

Langfristige Finanzperspektiven 2019

Bericht der Regierung vom 17. Dezember 2019

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Einleitung	4
1.1 Ausgangslage	4
1.2 Ziele und Inhalt des Berichts	5
2 Rückblick – Langfristige Finanzperspektiven 2015	6
2.1 Haupterkenntnisse	6
2.2 Umsetzungsagenda Finanzperspektiven	7
3 Allgemeine Haushaltsentwicklung bis 2023	9
3.1 Überblick	9
3.2 Planwerte im Budget 2020 und AFP 2021–2023	10
3.3 Aufwandentwicklung nach Sachgruppen	11
3.3.1 Staatsbeiträge	12
3.3.2 Abschreibungen	13
3.3.3 Personalaufwand	13
3.3.4 Sachaufwand	13
3.4 Ertragsentwicklung nach Sachgruppen	14
3.4.1 Steuererträge	15
3.4.2 Steuermonitoring 2019	17
3.4.3 Steuerausschöpfung 2020	18
3.4.4 Gebührenfinanzierung	19
3.4.5 Weitere Ertragspositionen	21
3.5 Finanzielle Schnittstellen Kanton / Gemeinden	23
3.6 Finanzkennzahlen	24
3.7 Bilanz	24
3.7.1 Entwicklung Bilanz	24
3.7.2 Eigenkapitalentwicklung	25
4 Langfristige Investitionsplanung	27
4.1 Hochbauten	27
4.1.1 Immobilienportfolio Hochbauten	27
4.1.2 Plafond Hochbauten	28

4.1.3	Hochbautenprogramm 2020–2029	28
4.1.4	Geplante Mittelverwendung nach Nutzer- und Erhaltungsbedarf	30
4.1.5	Zustandsbeurteilung als Grundlage für Erhaltungsbedarf	31
4.1.6	Aufgestauter Unterhalt	32
4.2	Investitionsbeiträge, technische Einrichtungen und weitere Vorhaben der Investitionsrechnung	33
5	Entwicklungsperspektiven	33
5.1	Langfristprojektion 2023–2029	33
5.1.1	Allgemeines	33
5.1.2	Vorgehen	33
5.1.3	Modell	34
5.1.4	Ergebnis	35
5.1.5	Sensitivitäten	36
5.2	Chancen und Risiken	38
5.2.1	Finanzielle Chancen und Risiken generell	38
5.2.2	Chancen und Risiken der Erfolgsrechnung	41
5.2.3	Chancen und Risiken in der Bilanz	45
5.2.4	Weitere finanzielle Chancen und Risiken nach Sachgruppen	48
5.3	Schlussfolgerungen	50
6	Steuerung und Begrenzung des Aufwandwachstums	51
6.1	Staatsbeiträge	52
6.1.1	Umsetzungsstand der Empfehlungen aus LFP 2015	52
6.1.2	Handlungsspielraum bei Staatsbeiträgen	52
6.1.3	Handlungsoptionen bei den Staatsbeiträgen	53
6.2	Abschreibungen	53
6.3	Eigenbereich (Personal- und Sachaufwand)	54
6.4	Finanzielle Schnittstellen Kanton / Gemeinden	54
6.5	Beteiligungen	56
7	Steuerung der Ertragsentwicklung	56
8	Steuerung der Investitionsplanung	57
8.1	Hochbauten	57
8.2	Investitionsbeiträge, technische Einrichtungen und weitere Vorhaben der Investitionsrechnung	58
9	Handlungsempfehlungen	58
9.1	Allgemeine Bemerkungen	58
9.2	Staatsbeiträge	59

9.3	Beteiligungen	60
9.4	Finanzielle Schnittstellen Kanton / Gemeinden	60
9.5	Investitionsplanung	61
9.5.1	Hochbauten	61
9.5.2	Investitionsbeiträge, technische Einrichtungen und weitere Vorhaben der Investitionsrechnung	62
9.6	Personalbereich	62
9.7	Weitere Aufwandbereiche	63
9.8	Ertragsseite	63
10	Berichterstattung	63
11	Antrag	64
	Anhang: Reporting Umsetzung Handlungsempfehlungen zu Staatsbeiträgen	65

Zusammenfassung

Mit Beschluss vom 1. März 2016 nahm der Kantonsrat den Bericht der Regierung zu den Langfristigen Finanzperspektiven 2015 (LFP 2015) vom 22. Dezember 2015 zur Kenntnis (33.16.04A). Die Regierung hatte in diesem Bericht aufgezeigt, wie mittelfristig die Aufwandentwicklung begrenzt und die Ertragsentwicklung gesichert werden kann, damit der Kantonshaushalt im Gleichgewicht bleibt. Der Bericht zu den LFP 2015 wurde im Jahr 2015 erstmals erstellt. Wie im Bericht aus dem Jahr 2015 ausgeführt sieht die Regierung vor, einmal je Amtsdauer einen Bericht zu den Langfristigen Finanzperspektiven zu erstellen. Mit dem vorliegenden Bericht zu den Langfristigen Finanzperspektiven 2019 (LFP 2019) kommt die Regierung dieser Zielsetzung nach.

Der Bericht zu den LFP 2019 zeigt nach einem kurzen Rückblick auf die Arbeiten, die durch die LFP 2015 ausgelöst wurden, in zwei einleitenden Abschnitten die allgemeine Haushaltsentwicklung des Kantons St.Gallen in den Jahren 2000 bis 2023 auf, wobei die Jahre 2020 bis 2023 auf den aktuellen Planwerten gemäss Budget 2020 und AFP 2021–2023 basieren. Der Hauptfokus des diesjährigen Berichts liegt wie im Bericht aus dem Jahr 2015 auf der Frage, wie sich die relevanten Aufwand- und Ertragspositionen begrenzen bzw. steuern lassen, um eine nachhaltige Finanzpolitik sicherstellen zu können. Mittels einer Langfristprojektion 2023–2029 werden Überlegungen zu Einflussfaktoren und Unsicherheiten der langfristigen Entwicklung des Kantonshaushalts aufgezeigt. Die Grundproblematik im Kantonshaushalt besteht darin, dass der Gesamtaufwand mutmasslich schneller wächst als der Gesamtertrag. Gemäss Langfristprojektion 2023–2029 ist ab dem Projektionsjahr 2024 ein leichtes Auseinanderdriften zwischen dem Aufwands- und Ertragswachstum zu erwarten. Die Entwicklung auf der Aufwandseite ist vor allem bedingt durch das hohe Wachstum im Bereich der Staatsbeiträge. Auf der Ertragsseite bestehen Unsicherheiten in der Umsetzung der Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)». Zudem sind Mindererträge aus dem Systemwechsel beim Bundesfinanzausgleich zu erwarten, woraus insgesamt ein tendenziell geringeres Wachstum resultieren dürfte. Werden zusätzlich die Chancen und Risiken der Erfolgsrechnung und die Bilanzrisiken mitberücksichtigt, so ist von einer weiteren Saldoverschlechterung im Haushalt auszugehen.

Im Kontext der Langfristprojektion 2023–2029 wird nebst dem Blick auf die Entwicklung der Erfolgsrechnung ein weiterer Schwerpunkt auf die kantonalen Beteiligungen gelegt. Von diesen gehen Chancen wie auch Risiken für den Kantonshaushalt aus, die die finanzielle Entwicklung des Kantonshaushaltes wesentlich beeinflussen können («Erfolgs- und Bilanzrisiken»).

Im Bericht zu den LFP 2015 wurde die Problematik des aufgestauten Unterhalts im Immobilienportfolio des Kantons St.Gallen eingehend dargestellt. Zudem wurde ein Ausgabenplafonds Hochbauten beschlossen. Im vorliegenden Bericht zu den LFP 2019 wird aufgezeigt, wie sich der Abbau des aufgestauten Unterhalts zwischenzeitlich entwickelt hat und welche Herausforderungen im Immobilienbereich aus heutiger Perspektive in den kommenden Jahren anstehen.

Abschliessend werden, gegliedert nach Bereichen, 23 Handlungsempfehlungen dargelegt. Die Steuerungsmöglichkeiten bei den Staatsbeiträgen sowie den kantonalen Beteiligungen stehen im Zentrum der Handlungsempfehlungen. Die Regierung strebt grundsätzlich einen Ausgleich zwischen Aufwand und Ertrag an und erachtet für die Erreichung dieser Zielsetzung weder zusätzliche Sparpakete noch Steuererhöhungen als erstrebenswert. Ausgabenseitige Disziplin und Massnahmen sind in diesem Zusammenhang weiterhin unumgänglich. Daneben werden auch Themenbereiche wie die finanziellen Schnittstellen zwischen dem Kanton und den Gemeinden, die Investitionsplanung, die Entwicklung des Personalaufwands sowie der Ertragsseite diskutiert. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass zur Diskussion stehende strukturelle Reformen wie die Weiterentwicklung der Spitalstrukturen oder die Massnahmen des Strukturierten Dialogs (Aufgabenteilung Gemeinden/Kanton) konsequent umgesetzt werden. Für die kommenden Jahre wird dies eine bedeutende Herausforderung darstellen.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zu den Langfristigen Finanzperspektiven 2019.

1 Einleitung

1.1 Ausgangslage

Mit Beschluss vom 1. März 2016 nahm der Kantonsrat den Bericht der Regierung zu den Langfristigen Finanzperspektiven 2015 (LFP 2015) vom 22. Dezember 2015 zur Kenntnis (33.16.04A). Die Regierung hatte in diesem Bericht auf Grundlage einer Analyse der finanziellen Entwicklungen in den Jahren 2015 bis 2035 aufgezeigt, wie mittelfristig die Aufwandentwicklung begrenzt und die Ertragsentwicklung gesichert werden kann, damit der Kantonshaushalt im Gleichgewicht bleibt. Der Bericht zu den LFP 2015 wurde in dieser Form im Jahr 2015 erstmals erstellt.

Wie im Bericht aus dem Jahr 2015 ausgeführt sieht die Regierung vor, einmal je Amtsdauer einen Bericht zu den Langfristigen Finanzperspektiven zu erstellen. Mit dem vorliegenden Bericht zu den Langfristigen Finanzperspektiven 2019 (LFP 2019) kommt die Regierung dieser Zielsetzung nach.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) publiziert seit 2008 den Bericht «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz». Das EFD stellt in diesem Bericht alle vier Jahre Überlegungen zur langfristigen Entwicklung der öffentlichen Haushalte der Staatsebenen Bund, Kantone und Gemeinden sowie der Sozialversicherungen an. Letztmals wurde der Bericht Langfristperspektiven 2016 am 28. April 2016 veröffentlicht. Dieser lässt sich gemäss Fazit folgendermassen zusammenfassen: «Die demografische Entwicklung wird die öffentlichen Haushalte in den kommenden dreissig Jahren stark belasten. Entwickeln sich Demografie, Einwanderung

und Wirtschaft wie in den Szenarien angenommen, wird die Staatsquote bis 2045 von heute 32 auf 36 Prozent zunehmen müssen. Sofern die Reform Altersvorsorge 2020 wie vom Bundesrat vorgesehen umgesetzt wird, besteht auf der Bundesebene weniger Handlungsbedarf als bei den Kantonen und Gemeinden. Allerdings werden in den 2030er-Jahren weitere Reformen für die AHV beschlossen werden müssen, um die Nachhaltigkeit der AHV gewährleisten zu können. Der dringende Handlungsbedarf bei Kantonen und Gemeinden ist auf den anhaltend hohen Ausgabendruck im Gesundheits- und Pflegebereich zurückzuführen, der weitere Reformen unumgänglich machen wird. Das Ausmass der demografiebedingten Mehrbelastung hängt stark vom Wirtschaftswachstum ab. Das Wirtschaftswachstum kann langfristig nur über eine höhere Produktivität und / oder eine höhere Migration gesteigert werden. Deshalb reagieren die Projektionen stark auf unterschiedliche Annahmen bezüglich der Produktivitätsentwicklung und der Migration. Wächst die Wirtschaft wie angenommen, nehmen die verfügbaren Einkommen der Haushalte trotz den demografiebedingten Mehrbelastungen weiterhin zu, etwa im gleichen Ausmass wie in den vergangenen 25 Jahren.»

Der nächste Bericht des Bundes zu den Langfristperspektiven ist für den Frühling 2020 vorgesehen.

1.2 Ziele und Inhalt des Berichts

Der Bericht zu den LFP 2019 zeigt nach einem kurzen Rückblick auf die Arbeiten, die durch die LFP 2015 ausgelöst wurden, in zwei einleitenden Abschnitten die allgemeine Haushaltsentwicklung des Kantons St.Gallen in den Jahren 2000 bis 2023 auf, wobei die Jahre 2020 bis 2023 auf den aktuellen Planwerten gemäss Budget 2020 und AFP 2021–2023 basieren. Der Bericht legt den Schwerpunkt nicht auf einer detaillierten Beschreibung der kantonalen Haushaltsentwicklung der vergangenen Jahre. Diese wurde im Grundlagenbericht der Regierung vom 11. April 2017 zur finanziellen Entwicklung des Kantons St.Gallen detailliert beschrieben.

Der Hauptfokus des diesjährigen Berichts liegt wie im Bericht aus dem Jahr 2015 auf der Frage, wie sich die relevanten Aufwand- und Ertragspositionen begrenzen bzw. steuern lassen, um eine nachhaltige Finanzpolitik sicherstellen zu können. Mittels einer Langfristprojektion 2023–2029 werden Überlegungen zu Einflussfaktoren und Unsicherheiten der langfristigen Entwicklung des Kantonshaushalts aufgezeigt. Im Kontext der Langfristprojektion 2023–2029 wird nebst dem Blick auf die Entwicklung der Erfolgsrechnung ein weiterer Schwerpunkt auf die kantonalen Beteiligungen gelegt. Von diesen gehen Chancen wie auch Risiken für den Kantonshaushalt aus, die die finanzielle Entwicklung des Kantonshaushalts wesentlich beeinflussen können («Erfolgs- und Bilanzrisiken»).

Im Bericht zu den LFP 2015 wurde die Problematik des aufgestauten Unterhalts im Immobilienportfolio des Kantons St.Gallen eingehend dargestellt. Zudem wurde ein Ausgabenplafonds Hochbauten beschlossen. Im vorliegenden Bericht wird aufgezeigt, wie sich der Abbau des aufgestauten Unterhalts zwischenzeitlich entwickelt hat und welche Herausforderungen im Immobilienbereich aus heutiger Perspektive in den kommenden Jahren anstehen.

Wie in der Antragstellung zum Postulat 43.19.17 «Vision SG 2030: vom Nehmer- zum Geberkanton» ausgeführt, hatte die Regierung geplant, bis spätestens Anfang 2020 eine Berichterstattung zum Postulat 43.18.05 «Zurück auf die Überholspur: Masterplan für nachhaltige Finanzen» vorzunehmen und dabei Aussagen zur Einhaltung der Ziele des Finanzleitbilds zu machen. Aus Sicht der Regierung ist es wenig zielführend, in einem ersten Schritt eine Überprüfung des Finanzleitbilds vorzunehmen und entsprechende Anpassungen desselben vorzuschlagen und erst in einem zweiten Schritt das vorliegende Postulat zum Bundesfinanzausgleich bzw. zur Stärkung des Ressourcenpotenzials zu bearbeiten. Vielmehr sollen die beiden Postulate – aufgrund der inhaltlichen Zusammenhänge – gemeinsam und aufeinander abgestimmt bearbeitet werden. Das

führt zu einer Anpassung des ursprünglichen Fahrplans zur Bearbeitung des Postulats 43.18.05. Der Kantonsrat hat diesem Vorgehen am 26. November 2019 zugestimmt. Vor diesem Hintergrund wird im vorliegenden Bericht auf die ursprünglich vorgesehene Aktualisierung des Finanzleitbilds verzichtet. Die Beantwortung der beiden Postulate (einschliesslich Überarbeitung Finanzleitbild) soll bis im Frühling 2021 erfolgen.

Abschliessend werden, gegliedert nach Bereichen, 23 Handlungsempfehlungen dargelegt. Die Steuerungsmöglichkeiten bei den Staatsbeiträgen sowie den kantonalen Beteiligungen stehen im Zentrum der Handlungsempfehlungen, wobei auf solch detaillierte Empfehlungen je Staatsbeitrag wie in der LFP 2015 verzichtet wird. Daneben werden auch Themenbereiche wie die finanziellen Schnittstellen zwischen dem Kanton und den Gemeinden, die Investitionsplanung, die Entwicklung des Personalaufwands sowie der Ertragsseite diskutiert.

2 Rückblick – Langfristige Finanzperspektiven 2015

2.1 Haupterkenntnisse

Rückblickend lassen sich die Haupterkenntnisse aus dem ersten Bericht zu den LFP 2015 folgendermassen grob zusammenfassen:

Langfristprojektion 2019–2035

- Mit der erstmaligen Erarbeitung der Langfristprojektion konnten der Kantonsrat, die Regierung und die Verwaltung verstärkt für langfristige finanzielle Auswirkungen von politischen Entscheidungen sensibilisiert werden.
- Der lange Projektionszeitraum und die entsprechenden Unsicherheiten in den unterlegten Parametern wurden von verschiedener Seite kritisiert. Mit dem Bericht LFP 2019 wurde deshalb der Projektionszeitraum verkürzt und eine Projektion für die Jahre 2023–2029 erarbeitet.

Analyse Staatsbeiträge und Risikoanalyse:

- Mit der Erarbeitung einer umfassenden Analyse der bedeutendsten Staatsbeiträge konnte das Know-how des Kantonsrates, der Regierung und der Verwaltung bezüglich Steuerung der Staatsbeiträge wesentlich vertieft werden. So konnte bspw. auf den hohen Anteil an gebundenen Ausgaben im Kantonshaushalt hingewiesen werden, was die kurzfristige Steuerbarkeit entsprechend erschwert.
- Mit der Analyse zu den Staatsbeiträgen konnte auch verstärkte Transparenz im grössten Kostenblock des Kantonshaushalts geschaffen werden.
- Ausgehen von der Analyse zu den Staatsbeiträgen, der Risikoanalyse und der Langfristprojektion 2019–2035 wurde das Folgeprojekt «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» lanciert. Mit den Paketen I und II und den Arbeiten im TP10 (Eigenbereich, Schwerpunkt Beschaffung) konnte das Folgeprojekte umgesetzt werden. Angesichts des hohen Anteils an gebundenen Ausgaben war die Umsetzung anspruchsvoll.

Immobilienportfolio Kanton: Abbau aufgestauter Unterhalt / Plafonds

- Der Abbau des aufgestauten Unterhalts im kantonalen Immobilienportfolio war ein Schwerpunkt in der LFP 2015. Gewisse Anstrengungen konnten unternommen werden und weitere Planungsarbeiten laufen, damit der ausgewiesene aufgestaute Unterhalt reduziert werden kann.
- Mit dem Bericht LFP 2015 wurde ein Ausgabenplafonds Hochbauten in der Höhe von 124 Mio. Franken eingeführt. Dieser ist politisch breit abgestützt und wird in den Planungsarbeiten angewendet.

2.2 Umsetzungsagenda Finanzperspektiven

Wie einleitend erwähnt wurde der Bericht zu den LFP 2015 am 1. März 2016 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen. Referenzierend auf den erwähnten Bericht beschloss die Regierung, die Steuerung der bedeutendsten Staatsbeiträge sowie die Entwicklung weiterer relevanter Haushaltspositionen, die den Kantonshaushalt massgebend beeinflussen, im Rahmen der sogenannten «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» zu analysieren und zu optimieren. Dazu verabschiedete sie am 16. Mai 2017 einen Projektauftrag. Die Projektumsetzung zur Steuerung der bedeutendsten Staatsbeiträge wie auch zu Querschnittsmassnahmen erfolgte mit einer breit abgestützten Projektorganisation. Im entsprechenden Lenkungsausschuss waren die Vorsteher des Finanz- und des Baudepartementes sowie drei Generalsekretäre vertreten. In neun Teilprojekten zu den Staatsbeiträgen (Öffentlicher Verkehr / Ergänzungsleistungen / Behindertenbereich / Tertiärbildung / Sonderschulen / Energie / Asylbereich / Stationäre Versorgung Akutsomatik, Psychiatrie, Rehabilitation / Individuelle Prämienvverbilligung) sowie einem Teilprojekt zu Querschnittsaufgaben wurden die Arbeiten umgesetzt.

Im Hinblick auf die Realisierung der «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» legte der Kantonsrat am 21. Februar 2017 pauschale Vorgaben für finanzielle Entlastungen im Kantonshaushalt in der Höhe von 10 Mio. Franken (2019, Staatsbeiträge) bzw. von 30 Mio. Franken (ab 2020, 25 Mio. Franken Staatsbeiträge, 5 Mio. Franken Sachaufwand) fest. Mit dem Budget 2019 wurde durch den Kantonsrat die Umsetzung eines ersten Paketes genehmigt. Durch die Koppelung des Pakets II der «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven» mit den Massnahmen des «Strukturierter Dialogs – NFA-Effekte/Gemeinden» wurde der Fahrplan des Pakets II gegenüber dem ursprünglich vorgesehenen Zeitplan um ein Jahr gestreckt. Die entsprechende Sammelvorlage, die ausschliesslich Massnahmen mit Gesetzesänderungen beinhaltet, wird anfangs 2020 zeitgleich zum AFP 2021–2023 dem Kantonsrat zugeleitet, mit entsprechender Kommissionsbestellung in der Februarsession 2020. Die parlamentarische Beratung kann demnach in der Aprilsession 2020 (erste Lesung) und in der ausserordentlichen Session vom Mai 2020 (zweite Lesung) stattfinden. Mit diesem Fahrplan kann die Inkraftsetzung der Gesetzesänderungen per Anfang 2021 erfolgen.

Nachfolgende Übersicht zeigt den aktuellen Umsetzungsstand der «Umsetzungsagenda Finanzperspektiven»:

Massnahmen Pakete I und II – Staatsbeiträge in Mio. Franken	B 2020	AFP 2021	AFP 2022	AFP 2023
Massnahmen mit direktem Handlungsspielraum des Kantons				
Pauschalbeitrag Tertiärbildung	5,5	6,3	6,8	6,8
Brückenangebote statt Finanzierung Sonderschulung	0,2	0,7	1,0	1,0
Anpassung Leistungsauftrag Energieagentur (Pauschalvorgabe)	0,4	0,4	0,4	0,4
Massnahmen mit indirektem Handlungsspielraum des Kantons				
Umsetzung EL-Reform Bund (Werte gemäss Budget 2020)	-	5,2	7,4	8,9
Liste «ambulant vor stationär»	5,7	5,7	5,7	5,7
Pauschalvorgabe Behindertenbereich (Gesetzesänderung erfolgt mit Paket II)	-	1,1	1,1	1,1
Gesamtentlastung (ab Budget 2020)	11,8	19,4	22,4	23,9
Vorgabe Kantonrat Gesamtentlastung Staatsbeiträge	10,0	25,0	25,0	25,0
Übererfüllung (+) bzw. Untererfüllung (–) der Vorgabe	+1,8	–5,6	–2,6	–1,1

Im Bereich des Sachaufwands konnten im Hinblick auf den kantonsrätlichen Auftrag bereits vorgezogene Entlastungsmassnahmen ab dem Budget 2019 im Umfang von 3,0 Mio. Franken umgesetzt werden. Zusätzliche Massnahmen im Umfang von 2,8 Mio. Franken im Bereich des Sachaufwands sind im Budget 2020 enthalten. In den nachfolgenden Planjahren erhöht sich die Gesamtentlastung auf bis 8,1 Mio. Franken jährlich.

Massnahmen Sachaufwand in Mio. Franken	B 2020	AFP 2021	AFP 2022	AFP 2023
Entlastung aus Veränderung Mehrwertsteuergesetzgebung im Bereich IT	1,1	1,1	1,1	1,1
Teilprojekt 10 - Pauschalvorgabe «Aufträge an Dritte» – Konto 318800	0,6	0,6	0,6	0,6
Vertrag Steueramt (IT-Anwendung) gemäss RRB 2019/510	1,6	1,8	1,9	1,9
Neue Massnahmen ab Budget 2020				
Submission Printing (gemäss Ausschreibung)	1,0	1,0	1,0	1,0
Reduktion Bezugsprovision Quellensteuer	1,0	1,0	1,0	1,0
Weiterentwicklung Materialzentrale (Büromaterial, Druck, Post), Vorgabe Projektauftrag, gestaffelte Umsetzung	-	1,0	1,0	1,0
Optimierung Beschaffungsmanagement generell (u.a. Schaffung Strategischer Einkauf Fahrzeuge / Büromobiliar / IT, Beratungsleistungen generell, Projektauftrag Stromeinkauf) – Grobe Schätzung, pauschal erfasst	0,5	1,0	1,5	1,5
Mehrwertsteueroptimierung/Immobilien Kanton generell (Arbeiten laufen)	-	n.q.	n.q.	n.q.
Gesamtentlastung	5,8	7,5	8,1	8,1
Vorgabe Kantonrat Gesamtentlastung Sachaufwand	5,0	5,0	5,0	5,0
Übererfüllung (+) bzw. Untererfüllung (-) der Vorgabe	+0,8	+2,5	+3,1	+3,1

Wird die Untererfüllung der Vorgabe Staatsbeiträge der Übererfüllung der Vorgabe Sachaufwand gegenübergestellt, so zeigt sich folgendes Bild:

Gegenüberstellung Vorgaben Kantonsrat zu Staatsbeiträgen und Sachaufwand in Mio. Franken	B 2020	AFP 2021	AFP 2022	AFP 2023
Übererfüllung (+) bzw. Untererfüllung (-) der Vorgabe Staatsbeiträge	+1,8	-5,6	-2,6	-1,1
Übererfüllung (+) bzw. Untererfüllung (-) der Vorgabe Sachaufwand	+0,8	+2,5	+3,1	+3,1
Saldierung der Übererfüllung (+) bzw. Untererfüllung (-) der Vorgaben insgesamt	+2,6	-3,1	+0,5	+2,0

Wie in der Budgetbotschaft 2020 ausgeführt können die kantonsrätlichen Vorgaben vor dem Hintergrund weiterer Entlastungen im Kontext der Massnahme Mehrwertsteueroptimierung (Immobilien Kanton) den mutmasslichen Anpassungen im Bereich IPV mit einem Entlastungspotential in Grössenordnung von jährlich 2 Mio. Franken ab 2022 (Einführung Referenzprämien [IPV für EL-Beziehende und IPV für Beziehende von Sozialhilfe], Anpassung EG KVG) und der Übererfüllung der Vorgaben insgesamt in den Jahren 2020 sowie 2022 und 2023 als erfüllt betrachtet werden.

3 Allgemeine Haushaltsentwicklung bis 2023

3.1 Überblick

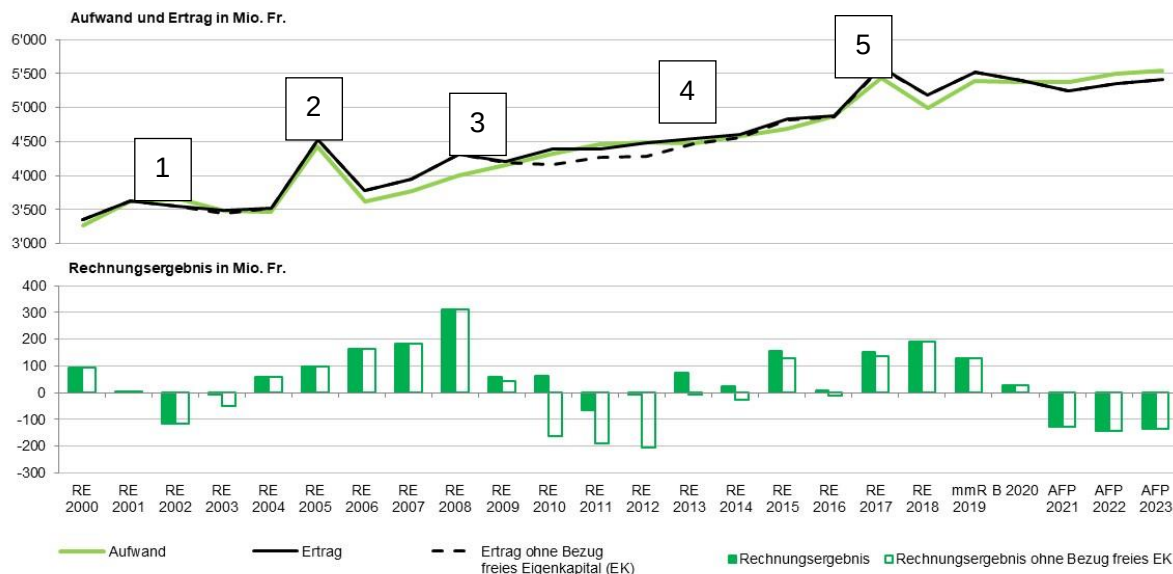


Abbildung 1: Entwicklung von Aufwand, Ertrag und Ergebnis der Erfolgsrechnung, R 2000–2018, mmR 2019, Budget 2020 und AFP 2021–2023

- 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 In den Jahren 2012 bis 2016 wurden die Sparpakete I und II sowie des Entlastungsprogramms 2013 umgesetzt, wodurch der Haushalt konsolidiert und auf den weiteren Bezug von freiem Eigenkapital wie in den Jahren 2010 bis 2012 verzichtet werden konnte. Eine umfassende Übersicht zu den Entlastungswirkungen der Sparpakete I und II sowie des Entlastungsprogramms 2013 findet sich in der Beilage zur Rechnung 2015 (33.16.01). Nicht direkter Bestandteil der drei Entlastungsprogramme war die zweimalige Steuerfusserhöhung von je 10 Prozentpunkten im Rahmen der Budgetbeschlüsse 2012 und 2013 auf 115 Prozentpunkte. Diese zusätzlichen Mehrerträge von jährlich je rund 100 Mio. Franken haben nebst der Umsetzung der erwähnten Entlastungsprogramme die Konsolidierung der Kantonsfinanzen wesentlich unterstützt.
- 5 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 2018 ist der Gesamtaufwand des Kantons St.Gallen von gegen 3,3 Mrd. Franken um rund die Hälfte auf gut 5,0 Mrd. Franken gewachsen. Dies entspricht einer jährlichen nominellen Wachstumsrate von durchschnittlich 2,4 Prozent. Gemäss aktuellen Planwerten des AFP 2021–2023 vom 17. Dezember 2019 wird zwischen dem Budget 2020 und dem AFP 2023 von einem durchschnittlichen Aufwandwachstum von jährlich 1,0 Prozent ausgegangen, was wesentlich tiefer ist als dasjenige seit der Jahrtausendwende bis 2018.

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. Der Planwert der Gesamterträge im AFP 2023 ist mit einem Wert von 5,4 Mrd. Franken praktisch identisch mit demjenigen im Budget 2020. Diese Entwicklung ist hauptsächlich auf die Umsetzung der Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)» zurückzuführen. Nach einem Niveaueffekt nach unten im Jahr 2021 (Grössenordnung 150 Mio. Franken) wird zwischen 2021 und 2023 wieder mit einem Wachstum der Gesamterträge von jährlich 1,5 Prozent gerechnet.

Aufgrund struktureller Anpassungen im Beobachtungszeitraum und auch wegen zahlreichen durchlaufenden Positionen, die nicht steuerbar sind, ist ein genereller Vorbehalt zur Aussagekraft des Gesamtaufwands bzw. des Gesamtertrags anzubringen. In diesem Zusammenhang wird auf das nachfolgend dargestellte bereinigte Aufwandwachstum hingewiesen.

In den Jahren 2020 bis 2023 liegt das durchschnittliche jährliche Wachstum des Gesamtaufwands wie erwähnt bei 1,0 Prozent. Wird das Aufwandwachstum um aufwand- und ertragsseitige Doppelzählungen, nicht ausgabenwirksame Fondierungen sowie die Staatsbeiträge für die Pflegefinanzierung bereinigt, beläuft sich die Aufwandsteigerung in den Jahren 2020 bis 2023 auf durchschnittlich 1,5 Prozent je Jahr. Mit dieser durchschnittlichen Wachstumsrate kann von einer stabilen Staatsquote ausgegangen werden (BIP-Prognose des SECO vom 12. Dezember 2019 für 2020: 1,7 Prozent und für 2021: 1,2 Prozent, Konjunkturprognose der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich vom 2. Oktober 2019 für 2020: 1,9 Prozent, für 2021: 1,5 Prozent). Wie die untenstehende Tabelle zeigt, kann das bereinigte Aufwandwachstum in den Jahren 2020 bis 2023 im Vergleich zur Beobachtungsperiode 2000 bis 2018 bedeutend reduziert werden.

in Mio. Fr.	RE 2000	RE 2010	RE 2018	B 2020	AFP 2021	AFP 2022	AFP 2023	Ø-Wachstum je Jahr	
								2000–2018	2020–2023
Aufwand	3'262	4'331	5'001	5'381	5'382	5'502	5'548	2,4 %	1,0 %
Ertrag	3'357	4'395	5'193	5'407	5'253	5'360	5'411	2,5 %	0,0 %
davon Bezug freies und bes. Eigenkapital	25	256	-		31	31	31		
Aufwandüberschuss (Nettoaufwand)	-94	-65	-192	-26	129	143	136		
Aufwand bereinigt	2'448	3'224	3'712	3'994	4'061	4'132	4'175	2,4 %	1,5 %

3.2 Planwerte im Budget 2020 und AFP 2021–2023

Nachfolgende Tabelle zeigt die Ergebnisse des Budgets 2020 und der Finanzplanung 2021–2023 des kantonalen Haushalts. Die aufgeführten Planwerte entsprechen den Werten des AFP 2021–2023, der von der Regierung am 17. Dezember 2019 verabschiedet wurde (33.20.04). In der entsprechenden Botschaft werden die wesentlichen finanziellen Eckwerte des AFP 2021–2023 detailliert erläutert.

in Mio. Fr.	Budget 2020	AFP 2021	AFP 2022	AFP 2023
Erfolgsrechnung				
Aufwand	5'381,3	5'381,9	5'502,9	5'547,8
Ertrag	5'407,2	5'252,7	5'360,0	5'411,3
Rechnungsergebnis	26,0	-129,2	-142,9	-136,4
Bezug freies Eigenkapital	–	–	–	–
Rechnungsergebnis vor Bezug freies Eigenkapital	26,0	-129,2	-142,9	-136,4
Bezug besonderes Eigenkapital	–	-30,6	-30,6	-30,6
Rechnungsergebnis vor Bezug besonderes und freies Eigenkapital	26,0	-159,8	-173,5	-167,0

A.o. Aufwände	–	–	–	–
A.o. Erträge	–1,1	–	–	–
Operatives Rechnungsergebnis	24,9	–159,8	–173,5	–167,0

Investitionsrechnung

Ausgaben	334,8	378,1	447,7	395,9
Einnahmen	25,8	37,4	108,6	94,5
Nettoinvestition	309,0	340,7	339,1	301,4

Finanzierung

Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen	148,5	171,2	194,6	186,0
Saldo der Erfolgsrechnung	26,0	–129,2	–142,9	–136,4
Selbstfinanzierung	174,5	42,0	51,7	49,6
Nettoinvestition	309,0	340,7	339,1	301,4
Finanzierungsüberschuss/-fehlbetrag (–)	–134,5	–298,7	–287,4	–251,8

Eigenkapital (Stand Ende Jahr)

Freies Eigenkapital	909,7	780,5	637,6	501,2
Besonderes Eigenkapital	264,4	233,8	203,2	172,6
Verwendbares Eigenkapital	1'174,1	1'014,3	840,8	673,8
Weiteres Eigenkapital ¹	197,6	184,7	156,1	129,4
Gesamtes Eigenkapital	1'371,7	1'199,0	996,9	803,2

3.3 Aufwandentwicklung nach Sachgruppen

Die Gliederung des Aufwands nach Sach- oder Kontengruppen zeigt die dominierende Rolle der Staatsbeiträge (Abbildung 2). Mit knapp 43 Prozent des Gesamtaufwands (R 2018) sind sie die mit Abstand grösste Sachgruppe und mit einem Wachstum von durchschnittlich 4,6 Prozent in den Jahren 2000 bis 2018 bzw. 2,1 Prozent in den Planjahren 2020 bis 2023 auch die insgesamt am stärksten wachsende. Im Planjahr 2023 beträgt der Anteil der Staatsbeiträge am Gesamtaufwand 44,3 Prozent.

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 Verselbstständigungen der Spitäler (2013), der psychiatrischen Dienste (2012) sowie der Heimstätten Wil (2015) hatten in der Sachgruppe Personalaufwand (und auch bei den Staatsbeiträgen) strukturelle Anpassungen zur Folge (vgl. hierzu auch Abbildung 2).

¹ Beim Weiteren Eigenkapital handelt es sich gemäss der ursprünglichen HRM1-Gliederung u.a. um Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen sowie gegenüber Globalkreditinstitutionen mit entsprechender Zweckbindung. Im Rahmen der Umstellung auf HRM2 in 2014 müssen diese im Eigenkapital gegliedert und ausgewiesen werden.

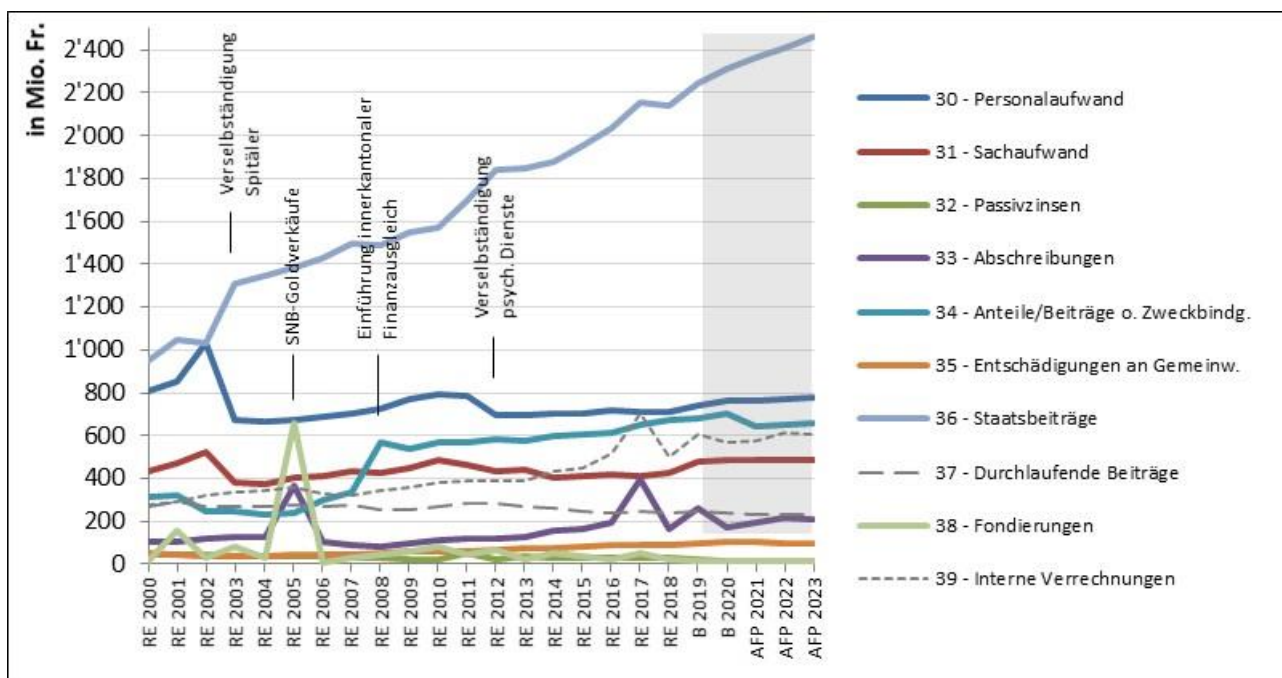


Abbildung 2: Aufwand nach Sachgruppen, RE 2000 - AFP 2023

3.3.1 Staatsbeiträge

Mit einem Anteil von gut 44 Prozent am Gesamtaufwand (Planjahr 2023) stellen die Staatsbeiträge die mit Abstand bedeutendste Aufwandposition dar. Klammert man im gesamten Kantonshaushalt die je saldoneutralen durchlaufenden Beiträge und internen Verrechnungen aus, dann beträgt der entsprechende Aufwandanteil der Staatsbeiträge rund 52 Prozent. Auch bezüglich des jährlichen Wachstums weisen die Staatsbeiträge einen hohen Wert aus. Ohne spezielle Bereinigung gewisser Strukturbrüche wie der Neugestaltung des Bundesfinanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008, der Neuregelung der Spitalfinanzierung (Neue Spitalfinanzierung) per 2012 oder der Einführung der Pflegefinanzierung per 2011 weisen die Staatsbeiträge (brutto) in den Jahren 2000 bis 2023 ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 4,2 Prozent aus. Im Vergleich zum Wachstum des Gesamtaufwandes des Kantonshaushalts von jährlich durchschnittlich 2,3 Prozent in analoger Zeitspanne wachsen die Staatsbeiträge deutlich schneller.

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. Zudem werden Leistungen auch vermehrt direkt an einzelne (bedürftige) Personengruppen ausgerichtet. Dies hat Auswirkungen auf die Steuerbarkeit der Staatsausgaben: Während die direkt von der Staatsverwaltung erbrachten Leistungen im Detail im Budget ausgewiesen und beschlossen werden, erfolgt die Ausrichtung von Staatsbeiträgen gestützt auf gesetzliche Vorgaben (teilweise auf Bundesebene verankert). Da es sich dabei um die Abgeltung von gesetzlich definierten Leistungen handelt, ist die genaue Mittelverwendung zwar via entsprechender Geschäftsberichte einsehbar, aber im Detail nur bedingt und kurzfristig nur schwer steuerbar (bspw. inner- und ausserkantonale Hospitalisierungen, Ergänzungsleistungen). Auch die Transferleistungen an einzelne Personengruppen sind zudem mehrheitlich auf Gesetzesstufe normiert, teilweise auf Bundesebene. Der Handlungsspielraum ist daher auch in diesem Bereich eingeschränkt.

Im Abschnitt 6.1 wird auf den Handlungsspielraum im Bereich der Staatsbeiträge eingegangen.

3.3.2 Abschreibungen

Mit Aufwendungen von 210 Mio. Franken und einem Anteil von 3,8 Prozent am Gesamtaufwand (Werte gemäss AFP-Planjahr 2023) kommt den Abschreibungen aus finanzieller Sicht eine eher untergeordnete Bedeutung innerhalb des kantonalen Haushalts zu. Diese Sachgruppe weist aber in der Zeitspanne 2000 bis 2023 überdurchschnittliche Wachstumsraten auf, was primär auf die Umsetzung gewichtiger Investitionsvorhaben, die über die Investitionsrechnung finanziert und innerhalb von 5 bzw. 10 Jahren abgeschrieben werden, zurückzuführen ist². Die Dynamik der Abschreibungen ist stark an das Investitionsvolumen in den Bereichen Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge gekoppelt (vgl. hierzu auch Abschnitt 4). Mit der Übertragung der Spitalbauimmobilien an die Spitalverbunde (22.15.18/23.15.02) sind im kantonalen Haushalt Abschreibungstranchen der Spitalbauten ab dem Jahr 2017 weggefallen. Das ist der Grund des Rückgangs der Abschreibungen ab diesem Zeitpunkt. Auch Bestandteil des aufgeführten Abschreibungsaufwands sind die Mehrbelastungen aus der Revision der Versicherungskassen, da der für die Ausfinanzierung der St.Galler Pensionsklasse (sgpk) bereitgestellte Betrag von 215 Mio. Franken innerhalb von 40 Jahren abgeschrieben wird (2014 bis 2053). Auch sind die Abschreibungstranchen der Einmaleinlage in die sgpk von 128 Mio. Franken (2019 bis 2053) Bestandteil des Abschreibungsaufwands.

3.3.3 Personalaufwand

Gemäss Abbildung 2 verläuft die Entwicklung des Personalaufwands seit der Verselbstständigung der Psychiatrischen Dienste im Jahr 2012 mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 1,0 Prozent relativ stabil. Das Aufwandswachstum ist grundsätzlich von den zwei Faktoren Stellen- und Lohnentwicklung abhängig. Diese beiden Faktoren wurden im Grundlagenbericht der Regierung vom 11. April 2017 zur finanziellen Entwicklung des Kantons St.Gallen (Abschnitt 2.3.1) detailliert beschrieben.

Zur Entwicklung der Stellen- und Lohnentwicklung ist festzuhalten, dass diese von der Höhe der Pauschale für jährliche individuelle Lohnmassnahmen und für strukturellen Stellenbedarf zunimmt (in den Vergangenheit 0,8 Prozent der Lohnsumme). Daneben ist die Entwicklung des Personalaufwands auch von der Gewährung eines Teuerungsausgleichs, einer Realloohnerhöhung sowie der Ausgestaltung des Lohnsystems (NeLo) generell abhängig. In diesem Zusammenhang wird auf die allgemeine Lohnerhöhung von 0,8 Prozent verwiesen, die den Mitarbeitenden der Zentralverwaltung mit dem Budget 2020 gewährt wurde.

3.3.4 Sachaufwand

Die Entwicklung des Sachaufwands nimmt gemäss Abbildung 2 seit 2014 stetig zu. Bis und mit dem Planjahr 2023 ist seit 2014 ein jährliches Wachstum von durchschnittlich 2,2 Prozent zu verzeichnen. Nebst den Dienstleistungen und Honoraren (Konto 318) mit Aufwendungen von 153,6 Mio. Franken im Planjahr 2023 stellen die Dienstleistungen Dritter für baulichen und anderen Unterhalt (Konten 314/315) mit Aufwendungen von knapp 117 Mio. Franken den zweitgrössten Aufwandsposten innerhalb des Sachaufwands dar. Danach folgt der Informatikaufwand (Konto 312) mit Aufwendungen von rund 74 Mio. Franken im Planjahr 2023.

Der Informatikaufwand setzt sich aus dem Informatikbetriebsaufwand und dem Informatikinvestitionsaufwand zusammen, wobei letzterer in den AFP-Planjahren 2021 bis 2023 auf 12,0 Mio. Franken plafoniert ist. Die Informatikbetriebskosten weisen aufgrund der Einführung neuer Fachanwendungen, der Ablösung bestehender Systeme oder grösserer Releasewechsel von bedeutenden Fachanwendungen eine dynamische Entwicklung auf. Mit einem Anteil von 1,3 Prozent am Gesamtaufwand des Kantons im Budget 2020 nimmt der Informatikaufwand eine aus finanz-

² Die Abschreibungen beginnen grundsätzlich zwei Jahre nach dem Jahr der Beschlussfassung durch den Kantonsrat. Die Abschreibungsfrist bei Projekten mit einem Investitionsvolumen kleiner als 9 Mio. Franken beträgt 5 Jahre, bei Projekten mit einem Investitionsvolumen ab 9 Mio. Franken ist diese 10 Jahre.

politischer Sicht untergeordnete Bedeutung ein. Durch diverse Sparanstrengungen (einschliesslich Projektverzichte) konnte die Wachstumsdynamik innerhalb der Informatik in den letzten Jahren deutlich gesenkt werden. Dies ist hauptsächlich auf die Umsetzung von drei Entlastungsprogrammen (Sparpaket I, Sparpaket II und Entlastungsprogramm 2013) sowie auf die Ablösung der strategischen Basisinfrastruktur (SBI 2008) durch den Arbeitsplatz 2015 (APZ 2015) zurückzuführen. Das in früheren Jahren erfolgte Aufwandwachstum im Informatikbereich konnte somit nachhaltig gebremst und stabilisiert werden.

3.4 Ertragsentwicklung nach Sachgruppen

Die Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der einzelnen Ertragsarten. Die wichtigste Einnahmequelle sind die Steuern. Ihr Anteil am Gesamtertrag bewegt sich in den Jahren 2013 bis 2023 in der Grössenordnung von auf 42 bis 46 Prozent. In den Jahren 2012 und 2013 ist ein wesentlicher Anstieg ersichtlich, der hauptsächlich durch die Wiederanhebung des Steuerfusses hervorgerufen wurde. Per 2018 belaufen sich die Steuererträge des Kantons St.Gallen auf 2,2 Mrd. Franken und liegen damit rund 760 Mio. Franken über dem Steuerertrag des Rechnungsjahres 2000. Die in Abbildung 3 ersichtliche Reduktion der Steuererträge ab 2021 ist auf die Umsetzung der Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)» zurückzuführen.

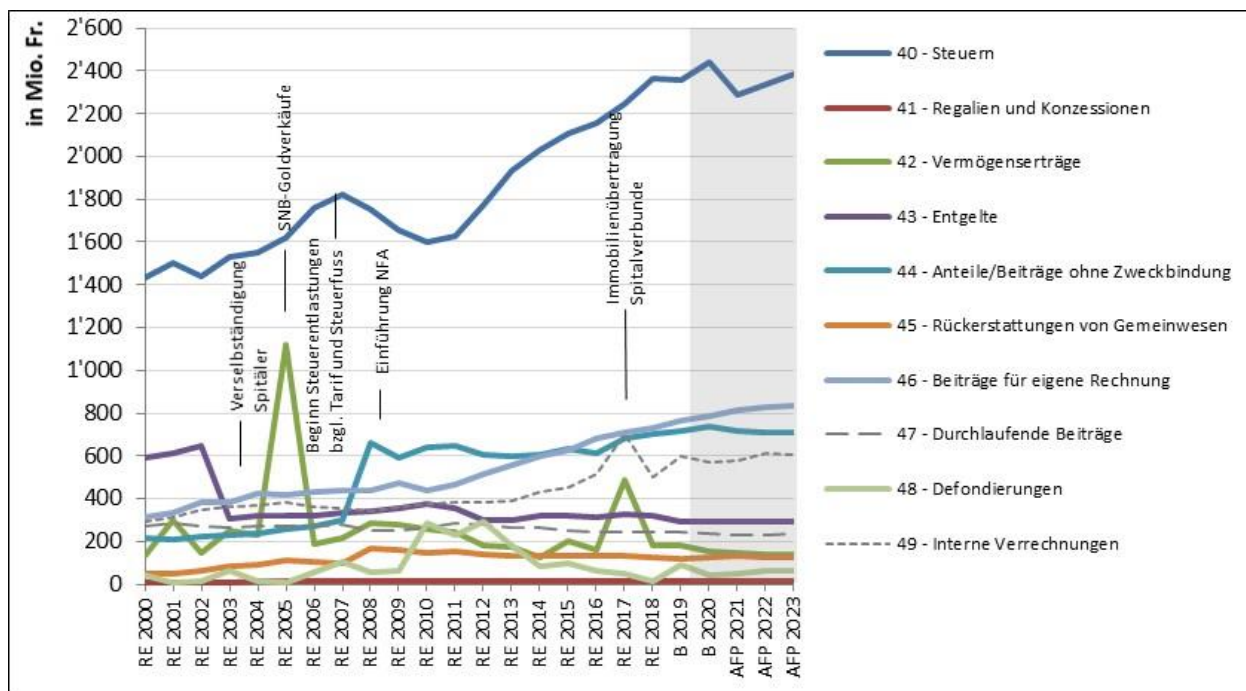


Abbildung 3: Ertrag nach Sachgruppen, RE 2000 - AFP 2023

Mit der Einführung der NFA im Jahr 2008 wurden die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung (Konto 44) zur zweitwichtigsten Einnahmenkategorie des Kantonshaushalts. 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 seither auf einem Niveau von 600 bis 650 Mio. Franken je Jahr.

Im Jahr 2014 werden die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung von den Beiträgen für eigene Rechnung (Konto 46) überholt. Die Beiträge für eigene Rechnung sind vielfach an vom Kanton ausgerichtete Staatsbeiträge gekoppelt und weisen im Zeitverlauf ein kontinuierliches Wachstum aus. Im AFP 2021 überschreiten sie die Schwelle von 800 Mio. Franken und reihen sich mit Erträgen von 835 Mio. Franken (AFP 2023) neu als zweitwichtigste Ertragsart hinter den Steuern ein.

Eine stete, wenn auch nur moderate Zunahme weisen ferner die Erträge aus Entgelten (Konto 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 (Konto 42) hingegen sind die Erträge in der zweiten Hälfte des dargestellten Betrachtungszeitraums tendenziell rückläufig. Dies ist einerseits auf die tieferen Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) zurückzuführen, daneben aber auch auf tiefere Zins- und Dividendenzahlungen. Der starke Ertragsanstieg im AFP-Jahr 2017 ist auf den a.o. Aufwertungsgewinn in der Grössenordnung von rund 300 Mio. Franken im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde zurückzuführen.

Seit dem Jahr 2008 rückläufig sind auch die Rückerstattungen von Gemeinwesen (Konto 45), was in den vergangenen Jahren vornehmlich durch die sinkenden Rückerstattungen der Gemeinden von innerkantonalen Finanzausgleichsbeträgen resultiert. Die Kontengruppe Defondierungen (Konto 48) weist in den Jahren 2010 bis 2013 höhere Werte aus, was durch die Entnahmen aus dem Eigenkapital erklärt wird.

3.4.1 Steuererträge

Die Aufteilung des Nettoertrags aus kantonalen Steuern in Abbildung 4 zeigt die zentrale Rolle der Einkommens- und Vermögenssteuern. Nach Abzug der Anteile, die Dritten zustehen (Gemeinden und Kirchen), trägt diese Steuerart im Budget 2020 gut 70 Prozent zum kantonalen Nettosteuerertrag von knapp 1,8 Mrd. Franken bei. Die Gewinn- und Kapitalsteuern sowie die Spezialsteuern (Quellen-, Grundstückgewinn-, Erbschafts- und Schenkungssteuern, Nachsteuern) vereinen im Budget 2020 um die 17 bzw. 12 Prozent des Steuerertrags auf sich. Der Vergleich mit dem Jahr 2000 zeigt, dass der kantonale Steuerertrag heute in leicht geringerem Mass auf der Unternehmensbesteuerung beruht. Dieser Anteil ist von 19 Prozent im Jahr 2000 auf 17 Prozent zurückgegangen. In diesem Zeitraum haben die Anteile der Quellensteuern und der Grundstückgewinnsteuern wesentlich zugenommen. Der Anteil der Einkommens- und Vermögenssteuern am Gesamtsteuerertrag ist mit gut 70 Prozent stabil geblieben.

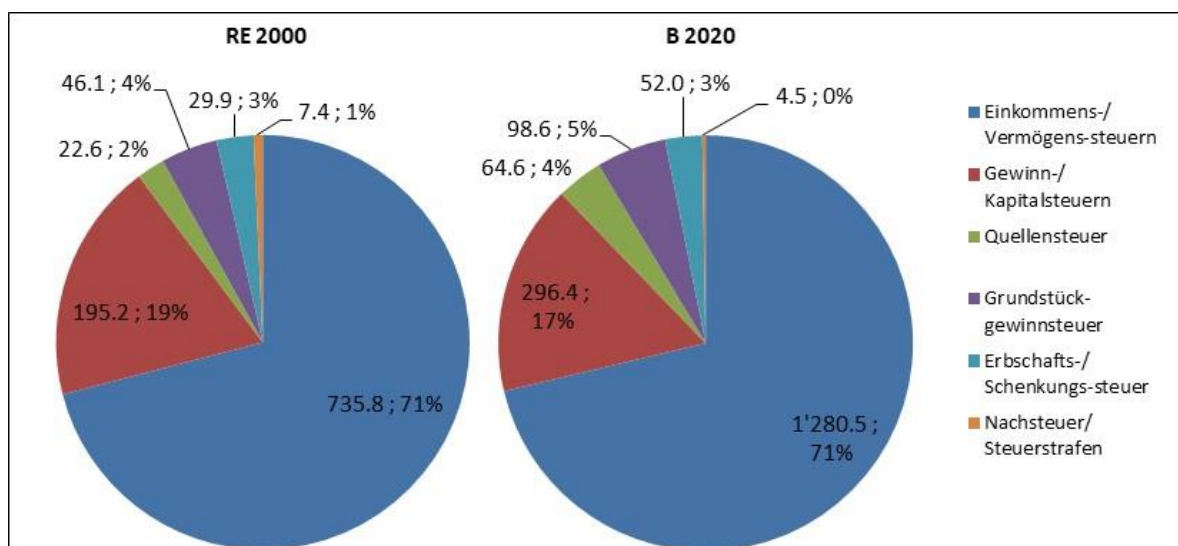


Abbildung 4: Zusammensetzung des kantonalen Nettosteuerertrags, RE 2000 und B 2020

Die Abbildung 5 zeigt die Entwicklung der Einkommens- und Vermögenssteuern seit 2000 auf. 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 Staatssteuerfuss 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 Bruttoinlandprodukt (BIP)³, verlaufen wäre.

Die effektiven 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 deutlich höhere Steuererträge zu verzeichnen waren. Für die Planjahre 2021 bis 2023 wird bei gleichbleibendem Staatssteuerfuss von 115 Prozent von einem jährlichen Wachstum von 2,4 Prozent gegenüber dem Budget 2020 ausgegangen.

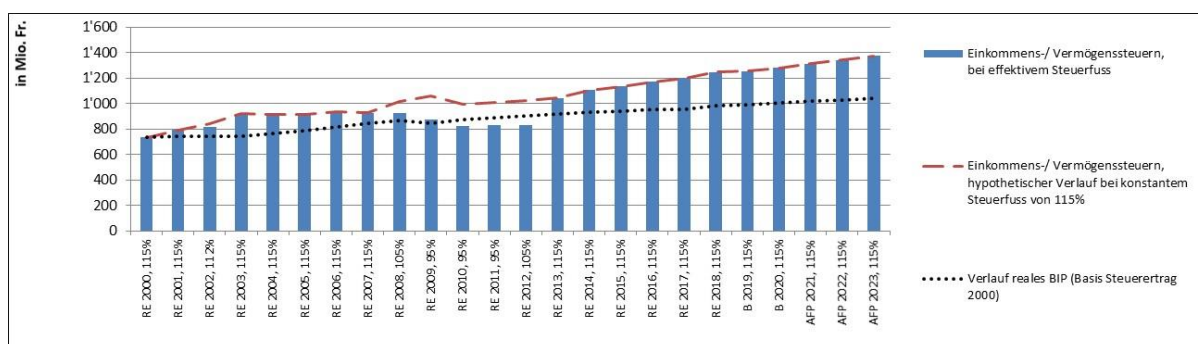


Abbildung 5: Einkommens- und Vermögenssteuern, Nettoertrag Kanton, RE 2000 – AFP 2023

³ BIP-Prognosen werden vom Staatssekretariat für Wirtschaft (seco) nur bis 2020 erstellt (Prognose 2019: +0,8 Prozent, Prognose 2020: +1,7 Prozent). In den Planjahren 2021–2023 wurde in der Abbildung ein BIP-Wachstum von je 1,0 Prozent unterlegt.

3.4.2 Steuermonitoring 2019

In den Jahren 2007 bis 2019 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. Angesichts der angespannten Finanzlage wurde der Staatssteuerfuss in den Jahren 2011 und 2012 wieder in zwei Schritten von 95 Prozent auf 115 Prozent erhöht.

Hinsichtlich der steuerlichen Standortattraktivität des Kantons St.Gallen bei der Einkommensteuer lässt sich gemäss jüngstem Steuermonitoring 2019 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 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 Jahre 2017 haben sich nur minimale Veränderung in der relativen steuerlichen Attraktivität des Kantons St.Gallen ergeben. Damit ist der Kanton St.Gallen weiterhin mehrheitlich schlechter klassiert als vor der Einführung des Tarifs 2010. Ein ähnliches Bild ergibt sich bei einer Gegenüberstellung mit den Nachbarkantonen, wobei weiterhin gilt, dass der Kanton St.Gallen nur bei den tiefen Einkommen steuerlich attraktiv ist. Bei den mittleren und hohen Einkommen belegt der Kanton St.Gallen im Vergleich mit den Nachbarkantonen meistens den letzten Rang. Bei der Vermögensteuer ist der Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich weiterhin relativ unattraktiv. Die Vermögensteuerbelastung liegt mehrheitlich über dem Schweizer Durchschnitt und im Vergleich mit den Nachbarkantonen belegt der Kanton St.Gallen grösstenteils den letzten Rang. Gegenüber dem Jahre 2017 resultierten keine Verschiebungen in der Klassierung des Kantons St.Gallen.

Nachfolgende Abbildungen 6 und 7 zeigen die Positionierung des Kantons St.Gallen für ledige Steuerpflichtige und für Verheiratete mit zwei Kindern. In der Rangierung im interkantonalen Vergleich haben sich gegenüber dem Vorjahr keine Veränderungen ergeben.

Abbildung 2: Einkommensbelastung Ledige - Vergleich Schweiz 2009 - 2018

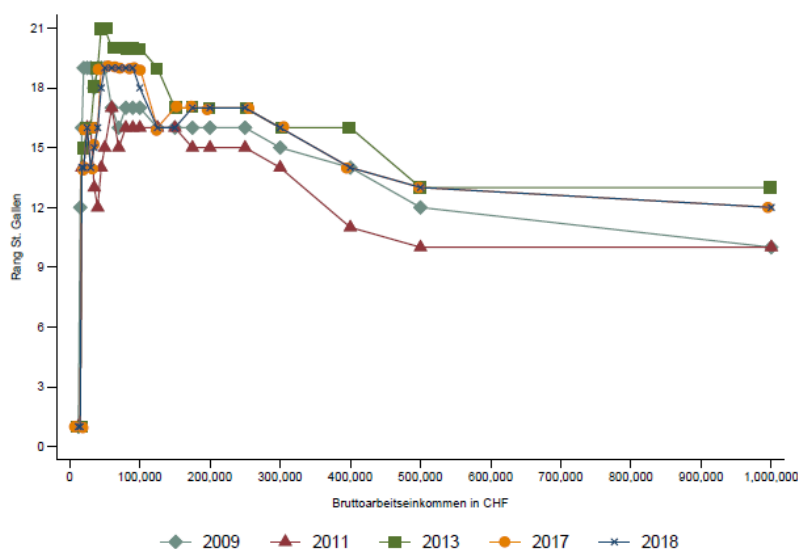


Abbildung 6: Einkommensbelastung Ledige – Vergleich Schweiz 2009 - 2018⁴

⁴ Auszug aus dem Steuermonitoring 2018 Kanton St.Gallen (IFF Uni St.Gallen) vom 7. August 2019

Abbildung 5: Einkommensbelastung Verheiratet zwei Kinder - Vergleich Schweiz 2009 - 2018

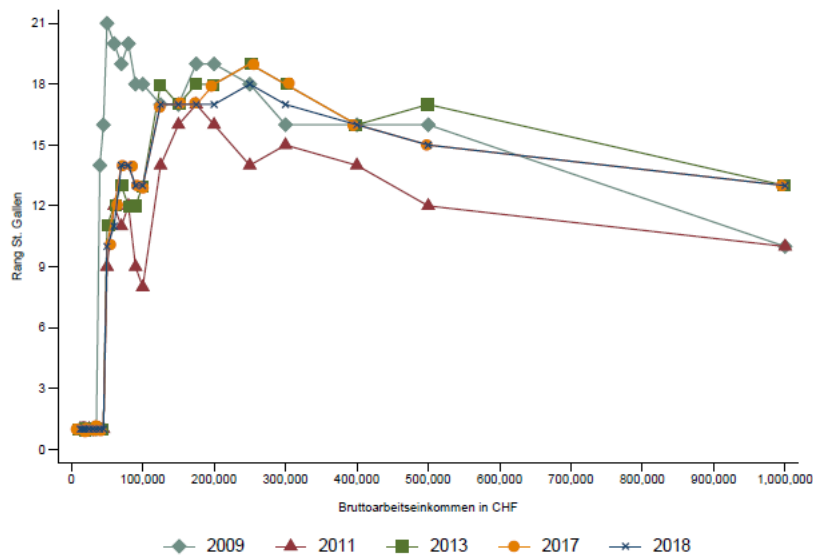


Abbildung 7: Einkommensbelastung Verheiratet zwei Kinder – Vergleich Schweiz 2009 - 2018

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.

Im Kanton St.Gallen wurde die Umsetzung der «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)» beschlossen. Diese tritt per 1. Januar 2020 in Kraft. Vorgesehen ist eine Senkung des Gewinnsteuersatzes von 17,4 auf 14,5 Prozent, eine maximale Ermässigung von 50 Prozent bei der Patentbox, ein Abzug für Forschungs- und Entwicklungsausgaben von 40 Prozent sowie eine Entlastungsobergrenze von 40 Prozent. Die Dividendenbesteuerung wird auf 70 Prozent erhöht. Als soziale Ausgleichsmassnahme wird der steuerliche Maximalabzug für Versicherungsprämien und Fahrkosten erhöht. Zudem werden die Kinderzulagen um 30 Franken angehoben und die Regierung strebt eine Erhöhung der Ausgaben für die Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung an. Das Steuermonitoring 2019 basiert auf Daten der Steuerperiode 2018 und berücksichtigt die Anpassungen aus der Umsetzung der STAF noch nicht. Durch die steuerlichen Massnahmen der STAF ergeben sich Entlastungen im Kanton St.Gallen. Wie sich das auf die Rangfolge der Kantone bzw. die interkantonale Konkurrenzfähigkeit auswirken wird, muss derzeit noch offen bleiben.

3.4.3 Steuerauserschöpfung 2020

Im Schweizer Durchschnitt schöpfen die Kantone und Gemeinden 24,9 Prozent ihres Ressourcenpotenzials durch Fiskalabgaben aus. Dieser Wert berechnet sich aus der Summe der kantonalen und kommunalen Fiskalabgaben, dividiert durch das gesamte Ressourcenpotenzial der Schweiz. Das Ressourcenpotenzial widerspiegelt das wirtschaftliche Potenzial der Steuerpflichtigen und damit die Wirtschaftskraft der Kantone. Nachfolgende Abbildung zeigt die steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotentials 2020 nach Kantonen in Prozent. Massgebend für die Berechnung des Ressourcenpotentials 2020 sind die Steuerbemessungsjahr 2014 bis 2016.

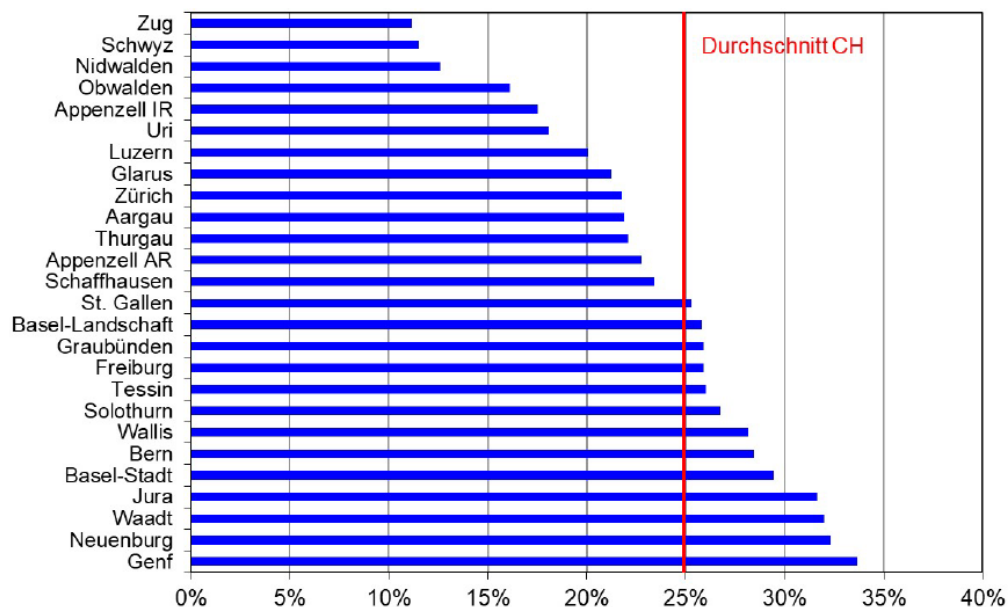


Abbildung 8: Steuerliche Ausschöpfung des Ressourcenpotentials 2020 nach Kantonen in Prozent

An der kantonalen Verteilung hat sich in den letzten Jahren insgesamt wenig verändert. Nach wie vor liegen die Zentralschweizer Kantone Nidwalden, Schwyz und Zug deutlich unter dem Schweizer Durchschnitt von 24,9 Prozent. Am höchsten ist die steuerliche Belastung in einigen Westschweizer Kantonen sowie in Bern und neu auch in Basel-Stadt. Für den Kanton St.Gallen beträgt der Anteil der steuerlichen Ausschöpfung wie in der Erhebung des Vorjahres 25,3 Prozent. Dieser liegt geringfügig über dem Schweizer Durchschnitt. Dieser durchschnittliche Ausschöpfungswert ist das Ergebnis eines im Quervergleich überdurchschnittlichen Leistungsangebots (unter anderem im Bereich gewisser Zentrumsleistungen wie Bildung und Kultur) einerseits und einer zurückhaltenden Ausgabenpolitik andererseits.

3.4.4 Gebührenfinanzierung

Durchschnittlich 76 Prozent der Aufwendungen in ausgewählten Aufgabengebieten wurden 2017 im Kanton St.Gallen durch Gebühren finanziert. Damit ist die Kennzahl gegenüber dem Vorjahr stabil geblieben. Das zeigt der von der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) berechnete Indikator der Gebührenfinanzierung in Kantonen und Gemeinden. Diese Kennzahl stellt die Gebühreneinnahmen der öffentlichen Hand, die in bestimmten Aufgabengebieten anfallen, den entsprechenden Kosten gegenüber. Der Indikator untersucht die Gebührenfinanzierung in denjenigen Aufgabengebieten, welche die höchsten Gebühreneinnahmen aufweisen. Dabei handelt es sich um Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamt, allgemeines Rechtswesen, Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung und Abfallwirtschaft. Der Kanton St.Gallen bewegt sich mit einer Ausschöpfung von 76 Prozent leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt von 77 Prozent, wie nachfolgende Abbildung 9 zeigt:

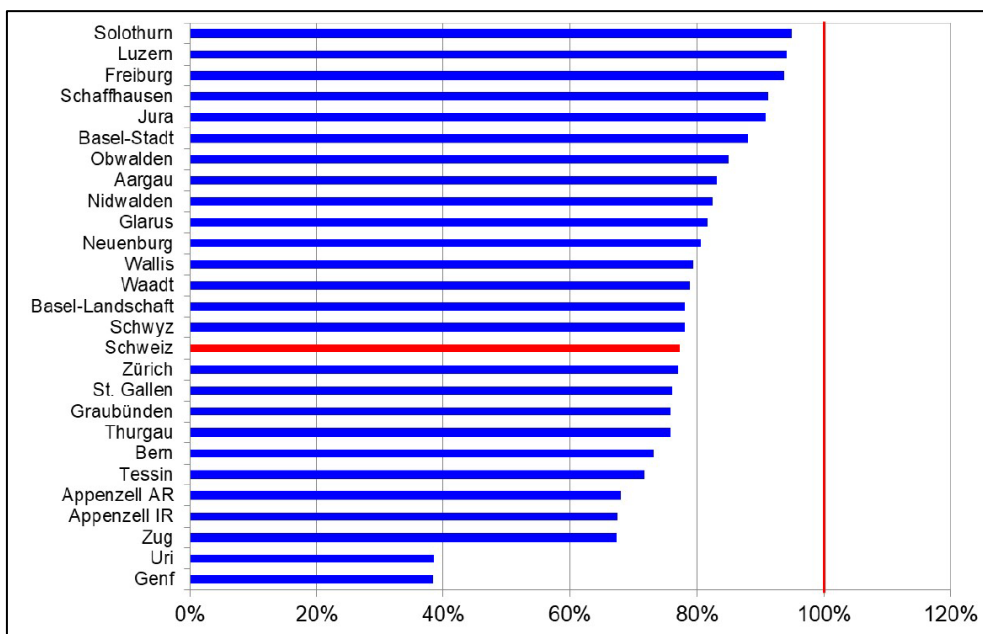


Abbildung 9: Übersicht Gebührenfinanzierung 2017

Die detaillierten Ergebnisse je Aufgabengebiet für den Kanton St.Gallen gemäss Gebührenfinanzierung 2017 sind nachfolgend aufgeführt:

Aufgabengebiet	Finanzierung der Aufwendungen durch Gebühren – Kanton St.Gallen	Finanzierung der Aufwendungen durch Gebühren – Schweiz
Strassenverkehrs- und Schifffahrt	144 %	122 %
allgemeines Rechtswesen	76 %	68 %
Wasserversorgung/Abwasserbeseitigung	67 %	81 %
Abfallwirtschaft	69 %	72 %
total	76 %	77 %

Eine im August 2018 veröffentlichte Studie des Preisüberwachers, in der die Gebühren aller Strassenverkehrsämter der Schweiz untersucht und verglichen wurden, weist für den Kanton St.Gallen eine Kostendeckung von 140 Prozent im Referenzjahr 2015 auf. Nach Veröffentlichung dieser Studie gingen drei Interpellationen der FDP-Fraktion, der SVP-Fraktion und der CVP-GLP-Fraktion des Kantonsrates zum Thema ein, die neben der Beantwortung verschiedener Fragen in Bezug auf die Gebührenhöhe im Kanton St.Gallen insbesondere eine konkrete Gebührensenkung forderten (51.18.68, 51.18.72 und 51.18.85). Die Interpellationen wurden von der Regierung am 2. April 2019 beantwortet. In den entsprechenden Antworten stellte die Regierung eine Senkung der Strassenverkehrsgebühren per 1. Januar 2020 in Aussicht. Mit dem III. Nachtrag zum Verkehrsgebührentarif (sGS 718.1; abgekürzt VGT) hat die Regierung entsprechende Senkungen vorgenommen. Die Änderungen des VGT werden erhebliche finanzielle Auswirkungen auf den Staatshaushalt haben. Nach Schätzung des Strassenverkehrs- und Schifffahrtsamtes ist im Bereich Verkehrszulassung mit Mindereinnahmen in Höhe von rund 5,5 Mio. Franken jährlich zu rechnen, wovon ein Teil durch die stetig steigende Anzahl an Neuzulassungen bald wieder kompensiert werden dürfte. Durch die Gebührensenkung entstehen somit erhebliche Mindereinnahmen in einem Bereich, dessen Einnahmen bisher andere Bereiche der Staatsverwaltung finanziell alimentiert haben. Die mutmasslichen Mindereinnahmen werden von der gesamten kantonalen Verwaltung getragen werden müssen. Die Anpassungen erfolgten per Anfang 2020 und sind im Budget 2020 berücksichtigt.

3.4.5 Weitere Ertragspositionen

3.4.5.a Bundesfinanzausgleich

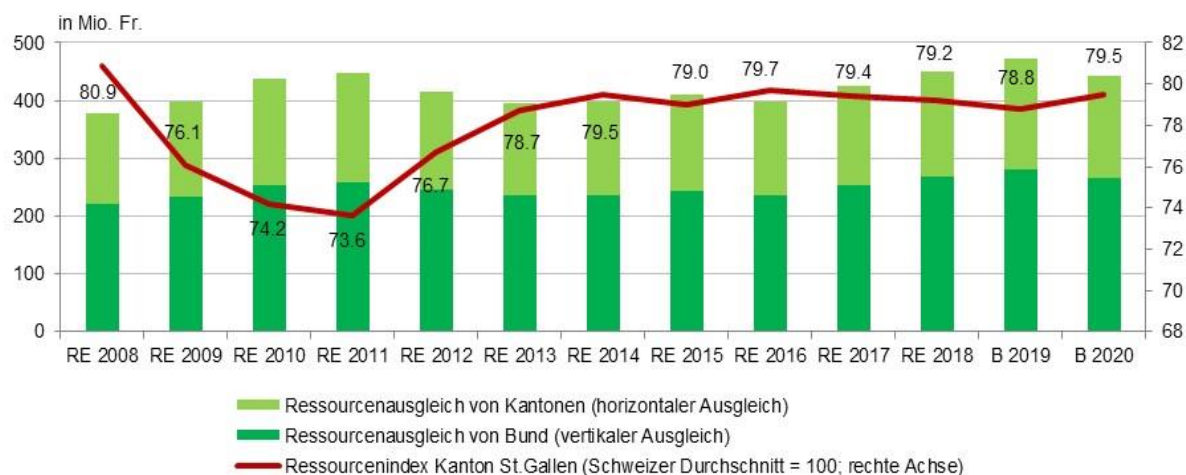


Abbildung 10: Erträge aus dem Bundesfinanzausgleich und Ressourcenindex, RE 2008 - B 2020

Die zweckfreien Mittel aus dem Bundesfinanzausgleich generieren im Budget 2020 des Kantons St. Gallen Erträge von gut 440 Mio. Franken. Mit einem Anteil von rund 8,1 Prozent an den Gesamterträgen des Kantons im Jahr 2020 stellt dies eine wichtige Ertragskomponente dar. Nebst den Mitteln aus dem Ressourcenindex, welche vom Bund und den ressourcenstarken Kantonen alimentiert werden, bezieht der Kanton St. Gallen in geringem Umfang auch Mittel aus dem Lastenausgleich (geografisch-topografischer Lastenausgleich) von jährlich knapp 2 Mio. Franken. Daneben finanziert der Kanton St. Gallen mit einem jährlichen Beitrag von gegenwärtig rund 5 Mio. Franken seinen Beitrag an den Härteausgleich. Dieses Instrument wird schrittweise abgebaut (5% p.a.) und wird per 2035 auslaufen.

Nach den Kantonen Bern (1'034 Mio. Franken), Wallis (680 Mio. Franken) und Aargau (467 Mio. Franken) bezieht der Kanton St. Gallen mit 443 Mio. Franken im Jahr 2020 absolut am viertmeisten Mittel aus dem Ressourcenindex. Nachfolgende Abbildung 11 zeigt die Beiträge aus dem Ressourcenindex pro Kopf je Kanton im Jahr 2020. Pro Kopf beziehen die 19 ressourcenschwachen Kantone durchschnittlich 832 Franken aus dem Ressourcenindex. Mit einem Betrag von 885 Franken je Kopf liegt der Kanton St. Gallen im interkantonalen Vergleich leicht über dem Durchschnitt.

Ressourcenausgleich 2020

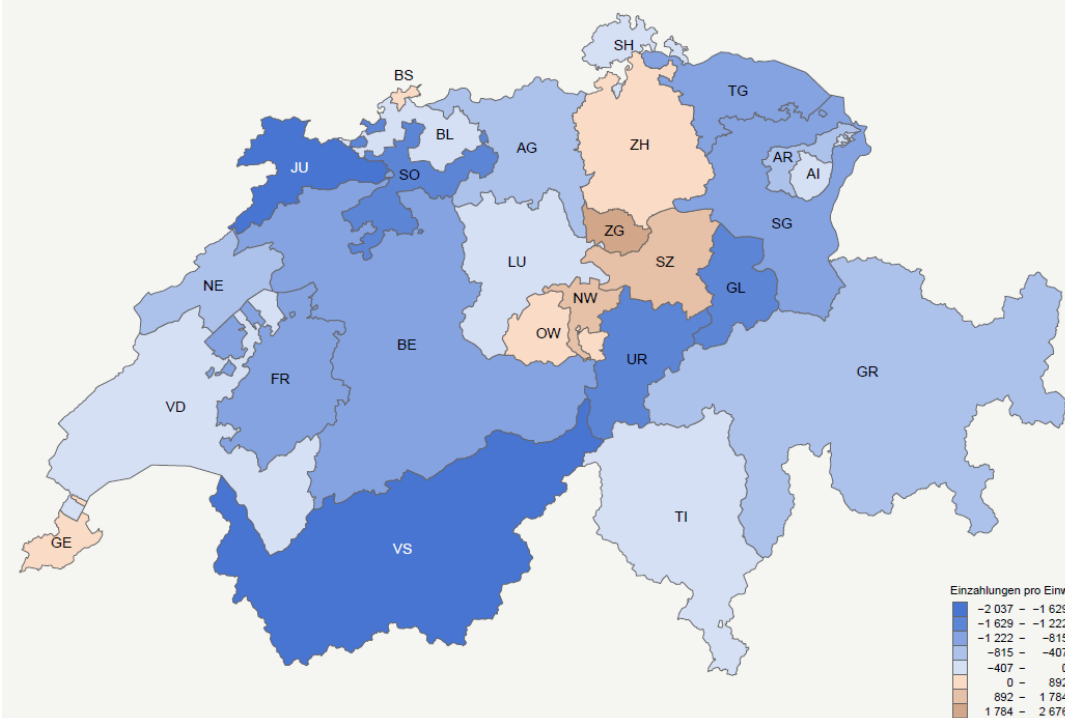


Abbildung 11: Erträge aus dem Ressourcenausgleich pro Kopf, B 2020

Die im Budget 2020 und in der Finanzplanung 2021 bis 2023 eingestellten Zahlen basieren auf den am 21. Juni 2019 von den eidgenössischen Räten beschlossenen Systemanpassungen am Bundesfinanzausgleich (Geschäft «Bundesgesetz über den Finanz- und Lastenausgleich (Fi-LaG). Änderung», 18.075). Der beschlossene Systemwechsel wird für den Kanton St.Gallen unter Berücksichtigung der bis 2025 befristeten Ausgleichsmassnahmen gegenüber dem Budget 2018 jährliche Mindererträge im Ressourcenausgleich von ansteigend bis rund 55 Mio. Franken zur Folge haben. Im Projekt Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden) haben sich der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden darauf verständigt, die sich abzeichnenden Mindererträge aus dem Systemwechsel beim Bundesfinanzausgleich gemeinsam zu tragen. Dabei wurde eine jährliche Gemeindebeteiligung von 24 Mio. bzw. 26,5 Mio. Franken (unter Berücksichtigung der Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung) vereinbart. Die Konkretisierung der Gemeindebeteiligung erfolgt im Rahmen der Vorlage «Gesetzgebung im Bereich der Finanz- und der Familienpolitik: Umsetzungsagenda Finanzperspektiven (Paket II), Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden) und Förderung der familien- und schulergänzenden Kinderbetreuung» (22.19.12 bis 17). Diese wird dem Kantonsrat zeitgleich mit dem vorliegenden Bericht Langfristige Finanzperspektiven 2019 zugeleitet.

3.4.5.b Vermögenserträge

Das Total der Vermögenserträge (Konto 42) fällt im Jahr 2020 voraussichtlich um knapp 29 Mio. Franken tiefer aus als im Rechnungsjahr 2018. Der Hauptteil dieses Rückgangs ist auf die tieferen Gewinnausschüttungen der SNB zurückzuführen. Lag die Zahlung an den Kanton St.Gallen in der Rechnung 2018 bei knapp 80 Mio. Franken, wird im Budget 2020 bzw. in den AFP-Jahren 2021–2023 mit Gewinnausschüttungen von jährlich rund 46 bis 55 Mio. Franken gerechnet (Planannahmen gemäss «Schattenrechnung»). Wie aus nachfolgender Tabelle hervorgeht, liegen künftig auch andere Positionen der Vermögenserträge unter den Werten der Vergangenheit. So führt etwa das allgemein tiefe Zinsniveau dazu, dass die Vermögenserträge aus Guthaben zurückgehen.

in Mio. Franken	RE	RE	B	AFP	Ø-Wachstum je Jahr
-----------------	----	----	---	-----	--------------------

	2000	2018	2020	2023	2000–2020	2020–2023
421 - Vermögenserträge aus Guthaben	12,4	7,5	6,1	5,6	-3,5 %	-2,8 %
422 - Vermögenserträge aus Anlagen des FV	5,6	4,8	0,9	0,1	-8,7 %	-52,9 %
423 - Liegenschaftserträge des FV	-	5,7	5,4	5,5	-	0,6 %
426 - Vermögenserträge aus Beteiligungen des VV	100,8	139,6	111,4	103,1	0,5 %	-2,5 %
4260 - Beteiligung Kantonalbank	35,8	49,7	48,9	48,9	1,6 %	0,0 %
4261 - Beteiligung Schweizerische Nationalbank	61,8	79,8	55,2	46,4	-0,5 %	-5,6 %
4262 - andere Beteiligungen	3,2	10,1	7,3	7,7	4,2 %	1,8 %
427 - Liegenschaftserträge des VV	6,5	21,8	20,6	20,6	5,9 %	0,0 %
davon:						
4270 - Miet-/Pachtzinsen	5,5	4,1	4,1	4,1	-1,5 %	0,0 %
4272 - Nutzungsentschädigungen	-	16,8	15,7	15,7	-	0,0 %
Übrige (darunter Buchgewinne/-verluste aus Anlagen des FV)	9,0	3,4	9,9	5,0	0,5 %	-20,4 %
Total Vermögenserträge (42)	134,3	182,8	154,3	139,9	0,7 %	-2,5 %

3.5 Finanzielle Schnittstellen Kanton / Gemeinden

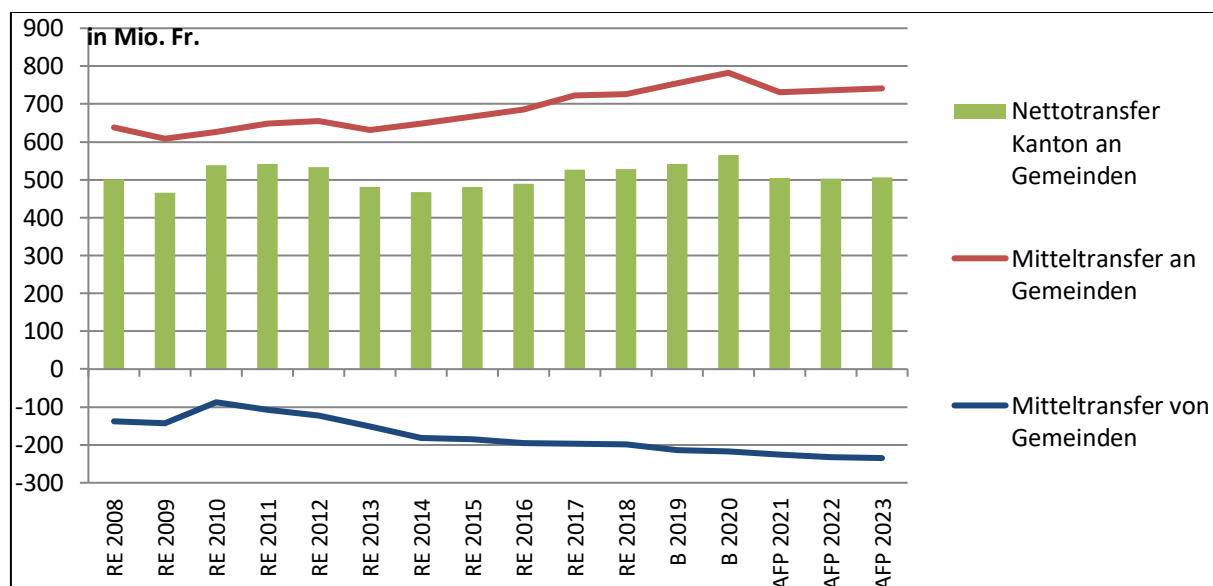


Abbildung 12: Finanzströme zwischen Kanton und Gemeinden, RE 2008 - AFP 2023

Die Abbildung 12 zeigt die Finanzströme zwischen dem Kanton und den Gemeinden seit der Totalrevision des innerkantonalen Finanzausgleichs im Jahr 2008. Die Höhe des Nettotransfers vom Kanton an die Gemeinden bewegt sich seit 2008 mehr oder weniger um den Wert von 500 Mio. Franken.

Die Bruttotransfers vom Kanton an die Gemeinden setzen sich aus den Ertragsanteilen an die Gemeinden (Anteile an Gewinn- und Kapitalsteuern), dem innerkantonalen Finanzausgleich, den Entschädigungen (Asylbereich, Steuerveranlagung und polizeiliche Aufgaben der Stadt St.Gallen) sowie den Staatsbeiträgen (Strassenunterhalt, Gewässer, Forstwirtschaft, u.a.) an Gemeinden zusammen. Die Transferzahlungen von den Gemeinden an den Kanton beinhalten die Beiträge für eigene Rechnung (öffentlicher Verkehr, Sonderschule, Pflegefinanzierung) und die Rückerstattungen der Gemeinden (hauptsächlich Finanzausgleichsmittel).

Nebst den Ertragsanteilen der Gemeinden an den kantonalen Steuern im Umfang von knapp 400 Mio. Franken (Budget 2020) stellen die Aufwendungen für den innerkantonalen Finanzausgleich die bedeutendste Aufwandposition dar. Über den innerkantonalen Finanzausgleich werden

den Gemeinden bei einem Ausgleichsfaktor von 96,0 Prozent jährlich rund 230 Mio. Franken ausgerichtet.

Der Rückgang des Nettotransfers vom Kanton an die Gemeinden in den AFP-Planjahren 2021 bis 2023 gegenüber dem Budget 2020 ist schwergewichtig auf die Umsetzung der Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)» zurückzuführen. Auch hat die Umsetzung des Massnahmenpakets aus dem Strukturierten Dialog (vgl. Abschnitt 6.4) einen Einfluss auf die Entwicklung des Nettotransfers vom Kanton an die Gemeinden.

3.6 Finanzkennzahlen

Im Rahmen der Umsetzung von HRM2 wurde mit der Berichterstattung zur Rechnung 2014 erstmals ein umfassendes Kennzahlenset ausgewiesen (HRM2-Kennzahlen und weitere Kennzahlen). In der Botschaft zum AFP 2021–2023 vom 17. Dezember 2019 (33.20.04) werden die entsprechenden Finanzkennzahlen für die Planjahre 2020 bis 2023 ausgewiesen.

3.7 Bilanz

3.7.1 Entwicklung Bilanz

Vor dem Hintergrund der zunehmenden Bedeutung von Bilanzrisiken wird in diesem Abschnitt ein Blick auf die Entwicklung der Bilanz seit Einführung von HRM2 im Jahr 2014 geworfen.

In der Bilanz werden Vermögen (Aktiven) und Fremdkapital (Passiven) des Kantons einander gegenübergestellt, wobei das Eigenkapital die Differenz von Vermögen und Fremdkapital darstellt. Als Vermögen werden die Ressourcen bezeichnet, die der Kanton aufgrund von vergangenen Ereignissen beherrscht. Das Vermögen wird in Verwaltungs- und Finanzvermögen aufgeteilt. Das Verwaltungsvermögen umfasst jene Vermögenswerte, die unmittelbar der öffentlichen Aufgabenerfüllung dienen. Als öffentliche Aufgaben gelten diejenigen Aufgaben, die auf Grund von Vorgaben des öffentlichen Rechts (Verfassung, Gesetz, Verordnung, Reglement usw.) definiert sind. Vermögenswerte, die nicht unmittelbar der Erfüllung öffentlicher Aufgaben dienen, werden als Finanzvermögen bezeichnet. Die Unterscheidung zwischen Verwaltungs- und Finanzvermögen ist finanzrechtlich wichtig, da sie sich ausser in der Rechnungslegung auch in der Kompetenzordnung niederschlägt. Das Fremdkapital besteht aus Verpflichtungen des Kantons, die auf Grund vergangener Ereignisse entstanden sind und in Zukunft zu wahrscheinlichen Ressourcenabflüssen führen.

Nachfolgend wird die Bilanzentwicklung zwischen den Jahren 2014 (Umsetzung HRM2) und 2018 aufgezeigt:

Aktiven			Passiven		
	R 2014	R 2018		R 2014	R 2018
Finanzvermögen (FV)	2'019	2'289	Fremdkapital (FK)	2'208	2'331
Flüssige Mittel	511	677	Laufende Verpflichtungen	392	416
Forderungen	748	900	Kurzfristige Verbindlichkeiten	0	0
Kurzfristige Finanzanlagen	100	50	Abgrenzungen	282	396
Abgrenzungen	191	220	Kurzfristige Rückstellungen	156	176
Vorräte	14	15	Langfristige Verbindlichkeiten	1'181	1'131
Finanzanlagen	250	223	Langfristige Rückstellungen	172	181
Sachanlagen	205	204	Verbindlichkeiten Spezialfinanz.	23	31
Verwaltungsvermögen (VV)	1'074	1'321	Eigenkapital (EK)	885	1'278
Sachanlagen	263	94	Spezialfinanzierungen im EK	229	215
Immaterielle Anlagen	-	12	Fonds im EK	23	16
Darlehen	531	576	Rücklagen Globalbudget	1	1

Beteiligungen	228	308	Reserven	-	26
Investitionsbeiträge	52	15	Übriges Eigenkapital (= beso. EK)	341	264
Übriges VV	-	316	Bilanzüberschuss (= freies EK)	290	755
Total Aktiven	3'093	3'609	Total Passiven	3'093	3'609

Abbildung 13: Entwicklung Bilanz, Rechnung 2014 und Rechnung 2018, in Mio. Franken

Wie Abbildung 13 zeigt, hat sich die Bilanz in den Jahren 2014 bis 2018 wesentlich verlängert. Die Aktiven bzw. die Vermögen haben um jährlich durchschnittlich 3,9 Prozent auf 3,6 Mrd. Franken per Ende 2018 zugenommen. Eine Zunahme hat sich beim Verwaltungs- wie auch beim Finanzvermögen eingestellt. Durch die durchwegs positiven Jahresergebnisse in den Jahren 2014 bis 2018 hat sich der Bilanzüberschuss bzw. das freie Eigenkapital stark ausgeweitet, wodurch das Eigenkapital generell gestärkt werden konnte.

Im Hinblick auf die in Abschnitt 5.2.3 erwähnten Bilanzrisiken sind folgende Positionen im Kontext der Spitalverbunde besonders erwähnenswert:

- **Aktivierte Beteiligung an Spitalverbunden:** Durch die erfolgte Übertragung der Immobilien an die Spitalverbunden per Anfang 2017 haben sich die Sachanlagen entsprechend reduziert, gleichzeitig wurde das Dotationskapital an den Spitalverbunden erhöht (Aktiventausch). Mit dem Rechnungsabschlusses 2017 wurde im Rahmen der Werthaltigkeitsprüfung eine ausserordentliche Wertberichtigung bei den Beteiligungen an den Spitalverbunden vorgenommen. Per Ende 2018 sind die Beteiligungen an den Spitalverbunden mit einen Wert von 77 Mio. Franken aktiviert.
- **Aktivierte Betriebs- und Baudarlehen, Kontokorrente an Spitalverbunde:** Per Ende Juni 2019 beträgt das finanzielle Engagements des Kantons an den Spitalverbunden insgesamt 477 Mio. Franken. Dieses setzt sich im Finanzvermögen aus Betriebsdarlehen im Umfang von 60 Mio. Franken und Kontokorrentforderungen in der Höhe von 78 Mio. Franken sowie im Verwaltungsvermögen aus Darlehen für Bauvorhaben im Umfang von rund 339 Mio. Franken zusammen.

Insgesamt sind im Zusammenhang mit den Spitälern Bilanzwerte von gesamthaft rund 554 Mio. Franken aktiviert. Kann die Spitalvorlage nicht oder nur unvollständig umgesetzt werden, besteht das Risiko, dass gewisse Positionen (Beteiligungen, Darlehen) erfolgswirksam wertberichtigt werden müssen.

Eine Übersicht zu den aktuellen Beteiligungen in den Büchern des Kantons St.Gallen findet sich im Anhang zur Rechnung 2018 (33.19.01, S. 188 ff.).

3.7.2 Eigenkapitalentwicklung

Der Eigenkapitalbestand betrug im Jahr 2000 195,6 Mio. Franken und sank bis 2003 auf 20,5 Mio. Franken. Im Jahr 2004 begann er sich zu erholen, bevor sich dann mit der Schaffung des besonderen Eigenkapitals aus den Erlösanteilen der Nationalbank-Goldverkäufe im Jahr 2005 der Eigenkapitalbestand massiv erhöhte. Das besondere Eigenkapital wurde 2005 mit 612 Mio. Franken geäufnet und der Verzehr auf mindestens 20 Jahre festgelegt, was einen jährlichen Bezug von 30,6 Mio. Franken ermöglicht. Das besondere Eigenkapital darf gemäss Kantonsratsbeschluss⁵ für steuerliche Entlastungen und die Förderung von Gemeindevereinigungen verwendet werden. Für Gemeindevereinigungen werden situativ Mittel im Rahmen von Nachtragskrediten bei konkreten Gemeindefusionsprojekten bezogen. In den Jahren 2017 bis 2020 gab bzw. gibt es keine Bezüge aus dem besonderen Eigenkapital. Erst ab dem Planjahr 2021 sind wieder jährliche Tranchen von 30,6 Mio. Franken in der Aufgaben- und Finanzplanung berücksichtigt.

⁵ Kantonsratsbeschluss über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital, sGS 831.51.

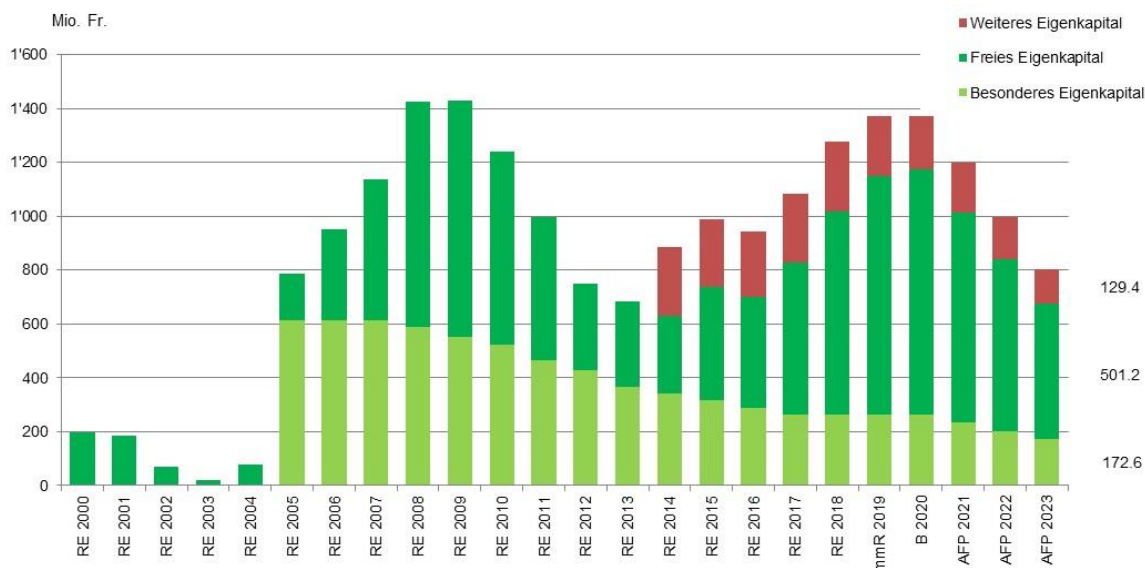


Abbildung 14: Entwicklung des freien, besonderen und weiteren Eigenkapitals, RE 2000 – AFP 2023

Wie aus Abbildung 14 hervorgeht, stieg der Eigenkapitalbestand bis im Jahr 2009 auf über 1,4 Mrd. Franken an. Mit dem Rechnungsabschluss 2010 setzte der Rückgang der freien Reserven und damit des gesamten Eigenkapitalbestands ein. In den Jahren 2010 bis 2012 wurden Bezüge aus dem freien Eigenkapital in der Gesamthöhe von mehr als 550 Mio. Franken vorgenommen, um die Stabilisierung des Kantonshaushalts sicherzustellen. Durch die Umsetzung der beiden Sparpakete I und II sowie des Entlastungsprogramms (EP) 2013 konnten der Haushalt konsolidiert und die Eigenkapitalbezüge stark reduziert werden. Ein letzter Bezug aus dem freien Eigenkapital von 17 Mio. Franken erfolgte in der Rechnung 2016 zur Finanzierung der Übergangsmassnahme Ü1 aus dem EP 2013.

Der Anstieg des freien Eigenkapitals im Rechnungsjahr 2017 ist auf den a.o. Aufwertungsgewinn im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde zurückzuführen (Auflösung stiller Reserven). Das führt auf den ersten Blick zu einem finanzpolitisch grösseren Handlungsspielraum. Zu beachten ist jedoch, dass dieser Aufwertungsgewinn ein reiner Bucheffekt ist und nicht zu einem finanziellen Mittelzufluss führt. Das freie Eigenkapital entwickelt sich bis und mit dem Budget 2020 weiter positiv und beträgt per Ende 2020 mutmasslich mehr als 900 Mio. Franken. Diese Entwicklung ist auf die positiven Rechnungsabschlüsse zurückzuführen. Aufgrund der im AFP 2021–2023 eingestellten hohen Aufwandüberschüsse reduziert sich das freie Eigenkapital bis Ende 2023 auf mutmasslich rund 500 Mio. Franken. In diesem Zusammenhang und mit Blick auf die anstehenden Aufgaben und die nachstehend aufgeführten Chancen und Risiken der Haushaltsentwicklung ist festzuhalten, dass ein wesentlicher Eigenkapitalbestand von zentraler Bedeutung ist. In den Planjahren des AFP 2021–2023 sind (noch) keine Bezüge aus dem freien Eigenkapital eingerechnet. Es ist nicht auszuschliessen, dass in diesen Jahren Eigenkapitalbezüge notwendig werden, um ein schuldenbremsekonformes Budget vorlegen zu können.

Mit der Einführung des neuen Harmonisierten Rechnungsmodells HRM2 im Jahr 2014 wurde mit dem sogenannten «Weiteren Eigenkapital» eine dritte Eigenkapitalkategorie geschaffen. Bei diesen Mitteln handelt es sich hauptsächlich um Verpflichtungen gegenüber Spezialfinanzierungen und somit um zweckgebundene Mittel, die nicht zur Stabilisierung des kantonalen Haushalts im Sinne einer Reserveauflösung verwendet werden können.

4 Langfristige Investitionsplanung

4.1 Hochbauten

4.1.1 Immobilienportfolio Hochbauten

Das Immobilienportfolio Hochbauten (gemäss Art. 2 der Immobilienverordnung [sGS 733.1; abgekürzt ImmoV]) enthält per 1. Januar 2019 rund 490 Gebäude im Verwaltungs- und Finanzvermögen des Kantons. Der versicherte Neuwert aller Gebäude beträgt rund 2,145 Mrd. Franken. Periodisch werden die Neu- und Zeitwerte durch die Gebäudeversicherung überprüft und aktualisiert. Als Referenz zum Ende 2015 erstmalig festgelegten Plafond Hochbauten von 124 Mio. Franken betrug der versicherte Neuwert des Immobilienportfolios Hochbauten per 1. Januar 2016 rund 1,97 Mrd. Franken.

Untenstehende Tabelle zeigt die Veränderungen im Bestand und die erwartete Entwicklung des Immobilienportfolio-Neuwertes. Berücksichtigt sind dabei die Neuregelung bei den Fachhochschulen und die beschlossene Eigentumsübertragung des Zentrums für Labormedizin (ZLM) in St.Gallen (23.19.01).

Stand und Veränderungen	GVA-Neuwert in Mio. Franken	Relative Entwicklung in Prozentpunkte
Stand 1.1.2016 – Festlegung Plafond Hochbauten mit 124 Mio. Franken	1'970	100
Stand 1.1.2019 – inkl. Übernahme Liegenschaften HSR Rapperswil seit 01.01.2017 – inkl. Übernahme Liegenschaft FH St.Gallen per 01.01.2019	2'145 131,7 88,5	109 (gerundet)
Stand 1.1.2020 – inkl. Übergabe Liegenschaften ZLM St.Gallen per 01.01.2020	rund 2'200 – 9,5	112 (gerundet)
Stand 1.1.2021 – inkl. Übernahme Liegenschaften NTB Buchs per 01.01.2021	rund 2'300 57,3	117 (gerundet)

Die Segmentierung des Immobilienportfolios erfolgt nach funktionalen Kriterien in einzelne Portfolios bzw. Teilportfolios. Der Immobilienportfolio-Neuwert verteilt sich auf die einzelnen Teilportfolios sehr unterschiedlich. Durch die beschriebenen Mutationen im Bestand wird das Teilportfolio Bildung über 50 Prozent des gesamten Immobilienwertes darstellen.

Teilportfolios	Neuwerte (gerundet in Franken)
A00 Allgemeine Verwaltung	182 Mio.
A01 Öffentliche Sicherheit	358 Mio.
A02 Bildung	1'083 Mio.
A03 Kultur und Freizeit	176 Mio.
A04 Gesundheit	297 Mio.
A05 Soziale Wohlfahrt	33 Mio.
A06 Verkehr	5 Mio.
A07 Umwelt	1 Mio.
A08 Volkswirtschaft	10 Mio.
Total	2'145 Mio.

Das Immobilienportfolio Hochbauten ist in ständiger Veränderung. Grösse und Wert werden durch Erwerb und Verkauf von Grundstücken (vgl. Aussagen in obiger Tabelle zu Übernahme und Übergabe von Bauten), die jährlichen Massnahmen für den Erhaltungs- und Nutzerbedarf wie auch durch die periodischen Index-Anpassungen der Versicherungswerte durch die GVA beeinflusst. Weil Instandsetzungen und Erneuerungen primär der fortschreitenden Entwertung der Bauten entgegenwirken, führen diese nur geringfügig durch Anpassungen an neue technische oder energetische Anforderungen auch zu einem höheren Neuwert. Anders verhält es sich mit dem Nutzerbedarf. Der Flächenzuwachs wie auch die Anpassungen an neue Nutzeranforderungen tragen zu einem grösseren Immobilienbestand mit einem höheren Neuwert bei.

In Abbildung 15 ist eine Prognose der Entwicklung des GVA-Neuwertes Immobilienportfolio Hochbauten auf Grund des prognostizierten jährlichen Wertzuwachs dargestellt. Die Prognose berücksichtigt anhand von Annahmen die genehmigten Vorhaben und die Projekte im Genehmigungsprozess und deren Auswirkungen auf den Neuwert wie auch die Zu- und Abgänge des Immobilienportfolios. Nicht berücksichtigt sind periodische Index-Anpassungen der Gebäudeversicherung. Im Betrachtungszeitraum bis in das Jahr 2034 wird von einem Neuwertanstieg um etwa einen Drittel auf etwa 3 Mrd. Franken ausgegangen.

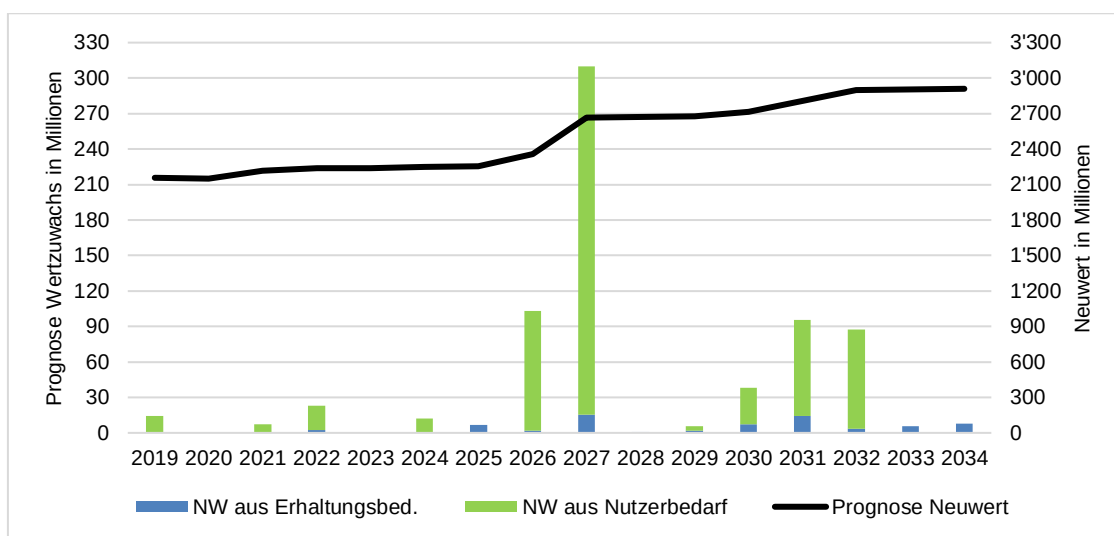


Abbildung 15: Prognose Entwicklung GVA-Neuwert Immobilienportfolio Hochbau

4.1.2 Plafond Hochbauten

Mit der Botschaft zum Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 (33.17.04) vom 20. Dezember 2016 wurde erstmalig der Neuberechnete Plafond Hochbauten mit 124 Mio. Franken bzw. 136 Mio. Franken einschliesslich «overbooking» festgelegt.

Der Plafond ist prospektiv und retrospektiv im 5-Jahresmittel des Aufwandes für Gross- und Kleinvorhaben in der Erfolgsrechnung, bestehend aus der Summe der Abschreibungstranchen für Sonderkredite und des Kredites für Bauten und Renovationen, einzuhalten.

Der Plafond Hochbauten ist langfristig ausgerichtet, wobei eine periodische Überprüfung mit der Legislaturplanung angebracht erscheint. Bei Strukturveränderungen (z.B. Immobilienübertragungen, Immobilienabgänge) soll der Plafond überprüft und bei Bedarf angepasst werden. Zudem soll der Plafond alle vier Jahre der allgemeinen Bauteuerung⁶ angepasst werden, wobei diese die Zuwachsrate des Steuerertrags nicht übersteigen darf.

4.1.3 Hochbautenprogramm 2020–2029

Das Hochbautenprogramm enthält die priorisierten Vorhaben über einen Zeitraum von 10 Jahren (1 Budgetjahr, 3 Finanzplanjahre, 6 weitere Jahre) und die nicht priorisierten Vorhaben darüber hinaus. Die in den nachfolgenden Abschnitten aufgeführten priorisierten und nicht priorisierten Vorhaben entsprechen denjenigen des Hochbautenprogramms 2020–2029.

Die finanziellen Auswirkungen der erfolgten und geplanten Kreditbeschlüsse sind in der Erfolgsrechnung der Staatsverwaltung als Abschreibungsaufwand enthalten und langfristig kalkulierbar.

⁶ Bundesamt für Statistik; Teilindex Hochbau Schweiz, (Basis Oktober 2015 = 100): <https://www.bfs.admin.ch/bfs/de/home/statistiken/preise/baupreise.html>

Die Abschreibungen beginnen grundsätzlich zwei Jahre nach dem Jahr der Beschlussfassung durch den Kantonsrat zu den entsprechenden Kreditbeschlüssen.

In der Abbildung 16 wird der jährliche Abschreibungsaufwand nach Genehmigungsstand – entsprechend den Teilschritten im Genehmigungsprozess (Art. 12 ImmoV) – abgebildet. Alle Vorhaben sind soweit möglich mit dem erwarteten Kreditbedarf hinterlegt. Bei den Projektinitiiierungen ist dies noch nicht der Fall. Diese beruhen auf den Zustandsbeurteilungen des Immobilienbestandes und werden deshalb nur als Tendenz und nicht als Betrag dargestellt.

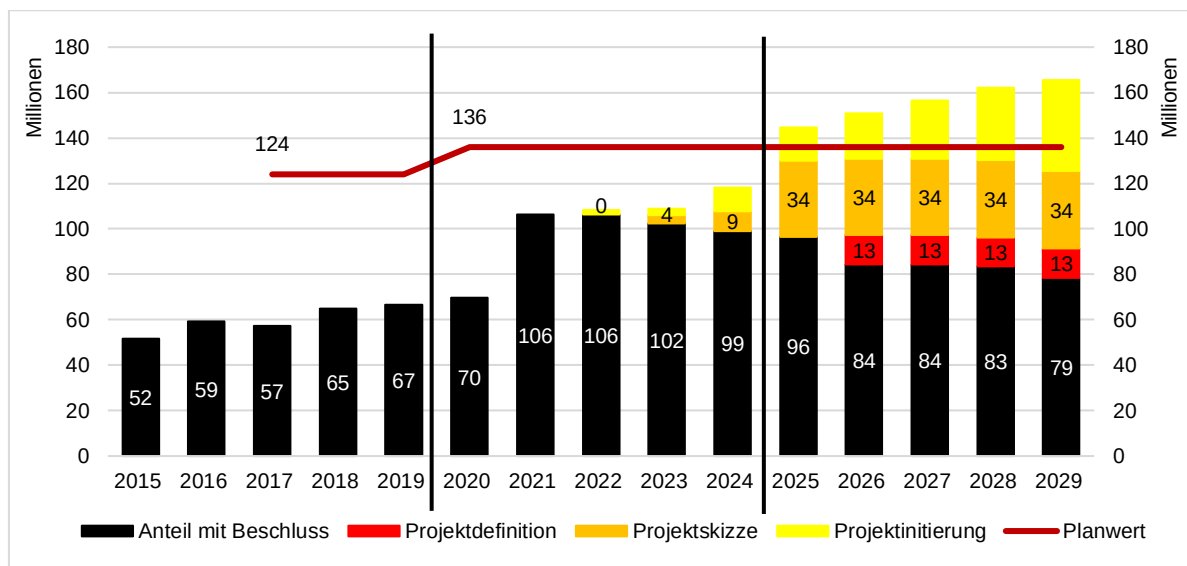


Abbildung 16: Erfolgsrechnung – Jährlicher Abschreibungsaufwand Hochbauten nach Genehmigungsstand (aktualisiert per 30. Nov. 2019)

In der Grafik sind zwei sprunghafte Anstiege des jährlichen Aufwandes in den Jahren 2021 und 2025 erkennbar. Der Anstieg im Jahr 2021 ist begründet durch die sehr hohen Kreditbeschlüsse im Jahr 2019 für die Bildungsbauten in St.Gallen und Wattwil wie auch das Klanghaus in Togggenburg. Letzterer im Jahr 2025 ist noch abhängig vom Projektfortschritt im Genehmigungsprozess der geplanten grösseren Beschlüsse für das Verwaltungszentrum West und die neue Kantons- und Stadtbibliothek in St.Gallen. Im Detail sind in den einzelnen Genehmigungsschritten die nachfolgenden Vorhaben enthalten:

Vorhaben mit Kreditbeschluss oder noch ausstehender Bauabrechnung

- Fischereizentrum Steinach, Neubau
- Landwirtschaftliches Zentrum Rheinhof Salez, Teilabbruch und Ersatzneubau
- Theater St.Gallen, Erneuerung und Umbau
- Hochschule für Technik Rapperswil, Neubau Forschungszentrum
- Kantonsschule Sargans, Teilabbruch und Erweiterung
- BZB Buchs, Instandsetzung
- Universität St.Gallen, Instandsetzung Bibliothek Rosenberg
- Verwaltungsgebäude Lämmlibrunnenstrasse 54 St.Gallen, Instandsetzung und Erneuerung Hochhaus
- Regionalgefängnis Altstätten, Umbau und Erweiterung
- Polizeistation Wil, Erwerb und Umbau Liegenschaft Bronschhoferstrasse
- Strafanstalt Saxerriet, Neubau Unterhaltszentrum
- Strafanstalt Saxerriet, Arealinterner Wärmeverbund und Instandsetzung Gebäude G1 mit Wärmeübergabestation
- Psychiatrische Klinik St.Pirminsberg Pfäfers, Sanierung Klostergebäude
- Psychiatrische Klinik Wil, Teilsanierung Aufnahmegebäude A01
- Psychiatrische Klinik Wil, Erneuerung Werkleitungen und Unterstationen Klink-Areal
- Psychiatrische Klinik Wil, Haus A09 Neubau Forensikstation
- Klanghaus Toggenburg, Neubau
- Universität St.Gallen, Neubau Platztor
- Kantonsschule Wattwil, Gesamterneuerung
- Berufs- und Weiterbildungszentrum Toggenburg, Erneuerung und Erweiterung
- Gewerbliches Berufs- und Weiterbildungszentrum St.Gallen, Gesamterneuerung Standort De-mutstrasse

Vorhaben mit genehmigter Projektdefinition

- Kantons- und Stadtbibliothek St.Gallen, Neubau (Ersatz)

–

Vorhaben mit genehmigter Projektskizze

- Staatsarchiv St.Gallen, Neubau (Ersatz)
- Verwaltungszentrum West (Verwaltungszentrum, Gefängnis, Notrufzentrale), St.Gallen, Neubau (Ersatz)
- Mingerstrasse 2 St.Gallen, Ersatzstandort Kapo Sicherheitspolizei
- Standortüberprüfung Kantonale Verwaltungsstellen Uznach

Die Vorgaben zur Einhaltung des Plafond Hochbauten werden retrospektiv, durchschnittlich 124 Mio. Franken im Zeitraum 2015–2019, wie auch prospektiv, durchschnittlich 136 Mio. Franken im Zeitraum 2020–2024, eingehalten.

4.1.4 Geplante Mittelverwendung nach Nutzer- und Erhaltungsbedarf

Die Immobilienstrategie enthält die Leitsätze und strategischen Ziele der Entwicklung des Immobilienportfolios Hochbauten und wird periodisch durch die Regierung genehmigt. Die Regierung strebt insbesondere an, einen Anteil von zwei Dritteln am Plafond Hochbauten für die Werterhaltung einzusetzen. Die quantitative Vergrößerung des Immobilienportfolios durch zusätzlichen Nutzerbedarf führt in der Folge zu einem höheren Immobilienwert und steigendem Erhaltungsbedarf.

Wie Abbildung 17 in absoluten Werten aufzeigt, soll der Betrag für den Erhaltungsbedarf von 40 Mio. Franken im Jahr 2020 bis in das Jahr 2029 auf etwa 96 Mio. Franken wesentlich erhöht werden. Die kontinuierliche Erhöhung des Abschreibungsaufwandes bestätigt die strategiekonforme Mehrjahresplanung für den Werterhalt des Immobilienportfolios. Weil jedoch parallel auch der Nutzerbedarf kontinuierlich ansteigt, kann das strategische Bestreben von zwei Dritteln Erhal-

tungsbedarf und einem Drittel Nutzerbedarf vorerst nicht erreicht werden. Per 2029 wird der Anteil für den Erhaltungsbedarf bei 58 Prozent und derjenige für den Nutzerbedarf bei 42 Prozent zu liegen kommen (vgl. auch Abschnitt 8.1).

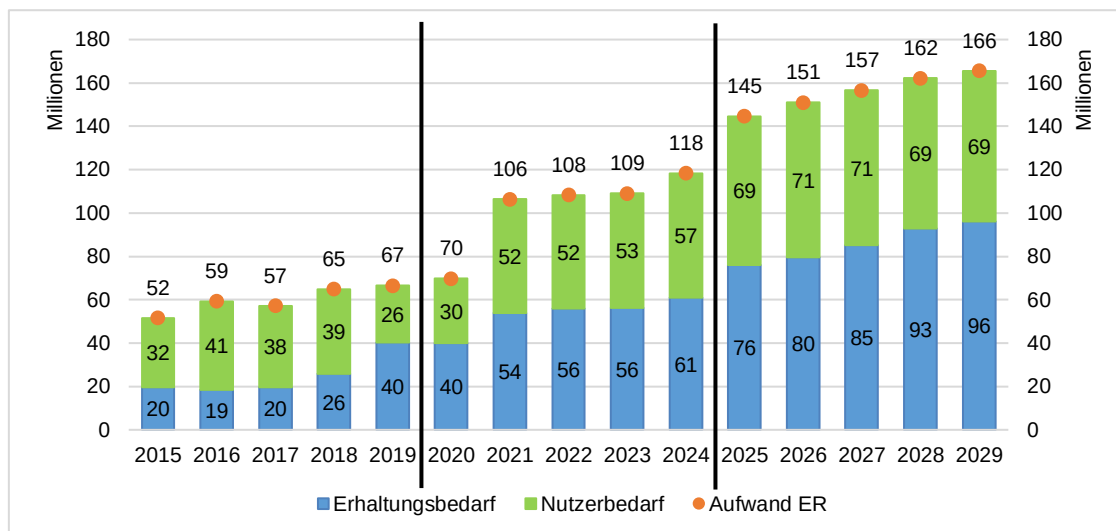


Abbildung 17: Erfolgsrechnung – Jährlicher Abschreibungsaufwand Hochbauten nach Mittelverwendung (Rundungsabweichungen)

4.1.5 Zustandsbeurteilung als Grundlage für Erhaltungsbedarf

Das Hochbauamt beurteilt periodisch den Zustand der eigenen Gebäude im Immobilienportfolio mit dem Instrument STRATUS⁷. Um Aufwand und Nutzen zu optimieren, erfolgt die systematische Beurteilung nur bei Gebäuden mit einem Neuwert von grösser als 0,5 Mio. Franken. Weil mit diesem Vorgehen 99 Prozent des Immobilienportfolio-Neuwertes erfasst werden, ist das Ergebnis äusserst aussagekräftig.

Die Auswertung der fünf grössten Teilportfolios zeigt für die einzelnen Gebäudezustände nachfolgendes Bild. Das mit rund 50 Prozent Anteil grösste Teilportfolio A02 Bildung weist einen verhältnismässig kleinen Anteil an schadhafte Beurteilungen aus. Mit den geplanten Instandsetzungen und Erneuerungen bei den Projekten Bibliotheksgebäude Universität, GBS Riethüsli St.Gallen, Campus Wattwil und Kantonsschule Sargans wird ein wichtiger Beitrag zur Werterhaltung der Bauten und Abbau des aufgestauten Unterhalts im Teilportfolio Bildung geleistet. Dasselbe gilt für das Projekt Theater St.Gallen als grösster Baute im Teilportfolio A03 Kultur und Freizeit.

⁷ STRATUS ist ein informatikunterstütztes Bewertungsinstrument für den Gebäudezustand zur strategischen Planung.

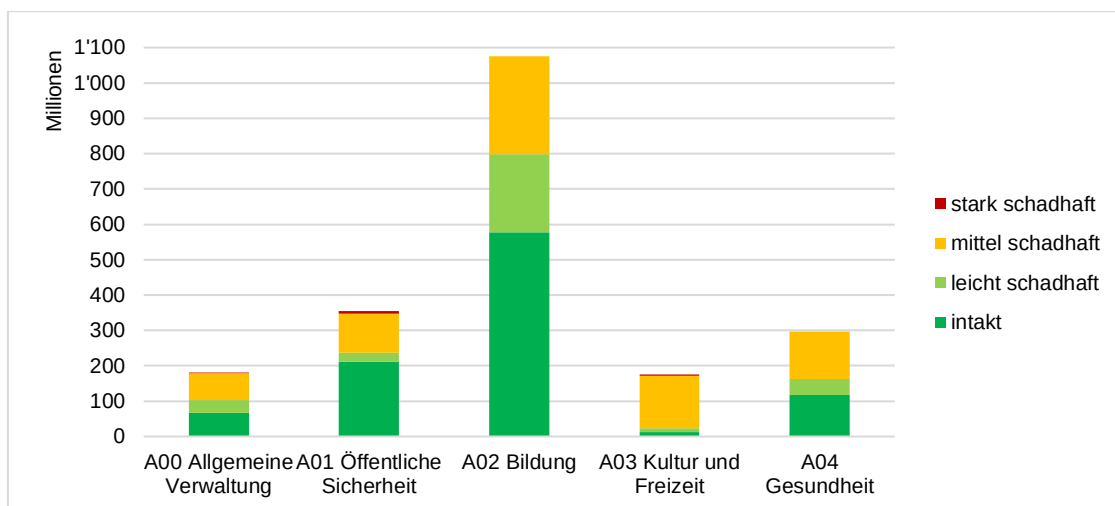


Abbildung 18: Zustand Teilportfolios A00 bis A04, Vergleich anhand Neuwert (absoluter Zustandsanteil)

4.1.6 Aufgestauter Unterhalt

Die Regierung hat sich bei der Beratung der langfristigen Finanz- und Investitionsplanungen wiederholt für die Werterhaltung der Immobilien ausgesprochen. In der Langfristplanung werden deshalb Erhaltungsbedürfnisse gegenüber Nutzerbedürfnissen höher gewichtet und mit folgenden Erkenntnissen begründet:

- Die Instandsetzung und Erneuerung von Gebäuden kann nicht «weggespart» und nur begrenzt «aufgestaut» werden.
- Das Risiko von Personen- und Sachschäden steigt mit zunehmendem Rückstand, weil die Bauteile die Anforderungen nicht mehr erfüllen bzw. Brandschutz, Erdbebensicherheit usw. nicht mehr gewährleistet werden.
- Nicht zeitgerecht erfolgte Instandsetzungen von Bauteilen und Erneuerungen von Gebäuden sind langfristig unwirtschaftlich, weil sie die laufenden Instandhaltungskosten erhöhen, zu Folgeschäden führen und Risiken für die Nutzung darstellen.

Der aufgestaute Unterhalt (oder in anderen Worten die Differenz zwischen den für den langfristigen Werterhalt der Objekte nötigen Instandsetzungen und den bereits geplanten Instandsetzungen) hat sich seit der letzten Betrachtung deutlich reduziert. Einerseits zeigt sich in der Abbildung 19, dass die nötigen Instandsetzungen zum heutigen Zeitpunkt im Vergleich zum 2015 angestiegen sind. Der aktualisierte Wert der Instandsetzungen SOLL (Instandsetzungskosten, Anpassungen an Normen und Gesetze, Provisorien) berücksichtigt das seit 2015 vergrösserte Immobilienportfolio und die Erhöhung der Instandsetzungskosten durch die Vergrösserung des Portfolios aufgrund von Nutzerbedürfnissen. Andererseits berücksichtigt die aktuelle Mehrjahresplanung mehr Vorhaben zum Abbau des aufgestauten Unterhalts. So wurde innerhalb des Kredites Kleinvorhaben der Anteil für Erneuerungen erhöht oder im Rahmen der Budgetberatung die Genehmigung für kleinere Grossvorhaben mit überwiegendem Erneuerungsbedarf bewilligt. Im Vergleich Stand 2015 mit Stand 2019 werden neu noch 230 Millionen Franken aufgestauter – somit noch nicht eingeplanter – Unterhalt ausgewiesen. Obwohl die Mehrheit der Vorhaben erst in der Planung und noch nicht umgesetzt sind, geht die Entwicklung in die richtige Richtung.

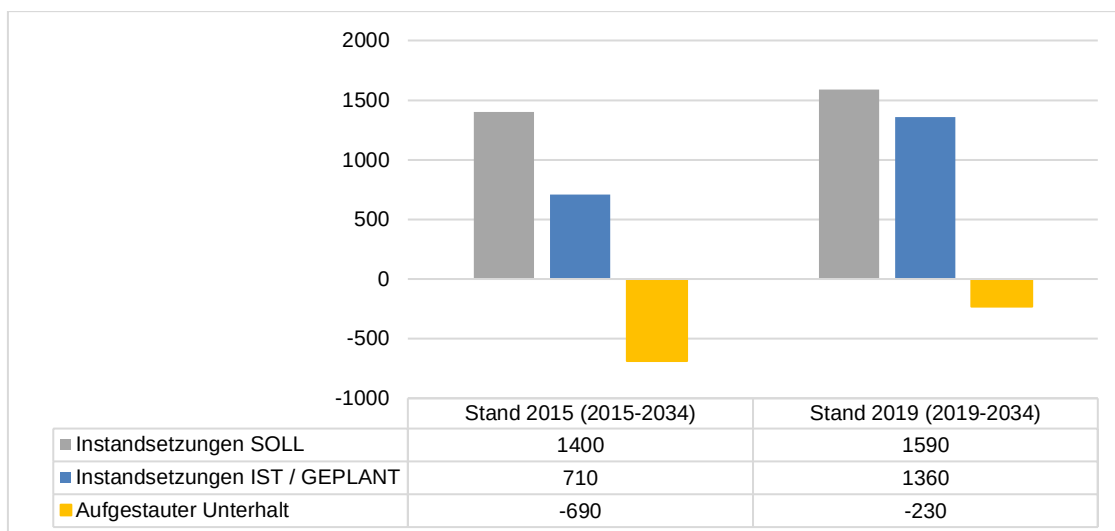


Abbildung 19: Mehrjahresauswertung der Ausgaben für Gross- und Kleinvorhaben 2015–2034

4.2 Investitionsbeiträge, technische Einrichtungen und weitere Vorhaben der Investitionsrechnung

Nebst dem jährlichen Hochbautenprogramm umfasst das Investitionsprogramm auch Investitionsbeiträge an Dritte sowie Investitionen für technische Einrichtungen der Zentralverwaltung (Zeithorizont 10 Jahre). In das Investitionsprogramm werden Vorhaben aufgenommen, die einen kantonalen Finanzierungsanteil ausweisen, der grösser ist als 3 Mio. Franken. Diese Vorhaben werden alle über die Investitionsrechnung abgewickelt. Je Vorhaben ist jeweils auch der Abschreibungsbeginn ausgewiesen. Dadurch wird ein Querbezug zur Erfolgsrechnung hergestellt.

Mit dem AFP 2021–2023 vom 17. Dezember 2019 (33.20.04) wird dem Kantonsrat in Beilage A das Investitionsprogramm 2020–2029 (einschliesslich Hochbautenprogramm 2019) zugestellt.

5 Entwicklungsperspektiven

5.1 Langfristprojektion 2023–2029

5.1.1 Allgemeines

Zur Beurteilung der über den dreijährigen AFP-Zeitraum 2021 bis 2023 hinausgehenden finanziellen Entwicklungsperspektiven des Kantons St.Gallen wurde eine Langfristprojektion 2023–2029 erarbeitet. Die Erarbeitung der Projektion erfolgte in Analogie zur Projektion 2019–2035, die Bestandteil der Langfristigen Finanzperspektiven 2015 war. Im Gegensatz zur erstmaligen Projektion 2019–2035 wurde der Beobachtungszeitrahmen auf zehn Jahre halbiert (Budget 2020–2029).

Mit Hilfe dieser Langfristprojektion sollen die zukünftigen Herausforderungen im kantonalen Haushalt aufgezeigt und bewertet werden. Das Ziel der Langfristprojektion ist nicht die Ermittlung einer präzisen Prognose des Rechnungsergebnisses im Jahr 2029. Diese Zielsetzung wäre aufgrund des Zeithorizonts und der vielen Unsicherheiten auf der Aufwand- wie auch der Ertragsseite vermessen. Vielmehr sollen die mutmasslich zu erwartenden Entwicklungen sowie die Sensitivitäten der Planwerte aufgezeigt werden.

5.1.2 Vorgehen

Grundlage der Langfristprojektion ist ein einfaches volkswirtschaftliches Modell, das auf den Zahlen des Budgets 2020 und des AFP 2021–2023 des allgemeinen Haushalts (exkl. Spezialfinanzierungen, die in sich geschlossen sind und den allgemeinen Haushalt nicht belasten) basiert. Mit

Hilfe des nachfolgend beschriebenen Modells wurden gestützt auf zentral definierte Parameter wie Bevölkerungswachstum (gesamt und Anteil 65plus), Preis- und Zinsentwicklung sowie Wirtschaftswachstum durch entsprechende Gewichtung der Parameter die jährlichen Wachstumsraten je zweistelliger Kontengruppe (Sachgruppe) hergeleitet. Diese einzelnen Wachstumsraten wurden anschliessend je Sachgruppe auf einen Zeithorizont bis 2029 projiziert. Stehen im Projektionszeitraum 2023–2029 strukturelle Veränderungen in der Aufgabenerfüllung an (bspw. Systemwechsel NFA), so macht ein pauschales Hochrechnen nicht in jedem Fall Sinn. Entsprechende Anpassungen wurden in der Projektion in wenigen Einzelfällen manuell berücksichtigt. Die aus dem Modell abgeleiteten Wachstumsraten (einschliesslich manueller Korrekturen) je Sachgruppe wurden anschliessend mit Werten aus der Vergangenheit und der aktuellen Planung verglichen und plausibilisiert.

5.1.3 Modell

Das untenstehend aufgeführte Modell, das in identischer Form bereits für die Projektion 2019–2035 verwendet wurde, stellt die Basis zur Herleitung der Wachstumsraten je Sachgruppe dar:

Modellannahmen

Aufwandkomponenten

$$30_ \text{Personalaufwand} = \frac{3}{4}POP + \frac{1}{3}BIP + P$$

$$31_ \text{Sachaufwand} = BIP + P$$

$$32_ \text{Passivzinsen} = I + P, \text{ manuelle Anpassungen}^8$$

$$33_ \text{Abschreibungen} = POP + P, \text{ manuelle Anpassungen}^9$$

$$34_ \text{Anteile und Beiträge ohne Zweckbindungen} = \frac{1}{2}POP + \frac{1}{2}BIP + P, \text{ manuelle Anpassungen}^{10}$$

$$35_ \text{Entschädigungen an Gemeinwesen} = POP + P$$

$$36_ \text{Staatsbeiträge} = POP + \frac{1}{2}POP_{65plus} + \frac{1}{2}BIP + P, \text{ manuelle Anpassungen}^{11}$$

$$37_ \text{Durchlaufende Beiträge} = BIP + P$$

$$38_ \text{Fondierungen} = \text{stabil, sprich Wachstum von } 0,00 \%$$

$$39_ \text{Interne Verrechnungen} = \frac{1}{2}POP + \frac{1}{2}BIP + P$$

Ertragskomponenten

$$40_ \text{Steuern} = POP + BIP + P, \text{ manuelle Anpassungen}^{12}$$

$$41_ \text{Regalien und Konzessionen} = BIP + P$$

$$42_ \text{Vermögenserträge} = BIP + P$$

$$43_ \text{Entgelte} = \frac{1}{2}POP + \frac{1}{2}BIP + P$$

$$44_ \text{Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung} = POP + BIP + P, \text{ manuelle Anpassungen}^{13}$$

$$45_ \text{Rückerstattungen von Gemeinwesen} = POP + P$$

$$46_ \text{Beiträge für eigene Rechnung} = POP + \frac{1}{2}POP_{65plus} + \frac{1}{2}BIP + P, \text{ manuelle Anpassungen}^{14}$$

$$47_ \text{Durchlaufende Beiträge} = BIP + P$$

$$48_ \text{Defondierungen, manuelle Anpassungen}^{15}$$

⁸ Weiterzug Planwert 2023 auf tiefem Wert aufgrund hoher Unsicherheit bezüglich Zinsentwicklung.

⁹ Investitionsprogramm 2020–2029 als Basis, Annahmen betreffend Abschreibungen Strassen.

¹⁰ Abbaupfad Härteausgleich NFA und Weiterzug innerkantonalen Finanzausgleich mit Teuerung.

¹¹ 50 Prozent Gewichtung Wachstum bedeutendste Staatsbeiträge (Einschätzung Departemente) und 50 Prozent Wachstum gemäss Modell.

¹² 50 Prozent Gewichtung Wachstum Steuererträge gemäss Wachstum AFP 2021–2023 und 50 Prozent Wachstum gemäss Modell.

¹³ Berücksichtigung Systemwechsel NFA per 2020.

¹⁴ Berücksichtigung Wachstum der Sachgruppe 36 Staatsbeiträge.

¹⁵ Berücksichtigung auslaufender Bezug besonderes Eigenkapital per 2029 (letzter Anteil in der Höhe von 19,6 Mio. Franken).

$$49_ \text{Interne Verrechnungen} = \frac{1}{2} POP + \frac{1}{2} BIP + P$$

Im Vergleich zur letztmaligen Projektion 2019–2035 wurden aufgrund veränderter makroökonomischer Rahmenbedingungen einzelne Parameter aktualisiert. Die in der Projektion 2023–2029 verwendeten Parameter sind folgende:

Parameter	Annahmen Projektion 2019–2035	Annahmen Projektion 2023–29	Bemerkungen
Bevölkerungswachstum (POP)	+0,69 %	+0,59 %	Ist-Wert 2018 wurde verwendet, in Analogie zu Ist-Wert 2015 in der Projektion 2019–2035
Bevölkerungswachstum 65plus (POP65plus)	+2,20 %	+3,40 %	Aktualisierung Wachstumsprognose für Personen- gruppe 65plus für Beobachtungszeitraum 2023– 2029
Preisentwicklung (P)	+1,00 %	+0,40 %	Teuerungselement in letztmaliger Prognose war zu hoch. LIK Ende 2016: 100,0, LIK Okt. 2019: 101,8 LIK-Prognose seco 2020: 0,4 %
Realzins (I)	+1,50 %	+0,00 %	Aktualisierung aufgrund Zinsumfeld. Der Zinssatz beeinfluss gemäss Modell lediglich die Passivzinsen (Konto 33)
Wirtschaftswachstum (BIP)	+1,00 %	+1,00 %	Gegenüber der Projektion 2019–2035 wurde keine Anpassung vorgenommen

5.1.4 Ergebnis

Ausgehend von den aufgeführten Parametern und den manuellen Anpassungen wurden je Sachgruppe unterschiedliche Wachstumsannahmen hergeleitet und auf das Jahr 2029 projiziert. Im Ergebnis resultieren wie untenstehende Übersicht zeigt in der Langfristprojektion 2023–2029 ein durchschnittliches jährliches Aufwandwachstum von 1,84 Prozent sowie ein Ertragswachstum von 1,69 Prozent. Ausgehend vom Aufwandüberschuss im AFP 2023 von rund 136 Mio. Franken resultiert im Projektionsjahr 2029 ein Aufwandüberschuss in der Grössenordnung von 201 Mio. Franken. Sprich, durch die Asymmetrie zwischen Aufwand- und Ertragswachstum resultiert gegenüber dem Planwerte 2023 eine mutmassliche Ergebnisverschlechterung um rund 65 Mio. Franken.

Nr.	Bezeichnung	AFP 2023	Wachstum p.a.	Projektion 2029
30	Personalaufwand	728	+1,17 %	781
31	Sachaufwand	401	+1,40 %	436
32	Passivzinsen	12	0,00 %	12
33	Abschreibungen	210	–2,32 %	182
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	655	+1,41 %	712
35	Entschädigungen an Gemeinwesen	92	+0,99 %	98
36	Staatsbeiträge	2'427	+2,69 %	2'846
37	Durchlaufende Beiträge	234	+1,40 %	255
38	Fondierungen	4	0,00 %	4
39	Interne Verrechnungen	262	+1,20 %	281
Total Aufwand		5'026	+1,84 %	5'607
40	Steuern	2'211	+2,01 %	2'491
41	Regalien und Konzessionen	15	+1,40 %	16
42	Vermögenserträge	139	+1,40 %	152
43	Entgelte	279	+1,20 %	300
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	663	+0,41 %	679
45	Rückerstattungen von Gemeinwesen	63	+0,99 %	66
46	Beiträge für eigene Rechnung	814	+2,69 %	954

47 Durchlaufende Beiträge	234	+1,40 %	255
48 Defondierungen	33	–6,53 %	22
49 Interne Verrechnungen	439	+1,20 %	472
Total Ertrag	4'890	+1,69 %	5'406
Saldo (Gewinn + / Verlust –)	–136		–201

in Mio. Franken, allgemeiner Haushalt

In untenstehender Abbildung 20 sind die Erkenntnisse aus der Projektion 2023–2029 grafisch dargestellt.

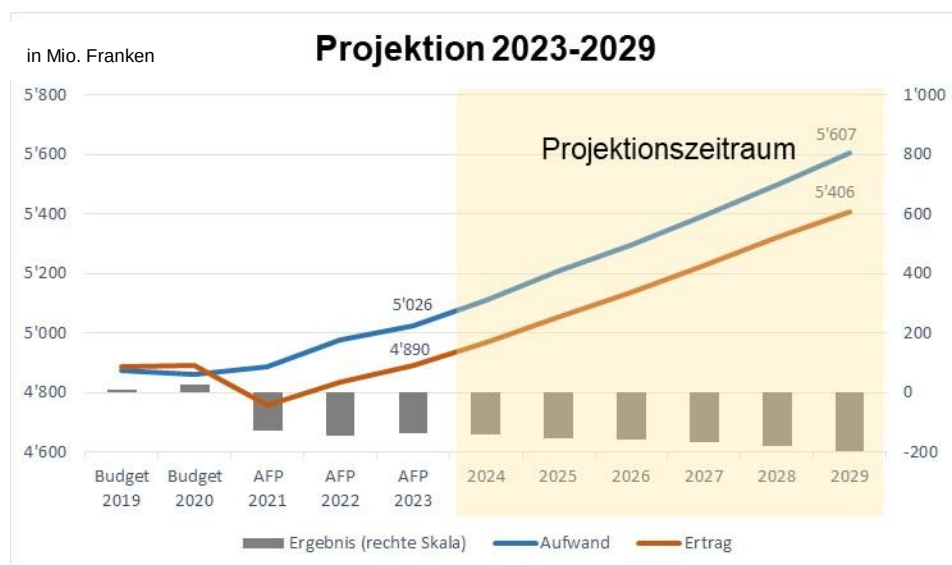


Abbildung 20: Langfristprojektion 2023–2029 auf der Basis der Planwerte B 2019, B 2020 und AFP 2021–2023

5.1.5 Sensitivitäten

Der Festlegung der Wachstumsraten der Staatsbeiträge und der Steuererträge kommt eine zentrale Bedeutung in der Langfristprojektion 2023–2029 zu, da diese Positionen im AFP 2023 Anteile von knapp 48 Prozent am Gesamtaufwand bzw. 45 Prozent am Gesamtertrag des allgemeinen Haushalts aufweisen. Angesichts dieser hohen Bedeutung wird nachfolgend ein Blick auf die jeweiligen Sensitivitäten geworfen.

Die Projektion 2023–2029 basiert diesbezüglich auf folgenden Annahmen:

- Wachstum Staatsbeiträge: +2,69 Prozent p.a.
- Wachstum Steuern: +2,01 Prozent p.a.

Die nachfolgenden Werte zeigen, dass der Saldo des Gesamthaushalts je nach Entwicklungspfad der beiden Haupttreiber aufgrund der hohen Sensitivitäten stark variieren kann.

5.1.5.a Sensitivitäten Staatsbeiträge

Die untenstehende Übersicht zeigt Sensitivitäten bei den bedeutendsten Staatsbeiträgen im kantonalen Haushalt auf. Würde von den unterlegten Wachstumspfaden um $\pm 0,5$ Prozentpunkte nach unten oder oben abgewichen, hätte dies wesentliche Effekte auf die Ergebnisse der Projektion 2029.

	Entwicklungspfad Langfristprojektion 2029	+0,5 Prozentpunkte	–0,5 Prozentpunkte
Staatsbeiträge (36), davon	+2,69 % (2'845,8 Mio. Fr.)	+3,19 % (+85 Mio. Fr.)	+2,19 % (–82,0 Mio. Fr.)
Ergänzungsleistungen AHV	+3,38 % (280,8 Mio. Fr.)	+3,88 % (+8,2 Mio. Fr.)	+2,88 % (–8,1 Mio. Fr.)

Ergänzungsleistungen IV	+3,10 % (185,6 Mio. Fr.)	+3,60 % (+5,5 Mio. Fr.)	+2,60 % (–5,3 Mio. Fr.)
Invalidität	+2,09 % (192,1 Mio. Fr.)	+2,59 (+5,7 Mio. Fr.)	+1,59 % (–5,6 Mio. Fr.)
Bildung	+1,00 % (516,5 Mio. Fr.)	+1,50 % (+15,5 Mio. Fr.)	+0,50 % (–15,2 Mio. Fr.)
IPV	+2,50 % (324,0 Mio. Fr.)	+3,00 % (+9,6 Mio. Fr.)	+2,00 % (–9,4 Mio. Fr.)
Innerkantonale Hospitalisationen	+2,50 % (551,7 Mio. Fr.)	+3,00 % (+16,3 Mio. Fr.)	+2,00 % (–16,0 Mio. Fr.)
Ausserkantonale Hospitalisationen	+2,30 % (161,8 Mio. Fr.)	+2,80 % (+4,8 Mio. Fr.)	+1,80 % (–4,7 Mio. Fr.)

– Erläuterungen zum unterlegten Entwicklungspfad bei den Ergänzungsleistungen

Ergänzungsleistungen zu AHV und EL zu IV bis und mit AFP 2023: In den Ausgaben berücksichtigt sind die Auswirkungen der EL-Reform gemäss Bericht EL-Wirkungsreform vom 17. September 2019 der Firma Schumacher Strässle. Nicht berücksichtigt sind: Einfluss Förderung betreutes Wohnen, IVSE-Anerkennung Pflegeheim Eggfeld und allfällige weitere Einrichtungen, PF zu IV (Selbstbehalt Pflegefinanzierung). Prognose Jahre 2024 ff: In den Ausgaben sind die Auswirkungen der EL-Reform berücksichtigt. Die Einsparungen aufgrund der EL-Reform wurden anhand der Angaben des BSV «Entwicklung der finanziellen Auswirkungen der Massnahmen der EL-Reform, welche die Ergänzungsleistungen betreffen, vom 07.03.2019» berechnet. Dabei wurde berücksichtigt, dass der St.Galler Anteil an den EL-Gesamtausgaben rund 5,9 Prozent beträgt. Zusätzlich wurde der Wegfall der ausserordentlichen Ergänzungsleistungen mitberücksichtigt. Die Aufteilung AHV und IV erfolgte aufgrund der Erkenntnisse des Berichtes Wirkung EL-Reform vom 17. September 2019. Dabei fällt der überwiegende Teil der Einsparungen auf die EL zu AHV. Die Gründe für die Kostenentwicklung in der Periode 2021–2029 sind die demographische Entwicklungen, das ein Wachstum der EL-Bezüger zur Folge haben sowie die steigenden Gesundheitskosten.

– Erläuterungen zum unterlegten Entwicklungspfad bei den Beiträgen im Bereich Invalidität

Für die Jahre 2024–2029 wurde die gleiche Entwicklung wie in den Vorjahren unterlegt. Wesentliche Faktoren sind der demographische Wandel und die Integration von Menschen mit Behinderung in den Arbeitsmarkt. Bei beiden Entwicklungen ist nicht von grossen Kursänderungen in Zukunft auszugehen.

– Erläuterungen zum unterlegten Entwicklungspfad bei den Staatsbeiträgen im Bildungsbereich

Die Einschätzung zu den Wachstumsraten Bildung basiert grundsätzlich auf dem Bericht «Szenarien 2018–2027 für das Bildungssystem» des Bundesamtes für Statistik (BfS). Spezifische Anpassungen wurden wie folgt vorgenommen:

- Fachhochschule: +0,85 Prozent Wachstum gemäss BfS, zusätzlich berücksichtigt wurden Angebotserweiterungen (zusätzliche Standorte und Studiengänge).
- HSG: +0,61 Prozent Wachstum gemäss BfS, zusätzlich berücksichtigt wurden Marktanteilerhöhung und Angebotserweiterungen (Ingenieur-Informatik).
- Unter der Annahme, dass die Sonderschulquote ab 2019 konstant bleibt, wurde von einem Wachstum der Anzahl Sonderschülerinnen und -schüler von rund einem Prozent ausgegangen. Die Entwicklung der Staatsbeiträge im Bildungsbereich folgt im Wesentlichen der Entwicklung der Zahl der Personen in den entsprechenden Ausbildungen. Die Erfahrung zeigt, dass die Prognoseungenauigkeit auf der Volksschulstufe am geringsten und auf der Tertiärstufe am höchsten ist. Zudem sind die Unsicherheiten der Prognosen auf gesamtschweizerischer Ebene geringer als jene für einen Kanton, eine einzelne Schule oder andere Teilmengen einer Population (z.B. Zahl Sonderschülerinnen und Sonderschüler).

– Erläuterungen zum unterlegten Entwicklungspfad in den Bereichen IPV und Gesundheitskosten

Bei der IPV beträgt der hinterlegte Wachstumspfad beim Bundesbeitrag 2,5 Prozent. Dieser wurde für die Jahre 2024 ff. übernommen. Bei den innerkantonalen Hospitalisationen wäre der

Wachstumspfad grundsätzlich weniger als 2,5 Prozent. Weil in den Jahren 2024 ff aber noch GWL-Leistungen aus dem Strukturprojekt anfallen (mit der Inbetriebnahme von GNZ) wurde der Wachstumspfad leicht höher auf 2,5 Prozent festgesetzt. Grundsätzlich ist festhalten, dass es sich bei den Annahmen um eine grobe Einschätzung handelt, die auf Erkenntnissen der Vergangenheit bzw. auf aktuellen Zahlen des AFP 2021–2023 beruht. Die Unsicherheit ist gross, da im Gesundheitswesen viel im Fluss ist und auch strukturelle Veränderungen anstehen.

5.1.5.b Sensitivitäten Steuern

In Analogie zu den Überlegungen bei den Staatsbeiträgen zeigen sich auch bei den Steuererträgen potentiell starke Abweichungen, falls der Entwicklungspfad nach unten bzw. oben angepasst wird. Im aktuell unterlegten Entwicklungspfad wird mit einer Zunahme von 2,01 Prozent gerechnet.

	Entwicklungspfad Langfristprojektion 2029	+0,5 Prozentpunkte	–0,5 Prozentpunkte
Steuern (40)	+2,01 % (2'491,0 Mio. Fr.)	+2,51 % (+74,6 Mio. Fr.)	+1,51 % (–72,0 Mio. Fr.)

5.2 Chancen und Risiken

Die Arbeiten zur Langfristprojektion 2023–2029 zeigen, dass die Berechnungsergebnisse einerseits massgeblich von der Festsetzung zentraler Annahmen wie der Höhe der Wachstumsraten der Staatsbeiträge und der Steuererträge abhängig sind. Daneben kommen aufgrund allgemeiner politischer und gesellschaftlicher Entwicklungen bedeutende Risiken wie auch in geringerem Umfang Chancen auf den Kantonshaushalt zu, die gegenwärtig im Zahlenwerk wie auch der Langfristprojektion 2023–2029 noch nicht erfasst sind bzw. aufgrund der hohen Unsicherheit noch nicht erfasst werden können. In diesem Abschnitt wird auf die entsprechenden Risiken und Chancen in der Erfolgsrechnung (Aufwände und Erträge) und der Bilanz (Beteiligungen) eingegangen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die Risiken insgesamt deutlich überwiegen und von den potentiellen Chancen kaum aufgefangen werden können.

5.2.1 Finanzielle Chancen und Risiken generell

5.2.1.a Wirtschaftsentwicklung

Die Expertengruppe des Bundes hält mit der Winterprognose 2019/2020 vom 12. Dezember 2019 an ihrer bisherigen Einschätzung fest, dass sich die Schweizer Konjunktur 2020 nur moderat entwickelt. Mit einer konjunkturellen Belebung wird erst im Jahr 2021 gerechnet. Die Expertengruppe prognostiziert für 2019 ein BIP-Wachstum von 0,9 Prozent, für 2020 eines von 1,7 Prozent und für 2021 eines von 1,2 Prozent. Sowohl die Beschleunigung des BIP-Wachstums 2020 als auch die Verlangsamung 2021 gehen auf den Effekt grosser Sportveranstaltungen zurück, der wenig konjunkturelle Relevanz hat. Die konjunkturelle Grunddynamik dürfte 2020 ähnlich ausfallen wie im laufenden Jahr, bevor sie 2021 moderat anzieht.

Das internationale Umfeld bleibt ungünstig. Insbesondere wird für den Euroraum und für den wichtigen Handelspartner Deutschland von einem weiterhin schwachen Wachstum ausgegangen. In der Summe prognostiziert die Expertengruppe, dass sich die Warenexporte 2020 deutlich schwächer als in den vier vorangegangenen Jahren entwickeln. Im Jahr 2021 sollte sich die Schweizer Konjunktur allmählich aufhellen. Im Zuge eines leicht anziehenden weltwirtschaftlichen Wachstums ist für 2021 mit einer gewissen Belebung des Welthandels zu rechnen, wovon auch die Schweizer Exporte profitieren dürften.

Eine sich abkühlende Wirtschaftsentwicklung würde den Kantonshaushalt über geringere Steuererträge, insbesondere von Unternehmen, direkt belasten. Geht mit einer Abkühlung der Wachstumsdynamik ein Anstieg der Arbeitslosigkeit einher, so werden die Arbeitslosenentschädigungen

zunehmen. Da diese, abgesehen von arbeitsmarktlichen Massnahmen, über die Arbeitslosenversicherung gedeckt sind, wird der Kantonshaushalt dadurch nicht direkt belastet.

5.2.1.b Bevölkerungswachstum und Demografie

Am 15. November 2019 hat das Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) unter dem Titel «Bevölkerungsalterung dämpft langfristiges Wirtschaftswachstum» vier Studien veröffentlicht, die den demografischen Wandel und dessen Auswirkungen auf die Wirtschaftsentwicklung untersucht haben¹⁶. Die Studien kommen zum Schluss, dass die Bevölkerung der Schweiz zunehmend älter wird und sich die Bevölkerungsstruktur in den nächsten Jahrzehnten bedeutend verändern wird. Gemäss den Bevölkerungsszenarien des Bundesamts für Statistik wird der Altersquotient in der Schweiz (Anteil der über 64-Jährigen in Relation zu den 20- bis 64-Jährigen) von 30 Prozent im Jahr 2017 auf 48 Prozent im Jahr 2045 steigen. Dieser Effekt dürfte sich insbesondere in den nächsten 10 bis 20 Jahren dämpfend auf die Entwicklung des Wohlstands der Schweiz auswirken. Aufgrund einer konstant niedrigen Fertilitätsrate und der steigenden Lebenserwartung wird der Anteil der über 65-jährigen in der Schweiz, trotz vergleichsweise hoher Nettomigration, in Zukunft deutlich wachsen. Gleichzeitig sinkt der Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter (15–64).

Da Personen im Alter zwischen 15 und 64 derzeit den Grossteil der Produktion erwirtschaften, wird sich die Bevölkerungsalterung auf die volkswirtschaftliche Dynamik in der Schweiz auswirken. Mit der Verschiebung der Altersstruktur gehen auch Veränderungen der Arbeitsproduktivität einher. Die Schätzungen zeigen, dass eine sowohl statistisch als auch ökonomisch signifikante Beziehung zwischen der Altersstruktur und dem Wohlstandsniveau eines Landes besteht. Während ein höherer Anteil von Personen im erwerbsfähigen Alter mit einem höheren Bruttoinlandsprodukt (BIP) je Einwohner assoziiert ist, geht ein höherer Anteil von Jugendlichen oder älteren Personen mit einem niedrigeren BIP je Einwohner einher. Darüber hinaus legen die Schätzungen nahe, dass die Altersstruktur nicht nur über den Arbeitseinsatz wirkt, sondern auch die Arbeitsproduktivität beeinflusst.

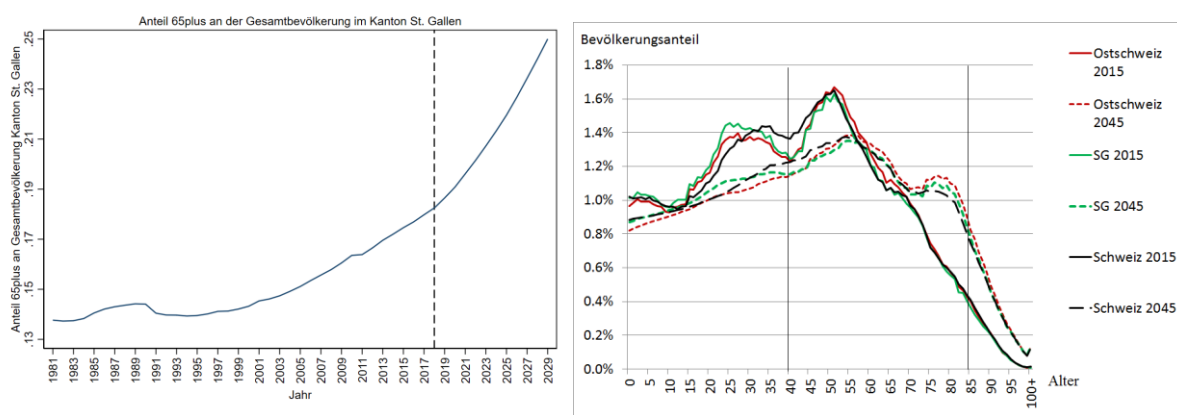
Schreibt man diese historischen Zusammenhänge in die Zukunft fort, ergibt sich, dass der demografische Wandel das Wirtschaftswachstum in der Schweiz in den nächsten Jahrzehnten deutlich dämpfen wird, und diese demografischen Trends können nur zu einem geringen Teil durch Einwanderung abgeschwächt werden. Die Effekte sind dabei insbesondere in den kommenden Jahren stark, wenn die geburtenstarken Babyboomer in Rente gehen. In diesem Zeitraum könnte sich das Wirtschaftswachstum unter bestimmten Annahmen demografiebedingt sogar halbieren. Allerdings sind diese Zukunftsprojektionen mit Vorsicht zu betrachten. Zum einen besteht eine gewisse Schätzunsicherheit über die Zusammenhänge in der Vergangenheit. Zum anderen wurden in den Projektionen explizit keine Änderungen der Politik modelliert (z.B. Sozialversicherungen), die über das bisher beobachtbare Niveau hinausgehen, und berücksichtigen auch keine Kohorteneffekte. Nichtsdestotrotz geben die Ergebnisse Hinweise darauf, dass der demografische Wandel die Schweizer Volkswirtschaft in den nächsten Jahren vor grosse Herausforderungen stellen wird. Anpassungsmassnahmen der Politik im Arbeitsmarkt- oder Sozialversicherungsbereich sind daher insbesondere in den kommenden Jahrzehnten notwendig.

Die Studien kommen zum Schluss, dass Anreize zur Erwerbsbeteiligung die wachstumshemmenden Auswirkungen der demografischen Entwicklung mildern können. Am meisten bewirken dürfte eine Erhöhung der Erwerbsquoten der über 55-jährigen sowie eine Erhöhung des Rentenalters generell. Geeignet wären aber auch Massnahmen, welche die Vereinbarkeit von Beruf und Familie verbessern und zu höheren Erwerbsquoten bei den Frauen führen. Die Effekte der Bevölkerungsalterung können mit einer höheren Erwerbsbeteiligung alleine jedoch nicht vollständig

¹⁶ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-77107.html>

kompensiert werden. Somit wird der Entwicklung der Arbeitsproduktivität bei der langfristigen Entwicklung des Wohlstands auch weiterhin eine zentrale Rolle zukommen.

Nachfolgende Abbildungen 21 und 22 zeigen einerseits die Entwicklung der Bevölkerungsgruppe «65plus» in den Jahren 1981 bis 2029 im Kanton St.Gallen (simuliert ab 2019) sowie die Bevölkerungsentwicklung des Kantons St.Gallen, der Grossregion Ostschweiz und der Schweiz in den Jahren 2015 und 2045. Der Anteil der Bevölkerungsgruppe «65plus» dürfte demnach im Kanton St.Gallen bis ins Jahr 2029 auf gut 25 Prozent ansteigen. Diese Entwicklung wird auch in den Szenarien zur Bevölkerungsentwicklung der Schweiz (2015–2045) des Bundesamtes für Statistik aus dem Jahr 2015 bestätigt. Demnach nimmt die Anzahl der 65-Jährigen und Älteren in den kommenden Jahrzehnten rasant zu. Sie steigt gemäss Referenzszenario von 1,5 Millionen im Jahr 2015 auf 2,17 Millionen im Jahr 2030 und 2,69 Mio. im Jahr 2045. Ihr Anteil beträgt für die gleichen Jahre 18,0, 22,8 und 26,4 Prozent. Besonders ausgeprägt ist die Bevölkerungsalterung zwischen 2020 und 2035, wenn die geburtenstarken Babyboom-Jahrgänge pensioniert werden.



Abbildungen 21 und 22: Entwicklung der Bevölkerungsgruppe «65plus» bis 2029 und Bevölkerungsentwicklung des Kantons St.Gallen, der Grossregion Ostschweiz und der Schweiz 2015 und 2045

5.2.1.c Ökologie / Klimawandel

Der Klimawandel wird sich auf die öffentlichen Finanzen aller drei Staatsebenen auswirken. Wie im nachfolgenden Abschnitt für den Kanton St.Gallen aufgeführt lassen sich die entsprechenden Risiken derzeit monetär kaum abschätzen.

Im Bericht Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016 des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) vom 28. April 2016 wurde im Abschnitt 2 «Demografische und wirtschaftliche Entwicklung» ein Exkurs zur Thematik des Klimawandels gemacht. Mangels Daten ist es schwierig, zahlenmässig unterlegte Aussagen vorzunehmen. Das EFD hat aber Überlegungen qualitativer Natur angestellt, die in nachfolgendem Kasten aufgeführt sind. Ein Teil der möglichen Auswirkungen dürfte vor allem auch die Kantone und Gemeinden betreffen.

Klimawandel

Der Klimawandel wird nicht nur einen Temperaturanstieg, sondern auch eine zunehmende Häufung von extremen Wetterereignissen mit sich bringen. Es gibt Schätzungen zu den Auswirkungen des Klimawandels auf die Schweizer Wirtschaft. Diese sind jedoch mit grossen Unsicherheiten behaftet. Die Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte in der Schweiz wurden zudem noch nicht untersucht. Es sind jedoch Auswirkungen in folgenden Bereichen zu erwarten:

Prävention des Klimawandels

- Öffentliche Ausgaben zur Untersuchung des Phänomens Klimawandel
- Öffentliche Ausgaben zur Senkung der Treibhausgasemissionen

- Zukauf ausländischer Zertifikate, um die CO₂-Emissionsziele zu erreichen

Anpassung und Schadenersatz

- Öffentliche Ausgaben zum Schutz von Dörfern, Infrastruktur, Ökosystemen usw. vor den wachsenden Gefahren des Klimawandels
- Deckung von Schäden, die nicht verhindert werden konnten (z. B. Wiederaufbau einer durch einen Erdbeben zerstörten Verkehrsinfrastruktur)

Internationale Verpflichtungen

- Beiträge an internationale Klimafonds und Hilfe an vom Klimawandel betroffene Länder (einschliesslich Aufnahme von Klimaflüchtlingen)

Auswirkungen auf die Einnahmen

- Die Reduktion der Treibhausgasemissionen setzt insbesondere eine Verringerung des Verbrauchs fossiler Treib- und Brennstoffe voraus. Das führt zu Mindereinnahmen bei der Mineralölsteuer
- Da der Klimawandel das BIP-Wachstum beeinträchtigt, beispielsweise durch rückläufige Exporte in die wegen dem Klimawandel verarmten Länder, dürften auch die steuerlichen Bemessungsgrundlagen und damit die Einkünfte der öffentlichen Haushalte unter den Folgen leiden
- Der Klimawandel löst im Cleantech-Bereich aber auch Innovationen aus; das Wachstum in diesem Wirtschaftsbereich dürfte den Rückgang bei den Steuereinnahmen teilweise kompensieren.

Fazit: Der Klimawandel wird negative Auswirkungen auf die öffentlichen Haushalte haben, weil er tendenziell zu Mehrausgaben und Mindereinnahmen führt. Da die betreffenden Ausgaben jedoch einen präventiven Charakter aufweisen, dienen sie dazu, noch grössere Ausgaben zu vermeiden.

Quelle: Bericht Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen in der Schweiz 2016 des Eidgenössischen Finanzdepartementes (EFD) vom 28. April 2016, S. 27.

5.2.2 Chancen und Risiken der Erfolgsrechnung

Nachfolgende Übersicht führt die wesentlichsten finanziellen Chancen und Risiken für den Kanton (Sicht Erfolgsrechnung) gemäss aktueller Einschätzung der Fachdepartemente auf:

Chancen	Kurzbeschreibung	Eintretenswahrscheinlichkeit gering / mittel / hoch	Auswirkungen gering / mittel / hoch	Beeinflussbarkeit / Steuerungsmöglichkeit durch Kanton
Einführung betreutes Wohnen auf Bundesebene	Der Bundesrat wird mit der Motion 18.3716 beauftragt, dem Parlament eine Gesetzesänderung vorzulegen, welche die Finanzierung von betreutem Wohnen über Ergänzungsleistungen zur AHV sicherstellt, sodass Heimeintritte für betagte Menschen verzögert oder vermieden werden können.	hoch Der Druck ist hoch, da die Gesundheitskosten neben der demographischen Entwicklung der grösste Kostentreiber für die EL-Ausgaben sind.	mittel In den ersten Jahren wird die Übernahme von Kosten für betreutes Wohnen zu einem Ausgabenanstieg bei den Ergänzungsleistungen führen. Wenn die gewünschte Wirkung eintritt – weniger Heimeintritte – können mittel- und langfristig Kosten gespart werden, was eine Chance darstellt. Sofern die Heimeintritte nicht zu-	Auf Bundesebene nur indirekt über Fachkonferenz Abschaffung der kantonalen Lösung «betreutes Wohnen», sofern eine Lösung auf Bundesebene eingeführt wird

			rückgehen, führt die Übernahme von Kosten für das betreute Wohnen zu einem weiteren Kostenanstieg (Risiko).	
Digitale Verwaltung	Angesichts der Veränderungen durch digitale Technologien zeichnet sich für die Verwaltung ein umfassender Modernisierungsschritt in Richtung einer digitalen Verwaltung ab. Die Zusammenarbeit aller Staatsebenen soll effizienter erfolgen (Gemeinsames Projekt Bund/Kantone)	hoch Am 24. Oktober 2019 wurde der entsprechende Schlussbericht von EFD und KdK verabschiedet ¹⁷ . Der Bericht will die Zusammenarbeit von Bund, Kantonen und Gemeinden im Bereich der digitalen Transformation institutionell stärken und schlägt dazu drei Lösungsvarianten vor.	gering Die finanziellen Auswirkungen für den Kanton St.Gallen lassen sich gegenwärtig nicht quantifizieren. Es wird mit Effizienzsteigerung im Vollzug gerechnet, zudem sollen durch die verstärkte Zusammenarbeit die Herausforderungen der Digitalisierung optimaler gemeistert werden können. In welchem Umfang zusätzliche Mittel für die Digitalisierung einzusetzen sind, die auch dauerhaft zu einer Erhöhung des Mittelbedarfs führen, lässt sich derzeit nur schwer abschätzen.	Einflussnahme über KdK
NFA II – Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen	Bund und Kantone sprechen sich für ein gemeinsames Projekt zur Überprüfung der Aufgabenteilung aus. Klare Zuständigkeiten erhöhen den Handlungsspielraum und die Effizienz der Leistungserbringung.	mittel Im Bericht «Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen» vom 28. September 2018 haben Bundesrat und Kantone das Potenzial weiterer Entflechtungen ermittelt. Das Mandat für das gemeinsame Projekt wurde vom Bundesrat an seiner Sitzung vom 14. Juni gutgeheissen; die Kantone haben ihm an ihrer Plenarversammlung der Konferenz der Kantonsregierungen (KdK) vom 28. Juni ebenfalls zugestimmt.	mittel Mit dem Mandat wurde festgelegt, welche Aufgabengebiete in das Projekt integriert werden sollen. Dies sind insbesondere die Bereiche IPV, Ergänzungsleistungen, regionaler Personenverkehr sowie die Finanzierung und der Ausbau der Bahninfrastruktur. Bis Ende 2022 sollen Reformvorschläge erarbeitet werden. Eine Quantifizierung der Auswirkungen auf den Kanton St.Gallen durch mehr Effizienz in der Leistungserbringung ist noch nicht möglich.	Einflussnahme über KdK und Fachkonferenzen
Risiken	Kurzbeschreibung	Eintretenswahrscheinlichkeit (gering / mittel / hoch)	Auswirkungen (gering / mittel / hoch), allenfalls	Beeinflussbarkeit / Steuerungsmöglichkeit durch Kan-

¹⁷ <https://www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-76798.html>

			quantifizieren in CHF	ton
Einführung Digitalsteuer	Die OECD sieht vor, die Besteuerung international tätiger Unternehmen aller Branchen (nicht nur hoch digitalisierter Unternehmen) zu ändern. Dabei soll vom heutigen Prinzip der Sitzstaatbesteuerung zum Prinzip der Marktstaatbesteuerung gewechselt werden. Durch diesen Systemwechsel muss die Schweiz mit bedeutenden Verlusten von Steuersubstrat rechnen.	hoch Schwer zu beurteilen aus heutiger Sicht. Die OECD wird voraussichtlich am 29. Januar 2020 einen Vorschlag präsentieren. Ob am ursprünglichen Fahrplan mit Inkraftsetzung per Anfang 2021 festgehalten werden kann, ist eher unwahrscheinlich.	hoch Dieses ist von der Ausgestaltung der neuen Steuerregeln und allfälliger Ausnahmeregelungen abhängig. Der Bund geht von Ausfällen bei Bund, Kantonen und Gemeinden in der Grössenordnung von 1 bis max. 5 Mrd. Franken aus. Keine Berücksichtigung in der Finanzplanung des Bundes aufgrund vieler Unsicherheiten, aber Ausweis als mögliche Mehrbelastung in Berichterstattung.	Keine direkten Einflussmöglichkeiten durch den Kanton. Auf Stufe Bund kann in internationalen Gremien einflussgenommen werden. Getrieben wird das Vorhaben von der G20.
St.Galler Pensionskasse (sgpk)	Ausrichtung von Sanierungs- oder Finanzierungsbeiträgen an die St.Galler Pensionskasse (sgpk)	gering Per Ende 2018 hat die sgpk einen Deckungsgrad von 95,0 Prozent ausgewiesen, die Unterdeckung betrug 462 Mio. Franken. Aufgrund positiver Entwicklungen an den Finanzmärkten ist der prov. Deckungsgrad mittlerweile auf über 100 Prozent angestiegen. Unter dem Vorbehalt der Entwicklungen an den Finanzmärkten ist die Notwendigkeit von arbeitgeberseitigen Sanierungsmassnahmen kurzfristig als unwahrscheinlich zu bezeichnen. Je nach gesamtwirtschaftlicher Entwicklung und Performance der sgpk können zukünftige Sanierungsbeiträge nicht vollständig ausgeschlossen werden.	mittel Eine Quantifizierung ist nicht möglich. Eine allfällige Mehrbelastung hängt sehr stark von der finanziellen Entwicklung der sgpk ab. Es ist davon auszugehen, dass der Kanton als Arbeitgeber einen wesentlichen Finanzierungsanteil zu übernehmen hätte.	Der Entscheid über den Bedarf und Modalitäten liegt beim Stiftungsrat der sgpk. Die Notwendigkeit von Sanierungsmassnahmen ist im Wesentlichen abhängig von der Entwicklung an den Finanzmärkten.
Folgen des Klimawandels	Der zusehends rasant voranschreitende globale Klimawandel führt auch im Kanton St.Gallen insgesamt zu einer höheren Durchschnittstemperatur und temporär zu verstärkt ausgeprägten Wetterextremen.	hoch Die Weltgemeinschaft hat sich auf Basis des Pariser Abkommens verständigt, das Ausmass des Temperaturanstiegs zu begrenzen und sich zu entsprechende Massnahmen verpflichtet.	mittel Die Folgen des globalen Klimawandels sind in fast allen Lebensbereichen absehbar und haben mitunter katastrophale Auswirkungen. Im Kanton St.Gallen spitzen sich namentlich die Naturgefahren wie der Hochwasserschutz zu.	Die Regierung hat das Baudepartement beauftragt, bis 2020 einen umfassenden Projektauftrag zum Umgang mit den Folgen des Klimawandels im Kanton St.Gallen und zur Erarbeitung einer entsprechenden kantonalen Strategie zu erarbeiten. Die Folgekosten des künftig darauf basierenden Massnahmenplans sind zum heutigen Zeitpunkt noch nicht quantifizierbar.
Kantonspolizei:	Delikte werden ver-	hoch	mittel	Einflussmöglichkei-

Anpassung an technologische Entwicklung	mehrt und intensiviert mit Hilfe modernster Informatik und Technologie begangen. Damit die Strafverfolgung durchgeführt werden kann, ist eine ständige Anpassung an die technologische Entwicklung bei den Strafverfolgungsbehörden erforderlich.	Bereits seit einigen Jahren hat eine rasante Entwicklung eingesetzt. Es ist von einer weiteren Beschleunigung auszugehen.	Die heute in der Strafverfolgung eingesetzten Technologien haben einen rascheren Ablösungsbedarf. Dabei nehmen die Komplexität und der zur Ablösung erforderliche Finanzbedarf ständig zu.	ten bestehen höchstens über einen Verzicht oder eine Staffe lung von Projekten. Solche Massnahmen hätten jedoch zur Folge, dass die Strafverfolgung darunter leidet.
Kantonspolizei: erhöhter personeller Ressourcenbedarf	Neue Vorgehensweisen von Täterschaften, v.a. Cyberdelikte im weiteren Sinne, bedingen eine andere (qualifizierte) Strafverfolgung und eine massive personelle Verstärkung der Prävention. Die Einführung komplexer Techniken bei der Gefahrenabwehr und der Strafverfolgung zwingen zu erhöhter Spezialisierung, was wiederum den Ressourcenbedarf erhöht.	hoch Seit einigen Jahren zeichnet sich bei den Vermögensdelikten eine Verschiebung zu Delikten im Internet ab. Die Strafverfolgung dieser Delikte ist aufwändig und bedarf besonders qualifizierter Mitarbeitender. Um Delikte im Cyberraum einzudämmen, bedarf es neuer präventiver Strategien, die nur über eine präventive Verhaltensänderung der Bevölkerung erreicht werden können. Nur mit einer konsequenten Spezialisierung können die künftigen Aufgaben in einer professionellen Art und Weise erledigt werden.	mittel Die Kantonspolizei St.Gallen weist mit 1 Polizist / Polizistin auf rund 700 Einwohner noch immer eine weit unterdurchschnittliche Polizeidichte auf, die heute im schweizweiten Durchschnitt bei ca. 450 liegt. Der zusätzliche Ressourcenbedarf wird auf ca. 50 Mitarbeitende geschätzt. Dabei können allerdings künftige weitere Entwicklungen in der Strafverfolgung nur erahnt, nicht aber genau vorhergesehen werden.	Bei einem Verzicht auf diese personellen Verstärkungen wird die Kantonspolizei eine Prioritätenverschiebung vornehmen und die polizeiliche Grundversorgung zu Gunsten der Bevölkerung reduzieren müssen. Dies wird eine Verschlechterung der subjektiven und letztlich auch der objektiven Sicherheit zur Folge haben.
Prämienverbilligung: SP-Volksinitiative auf Bundesebene	Die Volksinitiative der SP sieht vor, dass kein Haushalt mehr als 10 Prozent seines Einkommens für Prämien aufwenden muss. Höhere Prämienbelastungen müssten mit Prämienverbilligungen aufgegangen werden.	mittel bis hoch Schwer zu beurteilen. Die Prämienbelastung rangiert inzwischen hoch im Sorgenbarometer der Bevölkerung. Auch ein allfälliger Gegenvorschlag dürfte hohe Mehrbelastungen für die Kantone zur Folge haben. Ohnehin müssen schweizweite Systemmängel und Überkapazitäten im Gesundheitswesen (z.B. Fehl- und Überbehandlungen, Mengenausweitungen, übermässiger Anteil stationärer Behandlungen, Tarifstrukturen) behoben werden.	hoch Bei Annahme der Initiative müsste der Kanton St.Gallen seinen Beitrag für die IPV massiv erhöhen (rund 80 bis 100 Mio. Franken), da die prozentualen Belastungsgrenzen in der ordentlichen IPV zwischen 16 und 20 Prozent betragen.	Keine direkte Einflussmöglichkeit. Es besteht nur die Möglichkeit, durch die Konferenz der Kantonsregierungen oder die Direktorenkonferenzen Einfluss auf Bundesebene zu nehmen.
EFAS - Einheitlichen Finanzierung ambulanter und stationärer Leistungen	Mit EFAS sollen sich die Kantone neu auch an den Kosten für ambulante Behandlungen beteiligen. Im Gegenzug sinkt deren Beteiligung an stationären Behandlungen. Der ambulante Bereich weist eine höhere Dynamik auf als der stationäre Bereich	hoch Die grösste Differenz liegt derzeit bei der Frage des Einbezugs der Pflegekosten in EFAS. Die GDK bietet grundsätzlich Hand zu EFAS, verlangt aber den Einbezug der Pflegekosten in die einheitliche Finanzierung (evtl. zu einem späteren Zeitpunkt).	mittel Grundsätzlich soll EFAS kostenneutral eingeführt werden, aufgrund der höheren Dynamik im ambulanten Bereich ist mit Mehrbelastungen zu rechnen. (Anmerkung: die Einführung von EFAS ist in der LFP nicht abgebil-	Falls die Pflegefinanzierung nicht einbezogen wird, stellt sich für die Kantone die Frage eines Referendums. EFAS dürfte schwierig zu verhindern sein.

Hospitalisatio- nen: beschleu- nigte Zunahme der Gesund- heitskosten	Die Konjunkturfor- schungsstelle der ETH rechnet mit einer Be- schleunigung des Wachstums der Ge- sundheitsausgaben. Die KOF begründet das beschleunigte Wachstum insbeson- dere mit der Alterung der Gesellschaft und dem medizinischen Fortschritt (neue Medi- kamente, Genthera- pien usw.)	mittel bis hoch Schwer zu beurteilen. Aber die Forschung läuft klar in Richtung personali- sierte Medizin und damit auch in Richtung Genthe- rapien	det) hoch Neue und teure Gentherapien dürften die Ge- sundheitskosten stark ansteigen lassen. In diesem Fall fallen höhere Kosten für Ge- sundheitsleistun- gen und auch höhere Prämien (mit Auswirkungen auf die Prämien- verbilligung) an	Die Demographie und der medizinische Fortschritt lassen sich nicht aufhalten. Die Kostenübernah- me für Gentherapien können über die KLV eingegrenzt werden.
--	--	--	---	---

5.2.3 Chancen und Risiken in der Bilanz

Nebst Chancen und Risiken der Erfolgsrechnung liegen für den Kanton auch beträchtliche Bilanzrisiken vor, die in diesem Abschnitt näher beschrieben werden.

Die Beteiligungen des Kantons St.Gallen können in zwei Kategorien eingeteilt. Die Kategorie 1 umfasst diejenigen Beteiligungen, die finanziell und politisch bedeutsamen sind; der Kategorie 2 sind diejenigen Beteiligungen zugeteilt, die bezüglich politischer und finanzieller Bedeutung «zweitrangig» sind. Nachfolgende Übersicht führt die «Kategorie 1 – Beteiligungen» des Kantons St.Gallen auf, gegliedert nach departementaler Zuständigkeit.

Kategorie 1 – Beteiligungen	Sachzuständiges Depar- tement
Landwirtschaftliche Kreditgenossenschaft des Kantons St.Gallen (LKG)	VD
Genossenschaft OLMA Messen St.Gallen	VD
Schweizerische Südostbahn AG (SOB)	VD
Sozialversicherungsanstalt des Kantons St.Gallen (SVA)	DI
Universität St.Gallen (HSG)	BLD
FHS St.Gallen, Hochschule für Angewandte Wissenschaften	BLD
HSR Hochschule für Technik Rapperswil	BLD
NTB Interstaatliche Hochschule für Technik Buchs	BLD
Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)	BLD
Abraxas Informatik AG	FD
St.Galler Kantonalbank AG (SGKB)	FD
SAK Holding AG	BD
Gebäudeversicherung des Kantons St.Gallen (GVA)	SJD
Spitalverbunde	GD
Stiftung Kliniken Valens	GD
Psychiatrieverbunde	GD
Zentrum für Labormedizin (ZLM)	GD

Umfassende Informationen zu kantonalen Beteiligungen (einschliesslich Informationen zu Rechtsform, Gesellschaftskapital, kantonalem Anteil, u.a.) finden sich im Beteiligungsspiegel, der im Anhang zu Rechnung 2018 aufgeführt ist (33.19.01, S. 188 ff.).

In einer konsolidierten Betrachtung des Staatshaushalts nehmen die kantonalen Beteiligungen wie erwähnt eine gewichtige Rolle ein. Dies kommt auch regelmässig in den Besprechungen mit der Ratingagentur Standard&Poor's sowie in den entsprechenden Berichten zum Ausdruck. Damit sich ausgehend von Beteiligungen bzw. der Konkretisierung von Bilanzrisiken keine negativen Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung ergeben, wurde die Regierung beauftragt, ein Beteiligungscontrolling einzuführen. Das Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) des Kantons St.Gallen sieht in Art. 94h vor, dass die Regierung im Rahmen ihres Beteiligungsmanagements im Umfeld der Public Corporate Governance (PCG) für ein Beteiligungscontrolling sorgt. In diesem Zusammenhang wurde durch das Finanzdepartement im Jahr 2018 erstmals ein sogenannter Strategiebericht erarbeitet, der die wichtigsten Beteiligungen analysiert und die entsprechenden Risiken, denen die entsprechenden Unternehmen ausgesetzt sind, bewertet. Der Strategiebericht ist vertraulich und wird der Regierung einmal jährlich zur Kenntnis gebracht.

Nachfolgend wird auf die wichtigsten finanziellen Risikotypen eingegangen, denen Unternehmen, an denen der Kanton beteiligt ist, ausgesetzt sein können. Diese Risiken sind im Rahmen des Beteiligungsmanagements systematisch zu überwachen.

Risikotypen	Konkretisierung
Finanzielle und wirtschaftliche Risiken (inkl. regulatorische Risiken und Marktrisiken)	– Geändertes Marktumfeld / Konkurrenz – Veränderung in der Finanzierungsstruktur – Anpassungen in Vorsorgeeinrichtungen – Bedeutung des öffentlichen Beschaffungsrechts – Regulatorische Vorgaben – Tarifentwicklungen
Reputationsrisiken	– Hohe Fluktuationen – Lieferschwierigkeiten – Fehlverhalten von Mitarbeitenden – Führungsmängel – Negativmeldung Social Media – Einschränkung der Versorgungssicherheit
Operationelle Risiken (inkl. organisatorische und personelle Risiken)	– Strukturelle Veränderungen – IT-Risiken / Datensicherheit / Systemausfälle – Arbeitssicherheit (Deckeneinsturz, Feuer usw.) – Bedrohung (Amok, Geiselnahme, Terror) – Betrug / Misswirtschaft / Veruntreuung – Abwanderung wesentlicher Reputations- und Kompetenzträger – Ausfall von Schlüsselpersonen – Abwicklung von herausfordernden Projekten – Technologische Entwicklungen generell – Kapazitätsengpässe – Bereitstellung von Liegenschaften – Naturkatastrophen

Exkurs Spitalverbunde

Wie in Abschnitt 3.7.1 erwähnt, werden bedeutende finanzielle Risiken in der Beteiligung an den Spitalverbunden geortet. Die Spitalverbunde sind als selbständige öffentlich-rechtliche Anstalten organisiert, die im Vollständigen Eigentum des Kantons sind. Der Verwaltungsrat der Spitalverbunde prognostizierte infolge der Marktentwicklung bei Weiterführung des Status quo und beim Ausbleiben von Preisanpassungen ein strukturelles Defizit, die eine Überprüfung der Leistungen und Strukturen erforderlich machen. Die Regierung hat entschieden, einen Lenkungsausschuss einzusetzen, der die Leitung eines Projekts «Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde: Leistungs- und Strukturentwicklung» übernimmt. Im Rahmen dieses Projekts werden Entscheidungsgrundlagen ausgearbeitet, welche die unternehmerische Sicht mit der gesundheitspolitischen und der finanzpolitischen Sicht zusammenführt, um die aus gesamtkantonalen Sicht zu bevorzugende Vorgehensweise zu ermitteln.

Die Regierung schlägt die Umsetzung der Strategievariante «4plus5» vor und hat am 23. Oktober 2019 eine entsprechende Vorlage in die Vernehmlassung gegeben. Die Umsetzung der Variante «4plus5» wird die kantonale Erfolgsrechnung bei vollständiger Umsetzung ab 2029 mit jährlichen Aufwendungen von zusätzlich rund 20 Mio. Franken belasten. Bei Nichtumsetzung, unvollständiger oder zeitlich verzögerter Umsetzung würden substanziell höhere Kantonsbeiträge erforderlich. Diese können im ungünstigsten Fall auf über 60 Mio. Franken je Jahr steigen. Die Ausrichtung dieser Beiträge wäre für die Staatsrechnung unmittelbar erfolgswirksam. Der Kanton weist in seiner Bilanz Beteiligungs- und Darlehenspositionen an den Spitalverbunden im Umfang von 554 Mio. Franken aus. Die Werthaltigkeit dieser Positionen bei einer fehlenden oder ungenügenden Strukturanpassung wäre von der Ausrichtung der zusätzlichen, jährlichen Kantonsbeiträge abhängig (60 Mio. Franken gemäss vorhergehendem Absatz). Würden diese nicht im erforderlichen Mass ausgerichtet, wäre die Werthaltigkeit der Bilanzpositionen in den nächsten Jahren nicht mehr gegeben und sie müssten – ebenfalls erfolgswirksam – abgeschrieben werden. Zudem steht die Ausrichtung weiterer Baudarlehen im Raum, die allgemeinen Tragbarkeitskriterien

standhalten müssen. Bei einem solchen Szenario wären zwangsläufig Eigenkapitalbezüge, Aufwandskürzungen bei anderen Kantonsaufgaben oder Steuererhöhungen erforderlich.

5.2.4 Weitere finanzielle Chancen und Risiken nach Sachgruppen

5.2.4.a Personalaufwand

Im Bereich des Personalaufwands bestehen wesentliche finanziellen Risiken im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Stellen durch die Zuweisung neuer bzw. den Ausbau bestehender Kantonsaufgaben. Die jährlich um netto 0,8 Prozent ansteigende Lohnsumme zur Finanzierung individueller Lohnmassnahmen und des strukturellen Personalbedarfs gemäss neuer Personalaufwandsteuerung kann nicht als eigentliches Risiko bezeichnet werden. Diese Mehraufwendungen sind Teil der rollenden Finanzplanung, haben aber eine stetig zunehmende Lohnsumme und ein entsprechendes Wachstum des Personalaufwands zur Folge. Nach erfolgtem Beschluss des Kantonsrates vom 26. November 2019 zu einer allgemeinen Lohnerhöhung von 0,8 Prozent im Rahmen des Budgets 2020 ist vorderhand nicht mit einer weiteren allgemeinen Lohnerhöhung zu rechnen. Eine weitere reale Lohnentwicklung dürfte indessen auch mittelfristig ein Thema bleiben, um die Attraktivität des Kantons als Arbeitgeber auch langfristig sicherzustellen.

5.2.4.b Sachaufwand

Innerhalb der Kontengruppe Sachaufwand sind die Risiken relativ überschaubar und aus finanzieller Sicht nicht übermässig hoch. Die Bereiche Informatik, Dienstleistungen Dritter für baulichen Unterhalt, Mieten (Pachten) und Dienstleistungen und Honorare dürften in absehbarer Zukunft kaum zu grossen Verwerfungen führen. Deren Steuerung erfolgt über die jährlichen Budgets und den Aufgaben- und Finanzplan.

5.2.4.c Passivzinsen

Die Passivzinsen sind von zwei zentralen Einflussgrössen abhängig. Nebst der Höhe der Fremdfinanzierung beeinflusst das allgemeine Zinsumfeld diese Aufwandposition massgeblich. Das gegenwärtig rekordtiefe Zinsniveau dürfte sich mittel- bis langfristig erholen, was sich je nach Terminierung und Konditionen der erfolgten Fremdkapitalaufnahmen direkt oder indirekt auf die Höhe der Fremdkapitalkosten des Kantons niederschlagen wird. Nebst den beiden erwähnten Einflussgrössen haben allfällige Aufwandüberschüsse im jährlichen Rechnungsabschluss des Kantons St.Gallen Mittelabflüsse zur Folge, was die Fremdkapitalkosten entsprechend ansteigen liesse.

5.2.4.d Abschreibungen

Der Abschreibungsaufwand steht in direktem Zusammenhang mit den Investitionstätigkeiten des Kantons. Wie bereits ausgeführt stehen nebst gewichtigen Investitionsprojekten auch bedeutende Investitionsaktivitäten im Zusammenhang mit dem Abbau des aufgestauten Unterhalts an. Diese werden zu einem höheren Abschreibungsaufwand führen. Werden die durchschnittlichen jährlichen Neuinvestitionen auf einem Niveau stabilisiert, so pendeln sich die jährlichen Abschreibungstranchen langfristig auch auf diesem Niveau ein. Mittels konsequenter Einhaltung des Investitionsplafonds von jährlich 124 Mio. Franken und konsequenter Umsetzung der Grundsätze aus dem Immobilienmanagement, wonach Erhaltungsmassnahmen vor Neubaumassnahmen kommen, sollten die Risiken im Bereich der Abschreibungen überschaubar bleiben.

5.2.4.e Anteile und Beiträge ohne Zweckbindungen

Nebst den Steueranteilen der Gemeinden stellt der innerkantonale Finanzausgleich mit jährlichen Aufwendungen von rund 230 Mio. Franken im Budget 2020 die wesentlichste Aufwandposition im Sachkonto 34 dar. Die kantonalen Aufwendungen im innerkantonalen Finanzausgleich sind von der Entwicklung der Disparitäten der Gemeindefinanzen abhängig und lassen sich grundsätzlich über die Festsetzung des Ausgleichsfaktors steuern (aktuell: 96,0 Prozent). Vor diesem Hinter-

grund sind die Risiken beim innerkantonalen Finanzausgleich überschaubar und durch den Kanton vollständig steuerbar.

Die zweckfreien Mittel aus dem Bundesfinanzausgleich NFA (Ressourcen- und Lastenausgleich) sind Bestandteil des Sachkontos 44 und generieren im Budget 2020 des Kantons St.Gallen Nettoerträge von 440 Mio. Franken (8,1 Prozent der Gesamterträge). Der von den Eidgenössischen Räten per Anfang 2020 beschlossene Systemwechsel im Bundesfinanzausgleich wird für den Kanton St.Gallen unter Berücksichtigung der bis 2025 befristeten Ausgleichsmassnahmen jährliche Mindererträge im Ressourcenausgleich von ansteigend bis rund 55 Mio. Franken (Jahr 2025) zur Folge haben. Die Gemeinden beteiligen sich mit einem Anteil von 24,0 Mio. Franken an den NFA-Effekten. Die entsprechenden Auswirkungen sind im AFP 2021–2023 berücksichtigt. Je nach Disparitätenentwicklung zwischen den Kantonen sind Mehr- oder Mindererträge gegenüber den Planwerten möglich. Eine direkte Einflussnahme durch den Kanton ist nicht möglich, weshalb dieser Bereich generell als Risikoposition zu betrachten ist.

5.2.4.f Steuererträge

Wie erwähnt machen die Steuererträge im Budget 2020 gut 45 Prozent an den Gesamterträgen des Kantons aus. Deren Entwicklung ist deshalb zentral für die Finanzierung der Staatstätigkeiten. Die Höhe der Steuererträge wird von diversen Einflussfaktoren beeinflusst. Nebst exogenen Faktoren wie dem Bevölkerungswachstum, der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung oder der Konkurrenzsituation als Steuerstandort haben endogen bestimmte Grössen wie die Umsetzung der eigenen Steuerstrategie, tarifarische Anpassungen oder Steuerfussanpassungen einen zentralen Einfluss auf die Steuererträge.

Am 19. Mai 2019 hat die Stimmbevölkerung die AHV-Steuervorlage (STAF) angenommen. Zudem ist im Kanton St.Gallen die Referendumsfrist zur kantonalen Umsetzung der Steuervorlage am 23. April 2019 ungenutzt abgelaufen. Die Steuerreform tritt somit am 1. Januar 2020 in Kraft. In der Botschaft der Regierung zum XV. Nachtrag zum Steuergesetz vom 9. Oktober 2018 (22.18.12) ging die Regierung von Kosten für den Kanton für steuerpolitische Massnahmen von jährlich 71 Mio. Franken bei den juristischen Personen aus (schwergewichtig aufgrund Gewinnsteuersenkung, ab 2021). Bei den natürlichen Personen wurden steuerliche Entlastungen im Umfang von knapp 25 Mio. Franken ab dem Jahr 2020 beschlossen.

Durch die kantonale Konkretisierung der STAF-Vorlage im Jahr 2019 konnten bestehende Unsicherheiten bezüglich Umsetzung reduziert werden. Die Steuererträge sind nebst regulatorischen Vorgaben auch stark von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung abhängig. Vor diesem Hintergrund sind die Steuererträge generell als Risikoposition zu betrachten. Weitergehende Ausführungen zur Ertragsentwicklung finden sich im Abschnitt 7 dieses Berichtes.

5.2.4.g Vermögenserträge

Bei den Vermögenserträgen bestehen in drei Bereichen Unsicherheiten:

- Die Ausschüttungsvereinbarung 2016 bis 2020 zwischen der SNB und dem Eidgenössischen Finanzdepartement läuft per Ende des Geschäftsjahres 2020 aus (1 Mrd. Franken an Bund und Kantone, bzw. 2 Mrd. Franken, wenn Ausschüttungsreserve 20 Mrd. Franken überschreitet). Inwiefern die in der gegenwärtigen Finanzplanung berücksichtigen Vermögenserträge von jährlich rund 46 bis 51 Mio. Franken auch mittelfristig gesichert sind, ist gegenwärtig offen. Es liegen allerdings keine Anzeichen vor, die eine Abweichung von der aktuellen Praxis erwarten lassen.
- Die jährliche Dividendenausschüttung der St.Galler Kantonalbank AG zugunsten des Kantons St.Gallen als Mehrheitsaktionär (Anteil 51,0 Prozent per Ende 2019) bewegte sich in den letzten Jahren in der Grössenordnung von rund 45 Mio. Franken. Die veränderten Rahmenbedingungen des Finanzmarktes, das anspruchsvolle Zinsumfeld und die zunehmenden Regulie-

rungen (u.a. strengere Kapitalunterlegungsvorschriften) können Auswirkungen auf den Unternehmensgewinn und die Dividenden haben.

- Aufgrund des veränderten Umfeldes im Energiemarkt ist die Dividendenentwicklung der St.Gallisch-Appenzellischen Kraftwerke AG (SAK) unsicher. Die Dividendenhöhe der SAK hängt auch mit der Entwicklung der von der SAK gehaltenen Beteiligung an der Axpo zusammen.

5.2.4.h Beiträge für eigene Rechnung

Die Beiträge für eigene Rechnung setzen sich hauptsächlich aus Bundesbeiträgen in den Aufgabengebieten Soziales (Ergänzungsleistungen), Bildung, öffentlicher Verkehr, Asyl, Umwelt und Gesundheit (Individuelle Prämienverbilligung) zusammen. Durch Entwicklungen auf Bundesebene – sei dies im Zusammenhang mit der Schaffung neuer Zuständigkeiten für die Kantone bzw. Änderungen in den bestehenden Zuständigkeiten (bspw. durch Lancierung des Projektes NFA II), Anpassungen der Gesetzgebung in bestehenden Aufgabenbereich, Anpassungen in der jährlichen wie auch der mehrjährigen Dotierung der Aufgabengebiete oder periodisch anfallende Sparpakete – bestehen innerhalb dieser Ertragsposition grosse Unsicherheiten.

5.3 Schlussfolgerungen

Die aktuellen Planwerte des AFP 2021–2023 zeigen auf, dass der Kantonshaushalt nach einer Phase der Konsolidierung in den letzten Jahren wieder vor anspruchsvollen Herausforderungen steht. Die erwähnten Planwerte beinhalten die Umsetzung der Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)» sowie auch den Systemwechsel beim Bundesfinanzausgleich NFA, die gewisse Unsicherheiten mit sich bringen.

Die Langfristprojektion 2023–2029 zeigt unter den gegebenen Annahmen auf, dass ab dem Projektionsjahr 2024 ein leichtes Auseinanderdriften zwischen dem Aufwands- und Ertragswachstum zu erwarten ist, da die Wachstumsrate des Gesamtaufwands diejenige der Gesamterträge übersteigen dürfte. Werden zusätzlich zu den Erkenntnissen aus der Langfristprojektion 2023–2029 die im Abschnitt 5.2 aufgezeigten Chancen und Risiken der Erfolgsrechnung und der Bilanz mitberücksichtigt, so ist tendenziell eher von einer Erhöhung des Unterschieds in den Wachstumsraten auszugehen.

Die Vorhaben STAF und NFA beinhalten in der Umsetzung wie auch bezüglich finanzieller Auswirkungen noch einige Unsicherheiten. Diese Auswirkungen sowie die allgemeinen Entwicklungen im Haushalt gilt es grundsätzlich abzuwarten, bevor voreilige Schlüsse gezogen werden.

Sollte sich das im Budget 2020 bestehende Haushaltsgleichgewicht verschlechtern, so bestehen grundsätzlich folgende Anknüpfungspunkte für Massnahmen zur Stabilisierung des Kantonshaushalts:

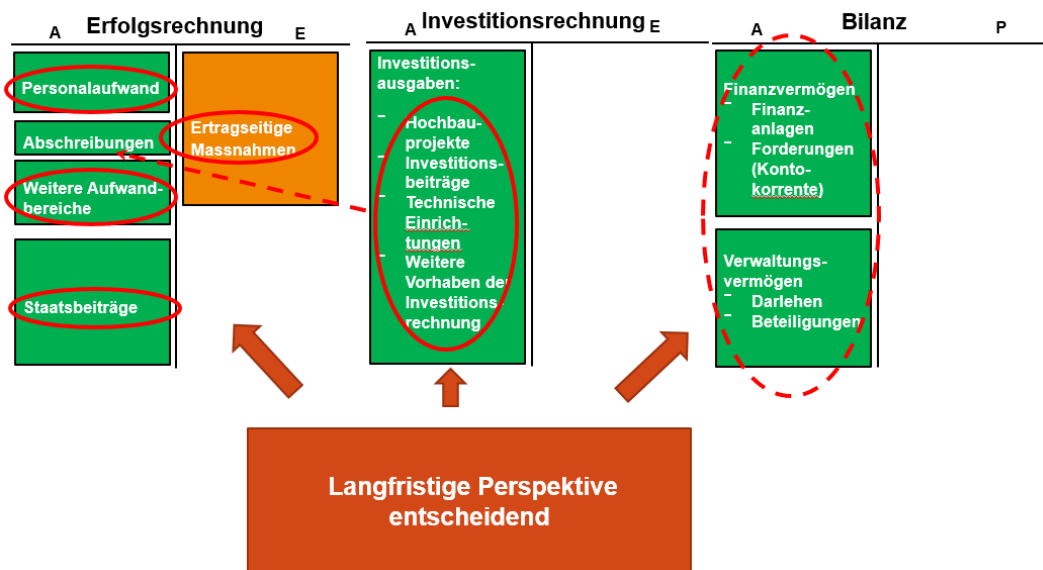


Abbildung 23: Grundsätzliche Anknüpfungspunkte zur Stabilisierung des kantonalen Haushalts

Wie Abbildung 23 zeigt, bestehen zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts grundsätzlich Anknüpfungspunkte in der Erfolgsrechnung, in der Investitionsrechnung und indirekt auch in der Bilanz. Innerhalb der Erfolgsrechnung stehen hauptsächlich die verschiedenen Aufwandpositionen zur Diskussion, wobei die Staatsbeiträge den mit Abstand gewichtigsten und am stärksten wachsenden Kostenblock ausmachen. Allerdings ist festzuhalten, dass der grösste Teil der Staatsbeiträge in den Bereichen Gesundheit, Bildung und Soziales anfällt und die Steuerbarkeit nur bedingt gegeben ist. Daneben sind im Grundsatz auch ertragseitige Massnahmen möglich. Innerhalb der Investitionsrechnung beeinflussen die ordentlichen Investitionsprojekte die Gesamtausgaben. Über die Verbindung zu den Abschreibungen besteht ein direkter Einfluss auf die Erfolgsrechnung, wenn auch geglättet aufgrund der mehrjährigen Abschreibungsfristen.

Im Bereich der Bilanz liegt der Hauptaugenmerk der Beschränkung der Risiken im Bereich der Beteiligungen und Darlehen. Die grösste Herausforderung liegt derzeit bei der Umsetzung des Projektes «Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde: Leistungs- und Strukturentwicklung (Strategievariante «4plus5»)». Damit sollen die Spitalunternehmen langfristig auf eine gesunde Basis gestellt werden und dadurch auch die Beteiligungen an diesen Unternehmen sowie die ausgerichteten Darlehen gesichert werden.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass zur Diskussion stehende strukturelle Reformen wie bspw. die Weiterentwicklung der Spitalstrukturen konsequent umgesetzt werden. Die Regierung hat dazu entsprechende Massnahmen in ihrer Schwerpunktplanung 2017–2027 vorgesehen. Unter dem Schwerpunkt 4.2 «Zukunftsorientierte Reformen» wird das strategische Ziel formuliert, dass der Kanton St.Gallen Reformen zukunftsorientiert anpackt und laufend seine Prozesse und Strukturen optimiert. Dadurch entwickelt sich die finanzielle Lage des Kantons positiv, die Staatsquote bleibt stabil und die Steuerkraft kann gestärkt werden. Dies wird auch für die kommenden Jahre eine zentrale Herausforderung bleiben.

6 Steuerung und Begrenzung des Aufwandwachstums

Das kantonale Aufwandwachstum lässt sich grundsätzlich durch Massnahmen bei den Staatsbeiträgen, im Eigenbereich (Personal- und Sachaufwand), bei den Investitionsausgaben (mit direkter Auswirkung auf die Abschreibungen), beim Nettotransfer zugunsten der Gemeinden und der massgebenden Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden steuern. Durch strukturelle Optimierungen im Bereich von Beteiligungen lassen sich Risiken bezüglich negativer Auswirkun-

gen auf die Erfolgsrechnung minimieren. Dieser Abschnitt beschreibt die jeweiligen Handlungsspielräume je Bereich.

6.1 Staatsbeiträge

Wichtig bezüglich Steuerung der Staatsbeiträge ist, dass Staatsbeiträge nicht isoliert betrachtet werden können. Für die Festsetzung und Steuerung der Höhe der Staatsbeiträge sind oft Rahmenbedingungen auf Bundesebene oder exogene Faktoren wie die Demographie massgebend, die nicht oder nur bedingt in direktem Einflussbereich des Kantons liegen (Ergänzungsleistungen, Spitalfinanzierung). Vor diesem Hintergrund ist die Langfristigkeit bei der Steuerung von Staatsbeiträgen zu beachten. Auch zentral in diesem Zusammenhang ist eine zielführende Governance im Bereich der kantonalen Beteiligungen. Optimale Strukturen ermöglichen eine kosteneffiziente staatliche Leistungserfüllung, was sich langfristig in tieferen Staatsbeiträgen niederschlägt. Mittels Eigentümerstrategien kann die Regierung steuernd Einfluss nehmen.

6.1.1 Umsetzungsstand der Empfehlungen aus LFP 2015

Im Bericht zu den LFP 2015 (33.16.04A) wurden gestützt auf eine umfassende Analyse im Anhang A1 zahlreiche Umsetzungsempfehlungen für die bedeutendsten Staatsbeiträge formuliert. Im Rahmen der Erarbeitung des vorliegenden Berichts zu den LFP 2019 wurde auf eine Aktualisierung der Analyse verzichtet. Die wesentlichen Kostentreiber und die Anknüpfungspunkte für Steuerungsmöglichkeiten haben sich seit der erwähnten Analyse aus dem Jahr 2015 nicht wesentlich verändert. Im nachfolgenden Abschnitt wird auf den Handlungsspielraum bei Staatsbeiträgen im Sinn eines Rückblicks nochmals eingegangen.

Im Anhang des vorliegenden Berichts ist der Umsetzungsstand je Staatsbeitrag per Ende 2019 aufgeführt.

6.1.2 Handlungsspielraum bei Staatsbeiträgen

Der Kanton beteiligt sich mit Staatsbeiträgen an der Finanzierung von diversen Kantonsaufgaben. Bei gewissen Aufgaben verfügt er kurz- bis mittelfristig über einen relativ hohen Handlungsspielraum in der finanziellen Steuerung. Über explizite Steuerungsmöglichkeiten verfügt der Kanton insbesondere in den Aufgabengebieten Bildung (Universität, Pädagogische Hochschule, Fachhochschule), öffentlicher Verkehr und Kultur (Konzert und Theater St.Gallen), da er hier faktisch als Besteller auftritt und da weder engmaschige Bundesvorgaben noch klar definierte interkantonale Konkordate den kantonalen Handlungsbereich wesentlich einschränken. Aus rechtlicher Sicht bestehen auch bei der Finanzierung der individuellen Prämienverbilligung (IPV) und den Ergänzungsleistungen AHV/IV gewisse Einflussmöglichkeiten für den Kanton.

Auch in den erwähnten Bereichen mit wesentlichem Handlungsspielraum sind indessen gewisse selbstauferlegte Schranken vorhanden, die den Spielraum limitieren. Sei dies durch die explizite Gesetzgebung selbst (Konzert und Theater St.Gallen), durch mehrjährige Leistungsvereinbarungen (Universität, Pädagogische Hochschule, Fachhochschule) oder durch eine Gesamtverkehrsplanung (öV), in der der Bund und die politischen Gemeinden über eine Verbundfinanzierung eng miteinander verbunden sind. Eine Reduktion der Finanzmittel im Bereich der Staatsbeiträge wäre mit einem wesentlichen Leistungsabbau verbunden (Verzicht auf Dreispartentheater, Abbau Lehrgänge / Bildungsangebot, Reduktion Verkehrsangebot, Bezügerkriterien IPV). Das darf hierzu nicht ausgeblendet werden.

Kurz- bis mittelfristig verfügt der Kanton hingegen in zahlreichen bedeutenden Aufgabengebieten nur über einen eingeschränkten Handlungsspielraum. In langfristiger Perspektive besteht ein grösserer Handlungsspielraum. In den Aufgabengebieten Spitalfinanzierung und teilweise Bildung sowie im Behindertenbereich verfügt der Kanton kurzfristig nur über sehr eingeschränkte Einflussmöglichkeiten in der finanziellen Steuerung des Staatsbeitrages. Einerseits sind die Bun-

desvorgaben relativ rigide definiert (Spitalfinanzierung), andererseits stecken interkantonale Vereinbarungen den Rahmen für das entsprechende Leistungsangebot relativ eng ab (Bildung, Behindertenwesen). Längerfristige Einflussmöglichkeiten auf die Kostenentwicklung bestehen insbesondere in der Gesetzgebung sowie im Kontext von Eigentümerstrategien. Dieser eher indirekten Einflussnahme und der Verabschiedung von entsprechenden Zielwerten und Vorgaben kommt eine grosse Bedeutung zu.

6.1.3 Handlungsoptionen bei den Staatsbeiträgen

Bei Staatsbeiträgen, in denen der Kanton über einen Handlungsspielraum verfügt, können die Staatsbeiträge grundsätzlich über ein jährliches Mengenwachstum (bspw. Ausbauschritte öV, Kultur), über die Festsetzung von Fallkosten (bspw. Behindertenbereich) oder über das generelle Wachstum des Staatsbeitrages (bspw. IPV, Bildungseinrichtungen) gesteuert werden.

Im Bereich der Berichterstattung zu den Staatsbeiträgen besteht ein gewisses Optimierungspotential. Mittels Bereitstellung von transparenten Entscheidungsgrundlagen für den politischen Prozess kann die Transparenz verbessert werden, was politische Entscheide zielgenauer ausrichten lässt. Eine unmittelbare finanzielle Entlastung lässt sich daraus nicht ableiten.

Mittels neuer finanzpolitischer Steuerungsinstrumenten wie bspw. mehrjähriger Zahlungsrahmen oder Verpflichtungskrediten liessen sich die Staatsbeiträge verstärkt strategisch steuern. Nebst der bestehenden Schuldenbremse wäre die Schaffung weiterer Fiskalregeln denkbar.

6.2 Abschreibungen

Abschreibungen lassen sich grundsätzlich über die Höhe und den Umfang von Investitionsprojekten steuern. Die Steuerung ist indessen langfristig und dauerhaft auszurichten, da es wenig zielführend ist, die Investitionsvorhaben bzw. die entsprechenden Vorgaben in der kurzen Frist (Budget, Aufgaben- und Finanzplan) laufend zu verändern. Das würde die effiziente und am Lebenszyklus orientierte Bewirtschaftung des Immobilienportfolios verunmöglichen.

Der Kanton St.Gallen kennt ein relativ striktes Abschreibungsregime mit kurzen, finanzpolitisch motivierten Abschreibungsfristen und einer im interkantonalen Vergleich hohen Aktivierungsgrenze. Demnach werden Investitionsprojekte mit Kostenfolgen bis 9 Mio. Franken innert fünf Jahren über die Erfolgsrechnung abgeschrieben. Bei Investitionsprojekten mit Kosten von über 9 Mio. Franken beträgt die Abschreibungsfrist 10 Jahre. Abschreibungsbeginn ist jeweils zwei Jahre nach der massgebenden Beschlussfassung (Kantonsrat, Volksabstimmung). Die hohe Aktivierungsgrenze von 3 Mio. Franken hat zur Folge, dass Investitionsprojekte mit Kosten bis zu 3 Mio. Franken direkt im Umsetzungsjahr über die Erfolgsrechnung abgeschrieben werden. Eine gestaffelte Belastung der Erfolgsrechnung über einzelne Abschreibungstranchen ist dabei nicht möglich.

Anpassungen am Abschreibungsregime sind grundsätzlich machbar und wurden in begrenztem Umfang im Rahmen des Sparpakets II (33.12.09) bzw. bei den Vorlagen zu den Spitalbauvorhaben umgesetzt (S1: Verlängerung Abschreibungsfristen für Spitalbauten auf 25 Jahre, S2: Verschiebung Abschreibungsbeginn um ein Jahr). Auf weitergehende Anpassungen am Abschreibungsregime wurde indessen bewusst verzichtet. Auch haben sich Regierung und Kantonsrat im Zusammenhang mit der Einführung von HRM2 gegen weitere Anpassungen wie bspw. die Verlängerung der Abschreibungsfristen nach wirtschaftlicher Nutzungsdauer ausgesprochen. Falls Anpassungen geprüft werden sollen, wären diese in einem gesamtheitlichen Rahmen anzugehen (einschliesslich Überprüfung der Schuldenbremse).

6.3 Eigenbereich (Personal- und Sachaufwand)

Die Aufwandsteuerung im Eigenbereich kann schwergewichtig über die Einflussnahme im Personal- und Sachaufwand erfolgen.

Im Personalaufwand stehen folgende Kostenfaktoren im Vordergrund:

- Festlegung der Pauschalen für jährliche individuelle Lohnmassnahmen und für strukturellen Stellenbedarf (Vergangenheit 0,8 Prozent der Lohnsumme)
- Gewährung eines Teuerungsausgleichs
- Gewährung von Realloohnerhöhungen
- Ausgestaltung des Lohnsystems

Diese Faktoren lassen sich mit Ausnahme der Ausgestaltung des Lohnsystems im Rahmen der jährlichen Steuerung beeinflussen. Sie sind allerdings auch abhängig von exogenen Faktoren, zum Beispiel der Teuerungsentwicklung oder der gesamtwirtschaftlichen Lohnentwicklung.

Die wesentlichsten Kostentreiber im Sachaufwand sind die Aufwandpositionen Dienstleistungen und Honorare (einschliesslich Aufträge an Dritte) sowie der Informatikaufwand. Auf diese Aufwandpositionen kann grundsätzlich im Rahmen der Budgetierung und Aufgaben- und Finanzplanung Einfluss genommen werden. Wie der Bericht der Regierung vom 29. April 2014 zur Entwicklung der Informatikkosten der Staatsverwaltung (40.14.02) aufzeigt, dürften angesichts der untergeordneten Bedeutung der Informatikkosten am Gesamtaufwand des Kantons die Entlastungsmöglichkeiten eher begrenzt sein. Es ist zudem davon auszugehen, dass die Informatikkosten in den kommenden Jahren aufgrund verschiedener technischer Weiterentwicklungen, aber auch steigender gesellschaftlicher und geschäftlicher Erwartungen und Anforderungen an die Informatiklösungen zunehmen werden (Digitalisierung). Bei den Betriebskosten, die mehr als 80 Prozent der Informatikaufwendungen ausmachen, bestehen zudem in der Regel mehrjährige vertragliche Verpflichtungen.

6.4 Finanzielle Schnittstellen Kanton / Gemeinden

Im Abschnitt 3.5 wird auf die Mitteltransfers zwischen dem Kanton und den Gemeinden eingegangen. Eine wichtige Erkenntnis mit Blick auf die Schnittstellen Kanton / Gemeinden ist, dass sich der Nettoaufwand dieser beiden Staatsebenen in den vergangenen Jahren 2008 bis 2018 nicht identisch entwickelt hat. Die Gemeinden wiesen ein Wachstum des Nettoaufwands von 1,3 Prozent aus (Nettoaufwand Gemeinden 2018: 1'866 Mio. Franken). Dasjenige des Kantons lag in den Beobachtungsjahren 2008 bis 2018 hingegen bei jährlich durchschnittlich 2,1 Prozent (Nettoaufwand Kanton 2018: 2'183 Mio. Franken).

Die Steuerfussentwicklung auf Gemeinde- bzw. Kantonsebene ist in den Jahren 2008 bis 2018 sehr unterschiedlich verlaufen. Während die Gemeinden ihre Steuerfüsse im gewogenen Mittel um jährlich durchschnittlich 1,2 Prozent von 137 Prozentpunkten (2008) auf 121 Prozentpunkte im Jahr 2018 senken konnten, hat beim Kanton eine gegenteilige Entwicklung stattgefunden. Die im Rahmen der Umsetzung der kantonalen Steuerstrategie erfolgten Steuersatzsenkungen (95 Steuerfussprocente im Jahr 2009) wurden ab 2012 in zwei Phasen zurückgenommen. Per 2013 wurde der kantonale Steuerfuss vom Kantonsrat mit dem Budget 2013 auf 115 Prozentpunkte festgesetzt. An diesem Steuerfuss wurde bis und mit dem Budget 2020 festgehalten.

In diesen Jahren 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. Im Gegenzug haben die Gemeinden die gesamte Restkostenfinanzierung in der Pflegefinanzierung übernommen. Die Entlastungen der Gemeinden in den Bereichen der Ergän-

zungsleistungen und der Polizei führten zu entsprechenden Mehraufwendungen beim Kanton. Bedeutende Zusatzbelastungen hat der Kanton durch die Einführung der Neuen Spitalfinanzierung, insbesondere durch die neue Mitfinanzierung der ausserkantonalen Hospitalisationen, erfahren. Entlastungen haben sich auf Kantonsebene bei der Pflegefinanzierung ergeben, tragen doch diese Kosten die Gemeinden wie erwähnt seit 2014 vollständig.

Im Projekt Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden) haben sich der Kanton St.Gallen und die St.Galler Gemeinden darauf verständigt, die sich abzeichnenden Mindererträge aus dem Systemwechsel beim Bundesfinanzausgleich gemeinsam zu tragen. Dabei wurde eine jährliche Gemeindebeteiligung von 24 Mio. Franken vereinbart. Da gemäss Auftrag des Kantonsrates im Zusammenhang mit dem Kantonsratsbeschluss über die Gesetzesinitiative «Familien stärken und finanziell entlasten» (29.18.01) bzw. dem XV. Nachtrag zum Steuergesetz die Beiträge für familien- und schulergänzende Kinderbetreuung von 5 Mio. Franken zu 50 Prozent durch die Gemeinden zu finanzieren sind, wurde die finanzielle Zielvorgabe im Strukturierten Dialog von den erwähnten ursprünglich 24 Mio. auf neu 26,5 Mio. Franken erhöht. Durch strukturelle Anpassungen in der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton sollen Effizienzsteigerungen und Synergiegewinne in der Aufgabenerfüllung ermöglicht werden. Die verfassungsmässigen Prinzipien der Aufgabenzuteilung sollen stärker Berücksichtigung finden. Folgende Massnahmen mit entsprechenden finanziellen Auswirkungen auf den Kanton werden dem Kantonsrat mit der Sammelvorlage (22.19.12 bis 17) per Ende 2019 unterbreitet:

Massnahme	Finanzielle Auswirkungen auf Kanton St.Gallen (in Mio. Franken) (– Entlastung)		
	2021	2022	später
Übernahme Durchführungskosten Pflegefinanzierung durch Gemeinden	–1,1	–1,1	–1,1
Einführung Gemeindepauschale Sonderschulinternat	–2,3	–5,6	–5,6
Finanzierung Elternbeiträge Sonderschulung durch Sozialhilfe	–0,3	–0,3	–0,3
Mitfinanzierung der Lehrmittel durch Gemeinden	–4,6	–4,6	–4,6
Uneinbringliche Prämien – Überwälzung der Verlustscheinforderungen auf die Gemeinden	–14,9	–14,9	–14,9
Total Strukturierter Dialog (NFA-Effekte/Gemeinden)	–23,2	–26,5	–26,5

Mit diesem Massnahmenpaket werden die finanziellen Effekte der NFA-Reform auf den Kanton etwas abgefedert. Durch die Umsetzung der fünf Massnahmen ist bei proportionaler Umlage der Auswirkungen für die Gemeinden ab 2022 mit jährlichen Kostenfolgen von gut 52 Franken je Einwohnerin und Einwohner zu rechnen. Gemäss aktuellem Fahrplan ist vorgesehen, die Sammelvorlage per Ende 2019 dem Kantonsrat zur Beratung zuzuleiten (Kommissionsbestellung Februarsession 2020, erste Lesung Aprilsession 2020, zweite Lesung Aufräumsession Mai 2020).

Das kantonale Aufwandwachstum bzw. die Belastung des Kantons kann im Kontext der Schnittstellen zu den Gemeinden grundsätzlich mittels folgender Massnahmen gesteuert bzw. begrenzt werden:

- Anpassung der heutigen Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden;
- Anpassung der aktuellen Finanzierungsanteile in Verbundaufgaben zwischen Kanton und Gemeinden;
- Anpassung der Modalitäten im innerkantonalen Finanzausgleich (vgl. hierzu die Vernehmlassungsvorlage vom 12. November 2019 zum Wirksamkeitsbericht 2020 und zum IV. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz);
- Anpassung von Ertragsanteilen der Gemeinden (zum Bsp. bei den Steuererträgen der juristischen Personen);
- Verzicht auf Kompensationen oder nur teilweise Kompensationen bei Gesetzesvorhaben zur Aufgabenteilung oder bei der Umsetzung von Bundesvorhaben

6.5 Beteiligungen

Damit sich ausgehend von Beteiligungen bzw. der Konkretisierung von Bilanzrisiken keine negativen Auswirkungen auf die Erfolgsrechnung ergeben, wurde die Regierung beauftragt, ein Beteiligungscontrolling einzuführen. Das Staatsverwaltungsgesetz (sGS 140.1; abgekürzt StVG) des Kantons St.Gallen sieht in Art. 94h vor, dass die Regierung im Rahmen ihres Beteiligungsmanagements im Umfeld der Public Corporate Governance (PCG) für ein Beteiligungscontrolling sorgt. In diesem Zusammenhang wurde durch das Finanzdepartement im Jahr 2018 erstmals ein sogenannter «Strategiebericht» erarbeitet, der die wichtigsten Beteiligungen analysiert und die entsprechenden Risiken bewertet. Dieser Bericht ist vertraulich und wird der Regierung einmal jährlich zur Kenntnis gebracht.

Die Regierung hat in den vergangenen Jahren zur Steuerung verschiedener bedeutender Beteiligungen Eigentümerstrategien verabschiedet. Das ist ein Instrument der Regierung als Eigentümervertreterin, um den strategischen und operativen Gremien des jeweiligen Unternehmens Leitplanken und generelle strategische Vorgaben zu setzen. Die Eigentümerstrategien und deren Umsetzung sind aktiv zu bewirtschaften, um ein optimales Risikomanagement sicherzustellen.

7 Steuerung der Ertragsentwicklung

Auch auf der Ertragsseite bestehen grundsätzlich verschiedene Möglichkeiten für Massnahmen, die zu einer Sicherung des Haushaltsgleichgewichts beitragen können. Konkret sind folgende Handlungsoptionen denkbar:

- allgemeine steuerpolitische Massnahmen (Anpassung Steuerfuss, tarifarische Anpassungen);
- Gebührenanpassungen;
- höhere Eigenkapitalbezüge (freies Eigenkapital).

Verschiedene weitere Ertragspositionen sind aus Sicht des Kantons nicht steuerbar. Zur erwähnen sind insbesondere die Erträge aus dem Bundesfinanzausgleich sowie diverse allgemeine Finanz- oder Zinserträge.

Eigenkapitalbezüge sind für die Abdeckung von vorübergehenden Schwankungen der Erträge, aber nicht für den Ausgleich dauerhafter struktureller Ungleichgewichte einzusetzen. Ebenso sind Gebührenanpassungen nur in einem relativ engen Rahmen möglich, da andernfalls in einzelnen Bereichen finanzielle Überdeckungen und eine Verletzung des Äquivalenzprinzips resultieren würden. Die Gebühren sind zudem mit Bezug zu den gesamten Erträgen von untergeordneter Bedeutung (vgl. hierzu auch Abschnitt 3.4.4).

Steuerpolitische Massnahmen lassen sich relativ schnell realisieren, entweder durch gesetzliche Anpassungen oder durch eine Anpassung des Steuerfusses. Dabei ist aber dem steuerpolitischen Umfeld Rechnung zu tragen.

8 Steuerung der Investitionsplanung

8.1 Hochbauten

Die Bedarfsentwicklung beruht einerseits für den Erhaltungsbedarf auf dem Immobilienportfolio und andererseits für den Nutzerbedarf auf den Nutzerstrategien, Leistungsaufträgen oder sonstigen Planungsgrundlagen.

Auf der strategischen Ebene erfolgt die Steuerung des Immobilienportfolios mit der Immobilienstrategie anhand klarer Ziele und messbarer Indikatoren in den wichtigsten «Kostentreibern». Bei Immobilien lassen sich die massgebenden Indikatoren den beiden «Stellschrauben» Quantität und Qualität zuordnen.

Zu den *quantitativen Indikatoren* gehören beispielsweise

- der Gebäudebestand «Ist»;
- die Einstufung der Betriebsnotwendigkeit der Objekte;
- die Bedarfsplanung der Departemente;
- die Flächenstandards;
- die finanziellen Vorgaben.

Zu den *qualitativen Indikatoren* gehören beispielsweise

- der Gebäudezustand «Ist»;
- die Baustandards und Vorbildfunktion öffentliche Hand;
- die Servicestandards im Gebäudebetrieb;
- die übergeordneten Ziele (z.B. Energiekonzept Kanton St.Gallen);
- die anzuwendenden Normen und Gesetze.

Die Kostentreiber sind quantitativer (Fläche) oder qualitativer Herkunft (interne/externe Anforderungen, Voraussetzungen). Das Schwergewicht bei der Beurteilung von Vorhaben ist deshalb auf die Kostentreiber zu legen. Es handelt sich mehrheitlich um folgende vier Punkte:

- Flächenausbau (neues Angebot, neue Standards und Richtlinien),
- Interne Anforderungen (veränderte Abläufe, neue Aufgaben),
- Externe Anforderungen (Normen, Gesetze),
- Voraussetzungen im Bestand (Bausubstanz, Lage).

Wie im Abschnitt 4.1.1 aufgezeigt, wird das Immobilienportfolio in den kommenden Jahren schrittweise vergrössert. Der Mittelbedarf wird deshalb auch längerfristig hoch bleiben. Weil der Immobilienbestand – unabhängig ob im Eigentum und in Miete – durch die zu erbringenden Staatsaufgaben bestimmt wird, ist eine bedeutende Verkleinerung des Immobilienbestandes kaum möglich.

Der Nutzerbedarf ist in Zukunft noch stärker mit Nutzerstrategien zu hinterlegen. Dadurch kann primär über die Strategie frühzeitig auf den Immobilienbedarf Einfluss genommen werden.

Abbildung 24 zeigt den relativen Anteil von Erhaltungs- und Nutzerbedarf am gesamten jährlichen Abschreibungsaufwand auf. Der vergangene Zeitraum 2015–2019 geht zurück auf die Beschlüsse ab den Jahren 2004 ff ohne die Spitalvorhaben und weist einen tiefen Anteil für den Erhaltungsbedarf von durchschnittlich etwa 41 Prozent aus. Mit den strategischen Entscheiden zum stärkeren Werterhalt und dem Abbau des aufgestauten Unterhalts im Jahr 2015, resultiert bereits für den nachfolgenden Zeitraum 2020–2024 ein höherer Anteil von durchschnittlich etwa 52 Prozent Erhaltungsbedarf. Im 10-Jahres-Ausblick 2020–2029 wird ein weiterer Anstieg auf etwa 55 Prozent Erhaltungsbedarf erwartet. Das Verhältnis soll inskünftig weiter und dauerhaft

zugunsten des Erhaltungsbedarfs erhöht werden, um nicht neuen aufgestauten Unterhalt zu generieren.

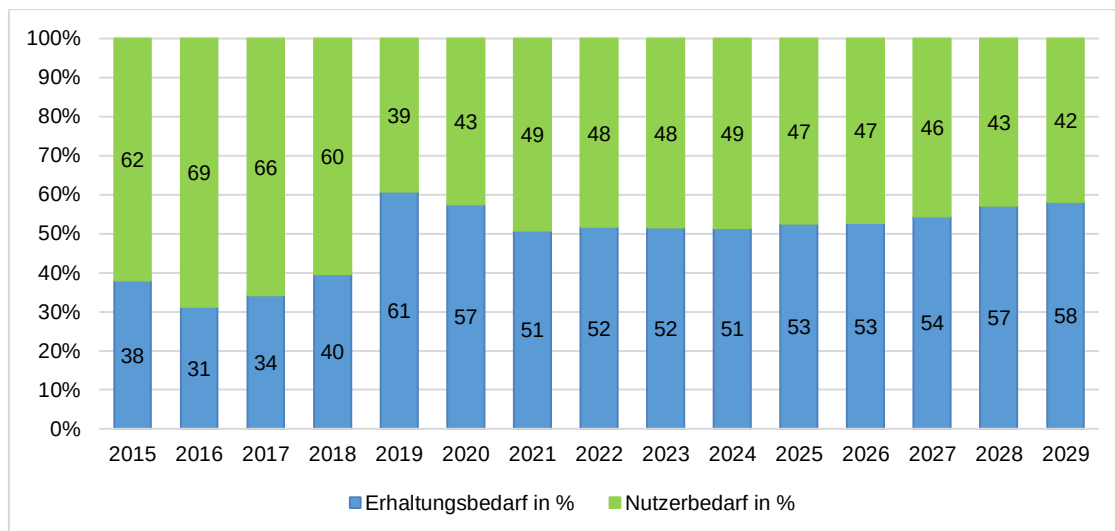


Abbildung 24: Erfolgsrechnung - Relativer Anteil Mittelverwendung am jährlichen Abschreibungsaufwand

Für die Planung des Plafond Hochbauten bietet die Abbildung 15 mit der langfristigen Prognose der Neuwertentwicklung eine gute Basis. Unter Berücksichtigung der schrittweisen Vergrößerung des Immobilienportfolios ist mittelfristig (5–8 Jahre) eine Erhöhung des Plafond Hochbauten erforderlich, um den Erhaltungsbedarf ausreichend abzudecken.

8.2 Investitionsbeiträge, technische Einrichtungen und weitere Vorhaben der Investitionsrechnung

Wie in Abschnitt 4.2 ausgeführt, wird dem Kantonsrat mit dem AFP 2021–2023 vom 17. Dezember 2019 (33.20.04) in Beilage A das Investitionsprogramm 2020–2029 (einschliesslich Hochbautenprogramm 2019) zugestellt. Das Investitionsprogramm 2020–2029 enthält Hochbauvorhaben im Umfang von 692 Mio. Franken (noch ohne Kantonsanteil an Neubau Kantons- und Stadtbibliothek St.Gallen), Investitionsbeiträge von 35 Mio. Franken und technische Einrichtungen von 83 Mio. Franken (jeweils Kantonsanteile). Daneben beinhaltet das Investitionsprogramm 2020–2029 unter dem Titel Weitere Vorhaben auch Erschliessungskosten für das Areal Wil West im Umfang von 16 Mio. Franken, die ab 2022 abgeschrieben werden sollen.

Alle im Investitionsprogramm 2020–2029 aufgeführten Vorhaben weisen einen Abschreibungsbeginn im Jahr 2020 oder später auf. Vorhaben, deren Abschreibungsbeginn vor dem Jahr 2020 erfolgte, sind nicht mehr aufgeführt.

9 Handlungsempfehlungen

9.1 Allgemeine Bemerkungen

Angesichts der in den vorhergehenden Abschnitten beschriebenen finanziellen Herausforderungen (insbesondere Abschnitt 5 «Entwicklungsperspektiven») hat die Regierung Handlungsempfehlungen für die verschiedenen Bereiche erarbeitet.

Wie in Abschnitt 5.3 erwähnt zeigen die aktuellen Planwerte des AFP 2021–2023 auf, dass der Kantonshaushalt nach einer Phase der Konsolidierung in den letzten Jahren wieder vor anspruchsvollen Herausforderungen steht. Die erwähnten Planwerte beinhalten die Umsetzung der

Vorlage «Steuerreform und AHV-Finanzierung (STAF)» sowie auch den Systemwechsel beim Bundesfinanzausgleich NFA, die gewisse Unsicherheiten mit sich bringen.

Die Langfristprojektion 2023–2029 zeigt auf, dass ab dem Projektionsjahr 2024 ein leichtes Auseinanderdriften zwischen dem Aufwands- und Ertragswachstum zu erwarten ist. Werden zusätzlich die im Abschnitt 5.2 diskutierten Chancen und Risiken der Erfolgsrechnung und die Bilanzrisiken mitberücksichtigt, so ist von einer weiteren Saldoverschlechterung im Haushalt auszugehen. Im Bereich der Bilanzrisiken ist der Hauptfokus auf die Spitalverbunde bzw. die Umsetzung des Projektes «Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde: Leistungs- und Strukturentwicklung (Strategievariante «4plus5»)» zu richten.

Die Regierung strebt grundsätzlich einen Ausgleich zwischen Aufwand und Ertrag an und erachtet zur Erreichung dieser Zielsetzung weder zusätzliche Sparpakete noch Steuererhöhungen als erstrebenswert. Unter Berücksichtigung der Langfristperspektiven ist eine ausgabenseitige Disziplin weiterhin unumgänglich.

Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass zur Diskussion stehende strukturelle Reformen wie z.B. die Weiterentwicklung der Spitalstrukturen oder die Massnahmen des Strukturierten Dialogs (Aufgabenteilung Gemeinden/Kanton) konsequent umgesetzt werden. Die Regierung sieht entsprechende Massnahmen in ihrer Schwerpunktplanung 2017–2027 vor. Unter dem Schwerpunkt 4.2 «Zukunftsorientierte Reformen» wird das strategische Ziel formuliert, *dass der Kanton St.Gallen Reformen zukunftsorientiert anpackt und laufend seine Prozesse und Strukturen optimiert. Dadurch entwickelt sich die finanzielle Lage des Kantons positiv, die Staatsquote bleibt stabil und die Steuerkraft kann gestärkt werden.* Für die kommenden Jahre wird dies eine bedeutende Herausforderung darstellen.

9.2 Staatsbeiträge

Im Bereich der Staatsbeiträge ergeben sich für die kommenden Jahre die folgenden generellen Handlungsempfehlungen:

Empfehlung 1	Der laufenden Überwachung und Steuerung der Staatsbeiträge ist im Rahmen der Budget- und AFP-Prozesse sowie bei der Festlegung der Leistungsvereinbarungen eine grosse Beachtung zu schenken.
---------------------	---

Empfehlung 2	Dort, wo die Steuerungsinformationen noch ungenügend bzw. die Informationsgrundlagen zur Steuerung noch ungenügend sind, sind die entsprechenden Anstrengungen mit Hochdruck voranzutreiben. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Ergänzungsleistungen (Projekt EL-Controlling).
---------------------	--

Empfehlung 3	In verschiedenen Bereichen ist auf Bundesebene insbesondere über die Direktorenkonferenzen und die Bundesparlamentarier Einfluss zu nehmen, damit Kostenverlagerungen auf die Kantone vermieden bzw. der Handlungsspielraum für die Kantone erhöht werden können.
---------------------	---

Empfehlung 4	Das Projekt Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen hat durch die Optimierung der Zuständigkeiten das Potential, den Handlungsspielraum und die Effizienz der Leistungserbringung auf Stufe Kanton zu erhöhen. Die Projektarbeiten sind über die verschiedenen Kanäle zu unterstützen.
---------------------	---

Empfehlung 5	Der Leistungsabbau im Bereich der Staatsbeiträge ist in engen Grenzen zu halten.
---------------------	--

Empfehlung 6	Die Beitragsleistungen sind im Sinn einer Daueraufgabe laufend kritisch zu analysieren, dies vor allem auch bezüglich der Effizienz der Leistungserbringung durch die selbständigen (in der Regel öffentlich-rechtlichen) Institutionen. Über diese Aktivitäten ist regelmässig in den Botschaften zum Budget bzw. zum Aufgaben- und Finanzplan zu berichten.
---------------------	---

Auf konkrete Handlungsempfehlungen für die übrigen Staatsbeiträge wird im Rahmen dieses Berichts verzichtet.

9.3 Beteiligungen

Die vorausschauende und aktive Steuerung sowie die Überwachung der staatlichen Beteiligungen hat in den kommenden Jahren eine grosse Bedeutung:

Empfehlung 7	Die Vorgaben des Eigentümers im Rahmen der Eigentümerstrategien sind laufend zu überwachen und bei Bedarf anzupassen.
---------------------	---

Empfehlung 8	Das Risikomanagement der Beteiligungen ist auf Ebene der Regierung weiter zu stärken (jährliche Strategieberichterstattung zuhanden der Regierung).
---------------------	---

Empfehlung 9	Für die Kantonsvertretungen in den strategischen Leistungsgremien sind Mandatsverträge zu erarbeiten bzw. die entsprechenden Bestimmungen insbesondere zur Berichterstattung zu überprüfen.
---------------------	---

Empfehlung 10	Die strategischen Projekte sind mit Hochdruck voranzutreiben. Dies gilt insbesondere für das Vorhaben zur Leistungs- und Strukturüberprüfung der Spitäler. Eine grosse Bedeutung hat auch die Gesetzgebung im Bereich der Universität (Revision Universitätsgesetz). Die Reform der Fachhochschule Ost ist rasch und zielgerichtet umzusetzen. Im Bereich der Psychiatrie sind Fragen zur künftigen Arealstrategie zu klären.
----------------------	---

Empfehlung 11	Die verschiedenen Rollen des Kantons und die Governance bei den Beteiligungen (Eigner, Regulator, Finanzierer von Leistungen, Darlehensgewährer) sind konsequent(er) auseinander zu halten.
----------------------	---

9.4 Finanzielle Schnittstellen Kanton / Gemeinden

Der Netto-Mitteltransfer des Kantons an die Gemeinden ist angesichts des Volumens von rund 500 Mio. Franken eine wesentliche Aufwandposition im Kantonshaushalt.

Empfehlung 12	Die Umsetzung des Massnahmenpakets aus dem Strukturierten Dialog ist wichtig und dämpft die Auswirkungen des Systemwechsels NFA im kantonalen Haushalt bedeutend. Durch die vorgeschlagenen strukturellen Anpassungen in der Aufgabenteilung zwischen den Gemeinden und dem Kanton sollen Effizienzsteigerungen und Synergiegewinne in der Aufgabenerfüllung
----------------------	--

lung ermöglicht werden. Die verfassungsmässigen Prinzipien der Aufgabenzuteilung sollen stärker Berücksichtigung finden.

Empfehlung 13

Es ist zwecks Sicherung des Haushaltsgleichgewichts zu vermeiden, dass sich der Netto-Mitteltransfer zwischen dem Kanton und den Gemeinden inskünftig erhöht. An der Schnittstelle Kanton / Gemeinden ist darüber hinaus sicherzustellen, dass keine Aufgaben an den Kanton verlagert werden, ohne dass dazu eine separate Finanzierungsregelung oder Kompensation durch die Gemeinden erfolgt. Umgekehrt ist es grundsätzlich auch nicht die Zielsetzung des Kantons, zur Sicherung des Haushaltsgleichgewichts Aufgaben oder Finanzierungslasten an die Gemeinden zu verschieben. Massgebend sind die Grundsätze der Aufgabenzuweisung gemäss Art. 25 und 26 der Kantonsverfassung.

Empfehlung 14

Mit Blick auf die Zukunft ist die weitere finanzielle Entwicklung des Kantons Haushaltes und der Gemeindehaushalte regelmässig zu beobachten (Rechnungsabschlüsse, Entwicklung der Verschuldung). So bietet beispielsweise die regelmässige Berichterstattung zur Wirksamkeit des innerkantonalen Finanzausgleichs die Möglichkeit, diese übergeordneten Themenbereiche darzustellen und allfälligen Handlungsoptionen abzuleiten.

9.5 Investitionsplanung

9.5.1 Hochbauten

Die Staatsverwaltung benötigt Immobilien, welche die Aufgabenerfüllung unterstützen und somit der Gesellschaft einen Nutzen leisten. Der jährliche Gesamtaufwand für das Immobilienportfolio Hochbauten liegt unter fünf Prozent des jährlichen Budgets des Kantons. Trotzdem gilt es das in den Immobilien gebundene und bedeutende Vermögen durch geeignete Massnahmen langfristig zu erhalten. Mit diesen Handlungsempfehlungen soll die qualitative und quantitative Entwicklung optimal unterstützt werden.

Empfehlung 15

Das strategische Ziel «Anteil für Werterhaltung am Plafond Hochbauten beträgt zwei Drittel» (rund 84 Mio. Franken), wird gemäss aktuellem Planungsstand erst mittelfristig erreicht. Deshalb soll der Anteil an Vorhaben mit Erhaltungsbedarf erhöht und gegenüber dem Nutzerbedarf bevorzugt behandelt werden.

Empfehlung 16

Der zunehmende Immobilienbestand und die steigende Wertentwicklung führen bei gleichbleibendem Plafond Hochbauten wiederum zu mehr aufgestautem Unterhalt. Deshalb ist entsprechend der Wertentwicklung auch der absolute Mitteleinsatz für den Werterhalt anzugleichen. Auf Basis der heute angestrebten Erneuerungsquote am Neuwert von etwa 4 Prozent (= strategisches Ziel Anteil Werterhalt / Neuwert Immobilienportfolio) müsste der Anteil für den Werterhalt innerhalb des Plafond Hochbauten auf mindestens 100 Mio. Franken erhöht werden.

Empfehlung 17

Der Plafond Hochbauten ist wie vorgesehen periodisch zu prüfen und auf den Erhaltungs- und Nutzerbedarf abzustimmen. Um weiterhin strategisch bedeutsame Nutzervorhaben realisieren zu können, muss der Plafond Hochbauten über den Erhaltungsbedarf hinaus einen ausreichenden Anteil dafür vorsehen. Eine Anpassung des Plafonds Hochbauten ist in der lau-

fenden Legislatur 2016/2020 nicht notwendig. Die Regierung wird im Rahmen der Beratung des Hochbautenprogramms 2021 im zweiten Quartal 2021 die Notwendigkeit einer Anpassung des Plafonds Hochbauten prüfen.

Empfehlung 18 Für die Umsetzung des Nutzerbedarfs und Bereitstellung der Immobilien werden die strategischen Grundlagen erarbeitet (vgl. Postulate «43.19.03 Strategische Investitionsplanung für Sekundarstufe II» und 43.19.06 «Gesamtübersicht und Gesamtstrategie»).

Empfehlung 19 Das Immobilienportfolio ist ein Kostenfaktor für die Staatsverwaltung. Mit der Einführung der internen Raumkostenverrechnung ab Budget 2020 werden erstmals Raumkosten flächendeckend eingestellt. Es ist erforderlich, dass die Systematik grundsätzlich weiterentwickelt wird. Deshalb wird die Regierung im Jahr 2020 einen Projektauftrag erteilen. Im Fokus steht dabei die Frage, ob und wie ein Anreizsystems geschaffen werden kann, um nebst Transparenz und Kostenbewusstsein auch die Steuerung des Flächenverbrauchs zu optimieren.

9.5.2 Investitionsbeiträge, technische Einrichtungen und weitere Vorhaben der Investitionsrechnung

Die Investitionsbeiträge stehen angesichts des für die Entwicklung des Gesamthaushaltes untergeordneten Volumens und der eher unterdurchschnittlichen Dynamik nicht im Zentrum dieser Berichterstattung. So wird auf konkrete Handlungsempfehlungen im Rahmen dieses Berichts verzichtet. Grundsätzlich soll die Entwicklung der weiteren Aufwandbereiche in der Aufgaben- und Finanzplanung sowie im Budget gesteuert werden.

9.6 Personalbereich

Im Personalbereich ergeben sich für die Steuerung zwei zentrale Schlussfolgerungen und eine Empfehlung:

- Das Wachstum des Personalaufwands kann über das Budget und den AFP grundsätzlich gut gesteuert werden. Das betrifft die Pauschale für individuelle Lohnmassnahmen und strukturellen Personalbedarf. Mit der Einführung der neuen Personalaufwandsteuerung mit dem Budget 2018 konnte das Steuerungsinstrumentarium wesentlich optimiert werden. Grundsätzlich besteht hier kein zusätzlicher Handlungsbedarf.
- Veränderungen im Bereich der Sozialversicherungen (insbesondere im Bereich der Pensionskasse) sind durch den Kanton nicht steuerbar.

Empfehlung 20 Wichtig ist es, bei individuellen und allgemeinen Lohnmassnahmen zu berücksichtigen, dass sich diese in der Regel auch auf die kantonalen Anstalten und damit teilweise auf die Staatsbeiträge auswirken. Es ist zu prüfen, inwieweit die Staatsbeiträge so konzipiert werden können, dass solche Anpassungen im Lohnbereich durch die Institutionen aufgefangen werden können.

9.7 Weitere Aufwandbereiche

Die weiteren Aufwandbereiche stehen angesichts des für die Entwicklung des Gesamthaushaltes untergeordneten Volumens und der eher unterdurchschnittlichen Dynamik nicht im Zentrum dieser Berichterstattung. So wird auf konkrete Handlungsempfehlungen im Rahmen dieses Berichts verzichtet. Grundsätzlich soll die Entwicklung der weiteren Aufwandbereiche im AFP sowie im Budget gesteuert werden.

9.8 Ertragsseite

Wie in Abschnitt 7 dargelegt, stehen auf der Ertragsseite für die Sicherung des Haushaltgleichgewichts primär steuerpolitische Massnahmen im Vordergrund. Gebührenanpassungen im grösseren Umfang oder langfristig ausgerichtete Eigenkapitalbezüge fallen aus grundsätzlichen Überlegungen ausser Betracht.

Anpassungen könnten im Bereich der Steuertarife oder beim Staatssteuereffuss erfolgen. Unabhängig vom verfolgten Ansatz ist zu berücksichtigen, dass zusätzliche steuerliche Massnahmen zur Erhöhung der Steuererträge die Situation des Kantons St.Gallen im Steuer- und Standortwettbewerb wesentlich schwächen würden. Gemäss dem jährlich erstellten Steuermonitoring (vgl. Abschnitt 3.4.2) weist der Kanton St.Gallen insbesondere im Vergleich zu den umliegenden Kantonen im Bereich der Besteuerung der natürlichen Personen eine schlechte Ausgangslage auf. Bei der Besteuerung der juristischen Personen hat der Kanton St.Gallen grundsätzlich eine gute Position. Der Spielraum ist aber auch in diesem Bereich sehr eingeschränkt. Einerseits ist gerade in diesem Spektrum der Steuerwettbewerb sehr intensiv. Insgesamt ist der ertragsseitige Handlungsspielraum zur Sicherstellung des Haushaltgleichgewichts als gering einzustufen. Der Hauptfokus hat sich daher auf die Aufwandseite des Haushalts auszurichten.

Empfehlung 21	Im Bereich der Steuerpolitik ist vorerst die Umsetzung der STAF abzuwarten. Erst nach einer Konsolidierung der Auswirkungen der STAF sind weitere steuerpolitische Massnahmen zu diskutieren und allenfalls auszulösen.
----------------------	---

Empfehlung 22	Überlegungen zu zukünftigen Steuerstrategien sind im Rahmen der Arbeiten zum Finanzleitbild anzustellen. In diesem Zusammenhang ist der kommunizierte Fahrplan in Beantwortung der Postulate «Zurück auf die Überholspur: Masterplan für nachhaltige Finanzen» (43.18.05) und «Vision SG 2030: vom Nehmer- zum Geberkanton» der FDP-Fraktion (43.19.17) massgebend (bis Frühling 2021).
----------------------	---

Empfehlung 23	Die mutmassliche Einführung einer Digitalsteuer gemäss Ansatz der OECD dürfte für den Kanton St.Gallen je nach Ausgestaltung der Modalitäten zu einem beträchtlichen Wegfall von Steuersubstrat führen. Die entsprechenden Arbeiten auf Bundesebene sind eng zu begleiten mit dem Ziel, eine finanziell tragbare Lösung zu erreichen.
----------------------	---

10 Berichterstattung

Bei der Sicherstellung des finanziellen Haushaltgleichgewichts handelt es sich um eine langfristig orientierte Aufgabe. Angesichts verschiedener Unsicherheiten und nur längerfristig wirksamer Steuerungsmechanismen gilt es, die Entwicklungen im Umfeld regelmässig zu überprüfen und basierend auf aktualisierten Analysen die erforderlichen Schlussfolgerungen zu treffen. Dementsprechend sieht die Regierung vor, den Bericht zu den langfristigen Finanzperspektiven einmal je Amtsdauer zu erstellen und diesen dem Kantonsrat als Beilage zum AFP vorzulegen (erstmalig

Ende 2015). In diesem Rahmen wird es auch möglich sein, auf wesentliche Veränderungen der finanziellen Rahmenbedingungen einzugehen und über die Wirksamkeit der Steuerungsmassnahmen zu berichten.

Ergänzend dazu wird die Regierung im Rahmen der künftigen Botschaften zum AFP auch auf diese übergeordneten Zielsetzungen und Anstrengungen Bezug nehmen und aufzeigen können, in welchem Umfang sich die erwarteten Trends effektiv einstellen oder in welchen Bereichen zusätzliche Massnahmen erforderlich sein werden.

Diese langfristige Finanzperspektive soll zudem auch als wichtige Grundlage für die Erarbeitung der Schwerpunktplanung einfließen. Damit kann eine zweckmässige und pragmatische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen auch in längerfristiger Perspektive erfolgen.

11 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Heidi Hanselmann
Präsidentin

Canisius Braun
Staatssekretär

Anhang: Reporting Umsetzung Handlungsempfehlungen zu Staatsbeiträgen

Volkswirtschaftsdepartement

01 Öffentlicher Verkehr

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Kontinuierlicher Auf- und Ausbau eines Benchmark-Systems: – Mit der gezielten Nutzung von Benchmarks, Zielvereinbarungen und Ausschreibungen soll die marktkonforme Erbringung der Bahn- und Busleistungen überprüft und eine hohe Wirtschaftlichkeit der bestellten Produkte sichergestellt werden. – Die Bestellung von öV-Leistungen hat aufgrund von klaren Standards, die im betroffenen Raum erwartet werden dürfen (Agglomerationsverkehr/ Regelangebot/Grundangebot), zu erfolgen. Die Überprüfung der Effektivität des bestellten Angebotes soll auf klaren und einfachen Kriterien basieren. Grundsätzlich soll mit der Überprüfung von Angebot und Nachfrage der effektive Einsatz der finanziellen Mittel aufgezeigt werden. – Der Kanton soll die massgebenden Kennzahlen in einem Benchmark-System (allenfalls in Zusammenarbeit mit anderen Kantonen) verwalten und die Abgeltungsentwicklung bei Bedarf über mehrjährige Zielvereinbarungen regeln. Mittels kantonaler Qualitätsstandards sollen differenzierte Ziele für die Mindestnachfrage und den Kostendeckungsgrad je Angebot vereinbart werden. – Im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses sollen die relevanten Kennzahlen standardisiert im Hifiplan zur Verfügung gestellt werden. – Ausbauvorhaben sind frühzeitig und transparent der Regierung zum Entscheid vorzulegen, in der Regel auch in Form von Varianten. – Mit Blick auf die Erarbeitung künftiger öV-Programme sind Grundsatzfragen zur Anpassung der Angebots- und Qualitätsstandards bzw. zur Überprüfung der Steuerungsmechanismen frühzeitig und in Form von Varianten der Regierung vorzulegen. – Es soll die Umsetzung einer Datenbanklösung geprüft werden, welche die systematische Steuerung des effizienten Mitteleinsatzes im öffentlichen Verkehr erlaubt. Diese Datenbank soll eine wirksame und wirtschaftliche Verarbeitung, Analyse und Auswertung von Offerten und die systematische Überwachung von Vereinbarungen ermöglichen. Sie soll die Budget- und Finanzplanung sowie die Planung von Projekten und Angeboten unterstützen. Dadurch soll es möglich werden, das Leistungsangebot, die Kosten und die Wirtschaftlichkeit nach spezifischen Gesichtspunkten aufgeschlüsselt, detailliert und transparent auszuweisen (u.a. nach Transportunternehmer, und nach Linie). – Durch kurz- und mittelfristige Massnahmen soll das aktuelle Kostenwachstum generell reduziert werden. Die durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des Staatsbeitrags an den öffentlichen Verkehr soll mittelfristig auf einem Niveau in der Grössenordnung von 2 Prozent konsolidiert werden.
<i>langfristig</i>	– Generell soll das Reporting verbessert werden. Im Sinn eines Controllings ist in periodischen Abständen der Regierung Bericht zu erstatten. Dabei sind die finanziellen Rahmenbedingungen (Kosten- und Ertragssituation der Transportunternehmungen; Bestellung des Kantons) im verwaltungsinternen Verfahren offenzulegen. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die langfristige Gesamtsicht aufzuzeigen und mit der aktuell gelten und verfolgten Strategie gemäss öV-Programm abzustimmen. – Es sollen eine verlässliche gesamtheitliche finanzielle Steuerung wie auch Finanzierungsregeln entwickelt werden, damit der Kanton St.Gallen seine Verantwortung für eine strategiekonforme Angebots- und Infrastrukturplanung sachgerecht wahrnehmen kann. Mit dem Ziel einer Stabilisierung des Ausgabenwachstums auf einem tiefen Niveau. – Zusammen mit den Nachbarkantonen und den Transportunternehmen sollen Kooperationen in ausgewählten Bereichen gesucht und systematisch ausgebaut werden.
<i>Stand der</i>	– Die Kantone St.Gallen, Aargau, Thurgau, Bern, Basel Landschaft, Luzern und Solothurn

<i>Umsetzung (per Ende 2019)</i>	haben zusammen ein Benchmarksystem für Bahnen und Busse aufgebaut. Es ist etabliert und wird zur Beurteilung der Offerten der Transportunternehmen verwendet. – Die aufgeführten Kantone setzen sich für ein nationales Benchmarksystem ein, das auf dem bereits entwickelten basiert. – Die Kantone der Planungsregion Ostschweiz arbeiten bei der Bestellung von Transportleistungen intensiv zusammen. Der Fachausschuss RôV (SH, TG, SG, AI, AR, GL, GR) unter der Leitung des Kantons St.Gallen organisiert diese Zusammenarbeit. Der Fachausschuss trifft sich 4 mal jährlich. – Der Kanton St.Gallen hat zusammen mit dem Kanton Appenzell Ausserrhoden mit der Postauto AG eine Zielvereinbarung für die Linien im Appenzeller Vorderland ausgearbeitet. Dadurch konnte der Abgeltungsbedarf reduziert werden. – Im Bericht öV wird jährlich der Kostendeckungsgrad jeder öV-Linie veröffentlicht. Der Kanton St.Gallen ist der einzige Kanton in der Schweiz mit dieser Praxis. Im Weiteren werden die Angebotsstandards gemäss den gesetzlichen Vorgaben angewendet. – Die Linien in der Region Rorschach/Goldach (Seebus) werden für die Leistungserbringung ab Dezember 2021 ausgeschrieben. – Eine neue Linie in Wil ist im Einladungsverfahren an das Busunternehmen mit der preisgünstigsten Offerte vergeben worden. – Ausbauvorhaben werden über die GVS, das öV-Programm und die Bahnausbau Schritte 2025 und 2035 der Regierung vorgelegt. Die Entscheidkompetenz für Infrastrukturvorhaben liegt jedoch beim Bund (BIF). Mit dem Projekt öV-Entwicklung 2025–2040 erfüllt die Regierung den Auftrag des Kantonsrates, eine Erfolgskontrolle der S-Bahn St.Gallen durchzuführen. Die Resultate fliessen in das 7. öV-Programm 2024–2027 ein. – Das Kostenwachstum bewegt sich im Rahmen der Vorgaben bzw. wird eingehalten.
--	--

Departement des Innern

02 Ergänzungsleistungen AHV und IV

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– (1) Das im Rahmen der Budgetierung 2016 erstmals angewendete Reporting mit der SVA gilt es konsequent umzusetzen und zu etablieren (verwaltungsinterne Kontaktgruppe SVA). Mit der vorgesehenen vertieften Zusammenarbeit und der Erhöhung der Transparenz sollen Kosteneffekte frühzeitig erkannt und soweit möglich beeinflusst werden können (Betriebsrechnung und Durchführungskosten). – (2) Die Ausgaben im Bereich EL-Krankheitskosten (ELKK) sind zu 98 Prozent auf die KK-Arten Kostenbeteiligung Krankenkasse (42 Prozent), Zahnarztkosten (31 Prozent), Haushaltshilfe (19 Prozent) und Transportkosten (6 Prozent) zurückzuführen. Am ehesten ist Einsparungspotential im Bereich der Zahnkosten zu suchen. Mögliche Varianten: – Senkung bzw. Aufhebung des Vermögensfreibetrages für Rückvergütungen von Zahnarztkosten (erfordert eine Anpassung der Bundesgesetzgebung). – Zahnbehandlungen im Ausland ermöglichen (korrespondiert mit Bundesgesetzgebung).
<i>langfristig</i>	– (3) Der Kanton soll (in Abstimmung mit weiteren Kantonen) auf Optimierungsmassnahmen auf Bundesebene hinwirken (Stabilisierungsprogramm des Bundes), die zur Erhöhung des kantonalen Handlungsspielraum beitragen.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– (1) Das Reporting-System zwischen DI und SVA hat sich etabliert. Der jährliche Austausch zwischen SVA und Departement des Innern, Finanzdepartement und Gesundheitsdepartement erleichtert die Budgetierung und das Verständnis für Zusammenhänge und Probleme. Ein produktiver Austausch erfolgt auch mit Blick auf die Genehmigung von Budget und Rechnung der SVA (Gesamtunternehmen). Die Indikatoren im Leistungsbereich 3.01 (Departementscontrolling) wurden ferner 2017 grundsätzlich überarbeitet und optimiert. Die Budgetierung durch die Firma Strässle-Schumacher hat insgesamt eine Erhöhung der Prognosegenauigkeit gebracht. Trotzdem ist das bestehende Controlling- bzw. Analyse-System der Kosten für Ergänzungsleistungen unzureichend, insbesondere mit Blick auf die künftig wichtiger

	werdende Evaluierung neuer Interventionsmöglichkeiten auf kantonaler Ebene (Veränderungen im Angebot, z.B. betreutes Wohnen und Förderung des Prinzips ambulant vor stationär). Daher erarbeitet das Departement des Innern ein neues Controlling-System mit breiter Ausrichtung (Ergänzungsleistungen, Beiträge an Behinderteneinrichtungen, Prämienverbilligungen, Spitex-Kosten, Restfinanzierung Pflegekosten) – Realisierung vorgesehen im Jahr 2020/2021 (Regierungsprojekt). Die Durchführungskosten der SVA haben sich – je Fall gerechnet – in den letzten Jahren stabil bzw. bis rückläufig entwickelt. Das in der Departementsstrategie 3.01 formulierte Ziel, wonach sich die Durchführungskosten für die Ausrichtung von EL zu AHV und EL zu IV von 2017 bis 2021 um 1 Prozent reduzieren sollen, wurde 2018 mit einer Senkung von Fr. 440.90.- auf Fr. 418.32 erfüllt – in den nächsten Jahren ist aber aufgrund von seitens SVA nötigen Anpassungen der Prozesse an die Erfordernisse der EL-Reform wieder mit leicht höheren Beträgen zu rechnen. – (2) Die Regierung hat im Rahmen des Projekts Umsetzungsagenda Finanzperspektiven eine Senkung der persönlichen Auslagen für Heimbewohner im Umfang von rund 3 Mio. Franken geprüft, aber schliesslich zurückgestellt. Zudem wurden verschiedene weitere kantonale Interventionsmöglichkeiten analysiert, u.a. Massnahmen im Bereich Zahnbehandlungen. Zu erwähnen ist aber als weitere Interventionsmöglichkeit auf kantonaler Ebene der vorgesehene IX. Nachtrag zum Ergänzungsleistungsgesetz, der eine bessere Finanzierung von Formen des Betreuten Wohnens vorsieht (Vernehmlassung im Sommer 2019). Finanzielle Aspekte des Bereichs EL werden im Übrigen auch stets bei konzeptionellen Arbeiten in den Bereichen Alters- und Behindertenpolitik berücksichtigt. – (3) Der Kanton St.Gallen hat bei der Ausarbeitung der EL-Reform auf Bundesebene über verschiedene Kanäle mitgewirkt. Die Reform ist von den eidgenössischen Räten 2019 beschlossen worden. Die Reform bringt insbesondere mittel- und langfristig eine Dämpfung des Kostenanstiegs. Eine Erhöhung des kantonalen Handlungsspielraums enthält sie nicht.
--	---

03 Behindertenbereich innerkantonal

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– (1) Das per 2016 in Kraft gesetzte Höchstansatzmodell ist konsequent weiterzuverfolgen mit dem mittelfristen Ziel einer weiteren Optimierung der durchschnittlichen Betreuungs- bzw. Platzkosten (Steuerung der Kostenstrukturen bzw. des anerkannten Nettoaufwands der Einrichtungen für Wohnangebote und Tagesstrukturen via Leistungsvereinbarungen). – (2) Im Rahmen zukünftiger Bedarfsanalysen und der Angebotsplanung sind weiterhin alternative, kostengünstige Betreuungsangebote zu prüfen und miteinzubeziehen (teilstationäre/ambulante Wohnangebote). – (3) Die interkantonale Zusammenarbeit soll im Bereich von Benchmarking und Angebotssteuerung weiterverfolgt werden. – (4) Die Sensibilisierung des Arbeitsmarktes für Menschen mit Behinderung ist zu intensivieren.
<i>langfristig</i>	– Im Rahmen der langfristigen Angebotsplanung ist die Optimierung der Betreuungsangebote zu prüfen.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– (1) Die Veränderung der Kosten je Platz waren 2018 im Rahmen der Teuerung und der Berücksichtigung der umgesetzten Personalentwicklung. Verschiedene Verzerrungen beeinflussen jedoch die Aussagekraft bzw. belasten die Kosten direkt. Infrastrukturvorhaben werden seit 2013 nicht mehr mit à fonds perdu Beiträgen subventioniert. Die Mitfinanzierung der Krankenversicherer kann aufgrund einer erforderlichen Gesetzesanpassungen frühestens ab 2021 schrittweise erfolgen. – (2) Im Jahre 2018 wurde die zweite Bedarfsanalyse und Angebotsplanung sowie im Jahre 2019 der erste Wirkungsbericht Behindertenpolitik veröffentlicht. Darin wird darlegt, wie die Angebote schrittweise umgestaltet werden. Diese Verlagerungspolitik erfordert Investitionen in ambulante Angebote mit verzögerten Wirkungen. – (3) Innerhalb der Sozialdirektorenkonferenz Ost und Kanton Zürich (SODK Ost+ZH) wird ab 2019 anstelle der bisherigen Vergleiche neu ein fundierter und extern betriebener Kennzahlen-

	Vergleich erhoben. Weitere Deutschschweizer Kantone werden sich diesem schrittweise anschliessen. – (4) Mit der Förderung von Nischenarbeitsplätzen will der Kanton als Arbeitgeber ein Zeichen zu Nachahmung setzen. Dies wurde als Massnahme zum Wirkungsbericht Behindertenpolitik beschlossen. Das kantonale Personalamt arbeitet in dieser Frage mit der Stiftung Profil Arbeit & Handicap zusammen.
--	--

04 Behindertenbereich ausserkantonal

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– (1) Die Mitfinanzierung von ausserkantonalen stationären Wohnangeboten und Tagesstrukturen gestützt auf Leistungsabgeltungen erfolgt nach Pauschal- oder Defizitmethode, wobei die Methode vom jeweiligen Standortkanton festgelegt wird. Durch die Bereitstellung eines attraktiven innerkantonalen Angebots kann die Nachfrage nach ausserkantonalen Angeboten teilweise reduziert werden. Aufgrund der Niederlassungsfreiheit ist die Einflussnahme aber nur bedingt möglich. – Angesichts der kurz- bis mittelfristig sehr beschränkten Steuerungsmöglichkeiten wird auf entsprechende Handlungsempfehlungen verzichtet.
<i>langfristig</i>	– Die interkantonale Zusammenarbeit soll im Bereich von Benchmarking und Angebotssteuerung weiterverfolgt und verbessert werden.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Das steuerbare innerkantonale Angebot hat eine überdurchschnittlich hohe Auslastung. Die Handlungsoptionen sind dadurch beschränkt. Die interkantonale Zusammenarbeit läuft in den bewährten Gefässen und wird auch intensiviert. Daraus ergeben sich vorderhand aber noch wenig direkte Optionen.

05 Konzert und Theater St.Gallen

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Wenn über Steuerungsmöglichkeiten diskutiert wird, dann sollte die Frage des Leistungsauftrags bzw. des Leistungsumfangs im Vordergrund stehen: – Steuerungsmöglichkeiten ergeben sich für den Kanton über eine Anpassung des Leistungsauftrags der Regierung an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen und damit des jährlichen Beitrags an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (Anpassung des Leistungsangebots). – Ebenfalls wäre eine Entkopplung des jährlichen Beitrags von der prozentualen Anpassung an die Besoldungsänderung für das Staatspersonal denkbar. – Weitere Steuerungsmöglichkeiten bestehen aus grundsätzlicher Perspektive im Bereich der Refinanzierung aus dem Lotteriefonds, bei der Höhe des Beitrags der Stadt St.Gallen oder bei der Anpassung des Beitrags der Vereinbarungskantone des interkantonalen Kulturlastenausgleichs. – Grundsätzlich ist auch eine Anpassung der Vereinbarung über die Nutzung und den Unterhalt der Gebäude (Spielstätten) möglich. Sämtliche vorgängig aufgeführten Steuerungsmöglichkeiten erfordern eine Anpassung des Gesetzes über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (sGS 273.1).
<i>langfristig</i>	– Im Bereich der Infrastrukturen und des Betriebs ist zu prüfen, ob stärker auf Drittmittel zurückgegriffen werden kann.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Der Leistungsauftrag an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen ist auf unbestimmte Frist erteilt. Die Regierung hat am 15. Dezember 2015 (RRB 2015/820) von der Überprüfung und Fortführung des Leistungsauftrages Kenntnis genommen bzw. beschlossen, dass der Leistungsauftrag der KTSG vom 12. Januar 2010 im Sinne der Erwägungen fortgeführt wird. Es wurde angeregt, eine externe Evaluation durchzuführen. – Im Jahr 2018 wurde eine externe Evaluation vorgenommen. Der Regierung wurden die Ergebnisse in einem Workshop im November 2018 vorgestellt. Die Analyse der Kennzahlen zeigt eine hervorragende Effizienz im Vergleich zu ähnlichen Theaterstrukturen. Der überragende Eigenfinanzierungsgrad von 30 Prozent bringt allerdings Risiken mit sich. Die Einwerbung des hohen Anteils privater Mittel ist gerade bei personellen Wechseln eine grosse Herausforderung. Wichtiges Element dabei sind die St.Galler Festspiele. Die Evaluation kommt

	zudem u.a. zum Ergebnis, dass sich die Eigenfinanzierungszielsetzung in der Höhe von 30 % dauerhaft nicht (mehr) zwingend erreichen lässt; langfristig können die Personalkostensteigerungen die anteiligen Einnahmesteigerungspotentiale übersteigen.
--	---

Bildungsdepartement

06 Universität

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Mit der Verabschiedung des dreijährigen Leistungsauftrags für die Universität St.Gallen und eines entsprechenden Sonderkredits im Rahmen der Budgetberatung 2016 wird der finanzielle Rahmen der Universität für die Jahre 2016–2018 definiert. – Vor dem Hintergrund der Autonomieausweitung erlässt die Regierung in der Amtsdauer 2016/2020 eine Eigentümerstrategie „Universität St.Gallen“. – Die Höhe der kantonalen Restfinanzierung (Nettoaufwand je Student je Kategorie [innerkantonal, ausserkantonal, Ausland]) wird für die neue Leistungsauftragsperiode 2019–2022 neu zu beurteilen sein. Dabei wird der Entwicklung der schweizerischen Durchschnittskosten Rechnung zu tragen sein.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Eigentümerstrategie: Der Erlass der Eigentümerstrategie erfolgt noch in der Amtsdauer 2016/2020. – Leistungsauftrag und Referenzkosten: Für die Berechnung des Staatsbeitrags an die Universität St.Gallen wurde – wie in der Umsetzungsagenda Finanzperspektiven «Paket I»¹⁸ aufgezeigt – im Rahmen des Leistungsauftrags 2019–2022 eine Begrenzung des Parameters «Referenzkosten vertiefte Lehre» (Doktorandinnen und Doktoranden) auf 75 Prozent der schweizerischen Durchschnittskosten vorgenommen.
<i>langfristig</i>	– Die Höhe der Restfinanzierung durch den Kanton soll abhängig von der Leistungserbringung (insbesondere Studierendenzahl) stabilisiert werden. – Schwankende Studierendenzahlen innerhalb einer definierten Bandbreite sollen mittels erhöhtem Handlungsspielraum aus der Autonomieausweitung aufgefangen werden. In diesem Zusammenhang sind auch die Drittmittelbeschaffung und die Eigenmittelverwendung zu intensivieren.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Schwankungen auffangen: Im Rahmen des mehrjährigen Leistungsauftrags wurden Bandbreiten definiert. Kleinere Schwankungen trägt die Universität. Bei Eintritt von unvorhersehbaren Entwicklungen oder ausserordentlichen Ereignissen, die eine Unter- oder Überschreitung der definierten Bandbreiten zur Folge haben, ist unter Berücksichtigung der Eigenkapitalsituation der Universität St.Gallen eine Nachverhandlung des Leistungsauftrags bzw. des Staatsbeitrags möglich, wie vom Gesetz vorgesehen. – Eigenmittel: Ein Auftrag zur Klärung des Umgangs mit Eigenmitteln wurde in der zweiten Jahreshälfte 2019 erteilt (vgl. hierzu RRB 2018/339 [Kenntnisnahme des Geschäftsberichtes und der Jahresrechnung der Universität 2017] sowie das «Faktenblatt zur Eigenkapitalsituation der HSG, PHSG und HSR» vom 2. November 2018). Auf dieser Basis erfolgt die Überprüfung der Verordnung über Berichterstattung, Rechnung und Eigenkapital der Universität St.Gallen. – In einem grösseren, mittelbaren Kontext ist auch die Revision des Universitätsgesetzes zu sehen. Diese Gesetzesrevision ist von grosser Bedeutung, denn sie schafft eine neue Grundlage für die Schlüsselinstitution des Kantons St. Gallen. Die Universität St. Gallen ist neben dem Stiftsbezirk wohl das wichtigste kantonale Aushängeschild, welche die Positionierung des Kantons national und international prägt. Für den Kanton ist die Universität somit eine strategische Erfolgsposition. Das Universitätsgesetz muss so revidiert werden, dass folgende Elemente sichergestellt sind: a) Sicherung und Stärkung der Exzellenz in Ausbildung und Forschung b) Governance (Verhältnis Träger–Universität, uni-interne Governance) c) Finanzielle Steuerung / Leistungsaufträge / Finanzierungsmodell d) Personalrecht

¹⁸ Beilage zur Budgetbotschaft 2019 (33.18.03).

	Grundziel: Die Universität St. Gallen soll eine führende Wirtschaftsuniversität in Europa bleiben. Diese Position ist zu sichern und zu stärken. Die Fokussierung auf Wirtschafts-, Sozial- und Rechtswissenschaften verleiht der Universität ein unverwechselbares Profil. Um dies zu erreichen, braucht es optimale regulatorische Rahmenbedingungen und eine ausreichende Grundfinanzierung durch den Träger.
--	--

07 Ausserkantonale Hochschulen (IUV)

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Der Kanton St.Gallen setzt sich in Zusammenarbeit mit anderen Universitätskantonen und im Rahmen seiner Möglichkeiten für Kostenoptimierungen in der schweizerischen Hochschullandschaft ein. – Zahlenreihen und Kennzahlen zur Entwicklung der Studierendenzahlen (je Fakultätsgruppe) sollen im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses standardisiert im Hifiplan zur Verfügung gestellt werden.
<i>langfristig</i>	– Der Kanton St. Gallen unterstützt eine verstärkte und verbesserte Koordination im schweizerischen Hochschulbereich, mit dem Ziel einer Optimierung des Mitteleinsatzes.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Planungsgrundlagen: Die Planung der Entwicklung der IUV-Studierendenzahlen basiert auf der Ebene Fakultätsgruppen, berücksichtigt die aktuellsten Entwicklungen und wird jährlich im Rahmen des Budget- und AFP-Prozess aktualisiert. – Langfristige Steuerung: Vertreter des Bildungsdepartementes beteiligen sich aktiv in den verschiedenen schweizerischen Hochschulgremien und vertreten dabei die Interessen des Kantons. – Die Schweizerische Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren (EDK) hat im Juni 2019 den Vereinbarungsentwurf zur Totalrevision der IUV zuhanden der kantonalen Beitrittsverfahren freigegeben. Unter der Annahme, dass die kantonalen Beitrittsverfahren ordnungsgemäss verlaufen, kann die neue Vereinbarung per Studienjahr 2021/2022 in Kraft gesetzt werden. Für den Kanton St.Gallen resultiert dabei voraussichtlich eine Mehrbelastung von rund 1.6 Mio. Franken. Gemäss verabschiedeter Übergangsbestimmung wird die finanzielle Mehrbelastung erst im Jahr 2025 zu 100 Prozent verrechnet.

08 Pädagogische Hochschule des Kantons St.Gallen (PHSG)

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Mit der Verabschiedung des dreijährigen Leistungsauftrags für die PHSG und eines entsprechenden Sonderkredits im Rahmen der Budgetberatung 2016 wird der finanzielle Rahmen der PHSG für die Jahre 2016–2018 definiert. – Vor dem Hintergrund der Autonomieausweitung erlässt die Regierung in der Amtsdauer 2016/2020 eine Eigentümerstrategie «Pädagogische Hochschule St.Gallen». – Die Höhe der kantonalen Restfinanzierung in der Ausbildung (Nettoaufwand je Student je Kategorie [innerkantonal, ausserkantonal, Ausland]) wird für die neue Leistungsauftragsperiode 2019–2022 neu zu beurteilen sein. Dabei wird der Entwicklung der schweizerischen Durchschnittskosten Rechnung zu tragen sein. – Der Umfang der durch den Staat finanzierten Forschung ist zu prüfen.
	– Eigentümerstrategie: Der Erlass der Eigentümerstrategie erfolgt noch in der Amtsdauer 2016/2020. – Referenzkosten: Mit Ausnahme der Ausbildung Sekundarstufe II (mit [höheren] Ist-Kosten) erfolgte die Berechnung des Kantonsbeitrags an die PHSG im Rahmen des Leistungsauftrags 2019–2022 mit schweizerischen Durchschnittskosten in der Lehrerinnen-/Lehrerbildung. – Forschungsfinanzierung: Im Rahmen des Leistungsauftrags 2019–2022 wurde der Umfang der durch den Kanton St.Gallen finanzierten Forschung an der PHSG überprüft. In Übereinstimmung mit der von der Regierung verabschiedeter Departementsstrategie (RRB 2017/830, Leistungsbereich 4.11) wird die berufsfeldorientierte Forschung und Entwicklung in <i>ausgewählten</i> Bereichen schrittweise ausgebaut.
<i>langfristig</i>	– Die Höhe der Restfinanzierung durch den Kanton soll abhängig von der Leistungserbringung

	(insbesondere Studierendenzahl) stabilisiert werden. – Zwecks weiterer Steigerung der Effizienz und Effektivität sind Reduktionen der (staatlichen) Auflagen und Vorgaben zu prüfen (Standards, verschiedene Vorgaben). – Schwankende Studierendenzahlen innerhalb einer definierten Bandbreite sollen mittels erhöhtem Handlungsspielraum aus der Autonomieausweitung aufgefangen werden. In diesem Zusammenhang soll grundsätzlich sofern Möglichkeiten bestehen auch die Drittmittelbeschaffung intensiviert werden.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Schwankungen auffangen: Im Rahmen des mehrjährigen Leistungsauftrags wurden Bandbreiten definiert. Kleinere Schwankungen trägt die PHSG. Bei Eintritt von unvorhersehbaren Entwicklungen oder ausserordentlichen Ereignissen, die eine Unter- oder Überschreitung der definierten Bandbreiten zur Folge haben, ist unter Berücksichtigung der Eigenkapitalsituation der PHSG eine Nachverhandlung des Leistungsauftrags bzw. des Kantonsbeitrags möglich, wie vom Gesetz vorgesehen. – Eigenmittel: Ein Auftrag zur Klärung des Umgangs mit Eigenmitteln wurde in der zweiten Jahreshälfte 2019 erteilt (vgl. hierzu das «Faktenblatt zur Eigenkapitalsituation der HSG, PHSG und HSR» vom 2. November 2018). Auf dieser Basis erfolgt die Überprüfung der Verordnung über Berichterstattung, Rechnung und Eigenkapital der PHSG.

09 Konkordats-Fachhochschulen

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Die Einführung mehrjähriger Leistungsvereinbarungen mit verbindlichen Staatsbeiträgen und gleichzeitiger Erhöhung der Autonomie der Fachhochschulen ist konsequent umzusetzen. – Die Zusammenarbeit der Konkordats-Fachhochschulen soll im Rahmen der Fachhochschule Ostschweiz FHO vorangetrieben und intensiviert werden. Aus der verbesserten Zusammenarbeit sollen Synergien im operativen Betrieb (Organisation / Administration) sowie eine verbesserte strategische Steuerung (Abstimmung der Angebote in der Lehre und Forschung) resultieren. – Nebst der grundsätzlichen transparenteren Darstellung und Herleitung der Höhe des jährlichen Staatsbeitrages im Hifiplan ist eine Verbindung zur Entwicklung der Zahl der Studierenden zwingend (aufgeteilt nach Bachelor- und Masterstufe) aufzuzeigen. – Mittels eines systematischen und regelmässig durchzuführenden Reportings (Kennzahlen, Benchmarks, Kostenstruktur, Kostenentwicklung) soll eine aussagekräftige Berichterstattung als Grundlage für die Steuerung aufgebaut werden.
	– Autonomie und Selbstverwaltung: Die Autonomie und Selbstverwaltung der neuen Fachhochschulstruktur im Kanton St.Gallen¹⁹ wird dadurch vereinheitlicht und gestärkt, dass alle drei in der Ost – Ostschweizer Fachhochschule vereinten Schulstandorte (Buchs, Rapperswil und St.Gallen) ab dem Jahr 2021 von einem auf mehrere Jahre ausgerichteten Leistungsauftrag und einen darauf abgestimmten verbindlichen Mehrjahreskredits erfasst werden. – Synergien nutzen: Effizienzgewinne dank Nutzung von Synergien im Rahmen der Ost werden erst nach mehreren Jahren Betrieb der Ost in der neuen Struktur erreichbar sein, was somit erst mittel- bis langfristig zu Kosteneinsparungen führen kann. Mittelfristig allenfalls freiwerdende Mittel sollen zur zielorientierten Qualitätssteigerung eingesetzt werden. Wenn die Ost dadurch ihre notwendige Weiterentwicklung (zumindest teilweise) aus «eigener Kraft» finanzieren kann, hat dies eine mässige Wirkung auf den Bedarf der Trägerfinanzierung durch den Kanton St.Gallen. – Transparenz erhöhen: Im System des mehrjährigen Leistungsauftrags wird (wie seit dem Jahr 2017 für die HSR) ab dem Jahr 2021 für die Ost die bisherige wie auch die prognostizierte Entwicklung der Zahl der Studierenden im Leistungsauftrag und in den daran geknüpften Berichterstattungen transparent ausgewiesen.
<i>langfristig</i>	– Die Höhe der Restfinanzierung durch den Kanton soll abhängig von der Leistungserbringung (insbesondere Studierendenzahl) stabilisiert werden. – Neben der Erhöhung der Autonomie sind zwecks weiterer Steigerung der Effizienz und Effektivität

¹⁹ Sammelvorlage 24.19.01 «Errichtung der Ost – Ostschweizer Fachhochschule».

	vität der Fachhochschulen Reduktionen der (staatlichen) Auflagen und Vorgaben zu prüfen (Standards, verschiedene Vorgaben). – Im Rahmen der Autonomieerweiterung soll die Drittmittelbeschaffung und Eigenmittelverwendung intensiviert werden.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Leistungsauftrag statt Defizitdeckung: Mit dem Instrument des mehrjährigen Leistungsauftrag wird (wie seit dem Jahr 2017 schon der HSR) ab dem Jahr 2021 der ganzen Ost Planungssicherheit und Handlungsfreiheit bei der Auftragserfüllung und Verwendung der Mittel eingeräumt. Der mehrjährige, verbindliche Trägerbeitrag des Kantons St.Gallen orientiert sich am im voraus definierten Leistungsrahmen und nicht mehr am Prinzip der jährlichen Defizitdeckung. – Eigenmittel: Ein Auftrag zur Klärung des Umgangs mit Eigenmitteln an der HSR Rapperswil wurde in der zweiten Jahreshälfte 2019 erteilt (vgl. hierzu das «Faktenblatt zur Eigenkapitalsituation der HSG, PHSG und HSR» vom 2. November 2018). Auf dieser Basis erfolgt die Überprüfung der Verordnung über Berichterstattung, Rechnung und Eigenkapital der HSR Rapperswil. Die daraus gewonnen Erkenntnisse bilden die Grundlage für die entsprechende Verordnung der Ost.

10 Andere Fachhochschulen (FHV)

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Der Kanton St.Gallen setzt sich im Rahmen seiner Möglichkeiten für Kostenoptimierungen in der schweizerischen Fachhochschullandschaft ein, was wiederum positive Effekte auf die Höhe der FHV-Beiträge mit sich bringen wird. – Zahlenreihen und Kennzahlen zur Entwicklung der Studierendenzahlen (je Studiengang bzw. Studiengruppe) sollen im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses standardisiert im Hifiplan zur Verfügung gestellt werden.
<i>langfristig</i>	– Der Kanton St.Gallen unterstützt eine verstärkte und verbesserte Koordination im schweizerischen Fachhochschulbereich, mit dem Ziel einer Optimierung des Mitteleinsatzes.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Planungsgrundlagen: Die departementsinterne Planung der Entwicklung der FHV-Studierendenzahlen berücksichtigt die aktuellsten Entwicklungen. Sie wird jährlich im Rahmen des Budget- und AFP-Prozesses aktualisiert. – Langfristige Steuerung: Vertreter des Bildungsdepartementes beteiligen sich aktiv in den verschiedenen schweizerischen Hochschulgremien und vertreten dabei die Interessen des Kantons.

11 Ausserkantonale Berufsfachschulen

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Aufgrund des positiven Zuwanderungssaldos und der aktuell zur Anwendung gelangenden Abgeltung der Vereinbarungskantone ist eine Ratifizierung der Interkantonale Vereinbarung über die Beiträge an die Ausbildungskosten in der beruflichen Grundbildung (Berufsfachschulvereinbarung, BFSV) für den Kanton St.Gallen bis auf Weiteres nicht zweckmässig. – Es gilt zu prüfen, ob trotz der Kurzfristigkeit und Volatilität in der Angebotsplanung Zahlenreihen und Kennzahlen zur Entwicklung der Lernendenzahlen mit ausserkantonalem Berufsfachschulbesuch (Grundbildung, Berufsmaturität) im Rahmen des jährlichen Budgetprozesses standardisiert im Hifiplan zur Verfügung gestellt werden können.
<i>langfristig</i>	– Der Kanton St.Gallen setzt sich im Rahmen seiner Möglichkeiten (Schweizerischen Berufsbildungsämter-Konferenz und den entsprechenden Kommissionen bzw. Subkommissionen) für Kostenoptimierungen in der schweizerischen Berufsfachbildungslandschaft ein (Optimierung des Angebots durch noch intensivere interkantonale Koordination und Kooperation).
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Zuwanderungssaldo: Der Zuwanderungssaldo und die Zweckmässigkeit einer Ratifizierung der BFSV wird jährlich geprüft. – Planungsgrundlagen: Die Planungsgrundlagen berücksichtigen auch die absehbaren demographischen Veränderungen.

	– Langfristige Steuerung: Durch Einsitz in verschiedenen schweizweiten Gremien unterstützt der Kanton St.Gallen Kostenoptimierungen in der Berufsbildung aktiv.
--	---

12 Sonderschulen

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Das neue Sonderpädagogik-Konzept wurde per Anfang 2015 in Kraft gesetzt. Während dreier Jahre gilt eine Übergangsregelung, die es den Sonderschulen ermöglicht, ihre Strukturen den neuen Rahmenbedingungen anzupassen. Angesichts des erst kürzlich erfolgten Systemwechsels macht eine neuerliche Überprüfung der Strukturen gegenwärtig keinen Sinn. Die im Versorgungskonzept beschlossene Strategie ist grundsätzlich umzusetzen. – Im Rahmen der Evaluation des neuen Sonderpädagogik-Konzepts sind Feinjustierungen zur Optimierung der Betreuungsangebote zu prüfen. – Im Hifiplan sind im Rahmen der jährlichen Budgeteingaben standardisierte Ausführungen zur Schülerzahlentwicklung und zur Entwicklung der Pauschalen je Leistungsangebot zu machen.
<i>langfristig</i>	– Der Nettoaufwand des Kantons ist mit Hilfe der im Sonderpädagogik-Konzept vorgesehenen Steuerungsmöglichkeiten stabil zu halten.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Demographische Entwicklung: Steigende Gesamtschülerzahlen führen zu mehr Sonderschulplatzierungen mit entsprechend nicht beeinflussbarem höherem Finanzierungsaufwand des Kantons. – Steigende Sonderschulquoten: Es ist mit mehr Zuweisungen in Sonderschulen gemessen an der Gesamtschülerzahl zu rechnen. Die Zuweisungen finden in Ermessen und Verantwortung der kommunalen Schulträger statt. Das Infragestellen der Haltekraft der Regelschule und die damit verbundene politische Mobilisierung (gutgeheissene Motion «Kindern mit Sprachbehinderung zu ihrem Recht verhelfen») lassen das Ziel eines stabilen Nettoaufwandes des Kantons als unrealistisch erscheinen und im Gegenteil eine Kostensteigerung in spürbarem Ausmass erwarten. – Evaluation: Die Evaluation des neuen Sonderpädagogik-Konzepts ist gemäss Umsetzungsplanung zum Sonderpädagogikkonzept für das Jahr 2023 vorgesehen.

Gesundheitsdepartement

13 Innerkantonale Hospitalisation - Öffentliche Spitäler

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Die Regierung erlässt möglichst bis Ende 2016 eine Eigentümerstrategie «Spitalverbunde», die u.a. folgende Handlungsfelder thematisiert: – Über die Eignerstrategie soll festgehalten werden, dass die Aufwandentwicklung im Verhältnis zur Ertragsentwicklung bei den Spitalregionen 1 bis 4 so verlaufen soll, dass diese wettbewerbsfähig bleiben und über einen vorgegebenen Zeitraum insgesamt Gewinne erzielen können. – Die inner- und interkantonale Zusammenarbeit ist zu intensivieren, sofern damit Versorgungssicherheit, Qualität und Wirtschaftlichkeit erhöht werden können. – Der innerkantonale Versorgungsanteil soll über ein attraktives medizinisches, pflegerisches und therapeutisches Angebot sowie über eine wettbewerbsfähige Infrastruktur möglichst erhöht werden (Rückholpotenzial), sofern damit keine Einbussen bei Qualität und Wirtschaftlichkeit verbunden sind. – Es soll festgelegt werden, dass genügend Aus- und Weiterbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden, um den Nachwuchs in Medizin und Pflege zu gewährleisten. – In Bereichen, in denen die Spitalverbunde über Handlungsspielräume verfügen, sollen diese für Optimierungen genutzt werden. Soweit erforderlich ist der Handlungsspielraum - unter Berücksichtigung der bestehenden Ausgangssituation (u.a. Besoldung) - gezielt zu vergrössern (bspw. Personalbereich, Stichwort automatischer Stufenanstieg). – Im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien ist sicherzustellen, dass die Spitalverbunde die Investitionskosten tragen können, wettbewerbsfähig bleiben und weiterhin Gewinne erzielen. Der den Spitalverbunden mit der Übertragung der Spitalbauimmobilien zukommende Handlungsspielraum ist für Optimierungen zu nutzen. – Der Kanton ist betreffend Gewinnabschöpfung bei den Spitalverbunden grundsätzlich an ei-
---	---

	ner hohen Abschöpfung interessiert (maximal 50 %). Die effektive Höhe der Gewinnabschöpfung ist im Kontext der Modalitäten der Immobilienübertragung und unter Einbezug der Eigenkapitalsituation der Spitalverbunde zu klären und festzulegen. – Angesichts der kurz- bis mittelfristig sehr beschränkten Steuerungsmöglichkeiten bei der Mitfinanzierung der stationären Behandlungskosten basierend auf DRG-Fallpauschalen wird auf weitere Handlungsempfehlungen verzichtet.
<i>langfristig</i>	– Im Rahmen der Tarifgenehmigung und -festsetzung ist sicherzustellen, dass eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt und die DRG-Fallpauschalen der Spitalverbunde i.d.R. den ermittelten Benchmarkwert nicht übersteigen (geringe Überschreitungen sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts indes zulässig und liegen im Ermessen der Verhandlungspartner). – Nebst dem Kriterium der Versorgungssicherheit ist bei der Erstellung zukünftiger Spitalisten das Kriterium der Wirtschaftlichkeit konsequent zu beachten.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Die Eigentümerstrategie für die Spitalverbunde wurde von der Regierung im September 2017 erlassen. Die Immobilien wurden auf den 1. Januar 2017 an die Spitalverbunde bzw. deren Anlagengesellschaften übergeben. – Bei der Tarifgenehmigung bzw. Tariffestsetzung wird jeweils ein Benchmarking ausgehend vom Fallkostenvergleich der Zürcher Spitäler bzw. vom gesamtschweizerischen Fallkostenvergleich der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) durchgeführt. – Sämtliche innerkantonalen Listenspitäler (d.h. auch die Spitalverbunde) müssen seit dem Jahr 2016 Vorgaben zur Anzahl Ausbildungsplätze für nicht nichtuniversitäre Gesundheitsberufe (Pflege und MTT) einhalten. Andernfalls hat dies finanzielle Sanktionen zur Folge. – Mit dem Projekt «Weiterentwicklung der Strategie der St.Galler Spitalverbunde: Leistungs- und Strukturentwicklung» werden die Grundlagen geschaffen, damit die Spitalunternehmen wirtschaftlich agieren können. Effiziente Strukturen führen indirekt auch dazu, dass die Spitalunternehmen rentabel und eigenständig agieren können, wodurch die finanziellen Risiken im Kantonshaus reduziert werden können.

14 Ausserkantonale Hospitalisation

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Im Hinblick auf die Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde und die Umsetzung der Spitalbauvorlage nimmt die Wettbewerbsfähigkeit der St.Galler Spitäler zu, was die ausserkantonalen Behandlungen zurückgehen lassen und mehr Wertschöpfung im Kanton St.Gallen generieren dürfte. Die entsprechenden Arbeiten sind unverzüglich umzusetzen. – Angesichts der kurz- bis mittelfristig sehr beschränkten Steuerungsmöglichkeiten bei der Mitfinanzierung der ausserkantonalen stationären Behandlungskosten basierend auf DRG-Fallpauschalen wird auf weitere Handlungsempfehlungen verzichtet.
<i>langfristig</i>	– Die interkantonale Zusammenarbeit ist zu intensivieren, sofern damit Versorgungssicherheit, Qualität und Wirtschaftlichkeit erhöht werden können.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Die Fertigstellung der ersten Spitalum- oder -neubauten erfolgte 2018 (Wattwil, Wil) und 2019 (Linth, Haus 10 am KSSG). Auswirkungen auf die Patientenströme sind daher noch nicht ersichtlich. – Auf der St.Galler Spitalliste werden ausserkantonale Spitäler berücksichtigt, wenn sie – je nach Fachbereich oder Diagnosegruppe – mindestens 10 Prozent der st.gallischen Patienten behandeln und auch die weiteren Vorgaben (Mindestanteil allgemeinversicherte Patientinnen und Patienten / Wirtschaftlichkeit betreffend Fallkosten usw.) einhalten.

15 Innerkantonale Hospitalisation – Private Spitäler

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Angesichts der kurz- bis mittelfristig sehr beschränkten Steuerungsmöglichkeiten bei der Mitfinanzierung der stationären Behandlungskosten in innerkantonalen Privatspitälern basierend auf DRG-Fallpauschalen wird auf Handlungsempfehlungen verzichtet.
<i>langfristig</i>	– Im Rahmen der Tarifgenehmigung und -festsetzung ist sicherzustellen, dass eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt und die Baserate oder Tagespauschale den ermittelten Benchmarkwert i.d.R. nicht übersteigt (geringe Überschreitungen sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts indes zulässig und liegen im Ermessen der Verhandlungspartner). – Es soll festgelegt werden, dass genügend Aus- und Weiterbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden, um den Nachwuchs in Medizin und Pflege zu gewährleisten. – Die inner- und interkantonale Zusammenarbeit ist zu intensivieren, sofern damit Versorgungssicherheit, Qualität und Wirtschaftlichkeit erhöht werden können. – Nebst dem Kriterium der Versorgungssicherheit ist bei der Erstellung zukünftiger Spitalisten das Kriterium der Wirtschaftlichkeit konsequent zu beachten.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Bei der Tarifgenehmigung bzw. Tariffestsetzung wird jeweils ein Benchmarking ausgehend vom Fallkostenvergleich der Zürcher Spitäler bzw. vom gesamtschweizerischen Fallkostenvergleich der Schweizerischen Konferenz der kantonalen Gesundheitsdirektorinnen und -direktoren (GDK) durchgeführt. Die Klinik St.Georg wurde von der Spitalliste gestrichen, weil sie wiederholt die Vorgabe betreffend Wirtschaftlichkeit nicht erfüllt hat. In der Folge wurde die Klinik geschlossen. – Sämtliche innerkantonalen Listenspitäler (d.h. auch die Privatspitäler) müssen seit dem Jahr 2016 Vorgaben zur Anzahl Ausbildungsplätze für nicht nichtuniversitäre Gesundheitsberufe (Pflege und MTT) einhalten. Andernfalls hat dies finanzielle Sanktionen zur Folge.

16 Innerkantonale Hospitalisation – Psychiatrieverbunde Süd und Nord

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Die Regierung erlässt bis möglichst Ende 2016 eine Eigentümerstrategie «Psychiatrieverbunde», die u.a. folgende Handlungsfelder thematisiert: – Über die Eignerstrategie soll festgehalten werden, dass die Aufwandentwicklung im Verhältnis zur Ertragsentwicklung bei den Psychiatrieverbunden so verlaufen soll, dass diese wettbewerbsfähig bleiben und über einen vorgegebenen Zeitraum insgesamt Gewinne erzielen können. – Die inner- und interkantonale Zusammenarbeit ist zu intensivieren, sofern damit Versorgungssicherheit, Qualität und Wirtschaftlichkeit erhöht werden können. – Der innerkantonale Versorgungsanteil soll über ein attraktives medizinisches, pflegerisches und therapeutisches Angebot sowie über eine wettbewerbsfähige Infrastruktur möglichst erhöht werden (Rückholpotenzial), sofern damit keine Einbussen bei Qualität und Wirtschaftlichkeit verbunden sind. – Es soll festgelegt werden, dass genügend Aus- und Weiterbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden, um den Nachwuchs in Medizin und Pflege zu gewährleisten. – In Bereichen, in denen die Psychiatrieverbunde über Handlungsspielräume verfügen, sollen diese für Optimierungen genutzt werden. Soweit erforderlich ist der Handlungsspielraum - unter Berücksichtigung der bestehenden Ausgangssituation (u.a. Besoldung) - gezielt zu vergrössern (bspw. Personalbereich, Stichwort automatischer Stufenanstieg). – Die Leistungserbringung im ambulanten oder tagesklinischen Bereich ist derjenigen im stationären Umfeld im Grundsatz vorzuziehen. Ein allfälliger Angebotsausbau im ambulanten oder tagesklinischen Bereich kann beitragen, die stationären Kapazitäten zu begrenzen. – Bei Zustimmung des Kantonsrates zur Immobilienübertragung an die Spitalverbunde ist anschliessend eine Immobilienübertragung an die Psychiatrieverbunde zu prüfen. – Der Kanton ist betreffend Gewinnabschöpfung bei den Psychiatrieverbunden grundsätzlich an einer hohen Abschöpfung interessiert (maximal 50 %). Die effektive Höhe der Gewinnabschöpfung ist unter Einbezug der Eigenkapitalsituation der Psychiatrieverbunde zu klären und festzulegen. – Angesichts der kurz- bis mittelfristig sehr beschränkten Steuerungsmöglichkeiten bei der Festlegung der Entschädigungen der Psychiatrieverbunde wird auf weitere Handlungsempfehlungen verzichtet.
---	--

	gen verzichtet.
<i>langfristig</i>	– Im Rahmen der Tarifgenehmigung und -festsetzung ist sicherzustellen, dass eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt und die Tarife den ermittelten Benchmarkwert i.d.R. nicht übersteigen (geringe Überschreitungen sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts indes zulässig und liegen im Ermessen der Verhandlungspartner). – Nebst dem Kriterium der Versorgungssicherheit ist bei der Erstellung zukünftiger Spitalisten das Kriterium der Wirtschaftlichkeit konsequent zu beachten.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Die Eigentümerstrategie wird voraussichtlich anfangs 2020 von der Regierung erlassen. – Da erst auf den 1. Januar 2018 ein gesamtschweizerisch einheitliches Tarifsysteem (TARPSY) eingeführt wurde, konnte bis Ende 2019 kein aussagekräftiger Fallkostenvergleich vorgenommen werden. Die Fallkostendaten 2018 bilden Grundlage für einen ersten gesamtschweizerischen Fallkostenvergleich für das Jahr 2020. – Sämtliche innerkantonalen Listenspitäler (d.h. auch die Psychiatrieverbünde) müssen seit dem Jahr 2016 Vorgaben zur Anzahl Ausbildungsplätze für nicht nichtuniversitäre Gesundheitsberufe (Pflege und MTT) einhalten. Andernfalls hat dies finanzielle Sanktionen zur Folge.

17 Geriatrische Klinik St.Gallen

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Angesichts der kurz- bis mittelfristig sehr beschränkten Steuerungsmöglichkeiten bei der Mitfinanzierung der stationären Behandlungskosten der geriatrischen Klinik St.Gallen auf der Basis von DRG-Fallpauschalen wird auf Handlungsempfehlungen verzichtet.
<i>langfristig</i>	– Im Rahmen der Tarifgenehmigung und -festsetzung ist sicherzustellen, dass eine Wirtschaftlichkeitsprüfung erfolgt und die Baserate den ermittelten Benchmarkwert i.d.R. nicht übersteigt (geringe Überschreitungen sind nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts indes zulässig und liegen im Ermessen der Verhandlungspartner). – Es soll festgelegt werden, dass genügend Aus- und Weiterbildungsplätze zur Verfügung gestellt werden, um den Nachwuchs in Medizin und Pflege zu gewährleisten. – Die inner- und interkantonale Zusammenarbeit ist zu intensivieren, sofern damit Versorgungssicherheit, Qualität und Wirtschaftlichkeit erhöht werden können. – Nebst dem Kriterium der Versorgungssicherheit ist bei der Erstellung zukünftiger Spitalisten das Kriterium der Wirtschaftlichkeit konsequent zu beachten.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– (siehe innerkantonale Privatspitäler, da es sich bei der Geriatrischen Klinik St.Gallen um eine privatrechtliche Aktiengesellschaft handelt)

18 Individuelle Prämienverbilligung (IPV)

<i>kurz- und mittelfristige Ziele gemäss Bericht LFP 2015</i>	– Aufgrund der aktuell geltenden (politischen) Rahmenbedingung erscheinen in der kurzen und mittleren Frist weitere Einsparungen kaum realisier- bzw. durchsetzbar. Ebenso sind zusätzliche Anpassungen bei der Berechnung des für die ordentliche IPV massgebenden Einkommens zurzeit nicht angezeigt.
<i>langfristig</i>	– Die Zusammenarbeit in der verwaltungsinternen Arbeitsgruppe IPV gilt es fortzuführen (jährliche Festlegung der Eckwerte). Die Entwicklungen im Umfeld der IPV sind laufend zu beachten und bei Bedarf Massnahmen vorzuschlagen.
<i>Stand der Umsetzung (per Ende 2019)</i>	– Im Zusammenhang mit dem XV. Nachtrag zum Steuergesetz (22.18.12) wurde als soziale Ausgleichsmassnahme die Erhöhung der IPV-Mittel um 12 Mio. Franken beschlossen. Damit

2019)	können die Erhöhung des Mindestsatzes für die Verbilligung der Kinderprämien von 50 auf 80 Prozent (+ 8,2 Mio. Franken) und die Erhöhung der Einkommensgrenzen für die Verbilligung von Kinderprämien und Prämien für junge Erwachsene in Ausbildung (als Folge eines Bundesgerichtsurteils zur IPV im Kanton Luzern / + 3,8 Mio. Franken) finanziert werden können. – Die Entwicklungen im Bereich der IPV werden weiterhin von der Arbeitsgruppe IPV begleitet.
-------	---