



Finanzleitbild 2021–2030



Ausrichtung des Finanzleitbildes an den allgemeinen Zielen staatlichen Handelns

Die Förderung der allgemeinen Wohlfahrt ist gemäss Art. 19 der Kantonsverfassung (sGS 111.1, abgekürzt KV) eines der Staatsziele des Kantons St.Gallen. Obschon der Begriff der Wohlfahrt weit mehr als eine finanzielle und materielle Dimension umfasst, sind die Ausrichtung und Zielsetzungen der Finanzpolitik für die Wohlfahrt, aber auch die Sicherheit, den Sozialfrieden und wirtschaftlichen Fortschritt von erheblicher Bedeutung. Das Finanzleitbild soll den Akteuren der Finanzpolitik (Kantonsrat, Regierung und Verwaltung) als Richtschnur für finanzpolitische Entscheide dienen. Die Akteure der Finanzpolitik orientieren sich dabei an den Grundsätzen des rechtsstaatlichen Handelns, den Staatszielen und den Staatsaufgaben gemäss Art. 8 bis 30 der KV.

Nebst diesen Grundsätzen stellen die verfassungsmässigen Vorgaben der Finanzordnung gemäss Art. 82 bis 87 KV die Basis für das Finanzleitbild 2021–2030 dar.

Bei der Ausgestaltung und Erfüllung der Aufgaben des Staates hat sich die Politik an den Zielen der Bedarfsgerechtigkeit (Allokationsziel), der sozialen Gerechtigkeit (Verteilungsziel), der Konjunkturverträglichkeit (Stabilisierungsziel) sowie der Wachstums- und Umweltverträglichkeit (Nachhaltigkeitsziel) zu orientieren. Die Finanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung sowie die Gestaltung der Finanzpolitik orientieren sich an langfristigen Zielen und erfolgen im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse. Die Finanzpolitik berücksichtigt auch die übergeordnete Zielsetzung der Sicherstellung der Konkurrenzfähigkeit im Vergleich zu den Kantonen insgesamt und den Nachbarkantonen im Speziellen.

Übergeordnete Ziele der Finanzpolitik

Für die Finanzpolitik des Kantons St.Gallen ergeben sich folgende übergeordnete Ziele:

- Bereitstellung eines bedarfsgerechten, im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähigen staatlichen Leistungsangebotes;
- Sicherstellung gerechter, wachstumsfördernder und konkurrenzfähiger Rahmenbedingungen auf der Finanzierungsseite des Staates;
- Sicherstellung der langfristigen und dauerhaften Handlungsfähigkeit des Staates;
- Sicherstellung einer zweckmässigen Aufgabenerfüllung der Gemeinwesen;
- Sicherstellung der Stärkung der kantonalen Ressourcenkraft.

Ziele der Finanzpolitik

Die Ziele der st.gallischen Finanzpolitik lassen sich in Anlehnung an die genannten übergeordneten Ziele wie folgt gliedern:

- Ziele der Aufgabenerfüllung;
- Ziele der Ausgabenpolitik;
- Ziele der Einnahmenpolitik;
- Ziele zur Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit;
- Ziele der Investitionspolitik;
- Bilanzziele;
- Ziele des Finanzmanagements.

Ziele der Aufgabenerfüllung

- Ziel 1** Die kantonale Aufgabenerfüllung (einschliesslich zentrale Prozesse) erfolgt effektiv und effizient und es werden Anreize zum effizienten Mitteleinsatz geschaffen.
- Ziel 2** Die Aufgabenerfüllung erfolgt wirtschaftlich und in sinnvoller Zusammenarbeit mit den verschiedenen Partnern (Gemeinden/Kantone/Dritte), wobei die Verantwortlichkeiten klar und transparent geregelt sind.
- Ziel 3** Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden basiert auf den Grundsätzen der «Fiskalischen Äquivalenz» und der «Subsidiarität». Der Kanton respektiert dabei die Gemeindeautonomie.

Erläuterungen zu den Zielen der Aufgabenerfüllung

Der Hauptfokus bei den Zielen der Aufgabenerfüllung liegt auf der wirtschaftlichen Erfüllung der kantonalen Aufgaben. Nebst wirtschaftlichen Kriterien wie Effektivität und Effizienz ist dabei auch der Qualität in der Aufgabenerfüllung Gewicht beizumessen. Mittels periodisch stattfindenden Aufgabenüberprüfungen soll die Zielerreichung analysiert werden. Schwerpunkte der Überprüfung sind dabei periodisch zu definieren. Der Kanton hat nicht zwingend alle Aufgaben in eigener Verantwortung zu erfüllen. Je nach Aufgabe bietet sich eine Zusammenarbeit mit oder eine Delegation der Aufgabe an unterschiedliche/n Partner/n an. Optimierungen in der Organisation der staatlichen Aufgabenerfüllung sollen angestrebt werden. Die Zweckmässigkeit von In- und Outsourcing-Lösungen wird dabei periodisch überprüft. Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden soll zweckmässig organisiert und regelmässig überprüft werden. Die Gemeindeautonomie soll eine optimale Aufgabenerfüllung nicht in Frage stellen. Auf die Schaffung neuer Verbundaufgaben zwischen dem Kanton und den Gemeinden soll im Grundsatz verzichtet werden. Bei Verbundaufgaben sind die Verantwortlichkeiten und Kompetenzen klar festzulegen.

Ziele der Ausgabenpolitik

- Ziel 1** Der Gesamtaufwand des Kantons wird so gesteuert, dass die Staatsquote nicht weiter ansteigt.¹
- Ziel 2** Kantonale Aufgaben sollen so ausgestaltet und priorisiert werden, dass Spielräume für Entwicklungsschwerpunkte geschaffen werden können. Mehraufwendungen für neue Aufgaben sind nach Möglichkeit durch Effizienzsteigerungen oder durch Einsparungen in bestehenden Aufgabengebieten zu finanzieren.
- Ziel 3** Die über den innerkantonalen Finanzausgleich ausgerichteten Mittel werden effizient eingesetzt. Dadurch sollen wettbewerbsfähige Gemeindestrukturen und Strukturreformen ermöglicht werden.

Erläuterungen zu den Zielen der Ausgabenpolitik

Massgebende Referenzwerte des Ziels 1 sind die Entwicklung der Staatsquote in vergleichbaren Kantonen (wie zum Beispiel die Kantone Aargau und Luzern) sowie die durchschnittliche Entwicklung der Staatsquote aller Kantone der Schweiz. Das Ziel 2 gilt unter der Annahme, dass der Kanton über einen massgebenden Spielraum in der Ausgestaltung der Aufgabenerfüllung verfügt. Bestehen in exogen gesteuerten Kantonsaufgaben (bspw. Spitalfinanzierung, Ergänzungsleistungen, Prämienverbilligungen, Umweltschutz-, Gewässerschutz-, Raumplanungsrecht des Bundes) hohe Wachstumsdynamiken, lässt sich diese Zielvorgabe nur bedingt erreichen. Die Steuerung des finanziellen Engagements des Kantons im innerkantonalen Finanzausgleich ist im Rahmen der entsprechenden Wirksamkeitsberichte regelmässig zu thematisieren.

¹ Gestützt auf den Kantonsratsbeschluss vom 15. Februar 2022 zum Geschäft 40.21.04 wurde das Ziel betreffend Staatsquote gegenüber der ursprünglichen Fassung der Regierung angepasst.

Ziele der Einnahmenpolitik

- Ziel 1** Der Kanton weist im interkantonalen und internationalen Vergleich bei den natürlichen und juristischen Personen eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung aus.
- Ziel 2** Die Steuerquote des Kantons ist langfristig zu senken.
- Ziel 3** Die aktuelle Steuerbasis wird gesichert und das Ressourcenpotenzial mit gezielten Massnahmen langfristig gestärkt.

Erläuterungen zu den Zielen der Einnahmenpolitik

Das Hauptziel der Einnahmenpolitik zielt darauf ab, die relative Steuerquote langfristig zu senken, um wettbewerbsfähig zu bleiben. Aufgrund des stetigen Wachstums des Volkseinkommens ist davon auszugehen, dass die absolute Steuerabschöpfung weiter anwächst. Ziel ist somit nicht die Senkung der absoluten Steuereinnahmen, sondern die Senkung der Steuerquote. Gegenwärtig befindet sich der Kanton gemäss dem jährlichen Steuermonitoring bei den juristischen Personen im gesamtschweizerischen Vergleich im hinteren Drittel. Bei den natürlichen Personen mit tiefem Einkommen und bei Familien schneidet der Kanton relativ gut, bei ledigen Personen mit hohem Einkommen jedoch relativ schlecht ab. Auch bezüglich Vermögenssteuer ist der Kanton im schweizweiten Vergleich schlecht positioniert. Durch eine Senkung der Steuerquote soll sich der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich verbessern. Ein attraktives Steuersystem hilft mit, die aktuelle Steuerbasis zu sichern sowie den Aufbau von zusätzlichem Steuersubstrat und damit die Stärkung des Ressourcenpotenzials zu ermöglichen.

Ziele der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit

- Ziel 1** Strukturelle Defizite sind zu verhindern. Konjunkturelle Defizite sind soweit möglich aus dem Eigenkapital zu finanzieren. Falls strukturelle Defizite entstehen, sind diese primär durch aufwandseitige Massnahmen zu bereinigen.
- Ziel 2** Ausgaben- und Einnahmenbindungen (Spezialfinanzierungen, Fonds) sind grundsätzlich zu vermeiden. Deren Existenz ist periodisch hinsichtlich Notwendigkeit und effizientem Mitteleinsatz zu überprüfen.
- Ziel 3** Die Abhängigkeit vom Bundesfinanzausgleich soll verringert werden. Langfristig wird ein Ressourcenindex von 90,0 Punkten angestrebt.

Erläuterungen zu den Zielen zur Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit

Oberstes Ziel zur nachhaltigen Sicherstellung der finanziellen Handlungsfähigkeit des Kantons sind ausgeglichene Kantonsfinanzen. Dazu sind allfällige strukturelle Defizite zu vermeiden und entsprechende finanzpolitische Massnahmen zu treffen. Ausgaben- und Einnahmenbindungen schränken die Handlungsfähigkeit des Kantons ein, weshalb auf solche grundsätzlich zu verzichten ist. Mit jährlichen Beiträgen in der Grössenordnung von rund 400 Mio. Franken aus dem Bundesfinanzausgleich ist der Kanton stark von diesem Instrument abhängig. Im Budget 2021 machen diese Mittel gut 7 Prozent des kantonalen Bruttoertrags aus. Das Ziel ist es, diese Abhängigkeit zu verringern. Dies kann erreicht werden, indem das kantonale Ressourcenpotenzial (Ressourcenindex Stand 2021: 81,0) durch verschiedene Massnahmen gestärkt wird.

Ziele der Investitionspolitik

- Ziel 1** Investitionsvorhaben werden im Priorisierungsverfahren hinsichtlich Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Dringlichkeit, Werthaltigkeit und wirtschaftlicher Effizienz und Finanzierbarkeit geprüft (Lebenszykluskosten, Business-Cases).
- Ziel 2** Das Investitionsvolumen wird über mehrere Jahre stabil gehalten. Die Investitionen werden planmässig abgeschrieben. Auf zusätzliche Abschreibungen nach Art. 50 StVG wird grundsätzlich verzichtet.
- Ziel 3** Das kantonale Immobilienportfolio bleibt langfristig stabil. Der Werterhalt des Immobilienbestandes wird sichergestellt. Der jährliche Aufwand für den Werterhalt orientiert sich an einer stabilen Quote des Gebäudeneuwertes des Immobilienportfolios Hochbauten.

Erläuterungen zu den Zielen der Investitionspolitik

Wirtschaftlichen Überlegungen kommt bei Investitionsvorhaben ein hoher Stellenwert zu. Bei Hochbau- und IT-Vorhaben sind explizite Lebenszykluskosten (Investitions- und Betriebskosten) zu berücksichtigen und Business-Cases zu unterlegen. Die Investitionspolitik des Kantons soll sich durch Langfristigkeit und Stetigkeit auszeichnen. Konjunkturelle Entwicklungen sollen das Investitionsverhalten des Kantons nicht grundlegend beeinflussen (konjunkturneutral). Um starke Verwerfungen in der Erfolgsrechnung über die Abschreibungen zu vermeiden, sollen die Investitionsvorhaben planmässig und stetig über mehrere Jahre abgeschrieben werden. Massgebend für die Sicherstellung des Werterhalts ist eine zu definierende Quote am Volumen des kantonalen Immobilienportfolios, wobei das kantonale Immobilienportfolio langfristig stabil bleiben soll. Nicht betriebsnotwendige Immobilien sind mittelfristig zu veräussern. Der Hauptfokus bei Investitionen in Hochbauten soll auf die Werterhaltung gelegt werden. Erhaltungsbedürfnisse werden gegenüber Nutzerbedürfnissen entsprechend höher priorisiert.

Bilanzziele

- Ziel 1** Die Handlungsfähigkeit des Kantons ist sichergestellt. Dazu wird das freie Eigenkapital konjunkturgerecht gesteuert und weist dauerhaft einen Mindestbestand von 20 Prozent des Ertrags der einfachen Steuer aus.
- Ziel 2** Der Kanton verschuldet sich nicht für laufende Aufwendungen der Erfolgsrechnung.
- Ziel 3** Durch ein periodisches strategisches Risiko- und Beteiligungsmanagement wird die Werthaltigkeit von Beteiligungen und Finanzanlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen überprüft und sichergestellt. Im Grundsatz werden bestehende Beteiligungen nicht ausgebaut. Bei Beteiligungen muss ein ausgewiesenes öffentliches Interesse vorliegen.

Erläuterungen zu den Bilanzzielen

Das Ziel 1 fokussiert auf das freie Eigenkapital, da die Verwendung des besonderen Eigenkapitals zweckbestimmt ist und mittelfristig nicht mehr zur Verfügung stehen wird. Der Mindestbestand an freiem Eigenkapital von 20 Prozent der einfachen Steuer beträgt aktuell rund 260 Mio. Franken. Es wird davon ausgegangen, dass mit dieser «Notreserve» zwei schlechte Jahre überbrückt werden könnten und dadurch die Handlungsfähigkeit des Kantons jederzeit sichergestellt ist. Der Kanton weist im interkantonalen Vergleich eine sehr tiefe Schuldenquote auf. An der tiefen Schuldenquote soll festgehalten werden. Für laufende Konsumausgaben soll keine Verschuldung erfolgen. Mit dem Ziel 3 soll eine periodische Überwachung und Überprüfung des Beteiligungsportfolios erfolgen. Dabei sollen auch Desinvestitionen möglich sein.

Ziele des Finanzmanagements

- Ziel 1** Die kantonale Rechnungslegung richtet sich mittel- bis langfristig verstärkt an den allgemeinen Standards der Rechnungslegung aus. Die Abweichungen zu den Empfehlungen gemäss dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM2) werden reduziert.
- Ziel 2** Das kantonale Finanzmanagement strebt eine kontinuierliche qualitative Weiterentwicklung an. Der Hauptfokus liegt dabei auf den Themenfeldern effiziente Verwaltungs- und Finanzprozesse, kantonales Rechnungswesen, Finanzberichterstattung und Finanzhaushaltsrecht.
- Ziel 3** Die finanziellen Risiken in der Verwaltung des Finanzvermögens werden aktiv begrenzt und es wird eine angemessene Rendite erreicht. Die jederzeitige Zahlungsfähigkeit des Kantons ist gewährleistet. Daneben wird eine langfristig günstige Fremdfinanzierung des Staates angestrebt.

Erläuterungen zu den Zielen des Finanzmanagements

Das Ziel 1 nimmt Bezug auf die Fachempfehlungen der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) vom Januar 2008 zum Harmonisierten Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden (nachstehend HMR2). Die Rechnungslegung des Kantons St.Gallen entspricht seit der Rechnung 2014 grundsätzlich den Vorgaben von HRM2, wobei einige wesentliche Abweichungen zum HRM2-Standard bestehen und im Anhang zur jeweiligen Jahresrechnung transparent ausgewiesen werden (vgl. hierzu Kapitel 1 der Rechnung 2014, 33.15.01). Die materiell wichtigsten Abweichungen liegen in den Bereichen der Aktivierungsgrenzen und der Abschreibungsfristen. Mit Ziel 1 soll mittel- bis langfristig eine weitere Harmonisierung der kantonalen Rechnungslegung zu HRM2 angestrebt werden, wie sie mit dem Rechnungsmodell der St.Galler Gemeinden (RMSG) auf Gemeindeebene umgesetzt worden ist. Mit Ziel 2 wird eine stetige Weiterentwicklung des kantonalen Finanzmanagements angestrebt. Dabei sind qualitative Aspekte und die Ausnutzung von Potenzialen, welche die Digitalisierung mit sich bringt, in den genannten Themenfeldern besonders zu berücksichtigen. Gewisse Themen sind übergeordnet auf Stufe Gesamtkanton anzugehen, andere Themen liegen hauptsächlich in der Kompetenz des Finanzdepartementes. Dazu ist festzuhalten, dass in jüngster Zeit mit der Neuen Personalaufwandsteuerung, den Grundlagenberichten wie auch den Berichten zu den Finanzperspektiven verschiedene qualitative Weiterentwicklungen erfolgt sind. Ziel 3 definiert Eckwerte in den Themenfeldern Finanzanlagen und Finanzierungen. Im Bereich der Finanzanlagen kommt der Verwaltung des Finanzvermögens wegen des hohen Liquiditätsbestandes und der Vergabe von Darlehen aus dem Finanzvermögen an die Spitalverbände und das Zentrum für Labormedizin erhöhte Bedeutung zu. Die Anlagerichtlinien der Regierung regeln Bonitätsanforderungen von Gegenparteien und legen Höchstlimite für die Gegenparteien fest. Sie definieren die Kriterien für Darlehensvergaben aus dem Finanzvermögen an kantonale Institutionen. Mittels verstärkter Ressourcen in der Liquiditätsplanung wird im aktuellen Negativzinsumfeld angestrebt, Negativzinsen möglichst zu vermeiden und trotzdem die Zahlungsbereitschaft des Kantons jederzeit zu gewährleisten. Im Bereich der Finanzierungen wird eine langfristig günstige Fremdfinanzierung des Kantons angestrebt, wobei das Fremdkapital jeweils zu den günstigsten Konditionen am Markt beschafft wird.

Umsetzung Finanzleitbild 2021–2030

Die Umsetzung und Einhaltung der Zielsetzungen des Finanzleitbildes 2021–2030 soll auf vier Ebenen erfolgen, wobei eine enge Abstimmung mit dem kantonalen Steuerungsprozess erfolgt. Der zeitliche Horizont des Finanzleitbildes 2021–2030 beträgt zehn Jahre.

Tagesgeschäft

In der verwaltungsinternen Zusammenarbeit zwischen den Departementen, der Staatskanzlei und den Gerichten zu Gesetzesvorlagen und allgemeinen Regierungsgeschäften (Mitberichtswesen) wird auf die Zielsetzungen des Finanzleitbildes 2021–2030 referenziert. Dabei sind jeweils Interessenabwägungen zwischen aufgabenspezifischen und finanzpolitischen Zielsetzungen vorzunehmen. Mittels konkreter Umsetzungsmassnahmen ist den finanzpolitischen Zielsetzungen gemäss Finanzleitbild 2021–2030 gebührend Rechnung zu tragen.

Finanzbericht- erstattung

In den jährlichen Botschaften zum Budget, zur Aufgaben- und Finanzplanung und zur Rechnung werden nebst generellen Aussagen zur Haushaltentwicklung entsprechende Finanzkennzahlen ausgewiesen, die Zielsetzungen des Finanzleitbildes 2021–2030 betreffen. Je nach Entwicklung der Haushaltssituation wie auch der Kennzahlen wird in den jeweiligen Botschaften vertieft auf Themenfelder eingegangen, insbesondere auf solche, in denen der Kanton St.Gallen Schwachstellen aufweist. Diese Informationen bilden die Grundlagen für die finanzpolitischen Diskussionen in der Regierung, in der Finanzkommission und im Kantonsrat.

Rückblick und Ausblick im Rahmen weiterer Berichterstattung

Die Regierung erstellt nebst der Finanzberichterstattung weitere Berichte, die Themenfelder des Finanzleitbildes 2021–2030 betreffen. Der alle vier Jahre publizierten Grundlagenbericht erfolgt retrospektiv. Dieser Bericht wurde als Grundlagendokument der Regierung zur finanzpolitischen Standortbestimmung konzipiert und erstmals im Jahr 2013 erstellt. Mit dem Grundlagenbericht soll neu ein periodisches Reporting bzw. Controlling zur Umsetzung des Finanzleitbildes 2021–2030 sichergestellt werden (erstmalig 2025). In diesem Zusammenhang soll der Grundlagenbericht neu als Kantonsratsvorlage ausgestaltet werden. Mit dem alle vier Jahre publizierten Bericht Langfristige Finanzperspektiven (erstmalig 2015, 33.16.04A) wird aufgezeigt, wie mittelfristig die Aufwandentwicklung begrenzt und die Ertragsentwicklung gesichert werden kann, damit der Kantonshaushalt im Gleichgewicht bleibt und eine nachhaltige Finanzpolitik sichergestellt werden kann. In diese Überlegungen sollen die Zielsetzungen des Finanzleitbildes 2021–2030 einfließen. Dieser Bericht wird vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen. Die langfristigen Finanzperspektiven stellen eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung der Schwerpunktplanung und die daraus abgeleiteten Departementsstrategien dar. Damit kann eine zweckmässige und pragmatische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen auch in längerfristiger Perspektive erfolgen.

Spezifische Auswertungen

Nebst den erwähnten ordentlichen Berichterstattungen publizieren die Regierung oder die Departemente weitere spezifische Auswertungen zu unterschiedlichen Fragestellungen, die im Zusammenhang mit den Zielsetzungen des Finanzleitbildes 2021–2030 stehen. So werden bspw. in gewissen Aufgabengebieten Wirksamkeitsberichte erarbeitet (u.a. Innerkantonaler Finanzausgleich, Behindertenpolitik), welche Aussagen zur Wirkung der eingesetzten Mittel machen. Daneben wird das Regierungs- und Departementscontrolling erstellt, welches die jeweilige Aufgabenerfüllung überprüft. Mit dem jährlich publizierten Steuermonitoring des Kantons St.Gallen wird die steuerliche Standortattraktivität für verschiedene Einkommen und Vermögen analysiert. Der jährliche Strategiebericht zu den wesentlichen Beteiligungen des Kantons St.Gallen ist ein internes Instrument des Beteiligungsmanagements. Daneben erfolgen situativ zahlreiche Ad-hoc-Auswertungen, in denen auch auf Elemente des Finanzleitbildes 2021–2030 zu referenzieren ist.

Finanzdepartement

Davidstrasse 35, 9001 St.Gallen

info.fdafdl@sg.ch · www.sg.ch