



Budget 2018

Botschaft der Regierung mit Beilagen

Budget 2018

Botschaft und Entwurf der Regierung vom 26. September 2017

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	99
1 Überblick	101
2 Mutmassliche Rechnung 2017	103
3 Budget der Erfolgsrechnung 2018	105
3.1 Rahmenbedingungen.....	105
3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld.....	105
3.1.2 Zulässiges Defizit	106
3.1.3 Vorgaben Kantonsrat.....	106
3.1.4 Bezug zum Bericht «Langfristige Finanzperspektiven»	107
3.1.5 Stärkung Ressourcenpotenzial	108
3.2 Ergebnis	110
3.2.1 Überblick.....	110
3.2.2 Vergleich zum Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020.....	112
3.3 Entwicklung des Aufwands	114
3.3.1 Aufwandwachstum	114
3.3.2 Personalaufwand.....	115
3.3.3 Sachaufwand.....	119
3.3.4 Informatikaufwand	120
3.3.5 Staatsbeiträge.....	121
3.3.6 Innerkantonaler Finanzausgleich	122
3.4 Entwicklung der Erträge	123
3.4.1 Überblick.....	123
3.4.2 Kantonaler Steuerertrag: Gesamtergebnis	124
3.4.3 Einkommens- und Vermögenssteuern.....	125
3.4.4 Gewinn- und Kapitalsteuern	126
3.4.5 Übrige kantonale Steuerarten	126
3.4.6 Direkte Bundessteuer	127
3.4.7 Motorfahrzeugsteuer	127
3.4.8 Bundesfinanzausgleich.....	127
3.4.9 Vermögenserträge aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens.....	128
3.5 Ergebnisse der einzelnen Departemente	130
3.5.1 Räte und Staatskanzlei.....	130
3.5.2 Volkswirtschaftsdepartement	131
3.5.3 Departement des Innern.....	131
3.5.4 Bildungsdepartement.....	132
3.5.5 Finanzdepartement.....	132
3.5.6 Baudepartement	133
3.5.7 Sicherheits- und Justizdepartement.....	134
3.5.8 Gesundheitsdepartement	134
3.5.9 Gerichte	135
3.6 Entwicklung des Eigenkapitals	135

4	Budget der Investitionsrechnung 2018	137
4.1	Ergebnis	137
4.2	Erläuterungen	137
4.2.1	Investitionen und Investitionsbeiträge (Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge)	137
4.2.2	Strassenbau.....	138
4.2.3	Finanzierungen	138
4.3	Immobilienbewirtschaftung.....	138
5	Finanzierungsausweis und Verschuldung	140
5.1	Finanzierungsausweis und Selbstfinanzierungsgrad.....	140
5.1.1	Finanzierungsausweis	140
5.1.2	Selbstfinanzierungsgrad	140
5.2	Verschuldung.....	140
5.3	Schuldendienst	141
5.3.1	Zinsensaldo	141
5.3.2	Berechnung Schuldendienst	142
5.3.3	Negativzinsen im Budget 2018.....	142
5.3.4	Abschreibungen.....	143
6	Finanzkennzahlen	144
6.1	Einleitung.....	144
6.2	Finanzkennzahlen nach HRM2	144
6.3	Weitere Finanzkennzahlen.....	145
7	Zentrum für Labormedizin - Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Globalbudget und besonderem Leistungsauftrag	148
8	Darlehen und Sonderkredite	149
8.1	Darlehen an private Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung	149
8.2	Sonderkredit «Erneuerung Unterstationen und Werkleitungen auf dem Areal Psychiatrische Klinik Wil (H160)».....	149
8.2.1	Ausgangslage.....	149
8.2.2	Bedürfnisse.....	150
8.2.3	Bauvorhaben	150
8.2.4	Anlagekosten, Finanzierung und Termine	151
8.2.5	Finanzielle Auswirkungen.....	152
8.2.6	Finanzrechtliches.....	152
8.3	Sonderkredit «Arealinterner Wärmeverbund und energetische Instandsetzung Werkstattgebäude G1 mit Wärmeübergabestation auf dem Areal der Strafanstalt Saxerriet (H162)».....	153
8.3.1	Ausgangslage.....	153
8.3.2	Bedürfnisse.....	153
8.3.3	Bauvorhaben	154
8.3.4	Anlagekosten, Finanzierung und Termine	155
8.3.5	Finanzielle Auswirkungen.....	156
8.3.6	Finanzrechtliches.....	157

9	Würdigung und Ausblick	158
10	Antrag	159
	Beilage: Leistungsauftrag	160
	Leistungsauftrag 2018 für das Zentrum für Labormedizin	160
	Kantonsratsbeschluss über das Budget 2018	165
	Anhang 1: Statistiken	
	Tabelle 1: Funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung nach HRM2	169
	Grafik 1: Funktionale Gliederung der Erfolgsrechnung nach HRM2	175
	Tabelle 2: Funktionale Gliederung der Investitionsrechnung nach HRM2	176
	Tabelle 3: Gliederung nach schweizerischem Kontenrahmen für öffentliche Haushalte (HRM2).....	182
	Tabellen 4.1-4.11: Längerfristige statistische Übersichten	188
	Angang 2: Begründungen und Erläuterungen	
	Erfolgsrechnung	
0	Räte	201
1	Staatskanzlei	202
2	Volkswirtschaftsdepartement	203
3	Departement des Innern	209
4	Bildungsdepartement.....	217
5	Finanzdepartement.....	227
6	Baudepartement	236
7	Sicherheits- und Justizdepartement.....	242
8	Gesundheitsdepartement	251
9	Gerichte	258
	Investitionsrechnung	
A	Investitionen und Investitionsbeiträge	263
B	Strassenbauten	266
C	Finanzierungen	268

Zusammenfassung

Das Budget 2018 weist in der Erfolgsrechnung bei einem Aufwand von 5'019,3 Mio. Franken und Ertrag von 5'018,2 Mio. Franken einen Aufwandüberschuss von 1,1 Mio. Franken aus. Im Budget 2017 waren erstmals keine Bezüge aus dem freien Eigenkapital enthalten. Mit dem Budget 2018 wird erstmals seit dem Jahr 2008 auch auf einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital verzichtet. Damit entspricht der budgetierte Aufwandüberschuss von 1,1 Mio. Franken gleichzeitig dem operativen Ergebnis. Das Budget 2018 geht von einer «roten Null» aus. Der Prozess der Haushaltskonsolidierung ist weiter auf Kurs. Die Nettoinvestitionen der Investitionsrechnung betragen 442,6 Mio. Franken. Sie sind geprägt von Effekten im Bereich der Finanzierung (Einmaleinlage an die St.Galler Pensionskasse sgpk von 128 Mio. Franken). Die Vorgaben der Schuldenbremse gemäss Art. 61 des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG), welche im Jahr 2018 ein Defizit von 39,0 Mio. Franken zulassen würde, sind eingehalten. Der Steuerfuss soll unverändert bei 115 Prozent verbleiben.

Der Budgetprozess gestaltete sich wie in den Vorjahren anspruchsvoll. Eine grosse Herausforderung war insbesondere die von der Regierung avisierte Stabilisierung der Staatsquote (Aufwandentwicklung) sowie die Vorgaben des Kantonsrates zur Entwicklung des Personalaufwands (Zuwachs Personalaufwand von 0,4 Prozent).

Gegenüber dem Budget 2017 nimmt der um Sonderfaktoren bereinigte Aufwand im Budget 2018 gesamthaft um rund 75,7 Mio. Franken oder 2,0 Prozent zu. Das Wachstum des bereinigten Aufwands deckt sich somit mit dem erwarteten Wirtschaftswachstum, womit die Staatsquote stabil bleibt. Der Ertrag sinkt insgesamt um rund 177,2 Mio. Franken oder 3,4 Prozent. Bereinigt man den Ertrag des Vorjahrs um den einmaligen Aufwertungsgewinn aus der Übertragung der Spitalimmobilien (304,7 Mio. Franken), verzeichnet das Budget 2018 einen Ertragszuwachs von 127,5 Mio. Franken oder 2,6 Prozent. Das um sämtliche Eigenkapitalbezüge und ausserordentlichen Effekte bereinigte operative Rechnungsergebnis verbessert sich um 58,1 Mio. Franken.

Der Personalaufwand des Gesamtkantons (Sockelpersonalaufwand plus exogene Bereiche) nimmt gegenüber dem Budget des Vorjahres um 1,9 Mio. Franken oder 0,3 Prozent ab, im Wesentlichen aufgrund von tieferen Kosten im Asylwesen sowie als Folge der Bestrebungen der Regierung, die Vorgaben des Kantonsrates zum Sockelpersonalaufwand zu erfüllen. Über den gesamten Personalaufwand betrachtet, wird die Wachstumsvorgabe des Kantonsrates von 0,4 Prozent somit eingehalten. Der um die exogenen Bereiche Arbeitsbedingungen, Arbeitslosenversicherung, Arbeitslosenkasse, Berufs- und Mittelschulen, Asylwesen sowie Gerichte bereinigte Sockelpersonalaufwand überschreitet die Vorgabe des Kantonsrates geringfügig um 0,5 Mio. Franken. Die Regierung geht jedoch davon aus, dass eine Abweichung von 0,5 Mio. Franken bei einer Lohnsumme von über 400 Mio. Franken während dem Rechnungsjahr durch eine weiterhin aktive Bewirtschaftung der Personalkredite aufgefangen werden kann. Mit dem Neuen Lohnsystem (NeLo) entfällt per Anfang 2018 der automatische Stufenanstieg. Die Lohnentwicklung erfolgt neu in einem sogenannten Bandmodell.

Der Bestand des freien Eigenkapitals steigt bis Ende 2018 voraussichtlich auf rund 756,5 Mio. Franken. Diese Entwicklung ist neben dem budgetierten tiefen Aufwandüberschuss vor allem auf den Ertragsüberschuss der Rechnung 2016 (8,1 Mio. Franken) sowie den mutmasslichen Ertragsüberschuss der Rechnung 2017 (346,8 Mio. Franken; inklusive ausserordentlicher Aufwertungsgewinn aus der Übertragung der Spitalimmobilien) zurückzuführen. Hinzu kommt wie im Vorjahresbudget der Verzicht auf Bezüge aus dem freien Eigenkapital. Das besondere Eigenkapital wird Ende 2018 weiterhin einen Stand von rund 264 Mio. Franken aufweisen. Erstmals seit dem Budget 2008 wird auf den Bezug von Eigenkapital zur Entlastung des Rechnungsergebnisses verzichtet. Das weitere Eigenkapital wird Ende 2018 voraussichtlich einen Bestand von rund 197 Mio. Franken ausweisen. Per Ende 2018 wird der Kanton gestützt auf die aktuellen Planwerte eine Nettoschuld von 568,7 Mio. Franken verzeichnen.

Der Haushalt des Kantons St. Gallen ist zwar auf Konsolidierungskurs, er befindet sich indessen nach wie vor in unruhigen Gewässern. Ausgabenseitig fallen dynamisch wachsende, teilweise durch Bundesrecht weitgehend vorbestimmte Staatsbeiträge (u.a. Spitalfinanzierung, Ergänzungsleistungen) stark ins Gewicht. Solange die Steuerkraft sich relativ konstant entwickelt und sich auch auf der Ertragsseite keine Veränderungen ergeben, kann der Kantonshaushalt mit einer zurückhaltenden Budgetierung im Gleichgewicht gehalten werden.

Wirtschaftliche Einbrüche, die sich bedeutend auch auf die Erträge auswirken können (vgl. bspw. Ertragsentwicklung in den Jahren 2008 bis 2012), würden hingegen rasch zu einem erheblichen Haushaltsungleichgewicht führen. Mittelfristig bestehen zudem auf der Ertragsseite erhebliche Risiken im Bereich der Erträge aus dem Bundesfinanzausgleich und der Steuererträge (Steuervorlage 17).

Herr Präsident
 Sehr geehrte Damen und Herren

Wir unterbreiten Ihnen mit dieser Vorlage Botschaft und Entwurf zum Kantonsratsbeschluss über das Budget 2018.

1 Überblick

Die mutmassliche Rechnung 2017 und das Budget 2018 weisen folgende Ergebnisse aus:

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm. Rechnung 2017	Budget 2018
Erfolgsrechnung				
Aufwand.....	4'874,1	4'906,2	4'951,0	5'019,3
Ertrag.....	4'882,2	5'195,4	5'297,8	5'018,2
Rechnungsergebnis.....	8,1	289,2	346,8	-1,1
Bezug freies Eigenkapital.....	-17,0	-	-	-
Rechnungsergebnis vor Bezug freies Eigenkapital	-8,9	289,2	346,8	-1,1
Bezug besonderes Eigenkapital.....	-25,6	-25,6	-25,6	-
Rechnungsergebnis vor Bezug besonderes und freies Eigenkapital.....	-34,5	263,6	321,2	-1,1
A.o. Aufwände	3,0 ¹	-	-	-
A.o. Erträge	-2,0 ¹	-18,1 ²	-	-
A.o. Aufwertungsgewinn	-	-304,7	-306,5	-
Operatives Rechnungsergebnis.....	-33,5	-59,2	14,7	-1,1
Investitionsrechnung				
Ausgaben	187,4	987,9	766,9	469,9
Einnahmen	51,0	148,9	163,7	27,3
Nettoinvestition	136,4	839,0	603,2	442,6
Eigenkapital (Stand Ende Jahr)				
Freies Eigenkapital.....	410,8	678,2	757,6	756,5
Besonderes Eigenkapital	290,0	264,4	264,4	264,4
Verwendbares Eigenkapital	700,8	942,6	1'022,0	1'020,9
Weiteres Eigenkapital ³	244,4	185,4	224,5	197,2
Gesamtes Eigenkapital	945,2	1'128,0	1'246,5	1'218,1

¹ Die ausserordentlichen Aufwände und Erträge 2016 stehen im Zusammenhang mit der Anwendung des Rechnungslegungsstandards HRM2. Es handelt sich vor allem um die Bildung und Auflösung von Rückstellungen.

² Weitere Erträge aus der Übertragung der Spitalimmobilien (u.a. Wegfall von Abschreibungen, B+R-Krediten und Nutzungsentschädigungen). Obwohl diese Erträge gemäss HRM2 keinen ausserordentlichen Charakter besitzen, wurden sie im Budget 2017 als ausserordentlich offengelegt. Dies diente damals der expliziten Trennung des allgemeinen Kantonshaushalts vom einmaligen Ereignis der Übertragung der Spitalimmobilien. In der mutmasslichen Rechnung 2017 gehen diese Effekte in Aufwand und Ertrag auf.

³ Weiteres Eigenkapital vgl. dazu Kapitel 3.6

Das Budget 2018 weist einen Aufwandüberschuss von 1,1 Mio. Franken aus. Dieser Aufwandüberschuss kommt wie im Budget des Vorjahres ohne Bezüge aus dem freien Eigenkapital aus. Erstmals seit dem Budget 2008 wird zudem ohne den Bezug einer Jahrestanche von 25,6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital geplant. Damit entspricht das ausgewiesene budgetierte Rechnungsergebnis dem geplanten operativen Rechnungsergebnis.

Die Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) wurde im Budget 2018 mit 36,2 Mio. Franken berücksichtigt. Die Höhe des budgetierten Betrags für das Jahr 2018 geht aus der vom Kantonsrat beschlossenen Vorgabe mittels «Schattenrechnung» hervor. Er entspricht einem Viertel des mutmasslichen Bestandes der «Schattenrechnung» per Ende 2017 (144,8 Mio. Franken). Zudem sind im Bundesfinanzausgleich 2018 höhere Zahlungen aus dem Ressourcenausgleich in der Höhe von 22,1 Mio. Franken berücksichtigt. Dieser Niveaueffekt ist auch für das Jahr 2019 wirksam. Ab dem Planjahr 2020 dürfte dann jedoch im Zusammenhang mit Anpassungen am Bundesfinanzausgleich mit erheblichen Mindererträgen gerechnet werden. Der Steuerfuss liegt unverändert bei 115 Prozent.

Aufgrund des positiven Rechnungsergebnisses 2016, der gegenüber Budget voraussichtlich besser abschliessenden mutmasslichen Rechnung 2017, dem im Rechnungsjahr 2017 anfallenden Aufwertungsgewinn aus der Übertragung der Spitalimmobilien sowie des Verzichts auf einen Bezug aus dem freien Eigenkapital, wird sich der Bestand des verwendbaren Eigenkapitals weiter verbessern. Der Bestand des freien Eigenkapitals steigt bis Ende 2018 auf voraussichtlich rund 730,9 Mio. Franken. Das besondere Eigenkapital stabilisiert sich auf knapp 264.4 Mio. Franken. Damit wird der gesamte Eigenkapitalbestand per Ende 2018 gemäss heutigem Kenntnisstand auf rund 1'218,1 Mio. Franken zu liegen kommen.

2 Mutmassliche Rechnung 2017

Das mutmassliche Rechnungsergebnis 2017 (Stand: Juli 2017) lässt gegenüber dem Budget eine Verbesserung von rund 57,6 Mio. Franken erwarten. Anstelle des budgetierten Ertragsüberschusses von 289,2 Mio. Franken ist ein Ertragsüberschuss von 346,8 Mio. Franken zu erwarten. Nachfolgende Abbildung 1 zeigt die grössten zu erwartenden Abweichungen im Vergleich zum Budget:

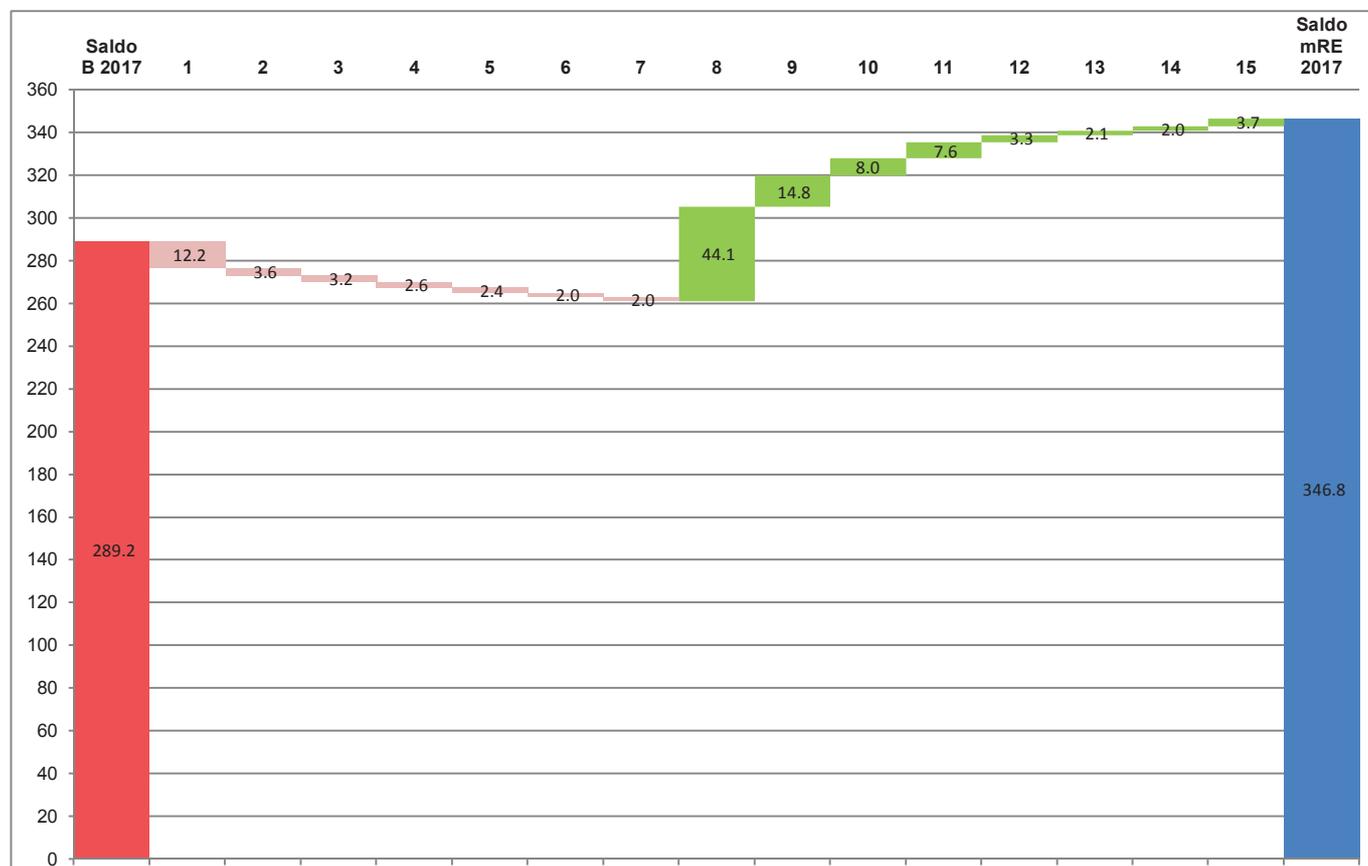


Abbildung 1: Bedeutendste Saldoveränderungen 2017

- 1 Mehraufwand individuelle Prämienverbilligung
- 2 Nettobelastung Höhere Berufs- und Weiterbildung
- 3 Mehraufwand Abschreibungen
- 4 Mehraufwand Bauten und Renovationen
- 5 Minderertrag Kursgewinne Liegenschaftsverkäufen (verschoben auf 2018)
- 6 Minderertrag Verrechnungssteuer
- 7 Mehraufwand Ergänzungsleistungen
- 8 Mehrertrag Gewinnausschüttung SNB
- 9 Minderaufwand innerkantonale Hospitalisation (einmaliger Effekt)
- 10 Mehrertrag Kantonale Steuern
- 11 Minderaufwand Asylwesen (netto)
- 12 Minderaufwand öffentlicher Verkehr (netto)
- 13 Nettoentlastung Dienst für Informatikplanung
- 14 Minderaufwand ausserkantonale Hospitalisation
- 15 Weitere Entlastungen (netto)

Die Gewinnausschüttung der SNB wird seit dem Jahr 2016 gemäss der vom Kantonsrat beschlossenen «Schattenrechnung» in das Budget eingestellt. Der jeweils durch die «Schattenrechnung» ermittelte Wert entspricht einem erwarteten Durchschnittswert und kann entsprechend in einem einzelnen Jahr vom effektiven Wert abweichen. Für das Jahr 2017 wurden so rund 25,2 Mio. Franken budgetiert. Aufgrund des positiven Rechnungsergebnisses der SNB für das Jahr 2016 richtete die SNB dem Kanton St.Gallen im Jahr 2017 eine ordentliche Gewinnausschüttung von 69,3 Mio. Franken aus. Diese höhere Gewinnausschüttung ist der Hauptgrund für die Verbesserung der mutmasslichen Rechnung gegenüber dem Budget 2016. Weitere Verbesserungen zeichnen sich bei den innerkantonalen Hospitalisationen (14,8 Mio. Franken, einmaliger Effekt aus Einigung im Tarifstreit, den Steuererträgen des Kantons (8,0 Mio. Franken) sowie beim Asylwesen (7,6 Mio. Franken) ab. Diesen und weiteren kleineren Verbesserungen stehen unter anderem ein höherer Aufwand bei den individuellen Prämienverbilligungen (12,2 Mio. Franken), den Berufs- und Weiterbildungskosten (3,6 Mio. Franken) sowie den Abschreibungen (3,2 Mio. Franken) gegenüber.

3 Budget der Erfolgsrechnung 2018

3.1 Rahmenbedingungen

3.1.1 Wirtschaftliches Umfeld

Gemäss den Einschätzungen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) findet die Schweizer Wirtschaft nur allmählich zurück zu einem dynamischen Wachstumskurs. In der ersten Jahreshälfte 2017 blieb das BIP-Wachstum hinter den Erwartungen zurück, nachdem das Schlussquartal 2016 bereits leicht negativ ausgefallen war. Zwar setzte sich im verarbeitenden Gewerbe sowie im Gastgewerbe die Erholung vom Tief der letzten Jahre fort. Dem steht aber eine schwache Entwicklung in den meisten anderen Dienstleistungsbranchen gegenüber. Trotzdem setzt sich die moderate Konjunkturerholung fort. Aufgrund des erwähnten Basiseffektes, und des unerwartet schwachen 2. Quartals 2017 senkt die Expertengruppe des Bundes ihre BIP-Prognose für das Jahr 2017 von 1,4 (Prognose von Juni) auf nunmehr 0,9 Prozent.

Die Frühindikatoren lassen in nächster Zukunft nach wie vor eine deutliche Wachstumsbeschleunigung erwarten. Positive Impulse kommen namentlich von der mittlerweile gefestigten Weltkonjunktur: Die grossen Industrieländer (insbesondere USA, Euroraum und darunter Deutschland) sowie die meisten Schwellenländer (insbesondere China) sind bis zuletzt robust gewachsen. Damit präsentieren sich die Aussichten für die Weltwirtschaft im Prognosezeitraum leicht besser als in der letzten Prognose unterstellt. Dementsprechend erwartet die Expertengruppe gemäss jüngster Mitteilung vom 21. September 2017, dass die Wirtschaftsaktivität in der Schweiz im Verlauf der kommenden Quartale ebenfalls deutlich anzieht. Für 2018 wird ein solides BIP-Wachstum in der Höhe von 2,0 Prozent prognostiziert (Prognose von Juni: 1,9 Prozent). Von der guten weltwirtschaftlichen Lage profitiert der Schweizer Exportsektor, dies umso mehr, falls sich die im Sommer beobachtete Abwertung des Schweizerfrankens als nachhaltig erweist. Für den Prognosezeitraum ist von einem moderaten, in der Tendenz aber breit abgestützten Exportwachstum auszugehen. Auch von der Inlandnachfrage ist mit positiven Impulsen zu rechnen. Der private Konsum sollte moderat wachsen: Dem bremsenden Effekt einer verhaltenen Reallohnentwicklung stehen ein anhaltendes Bevölkerungswachstum und die Erholung am Arbeitsmarkt gegenüber. Für den Staatskonsum ist eine leicht unterdurchschnittliche Wachstumsrate zu erwarten. In Anbetracht des freundlichen weltwirtschaftlichen Umfelds und der gestiegenen Kapazitätsauslastung könnten die Ausrüstungsinvestitionen hingegen spürbar an Tempo zulegen.

Beim weltwirtschaftlichen Ausblick sind die Risiken in den vergangenen Monaten ausgewogener geworden. Einerseits könnte das Wachstum, gemessen an den verfügbaren Frühindikatoren, noch stärker ausfallen als in der Prognose unterstellt. Dies käme einem zusätzlichen Impuls für die Schweizer Wirtschaft gleich. Angesichts der wirtschaftlichen Erholung sind zudem Risiken im Zusammenhang mit der Staatsverschuldung und dem Bankensystem in Europa (namentlich in Italien) kurzfristig eher in den Hintergrund getreten. Andererseits bleibt die politische Unsicherheit international beträchtlich. Die Modalitäten für die Umsetzung des Brexit-Entscheids sind weiterhin unklar. Die verschiedentlich angekündigten protektionistischen Massnahmen könnten den globalen Handel und damit auch die Schweizer Exportwirtschaft ausbremsen. Mit erheblichen Verwerfungen wäre im Falle einer Eskalation im Konflikt rund um Nordkorea zu rechnen. Im Inland ist angesichts steigender Leerstände bei verhältnismässig reger Bautätigkeit eine stärkere Abschwächung im Bausektor nicht ausgeschlossen. In Anbetracht diverser struktureller Entwicklungen besteht zudem das Risiko, dass die Wachstumsbeschleunigung im Schweizer Dienstleistungssektor schwächer ausfällt als erwartet. Damit wäre eine Abbremsung der Binnenkonjunktur verbunden. Eine Zuspitzung der erwähnten internationalen Risiken könnte ferner zu Aufwertungsdruck auf den Schweizerfranken führen und die positiven Impulse der Weltwirtschaft auf den Exportsektor zumindest teilweise zunichtemachen.

Im Zuge der Wachstumsbeschleunigung wird sich die Lage am Arbeitsmarkt im Prognosezeitraum aufhellen. Die Expertengruppe prognostiziert, dass die Beschäftigung, nach mehreren Quartalen mit einer sehr verhaltenen Dynamik, wieder deutlich wachsen wird. Für 2017 wird mit einem Beschäftigungszuwachs von 0,3 Prozent und für 2018 mit einer Beschleunigung auf 0,8 Prozent gerechnet. Gleichzeitig sollte die Arbeitslosigkeit weiter zurückgehen, so dass 2017 eine Arbeitslosenquote in Höhe von 3,2 Prozent und 2018 von 3,0 Prozent (jeweiliger Jahresdurchschnitt) zu erwarten ist.

in Prozent	Prognosen für 2017	Prognosen für 2018
BIP	0,9	2,0
Konsumausgaben privat.....	1,3	1,4
Konsumausgaben staatlich	1,3	1,2
Bauinvestitionen	1,4	1,2
Ausrüstungsinvestitionen	2,3	2,3
Exporte	3,0	4,2
Importe.....	3,4	4,1
Beschäftigung (Vollzeitäquivalente).....	0,3	0,8
Arbeitslosenquote.....	3,2	3,0
Landesindex der Konsumentenpreise	0,5	0,2

Quelle: Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes, Prognose vom 21. September 2017

3.1.2 Zulässiges Defizit

Nach Art. 61 Abs. 1 StVG ist der Staatssteuerfuss so festzusetzen, dass das Defizit der Erfolgsrechnung den budgetierten Ertrag von 3 Prozent der einfachen Steuer nicht übersteigt. Aufgrund der veranschlagten Steuererträge liegt die zulässige Defizitgrenze bei 39,0 Mio. Franken (1 Prozent der einfachen Steuer entspricht 13,0 Mio. Franken).

3.1.3 Vorgaben Kantonsrat

Der Kantonsrat hat mit der Genehmigung des Budgets 2017 im November 2016 sowie des Aufgaben- und Finanzplans 2018-2020 im Februar 2017 Rahmenbedingungen für die Erstellung des Budgets 2018 beschlossen. Nachfolgend sind die vom Kantonsrat beschlossenen Vorgaben aufgeführt:

Vorgabe	Eingehalten	Abhandlung
<u>Mit dem Budget 2017 beschlossene Vorgaben:</u>		
Die Regierung wird eingeladen, dem Kantonsrat aufzuzeigen wie das Ressourcenpotenzial des Kantons St.Gallen gestärkt und seine Einteilung im Ressourcenindex des Bundesfinanzausgleichs verbessert werden kann.	Ja	Kapitel 3.1.5
Die Regierung wird eingeladen dem Kantonsrat aufzuzeigen, welche Anstrengungen der Kanton St.Gallen zusammen mit den Gemeinden zur Ansiedelung neuer Unternehmen im Sinn dieser Zielrichtung (Stärkung Ressourcenpotenzial und Verbesserung Einteilung im Ressourcenindex) unternommen hat und wie er diese kurz- und mittelfristig ausgestalten und verstärken kann.	Ja	Kapitel 3.1.5
<u>Mit dem AFP 2018-2020 beschlossene Vorgaben:</u>		
Die Regierung rechnet in der Investitionsplanung mit einem jährlichen Investitionsplafonds für Hochbauten (Investitionsrechnung und Aufwand Bauten und Renovationen in der Erfolgsrechnung) von 124 Mio. Franken. Die Regierung wird eingeladen, diesen Plafonds in einem 5-jährigen Beobachtungszeitraum einzuhalten.	Ja	Kapitel 4.3
Die Regierung wird eingeladen, die Finanzkommission regelmässig über die Projektarbeiten zur Umsetzungsagenda Finanzperspektiven zu orientieren. Insbesondere soll eine Auslegeordnung über die Steuerungs- und Handlungsmöglichkeiten im Bereich der Staatsbeiträge einschliesslich allfälliger Gesetzesanpassungen erfolgen.	Ja	Kapitel 3.1.4

Vorgabe	Eingehalten	Abhandlung
Die Regierung wird eingeladen, die Voraussetzungen zu schaffen, dass sowohl die Stiftsbibliothek als auch das Textilmuseum im Rahmen des eidgenössischen Förderkonzepts für Museen und Sammlungen ab 2017 als beitragsberechtigte Museen anerkannt werden und Fördermittel des Bundes in Anspruch nehmen können.	Ja	Kapitel 3.5.3
Die Regierung rechnet in der Finanzplanung (2018-2020) für allgemeine, individuelle und strukturelle Besoldungsmassnahmen mit einer Pauschale von 0,8 Prozent. Die Regierung wird eingeladen, mit einer Pauschale von 0,4 Prozent zu planen sowie diese für allgemeine und individuelle Lohnmassnahmen einzusetzen.	Ja	Kapitel 3.3.2
Die Regierung wird eingeladen, den Nutzern die Mietkosten ab Budget 2018 intern zu verrechnen. <u>Stand der Arbeiten:</u> Die Arbeiten zur Verrechnung der Mietkosten sind angelaufen. Zur Festlegung der Grundsätze der Verrechnung der Raumkosten sind vertiefte Vorarbeiten und die Abstimmung mit dem Thema «MWST-Optimierung» notwendig. Die Finanzkommission wurde anlässlich der Sitzung vom 24. August 2017 über den Stand der Arbeiten orientiert. Die Umsetzung ist auf das Budget 2019 hin geplant.	Noch nicht umgesetzt	-
Im Amt für Kultur sind die Staatsbeiträge im Jahr 2017 gemäss einer Vorgabe des Kantonsrates mit Fr. 27'180'100 budgetiert. Die Regierung plant eine Erhöhung der Staatsbeiträge im Amt für Kultur um Fr. 947'900 auf Fr. 28'128'000 im AFP-Planjahr 2020. Die Regierung wird eingeladen, bei den Staatsbeiträgen im Amt für Kultur bis ins AFP-Planjahr 2020 grundsätzlich den Wert im Budget 2017 beizubehalten, wobei für das Budget 2018 zwei Positionen zusätzlich eingeplant werden sollen: a) Allfällige finanzielle Mittel, um für die Stiftsbibliothek und das Textilmuseum die Voraussetzung zu schaffen, dass sie im Rahmen des eidgenössischen Förderkonzepts für Museen und Sammlungen ab 2017 als beitragsberechtigte Museen anerkannt werden und Fördermittel des Bundes in Anspruch nehmen können; b) Anpassungen nach dem Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen von jährlich Fr. 80'000.	Ja	Kapitel 3.5.3

3.1.4 Bezug zum Bericht «Langfristige Finanzperspektiven»

Der Bericht «Langfristige Finanzperspektiven» der Regierung vom 22. Dezember 2015 (33.16.04A) wurde am 1. März 2016 vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen. Wie in der Budgetbotschaft 2017 ausgeführt hat die Regierung basierend auf den im Bericht skizzierten Handlungsempfehlungen mit einem Umsetzungskonzept das weitere Vorgehen konkretisiert. Die Regierung sieht nach ersten grundsätzlichen Überlegungen vor, die Steuerung der bedeutendsten Staatsbeiträge sowie die Entwicklung der weiteren relevanten Haushaltspositionen im Rahmen einer sogenannten «Umsetzungsaagenda Finanzperspektiven» umfassend anzugehen. Dazu hat sie am 16. Mai 2017 einen Projektauftrag verabschiedet. Nebst den Staatsbeiträgen sollen auch anderweitige Finanzpositionen, welche den Kantonshaushalt massgebend beeinflussen, analysiert werden. Mit Blick auf die Realisierung der «Umsetzungsaagenda Finanzperspektiven» wurde im AFP-Planjahr 2020 eine finanzielle Entlastung im Kantonshaushalt in der Höhe von insgesamt 30 Mio. Franken pauschal eingeplant (25 Mio. Franken Staatsbeiträge, 5 Mio. Franken Sachaufwand). Dies entspricht einer Entlastung um je 1,1 Prozent gegenüber den Planwerten, welche ohne Pauschalkürzung resultiert hätten. Der Kantonsrat hat die Regierung mit der Genehmigung des AFP 2018-2020 am 21. Februar 2017 eingeladen, eine vorgezogene Entlastungswirkung bei den Staatsbeiträgen von 10 Mio. Franken bereits im Jahr 2019 einzuplanen.

Die Projektumsetzung zur Steuerung der bedeutendsten Staatsbeiträge wie auch zu Querschnittsmassnahmen erfolgt gestützt auf einer Projektorganisation, in der im Lenkungsausschuss die Vorsteher des Finanz- und des Baudepartementes sowie drei Generalsekretäre vertreten sind. In neun Teilprojekten zu den Staatsbeiträgen

(Öffentlicher Verkehr / EL / Behindertenbereich / Tertiärbildung / Sonderschulen / Energie / Asylbereich / Stationäre Versorgung Akutsomatik, Psychiatrie, Rehabilitation / Individuelle Prämienvorbereitung) sowie einem Teilprojekt zu Querschnittsaufgaben werden die Arbeiten verwaltungsintern vorangetrieben. Gemäss aktueller Zeitplanung wird die Regierung im Dezember 2017 erste materielle Weichenstellungen vornehmen. Eine Vorlage zuhanden des Kantonsrates dürfte im zweiten Quartal 2018 vorliegen. Die Finanzkommission wird periodisch über die laufenden Arbeiten informiert (letztmals am 24. August 2017).

3.1.5 Stärkung Ressourcenpotenzial

Im Rahmen der Genehmigung des Budgets 2017 hat der Kantonsrat die Regierung beauftragt, in der Botschaft zum Budget 2018 aufzuzeigen, wie das Ressourcenpotenzial des Kantons St.Gallen gestärkt und seine Einteilung im Ressourcenindex des Bundesfinanzausgleichs verbessert werden kann. Zusätzlich soll die Regierung aufzeigen, welche Anstrengungen der Kanton St.Gallen zusammen mit den Gemeinden zur Ansiedlung neuer Unternehmen im Sinn dieser Zielrichtung unternommen hat und wie er diese kurz- und mittelfristig ausgestalten und verstärken kann.

Definition Ressourcenpotenzial und Ressourcenindex

Der Ressourcenausgleich basiert auf einem Index der kantonalen Ressourcen- bzw. Steuerpotenziale. Das Ressourcenpotenzial bzw. der Ressourcenindex werden aufgrund der (potenziell) ausschöpfbaren Steuern eines Kantons berechnet. Die tatsächliche Steuerausschöpfung bzw. der Steuerfuss hat keinen Einfluss auf das Ressourcen- bzw. Steuerpotential eines Kantons. Das schweizerische Mittel entspricht dabei einem Indexwert von 100. Anhand dieses Index-Wertes werden die Kantone in ressourcenstarke und ressourcenschwache Kantone eingeteilt. Ressourcenschwache Kantone erhalten von den ressourcenstarken Kantonen (horizontaler Ressourcenausgleich) und vom Bund (vertikaler Ressourcenausgleich) finanzielle Mittel zur Verfügung gestellt, über die sie frei verfügen können (zweckfreie Mittel).

Entwicklung Ressourcenpotenzial seit 2008

Die untenstehende Übersicht zeigt die Nettoerträge aus dem Bundesfinanzausgleich der Jahre 2008 bis 2018 (inkl. jährlicher Durchschnitt) sowie die jährlichen Ressourcenindizes des Kantons St.Gallen.

<i>in Mio. Franken</i>	R 2008	R 2009	R 2010	R 2011	R 2012	R 2013	R 2014	R 2015	R 2016	B 2017	B 2018
Nettoertrag SG aus Finanzausgleich Bund	372	392	431	441	411	390	392	406	393	419	447
<i>Abweichung zum Vorjahr</i>	-	+20	+39	+10	-30	-21	+2	+14	-13	+26	+28
<i>Ø Nettoertrag 2008-2018</i>	409										
<i>Ressourcenindex SG</i>	80.9*	76.1	74.0	73.6	76.7	78.7	79.5	79.0	79.7	79.4	79.1
<i>Ø Ressourcenindex 2009-2018</i>	-	77.6									

* Ressourcenindex vor Fehlerbehebung (gemäss Bericht EFV vom 3.7.2007)

Der Ressourcenausgleich ist mit einem Volumen von 451 Mio. Franken (Budget 2018) von grosser finanzieller Bedeutung für den Kanton St.Gallen. Dieser Wert entspricht knapp 9 Prozent der gesamten Erträge oder rund 34 Steuerfussprozentpunkten.

Bei der Berechnung des Ressourcenpotenzials ist zu beachten, dass dieses jeweils auf Werten beruht, die vier bis sechs Jahre zurückliegen. Das für den Finanzausgleich im Jahr 2018 massgebende Ressourcenpotenzial basiert beispielsweise auf der Aggregierten Steuerbemessungsgrundlage (ASG) der Jahre 2012, 2013 und 2014. Veränderungen im Ressourcenpotenzial wirken sich somit erst mit einer grossen zeitlichen Verzögerung im Bereich des Finanzausgleichs aus. Oder umgekehrt betrachtet: Die Werte des Ressourcenpotenzials basieren jeweils auf Vergangenheitswerten, die mehrere Jahre zurückliegen. Das kantonale Ressourcenpotenzial bzw. der entsprechende Index-Wertes ist zudem nicht nur abhängig von der Entwicklung im eigenen Kanton sondern vielmehr auch von jener der anderen Kantone. So haben insbesondere Veränderungen in den grossen

bevölkerungsreichen Kantonen wie Bern oder Zürich grosse Auswirkungen auf den Ressourcen-Index des Kantons St.Gallen, dies auch dann, wenn sich die Werte im Kanton St.Gallen nicht oder nur durchschnittlich verändern. Der Ressourcen-Index ist kein absolutes sondern ein relatives Mass.

Gründe für das unterdurchschnittliche Ressourcenpotenzial des Kantons St.Gallen

Das Ressourcenpotenzial oder der Ressourcenindex eines Kantons ist sehr wesentlich ein Abbild der entsprechenden Wirtschaftsstruktur. In der Ostschweiz bzw. im Kanton St.Gallen ist die Wirtschaftsstruktur überdurchschnittlich traditionell und industriell geprägt. Es gibt zudem grosse Unterschiede zwischen den einzelnen Regionen im Kanton St.Gallen. Das weitgehende Fehlen von Branchen mit überdurchschnittlichem Wertschöpfungsanteil und der insgesamt hohe Wettbewerbs- und Margendruck in der Maschinen-, Elektro- und Metall-Industrie (MEM-Cluster) führen zu einem unterdurchschnittlichen Ressourcenpotenzial. Andererseits ist durch die breite Diversifizierung die wirtschaftliche Entwicklung tendenziell weniger Schwankungen unterworfen und dementsprechend auch das Ressourcenpotenzial stabiler als in anderen Kantonen, die beispielsweise stark von der Finanzindustrie beeinflusst sind. Aufgrund des überdurchschnittlichen Export-Anteils bestehen indes für die Unternehmen im Kanton St.Gallen besondere Risiken bezogen auf das Verhältnis Schweiz – EU (Frankenkurs, Masseneinwanderungsinitiative, Brexit, Tendenz zu mehr Protektionismus, Steuerstreit). Die Wirtschaftsstruktur des Kantons ist historisch gewachsen. Sie lässt sich nur langfristig verändern.

Problematische Anreizwirkungen des Finanzausgleichs

Die Finanzkommission des Kantonsrats hat sich im März 2017 mit den problematischen Anreizwirkungen des aktuellen Finanzausgleichssystems befasst. Professor Christoph A. Schaltegger von der Universität Luzern legte dabei dar, dass für finanzschwache Kantone bei Ansiedlungen und zusätzlichen Unternehmensgewinnen diese unter bestimmten Voraussetzungen die negativen Effekte bei den Finanzausgleichszahlungen nicht durch zusätzliche Steuereinnahmen kompensiert werden können, insbesondere wenn Ansiedlungen mit Steuererleichterungen verbunden sind. Bei einer Nettobetrachtung können zusätzliche Anstrengungen zur Stärkung der Ressourcenbasis insgesamt zu einer Verschlechterung der finanziellen Situation führen. Diese Effekte gilt es insbesondere bei steuerpolitischen Massnahmen, aber auch bei Ansiedlungen von Unternehmen zu beachten. Inwieweit die Reformbestrebungen im Finanzausgleich diese problematischen Anreizwirkungen beheben können, ist derzeit noch offen. Die Regierung hat sich verschiedentlich dafür eingesetzt, dass diese Thematik im Rahmen des 4. Wirksamkeitsberichts zur NFA angegangen wird. Der Bundesrat hat mittlerweile eine Arbeitsgruppe zur Begleitung der NFA eingesetzt. Der Vorsteher des Finanzdepartements ist in seiner Funktion als KdK-Präsident darin vertreten.

Stossrichtungen zur Stärkung des Ressourcenpotenzials

Es ist das langfristige Ziel der Regierung, das Ressourcenpotenzial des Kantons zu erhalten und zu stärken, wobei bei den Massnahmen den problematischen Effekten im Finanzausgleich Rechnung zu tragen ist. Dabei ist ein langfristig ausgerichteter Massnahmenmix gefragt. Von Bedeutung sind gute Rahmenbedingungen und insbesondere auch eine solide Finanz- und Steuerpolitik. Im Bereich der Steuerpolitik sind dem Kanton aufgrund der finanziellen Rahmenbedingungen enge Schranken gesetzt.

Ergänzend zu den bestehenden und weiterzuführenden Massnahmen der Standortförderung bzw. der Standortentwicklung sieht die Regierung mit Blick auf die Zukunft folgende Ansatzpunkte für eine Stärkung des Ressourcenpotenzials:

- Stärkung des Arbeitsplatzstandortes St.Gallen. Im Richtplan wurde das Verhältnis Arbeitsplätze/Einwohner zu Gunsten der Arbeitsplätze verstärkt. Zielquote: 1,2:2 (heute 1:2). Dadurch soll auch die Binnenwanderung zu Gunsten des Kantons beeinflusst werden;
- Weitere Vorhaben von grosser wirtschaftspolitischer Tragweite vorantreiben (Fachhochschul-Reform, IT-Bildungsoffensive, Bahn-Anbindung 2019/2020 an Zürich und München);
- Wettbewerbsfähigen innerkantonalen Finanzausgleich ohne horizontale Ausgleichselemente beibehalten;
- Innovationsfreundliche Rahmenbedingungen weiter verbessern (zum Beispiel für Start-up-Unternehmen);
- Lehrkörper, Studierende und Forschende am Standort St.Gallen behalten (auch Angehörige von Nicht-EU-/EFTA-Staaten);

- Systematischeres Kontaktieren und Betreuen von natürlichen Personen mit Ansiedlungspotenzial;
- Strategisches Portfolio mit Parzellen für exklusives Wohnen auf Kantonsgebiet gezielt durch die Standortförderung zusammen mit den Gemeinden bewirtschaften;
- Investitionen für exklusive Wohnformen im Alter ermöglichen, zum Beispiel mit attraktiven Wohnmöglichkeiten und Serviceleistungen (Betreuung, medizinische Leistungen, etc.).

Weiteres Vorgehen

Die Stärkung des Ressourcenpotenzials ist auch ein Element der Schwerpunktplanung 2017 bis 2027. Dabei geht es im Sinn der vorstehenden Ausführungen nicht nur um Massnahmen für die Unternehmen, sondern vielmehr auch um Anstrengungen im Bereich der natürlichen Personen. Dabei ist eine langfristige und nachhaltige Perspektive entscheidend. Zu beachten ist indessen, dass sich Prozesse der wirtschaftlichen Strukturveränderungen nur bedingt und langfristig beeinflussen und kaum übergeordnet staatlich steuern lassen. Die Regierung beabsichtigt, die vorstehenden Stossrichtungen weiter zu konkretisieren, zu ergänzen und gemeinsam mit den Gemeinden umzusetzen. Um diesem bedeutenden Thema zusätzliches Gewicht zu verleihen, hat die Ostschweizer Regierungskonferenz (ORK) eine Studie zur wirtschaftlichen Entwicklung, zum Finanzausgleich und zu den öffentlichen Finanzen in den Ostschweizer Kantonen in Auftrag gegeben. Die Studie wird im Oktober 2017 veröffentlicht und soll einen weiteren Diskussionsbeitrag liefern.

3.2 Ergebnis

3.2.1 Überblick

Der Aufwandüberschuss des Budgets 2018 beträgt 1,1 Mio. Franken. Er ist damit um 32,5 Mio. Franken tiefer als der um den einmaligen ausserordentlichen Aufwertungsgewinn aus der Übertragung der Spitalimmobilien (304,7 Mio. Franken) sowie um weitere in diesem Zusammenhang stehende ausserordentliche Effekte (u.a. Wegfall von Abschreibungen, geringere Aufwände bei Bauten + Renovationen und Nutzungsentschädigungen) bereinigte Aufwandüberschuss des Budgets 2017 (33,6 Mio. Franken). Bereinigt man die Budgets 2017 und 2018 zudem um die Eigenkapitalbezüge, resultiert im Budget 2018 ein um 58,1 Mio. Franken besseres operatives Ergebnis als im Budget 2017 (-59,2 Mio. Franken). Das Budget 2018 weist gegenüber dem Vorjahr Mehrerträge bei den kantonalen Steuern (39,7 Mio. Franken), eine höhere Gewinnausschüttung SNB (11,0 Mio. Franken) und einen Mehrertrag im Nationalen Finanzausgleich (27,3 Mio. Franken) aus. Dem stehen Mehraufwendungen bei den Bauten und Renovationen (10,3 Mio. Franken), den inner- und ausserkantonalen Hospitalisationen (12,1 Mio. Franken) sowie Mindererträge aus Bezügen aus dem besonderen Eigenkapital (25,6 Mio. Franken) gegenüber. Am gewichtigsten schlägt der Wegfall des im Budget 2017 eingestellten ausserordentlichen Aufwertungsgewinns aus der Übertragung der Spitalimmobilien (304,7 Mio. Franken) zu Buche.

Wesentliche Abweichungen zwischen dem Budget 2017 und 2018 bestehen in folgenden Bereichen:

	Veränderung B 2018 - B 2017 in Mio. Fr.
Ertragsüberschuss Budget 2017	289,2
<i>Mehrbelastungen:</i>	<i>409,6</i>
Mehraufwand Ergänzungsleistungen.....	7,6
Mehraufwand innerkantonaler Finanzausgleich	3,9
Nettomehraufwand Amt für Soziales.....	4,4
Mehraufwand Sonderschulen (netto).....	3,0
Minderertrag Bundesbeiträge an die Berufsbildungskosten.....	5,1
Minderertrag ausserordentlicher Aufwertungsgewinn aus Übertragung Spitalimmobilien...	304,7
Minderertrag aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens (SAK).....	1,7
Minderertrag aus Eigenkapitalbezügen (besonderes Eigenkapital)	25,6
Mehraufwand Bauten und Renovationen (B+R).....	10,3
Nettomehraufwand Kantonspolizei	4,8
Nettomehraufwand Individuelle Prämienverbilligung.....	3,1
Mehraufwand Innerkantonale Hospitalisationen.....	9,3
Mehraufwand Ausserkantonale Hospitalisationen	2,8
Nettoeffekt weitere Belastungen	23,3
<i>Entlastungen:</i>	<i>119,3</i>
Minderaufwand öffentlicher Verkehr (netto).....	5,2
Mehrertrag Kantonale Steuern (netto)	39,7
Mehrertrag Bundessteuern (netto)	4,8
Minderaufwand Passivzinsen.....	5,7
Minderaufwand Abschreibungen.....	9,7
Mehrertrag Gewinnausschüttung SNB	11,0
Mehrertrag Nationaler Finanzausgleich (NFA)	27,3
Mehrertrag Kursgewinne aus Verkäufen von Liegenschaften (u.a. Tempelackerstrasse 20 und 22 in St.Gallen)	4,9
Mehrertrag aus Nutzungsentschädigung Fachhochschule St.Gallen	2,2
Minderaufwand Asylwesen.....	8,8
Aufwandüberschuss Budget 2018	-1,1

Für das Jahr 2018 ist erstmals seit 2008 kein Bezug aus dem besonderen Eigenkapital geplant. Bereits mit dem Budget 2017 wurde kein Bezug von freiem Eigenkapital mehr budgetiert. Dadurch entspricht das budgetierte Rechnungsergebnis dem budgetierten operativen Rechnungsergebnis.

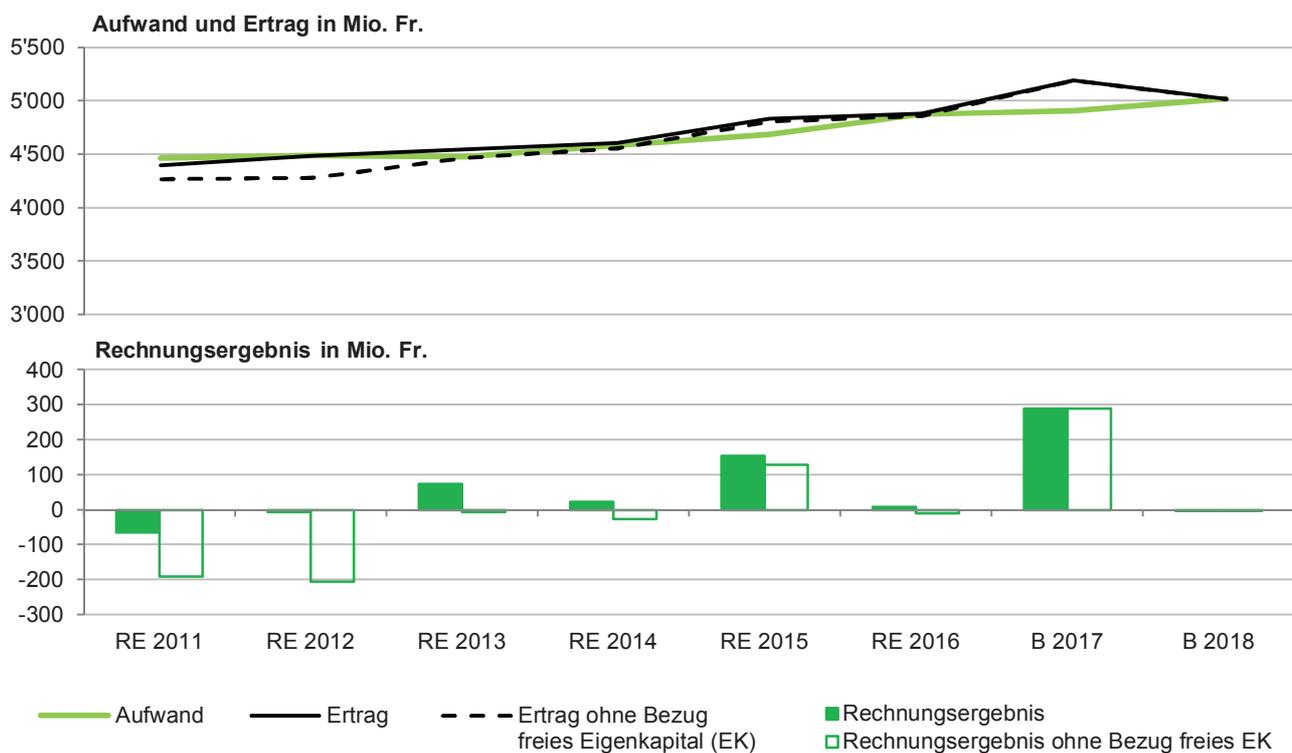


Abbildung 2: Aufwand, Ertrag und Ergebnis der Erfolgsrechnung RE 2011-B 2018

3.2.2 Vergleich zum Aufgaben- und Finanzplan 2018-2020

Der im Februar 2017 vom Kantonsrat verabschiedete AFP 2018-2020 war die zentrale Grundlage für die Erarbeitung des Budgets 2018. Im Vergleich zum Planjahr 2018 des AFP 2018-2020 weist das Budget 2018 ein um 29,3 Mio. Franken tieferen Aufwandüberschuss aus.

in Mio. Fr.	AFP 2018-2020 2018	Budget 2018	Veränderung B 2018 – AFP 2018	
Aufwand	4'974,2	5'019,3	+45.1	+0.9%
Ertrag.....	4'943,8	5'018,2	+74.4	+1.5%
<i>Rechnungsergebnis</i>	-30,4	-1,1		
Bezug freies Eigenkapital	0,0	0,0		
<i>Rechnungsergebnis vor Bezug freies Eigenkapital.</i>	-30,4	-1,1		
Bezug besonderes Eigenkapital	-25,6	0,0		
Operatives Rechnungsergebnis	-56,0	-1,1		
Ertrag vor Bezug Eigenkapital	4'918,2	5'018,2	+100,0	+2,0%

Nachfolgende Tabelle zeigt die massgeblichen Korrekturen im Budget 2018 im Vergleich zum AFP 2018-2020 im Detail:

	in Mio. Fr. + Belastung / - Entlastung
Aufwandüberschuss 2018 gemäss AFP 2018-2020	30,4
Abweichungen gegenüber AFP 2018-2020 (Planwert 2018)	
<i>Entlastungen</i>	<i>-81,0</i>
▪ Saldoverbesserung öffentlicher Verkehr	-6,2
▪ Mehrertrag Kantonale Steuern	-5,1
▪ Minderaufwand Passivzinsen	-1,9
▪ Minderaufwand Abschreibungen	-8,4
▪ Mehrertrag Gewinnausschüttung SNB	-12,3
▪ Mehrertrag Nationaler Finanzausgleich	-22,3
▪ Mehrertrag Kursgewinne aus Verkäufen von Liegenschaften	-4,0
▪ Mehrertrag Nutzungsentschädigung Fachhochschulen	-2,3
▪ Nettoentlastungen Asylwesen	-8,5
▪ Nettoeffekt andere Abweichungen	-10,0
<i>Belastungen</i>	<i>+51,7</i>
▪ Nettomehraufwand Ergänzungsleistungen	+4,0
▪ Nettomehrbelastung innerkantonalen Finanzausgleich	+3,8
▪ Nettomehrbelastung Höhere Berufs- und Weiterbildung	+3,2
▪ Nettomehrbelastung Berufsfachschulen	+5,1
▪ Minderertrag Vermögenserträge	+2,1
▪ Minderertrag Verrechnungssteuer	+2,2
▪ Minderertrag aus Eigenkapitalbezügen (besonderes Eigenkapital)	+25,6
▪ Mehraufwand Bauten und Renovationen (B+R)	+3,6
▪ Mehraufwand Innerkantonale Hospitalisationen	+2,1
	-29,3
Aufwandüberschuss Budget 2018	1,1

Das Ergebnis des Budgets 2018 fällt um 29,3 Mio. Franken besser aus als im AFP 2018-2020 geplant. Wesentliche Gründe dafür sind die höheren Einnahmen aus dem Nationalen Finanzausgleich, Mehrerträge bei den kantonalen Steuern, Mehrerträge aus Gewinnausschüttungen der SNB, Minderaufwände im öffentlichen Verkehr, Minderaufwände im Asylbereich sowie tiefere Abschreibungen. Dem gegenüber stehen diverse kleinere bis mittelgrosse Effekte wie Mehraufwände bei den Ergänzungsleistungen, den Berufsfachschulen, bei der höheren Berufs- und Weiterbildung sowie bei den Bauten und Renovationen (B+R). Die wesentlichste Mehrbelastung stellt der Verzicht auf den Bezug einer Jahrestanche aus dem besonderen Eigenkapital von 25,6 Mio. Franken dar.

3.3 Entwicklung des Aufwands

3.3.1 Aufwandwachstum

Bezüglich des Aufwandwachstums der Erfolgsrechnung zeigt sich folgendes Bild:

in Mio. Fr.	B 2017	B 2018	Veränderung B 2018 - B 2017 absolut und in %	
Gesamtaufwand	4'906,2	5'019,3	+113,1	+2,3%
abzgl. Ertragsanteile Dritter	-398,7	-412,6		
abzgl. Durchlaufende Beiträge.....	-224,8	-239,6		
abzgl. Fondierungen.....	-14,4	-14,9		
abzgl. Interne Verrechnungen.....	-491,7	-499,8		
abzgl. Globalkredite (Erträge).....	-4,6	-4,7		
Bereinigter Aufwand	3'772,0	3'847,7	+75,7	+2,0%

Der bereinigte Aufwand wächst gegenüber dem Budget 2017 um 2,0 Prozent. Das SECO erwartet gemäss jüngster Konjunkturprognose vom September 2017 für das laufende Jahr ein BIP-Wachstum von 0,9 Prozent. Für 2018 wird von einer Beschleunigung des Wachstums auf 2,0 Prozent ausgegangen (vgl. Ziffer 3.1.1). Das Wachstum des bereinigten Aufwands deckt sich somit mit dem erwarteten Wirtschaftswachstum, womit die Staatsquote stabil bleibt.

Der Hauptgrund für die stärkere Zunahme des bereinigten Aufwands gegenüber dem Gesamtaufwand liegt hauptsächlich in der Zunahme der Staatsbeiträge und dem Sachaufwand (vgl. auch Kapitel 3.3.3). Die Wachstumsdynamik der Staatsbeiträge bleibt die prioritäre finanzpolitische Herausforderung. Dem gegenüber steht eine Abnahme bei den Abschreibungen von 9,1 Mio. Franken sowie beim Personalaufwand von 1,9 Mio. Franken. Folgende Tabelle zeigt auf, wo die grössten Zunahmen gegenüber dem Budget 2017 zu verzeichnen sind.

Aufwand in Mio. Fr.	B 2017	B 2018	Veränderung B 2018 - B 2017
Personalaufwand (30)	727,2	725,3	-1,9
Sachaufwand (31)	432,2	458,3	+26,1
Risk Management (Spitalhaftpflichtfall)	4,8	7,1	+2,3
Informatik Betriebskosten (vgl. Kapitel 3.3.4)	54,8	60,2	+5,4
Bauten und Renovationen (B+R – vgl. Kapitel 4.3).....	18,4	28,6	+10,3
Kantonsstrassen (Mehraufwand Unterhalt)	41,9	47,7	+5,8
Übriger Sachaufwand	312,3	314,7	+2,4
Abschreibungen (33)	169,4	160,3	-9,1
Abschreibungen Tiefbauten	69,4	66,6	-2,8
Abschreibungen Hochbauten.....	39,4	44,0	+4,6
Abschreibungen Technische Einrichtungen.....	10,4	6,5	-3,9
Abschreibungen Investitionsbeiträge ⁴	22,2	14,6	-7,6
Übrige Abschreibungen	28,0	28,6	+0,6

⁴ Die Abnahme ist u.a. auf den Wegfall der Abschreibungen für die technischen Verbesserungen 2012 der Südostbahn, den Neubau des Naturmuseums sowie der S-Bahn St.Gallen 2013 zurückzuführen.

Aufwand in Mio. Fr.	B 2017	B 2018	Veränderung B 2018 – B 2017
Staatsbeiträge (36)	2'106,3	2'162,6	+56,3
1) Öffentlicher Verkehr.....	124,6	129,6	+5,0
2) Kantonsforstamt	13,8	10,7	-3,1
3) Landwirtschaftsamt.....	24,4	29,1	+4,7
4) Amt für Natur, Jagd und Fischerei.....	4,5	6,8	+2,3
5) Ergänzungsleistungen	298,4	308,7	+10,3
6) Pflegefinanzierung.....	67,1	71,9	+4,8
7) Sonderschulen	121,3	124,8	+3,5
8) Höhere Berufs- und Weiterbildung	14,2	16,6	+2,4
9) Universitäre Hochschulen	164,5	167,0	+2,5
10) Amt für Umwelt/Amt für Wasser und Energie	37,6	41,9	+4,3
11) Individuelle Prämienverbilligung ⁵	223,8	233,9	+10,1
11) Innerkantonale Hospitalisationen	441,1	445,4	+4,3
12) Ausserkantonale Hospitalisationen	128,4	131,2	+2,8
Übrige Staatsbeiträge	442,6	445,0	+2,4
Saldo aus übrigen Positionen	336,9	341,2	+4,3
Total	3'772,0	3'847,7	+75,7

3.3.2 Personalaufwand

Entwicklung gesamter Personalaufwand

Der Personalaufwand (Kontengruppe 30) des Gesamtkantons weist folgende Entwicklung auf:

in Mio. Fr.	B 2017	B 2018	Veränderung B 2018 – B 2017 absolut und in %	
Personalaufwand gesamt	727,2	725,3	-1,9	-0,3%
Räte.....	3,9	3,9	-	-
Staatskanzlei.....	6,4	6,9	+0,5	+8,3%
Volkswirtschaftsdepartement	63,6	62,1	-1,5	-2,4%
Departement des Innern	27,4	27,2	-0,2	-0,7%
Bildungsdepartement.....	264,6	267,1	+2,4	+0,9%
Finanzdepartement (ohne RA 5600)	35,9	36,2	+0,3	+0,8%
Allg. Personalaufwand (RA 5600).....	4,5	2,9	-1,6	-35,7%
Baudepartement.....	68,6	68,8	+0,2	+0,4%
Sicherheits- und Justizdepartement	200,2	197,9	-2,4	-1,2%
Gesundheitsdepartement.....	18,6	17,8	-0,8	-4,3%
Gerichte.....	33,4	34,5	+1,1	+3,2%

⁵ Der Zunahme der Staatsbeiträge von 10,1 Mio. Franken stehen rund 7 Mio. Franken höhere Bundesbeiträge gegenüber. Die Nettozunahme beträgt für das Budget 2017 demnach rund 3 Mio. Franken.

Obige Darstellung zeigt den Bruttopersonalaufwand 2018 im Vergleich zum Wert des Vorjahres. Der Gesamtpersonalaufwand nimmt demnach um 1,9 Mio. Franken ab. Dieser Wert ist nur bedingt aussagekräftig, da zwischen den beiden Budgets folgende strukturelle Anpassungen vorgenommen wurden:

- Wegfall Rechnungsabschnitt 8302 (Zentrale Kosten Spitäler, saldoneutral) ab 2018 (Bereinigung Niveaueffekt 2017) Fr. - 1,4 Mio.
- Umbuchung Uniformierung, Schutz- und Dienstkleider von Konto 30 auf Konto 31 ab Budget 2018 (Bereinigung Niveaueffekt 2017)Fr. - 1,6 Mio.

Wird der Personalaufwand im Budget 2017 um die aufgezeigten 3 Mio. Franken bereinigt, so resultiert ein bereinigter Bruttopersonalaufwand 2017 von 724,2 Mio. Franken. Im Vergleich dazu weist der Bruttopersonalaufwand 2018 eine Erhöhung um 1,1 Mio. Franken (+0,15 Prozent) aus.

Neue Personalaufwandsteuerung

Die neue Personalaufwandsteuerung – die mit dem Budget 2018 erstmals angewandt wird – sieht vor, den Personalaufwand des Kantons St.Gallen in zwei Bereiche zu triagieren. Das Kriterium der Triage ist der Umfang des direkten Handlungsspielraums der Regierung in der Festsetzung des entsprechenden Personalbedarfs. Der erste Bereich der Triage umfasst diejenigen Bereiche, welche von der Regierung aufgrund von exogenen Faktoren (Schulerdemographie, Arbeitslosigkeit, Migrationsbewegungen) oder aus Gründen der Gewaltenteilung im Budgetprozess nur bedingt aktiv gesteuert werden können. Diesem Bereich werden die Rechnungsabschnitte Arbeitsbedingungen (2452), Arbeitslosenversicherung (2455), Arbeitslosenkasse (2456), Berufsfachschulen (4156), Mittelschulen (4205), Asylwesen (7151) und Gerichte (9001-9052) zugeordnet. Werden die erwähnten Rechnungsabschnitte vom gesamten Personalaufwand des Kantons abgezogen, so verbleibt der sogenannte Sockelpersonalaufwand. Den Sockelpersonalaufwand kann die Regierung zu einem wesentlichen Teil selbst aktiv steuern, obwohl die Steuerungsmöglichkeiten in der Praxis aufgrund von gesetzlichen Vorgaben auf Stufe Bund und Kanton zur Aufgabenerfüllung zu beachten sind. Der Fokus der neuen Personalaufwandsteuerung richtet sich grundsätzlich auf die Entwicklung des «Sockelpersonalaufwands». Die Budgetierung des sich ausserhalb des «Sockelpersonalaufwands» befindenden Personalaufwands erfolgt bedarfsorientiert und steht nicht im Fokus der neuen Personalaufwandsteuerung. Allerdings sind die Ämter gehalten, auch in diesen Bereichen die Personalkredite aktiv zu bewirtschaften.

Der Kantonsrat hat im Zusammenhang mit der Genehmigung des AFP 2018-2020 am 21. Februar 2017 beschlossen, dass für allgemeine und individuelle Lohnmassnahmen im Personalbereich im Budget 2018 mit einer Pauschalen von 0,4 Prozent der massgebenden Lohnsumme geplant werden soll. 0,4 Prozent der massgebenden Lohnsumme des Budgets 2017 (727,2 Mio. Franken) entsprechen 2,9 Mio. Franken. Dieser Wert ist im Budget 2018 zentral im allgemeinen Personalaufwand (Rechnungsabschnitt 5600) im Finanzdepartement eingestellt. Gemäss den jeweiligen Anteilen am gesamten Personalaufwand (Sockel: 57 Prozent, ausserhalb Sockel: 43 Prozent) kommen von den erwähnten 2,9 Mio. Franken 1,7 Mio. Franken für allgemeine und individuelle Lohnmassnahmen im Sockelpersonalaufwand zugute. Die verbleibenden 1,2 Mio. Franken fliessen in die erwähnten Rechnungsabschnitte ausserhalb des Sockelpersonalaufwands.

Gestützt auf die kantonsrätliche Vorgabe zur Pauschale von 0,4 Prozent lässt sich gemäss neuer Personalaufwandsteuerung der maximal zulässige Sockelpersonalaufwand für das Budget 2018 folgendermassen herleiten. Vom gesamten Personalaufwand im Budget 2017 des Kantons werden die vorstehend erwähnten sieben Rechnungsabschnitte in Abzug gebracht. Es verbleibt der Sockelpersonalaufwand 2017 in der Hohre von 413,4 Mio. Franken.

Personalaufwand in Mio. Franken	Rechnung 2016	Budget 2017	Budget 2018
Personalaufwand Kanton St.Gallen total (Konto 30).....	715,0	727,2	725,3
- abzüglich Arbeitsbedingungen (2452)	-2,1	-2,3	-2,5
- abzüglich Arbeitslosenversicherung (2455).....	-22,8	-24,3	-23,1
- abzüglich Arbeitslosenkasse (2456)	-6,3	-6,4	-6,6
- abzüglich Berufsfachschulen (4156).....	-150,1	-152,5	-152,9
- abzüglich Mittelschulen (4205)	-84,1	-84,1	-83,4
- abzüglich Asylwesen (7151)	-12,7	-10,8	-7,8
- abzüglich Gerichte (9001-9052).....	-32,2	-33,4	-34,6
Abzüge total	310,3	313,8	310,9
Sockelpersonalaufwand	404,7	413,4	414,4

Für die Berechnung des zulässigen Sockelpersonalaufwands im Budget 2018 ist der Sockelpersonalaufwand 2017 in der Höhe von 413,4 Mio. Franken massgebend. Dieser wird wie nachfolgend ersichtlich um gewisse technische Effekte bereinigt und dann mit einer Pauschale von 0,4 Prozent hochgerechnet. Daraus resultiert ein Wert von 414,2 Mio. Franken, welcher die Referenzgrösse für den Sockelpersonalaufwand im Budget 2018 darstellt.

Personalaufwand	in Mio. Franken	Gesamt, in Mio. Franken
Sockelpersonalaufwand Budget 2017	413,4	727,2
- Bereinigung Wegfall Kosten RA 8302 (Zentrale Kosten Spitäler).....	-1,4	-1,4
- Bereinigung Umbuchung Dienstkleider / Ausrüstung / Schutzkleider / Uniformen von Konto 30 in Konto 31	-1,6	-1,6
- Zentralisierung IT-Stellen aus Schulen im GS BLD.....	+2,5	-
+ Erhöhung auf Jahrestrenche Korpsausbau Budget 2017 (Folgeeffekt).....	+0,3	+0,3
+ Neue Stellen Gerichte (ausserhalb Sockel).....	-	+0,6
- Verteilung der im Budget 2017 zentral eingestellten Beförderungs- und Stufenanstiegskosten auf Bereiche ausserhalb des Sockels	-1,2	-
+ Drittfinanzierte Stellen (seit 2017) im Sockelpersonalaufwand	+0,6	+0,8
Zwischentotal Sockelpersonalaufwand 2017	412,6	725,9
+ 0,4 Prozent Pauschale auf bereinigten Sockelpersonalaufwand 2017 (Planvorgabe Kantonsrat)	+1,7	+2,9
Vorgabe Sockelpersonalaufwand Budget 2018 gemäss Kantonsrat	414,2	728,8
Sockelpersonalaufwand im Budget 2018 eingestellt	414,4	725,3
- Pauschalkürzung AG-Beiträge PK von 0,8 Mio. Franken – Wirkung Sockelanteil nur 0,5 Mio. Franken	+0,3	-
Personalaufwand Budget 2018 bereinigt.....	414,7	725,3
Überschreitung der Vorgabe des Kantonsrates	+0,5	-3,5

Wie die Herleitung zeigt, wird mit dem Budget 2018 die Vorgabe des Kantonsrates zum Sockelpersonalaufwand um 0,5 Mio. Franken leicht überschritten.

Wird die Referenzgrösse für den gesamten Personalaufwand (brutto, innerhalb und ausserhalb Sockel) nach der Logik der Herleitung des Sockelpersonalaufwands bestimmt (vgl. Tabelle oben, rechte Spalte), so resultiert eine Unterschreitung um insgesamt 3,5 Mio. Franken. Dieser Effekt ist hauptsächlich auf einen Rückgang des Personalaufwands ausserhalb des Sockels bei der Arbeitslosenversicherung, bei den Mittelschulen und im Asylbereich zurückzuführen.

Die geringfügige Überschreitung im Sockelpersonalaufwand ist damit zu begründen, dass mit der Vorgabe von 0,4 Prozent drei Elemente zu finanzieren sind:

- a) Individuelle Lohnmassnahmen: Der Arbeitgeber muss individuelle Lohnanpassungen vornehmen können. Gerade im Übergang zum neuen Lohnsystem (NeLo) ist die Berücksichtigung von Leistung und Einsatz wichtig.
- b) Ausbau Polizeikorps: Der Ausbau des Polizeikorps ist politisch gefordert und kann für das Budgetjahr 2018 auch gar nicht mehr gestoppt werden, da die entsprechenden Arbeitsverträge mit dem Eintritt in die Polizeiausbildung abgeschlossen werden (entspricht 1,1 Mio. Franken für 15 Polizeistellen). Würde der Effekt der Polizeiaufstockung innerhalb des Sockelpersonalaufwands ausgeklammert, würde die Vorgabe des Kantonsrates um 0,6 Mio. Franken unterschritten.
- c) Dringendster struktureller Personalbedarf.

Die Regierung geht davon aus, dass eine Abweichung von 0,5 Mio. Franken in der Praxis bei einer Lohnsumme von über 400 Mio. Franken während dem Rechnungsjahr durch eine weiterhin aktive Bewirtschaftung der Personalkredite schlussendlich aufgefangen werden kann.

Damit die Vorgabe des Kantonsrats vor diesem Hintergrund erreichbar ist, sind allerdings Massnahmen nötig und bereits im Budget 2018 eingeplant.

▪ Reduktion a.o. Leistungsprämie von 0,3 Prozent auf neu 0,2 Prozent	Fr.	-0,6 Mio.
▪ Residualkürzung von 1,5 Mio. Franken im Budget 2018 (zentral im allgemeinen Personalaufwand eingestellt)	Fr.	-1,5 Mio.
▪ Pauschalkürzung Sicherheits- und Justizdepartement von 0,5 Mio. Franken	Fr.	-0,5 Mio.
▪ Kürzungen allg. Personalaufwand (Personalbeschaffungskosten / Überbrückungsstellen Lehrabgänger)	Fr.	-0,2 Mio.
Total	Fr.	-2,8 Mio.

Mit dem Neuen Lohnsystem (NeLo) entfällt per Anfang 2018 der automatische Stufenanstieg. Die Lohnentwicklung erfolgt in einem sogenannten Bandmodell. Von NeLo nicht betroffen sind die a.o. Leistungsprämien. Zur Ausrichtung von a.o. Leistungsprämien sind im Budget 2018 in den jeweiligen Generalsekretariaten der Departemente insgesamt 1,4 Mio. Franken eingestellt (0,2 Prozent der Lohnsumme).

Die umgesetzten Massnahmen zur praktisch vollständigen Finanzierung der strukturellen Massnahmen im Budget 2018 zeigen, dass die kantonsrätliche Vorgabe zur Höhe der Pauschalen von 0,4 Prozent sehr restriktiv ist und im Quervergleich zu andern Arbeitgebern des privaten und öffentlichen Sektors zu tief ist.

Vor diesem Hintergrund beantragt die Regierung, dass im Personalbereich in der Planperiode des AFP 2019-2021 mit einer Pauschale von 0,8 Prozent der massgebenden Lohnsumme gerechnet werden kann (vgl. hierzu den Kantonsratsbeschluss, Ziffer 7).

Im Zusammenhang mit der Umsetzung der neuen Personalaufwandsteuerung werden gewisse besoldungsrelevante Sachverhalte wie Kinder- und Ausbildungszulagen, Treueprämien und Drittfinanzierte Stellen ab dem 1. Januar 2018 über neue Kostenarten abgewickelt (weiterhin dezentral). Im Zusammenhang mit der Flexibilisierung von unterjährigen Kreditumlagerungen im Personalbereich wird die Regierung bis Ende 2017 eine Anpassung der Finanzhaushaltsverordnung vornehmen.

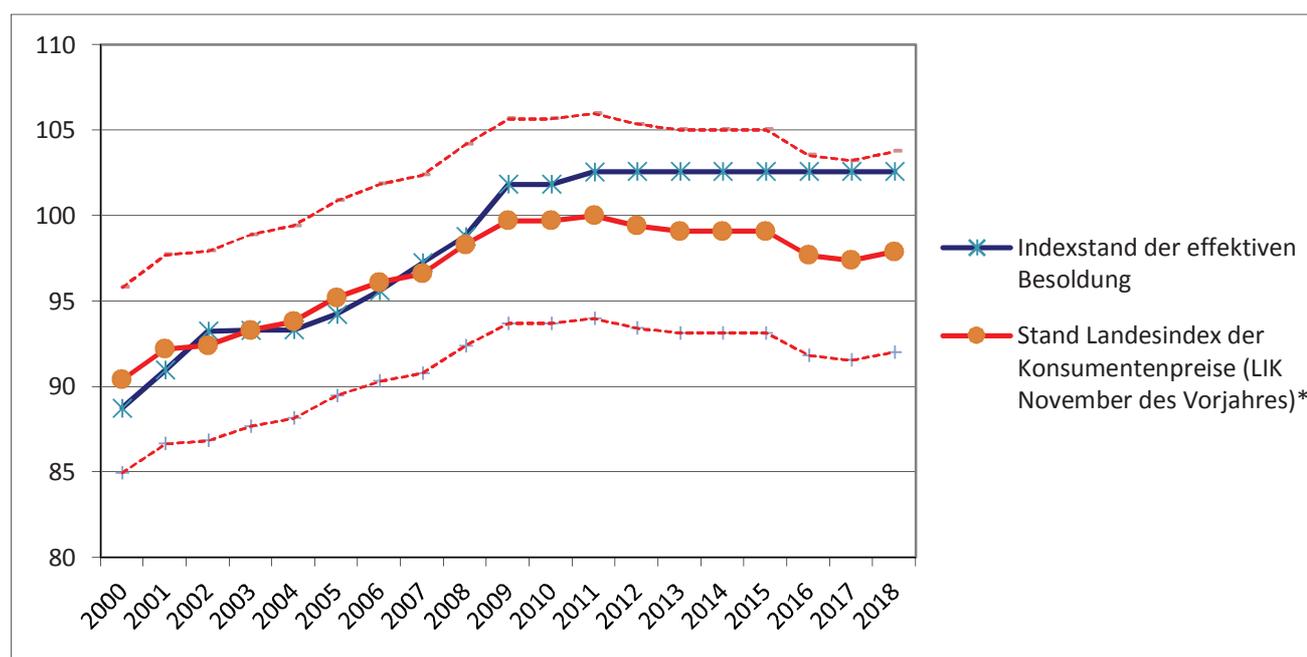
Ergänzende Bemerkungen zum Personalaufwand

Entwicklung generelle Besoldungsansätze und Landesindex

Die Personalverbände hatten für die Lohnrunde 2018 einen Zuwachs von 1,0 Prozent für eine allgemeine Lohnerhöhung sowie 1,0 Prozent für individuelle Lohnanpassungen gefordert. Angesichts der gesamtwirtschaftlichen wie auch der finanzpolitischen Rahmenbedingungen des Kantonsrates (Wachstum von maximal 0,4 Prozent) hat die Regierung im Budget 2018 keine Mittel für Anpassungen der generellen Besoldungsansätze vorgesehen. Im Budget 2018 enthalten sind indessen individuelle Lohnmassnahmen, wobei das Jahr 2018 für die NeLo-Umsetzung noch als Übergangsjahr zu bezeichnen ist.

Der Vergleich der generellen Lohnentwicklung im Kanton St.Gallen mit der Entwicklung des Konsumentenpreisindex (vgl. nachfolgende Grafik) zeigt, dass die generelle Lohnentwicklung unverändert über dem Teuerungsindex liegt, dies obwohl seit dem Jahr 2011 keine allgemeinen Lohnanpassungen erfolgten. Der Rückgang des massgebenden Konsumentenpreisindex in den letzten Jahren hatte gar zur Folge, dass der Index der Lohnentwicklung nur noch knapp unterhalb der in Art. 38 des Personalgesetzes definierten Obergrenze (Teuerungsindex plus 6 Prozent) lag. Mit den gegenüber dem Vorjahr leicht höheren Index-Werten in den ersten Monaten des Jahres 2017 wird sich dieser Abstand zur Obergrenze wieder leicht erhöhen.

Von der generellen Lohnentwicklung zu unterscheiden sind die individuellen Lohnmassnahmen. So wurde in den letzten Jahren jeweils der Stufenanstieg gewährt. Zudem erhöhte sich das Lohnniveau auch aufgrund der jeweils gewährten Beförderungquote. Trotz dieser Anpassungen ist die Gesamtlohnentwicklung des Kantons im Vergleich zur Gesamtwirtschaft unterdurchschnittlich. Auch dieser Zusammenhang zeigt die Notwendigkeit, in den kommenden Jahren für das Wachstum der massgebenden Lohnsumme 0,8 Prozent einzusetzen.



* Für das Berichtsjahr 2018 wurde der LIK-Wert vom August 2017 (97,9) verwendet.

3.3.3 Sachaufwand

Der Sachaufwand weist folgende Entwicklung auf:

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 – B 2017 absolut und in %	
Sachaufwand	432,2	458,3	+26,1	+6,0%
davon Informatikaufwand (312)	66,3	72,4	+6,1	+9,2%
davon Dienstleistungen Dritter für baulichen Unterhalt (314)	55,3	75,2	+19,9	+36,0%
<i>davon Baulicher Unterhalt von Strassen</i>	31,9	38,2	+6,3	+19,8%
<i>davon Baulicher Unterhalt von Gewässern</i>	2,0	4,4	+2,4	+120,0%
<i>davon Bauten und Renovationen (B+R)</i>	18,3	28,6	+10,3	+56,3%
davon Dienstleistungen und Honorare (318).....	152,0	149,1	-2,9	-1,9%
<i>davon Aufträge an Dritte</i>	36,1	39,2	+3,1	+8,6%

Der Sachaufwand erhöht sich auf Stufe Kanton um gesamthaft rund 26,1 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr. Dieser Mehraufwand ist vor allem auf höhere Aufwände für Dienstleistungen Dritter für baulichen Unterhalt zurückzuführen (+19,9 Mio. Franken). Die Position Bauten und Renovationen (B+R) nimmt dabei aufgrund diverser auch im Zusammenhang mit dem Abbau von aufgestautem Unterhalt notwendigen Massnahme um

10,3 Mio. Franken zu. Der durchschnittliche Investitionsplafonds über 5 Jahre wird dabei eingehalten (vgl. Kapitel 4.3). Weiter ist für den baulichen Unterhalt von Strassen aufgrund der neusten Bewertung des Fahrbahnzustandes mit Mehrkosten von 6,3 Mio. Franken sowie für den Unterhalt von Gewässern mit einem Mehraufwand von 2,4 Mio. Franken zu rechnen. Schliesslich erhöht sich der Informatikaufwand um 6,1 Mio. Franken (vgl. Kapitel 3.3.4).

3.3.4 Informatikaufwand

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 – B 2017 absolut und in %	
Informatikaufwand (312)	66,3	72,4	+6,1	+9,2%
Informatik-Investitionskosten	11,5	12,2	+0,7	+6,1%
Informatik-Betriebskosten	54,8	60,2	+5,4	+9,9%

Der Informatikaufwand nimmt 2018 im Vergleich zum Budget 2017 um 6,1 Mio. Franken zu. Dieser Anstieg ist zu einem grossen Teil durch Sonderfaktoren im Bereich der **Informatik-Betriebskosten** begründet. Ab 2018 werden Kosten für Fernmeldegebühren (Skype for Business) von rund 1,7 Mio. Franken als Informatikkosten geführt. Bisher waren diese Positionen in einer anderen Kontengruppe des Sachaufwands erfasst. Weiter wurden im Bereich der Basisinfrastruktur Microsoft Lizenzen (Enterprise Agreement) für die ersten drei Jahre über den Sonderkredit APZ finanziert. Ab dem Jahr 2018 fallen diese Aufwände für die Software Assurance von rund 1,5 Mio. Franken im ordentlichen Budget an. Der übrige Anstieg der Betriebskosten von total 2,9 Mio. Franken ist durch den Betrieb der bestehenden Fachanwendungen bzw. deren nötige Weiterentwicklungen sowie teilweise durch neue Anwendungen begründet. Gegenüber dem Vorjahr ergeben sich wesentliche Mehrkosten in folgenden Bereichen: Ausbau Enterprise Content Management (Fr. 410'000), neu Betrieb e-Voting (Fr. 250'000), SAP-Betrieb in verschiedenen Querschnittsämtern (Fr. 270'000), Applikationen der Kantonspolizei (Fr. 450'000), Anwendungen Tiefbauamt (Fr. 280'000), Betriebskosten im Steueramt (Fr. 200'000), neu Durchführung von Sicherheitsaudits (Fr. 150'000).

Im Bereich der **Informatik-Investitionskosten** belasten Ersatzbeschaffungen bei der Basisinfrastruktur (APZ, rund 1,0 Mio. Franken) zusätzlich die Investitionsquote. Früher wurden diese Kosten als Betriebskosten ausgewiesen bzw. während der Übergangphase zum APZ (erste drei Betriebsjahre) über den Sonderkredit abgewickelt. Weiter ist eine Übergangsförderung (1,0 Mio. Franken) im Bereich E-Government geplant. Mit dieser Position sollen im Jahr 2018 Projekte im E-Government-Bereich finanziert werden. Der bisherige Sonderkredit läuft Ende 2017 aus. Ab 2019 ist im Rahmen der Umsetzung des Gesetzes über E-Government eine Anpassung der Finanzierung vorgesehen. Der für das Jahr 2018 budgetierte Betrag von 1,0 Mio. Franken entspricht einer durchschnittlichen Jahrestanche aus dem Sonderkredit für die Jahre 2013-2017.

Nebst dem Informatikaufwand, der unter der Kontengruppe 312 verbucht wird, fallen in der Erfolgsrechnung des Kantons durch die Abschreibung von IT-Sonderkrediten weitere Aufwendungen des Aufgabenbereichs Informatik an. Die **Abschreibungen von IT-Sonderkrediten** belasten die Erfolgsrechnung im Budget 2018 folgendermassen (in Klammern Abschreibungsfristen):

- Sicherheitsfunknetz POLYCOM (2009-2018), 30,4 Mio. Franken Fr. 323'600
- E-Government 2013-2017 (2014-2023), 5,0 Mio. Franken Fr. 500'000
- NESA Ersatz Schuladministrationslösung EDUC+ (2014-2018), 3,5 Mio. Franken Fr. 700'000
- KAPOgoesMOBILE (2015-2019), 4,2 Mio. Franken Fr. 798'600
- Arbeitsplatz 2015 (2015-2020), 40,5 Mio. Franken Fr. 2'831'900
- Ersatz Telefonie (2017-2021), 6,6 Mio. Franken Fr. 1'326'000

In den vorstehenden Beträgen des Informatikaufwands sind die Personalaufwendungen für Mitarbeitende, die in der Kantonsverwaltung mit Informatikaufgaben betraut sind, nicht erfasst. Auch nicht Teil des aufgeführten Informatikaufwands sind die Informatikaufwendungen jener Institutionen, die über Globalkredite und Staatsbeiträge finanziert sind (Universität inkl. Institute). Zudem ist die sogenannte Unterrichtsinformatik – d.h. die Informatik, die zu Unterrichtszwecken in den kantonalen Berufsfachschulen und Mittelschulen verwendet wird – nicht Bestandteil des in der Kontengruppe 312 verbuchten Informatikaufwands.

3.3.5 Staatsbeiträge

Nachfolgende Tabelle gibt einen Überblick über die grössten Staatsbeiträge. In jenen Bereichen, bei denen der Kanton vom Bund, anderen Kantonen oder den Gemeinden wesentliche Beiträge für die genannten Institutionen bzw. Bereiche erhält, ist in Klammern zusätzlich der Nettostaatsbeitrag aufgeführt.

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 – B 2017 absolut und in %	
Laufende Beiträge	1'992,4	2'050,4	58,0	2,8
davon an Kantone und interkantonale Organisationen	294,0	298,9	4,9	1,6
Ausserkantonale Hochschulen	43,1	43,5	0,4	0,9
Konkordats-Fachhochschulen	49,3	48,9	-0,4	-0,8
Ausserkantonale Fachhochschulen	36,0	36,9	0,9	2,4
Ausserkantonale Spitäler	128,4	131,2	2,8	2,1
davon an eigene Anstalten	895,7	909,5	13,8	1,5
Hochschulen (Universität St.Gallen) ⁶	121,2 (50,7)	123,4 (50,1)	2,2	1,8
Fachhochschulen (PHSG).....	37,5	37,5	0,0	0,0
Spitalverbunde und Psychiatrische Dienste	363,9	360,0	-3,9	-1,1
Ergänzungsleistungen AHV und IV.....	292,7 (203,9)	303,4 (211,6)	10,7	3,5
Pflegefinanzierung	67,1 (0,0)	71,9 (0,0)	4,8	6,7
davon an gemischt-wirtschaftliche Unternehmen.....	89,2	110,1	20,9	19,0
Transportunternehmen.....	84,9 (42,5)	93,3 (46,7)	8,4	9,9
davon an private Institutionen	409,8	427,1	17,3	4,1
Sonderschulen.....	114,4 (65,5)	118,2 (68,6)	3,8	3,2
Innerkantonale Behinderteneinrichtungen	138,6	141,8	3,2	2,3
Innerkantonale Privatspitäler	63,8	72,8	9,0	12,4
davon an private Haushalte	259,0	274,1	15,2	5,5
individuelle Prämienverbilligung.....	223,8 (65,8)	233,9 (69,1)	10,1	4,3
Investitionsbeiträge	113,8	112,3	-1,6	-1,4
Total Staatsbeiträge	2'106,3	2'162,6	56,3	2,6

Die Bruttostaatsbeiträge steigen im Vergleich zum Vorjahr um 56,3 Mio. Franken oder um 2,6 Prozent. Die Zunahme ist wesentlich getrieben durch Anstiege bei den Inner- und den Ausserkantonalen Hospitalisationen (bei öffentlichen und privaten Leistungserbringern), den Ergänzungsleistungen sowie den Prämienverbilligungen.

⁶ Werden die vom Bund gemäss Universitätsförderungsgesetz (SR 414.20; abgekürzt UFG) und Kantonen gemäss Interkantonaler Universitätsvereinbarung (sGS 217.81; abgekürzt IUUV) geleisteten Beiträge an die Universität berücksichtigt, resultieren Nettostaatsbeiträge von 49.1 Mio. Franken (Budget 2016 und 2017).

Die Investitionsbeiträge nehmen gegenüber dem Vorjahr um 1,6 Mio. Franken oder 1,4 Prozent ab und verbleiben damit im Wesentlichen auf dem im Vorjahr durch den Übergang des Gebäudeprogramms vom Bund zu den Kantonen gesetzten Niveaus (rund 113 Mio. Franken).

Die Beiträge im Bereich der ausserkantonalen und innerkantonalen Hospitalisationen weisen gegenüber dem Vorjahr Zunahmen auf. Diese sind u.a. auf höhere Basispreise, mehr Pflgetage und Mehraufwand für gemeinschaftliche Leistungen zurückzuführen.

Die Staatsbeiträge für Ergänzungsleistungen nehmen gegenüber dem Vorjahr um rund 11 Mio. Franken zu. Seit dem Budget 2016 erfolgt die Budgetierung gestützt auf ein Prognosemodell.

Die Zunahmen der Staatsbeiträge im öffentlichen Verkehr (8,4 Mio. Franken) ist hauptsächlich auf höhere Kosten und den im 2017 zu hoch eingeschätzten Ertragsprognosen bei den Transportunternehmungen zurückzuführen.

Schliesslich nimmt die Belastung bei den individuellen Prämienverbilligungen gegenüber dem Vorjahr brutto um 10,1 Mio. Franken zu. Die Nettomehrbelastung beträgt 3,3 Mio. Franken.

3.3.6 Innerkantonaler Finanzausgleich

Gestützt auf den Wirksamkeitsbericht 2016 zum Finanzausgleich (40.16.05) wurden mit dem III. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz (22.16.01) die Instrumente des innerkantonalen Finanzausgleichs zielgerichteter und effizienter ausgestaltet. Weiter wurden mit Beschluss vom 29. November 2016 die Instrumente Individueller Sonderlastenausgleich (ISL, per 2017) und Partieller Steuerfussausgleich (PSA, mit Übergangsfrist) vollständig aufgehoben. In diesem Zusammenhang wurde auch der Ausgleichsfaktor beim Ressourcenausgleich von 94,5 Prozent auf neu 96,0 Prozent (ab 2017) angehoben.

Aufgrund der mit dem III. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz definierten Rahmenbedingungen wird je Teilinstrument des innerkantonalen Finanzausgleichs im Budget 2018 mit folgenden Aufwendungen gerechnet:

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 - B 2017 absolut und in %	
Ressourcenausgleich (Ausgleichsfaktor ab 2017: 96,0%)	110,0	112,3	+2,3	+2,2%
Sonderlastenausgleich Weite	38,7	39,3	+0,6	+1,5%
Sonderlastenausgleich Schule	32,4	33,4	+1,0	+3,1%
Sonderlastenausgleich Stadt	16,1	16,1	-	-
Soziodemografischer Sonderlastenausgleich	19,0	20,4	+1,4	+7,8%
Partieller Steuerfussausgleich	2,7	1,3	-1,4	-50,2%
Übergangsausgleich	2,0	2,0	-	-
Nachzahlungen	0,5	0,3	-0,2	-40%
Aufwand innerkantonaler Finanzausgleich	221,4	225,1	+3,7	+1,7%
Beitragsrückzahlungen	-2,0	-1,5	+0,5	-25,0%
Nettoaufwand Innerkantonaler Finanzausgleich	219,4	223,6	+4,2	+1,9%

Gegenüber dem Vorjahresbudget resultiert im Budget 2018 eine Zunahme des Nettoaufwandes im innerkantonalen Finanzausgleich von rund 4,2 Mio. Franken. Diese Zunahme lässt sich hauptsächlich durch Mehraufwendungen in den Instrumenten Ressourcenausgleich, Sonderlasten Schule und Soziodemografischer Sonderlastenausgleich erklären.

3.4 Entwicklung der Erträge

3.4.1 Überblick

Nachfolgende Abbildung 3 zeigt die Entwicklung der wesentlichen Erträge des Kantons (ohne zweckgebundene Beiträge an eigene Rechnung). Der Nettoertrag aus den kantonalen Steuern liegt im Budget 2018 um 39,7 Mio. Franken oder 2,4 Prozent über dem Budget 2017. Diese Zunahme scheint hoch, findet ihre Basis jedoch in der mutmasslichen Rechnung 2017, in welcher sich bereits ein Mehrertrag gegenüber den budgetierten Werten abzeichnet.

Die Ertragsanteile an den direkten Bundessteuern liegen im Jahr 2018 voraussichtlich um 4,8 Mio. Franken (+3,7 Prozent) über dem letztjährigen Budget.

Beim Bundesfinanzausgleich kann für das Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr mit höheren Erträgen (27,9 Mio. Franken bzw. 6,7 Prozent) gerechnet werden.

Die für das Jahr 2017 budgetierten Vermögenserträge aus den Beteiligungen des Verwaltungsvermögens liegen um 9,2 Mio. Franken (11,3 Prozent) über den Vorjahreswerten. Die Zunahme ist hauptsächlich auf eine gemäss Berechnungsvorgabe des Kantonsrats höher ausfallende Gewinnausschüttung der SNB zurückzuführen (+11,0 Mio. Franken). Dem gegenüber stehen Mindererträge bei den Dividenden der SAK (-1,7 Mio. Franken).

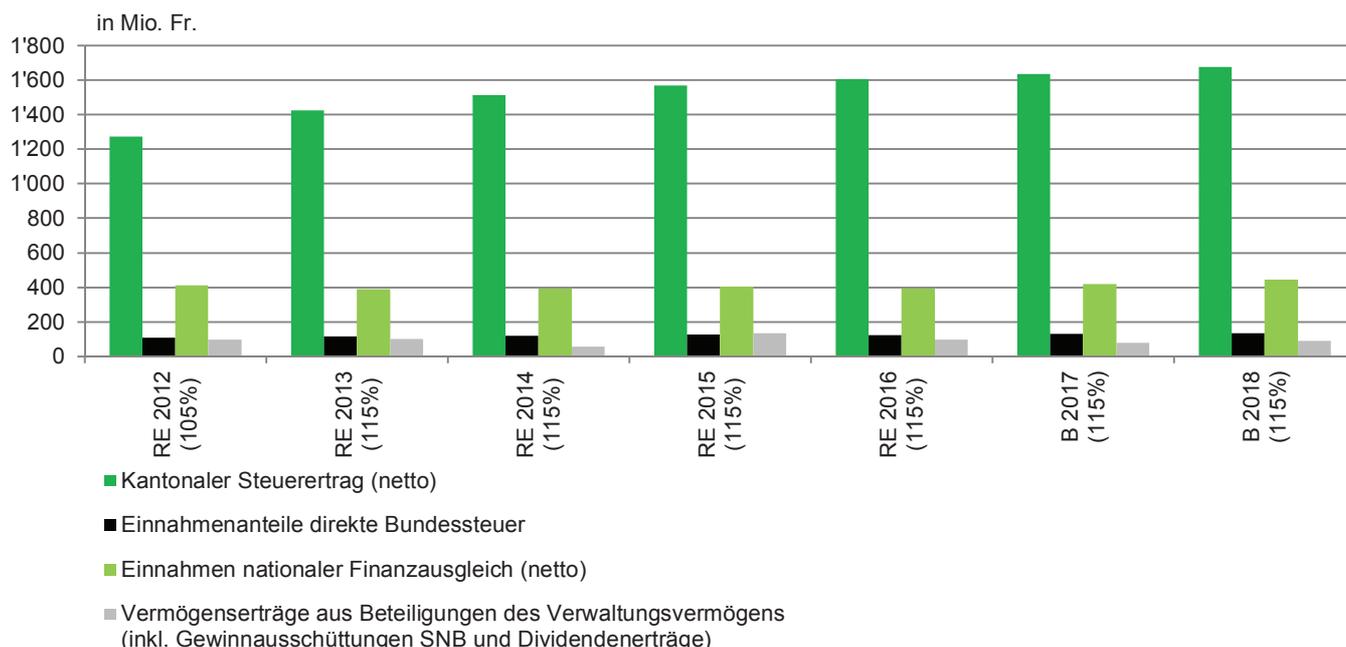


Abbildung 3: Entwicklung der kantonalen Erträge RE 2012-B 2018

3.4.2 Kantonaler Steuerertrag: Gesamtergebnis

Das Budget 2018 basiert auf einem Kantonssteuerfuss von 115 Prozent, der bei den steuerfussabhängigen Steuerarten zur Anwendung gelangt. Nachzahlungen und Rückstände werden zu den Steuerfüssen der entsprechenden Vorjahre erhoben.

Bei Anwendung des Kantonssteuerfusses von 115 Prozent ergeben sich die folgenden voraussichtlichen Steuererträge:

in Mio. Fr.	Rechnung 2016 115%	Budget 2017 115%	mutm. RE 2017 115%	Budget 2018 115%
Einkommens- und Vermögenssteuer				
Sollbetrag.....	1'173,904	1'208,600	1'208,600	1'233,900
Verzugs- und Ausgleichszinsen	4,632	4,000	4,000	3,500
Total Ertrag	1'178,536	1'212,600	1'212,600	1'237,400
Abgänge insgesamt.....	-9,253	-12,400	-12,400	-11,900
Ertragsüberschuss	1'169,283	1'200,200	1'200,200	1'225,500
Gewinn- und Kapitalsteuer				
Kantonssteuer	143,606	145,300	150,300	153,200
Steuerzuschläge	274,717	277,900	287,500	293,100
Sollbetrag	418,323	423,200	437,800	423,200
Verzugs- und Ausgleichszinsen.....	0,589	0,400	0,400	0,400
Total Ertrag.....	418,912	423,600	438,200	446,700
Gemeindeanteile	-161,619	-164,400	-169,900	-173,200
Ertragsanteile Dritter	-27,978	-28,400	-29,400	-30,000
Abgänge insgesamt	-3,907	-2,500	-2,500	-2,500
Ertragsüberschuss	225,408	228,400	236,400	241,000
Quellensteuer				
Brutto-Steuerertrag	198,533	204,400	204,400	208,700
Verzugszinsen	0,157	0,025	0,025	0,025
Total Ertrag.....	198,690	204,425	204,425	208,725
Anteile Bund, Kanton und Gemeinden	-130,374	-142,020	-142,020	-145,020
Abgänge insgesamt	-6,887	-6,805	-6,805	-7,005
Ertragsüberschuss	61,429	55,600	55,600	56,700
Grundstückgewinnsteuer				
Kantonssteuer	50,076	50,800	50,800	51,300
Steuerzuschläge	95,766	97,200	97,200	98,100
Sollbetrag	145,842	148,000	148,000	149,400
Verzugs- und Ausgleichszinsen.....	0,033	0,220	0,220	0,040
Total Ertrag.....	145,875	148,220	148,220	149,440
Gemeindeanteile	-52,122	-53,010	-53,010	-53,500
Abgänge insgesamt	-0,316	-0,210	-0,210	-0,240
Ertragsüberschuss	93,437	95,000	95,000	95,700

in Mio. Fr.	Rechnung 2016 115%	Budget 2017 115%	mutm. RE 2017 115%	Budget 2018 115%
Erbschafts- und Schenkungssteuer				
Sollbetrag	49,988	53,300	53,300	53,300
Verzug- und Ausgleichszinsen.....	0,219	0,210	0,210	0,210
Steuereingang	50,207	53,510	53,510	53,510
Abgänge insgesamt	-0,028	- 0,010	- 0,010	- 0,010
Ertragsüberschuss	50,179	53,500	53,500	53,500
Steuerstrafen				
Steuerstrafen.....	2,789	2,200	2,200	2,200
Bussen	3,146	2,700	2,700	2,700
Sollbetrag	5,935	4,900	4,900	4,900
Verzugszins aus Steuern	0,030	0,020	0,020	0,020
Kostenrückerstattungen	0,119	0,130	0,130	0,130
Total Ertrag.....	6,084	5,050	5,050	5,050
Anteile Bund	-0,444	-0,400	-0,400	-0,400
Abgänge insgesamt	-0,903	-0,650	-0,650	-0,650
Ertragsüberschuss	4,737	4,000	4,000	4,000
Ertragsüberschuss aller Steuerarten	1'604,473	1'636,700	1'644,700	1'676,400

In den nachfolgenden Ausführungen werden die Berechnungen anhand von 100 Prozent einfacher Steuer erläutert.

3.4.3 Einkommens- und Vermögenssteuern

Im Jahr 2018 werden die Jahressteuern für die Einkommens- und Vermögenssteuern 2018 vorläufig in Rechnung gestellt; die definitive Rechnungsstellung für diese Steuern erfolgt erst aufgrund der anfangs 2019 einzureichenden Steuererklärung für das Einkommen im (Bemessungs-)Jahr 2018 und für das Vermögen am Stichtag 31. Dezember 2018.

Dem System der Postnumerandobesteuerung entsprechend basiert die vorläufige Rechnungsstellung weniger auf gesicherten Veranlagungsdaten als vielmehr auf Annahmen bezüglich der allgemeinen Einkommens- und Vermögensentwicklung. Aufgrund der aktuellen wirtschaftlichen Entwicklung ist für das Jahr 2018, unter Berücksichtigung des Basiseffektes der Nachzahlungen der Vorjahre, mit einem Einkommenszuwachs von 2,25 Prozent und mit einem Vermögenszuwachs von 4,0 Prozent zu rechnen. Aufgrund der neuen Basis sowie der mutmasslichen Einkommens- und Vermögensveränderungen im kommenden Jahr wird für 2018, bezogen auf die Jahressteuern, eine einfache Steuer von 1'001,2 Mio. Franken prognostiziert.

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Einkommenssteuer.....	854,8
Vermögenssteuer	132,2
Steuern auf Kapitaleistungen laufendes Jahr.....	14,2
Voraussichtlicher Sollbetrag der Jahressteuern 2018	1'001,2

Zu den Nachzahlungen im Jahr 2018 gehören die ordentlichen Nachzahlungen für die Steuerjahre bis und mit 2017. Dazu zählen zur Hauptsache die Differenzbeträge zwischen Schlussrechnung und vorläufiger Rechnung der Steuerperioden bis 2017. Schwergewichtig werden Nachzahlungen für die Steuerperiode 2017 anfallen, da bis Ende dieses Jahres die Veranlagungen für 2015 praktisch vollständig und für 2016 zu einem Grossteil

erledigt sein werden. Zusätzlich zählen seit 2009 auch die Nachsteuern dazu. Nach Massgabe der mutmasslichen Veranlagungsproduktion im kommenden Jahr wird unter diesem Titel mit einem Ertrag von 71,8 Mio. Franken einfache Steuer gerechnet.

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Mutmasslicher Ertrag der Nachzahlungen	50,3
Steuern von nachträglichen ordentlichen Veranlagungen	11,0
Steuern auf Kapitaleleistungen Vorjahre.....	5,0
Nachsteuern	5,5
Voraussichtlicher Sollbetrag der Nachzahlungen 2017	71,8

3.4.4 Gewinn- und Kapitalsteuern

Die Jahressteuern 2017/2018 der Gewinn- und Kapitalsteuern (einschliesslich den Nachzahlungen) sind schwierig zu budgetieren, werden sie doch von der wirtschaftlichen Entwicklung des laufenden Jahres geprägt. So sind die Abschlüsse vom 1. April 2017 bis zum 31. März 2018 massgebend für die Steuereinnahmen für das Kalenderjahr 2018. Aufgrund der vom Kantonalen Steueramt vorgenommenen Umfrage bei den grössten Gesellschaften sowie der aktuell positiven Wirtschaftsprognosen wird für 2018 (Bemessungsgrundlage 2017) bei den steuerbaren Gewinnen der Unternehmen mit einem Zuwachs von 2,0 Prozent gerechnet.

Die zu budgetierenden Einnahmen 2018 sind aufgrund der mutmasslichen Einnahmen 2017 zu ermitteln. Diese zeigen gegenüber der Rechnung 2016 einen positiven Trend von plus 2,0 Prozent (einfache Steuer) auf. Dies führt zu folgender Rechnung:

	einfache Steuer in Mio. Fr.
Voraussichtlicher Ertrag 2018 Gewinnsteuer	129,4
Voraussichtlicher Ertrag 2018 Mindeststeuer.....	1,8
Voraussichtlicher Ertrag 2018 Kapitalsteuer	2,0
Voraussichtlicher Ertrag 2018.....	133,2

3.4.5 Übrige kantonale Steuerarten

Beim **Quellensteuer**-Ertrag auf Erwerbseinkünften von natürlichen Personen mit steuerrechtlichem Wohnsitz oder Aufenthalt in der Schweiz wird im 2017 mit einem Zuwachs von 2,0 Prozent gerechnet. Für das Jahr 2018 wird mit Mehreinnahmen von 1,1 Mio. Franken gerechnet, was ebenfalls einem Zuwachs von 2,0 Prozent entspricht.

Die Immobilien- und Baubranche im Kanton St.Gallen befindet sich nach wie vor in einer positiven Entwicklung. Das erste Semester 2017 zeigte aber Tendenzen einer Wachstumsverlangsamung. Für das Jahr 2018 darf nochmals mit höheren Erträgen aus **Grundstückgewinnsteuern** gerechnet werden, wobei von einem tieferen Zuwachs von 1,0 Prozent ausgegangen wird. Der für das Jahr 2018 budgetierte Bruttoertrag beträgt insgesamt 149,4 Mio. Franken.

Das Steuersoll des 1. Semesters 2017 zeigt auf, dass bei den **Erbschafts- und Schenkungssteuern** der budgetierte Steuerertrag 2017 grundsätzlich erreicht werden kann. Die Erträge aus Erbschafts- und Schenkungssteuern sind naturgemäss nur schwer schätzbar. Auf Basis der durchschnittlichen Steuereinnahmen der letzten drei Jahre wird für das Jahr 2018 mit einem gleichbleibenden Steuerertrag wie im Budget 2017 gerechnet.

Erträge aus **Nachsteuern** werden seit 2009 unter der Steuerart verbucht, aus welcher der Nachsteuerfall resultiert.

Es liegt in der Natur der **Steuerstrafen bei Hinterziehungen**, dass deren Erträge kaum prognostiziert werden können und daher äusserst schwierig zu budgetieren sind. Wie die Erfahrung zeigt, sind die Ertragszahlen wesentlich von einzelnen grossen Fällen geprägt. Im Jahr 2018 wird mit gleichbleibenden Steuererträgen wie im Jahr 2017 gerechnet. Bei den **Steuerbussen wegen Verletzung von Verfahrenspflichten** wird ebenfalls mit einem gleichbleibenden Ertrag wie 2017 gerechnet.

3.4.6 Direkte Bundessteuer

Die im Jahr 2017 zu erwartenden Anteile an der **direkten Bundessteuer** basieren auf kantonsinternen Berechnungen sowie auf den Schätzungen der Eidgenössischen Steuerverwaltung. Aufgrund des heutigen Kenntnisstandes kann davon ausgegangen werden, dass der Ertrag im Jahr 2017 erreicht wird. Im Budget 2018 wird nochmals mit einem Mehrertrag von 4,8 Mio. Franken gegenüber dem Jahr 2017 gerechnet, was einem Zuwachs von 3,6 Prozent entspricht. Der Grund liegt in den zu erwartenden Mehreinnahmen bei den natürlichen und juristischen Personen.

3.4.7 Motorfahrzeugsteuer

Gestützt auf Art. 16 des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben (sGS 711.70; abgekürzt SVAG) beschliesst der Kantonsrat die Höhe des Motorfahrzeugsteuerfusses im Rahmen des jeweiligen Budgets. Gemäss SVAG beträgt der Motorfahrzeug-Steuerfuss wenigstens 90 und höchstens 110 Prozent der einfachen Steuer. Die Festsetzung des Steuerfusses richtet sich zudem nach dem im Strassenbauprogramm vorgesehenen Rahmenkredit. Mit dem Budget 2018 soll der Motorfahrzeugsteuerfuss für das Jahr 2018 wie in den vergangenen Jahren auf 100 Prozent festgelegt werden (vgl. Entwurf Kantonsratsbeschluss zum Budget 2018, Ziffer 3). Daraus folgend sind im Jahr 2018 Erträge aus der Motorfahrzeugsteuer in der Höhe von 161,2 Mio. Franken zu erwarten. Diese zweckgebundenen Mittel fliessen direkt dem Strassenfonds (RA 7309) zu und werden hauptsächlich für den Strassenbau und -unterhalt gemäss Strassenbaugesetz (sGS 732.1) verwendet.

3.4.8 Bundesfinanzausgleich

Für die Budgetierung der Finanzausgleichsbeiträge des Bundes im Budget 2018 sind folgende Rahmenbedingungen zentral:

- Mit den Bundesbeschlüssen vom 19. Juni 2015 legten die Eidgenössischen Räte die Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs für die Vierjahresperiode 2016 bis 2019 neu fest. Dabei wurde die Grunddotation des Ressourcenausgleichs gegenüber der Vierjahresperiode 2012-2015 gemäss «politischem Kompromiss» um gesamthaft 165 Mio. Franken reduziert. Die Dotation der beiden Lastenausgleichsgefässe wurde unverändert weitergeführt.
- Per Anfang 2016 wurde der Faktor Alpha für die neue Vierjahresperiode aktualisiert. Der Faktor Alpha dient dazu, mittels Gewichtung die durchschnittliche Wertsteigerung des Reinvermögens in das Ressourcenpotenzial zu übernehmen. Seit 2016 werden im Faktor Alpha zur Berechnung der Immobilienrendite nebst den Einfamilienhäusern auch Eigentumswohnungen berücksichtigt. Für die Periode 2016-2019 resultiert ein Wert von 1,5 Prozent (2012-2015: 0,8 Prozent). Die Faktoranpassung hat zur Folge, dass sich die massgebenden Vermögen in praktisch allen Kantonen gegenüber dem Vorjahr verdoppeln. Dieser Effekt bewirkt, dass die Ressourcenpotentiale aller Kantone bedeutend zunehmen und sich die Ausgleichszahlungen entsprechend ausweiten.

Der Ressourcenindex des Kantons St.Gallen hat von 79,4 im Jahr 2017 auf 79,1 im Jahr 2018 leicht abgenommen (Durchschnitt aller Kantone: 100). Diese geringe relative Verschlechterung im Ressourcenindex ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass im neu dazugekommenen Bemessungsjahr 2014 die Gewinne der juristischen Personen ohne besonderen Steuerstatus (+2,3 Prozent SG vs. + 6,1 Prozent ø CH) im Kanton St.Gallen unterdurchschnittlich hoch ausgefallen sind. Die relative Verschlechterung hat systembedingt mehr Ausgleichsmittel zur Folge, wie nachfolgende Tabelle zeigt. Nach der Ausrichtung des Ressourcenausgleichs liegt der Indexwert des standardisierten Steuerertrags für den Kanton St.Gallen bei 89,7 Prozent.

Aufgrund der relativen Verschlechterung im Ressourcenpotenzial gegenüber den übrigen ressourcenschwachen Kantonen fallen die Ausgleichszahlungen im Ressourcenausgleich zugunsten des Kantons St.Gallen um rund 27 Mio. Franken höher aus als im Vorjahr (+6,4 Prozent). Die Mittel aus dem geografisch-topografischen Lastenausgleich nehmen im Vergleich zum Vorjahr geringfügig zu. Der Beitrag an den Härteausgleich in der Höhe von 6,2 Mio. Franken reduziert sich gegenüber dem Vorjahr stärker als gemäss vorgesehenem Abbaupfad von jährlich 5 Prozent angenommen. Die stärkere Abnahme ist auf den Umstand zurückzuführen, dass der Kanton Obwalden ab 2018 ressourcenstark wird und so seinen Anspruch auf Zahlungen aus dem Härteausgleich verliert. Die Gesamtdotation des Härteausgleichs fällt entsprechend tiefer aus. Aus dem soziodemografischen Lastenausgleich bezieht der Kanton St.Gallen aufgrund fehlender Sonderlasten im Bereich der Bevölkerungsstruktur und der Kernstädte keine Mittel.

Im Einzelnen zeigt ein Vergleich der Budgetwerte 2017 und 2018 folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 - B 2017 absolut und in %	
Ressourcenausgleich.....	424,1	451,2	+27,1	+6,4%
Geografisch-topografischer Lastenausgleich	1,8	1,9	+0,1	+6,3%
Soziodemografischer Lastenausgleich.....	-	-	-	-
Härteausgleich	-6,7	-6,2	+0,5	-8,0%
Nettoertrag aus dem Bundesfinanzausgleich zugunsten Kanton St.Gallen	419,2	446,9	+27,7	+6,6%

Gegenwärtig laufen auf verschiedenen Ebenen diverse Arbeiten zur Optimierung des Bundesfinanzausgleichs (3. Wirksamkeitsbericht des Bundesrats, Antrag der Konferenz der Kantonsregierungen). Bezüglich zukünftiger Dotierung und materieller Ausgestaltung des Bundesfinanzausgleichs ab 2020 bestehen grosse Unsicherheiten. Da die Eidgenössischen Räte die Grundbeiträge des Ressourcenausgleichs und des Lastenausgleichs für die Vierjahresperiode 2016 bis 2019 festgelegt, ist mit Systemanpassungen erst ab 2020 zu rechnen. Die Budgetwerte 2018 sind von solchen Anpassungen noch nicht betroffen.

Für weitere Ausführungen zur Stärkung des Ressourcenpotenzials des Kantons St.Gallen sowie den damit im Zusammenhang stehenden Anstrengungen vergleiche auch Kapitel 3.1.5 «Stärkung Ressourcenpotential».

3.4.9 Vermögenserträge aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens

Die Vermögenserträge aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens werden für das Jahr 2018 mit 54,0 Mio. Franken veranschlagt. Dies entspricht einer leichten Abnahme gegenüber dem Budget 2017 von 1,8 Mio. Franken oder 3,2 Prozent. Die Veränderung kommt hauptsächlich durch Mindererträge bei den Dividenden der SAK (-1,7 Mio. Franken) und der Abraxas (-0,2 Mio. Franken) zustande. Mehrerträge von gut 0,2 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr sind bei den Dividenden der Selfin Invest AG zu erwarten.

Beteiligung an der St. Galler Kantonalbank

Aus der Mehrheitsbeteiligung des Kantons St.Gallen (54,8 Prozent per Ende 2016) an der St.Galler Kantonalbank (SGKB) sowie der Gewährung der Staatsgarantie zugunsten der SGKB fliessen dem Kantons St.Gallen folgende Mittel zu:

in Mio. Fr.	Rechnung	Budget	Budget	Veränderung B 2018 - B 2017	
	2016	2017	2018	absolut	in %
Dividenden SGKB (Verwaltungsvermögen, 51% Aktienkapital)	42,6	42,6	42,6	-	-
Dividenden SGKB (Finanzvermögen, 3,8% Aktienkapital)	3,2	3,2	3,2	-	-
Abgeltung Staatsgarantie.....	9,0	9,0	9,1	+0,1	+1,4%
Nettoertrag aus Beteiligung an SGKB und Gewährung Staatsgarantie	54,8	54,8	54,9	+0,1	+0,2%

Die Höhe des Nettoertrags zugunsten des Kantons St.Gallen ist einerseits von der Höhe der Dividendenaus-schüttungen und andererseits zur Berechnung des Abgeltungsbetrags von den erforderlichen Eigenmitteln der SGKB abhängig. In den Jahren 2016 bis 2018 ist eine stabile Entwicklung der erwähnten Positionen zu erwarten.

Mechanismus Rückstellung für Haftungsrisiken SGKB

Gemäss Art. 8 Abs. 1 des Kantonalbankgesetzes (sGS 861.2; abgekürzt KBG) hat der Kanton eine Rückstellung für Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie zu bilden. Art. 8 Abs. 2 Bst. b KBG besagt, dass dieser Rückstellung der Erlös aus der Veräusserung von Aktien der Bank, soweit sie deren Nennwert in der Bilanz des Staates übersteigt, gutzuschreiben ist. Mit Nachtrag zum KBG vom 29. Juni 2004 (sGS 39-94) wurde Art. 8 Abs. 2 Bst. a aufgehoben, wonach dieser Rückstellung auch die Entschädigung für die Abgeltung der Staatsgarantie zuzuweisen sei. Aufgrund dieser Bestimmung hat diese Rückstellung einen gesetzlichen Mindestbestand von 121,2 Mio. Franken.

Nach den geltenden Bestimmungen werden die sich im Finanzvermögen befindlichen Aktien der SGKB jeweils am Jahresende zum Marktwert bewertet. Der entsprechende Bewertungsgewinn bzw. Bewertungsverlust (Differenz Markt- zu Buchwert) wird dieser Rückstellung gutgeschrieben bzw. belastet. Allfällige Bewertungsverluste werden mit Mitteln aus der Rückstellung finanziert, wobei der gesetzliche Mindestbestand von 121,2 Mio. Franken nicht unterschritten werden darf. Liegt ein Bewertungsverlust vor, der nicht vollständig mit Mitteln aus der Rückstellung gedeckt werden kann (aufgrund der Restriktion des Mindestbestandes), so wird die Erfolgsrechnung des allgemeinen Haushalts zusätzlich belastet.

Der Bestand der Rückstellung für Haftungsrisiken SGKB betrug per Ende 2015 124,0 Mio. Franken. Mit dem Rechnungsabschluss 2016 wurde ein Bewertungserfolg in der Höhe von 7,5 Mio. Franken realisiert, da sich der Aktienkurs der SGKB per Ende 2016 von 361 Franken auf 396 Franken erhöht hat. Der Bestand der Rückstellung für Haftungsrisiken der SGKB beträgt somit per Ende 2016 neu 131,5 Mio. Franken⁷.

Budgetierung von Nationalbankgewinnen

Die Möglichkeit der SNB wie in der Vergangenheit stetig Gewinne in vergleichbarem Umfang zu erzielen, ist aufgrund verschiedenster Ereignisse nicht mehr oder nur noch bedingt gewährleistet. Entsprechend lassen sich auch die Gewinnausschüttungen an den Bund und die Kantone nicht exakt voraussagen oder planen. Dies hat einen direkten Einfluss auf die Budgetierung des Kantons St.Gallen. Der Kantonsrat hat diese Problematik erkannt und festgehalten, Gewinnausschüttungen der SNB in Abhängigkeit der effektiven, bereits erfolgten Ausschüttungen in das Budget aufzunehmen.

⁷ In der Jahresrechnung 2007 wurde der aufgrund der Nennwertreduktion fehlende Dividendenertrag von 39,7 Mio. Franken aus der Rückstellung entnommen. Mit der Jahresrechnung 2007 hat der Kantonsrat zudem beschlossen, die volle Nennwertreduktion von 30 Franken pro Aktie der Erfolgsrechnung zuzuführen. Somit mussten zusätzlich zur bereits erwähnten Kompensation des Dividendenausfalls von 39,7 Mio. Franken weitere 52,0 Mio. Franken aus der Rückstellung entnommen werden. Gesamthaft reduzierte sich damit die Rückstellung zur Abfederung von allfälligen Buchverlusten um 91,7 Mio. Franken. Aufgrund dieses Mittelabflusses und der Vorgabe des Mindestbestandes von 121,2 Mio. Franken (Berechnung Mindestbestand: IPO/Börsengang: 94,1 Mio. Franken, Entschädigung Staatsgarantie der Jahre 2001 bis 2003: 16,9 Mio. Franken, Verkaufserlöse nach Börsengang: 10,2 Mio. Franken) können gegenwärtig Kursschwankungen nach unten nur im Umfang von 10,3 Mio. Franken mit Mitteln aus der Rückstellung abgefangen werden. Wird ein höherer Betrag benötigt, sind Mittel aus dem allgemeinen Haushalt über die Erfolgsrechnung zu beziehen.

Zur Verbesserung der Planungssicherheit hat der Kantonsrat eine Berechnungsvorgabe für die Budgetierung der Gewinnausschüttung festgelegt. Danach soll der Zahlungseingang der Gewinnausschüttung der SNB weiterhin ordentlich als Ertrag (Konto 5509.426) in die jeweilige Rechnung gebucht werden. Anschliessend soll sie in einer «Schattenrechnung» verwaltet werden. Vom jeweiligen voraussichtlichen Jahresendbestand der aufgelaufenen Gewinnausschüttungen (Jahresendbestand der «Schattenrechnung») soll anschliessend maximal ein jährlicher Anteil von 25 Prozent im Folgebudget als Ertrag eingestellt werden.

Werte in Mio. Franken	mutm.RE 2017	B 2018
Bestand «Schattenrechnung» Ende des Vorjahres	100,7	144,8
Effektiv eingegangene SNB-Gewinnausschüttung	69,3	offen
Budgetierung 25 Prozent des Endbestands des Vorjahres	-25,2	-36,2
Jahresendbestand «Schattenrechnung» (Basis Berechnung Bezug).....	144,8	108,6

Die Schattenrechnung schafft Planungssicherheit. Bei der Verbuchung der anschliessend effektiv anfallenden Gewinnausschüttung in der Rechnung des Kantons muss lediglich die Abweichung zwischen budgetiertem Wert (gemäss Vorgabe Kantonsrat durch Schattenrechnung ermittelt) und eingegangenem Wert begründet werden.

3.5 Ergebnisse der einzelnen Departemente

Nachfolgend werden für jedes Departement die Ergebnisse der jeweiligen Budgets 2018 zusammenfassend dargestellt und die wesentlichen Einflussfaktoren kommentiert. Die detaillierten Differenzbegründungen zur gesamten Erfolgsrechnung sind im Anhang aufgeführt. Wo sich eine Veränderung des Personalaufwands abzeichnet, wird auf das Kapitel Personalaufwand (3.3.2) verwiesen.

3.5.1 Räte und Staatskanzlei

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %
Aufwand der Erfolgsrechnung	22,3	23,0	23,8	25,2	+2,2 +9,6%
– <i>Personalaufwand</i>	9,9	10,3	10,6	10,8	+0,5 +4,9%
– <i>Sachaufwand</i>	11,6	11,8	12,4	13,4	+1,6 +13,6%
– <i>Staatsbeiträge</i>	0,4	0,4	0,4	0,4	- -
Ertrag der Erfolgsrechnung	-10,7	-10,4	-10,8	-10,5	+0,1 +1,0%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung	11,6	12,6	13,0	14,7	+2,1 +16,7%

Die Zunahme des Aufwandüberschusses bei den Räten und der Staatskanzlei ist einerseits auf Veränderungen im Personalaufwand der Staatskanzlei zurückzuführen (Übertragung der Personalressourcen Fachstelle GEVER vom Departement des Innern). Weiter nimmt der Sachaufwand der Staatskanzlei aufgrund diverser Informatik Projekte (u.a. Einführung GEVER, Ablösung Ratsinformationssystem, Einführung Vorlagenmanagement, Betrieb E-Voting, Betrieb Publikationsplattform, Erneuerung Homepage Kanton St.Gallen) um rund 1,6 Mio. Franken zu. Die restlichen Positionen liegen im Budget 2018 auf dem Niveau des Vorjahres.

3.5.2 Volkswirtschaftsdepartement

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung.....	466,0	473,1	481,5	482,6	+9,5	+2,0%
– <i>Personalaufwand</i>	61,1	63,6	61,5	62,1	-1,5	-2,4%
– <i>Sachaufwand</i>	14,6	15,1	15,0	15,0	-0,1	-0,7%
– <i>Staatsbeiträge</i>	161,5	176,9	176,3	185,9	+9,0	+5,1%
Ertrag der Erfolgsrechnung.....	347,4	340,9	353,1	353,6	+12,7	+3,7%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung.....	118,6	132,2	128,4	128,9	-3,3	-2,8%

Der Aufwandüberschuss im Volkswirtschaftsdepartement nimmt im Budget 2018 gegenüber dem Vorjahr leicht ab. Ein Teil davon ist auf eine Abnahme beim Personalaufwand aufgrund von weniger benötigten vom Bund refinanzierten Personal-Ressourcen bei der Arbeitslosenversicherung zurückzuführen. Die Zunahme bei den Staatsbeiträgen fällt im Wesentlichen im Amt für öffentlichen Verkehr, im Landwirtschaftsamt sowie im Amt für Natur, Jagd und Fischerei an. So ist bei den Abgeltungen zur Finanzierung des bestellten Verkehrsangebots mit Mehrkosten von gut 8 Mio. Franken zu rechnen, die Investitionsbeiträge im öffentlichen Verkehr nehmen dafür um rund 3 Mio. Franken ab. Weiter nehmen die Direktzahlungen für den Beitragsbestand der Landschaftsqualität (90 Prozent durch den Bund finanziert) im Landwirtschaftsamt um 5,0 Mio. Franken sowie die Ausgaben im Bereich der Biodiversitätsstrategie 2018-2025 (mindestens 50 Prozent durch den Bund finanziert) um 2,2 Mio. Franken zu. Dem gegenüber steht eine Abnahme bei den Staatsbeiträgen des Kantonsforstamts über 3,1 Mio. Franken im Zusammenhang mit dem Wegfall des einmaligen Beitrags zur Förderung des Produktes «Biodiversität im Wald».

3.5.3 Departement des Innern

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung.....	872,7	877,2	884,7	896,2	+19,0	+2,2%
– <i>Personalaufwand</i>	27,3	27,4	27,6	27,2	-0,2	-0,7%
– <i>Sachaufwand</i>	19,2	19,8	19,2	20,9	+1,1	+5,6%
– <i>Staatsbeiträge</i>	574,5	574,4	577,2	592,4	+18,0	+3,1%
Ertrag der Erfolgsrechnung.....	283,8	269,9	277,9	270,4	+0,5	+0,2%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung.....	588,9	607,3	606,8	625,8	+18,5	+3,1%

Im Departement des Innern steigt der Aufwandüberschuss um gut 19 Mio. Franken gegenüber dem Budget des Vorjahres an. Die Nettomehraufwendungen bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV (+10,3 Mio. Franken) sowie die Kostenentwicklung bei der Pflegefinanzierung (+4,8 Mio. Franken) sind hauptsächlich für diese Entwicklung verantwortlich. Da die Gemeinden die Kosten der Pflegefinanzierung seit 2014 vollständig tragen, sind die Mehraufwendungen in diesem Bereich durch entsprechende Mehrerträge im Kantonshaushalt vollumfänglich gedeckt.

Der Kantonsrat hat bei der Beratung des AFP 2018-2020 die Vorgabe beschlossen, dass die Staatsbeiträge im Amt für Kultur für das Budget 2018 sowie die Folgejahre auf dem Niveau des Budgets 2017 zu plafonieren sind. Einzige Ausnahmen sind die zusätzlich erforderlichen Mittel, um für die Stiftsbibliothek und das Textilmuseum die Voraussetzungen zu schaffen, dass sie im Rahmen des eidgenössischen Förderkonzepts für Museen und Sammlungen ab 2017 als beitragsberechtigte Museen anerkannt werden und Fördermittel des Bundes in Anspruch nehmen können. Die Regierung hat vor diesem Hintergrund beschlossen, die Mittel für die Stiftsbibliothek um 100'000 Franken und für das Textilmuseum um 150'000 Franken zu erhöhen. Zudem sollen die Anpassungen nach dem Gesetz über Beiträge an die Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen (sGS 273.1) von jährlich 80'000 Franken zusätzlich eingeplant werden. Diese Vorgabe wird vom Amt für Kultur eingehalten.

Personalaufwand	in Mio. Fr.
Staatsbeiträge Amt für Kultur Budget 2017	27,2
+ Mittel Stiftsbibliothek	0,1
+ Mittel Textilmuseum	0,2
+ Mittel Genossenschaft Konzert und Theater St.Gallen.....	0,1
Staatsbeiträge Amt für Kultur Budget 2018 «Soll»	27,6
Staatsbeiträge Amt für Kultur Budget 2018 «Ist»	27,6
Abweichung von der Vorgabe des Kantonsrates	0,0

3.5.4 Bildungsdepartement

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung.....	892,8	901,8	914,3	915,9	+14,1	+1,6%
– <i>Personalaufwand</i>	262,1	264,6	265,3	267,0	+2,4	+0,9%
– <i>Sachaufwand</i>	58,0	62,1	62,9	63,2	+1,1	+1,8%
– <i>Staatsbeiträge</i>	472,9	480,8	487,4	489,7	+8,9	+1,9%
Ertrag der Erfolgsrechnung	333,5	325,4	332,3	325,9	+0,5	+0,2%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung	559,2	576,4	582,1	589,9	+13,5	+2,4%

Die Zunahme des Aufwandüberschusses im Bildungsdepartement um 13,5 Mio. Franken ist auf verschiedene Ursachen zurückzuführen. Ein Hauptanteil daran haben die tieferen Bundesbeiträge an die Berufsbildung in der Höhe von 5,1 Mio. Franken. Weiter trägt auch der höhere Nettomehraufwand bei den Sonderschulen von rund 3,0 Mio. Franken zum Aufwandwachstum bei (u.a. höhere Reisekosten Kinder, Mehraufwand heilpädagogische Frühförderung, Ausbau behinderungsspezifische Beratung). Aufgrund der mehrjährigen Leistungsaufträge mit der Universität St.Gallen und der Pädagogischen Hochschule St.Gallen für die Jahre 2016-2018 ergeben sich gegenüber dem Vorjahr keine Veränderungen bei diesen Staatsbeiträgen.

3.5.5 Finanzdepartement

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung.....	728,9	717,6	723,6	726,8	+9,2	+1,3%
– <i>Personalaufwand (ohne 5600.308)</i>	38,8	37,5	37,6	36,2	-1,3	-3,5%
– <i>Sachaufwand</i>	53,0	54,8	52,5	70,5	+15,8	+28,8%
– <i>Passivzinsen</i>	30,7	30,4	30,6	24,1	-6,3	-20,7%
– <i>Abschreibungen</i>	183,2	159,1	162,4	149,5	-9,6	-6,0%
– <i>Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung</i>	379,6	395,2	401,8	408,7	+13,5	+3,4%
Ertrag der Erfolgsrechnung	2'921,3	3'244,0	3'306,9	3'008,5	-235,5	-7,3%
– <i>Steuern</i>	1'989,4	2'039,7	2'054,3	2'093,8	+54,1	+2,7%
– <i>Vermögenserträge</i>	116,8	397,5	443,4	101,8	-295,7	-74,4%
– <i>Anteile/Beiträge ohne Zweckbindung</i>	559,7	595,8	593,7	626,7	+30,9	+5,2%
– <i>Entnahme aus Eigenkapital</i>	42,6	25,6	25,6	-	-25,6	-100,0%
Ertragsüberschuss Erfolgsrechnung.....	2'192,4	2'526,4	2'583,3	2'281,7	-244,7	-9,7%

Die bedeutende Ergebnisverschlechterung im Vergleich zum Vorjahr von gut 245 Mio. Franken ist schwerwichtig auf den im Vorjahr budgetierten ausserordentlichen Aufwertungsgewinn aus der Übertragung der Spitalimmobilien zurückzuführen (+304.7 Mio. Franken). Dem gegenüber stehen im Budget 2018 um rund 11 Mio.

Franken höher budgetierten Gewinnausschüttungen der SNB. Diese beiden Effekte erklären netto die Abnahme bei den Vermögenserträgen.

Weiter ist eine Ergebnisverbesserung bei den Steuererträgen von rund 54 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahr zu verzeichnen. Für Detailangaben zu den Steuererträgen ist auf das Kapitel 3.4.2 Kantonale Steuererträge zu verweisen. Auch aus dem Bundesfinanzausgleich fliessen dem Kanton St.Gallen im Jahr 2018 netto knapp 27 Mio. Franken mehr Mittel zu als im Vorjahr (vgl. hierzu Kapitel 3.4.8 Bundesfinanzausgleich).

Aus obiger Darstellung ist zudem ersichtlich, dass im Budget 2018 neben einem Bezug aus dem freien Eigenkapital erstmals seit dem Jahr 2008 auch auf den Bezug einer Jahrestanche (25,6 Mio. Franken) aus dem besonderen Eigenkapital verzichtet wird.

Die Zunahme des Aufwands um rund 9 Mio. Franken ist hauptsächlich auf die die Zunahme beim Sachaufwand zurückzuführen. Mit rund 12 Mio. Franken fällt dieser Mehraufwand vor allem beim Dienst für Informatikplanung an und ist sehr wesentlich auf die Zentralisierung der Informatikbetriebskosten zurückzuführen (+9,0 Mio. Franken). Diese Kosten werden den Departementen zu einem grossen Teil weiterverrechnet. Weiter fallen ab 2018 Software-Wartungskosten in der Höhe von 1,5 Mio. Franken für Microsoftprodukte an. Diese Kosten wurden bisher wie geplant über den APZ-Sonderkredit finanziert. Neu werden die Kosten für Fernmeldegebühren (Skype for Business) von rund 1,7 Mio. Franken als Informatikkosten geführt. Weiter ist im Budget 2018 eine Übergangsfiananzierung von 1,0 Mio. Franken im Bereich E-Government enthalten. Dem gegenüber stehen vor allem tiefere Abschreibungen bei den Strassen (-2,8 Mio. Franken), den Hochbauten (-4,6 Mio. Franken) und den technischen Einrichtungen (-3,9 Mio. Franken).

3.5.6 Baudepartement

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung	410,3	392,4	397,3	425,6	+33,2	+8,5%
– <i>Personalaufwand</i>	66,9	68,6	68,4	68,8	+0,2	+0,3%
– <i>Sachaufwand</i>	132,2	133,7	134,7	148,2	+14,5	+10,9%
– <i>Staatsbeiträge</i>	41,0	62,8	63,0	66,4	+3,6	+5,7%
Ertrag der Erfolgsrechnung	302,0	312,3	306,2	341,5	+29,2	+9,4%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung	108,2	80,1	91,2	84,1	+4,0	+5,0%

Gegenüber dem Budget des Vorjahres nimmt der Aufwandüberschuss des Baudepartements um rund 4 Mio. Franken zu. Diese Ergebnisverschlechterung ist hauptsächlich auf höhere Aufwände und deren interne Weiterverrechnung bei den «Bauten und Renovationen (B+R)» von 10,3 Mio. Franken zurückzuführen. Dies ist u.a. eine Folge des Abbaus im Bereich des aufgestauten Unterhalts. Weiter nehmen auch die Staatsbeiträge um rund 4 Mio. Franken zu (u.a. Unterhalt von Gewässern). Dem gegenüber stehen Mehrerträge von rund 29 Mio. Franken, was neben höheren internen Verrechnungen (+14,8 Mio. Franken) vor allem auf geplante Mehrerträge aus der Verwaltung von Staatsliegenschaften zurückzuführen ist (u.a. geplante Gewinne aus Veräusserung von Staatsliegenschaften +4,9 Mio. Franken).

Betreffend Immobilienbewirtschaftung sowie Abbau von aufgestautem Unterhalt wird auf das Kapitel 4.3 «Immobilienbewirtschaftung» verwiesen.

3.5.7 Sicherheits- und Justizdepartement

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung	621,2	631,1	632,5	638,3	+7,2	+1,1%
– Personalaufwand.....	198,2	200,2	199,4	197,9	-2,3	-1,1%
– Sachaufwand.....	107,6	113,6	108,3	105,1	-8,5	-7,5%
– Staatsbeiträge	2,6	2,7	2,4	2,5	-0,2	-7,4%
Ertrag der Erfolgsrechnung	501,0	499,0	508,8	513,1	+14,1	+2,8%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung	120,2	132,1	123,7	125,2	-6,9	-5,2%

Im Sicherheits- und Justizdepartement sinkt der Aufwandüberschuss im Budget 2018 um knapp 7 Mio. Franken auf 125,2 Mio. Franken. Dieser Minderaufwand ist hauptsächlich auf das Asylwesen (-8,8 Mio. Franken) und den Migrationsbereich (-1,2 Mio. Franken) zurückzuführen. Dem gegenüber stehen Nettomehraufwendungen von 4,8 Mio. Franken bei der Kantonspolizei, wobei Mehraufwendungen hauptsächlich beim Personalaufwand (+0,8 Mio. Franken) und beim Sachaufwand anfallen (+2,1 Mio. Franken, Fahrzeuge und technische Geräte, Informatikinvestitionskosten).

Am geplanten Korpsausbau um fünfzehn Stellen bei der Kantonspolizei gemäss dem Bericht «Polizeiliche Sicherheit» wird im Budget 2018 (noch) festgehalten. Einerseits weil dieser Ausbau politisch gefordert ist und andererseits weil er für das Budgetjahr 2018 auch nicht mehr gestoppt werden könnte, da die entsprechenden Arbeitsverträge jeweils mit dem Eintritt in die Polizeiausbildung abgeschlossen werden (vergleiche Kapitel 3.3.2 «Personalaufwand»).

3.5.8 Gesundheitsdepartement

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung	815,2	845,2	848,4	862,2	+17,0	+2,0%
– Personalaufwand.....	18,5	18,6	18,8	17,8	-0,8	-4,3%
– Sachaufwand.....	11,7	13,3	13,2	13,9	+0,6	+4,5%
– Staatsbeiträge	780,4	807,2	810,3	824,3	+17,1	+2,1%
Ertrag der Erfolgsrechnung	167,6	179,4	186,7	179,9	+0,5	+0,3%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung	647,6	665,8	661,7	682,3	+16,5	+2,5%

Im Gesundheitsdepartement nimmt der Aufwandüberschuss im Jahr 2018 gegenüber dem Vorjahr um 16,5 Mio. Franken auf rund 682 Mio. Franken zu. Der höhere Aufwandüberschuss geht zum einen auf die steigenden Nettoaufwendungen für die innerkantonalen und die ausserkantonalen Hospitalisationen zurück, die zwischen 2017 und 2018 um 9,3 Mio. bzw. 2,8 Mio. Franken zunehmen. Dies ist bei den innerkantonalen Hospitalisationen auf den Wegfall des im Jahr 2017 erhaltenen Ertrags im Zusammenhang mit der nachträglichen Einigung betreffend stationärer Tarife 2012 bis 2015 (-5,0 Mio. Franken), die Zunahme der Anzahl Austritte um 0,5 Prozent sowie die Zunahme des durchschnittlichen Schweregrades (CMI) um 0,2 Prozent zurückzuführen. Weiter erhöhen sich die stationären Beiträge an das Ostschweizer Kinderspital aufgrund des tieferen Basispreises für die Krankenversicherer und dem vorläufig tieferen Basispreis für die Invalidenversicherung um 2,4 Mio. Franken. Die Zunahme der ausserkantonalen Hospitalisationen ist vor allem auf ein Wachstum der Fallzahlen im SwissDRG-Bereich bzw. auf höhere Anzahl Pflgetage in den Bereichen Psychiatrie und Rehabilitation zurückzuführen. Zudem steigen die Nettoaufwendungen für Individuelle Prämienvverbilligungen (IPV) gegenüber dem Vorjahr um gesamthaft 3,1 Mio. Franken.

3.5.9 Gerichte

in Mio. Fr.	Rechnung 2016	Budget 2017	mutm.RE 2017	Budget 2018	Veränd. B 18 - B 17 absolut und in %	
Aufwand der Erfolgsrechnung	44,6	44,9	44,9	46,4	+1,5	+3,3%
– Personalaufwand.....	32,2	33,4	33,0	34,5	+1,1	+3,3%
– Sachaufwand.....	7,4	7,9	8,3	7,9	-	-
Ertrag der Erfolgsrechnung	14,8	14,1	15,2	14,7	+0,6	+4,3%
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung	29,8	30,8	29,7	31,7	+0,9	+2,9%

Der Aufwandüberschuss bei den Gerichten nimmt gegenüber dem Vorjahr leicht zu. Der Mehraufwand ist primär auf die Schaffung von Stellen zurückzuführen, welche im Zusammenhang mit der Verwaltungsjustizreform sowie der Umsetzung der Ausschaffungsinitiative benötigt werden. Sämtliche neue Stellen wurden von den Gerichten bereits im AFP 2018-2020 angekündigt. Personeller Mehrbedarf ergibt sich am Verwaltungsgericht (Gerichtsschreiber, Auditor, Sekretariat) sowie beim Kantonsgericht bzw. bei den Kreisgerichten (Richterfunktion). Die Stellenschaffungen bei den Gerichten liegen ausserhalb der Zuständigkeit der Regierung, weshalb sie auch nicht im Sockelpersonalaufwand berücksichtigt werden (vgl. Kapitel 3.3.2).

3.6 Entwicklung des Eigenkapitals

Treffen die in der mutmasslichen Rechnung 2017 und im Budget 2018 erwarteten Rechnungsergebnisse ein und werden die Eigenkapitalbezüge wie budgetiert vorgenommen, steigt der Eigenkapitalbestand per Ende 2018 auf gut 1'218,1 Mio. Franken, wovon 197,2 Mio. Franken «Weiteres Eigenkapital» darstellen und entsprechend zweckgebunden sind (vgl. Abbildung 4).

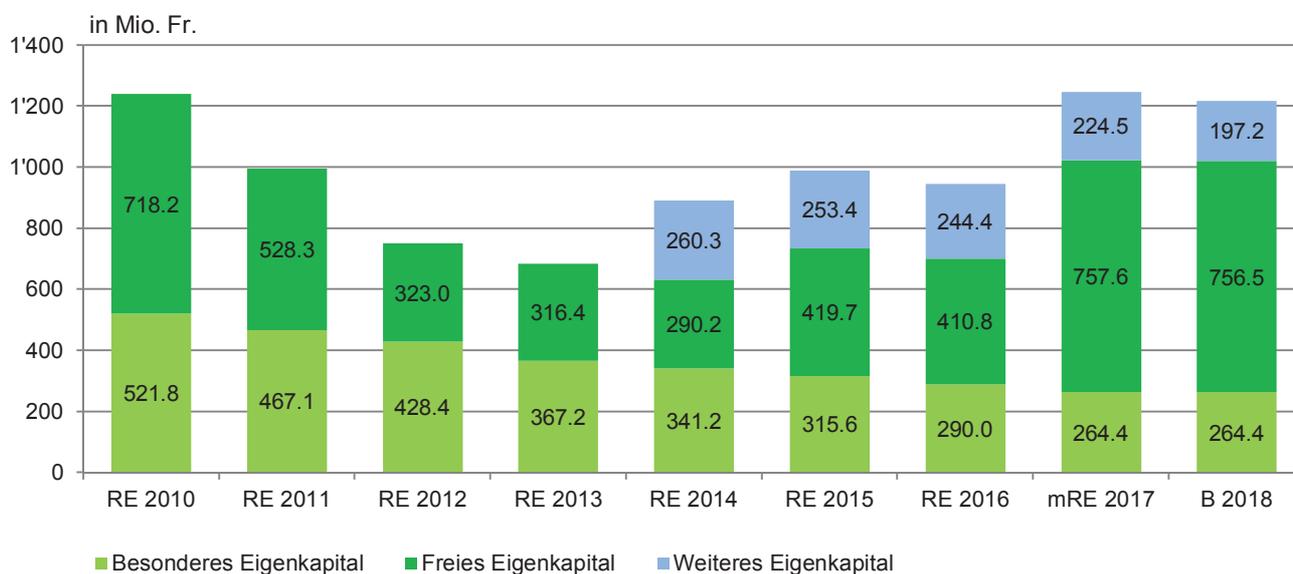


Abbildung 4: Bestand Eigenkapital RE 2010-B 2018

Die mutmassliche Rechnung 2017 lässt für das laufende Jahr einen Ertragsüberschuss von 346,8 Mio. Franken erwarten. Dieser ist massgeblich durch den einmaligen Aufwertungsgewinn im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien (Budget: 304,7 Mio. Franken) beeinflusst. Sollte sich das Ergebnis bis Ende 2017 bewahrheiten, wird der budgetierte Ertragsüberschuss von 289,2 Mio. Franken um 57,6 Mio. Franken überboten. Die massive Verbesserung gegenüber dem budgetierten Wert kommt vor allem durch eine um rund 44 Mio. Franken höhere und nicht budgetierte SNB Gewinnausschüttung zu Stande (vgl. Kapitel 2). Das freie Eigenkapital wird Ende 2017 somit mutmasslich einen Bestand von rund 757,6 Mio. Franken aufweisen, was

um rund 79 Mio. Franken über dem im Budget 2017 geplanten Wert liegt (massgeblich auch aufgrund des sehr positiven definitiven Rechnungsabschlusses 2016).

Die stabile Ausgangslage per Ende 2017 sowie der im Jahr 2018 budgetierte Aufwandüberschuss von 1,1 Mio. Franken, haben einen direkten Einfluss auf den erwarteten Bestand des freien Eigenkapitals per Ende 2018. So kommt es mit einem Bestand von 756,5 Mio. Franken über den Erwartungen und ebenso über dem Wert gemäss AFP 2018-2020 (647,8 Mio. Franken) zu liegen. Dort war neben dem besseren mutmasslichen Ergebnis 2017 insbesondere das um 39 Mio. Franken bessere Ergebnis der Rechnung 2016 noch nicht berücksichtigt. Auch das budgetierte Ergebnis 2017 liegt um rund 58 Mio. Franken über dem Wert gemäss AFP 2018-2020.

Das besondere Eigenkapital, das für steuerliche Entlastungen und die Förderung von Gemeindevereinigungen verwendet werden kann (vgl. Kantonsratsbeschluss vom 21. Mai 2006, sGS 831.51), beläuft sich Ende 2018 voraussichtlich weiterhin auf rund 264,4 Mio. Franken. Im Jahr 2018 wird von der grundsätzlich zur Verfügung stehenden Jahrest tranche von 30,6 Mio. Franken erstmals seit dem Jahr 2008 kein Bezug zur Entlastung des allgemeinen Haushalts eingesetzt.

Bei der Kategorie des «weiteren Eigenkapitals» 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 neu im Eigenkapital gegliedert und ausgewiesen werden. An ihrer Zweckbindung ändert sich durch diese Anpassung nichts. Ebenso ergibt sich durch diese Neugliederung keine Veränderung der finanzpolitischen Handlungsmöglichkeiten. Zur Fortschreibung des Bestands wurden die Fonds im Eigenkapital nicht berücksichtigt, da diese keinen Teil des offiziellen Budgets darstellen. Es wurde der Bestand per Ende 2016 (22,5 Mio. Franken) fortgeschrieben. Das weitere Eigenkapital beträgt per Ende 2018 voraussichtlich 197,2 Mio. Franken.

4 Budget der Investitionsrechnung 2018

4.1 Ergebnis

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

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

Die so gegliederte Investitionsrechnung zeigt nachstehendes Gesamtergebnis:

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 - B 2017
Ausgaben.....	987,9	469,9	-518,0
Einnahmen.....	-148,9	-27,3	+121,6
Nettoinvestition	839,0	442,6	-396,4

Die Nettoinvestitionen nehmen gegenüber dem Budget 2017 um rund 396 Mio. Franken ab. Dies ist vor allem auf Entwicklungen im Finanzierungsteil zurückzuführen. Die Investitionsrechnung enthält neben den Aufwendungen für den Strassenbau nur jene Investitionen und Investitionsbeiträge, welche die für das fakultative Finanzreferendum massgebliche Betragsgrenze von 3 Mio. Franken erreichen. Ausgaben mit Investitionscharakter, welche diese Grenze nicht erreichen, sind im Gesamtumfang von 240,9 Mio. Franken (Vorjahr 214,6 Mio. Franken) in der Erfolgsrechnung budgetiert. Diese Aufwendungen sind auf den Sachaufwand (105,7 Mio. Franken), die Staatsbeiträge (112,3 Mio. Franken) und die durchlaufenden Beiträge (22,9 Mio. Franken) verteilt. Die grössten Zunahmen sind beim Sachaufwand in den Dienstleistungen Dritter für baulichen Unterhalt zu verzeichnen (+19,8 Mio. Franken).

4.2 Erläuterungen

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

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 - B 2017
Ausgaben.....	76,7	67,4	-9,3
Einnahmen.....	-110,9	-1,4	+109,5
Nettoinvestition	-34,2	66,0	+100,2

Die Investitionsausgaben nehmen gegenüber dem Vorjahr um 9,3 Mio. Franken, die Investitionseinnahmen um 109,5 Mio. Franken ab. Dies führt zu einer Nettozunahme von 100,2 Mio. Franken. Die Abnahme der Investitionseinnahmen ist hauptsächlich auf die im Jahr 2017 durchgeführte Übertragung der Spitalimmobilien zurückzuführen. In diesem Zusammenhang wurden die angefangenen Bauten aus Spitalvorhaben (rund 104 Mio. Franken) in Darlehen gegenüber den Spitalverbunden umgewandelt. Durch die Nichtübertragung der Fachhochschule St.Gallen an die FHSG und die Umstellung auf eine Nutzungsentschädigung durch die FHSG an den Kanton St.Gallen, sind auch diese Investitionseinnahmen ab 2018 hinfällig (rund 3,1 Mio. Franken).

Die Entwicklungen bei den Investitionsausgaben (Abnahme um 9,3 Mio. Franken) sind auf diverse erstmalige Investitionsbeiträge (u.a. Wärmeverbund Strafanstalt Saxerriet, Erneuerung und Umbau Theater St.Gallen, Einführung GEVER), die Verschiebung bzw. den Abschluss von Investitionsbeiträgen (u.a. Innensanierung Lämmlisbrunnenstrasse, Erneuerung und Teilabbruch Landwirtschaftliches Zentrum, Neubau Fischereizentrum) sowie aufgrund von Projektverzögerungen (u.a. Erweiterung des Regionalgefängnis Altstätten, 5 Mio. Franken) zurückzuführen.

4.2.2 Strassenbau

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 - B 2017
Ausgaben.....	86,7	86,5	-0,2
Einnahmen.....	-17,3	-19,9	-2,6
Nettoinvestition	69,4	66,6	-2,8

Die Abnahme bei den Investitionsausgaben ist auf die tiefere geplanten Aufwendungen für den Kantonstrassenbau zurückzuführen. Die Veränderungen bei den Einnahmen stehen im Zusammenhang mit Investitionsbeiträgen der Gemeinden.

4.2.3 Finanzierungen

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018	Veränderung B 2018 - B 2017
Ausgaben.....	824,4	316,0	-508,4
Einnahmen.....	-20,6	-6,0	14,6
Nettoinvestition	803,8	310,0	-493,8

Die hohen Investitionsausgaben im Vorjahr waren hauptsächlich auf die Übertragung der Spitalimmobilien zurückzuführen. In diesem Zusammenhang wurden den Spitalverbunden zur Finanzierung der noch anstehenden Spitalbauten Darlehen in der Höhe von total 264,0 Mio. Franken gewährt. Hinzu kam in diesem Zusammenhang eine geplante Erhöhung des Dotationskapitals bei den Spitalverbunden von rund 318 Mio. Franken. Des Weiteren war im Budget 2017 die im Zusammenhang mit der Senkung des technischen Zinssatzes geplante Einmaleinlage bei der Pensionskasse (skpk) von 202,5 Mio. Franken eingeplant. Anlässlich der Septembersession 2017 hat der Kantonsrat in erster Lesung beschlossen, die Einmaleinlage auf 128 Mio. Franken festzusetzen. Dieser reduzierte Betrag ist in den Investitionsausgaben des Budgets 2018 enthalten. Die Einnahmen setzten sich grösstenteils aus dem Mitarbeiterbeitrag zur Ausfinanzierung der Pensionskasse zusammen.

4.3 Immobilienbewirtschaftung

Mit Beschluss vom 21. Februar 2017 zum AFP 2018-2020 hat der Kantonsrat die Regierung eingeladen, für die Investitionsplanung mit einem jährlichen Investitionsplafonds für Hochbauten von 124 Mio. Franken (136 Mio. Franken inkl. «overbooking») zu rechnen. Der Plafonds ist über einen 5-jährigen Betrachtungszeitraum einzuhalten und beinhaltet sowohl Grossvorhaben (Hochbauvorhaben der Investitionsrechnung) als auch Kleinvorhaben (B+R der Erfolgsrechnung). Mit Beschluss vom 20. Juni 2017 hat die Regierung das Hochbautenprogramm 2017 beschlossen. Im 5-jährigen Betrachtungszeitraum von 2018-2022 sollen für priorisierte Hochbauvorhaben Kredite im Umfang von 652,3 Mio. Franken bzw. durchschnittlich rund 130,5 Mio. Franken jährlich beschlossen werden. Im verkürzten Betrachtungszeitraum Budget 2018 und AFP 2019-2021 sind gesamthaft 612,3 Mio. Franken bzw. durchschnittlich rund 153,1 Mio. Franken jährlich geplant.

Die nachfolgend aufgeführten Zahlen zu den geplanten Hochbau- und Kleinvorhaben sind nicht identisch mit den in den Kapiteln 3 (Erfolgsrechnung, B+R) und 4 (Investitionsrechnung, Hochbauvorhaben) aufgeführten Werten. Die in den erwähnten Kapiteln erwähnten Beträge zeigen den tatsächlichen Mittelabfluss und unterscheiden sich demzufolge von der Optik der Kreditbeschlüsse.

Der Abschreibungsbeginn von Grossvorhaben erfolgt in der Erfolgsrechnung jeweils im zweiten Kalenderjahr nach der Beschlussfassung.

<i>in Mio. Franken (Nettozahlen)</i>	Planjahr 2018	Planjahr 2019	Planjahr 2020	Planjahr 2021	Planjahr 2022
<i>Hochbauten (IR)</i>	174,1	300,0	10,0	10,0	10,0
<i>B+R (ER)</i>	28,2	30,0	30,0	30,0	30,0
Total	202,3	330,0	40,0	40,0	40,0
Durchschnitt 2018-2022.....	130,5				

Die in obiger Tabelle aufgeführten Werte basieren auf dem Beschluss der Regierung zum Hochbautenprogramm 2017. Weiter ist berücksichtigt, dass als Folge der zusätzlich erforderlichen Volksabstimmung über das Vorhaben «Erneuerung und Umbau des Theaters St.Gallen (KRB 35.17.01)» das Beschlussjahr von 2017 auf voraussichtlich 2018 verschoben wird. Mit Blick auf die zukünftigen Entwicklungen wird auf die Investitionsplanung 2018-2027 verwiesen, welche Bestandteil des Aufgaben und Finanzplans 2019-2021 sein wird. Dieser wird von der Regierung im Dezember 2017 verabschiedet.

5 Finanzierungsausweis und Verschuldung

5.1 Finanzierungsausweis und Selbstfinanzierungsgrad

5.1.1 Finanzierungsausweis

Der Finanzierungsausweis stellt die Nettoinvestitionen der Selbstfinanzierung gegenüber. Letztere entspricht der Summe aus den Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen und dem Saldo der Erfolgsrechnung. Für das Budget 2018 ergibt sich folgendes Bild:

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018
Nettoinvestitionen.....	839,0	442,6
abzüglich Abschreibungen des Verwaltungsvermögens.....	-146,7	-137,0
abzüglich Saldo Erfolgsrechnung	-289,2	+1,1
Finanzierungsfehlbetrag	403,1	306,7

Der Finanzierungsfehlbetrag weist darauf hin, in welchem Umfang der Staat zur Finanzierung des Budgets fremde Mittel beschaffen muss. Die Nettoinvestitionen nehmen gegenüber dem Vorjahr stark ab. Zudem verschlechtert sich der Saldo der Erfolgsrechnung, was hauptsächlich auf den Wegfall der Effekte aus der Übertragung der Spitalimmobilien im Jahr 2017 zurückzuführen ist. Einerseits führt der Wegfall zu einem erheblich schlechteren Rechnungsergebnis. Andererseits fallen dadurch auch die mit der Übertragung in Zusammenhang stehende Dotationskapitalerhöhung sowie die Darlehensgewährung an die Spitalverbunde weg. Im Budgetjahr belastet die Einmaleinlage in die Pensionskasse die Investitionsrechnung noch mit 128 Mio. Franken statt 202,5 Mio. Franken. Insgesamt führen vor allem die stark abnehmenden Nettoinvestitionen zur Abnahme des Finanzierungsfehlbetrags (vgl. auch Kapitel 4.2 Investitionsrechnung).

5.1.2 Selbstfinanzierungsgrad

Es gilt anzumerken, dass der Selbstfinanzierungsgrad bei einem interkantonalen Vergleich nicht nur von der aktuellen Haushaltslage (Nettoinvestition und Saldo der Erfolgsrechnung) abhängig ist, sondern auch von der Abgrenzung zwischen Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung sowie von der Abschreibungspraxis. Die Abgrenzung der Investitionen liegt mit 3 Mio. Franken im Kanton St.Gallen deutlich höher als in anderen Kantonen. Die Erfolgsrechnung enthält Ausgaben mit investivem Charakter von rund 240 Mio. Franken. Deren Berücksichtigung bei den Nettoinvestitionen und dem Saldo der Erfolgsrechnung (und je nach Abschreibungsmodus bei den Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen) hat eine entsprechende Auswirkung auf die Höhe des Selbstfinanzierungsgrads.

5.2 Verschuldung

Die Verschuldung entspricht dem Verwaltungsvermögens (bzw. den aktivierten Nettoinvestitionen), welches zu Lasten künftiger Haushaltsperioden abzuschreiben ist. Sie sagt nichts über die Vermögenslage des Kantons aus; Nettoschuld bzw. Nettovermögen ergeben sich erst aus der Gegenüberstellung von Verschuldung (abzuschreibendes Verwaltungsvermögen) und Eigenkapital.

Ausgehend vom Stand Ende 2016 ergibt sich aus der mutmasslichen Rechnung 2017 und dem Budget 2018 nachstehende Entwicklung des Verwaltungsvermögens:

in Mio. Fr.	Total
Verwaltungsvermögen Stand Ende 2016	1'028,0
Nettoinvestition 2017	603,2
Abschreibung auf dem Verwaltungsvermögen 2017	-150,0
Verwaltungsvermögen Stand mutmassliche Rechnung 2017	1'481,2
Nettoinvestition 2018	442,6
Abschreibung auf dem Verwaltungsvermögen 2018	-137,0
Verwaltungsvermögen Stand Budget 2018	1'786,8

Im Jahr 2017 nimmt das Verwaltungsvermögen mutmasslich um 453,2 Mio. Franken zu und kommt bei rund 1'481 Mio. Franken zu liegen. Im Jahr 2018 wird das Verwaltungsvermögen um weitere 305,6 Mio. Franken ansteigen. Die mutmassliche Zunahme im Jahr 2017 ist vor allem auf die Übertragung der Spitalimmobilien (Gewährung Darlehen an Spitäler zur Finanzierung von Neubauten und der Erhöhung des Dotationskapitals bei den Spitalverbunden) zurückzuführen. Im Jahr 2018 ist hauptsächlich die geplante Einmaleinlage bei der St.Galler Pensionskasse (sgpk) von 128 Mio. Franken für die Zunahme des Verwaltungsvermögens verantwortlich.

Ein Mass für die Verschuldung der öffentlichen Hand nach HRM2 ist die Kennzahl «Nettoschuld I». Sie zeigt unter anderem auf, wie volatil ein Gemeinwesen auf Zinsschwankungen reagieren wird. Sie entspricht dem Verwaltungsvermögen abzüglich dem Eigenkapital. Im Fall des Kantons St.Gallen resultiert aus dieser Berechnung eine positive Nettoschuld I, d.h. eine Nettoverschuldung.

in Mio. Fr.	RE 2015	RE 2016	mutm.RE 2017	B 2018
Verwaltungsvermögen	1'063,8	1'028,0	1'481,2	1'786,8
- Eigenkapital	-988,7	-945,2	-1'246,5	-1'218,1
Nettoschuld I (+ Schuld / - Vermögen).....	75,1	82,8	234,7	568,7

Der mutmassliche Anstieg der Nettoschuld I im Jahr 2018 ist vor allem auf die höheren Investitionsvolumen (u.a. im Finanzierungsbereich) zurückzuführen. Auf der anderen Seite ist eine Abnahme des weiteren Eigenkapitals (v.a. Abnahme Strassenfonds) geplant. Insgesamt wächst das Verwaltungsvermögen stärker als das Eigenkapital, dies obwohl aus dem freien sowie dem besonderen Eigenkapital für das Jahr 2018 keine Bezüge geplant sind.

5.3 Schuldendienst

5.3.1 Zinsensaldo

Der Zinsensaldo ergibt sich aus der Gegenüberstellung der Passivzinsen und der Vermögenserträge.

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018
Passivzinsen (Aufwand).....	25,9	20,4
Interne Verzinsung	0,0	0,0
Vermögenserträge	-368,4	-62,8
Zinsensaldo (Nettozinsertrag inkl. a.o. Aufwertungsgewinn)...	-342,5	-42,4
A.o. Aufwertungsgewinn	304,7	-
Zinsensaldo (Nettozinsertrag exkl. a.o. Aufwertungsgewinn)	-37,8	-42,4
in Steuerfussprozenten	-2,9	-3,3

Die Vermögenserträge des Vorjahresbudgets fallen aufgrund der Übertragung der Spitalimmobilien und dem damit zusammenhängenden ausserordentlichen Aufwertungsgewinn von rund 305 Mio. Franken massiv höher aus. Bereinigt man den Zinsensaldo jedoch um den ausserordentlichen Aufwertungsgewinn, resultiert ein mit dem Budget 2018 vergleichbarer Zinsensaldo. Der Nettozinsenertrag macht im 2018 rund 3,3 Steuerprozent aus.

5.3.2 Berechnung Schuldendienst

Der Schuldendienst entspricht der Differenz zwischen der Belastung des allgemeinen Staatshaushalts durch die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen aus allgemeinen Mitteln und der Entlastung aus dem Zinsensaldo.

in Mio. Fr.	Budget 2017	Budget 2018
Abschreibungen auf Verwaltungsvermögen aus allgemeinen Mitteln	77,3	70,4
Zinsensaldo (bereinigt um den a.o. Aufwertungsgewinn)	-37,8	-42,4
Schuldendienst	39,5	28,0
in Steuerfussprozenten	3,0	2,2

Die sinkenden Abschreibungen (Strassen und Hochbauten sowie übriges Verwaltungsvermögen) führen dazu, dass im Budget 2018 der Schuldendienst um rund 11,5 Mio. Franken auf 28 Mio. Franken sinkt. Bezogen auf den Steuerertrag bedeutet dies, dass 2,2 Steuerprozent für den Schuldendienst aufgewendet werden müssen.

5.3.3 Negativzinsen im Budget 2018

Die Negativzinsen sind im Budget 2018 im Rechnungsabschnitt 5500 Vermögenserträge in der Kontengruppe 329 Andere Passivzinsen eingestellt. Die aktuelle Situation sieht wie folgt aus:

in Mio. Fr.	RE 2016	mutm. RE 2017	B 2018
Negativzinsen Rechnung 2016	1,9	-	-
Negativzinsen 1. Halbjahr 2017	-	0,8	-
Negativzinsen 2. Halbjahr 2017 (mutmasslich)	-	0,9	-
Negativzinsen Budget 2018	-	-	0,7
Total	1,9	1,7	0,7
Ø-Liquiditätsbestand mit Negativverzinsung	280,0	340,0	150,0

Im November 2016 wurden zur Finanzierung der Spitalbautätigkeit (u.a. Darlehen an die Spitalverbände) Fremdkapital von 200 Mio. Franken beschafft. Diese zusätzliche Liquidität wird seitdem, je nach Bautätigkeit an die Spitalanlagegesellschaften ausbezahlt. Während dieser Zeit ist die Negativverzinsung auf dieser Liquidität nicht zu vermeiden. Diese Opportunitätsverluste sind jedoch anteilmässig in die Berechnung der Darlehenskonditionen eingeflossen.

Die Negativverzinsung auf der freien Liquidität beträgt 0,75 Prozent. Zusätzlich bestehen noch entsprechende Anlagen, die zur Reduzierung dieses Negativzinssatzes in Form von Cash-Deposit-Konten mit Sonderkonditionen und festen Kündigungsfristen sowie Geldmarktfonds. Diese Anlagen wirken sich auch noch auf andere Konten im Rechnungsabschnitt 5500 Vermögenserträge aus.

5.3.4 Abschreibungen

Die Abschreibungen auf dem Verwaltungsvermögen gehen aus dem Abschreibungsplan hervor (vgl. Anhang 2, Begründungen und Erläuterungen zur Erfolgsrechnung, Rechnungsabschnitt 5505). Die Abschreibungen auf eigenen Investitionen und Investitionsbeiträgen nehmen im Vergleich zum Budget 2018 um 7,6 Mio. Franken ab.

Bei den Strassenbauten richten sich die Abschreibungen nach den verfügbaren, zweckgebundenen Mitteln und dem Abschreibungsbedarf. Die Abschreibungen sind im Vergleich zum Vorjahr um 2,8 Mio. Franken tiefer budgetiert. Damit können die gesamten für das Jahr 2018 vorgesehenen Nettoinvestitionen von 66,6 Mio. Franken im Bereich Strassenbau abgeschrieben werden.

Die Abschreibungen auf dem Finanzvermögen (vor allem Debitorenverluste und Wertberichtigungen auf Debitoren) bewegen sich im gleichen Rahmen wie im Vorjahr.

6 Finanzkennzahlen

6.1 Einleitung

Im Rahmen der Umsetzung von HRM2 wurde in der Berichterstattung zur Rechnung 2014 erstmals ein umfassendes Kennzahlenset ausgewiesen. Die für die Führung des Finanzhaushalts massgebenden Finanzkennzahlen sind nachfolgend aufgeführt. Die Finanzkennzahlen der Jahre 2011 bis 2013 wurden gemäss HRM2-Grundlagen berechnet, was die Vergleichbarkeit mit den Werten der Jahre 2014ff. ermöglicht.

6.2 Finanzkennzahlen nach HRM2

Selbstfinanzierungsgrad (Selbstfinanzierung / Nettoinvestitionen)	RE 2012	-64,7%
Diese Kennzahl gibt an, bis zu welchem Grad die neuen Nettoinvestitionen aus selbst erarbeiteten Mitteln des entsprechenden Jahres finanziert werden können.	RE 2013	44,9%
	RE 2014	22,6%
	RE 2015	166,5%
	RE 2016	92,2%
	B 2017	45,9%
	B 2018	26,2%

Der Selbstfinanzierungsgrad ist per Ende 2015 stark angestiegen. Dies ist einerseits auf den gegenüber dem Jahr 2014 um rund 130 Mio. Franken höheren Ertragsüberschuss zurückzuführen. Andererseits nahmen die Nettoinvestitionen 2015 gegenüber den Vorjahren wesentlich ab. Dies ist vor allem auf die im Jahr 2014 erfolgte Ausfinanzierung der St.Galler Pensionskasse im Umfang von rund 270 Mio. Franken zurückzuführen. Die Abnahme des Selbstfinanzierungsgrads auf die Rechnung 2016 war vor allem auf das gegenüber dem Rechnungsjahr 2015 um 146,4 Mio. Franken tiefere Rechnungsergebnis zurückzuführen. Aufgrund der weiterhin hohen Nettoinvestitionen in den Jahren 2017 (u.a. Erhöhung Dotationskapital Spitalverbunde und der damals geplanten Einmaleinlage Pensionskasse von alt 202,5 Mio. Franken) und 2018 (Einmaleinlage Pensionskasse von neu 128 Mio. Franken) sowie einem für das Jahr 2018 gegenüber 2017 tiefer budgetierten Rechnungsergebnis nimmt der Selbstfinanzierungsgrad weiter ab.

Zinsbelastungsanteil (Nettozinsaufwand / laufender Ertrag)	RE 2012	0,28%
Diese Kennzahl drückt aus, welcher Anteil des Ertrags zur Begleichung der Nettozinsen verwendet wird.	RE 2013	0,46%
	RE 2014	0,57%
	RE 2015	0,50%
	RE 2016	0,50%
	B 2017	0,50%
	B 2018	0,40%

Der Zinsbelastungsanteil hat sich aufgrund von zunehmendem Zinsaufwand als Folge erhöhter Fremdkapitalaufnahme bis ins Jahr 2017 erhöht. Trotz künftig weiterhin notwendiger Fremdkapitalaufnahmen wird er sich aufgrund der noch immer anhaltenden Tiefzinsphase nicht weiter erhöhen und auf dem Niveau der Vorjahre verharren.

Kapitaldienstanteil (Kapitaldienst / laufender Ertrag)	RE 2012	3,1%
Diese Kennzahl gibt an, welcher Anteil des laufenden Ertrags zur Begleichung der Zinsen und Abschreibungen verwendet wird.	RE 2013	3,3%
	RE 2014	3,9%
	RE 2015	3,8%
	RE 2016	4,7%
	B 2017	3,8%
	B 2018	3,6%

Der Kapitaldienstanteil nahm in der Rechnung 2016 gegenüber der Rechnung 2015 aufgrund von höherem Abschreibungsaufwand (Hochbauten, u.a. Fachhochschule St.Gallen) und praktisch unverändertem Nettozinsaufwand um 1 Prozent zu. Der Nettozins wie auch der Abschreibungsaufwand nehmen im Budget 2018 gegenüber dem Vorjahresbudget leicht ab. Dies zeigt sich mit einer leichten Abnahme auch in der Kennzahl für das Jahr 2018.

Investitionsanteil (Bruttoinvestitionen / Gesamtausgaben)	RE 2012	5,5%
Diese Kennzahl gibt Auskunft über die Aktivität im Bereich der Investitionen.	RE 2013	3,9%
	RE 2014	10,3%
	RE 2015	4,8%
	RE 2016	4,6%
	B 2017	19,7%
	B 2018	10,2%

Der Anstieg des Investitionsanteils im Rechnungsjahr 2014 war auf die einmalige Ausfinanzierung der sgpk zurückzuführen. Der im Vorjahresbudget 2017 markante Anstieg stand hauptsächlich im Zusammenhang mit der Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde. In diesem Zusammenhang wurde den Spitalverbunden Darlehen zur Finanzierung von bereits begonnenen bzw. von anstehenden Bauprojekten gewährt und das Dotationskapital bei den Spitalverbunden erhöht. Hinzu kam die damals vorgesehene Einmaleinlage in die Pensionskasse. Die Einmaleinlage wurde nun auf das Jahr 2018 verschoben und auf 128 Mio. Franken herabgesetzt, was sich auch in der Kennzahl äussert.

6.3 Weitere Finanzkennzahlen

Bereinigter Aufwand indexiert (indexierte Entwicklung)	RE 2010	100,0
Diese Kennzahl gibt Auskunft über die jährliche Entwicklung des bereinigten Aufwands (RE 2010: Indexwert 100.0).	RE 2011	103,5
	RE 2012	104,3
	RE 2013	106,4
	RE 2014	107,5
	RE 2015	110,5
	RE 2016	115,1
	B 2017	117,0
	B 2018	119,4

Der bereinigte Aufwand nimmt im Budget 2018 um 2,0 Prozent zu (vgl. für weitere Details Kapitel 3.3.1 zum Aufwandwachstum).

Staatsquote indexiert (Bereinigter Aufwand / Bruttoinlandprodukt Schweiz [BIP])	RE 2010	100,0
Diese Kennzahl gibt Auskunft über die jährliche Entwicklung der Staatsquote (RE 2010: Indexwert 100.0).	RE 2011	102,0
	RE 2012	101,3
	RE 2013	101,5
	RE 2014	100,8
	RE 2015	102,4
	RE 2016	105,3
	B 2017	105,2
	B 2018	105,2

Im Jahr 2016 erhöht sich die Staatsquote, da sich in diesem Jahr das gesamtwirtschaftliche Wachstum der Schweiz (BIP-Wachstumsannahmen: 2016:+1.4 Prozent) mutmasslich langsamer entwickelt als dasjenige des bereinigten Aufwands des Kantons St.Gallen. Für das Jahr 2018 wird ein BIP-Wachstum von 1,9 Prozent erwartet. Da sich der bereinigte Aufwand in diesem Zeitraum um 2,0 Prozent erhöht, kommt die Staatsquote praktisch auf dem Vorjahreswert zu stehen (vgl. auch Kapitel 3.3.1 zum Aufwandwachstum).

Steuerquote indexiert (Direkte Steuern / Bruttoinlandprodukt Schweiz [BIP])	RE 2010	100,0
Diese Kennzahl gibt Auskunft über die jährliche Entwicklung der Steuerquote (RE 2010: Indexwert 100.0).	RE 2011	99,6
	RE 2012	108,2
	RE 2013	116,4
	RE 2014	120,1
	RE 2015	123,9
	RE 2016	124,9
	B 2017	125,6
	B 2018	126,5

Die indexierte Steuerquote weist in den Jahren 2012 und 2013 bedeutende Anstiege aus. Diese sind auf die kantonalen Steuerfusserhöhungen in den Jahren 2012 (von 95 auf 105 Prozent) und 2013 (von 105 auf 115 Prozent) zurückzuführen. Der leichte Anstieg im Jahr 2018 ist auf ein höheres Wachstum bei den prognostizierten Steuererträgen im Vergleich zum gesamtwirtschaftlichen Wachstum der Schweiz zurückzuführen.

Transferanteil (Transferaufwand / bereinigter Aufwand Kanton)	RE 2012	74,4%
Diese Kennzahl drückt aus, wie hoch der Anteil des gesamten Transferaufwands am bereinigten Aufwand des Kantons ist.	RE 2013	73,4%
	RE 2014	74,6%
	RE 2015	74,9%
	RE 2016	74,8%
	B 2017	75,4%
	B 2018	76,0%

Der Kantonshaushalt ist ein typischer Transferhaushalt. Knapp drei Viertel des bereinigten Aufwands des Kantons werden im Jahr 2018 an die Gemeinden, Empfänger von Staatsbeiträgen und weitere Subventionsempfänger ausgerichtet. Gegenüber den Vorjahren hat der Transferanteil am kantonalen Aufwand weiter leicht zugenommen.

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

Die Zunahme der Transferquote Kanton / Gemeinden von der Rechnung auf das Budget 2017 waren darauf zurückzuführen, dass der bereinigte Aufwand des Kantons mit lediglich 1,7 Prozent zunahm und die Nettotransferzahlungen an die Gemeinden mit 5,2 Prozent überproportional wuchsen. Im Budget 2018 nimmt der Anteil des Nettoaufwands zugunsten der Gemeinden am bereinigten Aufwand des Kantons gegenüber dem Vorjahr leicht ab. Dies ist auf ein im Budget 2018 gegenüber dem Budget 2017 leicht höherer bereinigter Aufwand bei praktisch unverändertem Transferaufwand an die Gemeinden zurückzuführen.

Transferquote Bund / Kanton (netto Transferertrag vom Bund / laufender Ertrag Kanton)	RE 2012	23,0%
Diese Kennzahl drückt aus, welchen Anteil der Transferertrag vom Bund am laufenden Ertrag des Kantons ausmacht.	RE 2013	22,1%
	RE 2014	21,8%
	RE 2015	21,8%
	RE 2016	21,5%
	B 2017	20,9%
	B 2018	22,7%

Die laufenden Gesamterträge nahmen im Budget 2017 stärker zu als der Nettotransferaufwand des Bundes zuhanden des Kantons, was zu einem leichten Rückgang der Transferquote Bund / Kanton im Vergleich zum Rechnungsjahr 2016 führt. Der Anstieg im Budget 2018 ist auf höhere Zahlungen aus dem Bundesfinanzausgleich zurückzuführen. Diese betragen rund 27 Mio. Franken gegenüber dem Vorjahresbudget.

7 Zentrum für Labormedizin - Selbständige öffentlich-rechtliche Anstalt mit Globalbudget und besonderem Leistungsauftrag

Nach Art. 9 des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin (sGS 320.22) bedarf der Leistungsauftrag des Zentrums für Labormedizin (ZLM) der Genehmigung durch den Kantonsrat. Die Regierung hat dem ZLM den entsprechenden Leistungsauftrag für das Jahr 2018 am 27. Juni 2017 erteilt. Mit dem Budget 2018 legt die Regierung dem Kantonsrat den Leistungsauftrag des ZLM zur Genehmigung vor. Der entsprechende Leistungsauftrag findet sich in der Beilage zu dieser Botschaft.

8 Darlehen und Sonderkredite

8.1 Darlehen an private Einrichtungen für erwachsene Menschen mit Behinderung

Mit dem Gesetz über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung (sGS 381.4; abgekürzt BehG) kann sich der Kanton seit dem Jahr 2013 bei Investitionen in die Infrastruktur gemeinnütziger privater Träger als Darlehensgeber oder als Bürge betätigen, sofern der Bedarf nachgewiesen ist.

Die Höhe der Darlehen oder Bürgschaften des Kantons beträgt in der Regel 50 Prozent, kann aber bis zu 80 Prozent der anerkannten Investitionssumme betragen (Art. 40 der Verordnung über die soziale Sicherung und Integration von Menschen mit Behinderung; sGS 381.41; abgekürzt BehV). Die Gewährung von Darlehen über 50 Prozent kann bei Spezialbauten notwendig sein, um Finanzierungslücken zu vermeiden. Diese können bei der Restfinanzierung am Kapitalmarkt entstehen, da Spezialbauten unter Umständen tiefer bewertet werden als Standardbauten. Die Verzinsung der Darlehen des Kantons orientiert sich am Markt (Art. 43 BehV). Die Laufzeit beträgt für Bauvorhaben höchstens 25 Jahre. Für übrige Investitionsvorhaben höchstens zehn Jahre.

Die Regierung befindet nach Art. 25 BehG über Darlehen bis maximal 3 Mio. Franken im Rahmen der bewilligten Kredite. Deshalb ist im Budget 2018 ein Rahmenkredit von 3 Mio. Franken für die von der Regierung zu beschliessenden Darlehen vorzusehen. Über die Gewährung von Darlehen über 3 Mio. Franken und über Bürgschaften beschliesst der Kantonsrat abschliessend. Für das Jahr 2018 wurden keine Darlehen über 3 Mio. Franken oder Bürgschaften beantragt.

8.2 Sonderkredit «Erneuerung Unterstationen und Werkleitungen auf dem Areal Psychiatrische Klinik Wil (H160)»

8.2.1 Ausgangslage

Auf dem kantonalen Grundstück Nr. 29 in Wil sind in rund vierzig Gebäuden die St.Gallischen Kantonalen Psychiatrischen Dienste Sektor Nord (KPDSN) und die Heimstätten Wil beherbergt. Die Gebäude befinden sich im Eigentum des Kantons. Die KPDSN und die Heimstätten Wil nutzen die kantonalen Bauten gegen eine Entschädigung.

Die zahlreichen Gebäude sind mit Ausnahme einzelner peripher gelegener Bauten an einen Wärmeverbund angeschlossen. Die Wärmeerzeugung ist zentral im Haus C04 untergebracht. Erdverlegte Leitungen führen die Wärme zu den Unterstationen der einzelnen Gebäude. Diese übernehmen die Aufgabe der Wärmeregulierung zwischen dem Gebäude und der Heizzentrale. Weil die Unterstationen bereits über vierzigjährig sind, können Service und Reparatur mangels Ersatzteilen kaum noch sichergestellt werden. Der Ausfall einer Unterstation unterbricht die Wärmeversorgung.

Der Kanton hat als Eigentümer des Areals auch zahlreiche Werkleitungen erstellt. Diese sind mehrheitlich erdverlegt unterhalb der Strassentrassen und auf wenigen kurzen Strecken in einem Kriech-Kanal geführt. Rund ein Drittel der Frischwasserleitungen stammt aus dem Jahr 1900 und ist noch aus Gusseisen. Die wiederholten Leitungsbrüche verursachten in den letzten Jahren durch die Ausspülung im Erdreich hohen Sachschaden im Untergrund und an der Oberfläche. Die Behebung dieser Schäden ist sehr kostenintensiv und muss jeweils dringlich angegangen werden. Hinzu kommen die aufwendigen Provisorien und Wiederinbetriebnahmen der Systeme. Die übrigen Frischwasserleitungen sind jünger und in einem besseren Zustand, sodass diese noch mindestens weitere 30 Jahre in Gebrauch sein können.

8.2.2 Bedürfnisse

Unterstationen

Einige Anlageteile der Unterstationen stammen aus den 1970er Jahre und haben das Ende der vorgesehenen Nutzungsdauer längst überschritten. Nur durch laufende Instandhaltung kann ein Ausfall noch hinausgezögert werden. Die Unterstationen und insbesondere die Prozessoren, Fühler, Antriebselemente, Schaltschränke und die Leitebene müssen deshalb dringend erneuert werden. Durch die Erweiterung der Datenübertragung zur Regelung und Steuerung des Verbrauchs zwischen allen Unterstationen können Energieverluste in den Sommermonaten durch unnötige Wärmelieferungen an die Gebäude vermieden werden.

Werkleitungen

Mit der Erneuerung der gusseisernen Frischwasserleitungen ist einerseits die Betriebssicherheit für die Nutzer und andererseits – aufgrund der Nutzung desselben Leitungsnetzes für die Hydranten – auch die Versorgungssicherheit der Feuerwehr mit Löschwasser wieder herzustellen.

Die Rohrleitungen des Misch-Abwassersystem wurden mit einem Kanalfernsehgerät überprüft. Dabei wurden verschiedene Abnutzungsspuren, Beschädigungen, Querschnittsverringerungen oder Undichtigkeiten erkannt. Die Instandsetzung dieser Mängel ist erforderlich, um unkontrolliertes Versickern des Abwassers wie auch Schmutzwasserrückstau in die Gebäude mit Folgeschäden zu verhindern.

8.2.3 Bauvorhaben

Zielsetzung

Das Sanierungsvorhaben berücksichtigt die Vorgaben der Immobilienstrategie Hochbauten. Die Massnahmen zur Erneuerung der Unterstationen und der Werkleitungen stellen die Betriebssicherheit wieder her, reduzieren die Unterhalts- und Betriebskosten, steigern die Energieeffizienz und reduzieren den Verbrauch von nichterneuerbaren Energien. Das Vorhaben erfüllt somit folgende Ziele der Immobilienstrategie:

- Sicherstellen der Werterhaltung von Bauten und Anlagen
- Preiswerte Betriebskosten
- Reduzieren des Stromverbrauchs als Energiegrossverbrauch
- Energieeffizienz im Gebäude

Mit den geplanten Massnahmen wird auch ein nachhaltiger Beitrag zum Abbau des aufgestauten Unterhalts geleistet.

Unterstationen

Externe Unternehmer wurden damit beauftragt, sämtliche Unterstationen zu begehen und einen Instandsetzungsplan zu erstellen. Je nach Zustand werden sanierungsbedürftige Elemente der Regulierungs-, Heizung, Lüftungs- und Sanitäreanlagen ersetzt.

Werkleitungen

Frischwasserleitungen

Die alten Gusseisenleitungen werden vollständig ersetzt. Dies entspricht rund einem Drittel aller Frischwasserleitungen auf dem Areal. Bei den verbleibenden Leitungen kann mit einer weiteren Nutzungsdauer von rund 30 Jahren gerechnet werden. Die neuen Leitungen werden mit Kunststoffrohren verlegt und werden wiederum mehrere Jahrzehnte in Gebrauch sein.

Abwasserleitungen

Die Kanalfernsehaufnahmen haben bestätigt, dass kein Ersetz des Rohrsystems notwendig ist und das bestehende instandgesetzt werden kann. Die Ablagerungen in den Rohren werden mechanisch ausgefräst und bei innenliegenden Schädstellen eine tragfähige Beschichtung, ein sogenannter Inliner, angebracht. Vom gesamten Leitungsnetz auf dem Areal sind bei rund 60 Prozent Massnahmen erforderlich.

Energie und Ökologie

Die Psychiatrische Klinik und die Heimstätten sind gemäss Energiegesetz des Kantons St.Gallen Energie-Grossverbraucher. Um den gesetzlichen Verpflichtungen als Grossverbraucher nachzukommen besteht seit dem 1. Januar 2014 eine Zielvereinbarung auf der Basis der Energieagentur der Wirtschaft. Die in diesem Projekt beschriebenen Erneuerungen bilden einen wesentlichen Bestandteil der in der Zielvereinbarung geplanten wirtschaftlichen Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Durch diese Verbesserungen wird ein dauerhafter «Nichtverbrauch» von Energie und damit ein ökologischer und ökonomischer Nutzen erreicht. Zudem werden Energieoptimierungen durch solche Systeme optimal unterstützt und dadurch zusätzliche Sparmöglichkeiten realisiert. Berechnungen haben ergeben, dass durch die Massnahmen an den Unterstationen die Energie von rund 17 Einfamilienhäusern eingespart werden kann. Diese prognostizierte Einsparung resultiert, indem in den Sommermonaten alle Frischwasserspeicher parallel geladen und dann die Temperatur im Fernwärmenetz reduziert werden kann. Dies war bis anhin nicht möglich, da nicht alle Gebäude mit dem Leitsystem verbunden waren. Alte Umwälzpumpen werden mit neuen ersetzt, die weniger Strom benötigen und die Drehzahl automatisch anpassen. Die Armaturen und Leitungen in den Unterstationen werden bei Bedarf neu wärmegeklämt, woraus eine zusätzliche Energieeinsparung resultiert.

8.2.4 Anlagekosten, Finanzierung und Termine

Anlagekosten

Auf der Basis von Bestandesplänen, Aufnahmen, Erfahrungen und Begehungen vor Ort wurden folgende Sanierungskosten ermittelt (Kostengenaugigkeit +/- 15 Prozent):

	Kosten in Franken
Erneuerung Unterstationen (Leitsystem, Heizung, Lüftung, Sanitär)	2'900'000
Erneuerung Frischwasserleitungen und Oberflächenwiederherstellung	1'200'000
Instandsetzung Misch-Abwassersystem	600'000
Unvorhergesehenes	400'000
Total inkl. MWST	5'100'000

Die Aufteilung in werterhaltende und wertvermehrnde Kosten präsentiert sich wie folgt⁸:

	Wererhaltende Kosten in Franken	Wertvermehrnde Kosten in Franken
Erneuerung Unterstationen (Leitsystem, Heizung, Lüftung, Sanitär)	2'600'000	300'000
Erneuerung Frischwasserleitungen und Oberflächenwiederherstellung	1'200'000	0
Instandsetzung Misch-Abwassersystem	600'000	0
Unvorhergesehenes	400'000	0
Total inkl. MWST	4'800'000	300'000

Der ausgewiesene Mehrwert beruht darauf, dass neu alle Gebäude mit dem Leitsystem verbunden und die Anlagenteile auf dem neusten Stand der Technik sind. Weiter werden noch nicht gedämmte Leitungen neu mit Wärmedämmung versehen. Anderweitige Mehrwerte sind nicht erkennbar.

⁸ Zuteilung nach St.Galler Steuerbuch (StB 44 Nr.2 + Nr.3).

Bauteuerung

Die vorliegenden Anlagekosten beruhen auf dem schweizerischen Baupreisindex vom April 2016 (Teilindex Hochbau Schweiz 99.4 Punkte, Basis Oktober 2015 = 100). Aufgrund der zu erwartenden Planungs- und Bauzeit sind teuerungsbedingte Mehrkosten nicht auszuschliessen.

Finanzierung und Kreditbedarf

Der Kreditbedarf beträgt 5,1 Mio. Franken. Es sind keine Beiträge Dritter zu erwarten.

Termine

Start und schrittweise Ausführung Mitte 2018

Ende Ausführung 2022

8.2.5 Finanzielle Auswirkungen

Betriebskosten

Mit der Erneuerung wird die Betriebssicherheit erhöht und der erwartete Wegfall der Folgekosten für Schadenbehebungen reduziert die Unterhaltskosten. Mit der Erneuerung der Unterstationen und der verbesserten Steuerung und Regelung der Wärme wird der Energiebedarf von rund 17 Einfamilienhäusern eingespart. Insgesamt wird eine Einsparung der Betriebskosten von rund 60'000 Franken pro Jahr prognostiziert.

Nutzen und Wirtschaftlichkeit

Die Betriebssicherheit kann ohne eine funktionierende Ver- und Entsorgung aller Gebäude nicht gewährleistet werden. Es kann daher nicht auf die Massnahmen verzichtet werden. Die Massnahmen an den Leitungssystemen sind auf einen langfristigen Nutzen ausgerichtet und werden wiederum mehrere Jahrzehnte einen Nutzen leisten.

Investitionsplanung

Das Investitionsvorhaben ist im Investitionsprogramm 2018-2027 berücksichtigt. Die erforderlichen Mittel sind in der Investitionsrechnung des Aufgaben- und Finanzplanes eingestellt. Der Kredit von 5,1 Mio. Franken wird der Investitionsrechnung belastet und abgeschrieben.

8.2.6 Finanzrechtliches

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgabe von 300'000 bis 1'500'000 Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum.

In Bezug auf den Unterhalt der Gebäuden geht die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass Ausgaben für den blossen Gebäudeunterhalt (d.h. werterhaltende Ausgaben) grundsätzlich als gebunden, solche für die Erweiterung oder die Ergänzung staatlicher Gebäude (d.h. wertvermehrnde Ausgaben) als neu zu betrachten sind (BGE 111 Ia 34 Erw. 4c S. 37).

Erneuerung und Instandsetzungen bewirken Ausgaben von 5,1 Mio. Franken. Davon entfallen 4,8 Mio. Franken auf werterhaltende Massnahmen, die eine gebundene Ausgabe darstellen. Die verbleibenden 300'000 Franken entfallen auf wertvermehrnde Massnahmen und sind damit eine einmalige neue Ausgabe. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt somit nicht dem fakultativen Finanzreferendum. Da der wertvermehrnde Kostenanteil unter 3,0 Mio. Franken liegt, kann das Vorhaben in einer Lesung beraten werden.

8.3 Sonderkredit «Arealinterner Wärmeverbund und energetische Instandsetzung Werkstattgebäude G1 mit Wärmeübergabestation auf dem Areal der Strafanstalt Saxerriet (H162)»

8.3.1 Ausgangslage

Die Strafanstalt Saxerriet ist eine offene Strafanstalt für Männer und verfügt insgesamt über 135 Plätze für Normalvollzug, Arbeitsexternat und Halbgefängenschaft. Es werden alle Deliktgruppen und Täterkategorien aufgenommen, es sei denn, es handle sich um offensichtlich fluchtgefährdete oder gemeingefährliche Täter. Die Anstalt bietet für die Insassen in Industrie und Gewerbe, in der Landwirtschaft sowie im inneren Dienst Arbeitsplätze mit unterschiedlichen Anforderungen. Sie untersteht dem Amt für Justizvollzug im Sicherheits- und Justizdepartement. Der Kanton St.Gallen hat sich gegenüber dem Ostschweizerischen Strafvollzugskordat verpflichtet, die Strafanstalt Saxerriet für den gemeinsamen Vollzug von Freiheitsstrafen bereitzustellen und zu führen.

Die Anstalt verfügt über zahlreiche Gebäude mit unterschiedlichen Nutzungen (Wohntrakte für die Insassen, Gebäudeteile für die Verwaltung, verschiedene Gebäude des Guts- und Gewerbebetriebes). Die Liegenschaften werden heute über autonome Heizzentralen und einen Teilverbund mit Wärme versorgt. Der Wärmebedarf wird heute zu rund zwei Dritteln durch Heizöl gedeckt. Der restliche Drittel der Wärmeerzeugung wird durch eine über 20 Jahre alte Holzschnitzelfeuerung und zu einem kleinen, nicht quantifizierten Anteil, durch diverse Elektro-Direktheizgeräte sichergestellt. Zahlreiche Wärmeerzeugungsanlagen und Heizungsverteilungen sind am Ende der technischen Nutzungsdauer oder halten die aktuellen Vorgaben bezüglich Schadstoffausstoss nicht mehr ein.

Zur Erreichung der Ziele der 2000-Watt-Gesellschaft wurde ein Gesamtkonzept zur erneuerbaren Energieversorgung erstellt. Dieses beinhaltet eine zentrale Wärmeerzeugung mit einem Wärmeverbund zwischen dem Landwirtschaftlichen Zentrum SG in Salez (LZSG), der Strafanstalt Saxerriet und dem Oberstufenzentrum Türggenau der Gemeinde Sennwald. Mit dem Ersatzneubau der Landwirtschaftsschule in Salez wird die Holzschnitzelheizung als Heizzentrale realisiert und die Verbindungsleitung zwischen Landwirtschaftlichem Zentrum und Strafanstalt Saxerriet ist in Vorbereitung. Als letzte grosse Etappe des Gesamtkonzeptes sollen auf dem Areal Saxerriet die Wärmeübergabestation im Gebäude G1, der arealinterne Wärmeverbund sowie der Anschluss des Verwaltungs- und der Vollzugstrakte realisiert werden. Dabei werden die über 20-jährige Holzschnitzelheizung im Gebäude G1 rückgebaut und die bestehende Ölheizung im Verwaltungsgebäude stillgelegt. Auf dem Areal bleiben einzelne dezentrale Öl- und Elektroheizungen noch bis ans Ende ihrer technischen und wirtschaftlichen Nutzungsdauer in Gebrauch und werden anschliessend mit kleineren Massnahmen an den Wärmeverbund angeschlossen.

8.3.2 Bedürfnisse

Wärmeerzeugung, Warmwasseraufbereitung, Gebäudeautomation

Auf dem Areal der Strafanstalt sind heute mehrheitlich Öl- und Elektroheizöfen in den Bauten für die Wärmeerzeugung und Wasseraufbereitung im Einsatz. Das Ende der technischen Nutzungsdauer mit hohem Instandhaltungsaufwand sowie die Luftreinhalteauflagen und die ökologischen Anforderungen machen eine umfassende Erneuerung notwendig. Dasselbe gilt auch für die Gebäudeautomation der Haustechnik im Vollzugstrakt.

Energetische Instandsetzung Gebäude G1

Das Gebäude G1 wurde im Jahr 1979 erstellt und dient heute als Arbeits- und Lagergebäude. Der Energieverbrauch und der Wärmeschutz der rund vierzigjährigen Gebäudehülle weisen grosse Mängel auf und sind grosszyklisch zu erneuern. So sind die Aussenwände und das Dach nur mit etwa 4 cm Innendämmung versehen und die Fenster und Türen sind undicht. Im Inneren des Gebäudes wurden verschiedene Instandsetzungsmassnahmen über die letzten Jahre vorgenommen. Einzig die Instandsetzung der sanitären Anlagen sowie einzelner Bodenbeläge sind erforderlich.

8.3.3 Bauvorhaben

Zielsetzung

Das Sanierungsvorhaben berücksichtigt die Vorgaben der Immobilienstrategie Hochbauten. Die Massnahmen zur Erneuerung der Wärmeversorgung und zur Instandsetzung des Gebäudes G1 stellen die Betriebssicherheit wieder her, reduzieren die Unterhalts- und Betriebskosten, steigern die Energieeffizienz und reduzieren den Verbrauch von nichterneuerbaren Energien. Das Vorhaben erfüllt somit folgende Ziele der Immobilienstrategie:

- Sicherstellen der Werterhaltung von Bauten und Anlagen
- Preiswerte Betriebskosten
- Reduzieren des Stromverbrauchs der Energiegrossverbraucher
- Energieeffizienz im Gebäude
- Nutzung erneuerbarer Energie mit Photovoltaik

Mit den geplanten Massnahmen wird auch ein nachhaltiger Beitrag zum Abbau des aufgestauten Unterhalts geleistet.

Wärmeverbund

Die Wärmeverteilung zu den einzelnen Unterstationen erfolgt über ein Fernleitungsnetz und wird in zwei Gruppen (Süd und Nordwest) aufgeteilt. Veraltete Ölheizungen werden rückgebaut und durch neue Unterstationen ersetzt. Ebenso werden die Wärmeverteilungen angepasst. Weiter werden Hydraulik und Gebäudeautomation erneuert sowie ein Notkessel mit Gasbetrieb für eine Teilabdeckung installiert. Die bestehende Fernwärmeleitung zwischen dem Gebäude G1 und dem Ökonomiegebäude weist keine Anzeichen einer Beschädigung auf und kann während weiteren 20 bis 30 Jahren verwendet werden.

Energetische Instandsetzung Gebäude G1

Das ausgearbeitete energetische Instandsetzungskonzept für die Erneuerung der Aussenhülle schlägt eine mit Holz verkleidete Aussenwärmedämmung, einen neuen Dachaufbau mit zusätzlicher Wärmedämmung sowie das Austauschen der Fenster, Storen und Tore vor.

Photovoltaik-Anlagen auf Gebäude G1

Das Dach des Gebäudes eignet sich für die Installation einer Photovoltaik-Anlage mit einer Fläche von rund 1'000 m². Zusammen mit der geplanten Photovoltaik-Anlage von rund 1'600 m² auf dem Neubau des Unterhalts- und Handwerkerzentrum kann ein Jahresertrag von bis zu 375'000 kWh Strom erzielt werden, was rund 30 Prozent des gesamten Strombedarfs auf dem Areal ausmacht. Mit der Erneuerung der Dachfläche können durch die Integration der PV-Anlage konstruktive Synergien genutzt werden.

Energie und Ökologie

Das «Energiekonzept Kanton St. Gallen»⁹ strebt eine sichere, wirtschaftliche und umweltschonende Energieversorgung für den Kanton an. Hauptziele des St.Galler Energiekonzepts sind für die Zeit bis zum Jahr 2020 die Erhöhung der Energieeffizienz im Gebäudebereich und die Verdoppelung der Produktion erneuerbarer Energien.

Die konkreten energetischen und nachhaltigen Anforderungen werden mit der Einhaltung der Einzelbauteilgrenzwerte gemäss «Mustervorschriften der Kantone im Energiebereich» (MuKE) für die Instandsetzung der Aussenhülle Gebäude G1, durch die Anbindung an die Holzschnitzelheizanlage sowie durch die Neuinstallation der Photovoltaik-Anlage unterstützt.

Die Strafanstalt Saxerriet ist gemäss Energiegesetz des Kantons St.Gallen ein Energie-Grossverbraucher. Um den gesetzlichen Verpflichtungen als Grossverbraucher nachzukommen, besteht seit dem 1. Januar 2014 eine

⁹ <http://www.umwelt.sg.ch/home/Themen/Energie/energiekonzept.html>

Zielvereinbarung auf der Basis der Energieagentur der Wirtschaft. Die beschriebenen Investitionen bilden einen wesentlichen Bestandteil der in der Zielvereinbarung geplanten wirtschaftlichen Massnahmen zur Steigerung der Energieeffizienz. Durch diese Verbesserungen wird ein dauerhafter «Nichtverbrauch» von Energie und damit ein ökologischer und ökonomischer Nutzen erreicht.

8.3.4 Anlagekosten, Finanzierung und Termine

Anlagekosten

Wärmeverbund

Auf Basis der Machbarkeitsstudie wurden folgende Kosten für den Wärmeverbund ermittelt (Kostengenaugigkeit +/- 15 Prozent):

	Kosten in Franken
Leitungsnetz Areal und Anschluss Salez	2'060'000
Unterstationen und Wärmeverteilung	1'130'000
Gebäudeautomation	430'000
Anpassung Hydraulik	50'000
Notkessel Gas für Teilabdeckung	150'000
Unvorhergesehenes	220'000
Total Wärmeverbund	4'040'000

Energetische Instandsetzung Gebäude G1

Auf Basis des energetischen Instandsetzungskonzepts für das Gebäude G1 wurden folgende Sanierungskosten ermittelt:

	Kosten in Franken
BKP 1 Vorbereitungsarbeiten	273'000
BKP 2 Gebäude	1'521'000
BKP 4 Umgebung	18'000
BKP 5 Baunebenkosten	58'000
BKP 6 Unvorhergesehenes	130'000
Total energetische Instandsetzung Gebäude G1	2'000'000

Photovoltaik-Anlage Gebäude G1

Die Kosten für die Photovoltaik-Anlagen auf dem Dach des Gebäudes G1 betragen:

	Kosten in Franken
PV-Anlage Gebäude G1	280'000
Unvorhergesehenes	20'000
Total PV-Anlage	300'000

Gesamtübersicht Kosten

	Kosten in Franken
Total Wärmeverbund Areal und Anschluss Salez	4'040'000
Total energetische Instandsetzung Gebäude G1	2'000'000
Total PV-Anlage Gebäude G1	300'000
Total Massnahmen	6'340'000

Die Aufteilung der Kosten in wertvermehrnde und werterhaltende Anteile präsentiert sich wie folgt¹⁰:

	werterhaltende Kosten in Franken	wertvermehrnde Kosten in Franken
Wärmeverbund Areal und Anschluss Salez	4'040'000	0
Energetische Instandsetzung Gebäude G1	2'000'000	0
PV-Anlage Gebäude G1	0	300'000
Kostenaufteilung Massnahmen	6'040'000	300'000

¹⁰ Zuteilung nach St.Galler Steuerbuch (StB 44 Nr.2 + Nr.3)

Bauteuerung

Die vorliegenden Anlagekosten beruhen auf dem schweizerischen Baupreisindex vom April 2016 (Teilindex Hochbau Schweiz 99.4 Punkte, Basis Oktober 2015 = 100). Aufgrund der zu erwartenden Planungs- und Bauzeit sind teuerungsbedingte Mehrkosten nicht auszuschliessen.

Finanzierung und Kreditbedarf

Aufgrund des Bundesgesetzes über die Leistungen des Bundes für Straf- und Massnahmenvollzug (SR 341; abgekürzt LSMG) und der dazugehörigen Verordnung (SR 341.1: abgekürzt LSMV) leistet der Bund Baubeiträge an Strafanstalten für Erwachsene im Sinne StGB. Für das geplante Bauvorhaben kann mit Bundesbeiträgen von 35 Prozent der anrechenbaren Kosten gerechnet werden. Wie hoch diese sein werden, ist noch nicht geklärt. Unter der Annahme, dass rund die Hälfte der Gesamtkosten anrechenbar sind, entspräche dies einem Betrag von rund 900'000 Franken. Eine genaue Berechnung der Bausubventionen wird erst vorgenommen, wenn ein detailliertes Projekt mit Kostenvoranschlag vorliegt.

Gesamtübersicht Kosten:

	Kosten in Franken
Total Investitionskosten	6'340'000
Abzüglich zu erwartende Bundessubventionen	900'000
Total Kreditbedarf	5'440'000

Termine

Beginn Ausführungsplanung Januar 2018
Start Ausführung Frühling 2018
Ende Ausführung Herbst 2020

8.3.5 Finanzielle Auswirkungen

Betriebskosten

Der Betrieb und die Wartung der zahlreichen Heizungsanlagen in der Strafanstalt Saxerriet sind heute sehr aufwendig, da mehrere Standorte mit unterschiedlichen Energieträgern beheizt werden. Mit dem Wechsel auf eine zentrale Wärmeerzeugung kann der Betrieb der Anlage vereinfacht werden. Die Wärmeenergie wird künftig für einen Grossteil des Gebäudeparks der Strafanstalt Saxerriet an einem zentralen Ort produziert und von dort mittels Fernleitungen zu den Verbrauchern geführt. Die Betriebs- und Wartungskosten können noch nicht detailliert dargelegt werden. Die Hochrechnung zeigt, dass ohne Berücksichtigung der Kapitalkosten sich die jährlichen Kosten von etwa 360'000 Franken auf etwa 250'000 Franken reduzieren werden.

Nutzen und Wirtschaftlichkeit

Der neue Wärmeverbund zwischen dem LZSG, der Strafanstalt Saxerriet und dem Oberstufenzentrum Türgenau ist ein wichtiger Beitrag zur Nachhaltigkeit durch Nutzung erneuerbarer Energien und durch Bündelung des Betriebes und Unterhalts der Heizzentrale an einem Standort. Der Standort Saxerriet profitiert vom vereinfachten Wärmebezug durch geringeren Eigenaufwand des Heizungsbetriebes.

Auf dem Areal der Strafanstalt Saxerriet werden jährlich rund 1'200'000 kWh Strom verbraucht. Die jährliche Solarstromproduktion auf den Dächern des neu geplanten Unterhaltszentrums und des Gebäudes G1 von rund 375'000 kWh reduziert den Strombezug um rund 30 Prozent. Mit diesen zwei Anlagen ist im Sommer zeitweise mit einer Überschussproduktion zu rechnen. Die möglichst hohe Eigennutzung des produzierten Stroms ist im Vergleich zur Einspeisung in das öffentliche Netz finanziell wesentlich vorteilhafter. Der sommerliche Energieüberschuss soll daher für die elektrische Warmwasseraufbereitung verwendet werden. Gemäss Berechnungen kann in den Sommermonaten die Warmwasserproduktion mit den Photovoltaikanlagen zu rund 80 Prozent gedeckt werden.

Investitionsplanung

Das Investitionsvorhaben ist im Investitionsprogramm 2018-2027 berücksichtigt. Die erforderlichen Mittel sind in der Investitionsrechnung des Aufgaben- und Finanzplanes eingestellt. Der Kredit von 5,44 Mio. Franken wird der Investitionsrechnung belastet und abgeschrieben.

8.3.6 Finanzrechtliches

Nach Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1) unterstehen Beschlüsse des Kantonsrates, die zu Lasten des Kantons für den gleichen Gegenstand eine einmalige neue Ausgabe von 3 Mio. bis 15 Mio. Franken oder eine während wenigstens zehn Jahren wiederkehrende neue Jahresausgaben von 300'000 bis 1'500'000 Franken zur Folge haben, dem fakultativen Finanzreferendum.

In Bezug auf den Unterhalt der Gebäuden geht die bundesgerichtliche Rechtsprechung davon aus, dass Ausgaben für den blossen Gebäudeunterhalt (d.h. werterhaltende Ausgaben) grundsätzlich als gebunden, solche für die Erweiterung oder die Ergänzung staatlicher Gebäude (d.h. wertvermehrnde Ausgaben) als neu zu betrachten sind (BGE 111 Ia 34 Erw. 4c S. 37).

Erneuerung und Instandsetzungen bewirken Ausgaben von 6,34 Mio. Franken. Davon entfallen 6,04 Mio. auf werterhaltende Massnahmen, die eine gebundene Ausgabe darstellen. Die verbleibenden 300'000 Franken entfallen auf wertvermehrnde Massnahmen und sind damit eine einmalige neue Ausgabe. Der Kantonsratsbeschluss unterliegt somit nicht dem fakultativen Finanzreferendum. Da der wertvermehrnde Kostenanteil unter 3,0 Mio. Franken liegt, kann das Vorhaben in einer Lesung beraten werden.

9 Würdigung und Ausblick

Mit einem budgetierten Aufwandüberschuss von 1,1 Mio. Franken kann die Regierung die Vorgaben der Schuldenbremse (maximales Defizit: 39 Mio. Franken) mit dem Budget 2018 einhalten. Erstmals seit dem Budget 2008 kann vollständig auf Eigenkapitalbezüge verzichtet.

Im Gegensatz zum Budget 2018 weisen insbesondere die AFP-Planjahre 2020 und 2021 aktuell operative Rechnungsergebnisse aus, die die Vorgaben der Schuldenbremse nicht zu erfüllen vermögen. Die Regierung wird im Herbst dieses Jahres weitere Anstrengungen unternehmen, um diese Planwerte in Richtung Einhaltung der Schuldenbremse zu verbessern. Das wird grosse Anstrengungen notwendig machen.

Der Haushalt des Kantons St.Gallen ist zwar auf Konsolidierungskurs, er befindet sich indessen nach wie vor in unruhigen Gewässern. Ausgabenseitig fallen dynamisch wachsende, teilweise durch Bundesrecht weitgehend vorbestimmte Staatsbeiträge (u.a. Spitalfinanzierung, Ergänzungsleistungen) stark ins Gewicht. Solange die Steuerkraft sich relativ konstant entwickelt und sich auch auf der Ertragsseite keine Veränderungen ergeben, kann der Kantonshaushalt mit einer zurückhaltenden Budgetierung im Gleichgewicht gehalten werden. Wirtschaftliche Einbrüche, die sich bedeutend auch auf die Einnahmen auswirken können (vgl. bspw. Einnahmenentwicklung in den Jahren 2008 bis 2012), würden hingegen rasch zu einem erheblichen Haushaltsungleichgewicht führen. Mittelfristig bestehen zudem auf der Ertragsseite erhebliche Risiken im Bereich der Erträge aus dem Bundesfinanzausgleich und der Steuererträge (Steuervorlage 17).

Auf diese Grundproblematik sowie auf weitere Risiken im Haushalt hat die Regierung Ende 2015 mit dem Bericht Langfristige Finanzperspektiven (33.16.04A) hingewiesen. Diese Ausführungen haben unverändert Gültigkeit. Die Haushaltsentwicklung wird insbesondere davon abhängen, inwieweit es gelingt, das Wachstum der Staatsbeiträge zu reduzieren. Mit der Umsetzungsagenda Finanzperspektiven soll hier gezielt angesetzt werden.

Wie die Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz zeigen, werden die demografieabhängigen Aufwendungen der öffentlichen Haushalte zukünftig stark zunehmen. Fast die Hälfte des erwarteten Anstiegs ist auf die Zunahme der Ausgaben für den Gesundheits- und Pflegebereich zurückzuführen. Da die Finanzierung dieser Aufgaben hauptsächlich in die Zuständigkeit der Kantone (und Gemeinden) fällt, sind diese von der demographischen Entwicklung übermässig betroffen. Vor dem Hintergrund der bestehenden Unsicherheiten im Haushalt sowie den zu erwartenden demografiebedingten Kosten im Gesundheits- und Pflegebereich gilt es, weitsichtig zu handeln und die finanzpolitische Disziplin weiterhin zu wahren. Angesichts der Unsicherheiten sind der robuste Bestand an freiem Eigenkapital von gut 756 Mio. Franken per Ende 2018 sowie der Verzicht auf die Budgetierung von Eigenkapital von erheblicher Bedeutung. Der Kanton bleibt damit auch für die anspruchsvoller werdenden Folgejahre handlungsfähig.

10 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, auf den Kantonsratsbeschluss über das Budget 2018 einzutreten.

Im Namen der Regierung

Fredy Fässler
Präsident

Canisius Braun
Staatssekretär

Beilage: Leistungsauftrag

Leistungsauftrag 2018 für das Zentrum für Labormedizin

vom 27. Juni 2017

Die Regierung des Kantons St.Gallen

beschliesst

gestützt auf Art. 8 Bst. a des Gesetzes über das Zentrum für Labormedizin vom 1. Dezember 2009¹

als Leistungsauftrag für das Jahr 2018:

I. Leistungsauftrag

1. Allgemeines

Art. 1. ¹ Das Zentrum für Labormedizin erfüllt nach den neusten Erkenntnissen der labormedizinischen Wissenschaft:

- a) Laborleistungen für die Spital- und Psychiatrieverbunde und die Veterinärbehörden;
- b) Leistungen für die labormedizinische Grundversorgung des Kantons.

² Es kann die Leistungserbringung vereinbaren mit:

- a) frei praktizierenden Ärztinnen und Ärzten;
- b) Spitälern und Kliniken;
- c) Universitäten, Hochschulen und weiteren Ausbildungsstätten;
- d) anderen Institutionen und Einrichtungen.

³ Die Aufgaben werden in den zum Zentrum für Labormedizin gehörenden Einrichtungen erfüllt. Die Auslagerung von labormedizinischen Leistungen der Grundversorgung an Dritte bedarf der Genehmigung durch die Regierung.

⁴ Die Leistungen werden in der Regel im Auftragsverhältnis erbracht.

2. Laborleistungen

Art. 2. ¹ Das Zentrum für Labormedizin übernimmt die Laborleistungen nach Anhang A dieses Leistungsauftrages.

² Ein vom Gesundheitsdepartement eingesetztes Gremium überprüft jährlich:

- a) die Erfüllung des Leistungsauftrages im Bereich der Versorgungsleistungen;
- b) vom Zentrum für Labormedizin beantragte Änderungen.

3. Bereitschafts- und Präsenzdienst

Art. 3. Das Zentrum für Labormedizin stellt einen Bereitschafts- und/oder Präsenzdienst rund um die Uhr, 24 Stunden, 365 Tage im Jahr, sicher.

¹ sGS 320.22.

4. Katastrophenorganisation

Art. 4. Für besondere Bedrohungen gelten die Weisungen des Gesundheitsdepartementes.

5. Qualitätsmanagement

*Art. 5.*¹ Das Zentrum für Labormedizin sichert und fördert die Qualität der zu erbringenden Dienstleistungen nach den Vorgaben des Gesundheitsdepartementes und im Rahmen der Vorschriften für medizinische Laboratorien.

² Zur Qualitätssicherung stehen die Zertifizierung durch die SQS (Schweizerische Vereinigung für Qualitäts- und Managementsysteme), die Akkreditierung durch die SAS Schweizerische Akkreditierungsstelle), sowie die Vorgaben der QUALAB (Schweizerische Kommission zur Qualitätssicherung im medizinischen Labor) zur Verfügung.

II. Bildungsauftrag

1. Allgemeines

Art. 6. Der Bildungsauftrag ergibt sich aus der geforderten Berufskompetenz und beinhaltet Mitwirkung bei der Aus- und Weiterbildung. Die ärztlichen und medizintechnischen Bereiche übernehmen in diesem Zusammenhang praktische und theoretische Bildungsaufgaben.

2. Ausbildung

a) Bereiche

Art. 7. Das Zentrum für Labormedizin bildet Personal der nichtärztlichen Berufe des Gesundheitswesens nach Anhang B Ziff. 1 dieses Leistungsauftrags aus.

b) Massgebende Vorschriften für nichtärztliche Berufe

Art. 8. Das Zentrum für Labormedizin ist verpflichtet, mit dem Kantonsspital St.Gallen in einem Ausbildungsverbund zusammen zu arbeiten, um Ausbildungsstellen für Diplom-ausbildungen an Höheren Fachschulen zu ermöglichen.

c) Praktikumsplätze, Lehr- und Ausbildungsstellen der nichtärztlichen Berufe des Gesundheitswesens

Art. 9. Das Zentrum für Labormedizin kann Lehrstellen für die Berufslehren in kaufmännischen und gewerblichen Berufen anbieten.

3. Weiterbildung

Art. 10. Das Zentrum für Labormedizin bildet Personal nach Anhang B Ziff. 2 dieses Leistungsauftrags weiter.

4. Fortbildung

Art. 11. Das Zentrum für Labormedizin bildet seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in allen Fachbereichen fort, einschliesslich interdisziplinärer Führungsschulung.

III. Forschungsauftrag

Art. 12. ¹ Der Auftrag zur anwendungsorientierten und labormedizinischen Forschung (Forschungsauftrag) umfasst Projekte, welche zur Verbesserung der Prävention, der Diagnostik und Behandlung von Krankheiten ausgeführt werden.

² Im Besonderen umfasst der Forschungsauftrag die Aufgaben gemäss Anhang C.

³ Arbeiten zur Qualitätssicherung der üblichen Leistungen des Zentrums für Labormedizin sind nicht Bestandteil des Forschungsauftrages.

IV. Schlussbestimmungen

Dieser Leistungsauftrag wird ab 1. Januar 2018 angewendet.

Anhang A: Versorgungsleistungen

1. Leistungsangebot

Das Zentrum für Labormedizin wird mit folgenden labormedizinischen Fachgebieten beauftragt²:

Humanmedizinische Laborleistungen

- a) Laboranalysen gemäss Eidg. Analysenliste (Liste der von den Krankenversicherern im Rahmen der obligatorischen Krankenpflegeversicherung als Pflichtleistung zu vergütenden Analysen), Kapitel 1 bis 5;
- b) Aufgaben im Rahmen der Diagnostik, der epidemiologischen Abklärung und der Überwachung von Infektionskrankheiten;
- c) serologisches Infektmarker-Screening bei Blutspenden (in Notfällen) sowie Transplantaten;
- d) Hygieneuntersuchungen (Spitalhygiene sowie für lebensmittelverarbeitende Betriebe).

Veterinärmedizinische Laborleistungen

- a) Analysen zur Bekämpfung von Tierseuchen gemäss Tierseuchen-Verordnung (TSV, SR 916.401)
- b) Analysen im Fachbereich Veterinär-Bakteriologie, -Virologie, -Parasitologie, -Mykologie
- c) Mikrobiologische Lebensmitteluntersuchungen, insbesondere Fleisch- und Wurstwaren, Eier sowie im Bereich der Schlachthygiene
- d) ...
- e) Veterinär-Pathologie/Sektionen
- f) Veterinär-Mastitis-Untersuchungen

Beratungen im labormedizinischen Bereich und andere Tätigkeiten

- a) Medizinische Begutachtung von Patientinnen und Patienten sowie konsiliarische Beratung und Behandlung für das Kantonsspital St.Gallen und anderer Zuweiser/innen, in den Fachbereichen Klinische Chemie, Klinische Hämatologie und Immunologie.
- b) Beratung für und Überwachung von labormedizinischen Prozessen in anderen Einrichtungen.
- c) Beratung von Veterinärbehörden, Tierärztinnen und Tierärzten sowie Schlachtbetrieben.

2. Negativliste³

Hauptkategorie	Negativliste
	–

² Fett aufgeführt sind die einzelnen Fachbereiche, die mit Teilbereichen bedarfsgerecht erweitert sind.

³ **Lesart Negativliste:** Es handelt sich um eine Aufzählung von Gebieten/Leistungen, welche das Zentrum für Labormedizin nicht anbieten darf.

Anhang B: Ausbildung/Praktikumsplätze/Weiterbildung

1. Ausbildung in Zusammenarbeit mit dem KSSG

- a) Tertiärstufe zur höheren Fachausbildung: Biomedizinische/r Analytiker/in HF
- b) Ausbildung von Medizin-Studentinnen und Studenten

2. Weiterbildung

- a) Ärztinnen und Ärzte, Naturwissenschaftlerinnen und Naturwissenschaftler aus dem Bereich «Life Science», Tierärztinnen und Tierärzte sowie Apothekerinnen und Apotheker: FAMH-Titel (FAMH für Foederatio Analyticorum Medicinalium Helveticum);
- b) Tierärztinnen und Tierärzte: FVH-Titel (FVH für Foederatio Veterinarium Helveticorum);
- c) Facharzt-Titel Hämatologie;
- d) Facharzt-Titel Infektiologie.

Anhang C: Forschungsleistungen

1. Labormedizinische Forschungen nach vorhandener Expertise, insbesondere in den Fachbereichen:

- a) Klinische Chemie und Hämatologie;
- b) Mikrobiologie und Immunologie;
- c) Veterinärdiagnostik.

2. Klinische Forschung mit Bezug zu den labormedizinischen Fachbereichen

Kantonsratsbeschluss über das Budget 2018

Entwurf der Regierung vom 26. September 2017

Der Kantonsrat des Kantons St.Gallen

hat von der Botschaft der Regierung vom 26. September 2017 Kenntnis genommen und beschliesst:

1. Das Budget 2018 wird mit folgenden Ergebnissen genehmigt:

Erfolgsrechnung

Aufwand Erfolgsrechnung.....	Fr.	5'019'280'600
Ertrag Erfolgsrechnung.....	Fr.	5'018'141'500
Aufwandüberschuss Erfolgsrechnung.....	Fr.	<u>1'139'100</u>

Investitionsrechnung

Investitionsausgaben.....	Fr.	469'932'600
Investitionseinnahmen.....	Fr.	<u>27'274'000</u>
Nettoinvestition.....	Fr.	<u>442'658'600</u>

2. Der Staatssteuerfuss¹ wird für das Jahr 2018 auf 115 Prozent festgesetzt.
Die Regierung wird ermächtigt, die zusätzlich erforderlichen Mittel auf dem Kreditweg zu beschaffen.
3. Der Motorfahrzeugsteuerfuss² wird für das Jahr 2018 auf 100 Prozent festgesetzt.
4. Der Leistungsauftrag für das Zentrum für Labormedizin für das Jahr 2018 wird genehmigt.
5. Es wird ein Rahmenkredit für einzelne Darlehen von weniger als 3 Mio. Franken an Einrichtungen für Menschen mit Behinderung in der Höhe von Fr. 3'000'000 gewährt. Der Kredit wird der Investitionsrechnung belastet.
6. Es werden folgende Sonderkredite zulasten der Erfolgsrechnung gewährt:
- | | | |
|---|-----|-----------|
| Sonderkredit «Erneuerung Unterstationen und Werkleitungen auf dem Areal Psychiatrische Klinik Wil (H160)»..... | Fr. | 5'100'000 |
| Sonderkredit «Arealinterner Wärmeverbund und energetische Instandsetzung Werkstattgebäude G1 mit Wärmeübergabestation auf dem Areal der Strafanstalt Saxerriet (H162)»..... | Fr. | 6'340'000 |
7. Die Regierung wird eingeladen, für individuelle Lohnmassnahmen und für strukturelle Massnahmen im Personalbereich in der Planperiode des AFP 2019-2021 mit einer Pauschalen von 0,8 Prozent der massgebenden Lohnsumme zu rechnen. Vorbehalten bleiben grössere Veränderungen bei der Inflationsentwicklung.

¹ Art. 6 des Steuergesetzes, sGS 811.1.

² Art. 16 des Gesetzes über die Strassenverkehrsabgaben, sGS 711.70.

