

Finanzleitbild 2021–2030

Bericht der Regierung vom 5. Oktober 2021

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Ausgangslage	3
2 Finanzrechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente	4
3 Zielerreichung Finanzleitbild 2002	5
3.1 Übergeordnete Ziele	5
3.1.1 Allgemeine Ziele staatlichen Handelns	5
3.1.2 Konkretisierung der übergeordneten Ziele für den Kanton St.Gallen	6
3.1.3 Fazit Zielerreichung – Übergeordnete Ziele	7
3.2 Ziele der Finanzpolitik	7
3.2.1 Ziele der Ausgabenpolitik	7
3.2.2 Ziele der Einnahmenpolitik	8
3.2.3 Ziele der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit	8
3.2.4 Ziele der Aufgabenteilung	9
3.2.5 Fazit Zielerreichung – Ziele der Finanzpolitik	9
4 Herausforderungen und Trends	9
4.1 Harmonisiertes Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden	9
4.2 Verstärkte Bilanzoptik	10
4.3 Auftrag zur Konsolidierung der Kantonsfinanzen	10
4.4 Weitere Herausforderungen	11
4.5 Schwerpunktplanung 2021–2031	11
5 Anpassungsbedarf	11
5.1 Übergeordnete Ziele	11
5.2 Ziele der Finanzpolitik	12
6 Finanzleitbild 2021–2030	12
6.1 Vorgehen	12
6.2 Stossrichtung	12
6.3 Erläuterungen	13
6.4 Umsetzung	15

6.4.1	Tagesgeschäft	15
6.4.2	Finanzberichterstattung	15
6.4.3	Rückblick und Ausblick im Rahmen weiterer Berichterstattung	15
6.4.4	Spezifische Auswertungen	16
7	Antrag	16
	Anhänge	17
	Anhang 1: Finanzleitbild 2021–2030	17
	Anhang 2: Zielerreichung Finanzleitbild 2002	18
	Anhang 3: Kennzahlenvergleich	31

Zusammenfassung

Mit dem Postulat 43.18.05 «Zurück auf die Überholspur: Masterplan für nachhaltige Finanzen» wurde die Regierung eingeladen, über die Einhaltung der Ziele des Finanzleitbilds aus dem Jahr 2002 zu berichten sowie eine Überprüfung und bei Bedarf eine Aktualisierung des aktuellen Finanzleitbilds vorzunehmen. Mit dem vorliegenden Bericht kommt die Regierung diesem Auftrag nach und unterbreitet dem Kantonsrat gestützt auf eine umfassende Analyse zur Zielerreichung ein teilrevidiertes Finanzleitbild 2021–2030. Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die im Finanzleitbild 2002 festgelegten finanzpolitischen Zielsetzungen der Ausgabenpolitik, der Einnahmenpolitik, der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit und der Aufgabenteilung nur bedingt erreicht werden konnten. Die Gründe sind in den entsprechenden Analysen aufgeführt. Gleichzeitig lässt sich festhalten, dass die Hauptzielsetzungen des Finanzleitbilds 2002 zur Sicherstellung einer nachhaltigen kantonalen Finanzpolitik nach wie vor als zweckmässig und sinnvoll erachtet werden. Deshalb wurden diese Zielsetzungen in das teilrevidierte Finanzleitbild 2021–2030 integriert. Das teilrevidierte Finanzleitbild 2021–2030 wurde daneben um drei weitere Ziele – Investitionspolitik, Bilanzziele und der Ziele des Finanzmanagements – ergänzt.

Das Finanzleitbild 2021–2030 soll sinnbildlich als Kompass für die Ausrichtung der St.Galler Finanzpolitik verstanden werden. Wie schon beim Finanzleitbild 2002 legt die Regierung dem Kantonsrat das Finanzleitbild 2021–2030 zur Kenntnisnahme vor. Der zeitliche Horizont des Finanzleitbilds 2021–2030 beträgt zehn Jahre. Zielgruppen des Finanzleitbilds 2021–2030 sind diejenigen Gremien, welche die kantonale Finanzpolitik wesentlich verantworten, mithin der Kantonsrat, die Regierung sowie die Verwaltung. Mit dem Finanzleitbild 2021–2030 sollen langfristige strategische Elemente der kantonalen Finanzpolitik definiert werden, die durch die aktuellen finanzrechtlichen Rahmenbedingungen (Kantonsverfassung, Gesetz über Referendum und Initiative, Staatsverwaltungsgesetz, Finanzhaushaltsverordnung) nicht weiter konkretisiert sind. Die Umsetzung des Finanzleitbilds 2021–2030 soll auf vier Ebenen erfolgen: Tagesgeschäft, Finanzberichterstattung, Berichte zu Rück- und Ausblicken, spezifische Auswertungen. Mit dem Grundlagenbericht soll alle vier Jahre ein Reporting bzw. Controlling zur Zielerreichung erfolgen.

Frau Präsidentin
Sehr geehrte Damen und Herren

Wir erstatten Ihnen mit dieser Vorlage Bericht zum Postulat 43.18.05 «Zurück auf die Überholspur: Masterplan für nachhaltige Finanzen».

1 Ausgangslage

Gemäss geändertem Wortlaut des Postulats 43.18.05 «Zurück auf die Überholspur: Masterplan für nachhaltige Finanzen» wird die Regierung eingeladen, über die Einhaltung der Ziele des Finanzleitbilds 2002 zu berichten sowie eine Überprüfung und bei Bedarf eine Aktualisierung des aktuellen Finanzleitbilds vorzunehmen.

Das aktuell massgebende Finanzleitbild 2002 des Kantons St.Gallen stammt aus dem Jahr 2002 und wurde zusammen mit dem Bericht der Regierung vom 15. Januar 2002 zum Finanzplan 2003–2005 (33.02.04) veröffentlicht. Der Kantonsrat hat das Finanzleitbild 2002 zusammen mit dem Finanzplan 2003–2005 zur Kenntnis genommen. Hauptzweck des Finanzleitbilds besteht darin, die vorhandenen finanzrechtlichen Rahmenbedingungen zu konkretisieren.

Das Finanzleitbild 2002 definiert nebst übergeordneten Zielen des staatlichen Handelns in einem zweiten Schritt daraus abgeleitete Ziele, Instrumente und Massnahmen der Finanzpolitik. Folgende vier Zielbereiche der kantonalen Finanzpolitik wurden darin definiert: Ziele der Ausgabenpolitik (Leistungsseite), Ziele der Einnahmenpolitik (Finanzierungsseite), Ziele der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit und Ziele der Aufgabenteilung und Zusammenarbeit zwischen Kanton und Gemeinden. Je Zielbereich wurden Unterziele mit entsprechenden Instrumenten und Massnahmen definiert.

Nach Ausführungen zu den aktuellen finanzrechtlichen Grundlagen und Planungsinstrumenten in Abschnitt 2 analysiert der vorliegende Bericht basierend auf einer umfassenden Analyse in Abschnitt 3 bzw. im Anhang 2 die Einhaltung der Ziele des Finanzleitbilds 2002. In Abschnitt 4 wird auf aktuelle Herausforderungen und Trends eingegangen. Gestützt auf diese Erkenntnisse wird das Finanzleitbild 2002 überprüft und angesichts der zwischenzeitlichen Umfeldentwicklung ein möglicher Anpassungsbedarf skizziert (Abschnitt 5). Aufgrund der Erkenntnisse der Analyse, der zukünftigen Herausforderungen und veränderten Rahmenbedingungen unterbreitet die Regierung dem Kantonsrat in Abschnitt 6 bzw. im Anhang 1 ein neues, überarbeitetes Finanzleitbild 2021–2030. Dieses soll vom Kantonsrat in Analogie zum Finanzleitbild 2002 zur Kenntnis genommen werden. Die bisherigen Ziele der Ausgaben- und Einnahmenpolitik, der Aufgabenteilung (neu: Ziele der Aufgabenerfüllung) sowie der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit werden dabei um Ziele der Investitionspolitik, Bilanzziele und Ziele des Finanzmanagements ergänzt. Dabei soll neu u.a. ein spezieller Fokus auf den Umgang mit kantonalen Beteiligungen geworfen werden. Im Finanzleitbild 2002 wurde die Beteiligungsthematik nicht direkt angesprochen.

In Anhang 3 ist im Sinn einer Hintergrundinformation ein Kennzahlenvergleich mit den Vergleichskantonen Luzern und Aargau aufgeführt. Der Kanton St.Gallen schneidet beim Nettoverschuldungsquotient und der Nettoschuld in Franken je Einwohnerin und Einwohner im Vergleich zu den Kantonen Aargau und Luzern sowie dem Durchschnitt der Kantone sehr gut ab. Beim Selbstfinanzierungs- und Investitionsanteil liegt er über die letzten zehn Jahre betrachtet meistens unter den Werten der Vergleichskantone und dem schweizerischen Durchschnitt. Dies kann zu einem gewissen Teil mit der im schweizerischen Vergleich relativ hohen Aktivierungsgrenze erklärt werden. Zwischen den Jahren 2009 und 2016 bewegte sich die Staatsquote des Kantons St.Gallen relativ stabil zwischen 16 und 17 Prozent unter dem Durchschnitt der Kantone und auf einem ähnlichen Niveau wie die Staatsquote des Kantons Aargau. Seit einem Anstieg im Jahr 2017, bedingt durch eine Wertberichtigung bei den Spitalimmobilien, liegt die Staatsquote

leicht über dem Wert der beiden Vergleichskantone. Die Steuerquote ist zwischen den Jahren 2011 und 2018 von 8,1 Prozent auf 9,9 Prozent gestiegen. Sie liegt damit über der Steuerquote des Kantons Luzern und auf ähnlichem Niveau wie im Kanton Aargau, jedoch deutlich tiefer als dem schweizerischen Durchschnitt.

2 Finanzrechtliche Grundlagen und Planungsinstrumente

Das Instrument des Finanzleitbilds ist im st.gallischen Finanzrecht nicht verankert. Beim Finanzleitbild handelt es sich demnach um ein Steuerungsinstrument, das ohne verfassungsmässigen bzw. gesetzlichen Auftrag geschaffen wurde, um die finanzrechtlichen Rahmenbedingungen der Kantonsverfassung (sGS 111.1; abgekürzt KV), des Staatsverwaltungsgesetzes (sGS 140.1; abgekürzt StVG), des Gesetzes über Referendum und Initiative (sGS 125.1; abgekürzt RIG), des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1, abgekürzt FAG) und der Finanzhaushaltsverordnung (sGS 831.1; abgekürzt FHV) zu konkretisieren. Das Finanzleitbild definiert somit die finanzpolitischen Leitplanken derjenigen Gremien, welche die kantonale Finanzpolitik verantworten, so der Kantonsrat, die Regierung und die Verwaltung.

Die verfassungsmässigen Vorgaben der Finanzordnung gemäss Art. 82 bis 87 KV bilden den Rahmen für die materielle Ausgestaltung des Finanzleitbilds 2021–2030. Insbesondere sind dafür die in Art. 82 KV definierten Haushaltsgrundsätze (Haushaltsausgleich, wirtschaftliche und wirksame Verwendung öffentlicher Mittel, Transparenz und Öffentlichkeit) massgebend. Im Weiteren enthält das StVG in den Art. 43 ff. weitere Haushaltsgrundsätze sowie Vorgaben zur Rechnungsführung und Rechnungslegung, zum Finanz- und Verwaltungsvermögen, zum freien und besonderen Eigenkapital, zur Investitionsrechnung, zu Abschreibungen sowie zu Spezialfinanzierungen. Weitere Vorgaben zum Budgetausgleich (Schuldenbremse) und zur Staatsrechnung finden sich in den Art. 61, 63 und 64 StVG. Die FHV enthält umfassende Detailregelungen zur Rechnungsführung, Ausgaben, Finanzplan, Budget und Staatsrechnung. Z.B. werden in den Art. 10 und 11 FHV die Abschreibungsfristen konkretisiert. Im RIG sind in den Art. 6 bis 9 Aspekte des Finanzreferendums (einschliesslich Ausnahmen) sowie die finanzrechtliche Definition von Ausgaben (Art. 8 RIG) geregelt.

Mit dem Budget, dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP), dem Bericht zu den langfristigen Finanzperspektiven und dem Grundlagenbericht verfügt der Kanton über ein umfassendes finanzpolitisches Steuerungsinstrumentarium.

Der Kanton St.Gallen hat mit dem AFP 2011–2013 vom 5. Januar 2010 das Steuerungsinstrument des AFP neu eingeführt und in den Folgejahren stetig weiterentwickelt. Der AFP wird seit 2010 jährlich erstellt und dient der mittelfristigen Planung und Steuerung von Aufgaben und Finanzen des Kantons St.Gallen. Er umfasst zeitlich jeweils die drei dem Budget folgenden Kalenderjahre und beinhaltet den Ertrag und den Aufwand der Erfolgsrechnung sowie die Einnahmen und Ausgaben der Investitionsrechnung dieser drei Jahre. Weiter sind darin die Gesetzesvorhaben sowie Grossvorhaben und ihre Folgen für die Erfolgsrechnung und Investitionsrechnung enthalten. Mit dem AFP liegt ein bewährtes Steuerungsinstrument vor, das finanzielle Planungssicherheit gewährleistet und die mittelfristige Finanzplanung erleichtert.

Der Bericht zu den langfristigen Finanzperspektiven des Kantons setzt sich mit der Frage auseinander, wie mittelfristig die Aufwandentwicklung begrenzt und die Ertragsentwicklung gesichert werden kann, damit der Kantonshaushalt im Gleichgewicht bleibt. Der Bericht zu den langfristigen Finanzperspektiven 2015 wurde erstmals im Jahr 2015 erstellt (33.16.04A). Dabei hat der Kanton St.Gallen im interkantonalen Vergleich Pionierarbeit geleistet. Der zweite Bericht zu den langfristi-

gen Finanzperspektiven 2019 (33.20.04A) wurde Ende 2019 erarbeitet und veröffentlicht. Die Regierung erarbeitet den Bericht alle vier Jahre und legt diesen dem Kantonsrat im Rahmen der Behandlung des jeweiligen Aufgaben- und Finanzplans vor.

Mit dem Grundlagenbericht zur finanziellen Entwicklung des Kantons nimmt die Regierung alle vier Jahre (erstmalig 2013) eine finanzpolitische Standortbestimmung vor. Der Bericht beschreibt die aktuelle Finanzlage des Kantons und zeigt die vergangene und voraussichtliche Entwicklung der Aufwand- und Ertragsseite auf. Auch beleuchtet der Grundlagenbericht u.a. die finanziellen Verhältnisse zwischen dem Kanton und dem Bund sowie den Gemeinden.

3 Zielerreichung Finanzleitbild 2002

Dieser Abschnitt zeigt auf, wie die im Finanzleitbild 2002 definierten Ziele in den vergangenen Jahren umgesetzt werden konnten. Dabei wird zwischen den allgemein gehaltenen übergeordneten Zielsetzungen und den konkreten Zielen der Finanzpolitik unterschieden.

3.1 Übergeordnete Ziele

3.1.1 Allgemeine Ziele staatlichen Handelns

Die Zielerreichung der sehr allgemein gehaltenen, übergeordneten Zielsetzungen wie die *Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt* oder der gesellschaftspolitischen Ziele wie *Freiheit, Gerechtigkeit, Sicherheit, Friede und Fortschritt* lässt sich nur schwer anhand quantitativer Kriterien messen. Gleiches gilt für die Ausgestaltung und Erfüllung der Kantonsaufgaben und der entsprechenden Konkretisierungsvorschläge. Dazu wurden im Finanzleitbild 2002 zuhanden der Politik (Legislative und Exekutive) Ziele der Bedarfsgerechtigkeit (*Allokationsziel*), der sozialen Gerechtigkeit (*Verteilungsziel*), der Konjunktur- und Wachstumsverträglichkeit (*Stabilisierungsziel*), der Umweltverträglichkeit (*Nachhaltigkeit*) sowie der Wettbewerbsfähigkeit (*Konkurrenzfähigkeit*) festgelegt.

Aus qualitativer Sicht kann festgehalten werden, dass diese sehr allgemein gehaltenen Ziele im politischen Alltag bei der Behandlung konkreter Sachgeschäfte immer wieder umstritten sind und ja nach politischer Couleur unterschiedlich gewichtet und interpretiert werden. Zudem stehen einzelne Ziele in einem Spannungsverhältnis zueinander, was eine umfassende Zielerreichung per se verunmöglicht.

Zur Frage der Wohlfahrtsmessung wird auf das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung des Bundesamtes für Statistik (BfS) aus dem Jahr 2020¹ verwiesen. Die Frage, wie es der Bevölkerung eines Landes geht, ist von zentraler politischer, gesellschaftlicher und wirtschaftlicher Bedeutung. Die Förderung der gemeinsamen Wohlfahrt ist gemäss Art. 2 der Bundesverfassung (SR 101) eines der Staatsziele der Schweiz. Das BfS hat 2014 erstmals das Indikatorensystem Wohlfahrtsmessung veröffentlicht. Die aktuellste Version datiert aus dem Jahr 2020. Ausgangspunkt zur Messung der Wohlfahrt der Schweiz (keine Differenzierung nach Kantonen/Gemeinden) ist die Überlegung, dass das ökonomische, natürliche, Human- und Sozialkapital dazu verwendet wird, Wohlfahrt zu generieren. Dabei spielen gesellschaftliche, ökonomische und ökologische Aspekte eine Rolle. Der Wohlfahrtsbegriff bezieht sich nicht nur auf materielle bzw. finanzielle Dimensionen, er ist breiter gefasst und beinhaltet auch die immaterielle Situation der Bevölkerung. Wohlfahrt wird vor diesem Hintergrund in zehn Dimensionen gemessen und dargestellt: Materielle Situation, Wohnsituation, Arbeit und Freizeit, Bildung, Gesundheit, Soziales Netzwerk, Politische Partizipation, Physische Sicherheit, Umweltqualität und Subjektives Wohlbefinden. Das Indikatorensystem hat zum Ziel, Informationen zur Lage der Bevölkerung zu liefern. Mit dem Indikatorensystem werden statistische Informationen bereitgestellt, die den Stand und die Entwicklung der

¹ Abrufbar unter www.bfs.admin.ch / Statistiken finden / Querschnittsthemen / Wohlfahrtsmessung.

Wohlfahrt in einem breiten Kontext beschreiben und als Grundlage für die Meinungsbildung der Bevölkerung und für die politische Entscheidungsfindung dienen können.

In diesem Kontext auch von Interesse ist eine Studie der Credit Suisse zum Verfügbaren Einkommen aus dem Jahr 2016². Diese misst je Kanton und Gemeinden das sogenannte frei verfügbare Einkommen – jener Betrag, der einem Haushalt nach Abzug der obligatorischen Abgaben und der Fixkosten für den freien Konsum zur Verfügung steht. Die Kriterien für die Wahl des «richtigen» Wohnorts sind vielfältig. Neben Wohnlage, Infrastrukturanangebot, der Verfügbarkeit passender Wohnobjekte, emotionalen Kriterien und persönlicher Vernetzung spielen finanzielle Faktoren eine wichtige Rolle. Für die Beurteilung der finanziellen Wohnattraktivität einer Gemeinde ist die Steuerbelastung nur ein Faktor. Auch andere obligatorische Abgaben, wie etwa Krankenversicherungsprämien, Familienzulagen oder die Eigenmietwertbesteuerung für Wohneigentümer sind für die Beurteilung der finanziellen Wohnattraktivität zu berücksichtigen. Darüber hinaus sind standortgebundene Fixkosten wie Mieten, Immobilienpreise und nicht zuletzt die Kosten für den Pendlerverkehr entscheidende Faktoren. Der Kanton St.Gallen weist im Kantonsvergleich 2016 ein überdurchschnittliches frei verfügbares Einkommen aus. Im interkantonalen Vergleich hat sich der Kanton St.Gallen aber gegenüber der letzten Untersuchung aus dem Jahr 2011 von Platz 8 auf Platz 15 verschlechtert.

Im Zusammenhang mit der Wohlfahrtsmessung ist auch die Einkommens- und Vermögensverteilung einer Gesellschaft von Interesse. Der Gini-Koeffizient zeigt auf, wie gleich oder ungleich die Einkommen und Vermögen verteilt sind. Der Gini-Koeffizient liegt zwischen null und eins, wobei ein hoher Wert eine höhere Ungleichverteilung impliziert. Die Einkommens- und Vermögensverteilung im Kanton St.Gallen hat sich in den Jahren 2006 bis 2018 nur unwesentlich verändert. Über alle Steuerpflichtigen betrachtet hat sich der Gini-Koeffizient bei der Reineinkommensverteilung von 0,43 im Jahr 2006 auf 0,44 im Jahr 2018 geringfügig erhöht. Das heisst, die Verteilung der Reineinkommen ist in geringem Ausmass ungleicher geworden. Praktisch identisch lässt sich die Entwicklung bei der Reinvermögensverteilung beschreiben. Zwischen 2006 und 2018 hat sich der entsprechende Gini-Koeffizient von 0,81 leicht auf 0,82 erhöht. Dabei ist wichtig festzuhalten, dass das Niveau der Ungleichverteilung beim Vermögen wesentlich höher ist als bei den Einkommen. So liegt das Medianeinkommen im Jahr 2018 bei 49'390 Franken (2006: 43'915 Franken), wobei das Durchschnittseinkommen im Jahr 2018 61'773 Franken beträgt (2006: 52'624 Franken). Das Medianvermögen beträgt im Jahr 2018 61'131 Franken (2006: 54'322 Franken) bei einem Durchschnittsvermögen im Jahr 2018 von 395'789 Franken (2006: 282'902 Franken).

3.1.2 Konkretisierung der übergeordneten Ziele für den Kanton St.Gallen

Aus der Konkretisierung der übergeordneten Ziele werden vier Zielbereiche abgeleitet:

- Bereitstellung eines bedarfsgerechten, im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähigen staatlichen Leistungsangebotes (*Ziele der Ausgabenpolitik*),
- Sicherstellung gerechter, wachstumsfördernder und konkurrenzfähiger Rahmenbedingungen auf der Finanzierungsseite des Staates (*Ziele der Einnahmenpolitik*),
- Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Staates (*Ziele der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit*) und
- Sicherstellung einer zweckmässigen Aufgabenteilung zwischen den Gemeinwesen (*Ziele der Aufgabenteilung*).

² Abrufbar unter <https://www.credit-suisse.com/about-us-news/de/articles/news-and-expertise/disposable-income-living-commuting-childcare-where-is-the-least-expensive-place-to-live-in-switzerland-201612.html>.

3.1.3 Fazit Zielerreichung – Übergeordnete Ziele

In den allgemeinen Zielsetzungen des staatlichen Handelns sowie den übergeordneten Zielen des Kantons St.Gallen bestehen Zielkonflikte, die eine umfassende Zielerreichung per Definition verunmöglichen. Im Spannungsfeld der Politik werden diese Ziele unterschiedlich gewichtet, was ein Wesensmerkmal des politischen Diskurses darstellt und so auch zweckmässig ist.

Im Hinblick auf die Überarbeitung des Finanzleitbilds ist es wichtig festzuhalten, dass die allgemeinen Zielsetzungen des staatlichen Handelns sowie die übergeordneten Ziele des Kantons St.Gallen nach wie vor ihre Gültigkeit behalten sollen. Dementsprechend sollen diese in das neue Finanzleitbild 2021–2030 übernommen werden.

3.2 Ziele der Finanzpolitik

Im Finanzleitbild 2002 werden für die vier übergeordneten Ziele konkrete Ziele, Instrumente und Massnahmen definiert. Die generelle Zielerreichung und die Umsetzung der Massnahmen wurden anhand eines Ampelsystems analysiert. Die Analyseergebnisse sind im Anhang 2 des vorliegenden Berichts detailliert aufgeführt. Lässt sich die Zielerreichung bei einzelnen Zielen empirisch belegen, wurden entsprechende qualitative Analysen angestellt. In den nachfolgenden Abschnitten werden die Hauptideen aus der Analyse je Zielbereich zusammengefasst.

3.2.1 Ziele der Ausgabenpolitik

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Zielerreichung im Bereich der Ausgabenpolitik nur bedingt erfolgt ist. Es ist zwar festzuhalten, dass keine systematischen und flächendeckenden Aufgabenüberprüfungen erfolgen und Anreizmechanismen für einen effizienten Mitteleinsatz nicht in allen Bereichen vorhanden sind. Verschiedene Massnahmen wurden in diesem Bereich indessen in den vergangenen Jahren umgesetzt. Mit dem Bericht 33.16.04A «Langfristige Finanzperspektiven 2015» wurden die grössten Staatsbeiträge systematisch hinsichtlich Kostentreibern und Steuerungsmöglichkeiten analysiert. Unverändert gilt in diesem Kontext die Feststellung, dass ein erheblicher Anteil der Staatsbeiträge³ exogen, namentlich durch Bundesrecht, vorgegeben sind, wie insbesondere die Beiträge an die Sozialversicherungen oder an die Hospitalisationen. Zudem wurden z.B. gestützt auf die Erkenntnisse der Umsetzungsagenda Finanzperspektiven die Beschaffungsprozesse im Eigenbereich optimiert und effizienter ausgestaltet (Weiterentwicklung Materialzentrale, Optimierung Stromeinkauf, Aufbau Strategischer Einkauf). Die kantonalen Subventionszahlungen richten sich nicht wie zum Ziel gesetzt flächendeckend am Erfüllungsgrad der vorgegebenen Ziele aus. Im Gegenzug konnte die geforderte Stabilisierung der Staatsquote immerhin phasenweise erreicht werden. Auch ist die Transparenz über finanzielle Auswirkungen von Vorhaben grundsätzlich vorhanden bzw. konnte verbessert werden. Zudem wurden in gewissen Aufgabengebieten neue Finanzierungssysteme eingeführt (Pauschalierung Staatsbeiträge in der Spitalfinanzierung [bundesrechtlich geregelt], mehrjährige Leistungsvereinbarungen mit Sonderkrediten bei der Universität, der Pädagogischen Hochschule und der Fachhochschule Ostschweiz), was positiv zu würdigen ist. Zu erwähnen ist auch in diesem Zusammenhang die Einführung der neuen Personalaufwandsteuerung.

Ergänzend ist festzuhalten, dass der Kanton St.Gallen trotz einer im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittlichen Ressourcenkraft (2021: Ressourcenindex 81,0 Punkte) im Raum Ostschweiz eine Zentrumsfunktion in vielen Aufgabengebieten einnimmt und dadurch ein überdurchschnittliches Angebot bereitstellt (bspw. Betrieb einer eigenen Universität, Lead der Ost – Ostschweizer Fachhochschule). Die Aufwendungen für Zentrumsfunktionen sind nicht nur Kostentreiber, sondern wirken sich oft auch auf der Einnahmenseite aus. Gerade Ausgaben in Bildungsinstitutionen können lohnende Investitionen darstellen. So können qualifizierte junge Menschen für den hiesigen Arbeitsmarkt ausgebildet werden, was dem Fachkräftemangel begegnen, den

³ Die Staatsbeiträge machen im Budget 2021 rund 43 Prozent am Gesamtaufwand des Kantons aus.

Innovationsstandort Kanton St.Gallen stärken und Spin-offs begünstigen kann. In der längerfristigen Perspektive lässt sich dadurch das Steuersubstrat und somit indirekt die Ressourcenkraft erhöhen. Gleichzeitig bringen Hochschulen auch unmittelbar positive wirtschaftliche Effekte in Form von direkten Kaufkrafteffekten hervor. Durch solche Multiplikatoreffekte erzielt jeder investierte Franken ein Vielfaches an regionaler Wertschöpfung. Daraus lässt sich folgern, dass der Kanton seine finanziellen Mittel effizient einsetzt. Diese Erkenntnis schliesst nicht aus, dass in einzelnen Aufgabengebieten nicht weitere Verbesserungen anzustreben sind, welche die Positionierung des Kantons im interkantonalen Vergleich weiter verbessern.

3.2.2 Ziele der Einnahmenpolitik

Die Zielerreichung im Bereich der Einnahmenpolitik ist in Analogie zu den Zielen der Ausgabenpolitik nur bedingt erfolgt. So konnte die Steuerquote mittelfristig nicht gesenkt werden. Nach einer Reduktion im Zusammenhang mit Tarifsenkungen in den Jahren 2008 und 2009 ist die Steuerquote hauptsächlich ausgehend von Steuerfusserhöhungen in den Jahren 2012 und 2013 angestiegen.

Nach wie vor verfügt der Kanton St.Gallen nur teilweise über konkurrenzfähige Steuerbelastungen bei den natürlichen Personen. Das Institut für Finanzwissenschaft und Finanzrecht der Universität St.Gallen (IFF) erstellt jährlich im Auftrag des Finanzdepartementes des Kantons St.Gallen ein Steuermonitoring⁴. Dabei wird nebst der Steuerbelastung der Unternehmen auch die Steuerbelastung der Einkommen sowie der Vermögen der natürlichen Personen analysiert. Das Steuermonitoring erstellt jeweils einen interkantonalen Vergleich und fokussiert dabei insbesondere auf die direkten Nachbarkantone. Der Kanton St.Gallen ist bei den sehr tiefen und sehr hohen Einkommen vergleichsweise attraktiv und verliert bei den mittleren Einkommen an steuerlicher Attraktivität. Generell gilt, dass der Kanton St.Gallen für Ledige bei der Einkommenssteuer relativ unattraktiv ist. Bedingt durch die Erhöhung der Kinderabzüge per 1. Januar 2010 ist der Kanton St.Gallen bei den Verheirateten mit zwei Kindern am besten klassiert. Bei der steuerlichen Belastung des Bruttoeinkommens von Verheirateten mit zwei Kindern liegt der Kanton St.Gallen bis Fr. 100'000.– im guten vorderen Mittelfeld. Das Steuermonitoring zeigt auch, dass der Kanton St.Gallen bei der Vermögensteuer im schweizweiten Vergleich als unattraktiv gilt. Die Vermögensteuerbelastung liegt mehrheitlich über dem Schweizer Durchschnitt und im Vergleich mit den Nachbarkantonen belegt der Kanton St.Gallen grösstenteils den letzten Rang. Bei den juristischen Personen befindet sich der Kanton St.Gallen nach Umsetzung der Steuerreform und AHV-Finanzierung (nachfolgend STAF) im schweizerischen Mittelfeld.

Positiv zu würdigen ist die Tatsache, dass Zweckbindungen und Fondsbildungen aus allgemeinen Einnahmen im Kanton St.Gallen zurückhaltend angewendet werden. Inwiefern das Ziel der gerechten Steuerverteilung erreicht werden konnte, lässt sich anhand empirischer Daten kaum beurteilen, ist diese Einschätzung doch stark von der politischen Gesinnung abhängig.

3.2.3 Ziele der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit

Im Vergleich zu den vorgenannten zwei Zielbereichen kann festgehalten werden, dass die Zielerreichung bei der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit mehrheitlich erfüllt werden konnte. So ist das Verschuldungsniveau des Kantons St.Gallen im interkantonalen Vergleich sehr tief und die Steuerung des Eigenkapitalvolumens und der Verschuldung erfolgte grossmehrheitlich konjunkturgerecht. Für laufende Ausgaben hat sich der Kanton nur in relativ kurzen Zeiträumen verschuldet. Die Verschuldung für Investitionen wurde auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten gering gehalten (Steuerung mittels Ausgabenplafonds Hochbauten).

⁴ Abrufbar unter www.sg.ch/content/dam/sgch/kanton-stgallen/statistik/b18/Steuermonitoring_Kanton_St.%20Gallen_2020.pdf.

3.2.4 Ziele der Aufgabenteilung

Ein Grossteil der Zielsetzungen im Bereich der Aufgabenteilung konnte erreicht werden. In jüngerer Zeit konnten verschiedene Aufgabenentflechtungen vorgenommen werden, letztmals mit der Beschlussfassung des Kantonsrates im Jahr 2020 zur Sammelvorlage «Gesetzgebung im Bereich der Finanz- und Familienpolitik» (22.19.12 bis 22.19.17). So sind der Kanton St.Gallen und die Gemeinden bezüglich Aufgabenteilung heute grundsätzlich gut positioniert. Die Grundsätze der Subsidiarität und der fiskalischen Äquivalenz werden grossmehrheitlich eingehalten und die Gemeindeautonomie wird respektiert. In gewissen Bereichen konnten Verbesserungen in der Aufgabenteilung umgesetzt werden. Im interkantonalen Vergleich verfügen die St.Galler Gemeinden über eine hohe Autonomie. Auch wurde per 2008 der innerkantonale Finanzausgleich modernisiert und neu ausgestaltet, was positiv zu würdigen ist. Optimierungspotenziale bestehen nach wie vor in der interkantonalen Zusammenarbeit wie beispielsweise in den Aufgabenfeldern Spitalstrukturen, Sicherheit und Polizei oder für übergeordnete Informatiklösungen.

3.2.5 Fazit Zielerreichung – Ziele der Finanzpolitik

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass die im Finanzleitbild 2002 festgelegten finanzpolitischen Zielsetzungen nur bedingt erreicht werden konnten. Die Gründe sind in den jeweiligen Analysen detailliert aufgeführt (vgl. Anhang 2). Die Zielsetzungen der erwähnten vier Bereiche werden zur Sicherstellung einer nachhaltigen kantonalen Finanzpolitik nach wie vor als zweckmässig und sinnvoll erachtet und sollen in ein neues Finanzleitbild 2021–2030 integriert werden.

4 Herausforderungen und Trends

Seit Verabschiedung des aktuellen Finanzleitbilds im Jahr 2002 haben sich die finanzpolitischen Rahmenbedingungen in verschiedenen Themenfeldern verändert. Auf diese wird nachfolgend kurz eingegangen.

4.1 Harmonisiertes Rechnungsmodell für Kantone und Gemeinden

Mit der Verabschiedung des Harmonisierten Rechnungslegungsmodells für die Kantone und Gemeinden (HRM2) durch die Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren (FDK) im Januar 2008 wurde die Rechnungslegung in den Kantonen den internationalen Standards für den öffentlichen Sektor (IPSAS) und dem neuen Rechnungslegungsmodell des Bundes (NRM) angeglichen. Mit den entsprechenden Fachempfehlungen von HRM2 wurden die Rechnungslegungen der öffentlichen Haushalte harmonisiert, transparent und vergleichbar gemacht. Ein wesentliches Merkmal von HRM2 ist das *True and Fair View* Prinzip, welches besagt, dass der Rechnungsabschluss die tatsächliche wirtschaftliche und finanzielle Lage einer Körperschaft wiedergibt. Weiter sieht HRM2 vor, dass sich das Rechnungsmodell aus der Bilanz, der Erfolgsrechnung, der Investitionsrechnung, der Geldflussrechnung und des Anhangs zusammensetzt. Der Abschluss der Erfolgsrechnung erfolgt dabei in zwei Stufen (operatives und ausserordentliches Ergebnis). Der Kanton St.Gallen hat seine Rechnungslegung mit der Rechnung 2014 HRM2-konform ausgestaltet, wobei gewisse Abweichungen zu Empfehlungen explizit ausgewiesen wurden. Auf Gemeindeebene wurde mit dem Nachtrag zum Gemeindegesetz (22.15.13) und dem damit verbundenen Projekt «Rechnungslegungsmodell der St.Galler Gemeinden (RMSG)» bereits eine weitergehende Harmonisierung mit HRM2 umgesetzt.

4.2 Verstärkte Bilanzoptik

Zur Haushaltssteuerung haben sich aus heutiger Sicht drei anerkannte Grössen bewährt: die Geldflussrechnung (Finanzlage), die Erfolgsrechnung (Ertragslage) und die Bilanz (Vermögenslage). Ein Staat hat über die jährlichen Budgets und Schuldenstände hinaus nachzuweisen, dass er seinen langfristigen Verpflichtungen nachkommen kann und finanziell dauerhaft nachhaltig aufgestellt ist. Dabei kommt gemäss jüngsten Diskussionen der Bilanz eine zunehmend wichtige Funktion zu. Die Abwägung, ob z.B. der Schuldenabbau eingestellt oder mehr Investitionen kreditfinanziert werden sollen, kann nicht allein auf Basis der Finanzierungs- oder Erfolgsrechnung getroffen werden. Deren Aussagekraft beschränkt sich lediglich auf ein Jahr. Der Einbezug der längerfristig orientierten Bilanz ist dabei zentral: Sie unterscheidet zwischen Vermögen (Aktiven) und Schulden (Passiven). Den Überschuss des Vermögens über die Schulden bezeichnet man als Eigenkapital. Je höher die Eigenkapitalfinanzierung, umso solider ist die Bilanz. Das Eigenkapital des Staates ist nicht nur für Investitionsentscheide wichtig. Staaten mit höherem Eigenkapital sind nachhaltiger finanziert: Sie haben geringere Finanzierungskosten und sind besser in der Lage, auf wirtschaftliche Schocks zu reagieren (z.B. die Corona-Krise). Das Ausmass des Eigenkapitals zeigt auf, wie viel Handlungsspielraum ein Staat in der Zukunft hat. Das Konzept der verstärkten Bilanzoptik gewinnt laufend an Bedeutung: Sowohl die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch der Internationale Währungsfonds (IWF) empfehlen, dass Staaten ein positives Eigenkapital ausweisen sollten. Einige Kantone wie etwa Basel-Landschaft und Luzern machen z.B. solche Vorschriften.

Durch organisatorische Anpassungen in der Steuerung von Kantonsaufgaben (z.B. Auslagerungen Spitalverbunde) und Anpassungen in Finanzierungsmechanismen weist die Kantonsbilanz vermehrt beträchtliche Risiken in ihren Beteiligungen aus. Wie die jüngste Diskussion zur Weiterentwicklung der Strategie der Spitalverbunde gezeigt hat, kommt solchen Bilanzpositionen eine zunehmende Bedeutung in der Haushaltssteuerung zu. Um die Transparenz über die tatsächliche Vermögenssituation des Kantons trotzdem hoch halten zu können, erstellen verschiedene Kantone zwischenzeitlich eine konsolidierte Rechnung (Rechnung der Staatsverwaltung und Rechnungen der Mehrheitsbeteiligungen).

4.3 Auftrag zur Konsolidierung der Kantonsfinanzen

Der Kanton verfügt über eine robuste Bilanz und per Ende 2020 weist diese ein positives Nettovermögen von rund 175 Mio. Franken aus (Nettoschuld I = Verwaltungsvermögen abzüglich Eigenkapital). Problematischer zeigen sich aktuell die Planwerte der Erfolgsrechnung. Nach einer Phase der Konsolidierung und positiver Rechnungsabschlüsse in den Jahren 2017 bis 2020 sind die finanziellen Aussichten des Kantons St.Gallen für die kommenden Jahre sehr angespannt. Der Aufgaben- und Finanzplan 2022–2024 vom 22. Dezember 2020 weist operative Defizite in der Grössenordnung von jährlich 160 Mio. bis 220 Mio. Franken aus. Das strukturelle Defizit im Kantonshaushalt bewegt sich in der Grössenordnung von jährlich rund 120 Mio. bis zu 160 Mio. Franken. Da sich die strukturellen Defizite mittel- bis langfristig nicht aus dem freien und besonderen Eigenkapital finanzieren lassen, hat sich die Regierung für die Lancierung des Projekts «Haushaltsgleichgewicht 2022plus» zur nachhaltigen Konsolidierung der Kantonsfinanzen ausgesprochen. Der Kantonsrat hat in diesem Zusammenhang am 16. Februar 2021 eine Entlastungsvorgabe beschlossen, welche den Kantonshaushalt in den Jahren 2022 bis 2024 gegenüber den AFP-Planwerten 2022–2024 um ansteigend 40 Mio. Franken, 80 Mio. Franken und 120 Mio. Franken entlasten soll. Zur Zielerreichung sollen unterschiedliche aufwand- wie auch ertragsseitige Massnahmen erarbeitet werden. Nebst Massnahmen, die relativ rasch mit dem Budget 2022 und dem AFP 2023–2025 umgesetzt werden können, sollen auch Massnahmen vorgeschlagen werden, die Gesetzesänderungen notwendig machen und/oder langfristige strukturelle Reformmassnahmen nach sich ziehen. Das Ziel ist ein ausgewogener Massnahmenmix, wobei auf allgemeine Steuerverhöhrungen verzichtet werden soll.

4.4 Weitere Herausforderungen

In den Berichten zu den Langfristigen Finanzperspektiven 2015 (33.16.04A, Hauptfokus Staatsbeiträge) und 2019 (33.20.04A) hat die Regierung in den vergangenen Jahren bereits mehrfach auf Chancen und Risiken der langfristigen Haushaltssteuerung hingewiesen. In diesem Zusammenhang wird auch auf den Bericht «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz 2016» des Eidgenössischen Finanzdepartementes verwiesen⁵, in dem schwergewichtig Bezug genommen wird auf die Demografie und die Entwicklung der Gesundheitskosten, welche hauptsächlich die kantonalen Haushalte belasten werden.

Nebst den erwähnten Themenfeldern wie Rechnungslegung, Transparenz und Haushaltssteuerung werden durch die Digitalisierung wesentliche Herausforderungen für das staatliche Finanzmanagement und die entsprechenden Prozesse erwartet. Weiter haben jüngste Diskussionen im Bereich des Immobilienmanagements gezeigt, dass der Werterhalt des kantonalen Immobilienportfolios aus finanzieller Sicht eine grosse Herausforderung darstellen wird.

Als weitere Herausforderung des Kantons kann die zunehmende Bedeutung der Standortkonkurrenz erwähnt werden. Dabei kann auf den jüngst veröffentlichten Bericht «Stärkung der Ressourcenkraft des Kantons St.Gallen» (40.21.02) in Erfüllung des Postulats 43.19.17 «Vision SG 2030: vom Nehmer- zum Geberkanton» verwiesen werden. In diesem Bericht werden Massnahmen skizziert, anhand welcher die Ressourcenkraft des Kantons gestärkt und die Abhängigkeit vom Bundesfinanzausgleich reduziert werden kann.

4.5 Schwerpunktplanung 2021–2031

Mit der Verabschiedung der Schwerpunktplanung 2021–2031 (28.21.01)⁶ hat die Regierung am 2. Juni 2021 ihre Strategie für die künftige Entwicklung und Positionierung des Kantons vor dem Hintergrund der erwähnten Herausforderungen und Trends definiert. Die sich aus den Trends ergebenden Chancen sollen gezielt genutzt und gleichzeitig angemessene Vorbereitungen für künftige Herausforderungen getroffen werden. Dabei hat die Regierung fünf Schwerpunkte definiert: (1) Innovationskraft erhöhen, (2) Digitalen Wandel gestalten, (3) Klimaschutz stärken, (4) Chancengerechtigkeit sicherstellen und (5) Strukturentwicklung fördern. Mit der Schwerpunktplanung 2021–2031 werden somit die Grundlagen für eine langfristig attraktive Entwicklung des Kantons St.Gallen als Lebens-, Wohn-, Arbeits- und Unternehmensstandort geschaffen.

5 Anpassungsbedarf

5.1 Übergeordnete Ziele

Die bestehenden übergeordneten Ziele haben aufgrund ihre demokratischen, föderalistischen, sozialstaatlichen Charakters als Leitplanken für staatliches Handeln nach wie vor Gültigkeit. Sie sollen im Bewusstsein, dass sie einer empirischen Überprüfung der Zielerreichung nur schwer zugänglich sind, auch im neuen Finanzleitbild 2021–2030 fortbestehen. Ergänzend soll neu darauf hingewiesen werden, dass die verfassungsmässigen Vorgaben der Finanzordnung (Art. 82 bis 87 KV) die Basis für das Finanzleitbild 2021–2030 darstellen und dass die Finanzierung der staatlichen Aufgabenerfüllung im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben der Schuldenbremse zu erfolgen hat. Als neues übergeordnetes Ziel der Finanzpolitik wird die Stärkung der kantonalen Ressourcenkraft festgelegt.

⁵ Abrufbar unter <https://www.efd.admin.ch/efd/de/home/finanzpolitik/langfristperspektiven-der-oeffentlichen-finanzen-der-schweiz.html>.

⁶ Abrufbar unter <https://www.schwerpunktplanung.sg.ch>.

5.2 Ziele der Finanzpolitik

Die aktuellen Zielsetzungen der vier Bereiche des Finanzleitbilds 2002 (Ausgaben- und Einnahmenpolitik, Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit, Aufgabenteilung) werden wie erwähnt nach wie vor als zweckmässig erachtet, um eine nachhaltige kantonale Finanzpolitik sicherzustellen. Der Zielbereich Aufgabenteilung wird aus heutiger Sicht indes als zu einschränkend beurteilt. Im neuen Finanzleitbild 2021–2030 wird dazu der Zielbereich auf die Aufgabenerfüllung insgesamt ausgeweitet, wobei darin die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden als eine Zielsetzung genannt wird.

Angesichts aktueller Entwicklungen im Bereich der Beteiligungen (insbesondere Beteiligung an den Spitalverbunden) wie auch basierend auf der Erkenntnis, dass der Vermögenslage zunehmende Bedeutung zukommt, wird eine Ausweitung des Finanzleitbilds auf die Bilanz des Kantons empfohlen. Bisher war auch der Investitionsbereich nur indirekt vom Finanzleitbild betroffen. Um den Fokus bei Investitionen u.a. verstärkt auch auf Lebenszykluskosten zu richten, sollen neu auch Ziele der Investitionspolitik explizit Teil des Finanzleitbilds 2021–2030 sein. Dabei soll auch ein spezieller Blick auf den Werterhalt des Immobilienportfolios gelegt werden. In einem zusätzlichen Zielbereich sollen die Ziele des Finanzmanagements festgehalten werden. Darin wird auf Themenfelder wie die Rechnungslegung, Prozesse des Finanzmanagements und der Umgang mit Finanzanlagen und Fragen der kantonalen Finanzierung eingegangen.

Der dreistufige Aufbau des Finanzleitbilds 2002 mit 14 Zielen, 21 Instrumenten und 23 Massnahmen wird rückblickend als zu detailliert beurteilt. Zudem definieren gewisse Instrumente und Massnahmen eher Rahmenbedingungen, die durch die angesprochenen Gremien nicht direkt gesteuert werden können. Mit dem Finanzleitbild 2021–2030 sollen deshalb primär strategische Ziele definiert werden, die messbar sind und deren Umsetzung durch ein entsprechendes Reporting evaluiert werden können. Auf die Formulierung einzelner Massnahmen und Instrumente je Ziel wird bewusst verzichtet.

6 Finanzleitbild 2021–2030

6.1 Vorgehen

Die Überarbeitung des Finanzleitbilds erfolgte in einem partizipativen Prozess. Ein erster Entwurf des Finanzleitbilds 2021–2030 wurde vom Finanzdepartement erarbeitet und an der Generalsekretärkonferenz diskutiert. Die Regierung hat eine erste Diskussion an einer Regierungsklausur geführt. Nach weiteren Feinjustierungen und gestützt auf ein ordentliches verwaltungsinternes Mitberichtsverfahren erfolgten zwei Lesungen des Finanzleitbilds 2021–2030 in der Regierung. Die Vereinigung St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten (VSGP) wurde über die laufenden Arbeiten informiert. Auch wurde das Finanzleitbild 2021–2030 in der Finanzkommission am 19. August 2021 präsentiert. Dabei wurde die Stossrichtung im Grundsatz unterstützt.

6.2 Stossrichtung

Das Finanzleitbild 2021–2030 soll sinnbildlich als Kompass für die Ausrichtung der St.Galler Finanzpolitik verstanden werden. Zielgruppen des Finanzleitbilds 2021–2030 sind diejenigen Gremien, welche die kantonale Finanzpolitik wesentlich verantworten, mithin der Kantonsrat, die Regierung sowie die Verwaltung. Mit dem Finanzleitbild 2021–2030 sollen langfristige strategische Elemente der kantonalen Finanzpolitik definiert werden, welche durch die aktuellen finanzrechtlichen Rahmenbedingungen (Kantonsverfassung, Gesetz über Referendum und Initiative, Staatsverwaltungsgesetz, Finanzhaushaltsverordnung) nicht weiter konkretisiert sind.

Das Finanzleitbild 2021–2030 soll relativ eng gefasst werden. Es ist nicht beabsichtigt, mit diesem die Staatstätigkeit umfassend zu regeln. So sollen z.B. keine Aussagen zur Entwicklung des Personalaufwands oder zu einzelnen Staatsbeiträgen aufgenommen werden.

Die vier Zielbereiche des Finanzleitbilds 2002 sind zweckmässig und nach wie vor aktuell. Diese sollen aktualisiert und um drei neue Zielbereiche «Ziele der Investitionspolitik», «Bilanzziele» und «Ziele des Finanzmanagements» erweitert werden. Je Zielbereich werden neu drei strategische Ziele formuliert, die grundsätzlich steuerbar und messbar sind.

Die Umsetzung des Finanzleitbilds 2021–2030 soll auf vier Ebenen erfolgen (Tagesgeschäft, Finanzberichterstattung, Berichte zu Rück- und Ausblicken, spezifische Auswertungen). Mit dem Grundlagenbericht soll alle vier Jahre ein Reporting bzw. Controlling zur Zielerreichung erfolgen. Der zeitliche Horizont des Finanzleitbilds 2021–2030 beträgt zehn Jahre. Vgl. hierzu die detaillierten Ausführungen in Abschnitt 6.4.

Wie schon beim Finanzleitbild 2002 legt die Regierung dem Kantonsrat das Finanzleitbild 2021–2030 zur Kenntnisnahme vor.

6.3 Erläuterungen

In nachfolgender Tabelle werden die Zielsetzungen des neuen Finanzleitbilds 2021–2030 aufgeführt und hinsichtlich den bestehenden Zielen, Instrumenten und Massnahmen des Finanzleitbilds 2002 (FLB 2002) erläutert:

Ziele	Finanzleitbild 2021–2030	Erläuterungen
Ziele der Aufgabenerfüllung (neu)	Z1 Die kantonale Aufgabenerfüllung (einschliesslich zentrale Prozesse) erfolgt effektiv und effizient und es werden Anreizsysteme zum effizienten Mitteleinsatz geschaffen.	Die drei Ziele Z1 bis Z3 setzen sich aus den Zielen der Ausgabenpolitik (Z11) und den Zielen der Aufgabenteilung (Z42/Z43) des FLB 2002 zusammen. Die mögliche Aufgabenerfüllung durch Dritte stellt in Z2 eine Neuerung gegenüber dem FLB 2002 dar.
	Z2 Die Aufgabenerfüllung erfolgt wirtschaftlich und in sinnvoller Zusammenarbeit mit verschiedenen Partnern (Gemeinden / Kantone / Dritte), wobei die Verantwortlichkeiten klar und transparent geregelt sind.	
	Z3 Die Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden basiert auf den Grundsätzen der «Fiskalischen Äquivalenz» und der «Subsidiarität». Der Kanton respektiert dabei die Gemeindeautonomie.	
Ziele der Ausgabenpolitik	Z1 Der Gesamtaufwand des Kantons wird so gesteuert, dass sich das Wachstum der Staatsquote im interkantonalen Vergleich unterdurchschnittlich entwickelt.	Die Entwicklung der Staatsquote wird neu differenzierter betrachtet als im FLB 2002 (Z12), das zum Ziel hatte, dass diese nicht weiter ansteigt. Die in Z2 formulierten Kompensationsvorgaben finden sich auch im bisherigen Z12 unter der Massnahme M122. Der innerkantonale Finanzausgleich ist im FLB 2002 in Z44 angesprochen. Neu wird in Z3 nebst dem Effizienzkriterium auch die Ermöglichung wettbewerbsfähiger Gemeindestrukturen und Strukturreformen angesprochen.
	Z2 Kantonale Aufgaben sollen so ausgestaltet und priorisiert werden, dass Spielräume für Entwicklungsschwerpunkte geschaffen werden können. Mehraufwendungen für neue Aufgaben sind nach Möglichkeit durch Effizienzsteigerungen oder durch Einsparungen in bestehenden Aufgabengebieten zu finanzieren.	
	Z3 Die über den innerkantonalen Finanzausgleich ausgerichteten Mittel werden effizient eingesetzt. Dadurch sollen wettbewerbsfähige Gemeindestrukturen und Strukturreformen ermöglicht werden.	

Ziele	Finanzleitbild 2021–2030	Erläuterungen
Ziele der Einnahmenpolitik	Z1 Der Kanton weist im interkantonalen und internationalen Vergleich bei den natürlichen und juristischen Personen eine wettbewerbsfähige Steuerbelastung aus.	Z1 fasst die bisherigen Ziele Z21 und Z22 zusammen und ist materiell identisch mit dem FLB 2002.
	Z2 Die Steuerquote des Kantons ist langfristig zu senken.	Z2 stellte im FLB 2002 eine Massnahme im Ziel Z22 dar und wird somit materiell übernommen.
	Z3 Die aktuelle Steuerbasis wird gesichert und das Ressourcenpotenzial mit gezielte Massnahmen langfristig gestärkt.	Z3 stellt eine Neuerung gegenüber dem FLB 2002 dar. Die Pflege der Steuerbasis und die Stärkung der Ressourcenkraft ist im FLB 2002 nicht direkt thematisiert.
Ziele zur Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit	Z1 Strukturelle Defizite sind zu verhindern. Konjunkturelle Defizite sind soweit möglich aus dem Eigenkapital zu finanzieren. Falls strukturelle Defizite entstehen, sind diese primär durch aufwandseitige Massnahmen zu bereinigen.	Die Frage zum Umgang mit strukturellen Defiziten gemäss Z1 ist im FLB 2002 nicht direkt thematisiert und stellt somit eine Neuerung dar.
	Z2 Ausgaben- und Einnahmenbindungen (Spezialfinanzierungen, Fonds) sind grundsätzlich zu vermeiden. Deren Existenz ist periodisch hinsichtlich Notwendigkeit und effizientem Mitteleinsatz zu überprüfen.	Das Ziel Z24 im FLB 2002 besagt, dass allgemeine Einnahmen nicht zweckgebunden werden sollen. Dieser Ansatz wird in Z2 weitergezogen und generell auf Ausgaben- und Einnahmenbindungen ausgeweitet.
	Z3 Die Abhängigkeit vom Bundesfinanzausgleich soll verringert werden. Langfristig wird ein Ressourcenindex von 90,0 Punkten angestrebt.	Z3 stellt ein neues Ziel dar und ist im FLB 2002 nicht thematisiert.
Ziele der Investitionspolitik (neu)	Z1 Investitionsvorhaben werden im Priorisierungsverfahren hinsichtlich Notwendigkeit, Zweckmässigkeit, Dringlichkeit, Werthaltigkeit und wirtschaftlicher Effizienz und Finanzierbarkeit geprüft (Lebenszykluskosten, Business-Cases).	Der Zielbereich der Investitionspolitik ist neu, wobei gewisse Element im FLB 2002 bereits enthalten sind.
	Z2 Das Investitionsvolumen wird über mehrere Jahre stabil gehalten. Die Investitionen werden planmässig abgeschrieben. Auf zusätzliche Abschreibungen nach Art. 50 StVG wird grundsätzlich verzichtet.	Die Kriterien in Z1, nach welchen Investitionsvorhaben geprüft werden sollen, sind im FLB 2002 nicht direkt thematisiert. Die Stabilisierung des Investitionsvolumens und die planmässigen Abschreibungen gemäss neuem Z2 sind im FLB 2002 in den Massnahme M321 und M322 bereits enthalten. Neu werden in Z3 das Volumen des kantonalen Immobilienportfolios wie auch die jährlichen Aufwendungen für den Werterhalt der Hochbauten thematisiert.
	Z3 Das kantonale Immobilienportfolio bleibt langfristig stabil. Der Werterhalt des Immobilienbestandes wird sichergestellt. Der jährliche Aufwand für den Werterhalt orientiert sich an einer stabilen Quote des Gebäudeneuwertes des Immobilienportfolios Hochbauten.	
Bilanzziele (neu)	Z1 Die Handlungsfähigkeit des Kantons ist sichergestellt. Dazu wird das freie Eigenkapital konjunkturgerecht gesteuert und weist dauerhaft einen Mindestbestand von 20 Prozent des Ertrags der einfachen Steuer aus.	Der Zielbereich der Bilanzziele ist neu, wobei gewisse Element im FLB 2002 bereits enthalten sind.
	Z2 Der Kanton verschuldet sich nicht für laufende Aufwendungen der Erfolgsrechnung.	Das Ziel Z33 des FLB 2002 thematisiert die konjunkturgerechte Steuerung des Eigenkapitals. Gemäss M332 liegt dazu der Fokus auf möglichen Steuerfussenkungen. Z1 sieht das Mindestvolumen als «Notreserve», um die Handlungsfähigkeit sicherzustellen. Z1 entspricht sinngemäss dem Ziel Z33 aus dem FLB 2002.
	Z3 Durch ein periodisches strategisches Risiko- und Beteiligungsmanagement wird die Werthaltigkeit von Beteiligungen und Finanzanlagen im Finanz- und Verwaltungsvermögen überprüft und sichergestellt. Im Grundsatz werden bestehende Beteiligungen nicht ausgebaut. Bei Beteiligungen muss ein ausgewiesenes öffentliches Interesse vorliegen.	Der Umgang mit finanziellen Beteiligungen wie auch das entsprechende strategische Risiko- und Beteiligungsmanagement in Ziel Z3 stellen neue Elemente gegenüber dem FLB 2002 dar.

Ziele	Finanzleitbild 2021–2030	Erläuterungen
Ziele des Finanzmanagements (neu)	<p>Z1 Die kantonale Rechnungslegung richtet sich mittel- bis langfristig verstärkt an den allgemeinen Standards der Rechnungslegung aus. Die Abweichungen zu den Empfehlungen gemäss dem Harmonisierten Rechnungsmodell (HRM2) werden reduziert.</p> <p>Z2 Das kantonale Finanzmanagement strebt eine kontinuierliche qualitative Weiterentwicklung an. Der Hauptfokus liegt dabei auf den Themenfeldern effiziente Verwaltungs- und Finanzprozesse, kantonales Rechnungswesen, Finanzberichterstattung und Finanzhaushaltsrecht.</p> <p>Z3 Die finanziellen Risiken in der Verwaltung des Finanzvermögens werden aktiv begrenzt und es wird eine angemessene Rendite erreicht. Die jederzeitige Zahlungsfähigkeit des Kantons ist gewährleistet. Daneben wird eine langfristig günstige Fremdfinanzierung des Staates angestrebt.</p>	<p>Der Zielbereich des Finanzmanagements sowie alle Ziele sind neu.</p> <p>Die Themenfelder der Rechnungslegung, der internen Organisation der Finanzprozesse wie auch der Umgang mit dem Finanzvermögen und Finanzierungsfragen sind im FLB 2002 generell nicht angesprochen.</p>

Das Finanzleitbild 2021–2030 einschliesslich umfassender Erläuterungen findet sich in Anhang 1 dieses Berichts.

6.4 Umsetzung

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

6.4.1 Tagesgeschäft

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

6.4.2 Finanzberichterstattung

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

6.4.3 Rückblick und Ausblick im Rahmen weiterer Berichterstattung

Die Regierung erstellt nebst der ordentlichen Finanzberichterstattung zu Budget, Aufgaben- und Finanzplanung und Rechnung (vgl. Abschnitt 6.4.2) weitere Berichte, die Themenfelder des Finanzleitbilds 2021–2030 betreffen.

Der alle vier Jahre veröffentlichte Grundlagenbericht erfolgt retrospektiv. Dieser Bericht wurde als Grundlegendokument der Regierung zur finanzpolitischen Standortbestimmung konzipiert

und erstmals im Jahr 2013 erstellt. Mit dem Grundlagenbericht soll neu ein periodisches Reporting bzw. Controlling zur Umsetzung des Finanzleitbilds 2021–2030 sichergestellt werden (erstmalig 2025). In diesem Zusammenhang soll der Grundlagenbericht neu als Kantonsratsvorlage ausgestaltet werden.

Mit dem alle vier Jahre veröffentlichte Bericht Langfristige Finanzperspektiven (erstmalig 2015, 33.16.04A) hat der Kanton St.Gallen Pionierarbeit geleistet, da solche Analysen auf Stufe der Kantone bis anhin nicht erarbeitet wurden. In diesem Bericht wird aufgezeigt, wie mittelfristig die Aufwandentwicklung begrenzt und die Ertragsentwicklung gesichert werden kann, damit der Kantonshaushalt im Gleichgewicht bleibt und eine nachhaltige Finanzpolitik sichergestellt wird. Dabei werden mittels Langfristprojektionen Überlegungen zu Einflussfaktoren und Unsicherheiten der langfristigen Entwicklung des Kantonshaushalts aufgezeigt. Mit dem Bericht Langfristige Finanzperspektiven 2015 erfolgte einmalig auch eine umfassende Überprüfung der wesentlichsten Staatsbeiträge (Subventionsüberprüfung). In diese Überlegungen sollen die Zielsetzungen des Finanzleitbilds 2021–2030 einfließen. Dieser Bericht wird vom Kantonsrat zur Kenntnis genommen.

Die langfristigen Finanzperspektiven stellen eine wichtige Grundlage für die Erarbeitung der Schwerpunktplanung und die daraus abgeleiteten Departementsstrategien dar. Damit kann eine zweckmässige und pragmatische Verknüpfung von Aufgaben und Finanzen auch in längerfristiger Perspektive erfolgen.

6.4.4 Spezifische Auswertungen

Nebst den in den Abschnitten 6.4.2 und 6.4.3 erwähnten ordentlichen Berichterstattungen veröffentlichen die Regierung oder die Departemente weitere spezifische Auswertungen zu unterschiedlichen Fragestellungen, die im Zusammenhang mit den Zielsetzungen des Finanzleitbilds 2021–2030 stehen. So werden z.B. in gewissen Aufgabengebieten Wirksamkeitsberichte erarbeitet (u.a. Innerkantonaler Finanzausgleich, Behindertenpolitik), welche Aussagen zur Wirkung der eingesetzten Mittel machen. Im Weiteren wird das Regierungs- und Departementscontrolling erstellt, welches die jeweilige Aufgabenerfüllung überprüft. Mit dem jährlich veröffentlichten Steuermonitoring des Kantons St.Gallen wird die steuerliche Standortattraktivität für verschiedene Einkommen und Vermögen analysiert. Der jährliche Strategiebericht zu den wesentlichen Beteiligungen des Kantons St.Gallen ist ein internes Instrument des Beteiligungsmanagements. Darüber hinaus erfolgen situativ zahlreiche Ad-hoc-Auswertungen, in denen auch auf Elemente des Finanzleitbilds 2021–2030 zu referenzieren ist.

7 Antrag

Wir beantragen Ihnen, Frau Präsidentin, sehr geehrte Damen und Herren, auf den vorliegenden Bericht einzutreten.

Im Namen der Regierung

Marc Mächler
Präsident

Dr. Benedikt van Spyk
Staatssekretär

Anhänge

Anhang 1: Finanzleitbild 2021–2030

[gemäß separatem Dokument]

Anhang 2: Zielerreichung Finanzleitbild 2002

Im Finanzleitbild 2002 wurden für vier Bereiche konkrete Ziele, Instrumente und Massnahmen definiert. Die generelle Zielerreichung und die Umsetzung der Massnahmen wurden anhand eines Ampelsystems⁷ analysiert. Die detaillierten Analyseergebnisse sind nachfolgend aufgeführt. Lässt sich die Zielerreichung bei einzelnen Zielen empirisch belegen, wurden entsprechende qualitative Analysen angestellt.

Ziele der Ausgabenpolitik

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
Z11: Der Kanton erfüllt seine Aufgaben wirtschaftlich und zielwirksam.	<ul style="list-style-type: none"> – Die Einführung des vorgesehenen Instruments «Ziel- und wirkungsorientierte Verwaltungsführung (WOV)» wurde im Jahr 2003 gestoppt. Entsprechend wurde auch keine flächendeckende Kosten- und Leistungsrechnung eingeführt. Das Instrument I111 (WOV) kam nicht zum Einsatz. Das Instrument I112 (KLR) kommt in Teilbereichen zum Einsatz. Die Grundlagen für die Führung einer Kosten- und Leistungsrechnung sind vorhanden. – Die Instrumente Verwaltungscontrolling (I113) und Benchmarking (I114) werden mit dem Vorhaben «Regierungscontrolling» teilweise umgesetzt. – Ein einmaliges Benchmarking für ausgewählte Aufgabengebiete (Behindertenbereich/Fürsorge, Ergänzungsleistungen, Fachhochschulen/Universität/Sekundarstufe II, Kantonspolizei, Gesundheit/Psychiatrie, Immobilienmanagement, Analyse der Schuldenbremse; Review Finanzplanung) wurde mit dem Sparpaket II in den Jahren 2011/2012 mittels externen Gutachten vorgenommen (für Details, vgl. Abschnitt 2 der Vorlage 33.12.09). – Mit der Umsetzung der verschiedenen Spar- und Entlastungsprogramme in den Jahren 2012 bis 2014 konnten nur bedingt Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsverbesserungen erreicht werden⁸. – Mit dem Bericht «Langfristige Finanzperspektiven 2015» (33.16.04A) wurden die grössten Staatsbeiträge systematisch analysiert (Kostentreiber, Steuerungsmöglichkeiten, Empfehlungen). Zudem wurden gestützt auf die Erkenntnisse der Umsetzungsagenda Finanzperspektiven die Beschaffungsprozesse im Eigenbereich optimiert und effizienter ausgestaltet (laufende Arbeiten: Weiterentwicklung Materialzentrale, Optimierung Strom-einkauf, Einführung Strategischer Einkauf). – Der Bericht «Langfristige Finanzperspektiven 2019» (33.20.04A) beinhaltet 23 Empfehlungen zu verbesserten Steuerungen des Kantons Haushaltes. Dabei stehen die Steuerungsmöglichkeiten bei den Staatsbeiträgen sowie den kantonalen Beteiligungen im Zentrum. – Eine systematische periodische Überprüfung aller Aufgabenbereiche hinsichtlich Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz gemäss Massnahme M111 erfolgt nicht flächendeckend. Das Instrument 	<p>M111: Keine periodische Überprüfung der Aufgaben hinsichtlich Notwendigkeit, Wirksamkeit und Effizienz. Wirksamkeitsberichte lediglich in ausgewählten Bereichen.</p>
		<p>M112: Flächendeckend konnten keine Anreizmechanismen geschaffen werden, welche eine effizienten Mitteleinsatz unterstützen.</p>
		<p>M113: Die Bemessung der Subventionen richtet sich nicht flächendeckend am Erfüllungsgrad der Ziel aus.</p>
		<p>M114: Subventionen sind nicht flächendeckend so ausgestaltet, dass keine Mitnahmeeffekte resultieren. Neue Subventionssysteme konnten eingeführt werden.</p>

⁷ grün: Massnahmen grossmehrheitlich umgesetzt; orange: Massnahmen nur teilweise umgesetzt; rot: Massnahmen nicht umgesetzt.

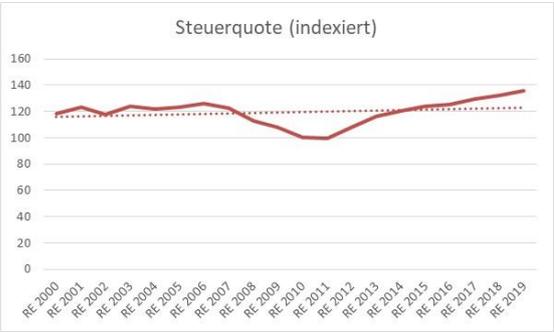
⁸ Im Bericht der Regierung zur Rechnung 2015 (33.16.01) wurde ein Controlling zur Umsetzung der beiden Sparpakete I und II sowie des Entlastungsprogramms 2013 erstellt. Anhand einer groben Triage lässt sich sagen, dass mit diesen drei Sparprogrammen nur in sehr geringem Umfang effektive Effizienz- und Wirtschaftlichkeitsverbesserungen im Vollzug der Staatstätigkeit erzielt werden konnten (SP I: Klassenzusammenlegungen, Gründung Amt für Wirtschaft, Konzentration Kernauftrag SPD, Kürzung Informatik Betriebskosten; SP II: Berufsfachschulen Optimierung Klassengrössen und Konzentration der Schulorte, PHSG Straffung Lehre und Betrieb, NTB Senkung der Kosten je Student, Betriebsoptimierungen Bau und Reduktion Flächenstandards – EP 2013: Effizienzsteigerungen Arbeitslosenkasse, Neuausrichtung Gemeindeaufsicht, Standorte WMS, Mehrjährige Leistungsvereinbarungen Universität, PHSG und Fachhochschulen, Kostenoptimierung Gebäudebewirtschaftung, Effizienz- und Produktivitätssteigerungen innerhalb kantonalen Verwaltung). Schwergewichtig beinhalteten die Entlastungsmassnahmen Aufgabenverzicht / Minderleistungen, Mehrerträge sowie Aufgabentransfers an die Gemeinden.

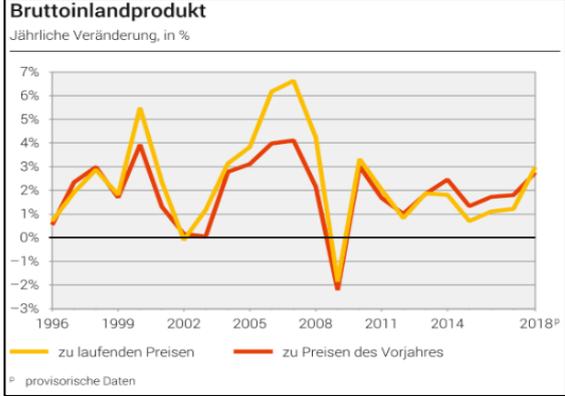
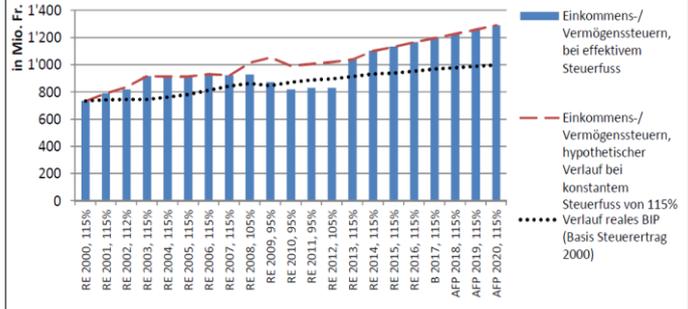
Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen																																										
	<p>einer flächendeckenden periodischen Subventionsüberprüfung, wie es der Bund kennt (Art. 5 des eidgenössischen Subventionsgesetzes [SR 616.1]), besteht im Kanton St.Gallen nicht.</p> <ul style="list-style-type: none"> – In ausgewählten Aufgabengebieten (z.B. Innerkantonaler Finanzausgleich, Behindertenpolitik) werden regelmässig Wirksamkeitsberichte zur systematischen Überprüfung der wirksamen Mittelverwendung erstellt. – Die Ausgestaltung der Subventionen erfolgt nicht flächendeckend wirkungs- und zielorientiert (M113), was eine logische Folge des Verzichts auf WOV ist. Auch wurden nicht flächendeckend Anreizmechanismen geschaffen, die einen effizienten Mitteleinsatz sicherstellen (M112). Neue Subventionierungssysteme wie Pauschalierung der Staatsbeiträge (z.B. Spitalfinanzierung) oder mehrjährige Leistungsvereinbarungen mit Sonderkredit (z.B. Universität, PHSG, OST) konnten hingegen eingeführt werden und haben sich etabliert. <p>Fazit: Ob der Kanton seine Aufgaben wirtschaftlich und zielwirksam erfüllt, lässt sich nicht abschliessend beurteilen, da eine periodische und systematische Überprüfung der Aufgabenerfüllung fehlt. Lediglich in Teilbereichen werden Wirksamkeitsberichte erstellt. Hier besteht wesentliches Optimierungspotenzial.</p>																																											
<p>Z12: Die Gesamtausgaben des Kantons werden so gesteuert, dass die Staatsquote nicht weiter ansteigt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Staatsquote definiert sich als Verhältnis des bereinigten Aufwands zum BIP Schweiz. – In den jährlichen Rechnungsbotschaften werden die indexierten Staatsquoten ausgewiesen. Per Ende 2019 resultiert ein Indexwert von 105,8 (Rechnung 2000: Indexwert 101,4). Wie untenstehende Grafik (einschliesslich Trendentwicklung) zeigt, hat sich die Staatsquote in den vergangenen zwanzig Jahren leicht erhöht, wobei zwischenzeitlich auch rückläufige Effekte zu beobachten waren. – Der Rückgang der Staatsquoten in den Jahren 2006 und 2007 ist auf einen überdurchschnittlichen Anstieg des BIP sowie auf geringere bereinigte Aufwände zurückzuführen. <div data-bbox="453 1263 932 1547" style="text-align: center;"> <table border="1" style="margin: auto;"> <caption>Staatsquote (indexiert)</caption> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>Indexwert</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>2000</td><td>101,4</td></tr> <tr><td>2001</td><td>110</td></tr> <tr><td>2002</td><td>105</td></tr> <tr><td>2003</td><td>102</td></tr> <tr><td>2004</td><td>100</td></tr> <tr><td>2005</td><td>105</td></tr> <tr><td>2006</td><td>95</td></tr> <tr><td>2007</td><td>90</td></tr> <tr><td>2008</td><td>95</td></tr> <tr><td>2009</td><td>100</td></tr> <tr><td>2010</td><td>100</td></tr> <tr><td>2011</td><td>100</td></tr> <tr><td>2012</td><td>100</td></tr> <tr><td>2013</td><td>100</td></tr> <tr><td>2014</td><td>100</td></tr> <tr><td>2015</td><td>100</td></tr> <tr><td>2016</td><td>100</td></tr> <tr><td>2017</td><td>100</td></tr> <tr><td>2018</td><td>100</td></tr> <tr><td>2019</td><td>105,8</td></tr> </tbody> </table> </div> <ul style="list-style-type: none"> – Das Instrument der Schuldenbremse trägt wesentlich dazu bei, dass sich der Gesamtaufwand im Rahmen der Wirtschaftsentwicklung bewegt und die Staatsquote somit stabil bleibt. Diese Aussage gilt unter der Annahme, dass der kantonale Steuerfuss stabil ist und dass auf Eigenkapitalbezüge verzichtet wird. 	Jahr	Indexwert	2000	101,4	2001	110	2002	105	2003	102	2004	100	2005	105	2006	95	2007	90	2008	95	2009	100	2010	100	2011	100	2012	100	2013	100	2014	100	2015	100	2016	100	2017	100	2018	100	2019	105,8	<p>M121: Die finanziellen Auswirkungen von neuen Aufgaben und Vorhaben werden bevor der Beschlussfassung geklärt und transparent gemacht. Das ist ein Kernanliegen des Finanzdepartementes im Mitberichtsverfahren.</p> <p>M122: Realisierte oder geplante Haushaltsentlastungen werden nicht systematisch erfasst, um Mehrausgaben für neue Aufgaben aufzufangen.</p>
Jahr	Indexwert																																											
2000	101,4																																											
2001	110																																											
2002	105																																											
2003	102																																											
2004	100																																											
2005	105																																											
2006	95																																											
2007	90																																											
2008	95																																											
2009	100																																											
2010	100																																											
2011	100																																											
2012	100																																											
2013	100																																											
2014	100																																											
2015	100																																											
2016	100																																											
2017	100																																											
2018	100																																											
2019	105,8																																											

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
	<p data-bbox="408 295 1149 488">– Ein Beitrag von avenir suisse aus dem Jahr 2020⁹ vergleicht das Ausgabenwachstum und die Staatsquoten der Kantone (einschliesslich Gemeinden) und dem Bund in den Jahren 1990 bis 2017. Beim Ausgabenwachstum bewegt sich der Kanton St.Gallen um den Median, die Staatsquote des Kantons St.Gallen (einschliesslich Gemeinden) liegt im interkantonalen Vergleich knapp unter dem Median (braun).</p> <div data-bbox="450 517 1107 1106"> </div> <div data-bbox="450 1137 1107 1581"> </div> <p data-bbox="408 1615 1149 1807">Fazit: Das Ziel, die Staatsquote nicht weiter ansteigen zu lassen, konnte in den letzten zwanzig Jahren phasenweise erfüllt werden. Die Staatsquote ist jährlichen Schwankungen unterworfen, über den ganzen Beobachtungszeitraum gesehen ist ein leichter Anstieg der Staatsquote von jährlich durchschnittlich 0,2 Prozent zu verzeichnen. Im interkantonalen Vergleich bewegt sich der Kanton bezüglich Staatsquote im Bereich des Medianwertes.</p>	

⁹ Abrufbar unter <https://avenir-suisse.ch/kantone-staatsquote>.

Ziele der Einnahmenpolitik

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen																																										
<p>Z21: Die Steuerquote des Kantons steigt nicht weiter an; mittelfristig wird eine Senkung angestrebt.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Die Steuerquote definiert sich als Verhältnis der direkten kantonalen Steuern zum BIP Schweiz. – In den jährlichen Rechnungsbotschaften werden die indexierten Steuerquoten ausgewiesen. Per Ende 2019 resultiert ein Indexwert von 136,1 (Rechnung 2000: Indexwert 118,7). Die Steuerquote hat sich aufgrund dieser Werte in den vergangenen zwanzig Jahren insgesamt leicht erhöht. Wie untenstehende Grafik (einschliesslich Trendentwicklung) zeigt, lag die Steuerquote in den Jahren 2008 bis 2013 aufgrund von Steuerreformen und Steuerfussreduktionen unter dem durchschnittlichen Indexwert von 120 Punkten. Sprich, die kantonalen Steuererträge haben in dieser Phase weniger stark zugenommen als das BIP. Die Steuerquote war in dieser Phase unterdurchschnittlich tief und ging gar zurück. <div style="text-align: center;">  <table border="1" style="margin: 10px auto; border-collapse: collapse;"> <caption>Steuerquote (indexiert)</caption> <thead> <tr> <th>Jahr</th> <th>Indexwert</th> </tr> </thead> <tbody> <tr><td>RE-2000</td><td>118,7</td></tr> <tr><td>RE-2001</td><td>125</td></tr> <tr><td>RE-2002</td><td>115</td></tr> <tr><td>RE-2003</td><td>125</td></tr> <tr><td>RE-2004</td><td>120</td></tr> <tr><td>RE-2005</td><td>120</td></tr> <tr><td>RE-2006</td><td>125</td></tr> <tr><td>RE-2007</td><td>120</td></tr> <tr><td>RE-2008</td><td>115</td></tr> <tr><td>RE-2009</td><td>110</td></tr> <tr><td>RE-2010</td><td>100</td></tr> <tr><td>RE-2011</td><td>105</td></tr> <tr><td>RE-2012</td><td>115</td></tr> <tr><td>RE-2013</td><td>120</td></tr> <tr><td>RE-2014</td><td>125</td></tr> <tr><td>RE-2015</td><td>125</td></tr> <tr><td>RE-2016</td><td>130</td></tr> <tr><td>RE-2017</td><td>135</td></tr> <tr><td>RE-2018</td><td>135</td></tr> <tr><td>RE-2019</td><td>136,1</td></tr> </tbody> </table> </div> <ul style="list-style-type: none"> – Die Massnahme M211, wonach Steuerfusserhöhungen zu vermeiden oder zeitlich zu befristen sind (es sei denn, sie werden durch tarifarische Entlastungen kompensiert), wurde aufgrund der kantonalen Steuerfussanpassungen um je 10 Prozentpunkte in den Jahren 2012 und 2013 (auf neu 115 Prozentpunkte) nicht erfüllt. Diese waren notwendig zur Sanierung des Kantonshaushalts und um die Steuerfussreduktionen von 2008 und 2009 wieder rückgängig zu machen. – Die Massnahme M212 sieht steuerliche Entlastungen primär am Ende einer Wachstumsphase vor. Im Kanton St.Gallen erfolgten Steuerfussenkungen in den Jahren 2008/2009 sowie Tarifsenkungen im Jahr 2010. Wie untenstehende BIP-Entwicklungen zeigen, sind die steuerlichen Entlastungen der Jahre 2008 bis 2010 in einer rezessiven Phase erfolgt (nach der Finanzkrise), was nicht der Intention der Massnahme M212 entspricht. Entsprechend sind auch die finanziellen Effekte der steuerlichen Massnahme auf den Haushalt übermässig stark ausgefallen (vgl. Abbildung Entwicklung Steuererträge). 	Jahr	Indexwert	RE-2000	118,7	RE-2001	125	RE-2002	115	RE-2003	125	RE-2004	120	RE-2005	120	RE-2006	125	RE-2007	120	RE-2008	115	RE-2009	110	RE-2010	100	RE-2011	105	RE-2012	115	RE-2013	120	RE-2014	125	RE-2015	125	RE-2016	130	RE-2017	135	RE-2018	135	RE-2019	136,1	<p>M211: Vermeidung bzw. zeitliche Befristung von Steuerfusserhöhungen konnte mit Steuerfussanpassungen in den Jahren 2012/2013 nicht erfüllt werden.</p> <p>M212: Steuerliche Entlastungen in den Jahren 2008/2009 und Tarifsenkungen erfolgten nicht am Ende einer Wachstumsperiode, sondern in rezessiver Phase.</p>
Jahr	Indexwert																																											
RE-2000	118,7																																											
RE-2001	125																																											
RE-2002	115																																											
RE-2003	125																																											
RE-2004	120																																											
RE-2005	120																																											
RE-2006	125																																											
RE-2007	120																																											
RE-2008	115																																											
RE-2009	110																																											
RE-2010	100																																											
RE-2011	105																																											
RE-2012	115																																											
RE-2013	120																																											
RE-2014	125																																											
RE-2015	125																																											
RE-2016	130																																											
RE-2017	135																																											
RE-2018	135																																											
RE-2019	136,1																																											

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
	<p data-bbox="453 293 655 320">Entwicklungen BIP</p>  <p data-bbox="453 763 919 790">Entwicklung Steuererträge und Steuerfüsse</p>  <p data-bbox="453 1137 1141 1171">Abbildung 13: Einkommens- und Vermögenssteuern, Nettoertrag Kanton, R 2000-2016 und Planwerte Budget 2017 und AFP 2018-2020</p> <p data-bbox="403 1211 1150 1368">Fazit: Das Ziel, die Steuerquote nicht weiter ansteigen zu lassen, konnte in den letzten zwanzig Jahren nur phasenweise erfüllt werden. Über den ganzen Beobachtungszeitraum gesehen ist ein Anstieg der Steuerquote von jährlich durchschnittlich 0,7 Prozent zu verzeichnen. Die angestrebte mittelfristige Senkung der Steuerquote konnte nicht erreicht werden.</p> <p data-bbox="403 1402 1142 1509">Die zukünftige Entwicklung der Steuerquote ist auch im Kontext der Aufgabenteilung Bund/Kantone und Kanton/Gemeinden zu beurteilen. Je nach Aufgabenportfolio ergeben sich unterschiedliche Steuerquoten je Staatsebene.</p>	

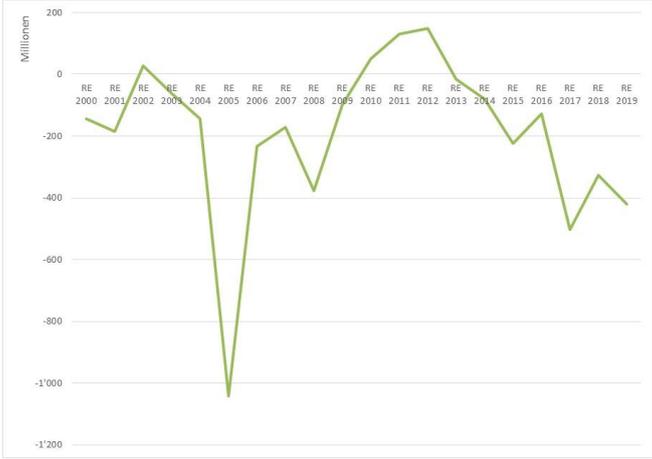
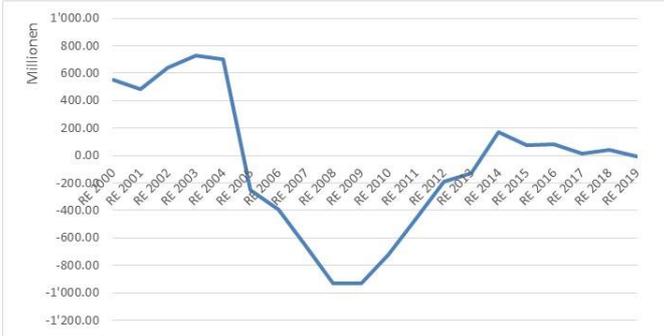
Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
<p>Z22: Der Kanton weist im interkantonalen Vergleich eine konkurrenzfähige Steuerbelastung aus (sowohl für natürliche Personen als auch für Unternehmen).</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Das jährlich veröffentlichte Steuermonitoring des Kantons St.Gallen ermittelt die steuerliche Standortattraktivität für verschiedene Einkommen, Vermögen und dazugehörige Stereotypen. Bei den natürlichen Personen erfolgt dies anhand eines Vergleichs mit den Schweizer Kantonen und im Speziellen mit den Ostschweizer Nachbarkantonen. Bei den juristischen Personen wird zudem die steuerliche Standortattraktivität des Kantons St.Gallen relativ zum Ausland aufgezeigt. Das Steuermonitoring erfasst die steuerliche Belastung auf den Ebenen der Kantons- und Gemeindesteuern. – Das jüngste Steuermonitoring 2019¹⁰ (Steuerdaten 2018) zeigt Folgendes: <ul style="list-style-type: none"> – Bei der <i>Einkommensteuer</i> lässt sich wie bereits in den Vorjahren ein klares Muster erkennen: Der Kanton St.Gallen schneidet im schweizweiten Vergleich bei den tiefen und sehr hohen Einkommen vergleichsweise gut ab, während er bei den mittleren Einkommen relativ schlecht positioniert ist. Die Gegenüberstellung mit den Nachbarkantonen zeigt, dass der Kanton St.Gallen einzig bei den tiefen Einkommen steuerlich attraktiv ist. Bei den mittleren und hohen Einkommen belegt der Kanton St.Gallen hingegen meistens den letzten Rang. Bei der <i>Vermögensteuer</i> ist der Kanton St.Gallen im schweizweiten Vergleich weiterhin relativ unattraktiv. Die Vermögensteuerbelastung liegt mehrheitlich über dem Schweizer Durchschnitt und im Vergleich mit den Nachbarkantonen belegt der Kanton St.Gallen grösstenteils den letzten Rang. Im Bereich der Einkommenssteuerbelastung zeigt der Vergleich der Jahre 2009 und 2011 den Zugewinn an Wettbewerbsfähigkeit durch die Einführung des Tarifs 2010. Bedingt durch die gleichzeitig durchgeführte Erhöhung der Kinderabzüge resultierte die grösste Rangverbesserung bei den Verheirateten mit zwei Kindern. In der Folge war der Kanton St.Gallen im Rahmen der Entlastung des Staatshaushaltes jedoch gezwungen, den Steuerfuss in zwei Etappen um 20 Basispunkte zu erhöhen, so dass dieser seit der Steuerperiode 2013 bei 115 Basispunkten liegt. Der Steuerfuss befindet sich somit wieder auf der Höhe des Jahres 2007 und der Kanton St.Gallen ist im schweizweiten Vergleich heute mehrheitlich schlechter klassiert als im Jahre 2009, wobei sich aber die Position des Kantons seit 2013 teilweise wieder leicht verbessert hat. – Im Bereich der <i>Unternehmenssteuerbelastung</i> sind in der Schweiz seit 2013 keine wesentlichen Veränderungen zu beobachten. Im Rahmen der Umsetzung der STAF durch die Kantone ist allerdings mit bedeutenden Anpassungen zu rechnen (vgl. Übersicht unten). Im interkantonalen Vergleich liegt der Kanton St.Gallen mit einem Gewinnsteuersatz von 14,5 Prozent leicht unter dem schweizerischen Durchschnitt von 15,1 Prozent. International ist der Kanton St.Gallen als Unternehmensstandort weiterhin attraktiv, wobei gilt, dass die Schweizer Kantone im internationalen Steuerwettbewerb insgesamt gut abschneiden. – Der untenstehende Steuerreport 2020 von KPMG zeigt die kantonalen Gewinnsteuersätze für Unternehmen nach Umsetzung der STAF: 	<p>M221: In den Jahren 2008/2009 erfolgten allgemeine Steuerfuss-senkungen, im Jahr 2010 Tarifsenkungen. Mit Umsetzung der STAF erfolgten per 2020 gezielte tarif- arische Steuerentlastungen.</p>

¹⁰ Abrufbar unter <https://iff.unisg.ch/news/page/2/>.

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
	<p>■ Kantone mit einem höheren Gewinnsteuersatz als der Schweizer Durchschnitt (15,12%) ■ Kantone mit einem tieferen Gewinnsteuersatz als der Schweizer Durchschnitt (15,12%) Angaben in Prozent</p> <p>Der Steuerreport 2020 von KPMG zeigt u.a. die kantonalen Gewinnsteuersätze für Unternehmen. (Bild: KPMG)</p> <p>– Gemäss Massnahme M221 sollen gezielte, tarifarische Steuerentlastungen gegenüber allgemeinen Steuerfussenkungen den Vorrang haben. In den Jahren 2008 bis 2010 wurden Steuerfussenkungen wie auch tarifarische Entlastungen umgesetzt.</p> <p><u>Fazit:</u> Das Ziel, eine im interkantonalen Vergleich konkurrenzfähige Steuerbelastung auszuweisen, konnte bei den natürlichen Personen weder bei den Einkommens- noch bei den Vermögenssteuern erfüllt werden.</p> <p>Mit der Umsetzung der STAF per 1. Januar 2020 wurde der Gewinnsteuersatz im Kanton St.Gallen von 17,4 Prozent auf neu 14,5 Prozent gesenkt. Damit befindet sich der Kanton St.Gallen bei den juristischen Personen leicht unter dem Durchschnitt.</p>	
<p>Z23: Die Steuerbelastung wird gerecht auf die Steuerpflichtigen verteilt. Es sind die Prinzipien der Allgemeinheit, Gleichmässigkeit und Verhältnismässigkeit der Besteuerung zu beachten.</p>	<p>Der Tarif für die natürlichen Personen wurden in den Jahren 2007 und 2010 überarbeitet. Dabei kennt der Kanton St.Gallen das Vollsplitting – der Steuersatz für gemeinsam Steuerpflichtige und alleinerziehende Personen entspricht dem Steuersatz für Alleinstehende auf der Hälfte des gesamten Einkommens. Es werden Alleinstehende bis zu einem steuerbaren Einkommen von Fr. 11'000.– bzw. gemeinsam Steuerpflichtige bis zum einem steuerbaren Einkommen von 22'000.– Franken nicht besteuert. Der Höchstsatz bei einem steuerbaren Einkommen von Fr. 250'000.– bzw. Fr. 500'00.– bei gemeinsam Steuerpflichtigen liegt bei 8,5 Prozent der einfachen Steuer. Seit dem Jahr 2002 wurden zudem 16 Nachträge zum Steuergesetz in Vollzug gesetzt.</p> <p><u>Fazit:</u> Inwiefern das Ziel der gerechten Steuerverteilung erreicht werden konnte, lässt sich nur schwer beurteilen.</p>	<p>M231: Steuerliche Tarifstruktur wird situativ, nicht regelmässig auf ihre Zielkonformität hin überprüft.</p>
<p>Z24: Soweit nicht Gründe der sozialen Gerechtigkeit oder ausdrücklicher staatlicher</p>	<p>– Verursachergerechte Finanzierungsmodelle bestehen auf kommunaler Ebene (Heimtaxen, Hundesteuern, Abfallentsorgung, Spitex, diverse Verwaltungsgebühren) wie auch auf kantonalen Ebene (Strassenfinanzierung, öV-Finanzierung, Studiengebühren, Schulgelder, diverse Verwaltungsgebühren)</p>	<p>M241: Verursachergerechte Mitfinanzierung von staatlichen Leistungen wird nur bedingt und in ausgewählten Aufgabenbereichen umgesetzt.</p>

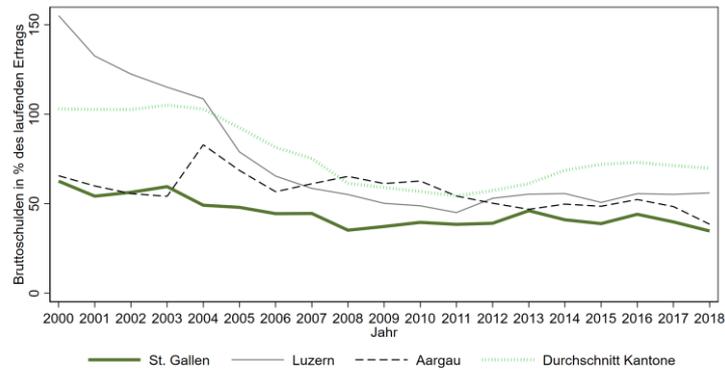
Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
<p><i>Förderungsziele dagesprechen, werden spezifische Nutzniesser oder Verursacher staatlicher Leistungen zur Finanzierung beigezogen.</i></p>	<p><u>Fazit:</u> Die Zielsetzung, soweit möglich verursachergerechte Finanzierungsmodelle einzuführen, wird nur bedingt umgesetzt. Die Beurteilung der Frage der sozialen Gerechtigkeit lässt einen grossen Beurteilungsspielraum zu.</p>	
<p>Z25: <i>Allgemeine Einnahmen werden nicht zweckgebunden.</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> – Zweckbindungen und Fondsbildungen aus allgemeinen Einnahmen werden im Kanton St.Gallen zurückhaltend angewendet. Als bedeutendste Zweckbindungen/Spezialfinanzierungen können die Walderhaltungsmassnahmen, die Tourismusrechnung, der Arbeitsmarktfonds, der Lotteriefonds, der Sport-Toto-Fonds, die Kantonshilfskasse, der Mietwohnungsfonds, der Strassenfonds, der Alkoholzehntel, die Spielsuchtabgabe sowie die Tierseuchenkasse genannt werden (vgl. Positionen 209/290/291 in der Bilanz). Diese Zweckbindungen bestehen bereits seit langer Zeit. – Im Laufe der letzten Jahre sind folgende Fonds weggefallen: Wirtschaftsförderungsfonds (Auflösung 2006), Ost-Europa-Fonds (Auflösung 2007), Jagdrechnung (Auflösung 2016). – Aufgrund des neuen Planungs- und Baugesetzes (sGS 731.1), das seit 1. Oktober 2017 in Vollzug ist, wurde mit dem Budget 2019 erstmals eine Mehrwertabgabe im Zusammenhang mit Neueinzonungen eingestellt. Dabei handelt es sich um eine neue Spezialfinanzierung im AREG, die allerdings mit der Rechnung 2019 noch nicht alimentiert wurde. – Mit der Zweckbindung der SNB-Zusatzausschüttung des Bilanzgewinns 2019 der SNB (80 Mio. Franken, Einlage in das besondere Eigenkapital) zur Mitfinanzierung der Corona-Massnahmen wurde von dieser Zielsetzung abgewichen. Gemäss gängiger Praxis fliessen die (ordentlichen) SNB-Ausschüttungen dem allgemeinen Haushalt zu. – Zweckbindungen und Fondsbildungen lehnt die Regierung aus verschiedenen Gründen ab. Einerseits schränken Zweckbindungen den Spielraum für die Bildung finanzpolitischer Prioritäten grundsätzlich ein. Je höher der Anteil an gebundenen Ausgaben im Haushalt ist, desto geringer ist der finanzpolitische Handlungsspielraum des Kantons. Zweckbindungen können überdies einen Fehlanreiz zu übermässiger Mittelverwendung darstellen. Zudem kann bei Spezialfinanzierungen und Fondslösungen die Transparenz in der Mittelverwendung verloren gehen. Damit Steuerbarkeit und Transparenz des Haushalts gewährleistet bleiben, sind Zweckbindungen und Fondslösungen grundsätzlich zu vermeiden. <p><u>Fazit:</u> Im Kanton St.Gallen bestehen zahlreiche langjährige Zweckbindungen und Spezialfinanzierungen. 2019 wurde mit der Mehrwertabgabe eine neue Spezialfinanzierung geschaffen. Daneben sind in jüngster Zeit einige Zweckbindungen/Fonds weggefallen. Die Zielsetzung, allgemeine Einnahmen nicht zweckzubinden, wurde somit grossmehrheitlich umgesetzt.</p>	

Ziele der Erhaltung der finanziellen Handlungsfähigkeit

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
<p>Z31: Der Kanton verschuldet sich nicht für laufende Ausgaben.</p>	<p>– Die Gegenüberstellung von laufenden Ausgaben zu laufenden Einnahmen zeigt, inwiefern sich der Kanton für die laufenden Ausgaben zu verschulden hat. Ist der Wert negativ, ist keine Verschuldung notwendig, da die Einnahmen grösser ausgefallen sind als die Ausgaben (und umgekehrt). Wie nachfolgende Abbildung zeigt, konnte die Zielsetzung in den Jahren 2003–2009 und 2013–2019 erreicht werden.</p>  <p>– Nachfolgende Abbildung zeigt die Entwicklung der sogenannte Nettoschuld I in absoluten Werten, die in diesem Kontext auch von Interesse ist. Die Nettoschuld I entspricht dem Fremdkapital abzüglich dem Finanzvermögen bzw. dem Verwaltungsvermögen abzüglich dem Eigenkapital. Ein positiver Wert weist auf eine absolute Verschuldung hin. Eine solche hat bis 2004 und in der Zeit zwischen 2014 und 2018 bestanden. Ab 2019 weist der Kanton St.Gallen keine Verschuldung, sondern ein knapp positives Nettovermögen von 4 Mio. Franken aus.</p> 	<p>M311: Mit der Schuldenbremse gemäss Art. 61 StVG wird diese Massnahme vollzogen. → eigentlich keine Massnahme mit Handlungsspielraum, vielmehr eine rechtliche Rahmenbedingung</p> <p>M312: Der Staat kennt kein Steuerfussreferendum. → eigentlich keine Massnahme mit Handlungsspielraum, vielmehr eine rechtliche Rahmenbedingung</p>

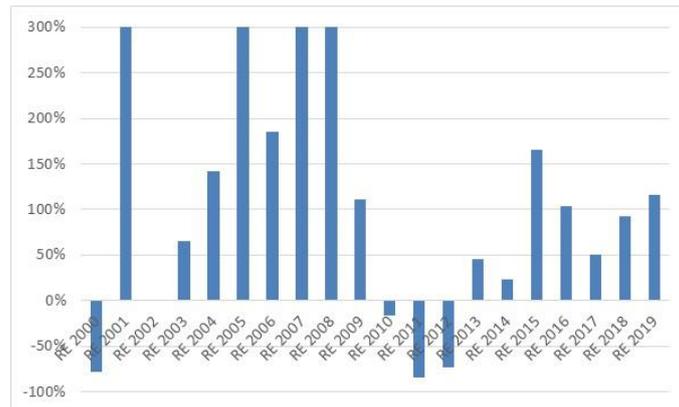
Fazit: Die Zielsetzung, dass sich der Kanton für laufende Ausgaben nicht verschuldet, konnte nicht im ganzen Beobachtungszeitraum erfüllt werden.

In Ergänzung zu voranstehenden Abbildungen wird nachfolgend auch die Kennzahl Bruttoverschuldungsanteil (Bruttoschulden in Prozent des laufenden Ertrags) aufgezeigt. Die Bruttoverschuldung verläuft stabil über die Zeit (entspricht +/-50 Prozent des laufenden Ertrags) und ist im interkantonalen Vergleich tief.



Z32: Die Verschuldung für Investitionen wird auch in wirtschaftlich schlechten Zeiten gering gehalten.

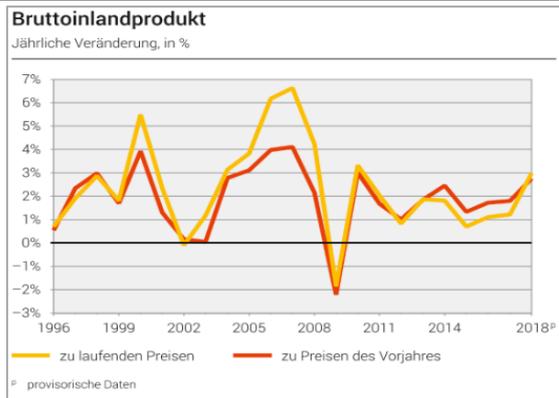
- Die HRM2-Kennzahl Selbstfinanzierungsgrad gibt an, bis zu welchem Grad die neuen Nettoinvestitionen aus selbst erarbeiteten Mitteln des entsprechenden Jahres finanziert werden können. Ein Wert über 100 Prozent zeigt, dass die Nettoinvestitionen aus selbsterwirtschafteten Mittel getragen werden können.
- In den Jahren 2004–2009 konnten aufgrund der guten Abschlüsse hohe Selbstfinanzierungsgrade realisiert werden. Mit den negativen Ergebnissen in den Jahren 2010–2012 hat sich die Kennzahl ins Negative gewandelt. In den Jahren 2013 und 2014 wurde die Selbstfinanzierung erhöht und in den Jahren 2016 und 2018 lag diese nahe bei 100 Prozent. Mit Werten von 167 und 116 Prozent lag die Selbstfinanzierung in den Jahren 2015 und 2019 wesentlich über dem Wert von 100 Prozent.



- Werden die Selbstfinanzierungsgrade der Konjunktorentwicklung gegenübergestellt, so zeigt sich, dass die Selbstfinanzierungsgrade erst nachgelagert mit zwei bis drei Jahre Verzögerung auf den Konjunkturunbruch reagiert haben. Mit Werten von minus 84 Prozent und minus 74 Prozent (2011/2012) konnte die Verschuldung aber relativ gering gehalten werden.

M321: Abschreibungen erfolgen grundsätzlich planmässig über höchstens 10 Jahre. In Einzelfällen wurde dieser Zielsetzung nicht nachgekommen (Verlängerung Abschreibungsfrist Spitalbauten auf 25 Jahre mit Sparpaket II, Abschreibung Einmalanlage St.Galler Pensionskasse über 35 Jahre, zusätzliche Abschreibungen 2005 im Zusammenhang mit den Erlösanteilen aus dem Verkauf der Goldreserven der SNB)

M322: Mit Beschluss zum AFP 2018–2020 (33.17.04) wurde ein Plafonds Hochbauten in der Höhe von 124 Mio. Franken bzw. 136 Mio. Franken (einschliesslich «overbooking») festgelegt. Es handelt sich um einen absoluten Betrag, nicht gemessen in Steuerprozenten.

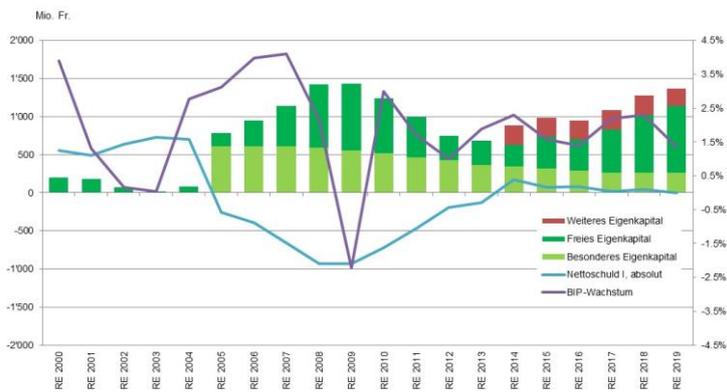


– Mit Beschluss zum Aufgaben- und Finanzplan 2018–2020 (33.17.04) vom 20. Dezember 2016 wurde die Berechnungsmethodik des bisherigen Investitionsplafonds von 180 Mio. Franken aktualisiert und um die Spitalbauten bereinigt. Der neue Plafonds Hochbauten wurde in der Höhe von 124 Mio. Franken bzw. 136 Mio. Franken (einschliesslich «overbooking») festgelegt. Wie aktuelle Berechnungen zeigen, kann der Plafonds Hochbauten bis zum Planungshorizont 2025 eingehalten werden. Die Festsetzung des Plafonds verhindert, dass sich das Investitionsvolumen unkontrolliert beschleunigt und in wirtschaftlich angespannten Zeiten nur mittels Verschuldung finanzieren lässt. M322 ist umgesetzt.

Fazit: Die Zielsetzung, dass die Verschuldung für Investitionen in wirtschaftlich schlechten Zeiten geringgehalten werden kann, konnte schwergewichtig erfüllt werden.

Z33: Das Verschuldungs- und das Eigenkapitalvolumen wird konjunkturgerecht gesteuert; in wirtschaftlich günstigen Phasen ist freies Eigenkapital aufzubauen.

Untenstehende Grafik zeigt die Entwicklung des Eigenkapitals und der Nettoschuld I (Skala links) sowie die BIP-Entwicklung (Skala rechts) in den Jahren 2000 bis 2019. Die Grafik zeigt, dass in den wirtschaftlich günstigen Jahren 2004 bis 2008 sowie ab 2015 das freie Eigenkapital aufgebaut bzw. die Verschuldung reduziert werden konnten. Ein wesentlicher Rückgang des freien Eigenkapitals ist in den Jahren 2002 und 2003 sowie 2010 bis 2014 zu beobachten (analog Zunahme der Schulden). Als Folge der konjunkturellen Baisse und wegen Steuerfussenkungen musste Eigenkapital bezogen werden, um schuldenbremsenkonforme Abschlüsse zu gewährleisten.



Fazit: Die Zielsetzung, das Eigenkapitalvolumen sowie die Verschuldung konjunkturgerecht zu steuern, konnte mehrheitlich erfüllt werden.

M331: In wirtschaftlich günstigen Zeiten konnte das Eigenkapital aufgestockt werden. A.o. Abschreibungen und die Budgetierung von Überschüssen in Hochkonjunkturphasen wurden hingegen nicht vollständig realisiert.

M332: Bei den Steuerfussenkungen in den Jahren 2008 und 2009 war die Eigenkapitalvorgabe eingehalten (20 Prozent der einfachen Steuer entsprechen 2020 knapp 280 Mio. Franken).

Ziele der Aufgabenteilung

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
<p>Z41: Der Kanton fördert die interkantonale Zusammenarbeit in geeigneten Aufgabengebieten.</p>	<p>In verschiedene Aufgabengebieten bestehen interkantonale Zusammenarbeitsformen. Eine detaillierte Übersicht zu interkantonalen Vereinbarungen in den Aufgabengebieten von Art. 48a BV per Ende 2016 findet sich im Wirksamkeitsbericht 2016–2019 zum Bundesfinanzausgleich (Anhang 4).</p> <ul style="list-style-type: none"> – <i>Sicherheit:</i> Konkordat der ostschweizerischen Kantone über den Vollzug von Strafen und Massnahmen vom 29. Oktober 2004, Schweizerisches Kompetenzzentrum für Justizvollzug seit 18. August 2018. – <i>Bildung:</i> Schulwesen generell, Hochschulbereich, höhere Fachschulen, Berufsbildung, Stipendien, Hochbegabte. – <i>Kultur:</i> Mit dem Kulturlastenausgleich Ostschweiz (Vereinbarung vom 24. November 2009 über die interkantonale Zusammenarbeit und den Lastenausgleich im Bereich der Kultureinrichtungen von überregionaler Bedeutung) besteht seit 2011 ein Ausgleichsmechanismus, der eine angemessene Mitfinanzierung der Kulturaufwendungen des Kantons St.Gallen durch die Nachbarkantone AI, AR und TG sicherstellt. – <i>Spitzenmedizin:</i> Interkantonale Vereinbarung über die hochspezialisierte Medizin vom 14. März 2008. – <i>Unterbringung in sozialen Einrichtungen:</i> Interkantonale Vereinbarung für soziale Einrichtungen vom 13.12.2002 (Stand 1. Januar 2008) (IVSE). – <i>Gesundheitswesen:</i> Am 26. Februar 2020 wurde zwischen den Kantonen SG, AI, AR, GR und GL eine Absichtserklärung betreffend Zusammenarbeit in der Planung der stationären Gesundheitsversorgung unterzeichnet. <p>Mit Regierungsbeschluss vom 17. Dezember 2019 soll die interkantonale Zusammenarbeit der Kantone AR, AI und TG auf politischer und technischer Ebene intensiviert werden. Verstärkte Zusammenarbeit kann demnach in folgenden Aufgabengebieten erfolgen: Tourismus, Wirtschaftsförderung, Bildung, Asylverfahren, Spitalplanung / Reha, Notrufzentrale, Zivilschutz, Raumkonzept / Place Branding, Geoinformation, Abfall und Deponieplanung, Mobilität/Verkehr, Energie. Entsprechende Arbeiten sind in Bearbeitung.</p> <p>Im Bericht der Regierung zu Strategie der Aussenbeziehungen 2020 vom 19. November 2019 (40.19.03) werden u.a. auch interkantonale Kooperationen thematisiert.</p> <p><u>Fazit:</u> Die Zielsetzung, die interkantonale Zusammenarbeit zu fördern, wurde im Beobachtungszeitraum 2002 bis heute in ausgewählten Aufgabengebieten erreicht. Als jüngstes positives Beispiel kann die Gründung der Ost – Ostschweizer Fachhochschule per 1. September 2020 genannt werden (zusammen mit Kantonen SZ, GL, AR, AI und TG sowie dem Fürstentum Liechtenstein).</p>	<p>M411: Interkantonale Zusammenarbeit wurde in den regionalen Direktorenkonferenzen nicht im Sinn eines Standardtraktandums regelmässig diskutiert.</p> <p>M412: Das Gespräch der Departemente und der Staatskanzlei mit den Nachbarkantonen bezüglich nutzbringender Kooperationen wurde selektiv gesucht.</p>
<p>Z42: Der Kanton beachtet im Verhältnis zu den Gemeinden das Subsidiaritätsprinzip und respektiert die</p>	<ul style="list-style-type: none"> – Mit den Arbeiten zum Schlussbericht «Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden» vom 12. März 2012 erfolgte eine umfassende Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden. Fazit der Arbeiten war, dass das Potenzial für neue Aufgabenteilungen begrenzt ist und dass das Zusammenwirken von Kanton und Gemeinden grundsätzlich gut funktioniert. – In den vergangenen Jahren wurden trotzdem verschiedentlich Anpassungen und Optimierungen in der Aufgabenteilung zwischen dem Kanton und den Gemeinden vorgenommen (z.B. vollständige 	<p>M421: Eine periodische, systematische Überprüfung aller Aufgabengebiete hinsichtlich Möglichkeit zur Delegation an Gemeinden erfolgt nicht.</p>

Ziele	Generelle Zielerreichung	Umsetzung der Massnahmen
<i>Gemeindeautonomie.</i>	<p>Übernahme der EL-Kosten durch den Kanton im Jahr 2010, Wegfall Gemeindebeteiligung bei der Polizei per 2010, vollständige Übernahme der Pflegefinanzierung durch die Gemeinden per 2014).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Im Zusammenhang mit der Finanzierung der NFA-Effekte aus dem Systemwechsel 2020 erfolgte im Rahmen des Strukturieren Dialogs eine Überprüfung der Aufgabenteilung auf der Basis des AT-Berichts 2012. Optimierungspotenzial wurde schwergewichtig im Bildungsbereich geortet. Mit der Sammelvorlage «Gesetzgebung im Bereich der Finanz- und Familienpolitik» (22.19.12–22.19.17) wurden konkrete Gesetzesänderungen vorgeschlagen, anhand welcher Aufgaben im Umfang von 26,5 Mio. Franken vom Kanton zu den Gemeinden transferiert werden sollen. Die parlamentarische Beratung erfolgte im Jahr 2020. – Die erwähnten Grundsätze (Subsidiarität, klare Aufgabenteilung) können schwergewichtig eingehalten werden. 	M431: Zweckmässigkeit der Aufgabenteilung wird bei Gesetzesrevisionen im Grundsatz überprüft.
Z43: Zwischen Kanton und Gemeinden herrscht eine klare Aufgabenteilung.	<p>Fazit: Die beiden Zielsetzungen (Subsidiaritätsprinzip / Gemeindeautonomie und klare Aufgabenteilung) konnten schwergewichtig erfüllt werden.</p>	M432: Zusammenarbeitsform und Finanzierung wird bei Verbundaufgaben nicht periodisch und systematisch überprüft.
Z44: Der Kanton sorgt dafür, dass zwischen den Gemeinden keine zu grossen Unterschiede weder im kommunalen Leistungsangebot noch in der Steuerbelastung bestehen.	<p>– Mit dem Instrument des innerkantonalen Finanzausgleichs wird sichergestellt, dass alle 77 politischen Gemeinden über genügend finanzielle Ressourcen verfügen, um ein minimales kommunales Leistungsangebot sicherzustellen. Die Wirksamkeit des Finanzausgleichs wird periodisch mittels Wirksamkeitsbericht unter Federführung des Departementes des Innern analysiert (letztmals im Jahr 2020 mit Geschäft 40.20.01).</p> <ul style="list-style-type: none"> – Basierend auf einem Ausgleichsfaktor von 96 Prozent finanziert der Kanton den innerkantonalen Finanzausgleich mit Mitteln von jährlich rund 230 Mio. Franken (B 2020). – Der Kanton St.Gallen kennt keinen horizontalen Finanzausgleich. Darauf wurde bis anhin bewusst verzichtet, damit den finanzstarken Gemeinden die Möglichkeit geboten wird, im interkantonalen Steuerwettbewerb konkurrenzfähig zu bleiben. Der Verzicht auf ein horizontales Element im innerkantonalen Finanzausgleich führt tendenziell zu einer grösseren Spannweite in den Steuerbelastungen der Gemeinden, was der Zielsetzung Z44 widerspricht. – Der «alte» innerkantonale Finanzausgleich wurde per 2008 revidiert (Umsetzung M441). <p>Fazit: Die Zielsetzung, keine zu grossen Unterschiede im kommunalen Leistungsangebot sowie in der Steuerbelastung zwischen den Gemeinden zuzulassen, konnte erfüllt werden.</p>	M441: Mit der Inkraftsetzung des Finanzausgleichsgesetzes (sGS 813.1) per 1. Januar 2008 wurde der innerkantonale Finanzausgleich modernisiert.

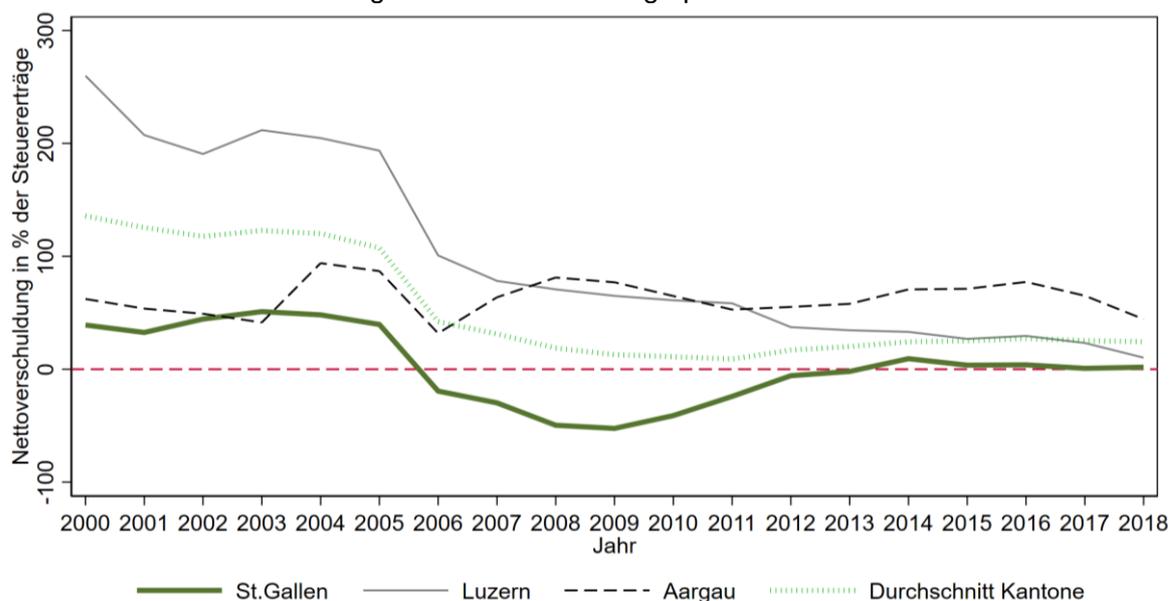
Anhang 3: Kennzahlenvergleich

Aufgrund der Ähnlichkeit in Bezug auf Grösse und Wirtschaftsstruktur werden für einen Vergleich der Finanzlage die Kantone Luzern und Aargau herangezogen. Für eine Einschätzung der Finanzlage eines Kantons empfiehlt HRM2¹¹ folgendes Set an Kennzahlen: Nettoverschuldungsquotient, Selbstfinanzierungsgrad, Zinsbelastungsanteil, Bruttoverschuldungsanteil, Kapitaldienstanteil, Nettoschuld in Franken je Einwohnerin und Einwohner, Selbstfinanzierungsanteil. Die Kennzahlen *Nettoverschuldungsquotient*, *Selbstfinanzierungsanteil*, *Investitionsanteil* sowie *Nettoschuld in Franken je Einwohnerin und Einwohner* werden im Folgenden für einen Vergleich der drei Kantone herangezogen.¹²

Nettoverschuldungsquotient (K9) – Nettoverschuldung in Prozent der Steuererträge

Der Nettoverschuldungsquotient stellt Nettoverpflichtungen und Steuererträge der Kantone gegenüber. Ein Wert von 100 Prozent würde bedeuten, dass die gesamten kantonalen Steuererträge eines Jahres notwendig wären, um die Verpflichtungen zu begleichen. Abbildung 1 zeigt die Entwicklung des Quotienten über den Zeitraum 2000 bis 2018 für die drei Kantone sowie dem Durchschnitt aller Kantone. Der durchschnittliche Nettoverschuldungsquotient des Kantons St.Gallen betrug 2,6 Prozent im Zeitraum 2000–2018. Der Kanton Aargau wies einen Quotienten von 63,2 Prozent auf, der Kanton Luzern von 99,8 Prozent und der Durchschnitt aller Kantone belief sich auf 53,6 Prozent. Somit schneidet der Kanton St.Gallen bei dieser Kennzahl vergleichsweise sehr gut ab.

Abbildung 1: Nettoverschuldungsquotient 2000–2018



Quelle: IDHEAP (2020), eigene Erstellung

Selbstfinanzierungsanteil (K11) – Selbstfinanzierung in Prozent des laufenden Ertrags

Die Kennzahl gibt den Anteil des laufenden Ertrags wieder, der den Kantonen für die Finanzierung von Investitionen oder zum Schuldenabbau zur Verfügung steht. Sie gibt somit Aufschluss über den finanziellen Spielraum eines Kantons. HRM2 stuft Werte unter 10 Prozent als schwach ein, während IDHEAP (2019) für Werte über 8 Prozent die Note 6 vergibt. Die Entwicklung des Selbstfinanzierungsanteils seit dem Jahr 2000 ist in Abbildung 2 dargestellt. Aus der Tabelle wird

¹¹ Handbuch Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell für die Kantone und Gemeinden HRM2, Fachempfehlung 18.

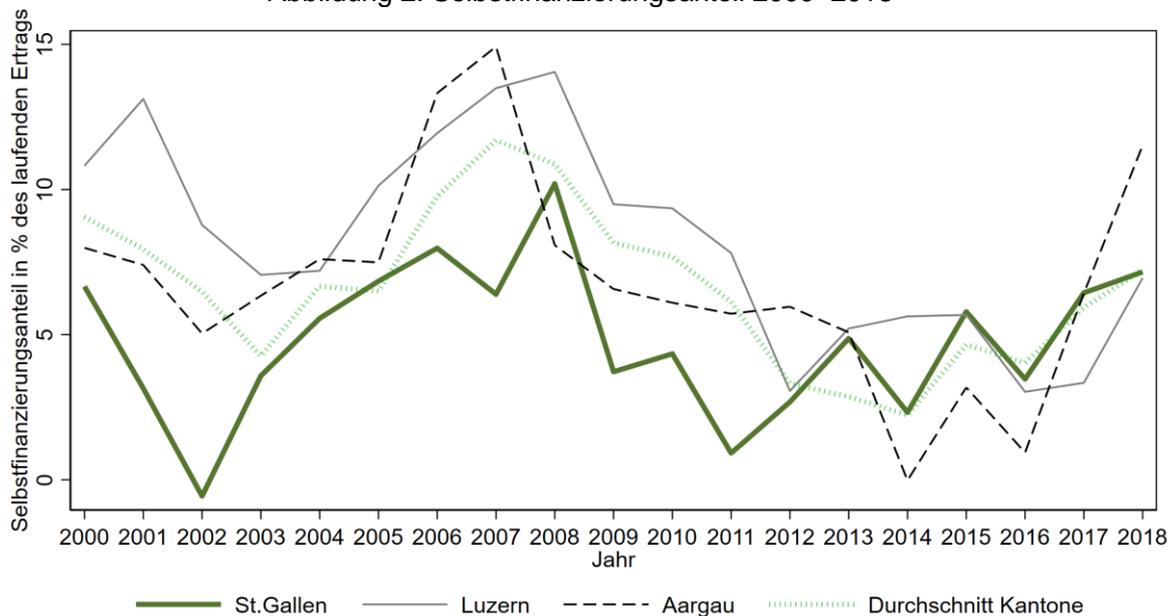
¹² Daten: IDHEAP, 2020; abrufbar unter <https://www.unil.ch/idheap/fr/home/menuinst/unitescompetences/finances-publiques/comparatif-des-finances-cantonaux-et-communales/vergleich-der-kantons--und-gemeindefinanzen.html>.

ersichtlich, dass der Kanton St.Gallen sowohl über den gesamten Zeitraum, als auch über die letzten zehn Jahre im Schnitt einen niedrigeren Selbstfinanzierungsanteil als die Kantone Luzern und Aargau aufwies (4,8 Prozent bzw. 4,2 Prozent) und auch unterhalb dem kantonalen Durchschnitt liegt. Somit wies der Kanton St.Gallen einen im kantonalen Vergleich unterdurchschnittlichen finanziellen Spielraum nach Finanzierung der laufenden Ausgaben auf. Der niedrige Selbstfinanzierungsanteil des Kantons St.Gallen lässt sich unter anderem mit der relativ hohen Aktivierungsgrenze von 3 Mio. Franken im Vergleich zu den anderen Kantonen erklären. So liegt die Aktivierungsgrenze des Kantons Aargau bei Fr. 250'000.–, während die Aktivierungsgrenzen des Kantons Luzern bei Fr. 50'000.– für Sachanlagen und bei Fr. 200'000.– für immaterielle Anlagen festgelegt sind. Die Aktivierungsgrenze des Kantons St.Gallen bewirkt, dass Ausgaben unter 3 Mio. Franken dem ordentlichen Budget oder der Erfolgsrechnung zu belasten bzw. dadurch zu finanzieren sind, was sich auf die Selbstfinanzierung auswirkt.

Kanton	2000–2018	2009–2018
AG	6,8 %	5,2 %
LU	8,2 %	6,0 %
SG	4,8 %	4,2 %
Durchschnitt alle Kantone	6,6 %	5,2 %

Abbildung 2 zeigt, dass der Selbstfinanzierungsanteil im Zeitverlauf gewissen Schwankungen unterliegt. In den Jahren 2017 und 2018 entsprachen die Werte des Kantons St.Gallen ungefähr dem Durchschnitt der Schweizer Kantone.

Abbildung 2: Selbstfinanzierungsanteil 2000–2018

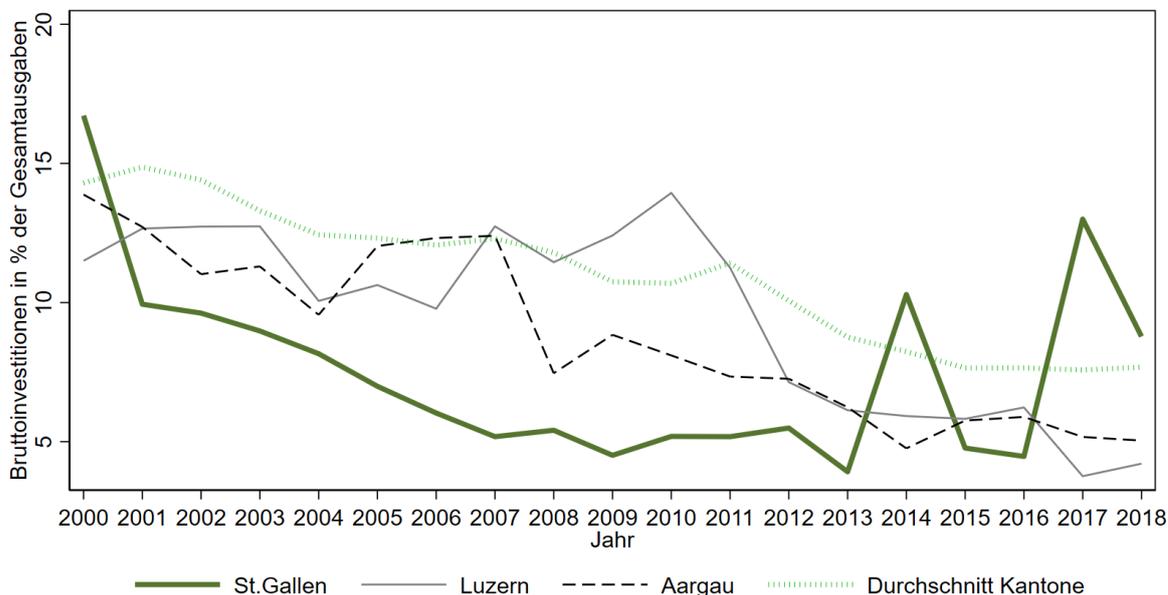


Investitionsanteil (K14) – Bruttoinvestitionen in Prozent der Gesamtausgaben

Die Kennzahl bemisst das Verhältnis der Investitionen zur Summe der laufenden Ausgaben und Investitionsausgaben. IDHEAP beziffert Werte zwischen 7 und 10 Prozent als optimalen Investitionsanteil. Während dieser im schweizweiten Durchschnitt über die letzten zehn Jahre 9 Prozent betrug, belief sich dieser für den Kanton St.Gallen auf 6,5 Prozent (Luzern [7,7 Prozent], Aargau

[6,4 Prozent]).¹³ Somit liegt der Investitionsanteil des Kantons St.Gallen nicht innerhalb der Spanne, die von IDHEAP als optimal betrachtet wird, sondern leicht darunter.

Abbildung 3: Investitionsanteil 2000–2018



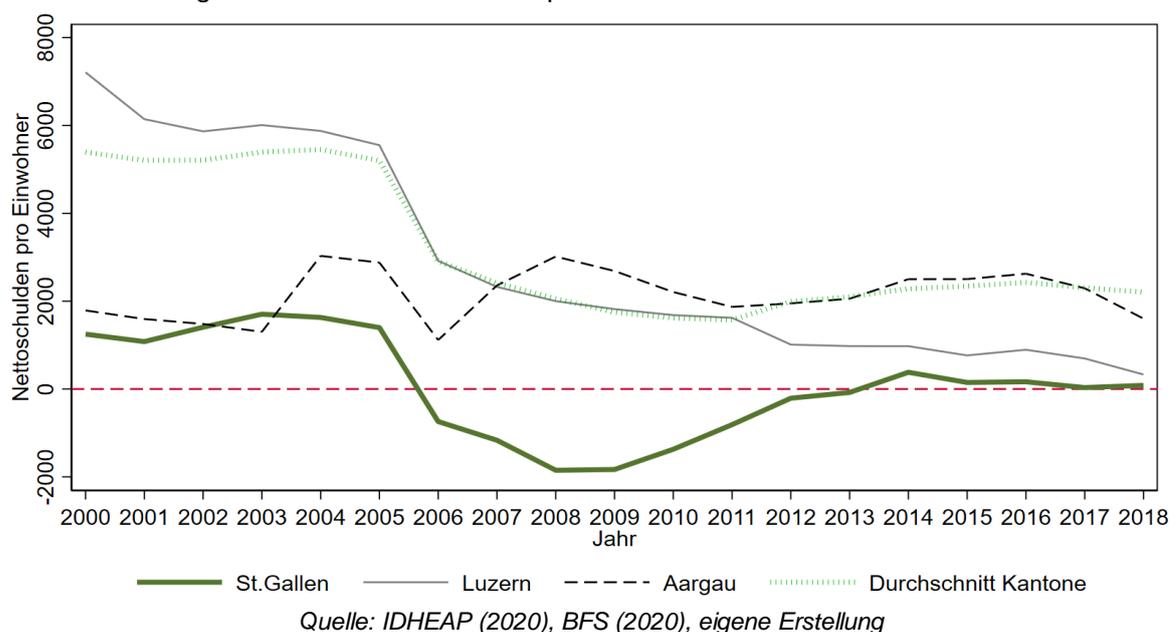
Quelle: IDHEAP (2020), eigene Erstellung

Nettoschuld in Franken je Einwohnerin und Einwohner (K15)

Über den Zeitraum 2000–2018 betragen die durchschnittlichen Nettoschulden des Kantons St.Gallen je Einwohner Fr. 65.– (Luzern Fr. 2878.–; Aargau Fr. 2151.–). Somit schneidet der Kanton St.Gallen relativ zu den beiden Vergleichskantonen, aber auch zum gesamtschweizerischen Durchschnitt bei diesem Indikator sehr gut ab. Jedoch stuft HRM2 diese Kennzahl als nur bedingt aussagekräftig ein, da diese nur auf die Anzahl der Einwohnerinnen und Einwohner und nicht auf deren Steuerkraft abstützt.

¹³ Die starken Sprünge des Investitionsanteils des Kantons St.Gallen in den Jahren 2014 und 2017 setzen sich wie folgt zusammen:
 2014: Ausfinanzierung St.Galler Pensionskasse (Nettoausgaben 285 Mio. Franken);
 2017: Übertragung Spitalimmobilien (Gewährung Darlehen 264 Mio. und Erhöhung Dotationskapital 318 Mio. Franken) plus Einmaleinlage St.Galler Pensionskasse (202,5 Mio. Franken).

Abbildung 4: Nettoschuld in Franken pro Einwohnerin und Einwohner 2000–2018



Ergänzend zu den HRM2-Kennzahlen werden die drei Kantone in Bezug auf Staatsquote und Steuerquote verglichen.

Tabelle 1 zeigt die Staatsquote für die Kantone Luzern, St.Gallen und Aargau einschliesslich ihrer Gemeinden. Diese setzt die konsolidierten Gesamtausgaben, bereinigt um die Transferausgaben zwischen den entsprechenden Haushalten (Finanzstatistikmodell der Eidgenössischen Finanzverwaltung),¹⁴ ins Verhältnis zum kantonalen BIP. Die Gesamtausgaben setzen sich aus den laufenden Ausgaben (*Personalausgaben, Sach- und übrige Betriebsausgaben, Finanzausgaben, Transferausgaben sowie ausserordentlichen Ausgaben*) und den Investitionsausgaben zusammen. Da die Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden einen starken Einfluss auf die Ausgaben eines Kantons haben, lässt nur die Betrachtung der Gesamtausgaben der Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden einen sinnvollen Vergleich zwischen den Kantonen zu.

Bezüglich der Staatsquote weist der Kanton St.Gallen im betrachteten Zeitraum bis und mit dem Jahr 2016 ähnliche Werte wie der Kanton Aargau auf (Unterschiede von 0,0 bis 0,6 Prozentpunkten). Während die Staatsquote des Kantons St.Gallen bis und mit dem Jahr 2016 unter der Staatsquote des Kantons Luzern lag, bewegt sie seit dem Jahr 2017 über dem Wert des Kantons Luzern. Zwischen den Jahren 2013 bis 2016 weisen die drei Kantone insgesamt ähnliche Staatsquoten auf. Der Anstieg der Staatsquote des Kantons St.Gallen im Jahr 2017 kann unter anderem damit erklärt werden, dass im Jahr 2017 die Übertragung der Spitalimmobilien an die Spitalverbunde erfolgte und dass das in diesem Zusammenhang erhöhte Dotationskapital per Ende 2017 zum einem grossen Teil wertberichtigt werden musste. Bis zum Jahr 2017 bewegte sich die Staatsquote des Kantons St.Gallen deutlich unter dem Durchschnitt der Schweizer Kantone, in den Jahren 2017 und 2018 entsprach diese dem Schweizer Durchschnitt.

¹⁴ <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1801848201>.

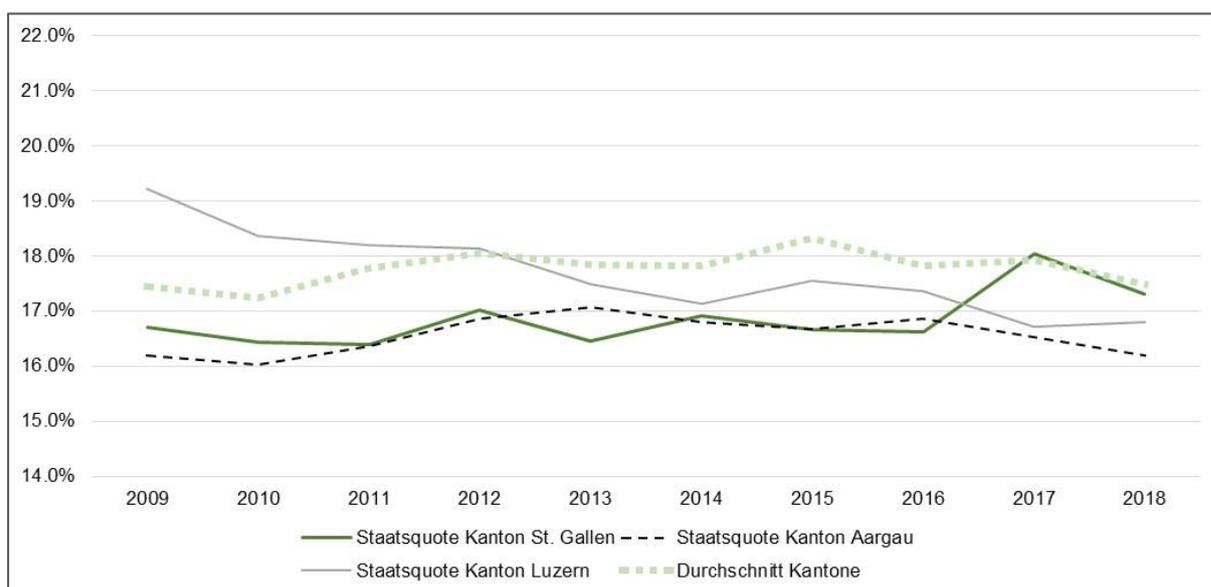
Tabelle 1: Staatsquote und Steuerquote Kantone und Gemeinden 2008–2018

Staatsquote										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LU	19,2 %	18,4 %	18,2 %	18,1 %	17,5 %	17,1 %	17,6 %	17,4 %	16,7 %	16,8 %
SG	16,7 %	16,4 %	16,4 %	17,0 %	16,5 %	16,9 %	16,7 %	16,6 %	18,0 %	17,3 %
AG	16,2 %	16,0 %	16,3 %	16,9 %	17,1 %	16,8 %	16,7 %	16,9 %	16,5 %	16,2 %
Steuerquote ¹⁵										
	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
LU	9,7 %	9,0 %	9,1 %	8,7 %	8,9 %	9,1 %	9,1 %	9,4 %	9,1 %	9,7 %
SG	8,9 %	8,1 %	8,1 %	8,4 %	8,7 %	9,0 %	9,4 %	9,4 %	9,6 %	9,9 %
AG	9,7 %	9,5 %	9,7 %	9,9 %	9,8 %	9,8 %	9,7 %	9,5 %	9,9 %	9,9 %

Daten: EVF (2021), BFS (2021), eigene Berechnung

Ebenfalls in Tabelle 1 sind die Entwicklungen der Steuereinnahmen der Kantone und ihrer Gemeinden im Verhältnis zum BIP (Steuerquote) abgebildet. Der Verlauf der Steuerquoten zeigt, dass sich die Steuerquote des Kantons St.Gallen über den gesamten betrachteten Zeitraum unter der Steuerquote des Kantons Aargau bewegt hat. Wie zudem in Abbildung 5 ersichtlich ist, lag die Staatsquote des Kantons St.Gallen in diesem Zeitraum auch unter dem Durchschnitt der Kantone insgesamt. Seit dem Jahr 2015 liegt die Steuerquote des Kantons Luzern leicht unter der Steuerquote des Kantons St.Gallen. Im Jahr 2018 betragen die Unterschiede bei der Steuerquote der drei betrachteten Kantone lediglich 0,2 Prozentpunkte.

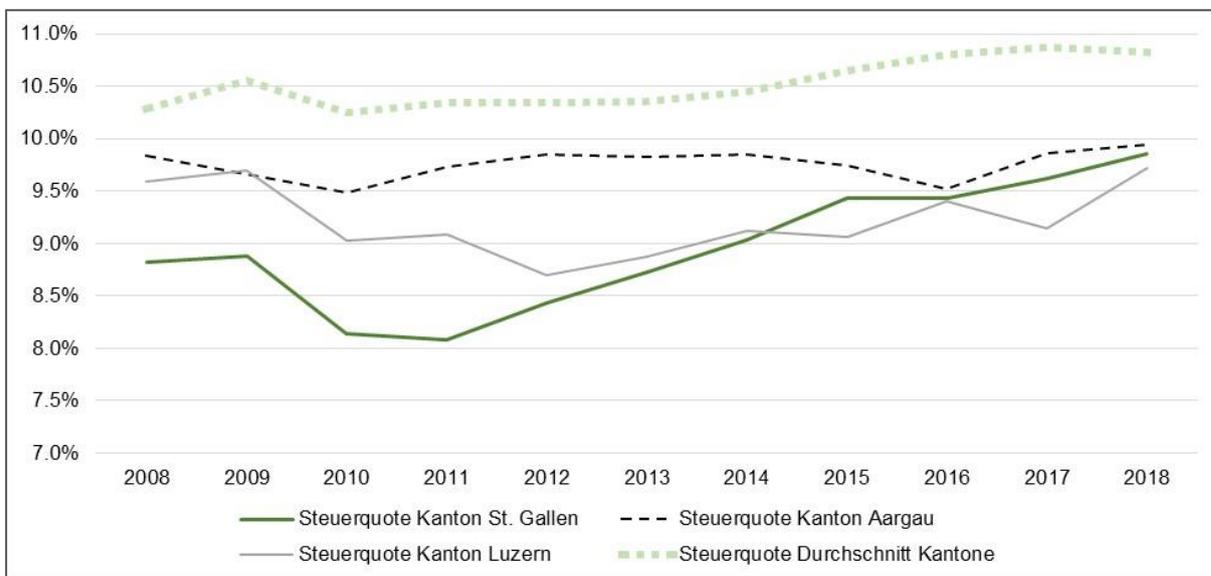
Abbildung 5: Staatsquoten anhand Gesamtausgaben Kantone und ihrer Gemeinden 2009–2018



Quelle: EVF (2021), BFS (2021), eigene Darstellung

¹⁵ Steuerquote = direkte Steuern NP, JP, übrige direkte Steuern, Besitz- und Aufwandsteuern / kantonales BIP: Für die Berechnung der Steuereinnahmen werden aus Gründen der Datenverfügbarkeit die Kontengruppen 400-403 verwendet.

Abbildung 6: Steuerquoten anhand Steuereinnahmen Kantone und ihrer Gemeinden 2009–2018



Quelle: EVF (2021), BFS (2021), eigene Darstellung