

Rechnung 2009

Junisession 2010, 8. Juni 2010

Eintretensreferat

Regierungsrat Martin Gehrer, Vorsteher des Finanzdepartementes

Die Regierung freut sich, Ihnen einen erfreulichen Rechnungsabschluss präsentieren zu dürfen: Nach dem Rekordergebnis 2008 schliesst auch die laufende Rechnung 2009 positiv ab, mit einem Ertragsüberschuss von 57,2 Mio. Franken – 84 Mio. Franken besser als erwartet.

Allerdings muss man das Ergebnis relativieren: Der ausgewiesene Ertragsüberschuss von 57,2 Mio. Franken fällt eigentlich um 51,3 Mio. Franken zu hoch aus, weil er Eigenkapitalbezüge im Umfang von 51,3 Mio. Franken enthält. Es sind dies:

- 15,0 Mio. Franken freies Eigenkapital und
- 30,6 Mio. Franken besonderes Eigenkapital gemäss Voranschlag 2009 sowie
- 5,7 Mio. Franken besonderes Eigenkapital gemäss zwei Kantonsratsbeschlüssen zur Förderung von Gemeinde-vereinigungen.

Ohne diese Eigenkapitalbezüge würde ein fast ausgeglichenes Rechnungsergebnis mit einem Ertragsüberschuss von "nur" 5,9 Mio. Franken resultieren. Wie bei der Beratung des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) in Aussicht gestellt, dürfen wir also von einer "schwarzen Null" sprechen.

Abweichungen zwischen Rechnung und Budget

Aber nichtsdestotrotz: Gegenüber dem budgetierten Defizit von 27,0 Mio. Franken fällt das Ergebnis 2009 der laufenden Rechnung um 84,3 Mio. Franken besser aus. Die Verbesserungen zwischen Rechnung und Budget lassen sich gut begründen. Ich verweise auf Ziff. 114 der Botschaft (Seite V), möchte daraus aber zwei, drei besondere Positionen kurz hervorheben:

- Erstens verzeichnen wir beim **innerkantonalen Finanzausgleichs** eine Verbesserung. Die Beiträge an die Gemeinden fallen um 16,6 Mio. Franken niedriger aus als

erwartet. Gleichzeitig leisteten die Gemeinden Beitragsrückzahlungen, die um 22 Mio. Franken über den Budgetwerten lagen. Dies ist im Wesentlichen auf die guten Rechnungsabschlüsse vieler Gemeinden und auch darauf zurückzuführen, dass viele Gemeinden ihre Steuerfüsse senken konnten. Man darf den Gemeinden – und das wird den Präsidenten der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und Gemeindepräsidenten, Kantonsrat Tinner-Wartau, freuen – also durchaus gute Arbeit und seriöse Finanzpolitik attestieren.

- Eine zweite Ursache für die Rechnungsverbesserung liegt darin, dass sich der Konjunkturunbruch auf die **Einnahmen des Bundes** weniger stark auswirkte als befürchtet. Für den Kanton St.Gallen führte dies dazu, dass die Kantonsanteile an den Erträgen sowohl der direkten Bundessteuer als auch der Verrechnungssteuer deutlich über den angekündigten Werten lagen:
 - Der Kantonsanteil an den Erträgen der direkten Bundessteuer lag um 15 Mio. Franken höher als budgetiert.
 - Der Kantonsanteil am Verrechnungssteuerertrag lag um 8,5 Mio. Franken über den Erwartungen.
- Zur Verbesserung trugen drittens aber auch Minderaufwände bei den **Globalkrediten der Spitalverbunde** (- 6,9 Mio. Fr.) und bei den **Prämienverbilligungen** (- 9,5 Mio. Fr.) bei. Es scheint mir aber schon etwas verwegen zu sein, wenn Kantonsrat Hartmann-Flawil in diesem Zusammenhang davon spricht, man habe damit die Bevölkerung "hintergangen". Richtig ist, dass die Prämienverbilligungen nicht in der budgetierten Höhe ausgeschüttet wurden; die ausbezahlte Summe liegt aber in der gesetzlichen Bandbreite und ist deutlich höher als noch im Vorjahr.

Aufwandentwicklung

Auf weitere Abweichungen zwischen Rechnung und Budget will ich an dieser Stelle nicht eingehen. Aber insgesamt darf man doch von einer hohen Budgetdisziplin der Regierung und der Verwaltung sprechen; dies attestieren auch die Fraktionssprecher. Das Aufwandwachstum ist denn auch tiefer als budgetiert (5,1 %), aber mit 4,2 Prozent zugegeben hoch. Es lässt sich im Wesentlichen mit den Beitragssteigerungen der in Ziff.

112 der Botschaft (S. III) aufgeführten Positionen¹ schlüssig erklären und basiert keineswegs auf einer überbordenden Ausgabenfreudigkeit der Departemente.

Führt man sich aber vor Augen, dass die wirtschaftliche Gesamtleistung gemessen am Bruttoinlandprodukt (BIP) im gleichen Zeitraum um 1,2 Prozent zurückging, dann ist klar, dass wir auch im vergangenen Jahr einen Anstieg der Staatsquote² hinnehmen mussten.

Zum Aufwandwachstum hat – wie Kantonsrat Widmer-Mühlrütli richtig ausführte – auch der Personalaufwand beigetragen, im Wesentlichen wegen der im letzten Jahr erfolgten Besoldungserhöhung. Ein Teil des Wachstums ist auf neue Stelle zurückzuführen. Ich kann die Frage von Kantonsrat Widmer mit Überzeugung beantworten, dass diese Mehrstellen sich in einem entsprechenden Mehrwert und der Leistungen des Staatspersonals spiegeln. Wir dürfen auf ein engagiertes und gutes Personal zählen.

Steuerertrag

Ein Grund zur Entwarnung besteht leider nicht. Aber wenigstens sind die Steuererträge nicht ganz so stark eingeborchen wie befürchtet. Bei den kantonalen Steuern verzeichnen wir eine marginale Verbesserung von rund 10 Mio. Franken³, womit wir über alle Titel eigentlich von einer "Punktlandung" sprechen dürfen. Damit ist auch die Behauptung von Kantonsrat Hartmann-Flawil zumindest teilweise widerlegt, dass der Kanton die Steuereinnahmen traditionell viel zu vorsichtig budgetiere.

Trotz der erwähnten Punktlandung darf aber nicht übersehen werden, dass insgesamt die Netto-Steuereinnahmen gegenüber dem Vorjahr um 170 Mio. Franken zurückgingen. Und sinkende Einnahmen haben zwangsläufig Einfluss auf die Aufgabenerfüllung. Das schleckt keine Geis weg und geht nicht ohne Spuren an der Staatsverwaltung vorbei.

Zur Frage von Kantonsrat Zünd-Diepoldsau betreffend Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank (SNB) kann ich darauf verweisen, dass die SNB jährlich 2,5 Mrd.

¹ Spitäler: +30.9 Mio.; Ergänzungsleistungen: +19.5 Mio.; Fachhochschulen und Hochschulen: +9.4 Mio.; öffentlicher Verkehr: +5.8 Mio.

² Die Staatsquote misst das Verhältnis zwischen Staatsausgaben und gesamtwirtschaftlichem Einkommen.

³ Vgl. Ziff. 113 der Botschaft (S. IV).

Franken aus den Gewinnen ausschüttet; ein Drittel davon geht an den Bund, zwei Drittel gehen an die Kantone. Der Anteil des Kantons St.Gallen beläuft sich auf rund 100 Mio. Franken pro Jahr. Die Kantonsanteile stehen laut Aussagen von Bundesrat Hansruedi Merz gegenüber der Finanzdirektorenkonferenz (FDK) bis mindestens 2013 nicht zur Disposition. Dass die Euro-Währungskrise auf die Gewinn der SNB einen Einfluss haben kann, ist indes nicht zu bestreiten.

Eigenkapital und Verschuldung

Gemäss Staatsverwaltungsgesetz (StVG) wird ein Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung zur Bildung von freiem Eigenkapital oder für zusätzliche Abschreibungen verwendet. Die Regierung beantragt Ihnen, den Ertragsüberschuss von 57,2 Mio. Franken vollumfänglich dem freien Eigenkapital zuzuweisen. Folgen Sie diesem Antrag, wird das freie Eigenkapital neu einen Stand von 878,4 Mio. Franken aufweisen. Unter Einbezug des besonderen Eigenkapitals wird sich das gesamte Eigenkapital neu auf 1,431 Mrd. Franken belaufen (Vorjahr: 1425 Mio. Franken).

Ungeachtet der Zunahme des Eigenkapitals verschlechtert sich die Vermögenslage des Kantons. Der Grund liegt in der grösseren Investitionstätigkeit und in der damit einhergehenden Erhöhung des Verwaltungsvermögens, das in den kommenden Jahren aus allgemeinen Mitteln abgeschrieben werden muss. Dies führt dazu, dass der Zunahme des Eigenkapitals von knapp 6 Mio. Franken eine Zunahme der Verschuldung von rund 40 Mio. Franken gegenübersteht. Das Nettovermögen sinkt damit um 34 Mio. auf 1,259 Mrd. Franken.

Die Netto-Investitionen beliefen sich im 2009 auf rund 121 Mio. Franken. Sie können aber aus Abschreibungen (74,3 Mio.) und dem Rechnungsüberschuss (57,3 Mio.) vollständig gedeckt werden. Wir verzeichnen damit auch im 2009 einen Finanzierungsüberschuss⁴ (10,1 Mio.) und einen Selbstfinanzierungsgrad von über 108 Prozent. Er ist allerdings nicht mehr so gross wie im Vorjahr. Der Grund ist leicht erklärt: Im Vorjahr belief sich der Ertragsüberschusses auf 312 Mio. Franken.

⁴ Stellt man die Selbstfinanzierung – die Summe aus Rechnungsabschluss und Abschreibungen – den Nettoinvestitionen gegenüber, erhält man den Finanzierungsausweis. Ist die Selbstfinanzierung grösser als die Nettoinvestition, ergibt sich ein Finanzierungsüberschuss. Ist die Selbstfinanzierung kleiner als die Nettoinvestition, ergibt sich ein Finanzierungsfehlbetrag.

Ausblick

Lassen Sie mich an dieser Stelle einen Ausblick machen: Im Vergleich zum Budget und angesichts der schwierigen wirtschaftlichen Situation fiel das Rechnungsergebnis 2009 erfreulich aus. Auch lässt die Aufhellung am Konjunkturhorizont eine Erholung der Steuereinnahmen in den nächsten Jahren erwarten. Nichtsdestotrotz ist der Aufwandentwicklung grosse Beachtung zu schenken. Gemäss Planwerten des AFP nehmen die Ausgaben in den Jahren 2011 bis 2013 jährlich über 6 Prozent zu. Treibende Faktoren sind insbesondere neue Aufgaben wie die Pflegefinanzierung oder die neue Spitalfinanzierung. Dieser Entwicklung auf der Aufwandsseite vermag die Einnahmenseite nicht standzuhalten. Damit läuft der Kanton St.Gallen Gefahr, systematisch mehr auszugeben als einzunehmen.

Die Fraktionen haben die Ursachen erwartungsgemäss an unterschiedlichen Positionen geortet, die Einen bei den Mindereinnahmen, die anderen bei den Ausgaben bzw. beim strukturellen Defizit. Ich stimme da jetzt nicht in ein Lamento ein.

Es ist nicht zu bestreiten, dass die Einnahmen infolge der Steuerentlastungen der letzten Jahre und auch infolge der Konjunktur zurückgehen. Dennoch haben wir in erster Linie ein Ausgabenproblem. Dieses ist allerdings nicht allein endogen verursacht. Im Gegenteil, das Ausgabenwachstum ist stark exogen geprägt. Das ändert aber nichts daran, dass wir bei den Ausgaben ansetzen müssen, wenn wir mittelfristig einen finanziellen Spielraum bewahren wollen. Die Regierung wird deshalb am Weg der im AFP skizzierten Verzichtsplannung festhalten und Ihnen dann Ende Jahr Sparvorschläge unterbreiten.

Wir gehen dabei einstweilen von einem Sparvolumen von rund 180 Mio. Franken aus. Allerdings führen der bessere Rechnungsabschluss 2009 und auch der Umstand, dass die Steuereinnahmen wieder etwas anziehen und wir zumindest für dieses Jahr vom Best-Case-Szenario ausgehen können, zur einer gewissen Entlastung. Dies werden wir bei der Datenlage unserer Planung berücksichtigen. Letztlich muss es aber Ziel bleiben, dass wir zur Deckung der Defizite der nächsten Jahre nicht das gesamte freie Eigenkapital verzehren und uns damit jeglichen Gestaltungsspielraum nähmen oder gar die Steuern erhöhen müssten. Dies will die Regierung wenn immer möglich verhindern. Sie ist dazu durch Ihre strengen Vorgaben bezüglich Ausgabenwachstum, Personalaufwand und Steuerfuss auch gehalten.

Ich bitte Sie, auf die Rechnung einzutreten und den Anträgen der Regierung zuzustimmen. Insbesondere bitte ich Sie, den Antrag der SP-Fraktion abzulehnen. Er ist nicht nur wider-

sprüchlich, indem er dazu führt, dass durch die Zuweisung an das besondere Eigenkapital dem freien Eigenkapital Substrat entzogen wird, was letztlich den Umfang der Verzichtsplanung nur vergrössern würde.

Der Antrag ist aber auch rechtlich unzulässig, weshalb ich die SP-Fraktion bitte, ihn gar nicht erst einzureichen. Andernfalls bitte ich den Kantonsratspräsidenten, ihn nicht zur Abstimmung zu bringen oder – wenn doch – dann ersuche ich Sie, meine Damen und Herren, den Antrag abzulehnen. Warum ist er rechtswidrig? Nach Art. 64 StVG wird der Ertragsüberschuss der laufenden Rechnung dem *freien* Eigenkapital zugewiesen. Er kann auch für zusätzliche Abschreibungen verwendet werden. Kantonsrat Hartmann wird mir nun die Bestimmung von Art. 46bis StVG entgegenhalten, wonach der Kantonsrat über die Bildung von besonderem Eigenkapital entscheidet. Er tut dies durch *allgemein verbindlichen* Beschluss. Nach der Terminologie der neuen Kantonsverfassung versteht man darunter einen generell-abstrakten Erlass, der die Mitwirkung der Stimmbürgerinnen und Stimmbürger zulässt. Der Beschluss muss also auf dem Weg der ordentlichen Gesetzgebung und kann nicht im Rahmen der Rechnungsabnahme erfolgen.

Beispielsweise wäre eine solche Zuweisung ins besondere Eigenkapital bei der letztjährigen Nachzahlung des Ressourcenausgleichs aus der NFA im Betrag von 87 Mio. Franken möglich gewesen. Man hätte allerdings eine entsprechende Gesetzesgrundlage schaffen müssen.

Wenn die SP-Fraktion das besondere Eigenkapital erhöhen will, kann sie dies allenfalls über eine nachträgliche Korrektur einer Rechnungsposition zu erreichen versuchen. Einen ähnlichen Sündenfall haben Sie auf Antrag von zwei bürgerlichen Fraktionen (SVP, FDP) vor zwei Jahren auch begangen, als Sie mit Erfolg die Entnahme aus den Rückstellungen der Haftungsreserve für Ausfälle der Kantonalbank korrigierte und um rund 50 Millionen Franken erhöhte. Ich muss es der SP-Fraktion überlassen, ob sie einen ähnlichen Sündenfall begehen will. Ich bitte Sie jedenfalls, den Antrag der SP-Fraktion abzulehnen.