

Rechnung 2013

Kantonsrat, 3. Juni 2014

Die laufende Rechnung 2013 schliesst mit einem Überschuss von 73.4 Mio. Franken ab. Wie in den Vorjahren schön das ausgewiesene Ergebnis allerdings das effektive Abschneiden des Staatshaushalts: Es enthält die budgetierten Bezüge aus dem freien Eigenkapital von 80 Mio. Franken und den Vorbezug einer zusätzlichen Jahrestanche aus dem besonderen Eigenkapital. Ohne diese Bezüge resultierte nicht ein Überschuss, sondern ein Defizit im Umfang von rund 37 Mio. Franken. Berücksichtigt man noch den ordentlichen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital – wie dies Kantonsrat Dürr und Kantonsrat Zuberbühler tun –, so beträgt das Defizit gar 68 Mio. Franken.

Das Ergebnis 2013 ist dennoch erfreulich. Im Vergleich zu den Vorjahren, in denen die effektiven Defizite bis auf über 200 Mio. Franken stiegen, ist die Verbesserung der Haushaltssituation unübersehbar. Die im Rahmen der Sparpakete ergriffenen Konsolidierungsmassnahmen zeigen unverkennbar ihre Wirkung. Erfreulich ist das Ergebnis aber auch, weil es rund 100 Mio. Franken besser als das Budget abschneidet und der Aufwand sogar leicht zurückgeht.

Abweichungen zum Voranschlag

Hauptursache für die Rechnungsverbesserung sind die **Steuererträge**, die deutlich über den Erwartungen lagen (Vergleich Rechnung-Voranschlag in Mio. Fr.):

- *Kantonale Steuern (netto)* 34.1
- *Direkte Bundesteuern* 4.8

Daneben ergaben sich in verschiedenen Bereichen erhebliche Minderaufwendungen im Vergleich zum Voranschlag (in Mio. Fr.):

- *Sonderschulen* 8.0
- *Behinderteninstitutionen* 5.5

- *Öffentlicher Verkehr* 6.9

Im **Spitalbereich** waren die Aufwendungen für die *innerkantonalen Hospitalisationen* 14 Mio. Franken tiefer als budgetiert, namentlich wegen tieferer Baserates, aber auch tieferer Fallzahlen und Schweregrade. Umgekehrt lag der Aufwand für *ausserkantonale Hospitalisationen* um 17 Mio. Franken über den Erwartungen. Dies ist einerseits auf die steigende Anzahl an ausserkantonalen Spitalbehandlungen im Jahr 2013 und auf die vom Bund neu eingeführte Mitfinanzierungspflicht von IV-Fällen zurückzuführen. Andererseits mussten im Jahr 2013 Rechnungen im Umfang von rund 10 Mio. Franken für Hospitalisationen im Vorjahr beglichen und zulasten des Kredits 2013 verbucht werden. Kantonsrat Thalmann stört sich an dieser Kostenentwicklung bei den ausserkantonalen Hospitalisationen. Indes hängt diese Entwicklung mit dem Meccano der neuen Spitalfinanzierung und der freien Spitalwahl zusammen. Gemäss freier Spitalwahl wählt der Patient selber das Spital, in dem er behandelt werden will. Der Kanton beteiligt sich an den entsprechenden Kosten mit 55 %, unabhängig davon, ob es sich um ein privates oder ein öffentliches Spital inner- oder ausserhalb des Kantons St.Gallen handelt. So geht es allen Kantonen, weshalb auch nicht von "Gewinner-Kantonen" gesprochen werden kann. Vielmehr werden die Kantone durch die neue Spitalfinanzierung erheblich mehr belastet, wo hingegen die Zusatzversicherungen entlastet werden.

Zum Vorwurf der "Schwarzmalerei" im Budget

Kantonsrat Gemperle wirft der Regierung Zweckpessimismus bzw. Schwarzmalerei bei der Budgetierung vor. Seit Jahren schliesse die Rechnung besser als budgetiert. Damit werde unnötig Handlungsdruck aufgebaut, um die laufenden Sparbemühungen und insbesondere das Entlastungsprogramm 2013 zu rechtfertigen. Das Finanzdepartement hat diese Kritik als Gelegenheit genommen, das Verhältnis zwischen Budget und Rechnung genauer zu untersuchen.

Zieht man die Zahlen der letzten 15 Jahre bei, so zeigt sich in der Tat, dass der Abschluss in den meisten Jahre besser ausfiel als das Budget. In den letzten 15

Jahren schloss die Rechnung nur zweimal schlechter ab als das Budget – zuletzt 2011. Im Durchschnitt liegt die Verbesserung bei rund 80 Mio. Franken.

Die Verbesserung wurde i.d.R. durch *höhere Erträge* (durchschnittlich 165 Mio. Fr. oder 4.6 %) hervorgerufen. In den letzten drei Jahren lag sie allerdings deutlich unter dem langjährigen Durchschnitt – dies nicht zuletzt, weil wir die Steuererträge ganz bewusst weniger zurückhaltend budgetierten, was wir auch mehrfach kommuniziert haben.

Auch die *Aufwendungen* lagen regelmässig *über* den Budgetwerten, im Durchschnitt um rund 85 Mio. Franken oder um 2.4 %.

Man kann sich nun fragen, ob wir in Zukunft die Erträge optimistischer budgetieren sollten. Eine gewisse Zurückhaltung scheint mir indes angebracht. In der Budgetierung und Finanzplanung hat neben der Voraussicht vor allem das Vorsichtsprinzip zu gelten (und nicht das Hoffnungsprinzip). Eine gewisse – m.E. durchaus erwünschte – "Disziplinierung" im Ausgabenverhalten mag damit verbunden sein. Auf der anderen Seite werden dadurch auch voreilige Forderungen nach Steuerfussenkungen gedämpft.

Zurück zur Rechnung:

Entwicklung von Aufwand und Ertrag

Im Vergleich zum Vorjahr nimmt der **Gesamtaufwand** im Jahr 2013 um 16 Mio. Franken oder 0.4 Prozent ab. Bereinigt um saldoneutrale und nicht ausgabenwirksame Positionen stieg der Aufwand um 1.9 Prozent. Diese Zunahme liegt im Rahmen der allgemeinen wirtschaftlichen Dynamik. Der Bund schätzt das BIP-Wachstum im Jahr 2013 auf real 2.0 Prozent. Ein Anstieg der Staatsquote konnte damit abermals vermieden werden.

Der **Gesamtertrag** 2013 liegt 89 Mio. Franken über dem Vorjahr. Werden die Bezüge aus dem Eigenkapital ausgeklammert, beläuft sich die Zunahme auf 160 Mio. Franken bzw. 3.7 Prozent. In diesem Anstieg zeigt sich sowohl die auf das Jahr 2013 eingeführte zweite Anhebung des kantonalen Steuerfusses von 105 auf 115 Prozent

als auch die per 2012 vorgenommene Anhebung von 95 bis 105 Prozent, da diese im Bereich der Unternehmenssteuern erst im Folgejahr wirksam wird.

Sowohl die Aufwand- als auch die Ertragsentwicklung führt dazu, dass die effektiven Rechnungsdefizite kleiner werden. Folglich kann – erstmals seit Beginn der Sparbemühungen der letzten Jahre – von einer Verkleinerung des strukturellen Defizits ausgegangen werden.

Eigenkapital und Verschuldung

Der Rechnungsabschluss 2013 kann indes nicht verhindern, dass die Reserven nochmals sinken. Immerhin fällt der Rückgang des *freien* Eigenkapitals verhältnismässig klein aus. Der ausgewiesene Überschuss von 73 Mio. Franken macht den budgetierten Bezug von 80 Mio. Franken zu einem grossen Teil wett. Ende 2013 liegt das freie Eigenkapital mit einem Bestand von rund 316 Mio. Franken somit nur leicht unter dem Vorjahreswert.

Das *besondere* Eigenkapital, das für steuerliche Entlastungen und die Förderung von Gemeindevereinigungen verwendet werden darf, sinkt dagegen um 61 Mio. Franken auf 367 Mio. Franken. Zum Bezug der regulären Jahrestanche kommt im Jahr 2013 der einmalig mögliche Vorbezug einer zweiten Jahrestanche hinzu.

Insgesamt weist das Eigenkapital Ende 2013 einen Bestand von rund 684 Mio. Franken auf, das entspricht rund der Hälfte des Höchststands von Ende 2009.

Demgegenüber nahm die *Verschuldung* – gemessen als Verwaltungsvermögen, das aus allgemeinen Mitteln abgeschrieben werden muss – im Jahr 2013 nur leicht zu. Den Nettoinvestitionen in Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge standen fast gleich hohe Abschreibungen gegenüber. Die Verschuldung beträgt Ende 2013 rund 327 Mio. Franken (Vorjahr: 325 Mio. Franken).

Lassen Sie mich, bevor ich zum Ausblick komme, noch die Ausfinanzierung der Pensionskasse und das Investitionsprogramm ansprechen:

Ausfinanzierung sgpk

Bei der Volksabstimmung über die neue Pensionskasse Mitte 2013 und auch beim Voranschlag 2014 gingen wir von einem Ausfinanzierungsbedarf von insgesamt rund 300 Mio. Franken aus, wovon die Mitarbeitenden bzw. die Versicherten einen Viertel, also rund 75 Mio. Franken, übernehmen müssen. Die konsolidierte Schlussbilanz der VKStP und der KLVK liegt nunmehr vor. Sie deckt sich mit der Eröffnungsbilanz der sgpk. Sie wurde inzwischen von der Kantonalen Finanzkontrolle geprüft und geht nunmehr zur Beratung an die Verwaltungskommissionen der VKStP und der KLVK und anschliessend zur Genehmigung an die Regierung.

Gemäss Rechnungsabschluss beläuft sich der Ausfinanzierungsbetrag auf 287 Mio. Franken. Er liegt damit leicht unter der seinerzeitigen Annahme von 300 Mio. Franken. Grund für die Unterschreitung ist die einmal mehr auch im Vergleich zur Benchmark überdurchschnittlich gute Performance der Vermögensbewirtschaftung von 6,7 %. Dank ihr konnte die konsolidierte Unterdeckung der beiden Kassen auf 168,4 Mio. Franken reduziert werden. Der konsolidierte Deckungsgrad beträgt bei der VKStP 96,84 %, bei der KLVK 98,64 % (konsolidiert 97,51 %). Die Unterdeckung ist also kleiner als erwartet. Auf der anderen Seite fallen höhere Kosten für die Wahrung der konstanten Leistung nach Art. 19 Ziff. 3 Bst. b des Pensionskassen-gesetzes an. Die seinerzeitigen Schätzungen und Berechnungen des Pensionskassenexperten gingen von rund 50 Mio. Franken aus. Die Berechnungen mit der gesetzlichen Realverzinsung von 2 % ergeben nun einen Betrag von 118,7 Mio. Franken. Insgesamt beläuft sich damit die Ausfinanzierung des Kantons auf rund 287 Mio. Franken, woran sich die Versicherten mit rund 71,8 Mio. Franken zu beteiligen haben. Für den Kanton ergeben sich also Kosten von netto rund 216 Mio. Franken.

Dank dieser Ausfinanzierung startet die sgpk mit einem Deckungsgrad von rund 102 %. Die Startbedingungen für die sgpk sind damit okay. Es darf aber nicht übersehen werden, dass die sgpk noch mit einem (zu) hohen technischen Zins von 3,5 % rechnet. Eine Reduktion wird sich zwangsläufig auf den Deckungsgrad auswirken. Der Stiftungsrat wird also gefordert bleiben. Vom Ausfinanzierungsbetrag

haben wir bereits rund 90 % überwiesen. Der Rest wird – zum technischen Zinssatz verzinst – nach der Genehmigung des Rechnungsabschlusses überwiesen.

Investitionsprogramm 2015 - 2014

Der Rechnung 2013 liegt ein Bericht der Regierung über das Investitionsprogramm 2015 – 2024 bei. Mit dieser Berichterstattung wollten wir Sie darüber informieren, dass:

- derzeit keine neuen Investitionsbegehren ins Investitions-programm 2015 - 2024 aufgenommen werden, bei der nächsten Priorisierung aber wohl einzelne Investitions-begehren ins nächste Investitionsprogramm aufgenom-men werden sollten.
- Diese anstehenden Investitionsbegehren werden in naher Zukunft wichtige Fragen zum Investitionsvolumen und zur Priorisierung mit sich bringen. Die Regierung will diese Fragen zeitgerecht angehen und im AFP 2016-2018 dazu Stellung nehmen wird.

Ausblick

Das effektive Defizit von 37 Mio. Franken verschlechtert die Vermögenslage des Kantons. Das Nettovermögen sinkt um knapp 70 Mio. Franken auf gegen 350 Mio. Franken. Der aus allgemeinen Mitteln abzuschreibenden Verschuldung von rund 330 Mio. Franken steht neu ein Eigenkapitalbestand von 680 Mio. Franken gegenüber. Bis Ende 2014 dürfte das Nettovermögen auf knapp 50 Mio. Franken sinken.

Das Ergebnis stimmt trotzdem zuversichtlich. Zum einen fällt der Abschluss im Vergleich zu den Vorjahren deutlich besser aus. Zum anderen lassen sowohl der Voranschlag 2014 und auch der Aufgaben- und Finanzplan 2015-2017 erwarten, dass die Besserung der Kantonsfinanzen anhalten wird. Während 2014 und 2015 noch mit (kleiner werdenden) Defiziten gerechnet werden muss, ist für das Jahr 2016 – ohne

Bezüge aus dem freien Eigenkapital – erstmals wieder von einem positiven Rechnungsergebnis auszugehen.

Der finanzpolitische Handlungsspielraum ist dennoch weiterhin eng. Die Unsicherheiten sind insbesondere auf der Ertragsseite – Nationalbankgewinne, Bundesfinanzausgleich, Unternehmenssteuerreform III – nach wie vor hoch. Entsprechend zielstrebig und konsequent muss die Umsetzung der Entlastungspakete fortgesetzt werden.