

Beilage zu Botschaft und Entwurf der Regierung vom 20. Dezember 2011

Aufgaben- und Finanzplan 2013 – 2015

Sparpaket II des Kantons St.Gallen Dauerhafte Stabilisierung des Staatshaushaltes

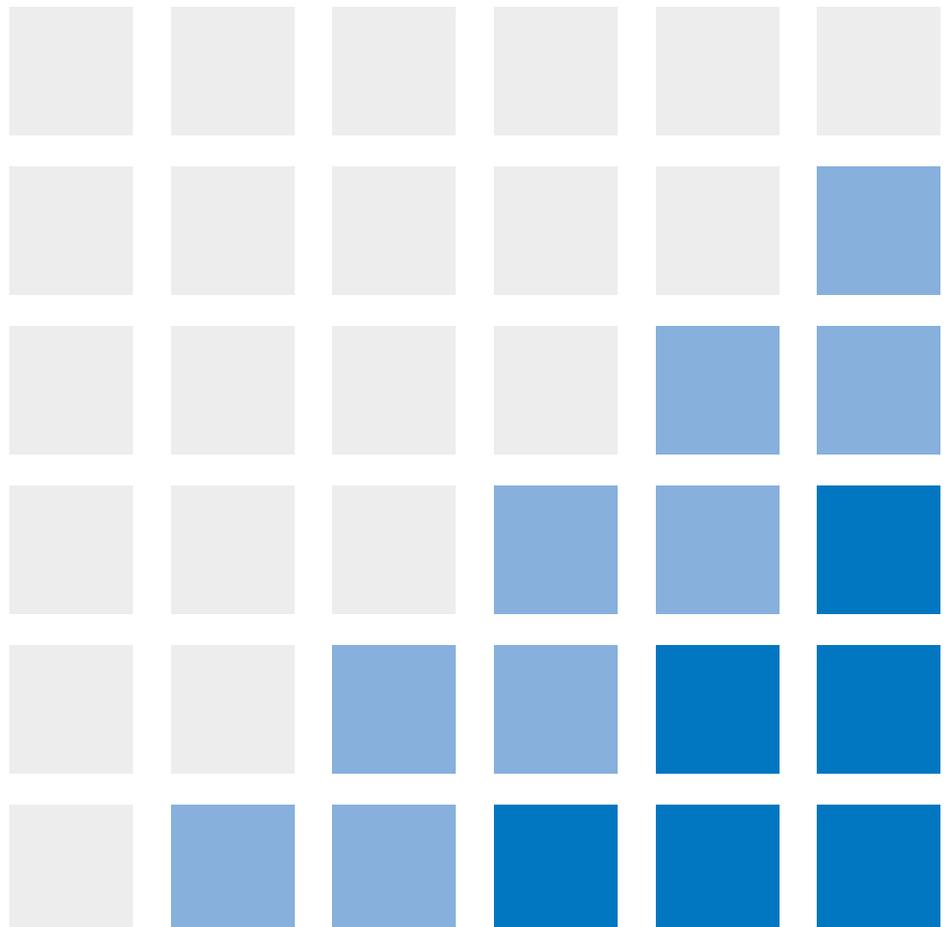
Review des Finanzplans bis 2015

vom 6. Januar 2012

SPARPAKET II DES KANTONS ST.GALLEN
DAUERHAFTE STABILISIERUNG DES
STAATSHAUSHALTES

Review des Finanzplans bis 2015

6. Januar 2012



- **Herausgeber**

- BAKBASEL

-

-

- **Auftraggeber**

- Finanzdepartement Kanton St. Gallen

-

-

- **Projektleitung**

- Urs Müller, +41 61 279 97 33

- Urs.mueller@bakbasel.com

-

-

- **Redaktion**

- Michael Grass

- Reto Krummenacher

- Urs Müller

-

-

- **Information & Verkauf**

- Marc Bros de Puechredon, +41 61 279 97 25

- marc.puechredon@bakbasel.com

-

-

- **Adresse**

- BAK Basel Economics AG

- Güterstrasse 82

- CH-4053 Basel

- T +41 61 279 97 00

- F +41 61 279 97 28

- info@bakbasel.com

- <http://www.bakbasel.com>

-

-

-

-

-

- Auf Grund besserer Lesbarkeit wird in dieser Publikation nur die männliche Form verwendet. Die weibliche Form ist selbstverständlich immer mit eingeschlossen.

-

-

- **Copyright © 2012 Finanzdepartement des Kantons St. Gallen**

- Alle Rechte für den Nachdruck und die Vervielfältigung dieses Werkes liegen beim Finanzdepartement des Kantons St. Gallen. Die Weitergabe des Berichtes oder Teile daraus an Dritte bleibt ausgeschlossen.

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
2	Allgemeines	5
3	Die Einnahmenseite	8
3.1	Entwicklung der Erträge bis 2010.....	8
3.2	Entwicklung der Einnahmen bis 2010	11
4	Die Ausgabenseite	13
4.1	Entwicklung des Aufwands bis 2010.....	13
4.2	Entwicklung der Nettoinvestitionen bis 2010	17
4.3	Entwicklung der Ausgaben bis 2010	18
4.4	Entwicklung der Saldi bis 2010	20
5	Die Entwicklung der Schulden bis 2009	22
6	Beurteilung des Finanzplans bis 2015	26
6.1	Rahmenbedingungen	26
6.2	Erträge.....	27
6.3	Einnahmen	28
6.4	Aufwand.....	29
6.5	Nettoinvestitionen	31
6.6	Ausgaben	31
7	Konjunkturbereinigung	33
7.1	Konzeptionelle Grundlagen	33
7.2	Berechnung der k-Faktoren	35
7.3	Berechnung der strukturellen Einnahmen/Ausgaben	36
7.4	Ex-post-Analyse 2000-2009	37
7.5	Analyse des Finanzplans 2013-2015	39
7.6	Fazit.....	39
8	Zusammenfassung	40

Tabellenverzeichnis

Tab. 1-1	Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen	3
Tab. 6-1	Rahmenbedingungen für den Kanton St.Gallen bis 2015	26
Tab. 6-2	Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Ertrag	27
Tab. 6-3	Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Einnahmen.....	28
Tab. 6-4	Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Aufwand	30
Tab. 6-5	Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Ausgaben	32

Abbildungsverzeichnis

Abb. 2-1	Aufwand und Ertrag Kanton St.Gallen	5
Abb. 2-2	Ausgaben und Einnahmen der Kantone (inkl. Gemeinden) im Jahr 2009.....	6
Abb. 2-3	Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 1990 – 2009 in ausgewählten Kantonen	7
Abb. 3-1	Ertrag Total, 1997-2015.....	8
Abb. 3-2	Ertrag (netto): Gruppe 9, 1997-2015	9
Abb. 3-3	Wachstum einzelner Ertragspositionen 2003-2010.....	10
Abb. 3-4	Einnahmen Total, 1997-2015	11
Abb. 3-5	Wachstum einzelner Einnahmenpositionen 2003-2010	12
Abb. 4-1	Aufwand Total, 1997-2015.....	13
Abb. 4-2	Wachstum einzelner Aufwandspositionen 2003-2010	14
Abb. 4-3	Aufwand: Gruppe 0, allg. Verwaltung, 1997-2015	15
Abb. 4-4	Aufwand: Gruppe 1, Sicherheit, 1997-2015.....	15
Abb. 4-5	Aufwand: Gruppe 2, Bildung, 1997-2015	15
Abb. 4-6	Aufwand: Gruppe 3, Kultur&Freizeit, 1997-2015.....	15
Abb. 4-7	Aufwand: Gruppe 4, Gesundheit, 1997-2015.....	16
Abb. 4-8	Aufwand: Gruppe 5, Soziale Wohlfahrt, 1997-2015.....	16
Abb. 4-9	Aufwand: Gruppe 6, Verkehr, 1997-2015.....	16
Abb. 4-10	Aufwand: Gruppe 7, Umwelt&Raum, 1997-2015	16
Abb. 4-11	Aufwand: Gruppe 8, Volkswirtschaft, 1997-2015	16
Abb. 4-12	Aufwand aggregiert: Gruppen 0 bis 8, 1997-2015	16
Abb. 4-13	Entwicklung der Nettoinvestitionen 2003-2010.....	17
Abb. 4-14	Ausgaben, 1997-2015.....	18
Abb. 4-15	Wachstumsbeiträge zu den Ausgaben 2003-2010.....	19
Abb. 4-16	Saldo der Laufenden Rechnung, 1997-2015.....	20
Abb. 4-17	Saldo der Finanzierungsrechnung, 1997-2015	21
Abb. 5-1	Bruttoschuldenquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich	22
Abb. 5-2	Nettoschuldenquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich	23
Abb. 5-3	Fremdkapitalquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich	24
Abb. 5-4	Nettofremdkapitalquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich	25
Abb. 6-1	Wachstum einzelner Ertragspositionen 2003-2010 und 2010-2015.....	28
Abb. 6-2	Wachstum einzelner Einnahmenpositionen 2003-2010 und 2010-2015	29
Abb. 6-3	Wachstum einzelner Aufwandspositionen 2003-2010 und 2010-2015	30
Abb. 6-4	Entwicklung der Nettoinvestitionen Aufwendungen 2003-2015	31
Abb. 6-5	Wachstumsbeiträge zu den Ausgaben 2003-2010 und 2010-2015.....	32
Abb. 7-1	Mechanismus der Schuldenbremse des Bundes	34
Abb. 7-2	Strukturelles und tatsächliches (prognostiziertes) reales BIP SG 2000-2015	35
Abb. 7-3	Tatsächliche und strukturelle Einnahmen St. Gallen (ohne Gemeinden) 1997-2010.....	37
Abb. 7-4	Tatsächliches und strukturelles Defizit St. Gallen (ohne Gemeinden) 1997-2010.....	38
Abb. 7-5	Tatsächliches und strukturelles Defizit St. Gallen 1997-2015.....	39

1 Einleitung

Der Haushalt des Kantons St.Gallen weist gemäss aktuellem Aufgaben- und Finanzplan 2013-2015 Defizite von durchschnittlich gegen 300 Mio. Franken aus (Datenstand Dezember 2011):

Tab. 1-1 Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen

in Mio. CHF	AFP 2013	AFP 2014	AFP 2015
Aufwand	4'567	4'794	4'958
Ertrag	4'299	4'497	4'654
Aufwandüberschuss	268	297	305

Quelle: FD-SG

In diesen Zahlen ist die für das Jahr 2012 beschlossene Steuerfusserhöhung auf 105 Prozent bereits enthalten. Zudem sind Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank im Umfang von 40 Mio. Franken eingerechnet. Nicht berücksichtigt sind dagegen Bezüge aus dem freien Eigenkapital.

Ohne Korrekturen wäre das freie Eigenkapital bereits Ende des Jahres 2013 aufgebraucht. Vor dem Hintergrund des Ziels, dass sich der erwartete Aufwand und der erwartete Ertrag die Waage halten sollen, stellt sich die Frage, wie der Kanton mit dieser Situation umgehen soll.

Deshalb hat das Finanzdepartement des Kantons St.Gallen das Forschungsinstitut BAKBASEL beauftragt, im Rahmen einer Vorstudie einige Abklärungen und Einschätzungen zum kantonalen Finanzhaushalt zu machen.

Grundsätzlich gibt es zwei Ansatzpunkte zur Verbesserung des Finanzplans:

- Plausibilisierung der Plandaten: Die Annahmen oder die Umsetzung mag zu pessimistisch sein, so dass unter realistischen Annahmen mit höheren Einnahmen oder tieferen Ausgaben gerechnet werden darf.
- Inhaltliche Vorschläge: Sowohl auf der Einnahmen- wie auf der Ausgabenseite können Verbesserungen durch konkrete Massnahmen erreicht werden.

In dieser Studie steht der erste Ansatz im Vordergrund. Die Review soll die Plandaten für die Jahre 2013 bis 2015 analysieren. Dabei sollen folgende Fragen beleuchtet werden:

- Sind die Planungen und Planwerte und die getroffenen Annahmen für die Kostenentwicklung plausibel?
- Wie ist die vorliegende Aufgaben- und Finanzplanung zu beurteilen? Wo bestehen allenfalls qualitative Mängel?
- Für verschiedene Szenarien (Worst Case und Best Case) ist zu untersuchen, welche alternativen Entwicklungen auf der Aufwand- und Ertragsseite in Betracht gezogen werden müssen (Sensitivitätsanalyse).
- Es ist abzuklären, ob spezielle Risiken bestehen, welche in der derzeitigen Planung nicht berücksichtigt sind und welche die Entwicklung des Staatshaushalts substantiell verändern können.
- Welches sind die relevanten Unterschiede im Bereich der finanziellen Aussichten in Relation zu vergleichbaren Kantonen?

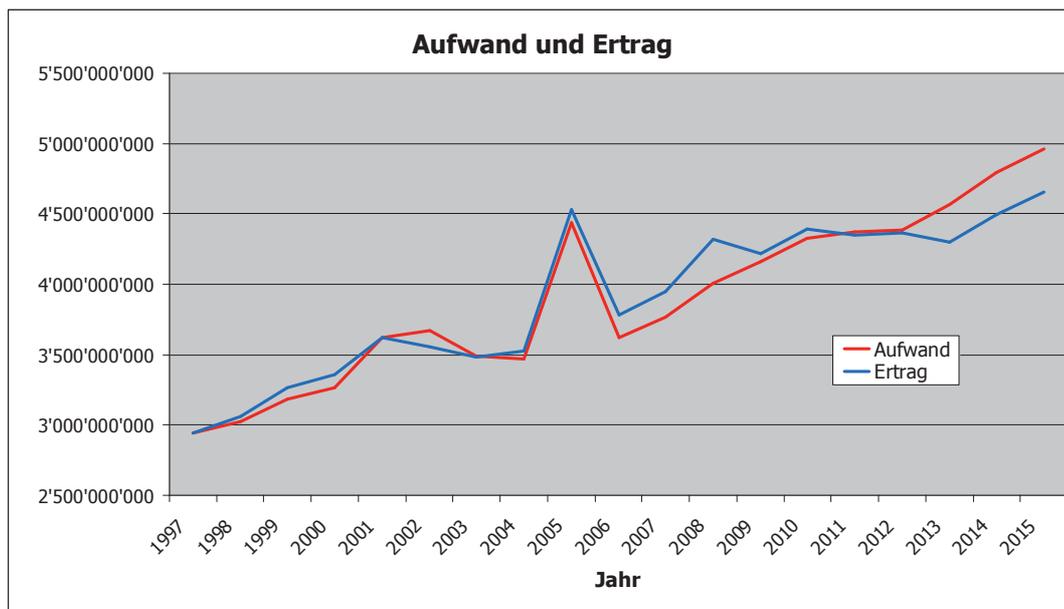
Zudem gibt es drei Kurzstudien zu den Bereichen Hochschulen/Sekundarstufe II, Behinderte/Fürsorge und Polizei sowie eine Kurzstudie zur Schuldenbremse. Die Kurzstudien zu den drei Teilbereichen verfolgen beide Ansätze (Plausibilisierung der Annahmen und Ergebnisse sowie inhaltliche Vorschläge). Die Analyse der Schuldenbremse konzentriert sich auf eine vergleichende Darstellung verschiedener Modelle.

Die vorliegende Kurzstudie ist eine Review zur Entwicklung des Staatshaushalts seit 1997 und des Finanzplans bis 2015. Zunächst wird die jüngere Vergangenheit analysiert (Ertrag, Aufwand, Schulden) und auch interkantonal verglichen. Danach wird der aktuelle Finanzplan für die Jahre 2013 bis 2015 analysiert und kritisch beurteilt. Zusätzlich wird die Entwicklung des Staatshaushalts zerlegt in strukturelle und konjunkturelle Komponenten. Ein längerfristiger Ausblick sowie eine Zusammenfassung runden die Kurzstudie ab.

2 Allgemeines

Die nachstehende Abbildung zeigt den Gesamtertrag und den Gesamtaufwand des Kantons St.Gallen seit 1997. Das Startjahr hat keine analytische Grundlage, sondern ergibt sich aus der Verfügbarkeit der Daten im IT-System des Kantons.

Abb. 2-1 Aufwand und Ertrag Kanton St.Gallen



Quelle: FD-SG

Es wird klar ersichtlich, dass für die Zeitspanne 1997 bis 2010 die Einnahmen und Ausgaben insgesamt etwa im Gleichschritt gewachsen sind. Der starke Ausreisser im Jahr 2005 ist durch die ausserordentlichen Golderlöse der Nationalbank bedingt. Für die Zukunft sieht die Lage im Jahr 2012 gemäss Voranschlag noch ausgeglichen aus, im Jahre 2013 tut sich jedoch gemäss aktuellem Aufgaben und Finanzplan (AFP13-15) für die kommenden drei Jahre eine bedeutende Lücke auf, die in den Folgejahren nicht wieder geschlossen wird. Daraus ergeben sich deutliche Aufwandüberschüsse, die mit der Schuldenbremse nicht vereinbar sind.

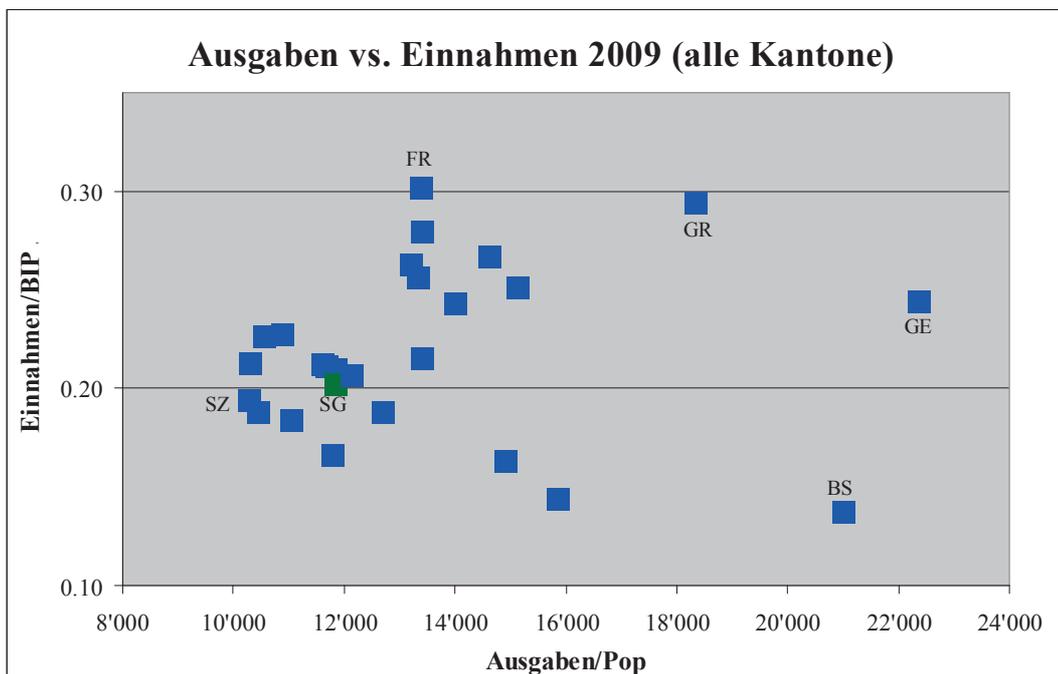
Diese Darstellung zeigt, dass insbesondere der Übergang vom Voranschlag 2012 zum AFP 2013 hinterfragt werden muss. Der geplante Aufwand steigt hier trotz moderater Inflation um rund 4 Prozent, der geplante Ertrag sinkt trotz anziehender Konjunktur um mehr als ein Prozent. Deshalb müssen die Annahmen, die zu dieser Planung geführt haben, kritisch hinterfragt werden. Umgekehrt ist ein Aufwandüberschuss von 250 bis 300 Millionen Franken pro Jahr für den Kanton St.Gallen kaum tolerierbar.

Bevor in den nächsten Abschnitten die St.Galler Zahlen im Zeitablauf analysiert werden, sollen die St.Galler Werte auch kurz im Vergleich mit anderen Kantonen der Schweiz verglichen werden.

Der Kanton St.Gallen gehört bezüglich seiner Wirtschaftskraft zu den schwächeren Kantonen. Das BIP pro Kopf liegt rund 14 Prozent unter Schweizer Mittel. Dennoch müssen dieselben kantonalen Aufgaben wahrgenommen werden wie in den anderen Kantonen, und die Bedürfnisse der Bevölkerung erfüllt werden.

In der nachstehenden Abbildung werden die gesamten Einnahmen und Ausgaben aller Kantone im Jahre 2009 miteinander verglichen. Damit die Daten vergleichbar sind, werden die Daten der Kantone und ihrer Gemeinden aggregiert, da der «Zentralisierungsgrad» in den Kantonen unterschiedlich ist. Um reine Grösseneffekte zu vermeiden werden zudem die Einnahmen durch das kantonale nominale BIP dividiert. Dies ist ein Indikator dafür, wie stark das BIP zur Finanzierung der staatlichen Bedürfnisse genutzt werden. Einschränkend sei erwähnt, dass das BIP nicht die Steuerbasis eines Kantons darstellt. Kantone mit starken Nettopendlerströmen sind deshalb leicht verzerrt. Freiburg zum Beispiel hat viele Auspendler (nach BE und VD) und deshalb im Verhältnis zur Bevölkerung ein relativ tiefes BIP und einen hohen Anteil Einnahmen am BIP. Umgekehrt weist Basel-Stadt sehr viele Einpendler auf, was das BIP erhöht und den Anteil der Einnahmen am BIP vermindert.

Abb. 2-2 Ausgaben und Einnahmen der Kantone (inkl. Gemeinden) im Jahr 2009



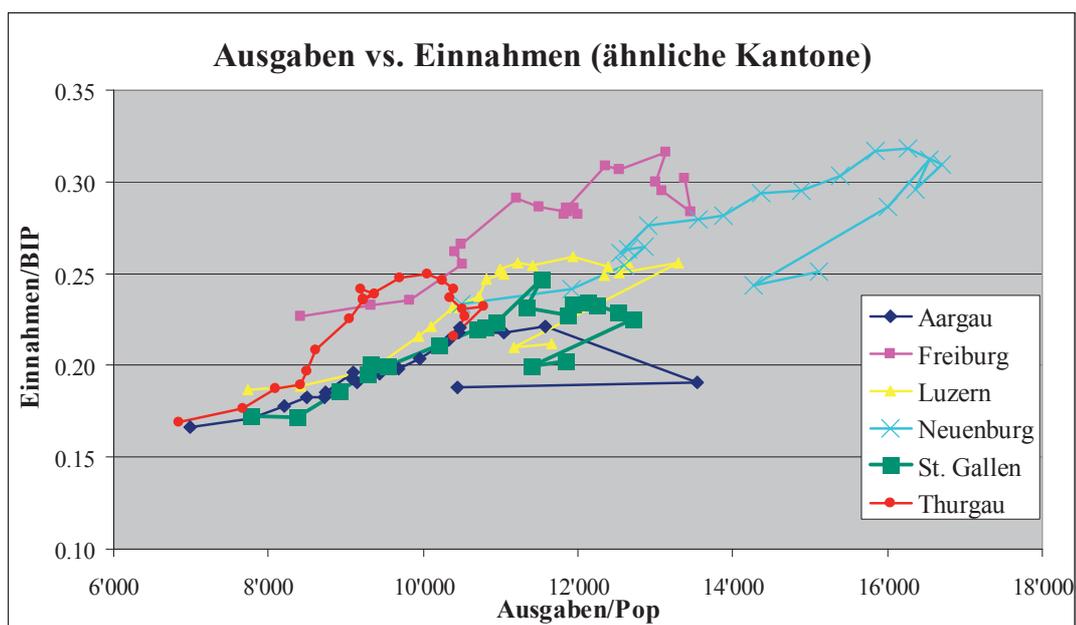
Einnahmen, Ausgaben und nominelles Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Mio CHF, Bevölkerung (Pop) in Köpfen
Quelle: EFV, BAKBASEL

Die Ausgaben werden pro Kopf der Bevölkerung dargestellt, da die Ausgaben für die Bevölkerung getätigt werden. Hier liegen die «Stadtstaaten» Genf und Basel-Stadt an der Spitze. Der Kanton St.Gallen liegt bei beiden Kennziffern unterhalb des Schweizer Durchschnitts. Bei den Einnahmen liegt der Einnahmenanteil am BIP mit 20,2 Prozent leicht unter dem Schweizer Mittelwert von 20,5 Prozent. Bei den Ausgaben pro Kopf der Bevölkerung liegt St.Gallen hingegen mit CHF 11'835 rund 15 Prozent unter dem schweizerischen Mittelwert von CH 13'900. Die Differenz in der Abweichung zum Schweizer Mittel kann damit begründet werden, dass das BIP des Kantons 14 Prozent unter dem Schweizer Mittel liegt.

In der folgenden Abbildung werden die beiden Kennziffern für fünf Kantone herausgegriffen, die mit dem Kanton St.Gallen aufgrund ihrer Struktur vergleichbar sind. Es sind die Kantone Aargau, Freiburg, Luzern, Neuenburg und Thurgau. Sie sind weder alpin noch grossstädtisch geprägt. Freiburg, Luzern und Neuenburg verfügen über eine Universität. Der Aargau weist wie St.Gallen eine relativ hohe Dichte an Investitionsgüterindustrien auf. Der Thurgau schliesslich liegt geographisch «nahe».

Die Abbildung wirkt etwas unübersichtlich, da für die beiden Kennziffern nicht nur die Werte für ein Jahr, sondern für die Jahre 1990 bis 2009 dargestellt und jeweils pro Kanton miteinander verbunden dargestellt werden. Pro Kurve steht der Wert unten links für das Jahr 1990. Bewegungen nach oben implizieren tendenziell eine höhere Staatsquote. Bewegungen nach rechts signalisieren primär die höhere Kaufkraft des Staates. Auch diese Darstellung zeigt, dass der Kanton St.Gallen bei beiden Kennziffern vergleichbare Werte aufweist. Die beiden welschen Kantone Freiburg und Neuenburg liegen sowohl bei den Einnahmen als Anteil vom BIP als auch bei den Ausgaben pro Kopf deutlich über den vier Deutschschweizer Kantonen. Der wirtschaftlich etwas schwächere Thurgau kann sich bei vergleichbarem "Abschöpfungsgrad" des BIP etwas weniger Ausgaben pro Kopf leisten.

Abb. 2-3 Entwicklung der Einnahmen und Ausgaben 1990 – 2009 in ausgewählten Kantonen



Einnahmen, Ausgaben (inkl. Gemeinden) und nominelles Bruttoinlandsprodukt (BIP) in Mio CHF, Bevölkerung (Pop) in Köpfen
 Quelle: EFV, BAKBASEL

Beide Abbildungen in diesem Abschnitt zeigen, dass St.Gallen weder bei den Einnahmen noch bei den Ausgaben übermässig hoch ist. Die entsprechenden Kennziffern liegen unter dem schweizerischen Mittelwert und nicht höher als in vergleichbaren Kantonen (insbesondere AG und LU). Auch die Entwicklung über die Zeit zeigt keine höhere Dynamik als in den vergleichbaren Kantonen.

3 Die Einnahmenseite

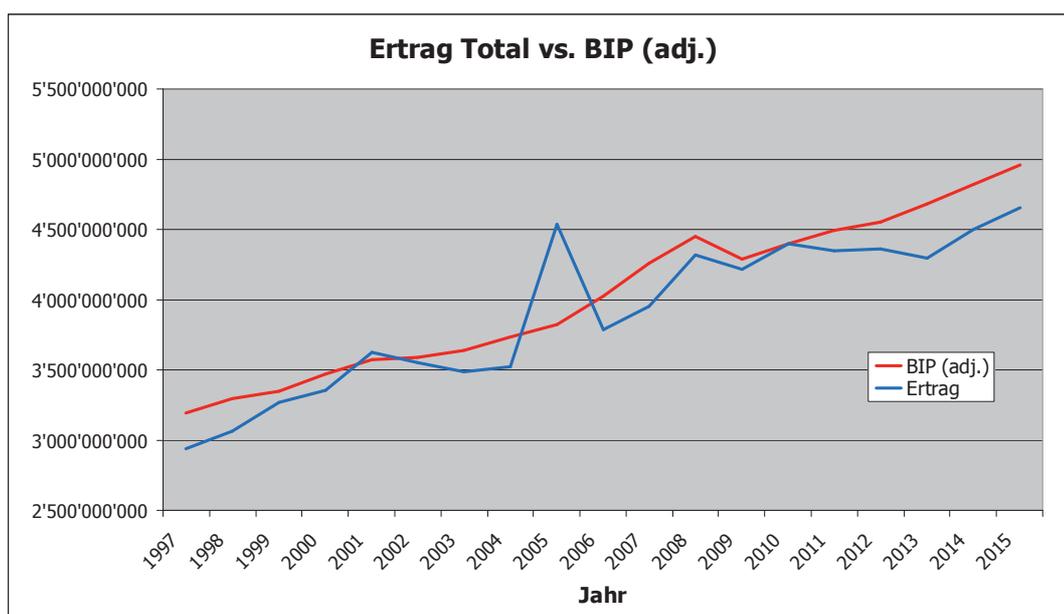
Im Folgenden wird der Staatshaushalt des Kantons St.Gallen strukturell analysiert: Gibt es in der langfristigen Entwicklung des Ertrags (und im nächsten Abschnitt: den Aufwands) erkennbare Trends, die auf ein Risiko im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushalts hindeuten? In diesem Abschnitt werden zunächst die Erträge und danach die Einnahmen näher beleuchtet.

3.1 Entwicklung der Erträge bis 2010

Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung des Ertrags der Staatsrechnung für die Periode 1997 bis 2015. Vorerst wollen wir uns auf die gesicherten Daten, also auf die Periode 1997 bis 2010 beschränken. Die Daten für die Jahre 2011-2015 sind Budget- respektive Plandaten.

Zunächst fallen einige atypische Entwicklungen auf, die einer Erklärung bedürfen. Auch wenn in einer Staatsrechnung praktisch jedes Jahr ausserordentliche Geschäfte oder Positionen aufscheinen, so sind diese doch so gross, dass sie das ganze Bild und damit auch die Beurteilung der Gesamtentwicklung stören:

Abb. 3-1 Ertrag Total, 1997-2015



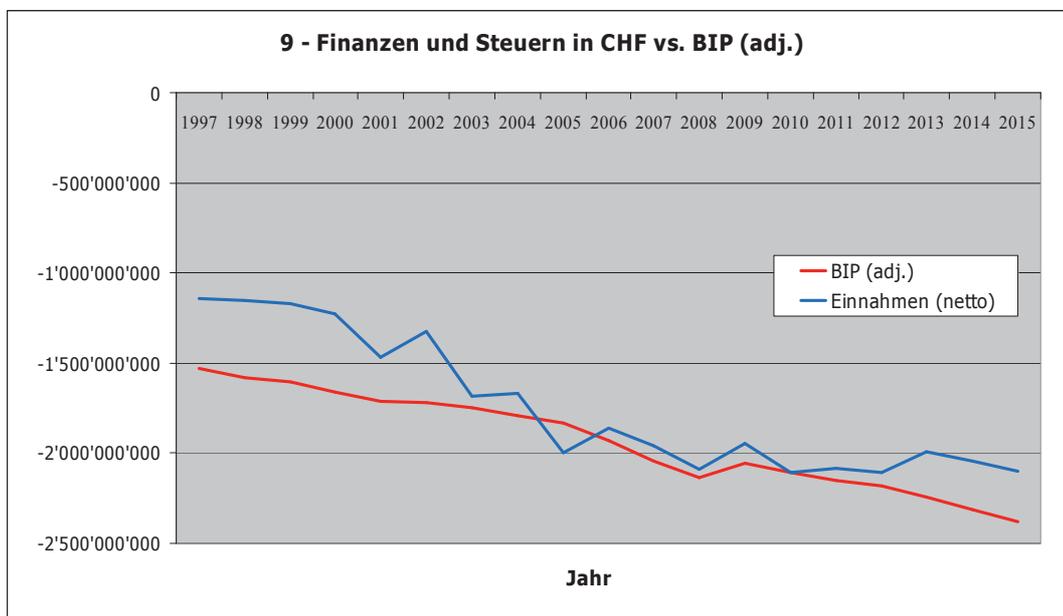
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

- 2001: Die Teilprivatisierung der St.Galler Kantonalbank führt zu Erträgen von rund 146 Mio CHF, die den Rückstellungen zur Deckung der Staatsgarantie zugewiesen werden.
- 2005: Der Ertragsanteil des Kantons aus dem Verkauf der SNB-Goldreserven beträgt 847 Mio CHF. Diese werden dem Eigenkapital (612 Mio) zugeschrieben und für ausserordentliche Abschreibungen verwendet (235 Mio).

Einen grossen Bruch gab es zudem im Jahr 2008 durch die Einführung der NFA (Neuordnung der Finanzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, kurz: Neuer Finanzausgleich). Dadurch haben sich die Ertragsströme wesentlich verändert, insbesondere hin zu Beiträgen ohne Zweckbindung (horizontaler und vertikaler Finanzausgleich). In der Summe der Erträge ergab sich jedoch keine wesentliche Veränderung.

Damit die Entwicklungen besser interpretiert werden können, ist in diesem Typ von Abbildung jeweils auch das nominelle Bruttoinlandsprodukt (BIP) des Kantons St.Gallen dargestellt. Dieses wird jeweils so indexiert, dass der Wert im Jahre 2010 dem Wert der anderen Reihe entspricht. So wird einfach ersichtlich, ob die Ertragsreihe im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung über- oder unterdurchschnittlich gewachsen ist. Für die Periode 1997 bis 2010 sind die Erträge leicht stärker als das BIP gewachsen. Dieses Ergebnis wird indessen dadurch verfälscht, dass im Jahre 2010 zur Deckung des budgetierten Defizits rund 255 Mio. CHF aus dem Eigenkapital entnommen wurden. Ohne diese Massnahme wäre der Ertrag 2010 gesunken und das Wachstum über die Periode 1997 bis 2010 etwa gleich schnell wie das BIP gewachsen.

Abb. 3-2 Ertrag (netto): Gruppe 9, 1997-2015



Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
 Quelle: FD-SG, BAKBASEL

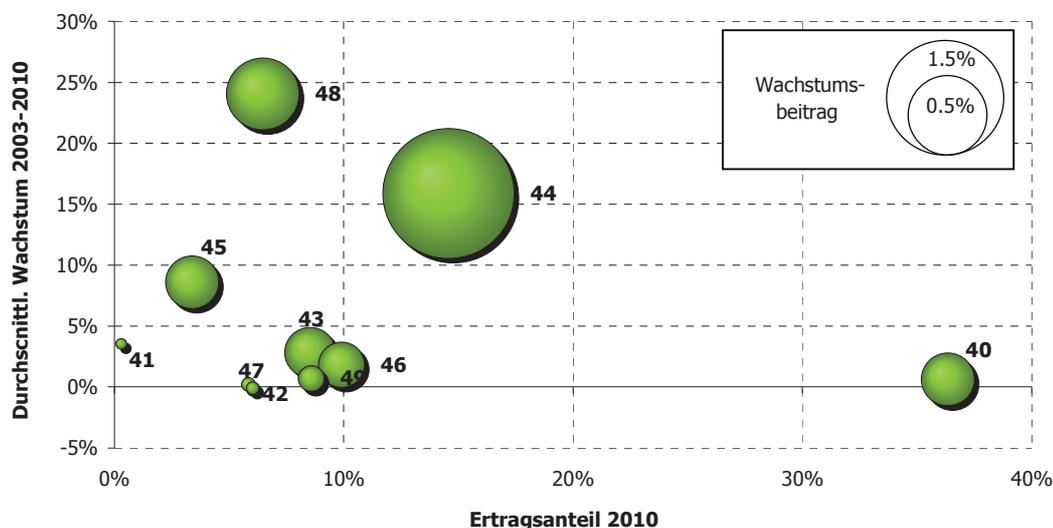
Abbildung 3-2 zeigt die Entwicklung der funktionalen Funktionsgruppe 9: Finanzen und Steuern. Während alle anderen funktionalen Gruppen einen Aufwandüberschuss aufweisen (siehe nächsten Abschnitt), weist die Gruppe 9 einen Überschuss auf. Die Abbildung zeigt, dass diese Erträge schneller gewachsen sind als das BIP. Dies ist jedoch nicht auf eine Steigerung der Steuererträge zurückzuführen. Die Steuern (inkl. Anteile an den Bundessteuern) sind nur sehr schwach gestiegen, während die anderen Erträge zum Teil sehr stark gewachsen sind.

Die nachstehende Abbildung illustriert, woher das Ertragswachstum kommt. Auf der horizontalen Achse abgetragen, wie hoch der Anteil einer Ertragsart im Jahre 2010 war. Je weiter rechts eine Kugel steht, desto wichtiger ist dieser Aspekt. Am wichtigsten mit einem Anteil von rund 37 Prozent sind die Steuererträge. Dies ist im Schweizerischen Vergleich eher wenig. An zweiter Stelle mit rund 14 Prozent

Anteil stehen die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung; hier schlägt insbesondere der Finanzausgleich des Bundes zu Buche.

Auf der vertikalen Achse ist das durchschnittliche Wachstum über die Periode 2003 bis 2010 abgetragen. Je weiter oben eine Kugel steht, desto dynamischer ist dieser Aspekt. Diese Periode wurde gewählt, weil vor 2003 aufgrund von Verbuchungsänderungen viele Positionen nicht vergleichbar sind. Das grösste Wachstum weist die Kontengruppe «48 Defondierungen» auf, was durch den einmaligen Effekt der Entnahme von Reserven aus dem Eigenkapital zwecks Deckung des Defizits erklärt werden kann. Hier handelt es sich also um einen einmaligen Sondereffekt. Bereits an zweiter Stelle stehen die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung. Dieses Wachstum ist auf die Einführung der NFA zurückzuführen, also ebenfalls einen einmaligen Sondereffekt.

Abb. 3-3 Wachstum einzelner Ertragspositionen 2003-2010



Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten Erträge 2003-2010: 3.4 %

40	Steuern	45	Rückerstattungen von Gemeinwesen
41	Regalien und Konzessionen	46	Beiträge für eigene Rechnung
42	Vermögenserträge	47	Durchlaufende Beiträge
43	Entgelte	48	Defondierungen
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	49	Interne Verrechnungen

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die Grösse der Kugeln ergibt sich durch Multiplikation der Wichtigkeit und der Dynamik. Sie gibt an, wie viel dieser Aspekt zum Wachstum des gesamten Ertrags in der Periode 2003 bis 2010 beigetragen hat. So wird ersichtlich, dass die Positionen «Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung» und «Defondierungen» am stärksten zum Ertragswachstum beigetragen haben. Wie bereits erwähnt, wird das Wachstum in diesen beiden Positionen je durch einen einmaligen Sondereffekt getragen. Die Steuern dagegen haben nur sehr bescheiden zum Wachstum der Staatserträge beigetragen.

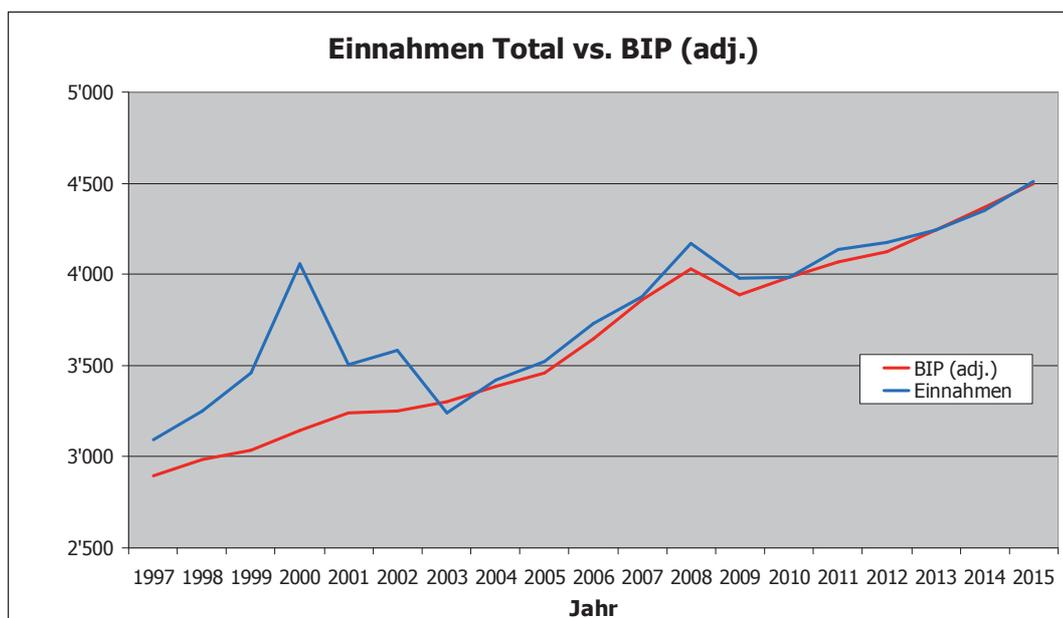
Der Grund für diese Entwicklung liegt in zahlreichen Steuergesetzänderungen der letzten Jahre. Der kantonale Steuerfuss wurde von 115 im Jahre 2007 auf 95 im Jahre 2009, also um gut 17 Prozent gesenkt. Zudem haben weitere Anpassungen Erleichterungen insbesondere für Familien gebracht. Ohne diese Reduktionen lägen die Steuererträge im Jahre 2010 mindestens um 20 Prozent höher als aktuell ausgewiesen, was einer Differenz von mehr als 200 Mio. CHF pro Jahr entspricht. Das unter dem BIP-

Wachstum liegende Steuerwachstum hatte auch zur Folge, dass die Steueraussschöpfung als Anteil vom BIP über die Zeit gesunken ist.

3.2 Entwicklung der Einnahmen bis 2010

Nun sollen kurz die Einnahmen beleuchtet werden. Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Einnahmen des Kantons seit 1997. Zu diesem Zweck wurden die Erträge um die ausserordentlichen Vermögenserträge (Positionen 424 und 426) sowie um die Defondierungen (Position 48) vermindert. Insbesondere die Entnahmen aus dem freien Eigenkapital (vorab im Jahre 2010) und die SNB-Goldausschüttung von 847 Mio. CHF im Jahre 2005 sowie die Ausschüttung der SNB-Gewinne von rund 100 Mio. CHF in den Jahren 2003 bis 2011 haben wir bewusst weggelassen, damit die «effektive» Entwicklung besser sichtbar ist. Diese Gewinnanteile verfälschen das Bild, da in Zukunft nicht (oder nur stark reduziert) mit solchen Erträgen gerechnet werden kann. Für eine Beurteilung der Zukunft sind sie deshalb «störend».

Abb. 3-4 Einnahmen Total, 1997-2015



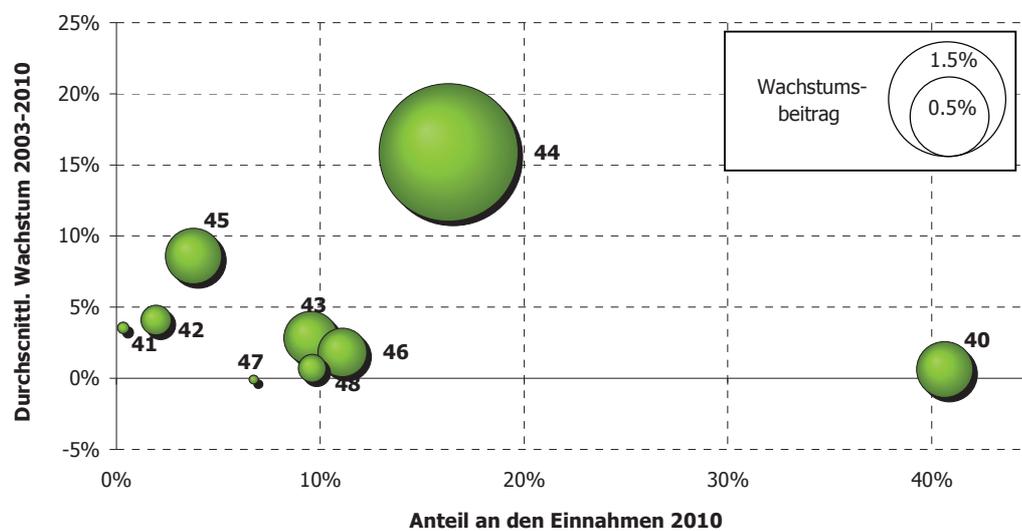
Anmerkung: in Mio CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Nun zeigt sich, dass die kantonalen Einnahmen über die ganze Periode leicht unterdurchschnittlich gewachsen sind. Seit 2003 – und dies ist auch aus einer konjunkturellen Perspektive ein vernünftiger Startpunkt – entwickeln sich die Einnahmen hingegen in etwa im Gleichschritt mit dem kantonalen BIP.

Wiederum stellt sich die Frage, welche Positionen das Wachstum getragen haben. Die Darstellung ist analog zu derjenigen bei den Erträgen. Auch inhaltlich ist sie ähnlich, weicht jedoch in einem Punkt deutlich ab: Die Defondierungen entfallen, weil sie keine Einnahme darstellen, sondern lediglich eine buchhalterische Transaktion darstellen. Auch hier stellen die „Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung“ den grössten Beitrag zum Wachstum der Einnahmen (ohne SNB-Ausschüttungen) über die Periode 2003 bis 2010. Den zweitgrössten Beitrag zum Einnahmenwachstum stellen etwa zu gleichen Teilen die Steuereinnahmen, die Rückerstattungen von anderen Gemeinwesen sowie die Entgelte.

Abb. 3-5 Wachstum einzelner Einnahmenpositionen 2003-2010



Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten Einnahmen 2003-2010: 2.9 %

40	Steuern	45	Rückerstattungen von Gemeinwesen
41	Regalien und Konzessionen	46	Beiträge für eigene Rechnung
42	Vermögenserträge (zahlungswirksam)	47	Durchlaufende Beiträge
43	Entgelte	49	Interne Verrechnungen
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung		

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die Analyse der Einnahmen verändert das Bild gegenüber den Erträgen nur unwesentlich. Das Wachstum wird vorab durch die Entwicklung der nicht zweckgebundenen Mittel aus der NFA getragen, nur zu einem geringen Teil aber durch zusätzliche Steuereinnahmen. Diese Entwicklung muss für die Beurteilung der Zukunft berücksichtigt werden.

4 Die Ausgabenseite

Im Folgenden wird die Ausgabenseite des Staatshaushalts des Kantons St.Gallen strukturell analysiert: Gibt es in der langfristigen Entwicklung des Aufwands erkennbare Trends, die auf ein Risiko im Hinblick auf die nachhaltige Entwicklung des Finanzhaushalts hindeuten? In diesem Abschnitt werden zunächst die Aufwendungen und danach die Investitionen und die Ausgaben näher beleuchtet.

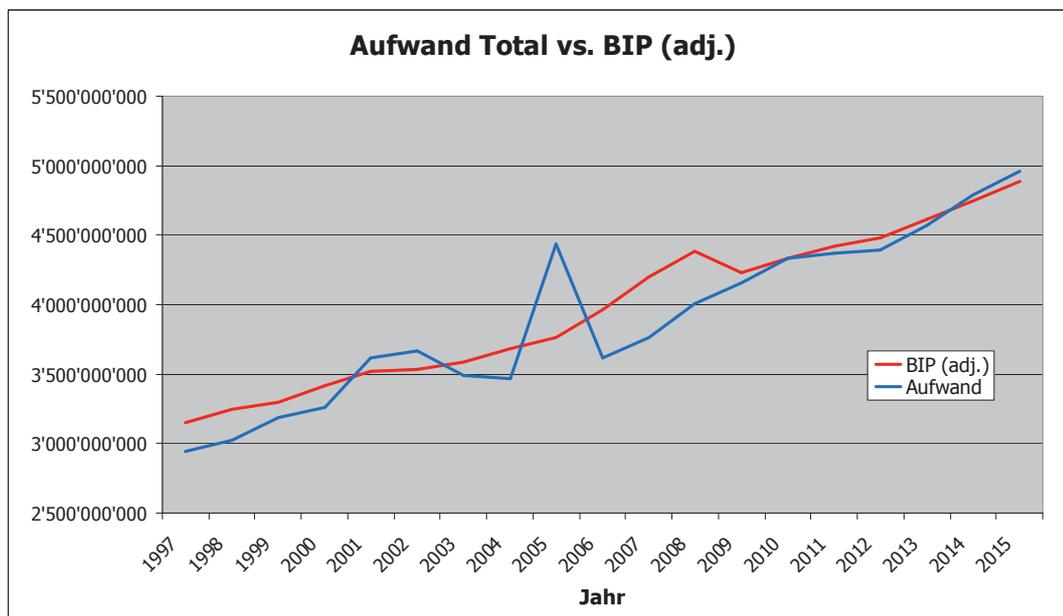
4.1 Entwicklung des Aufwands bis 2010

Der Gesamtaufwand zeigt ein sehr ähnliches Muster wie der Gesamtertrag. Auffällig sind insbesondere die starken temporären Anstiege aus ausserordentlichen Erträgen in den Jahren 2001 und 2005:

- 2001: Die Teilprivatisierung der St.Galler Kantonalbank führt zu Erträgen von rund 146 Mio. CHF, die den Rückstellungen zur Deckung der Staatsgarantie zugewiesen werden.
- 2005: Der Ertragsanteil des Kantons aus dem Verkauf der SNB-Goldreserven beträgt 847 Mio. CHF. Diese werden dem Eigenkapital (612 Mio.) zugeschrieben und für ausserordentliche Abschreibungen verwendet (235 Mio.).

Insgesamt zeigt sich, dass der Aufwand in den letzten Jahren stärker angestiegen ist als das BIP. Dies hat indessen auch damit zu tun, dass das St.Galler BIP infolge der Rezession im Jahre 2009 stärker eingebrochen ist als die übrige Schweiz und sich im Jahre 2010 unterdurchschnittlich erholt hat.

Abb. 4-1 Aufwand Total, 1997-2015



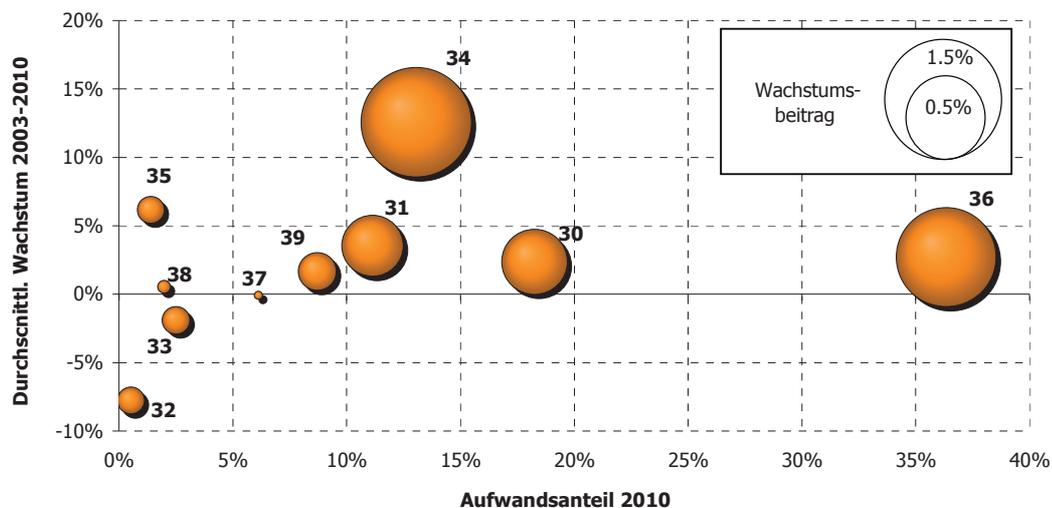
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die nachstehende Abbildung illustriert, woher das Aufwandwachstum kommt. Auf der horizontalen Achse ist abgetragen, wie hoch der Anteil einer Aufwandsart im Jahre 2010 war. Je weiter rechts eine Kugel steht, desto wichtiger ist dieser Aspekt. Am wichtigsten mit einem Anteil von rund 36 Prozent sind die

Beiträge für eigene Rechnung (Staatsbeiträge). Erst an zweiter Stelle mit rund 16 Prozent Anteil steht der Personalaufwand.

Auf der vertikalen Achse ist das durchschnittliche Wachstum über die Periode 2003 bis 2010 abgetragen. Je weiter oben eine Kugel steht, desto dynamischer ist dieser Aspekt. Diese Periode wurde gewählt, weil vor 2003 aufgrund von Verbuchungsänderungen viele Positionen nicht vergleichbar sind. Das grösste Wachstum weisen die «Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung» auf; dies sind insbesondere Transfers an die Gemeinden. Bereits an zweiter Stelle stehen die Entschädigungen an Gemeinwesen als Abgeltung für Leistungen.

Abb. 4-2 Wachstum einzelner Aufwandspositionen 2003-2010



Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des gesamten Aufwands 2003-2010: 3.1 %

30	Personalaufwand	35	Entschädigungen an Gemeinwesen
31	Sachaufwand	36	Staatsbeiträge
32	Passivzinsen	37	Durchlaufende Beiträge
33	Abschreibungen	38	Fondierungen
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	39	Interne Verrechnungen

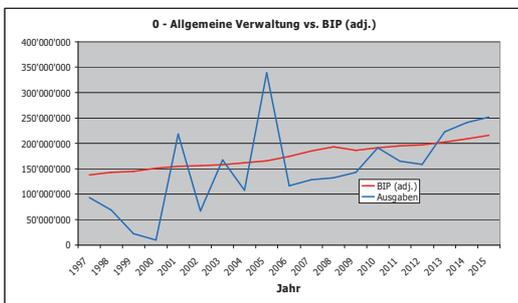
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die Grösse der Kugeln ergibt sich durch Multiplikation der Wichtigkeit und der Dynamik. Sie gibt an, wie viel dieser Aspekt zum Wachstum des gesamten Aufwands in der Periode 2003 bis 2010 beigetragen hat. So wird ersichtlich, dass die Positionen «Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung» und «Staatsbeiträge» am stärksten zum Aufwandswachstum beigetragen haben.

Es sei angemerkt, dass die Positionen 30 bis 33 zusammen nur knapp einen Drittel ausmachen. Die übrigen Positionen machen dagegen rund zwei Drittel aus. Letztere wachsen auch stärker als erstere. Etwas pointiert formuliert hat sich der Staatshaushalt des Kantons St.Gallen immer stärker von einem Leistungsstaat (der selber Dienstleistungen erbringt) zu einem Transferstaat entwickelt (der Geld verschiebt).

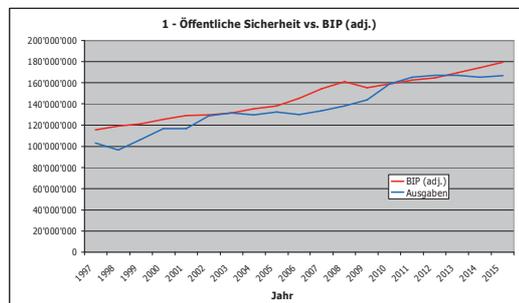
Im Folgenden werden kurz die einzelnen Aufwandgruppen aus der funktionellen Gliederung des Staatshaushalts dargestellt. Dabei ist der Aufwand je netto ausgewiesen, also jeweils abzüglich der departementsspezifischen Erträge. In Abbildung 4-12 ist die Summe der Nettoaufwände der neun funktionalen Gruppen dargestellt. Daran werden auch die Anteile der einzelnen Gruppen (jeweils im Jahr 2010) gemessen.

Abb. 4-3 Aufwand: Gruppe 0, allg. Verwaltung, 1997-2015



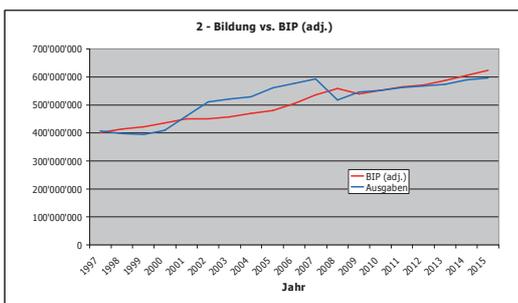
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-4 Aufwand: Gruppe 1, Sicherheit, 1997-2015



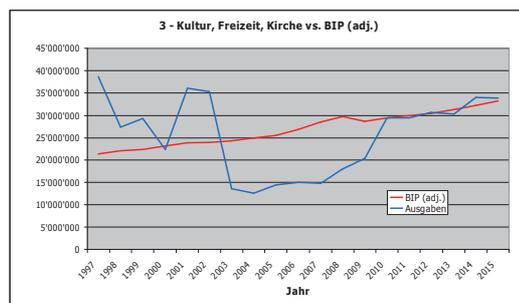
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-5 Aufwand: Gruppe 2, Bildung, 1997-2015



Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-6 Aufwand: Gruppe 3, Kultur&Freizeit, 1997-2015

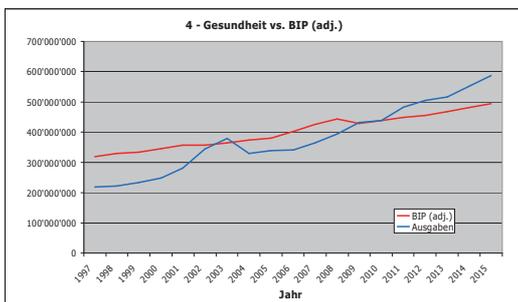


Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die Gruppe «0 Allgemeine Verwaltung» ist mit einem Anteil von 8 Prozent eher klein, sehr volatil und leicht überdurchschnittlich gestiegen. Die Volatilität ergab sich aus verschiedenen Einmaleffekten aus Rückstellungen und ausserordentlichen Abschreibungen. Die Gruppe «1 Öffentliche Sicherheit» steht nur für 7 Prozent des Aufwands und insbesondere wegen des deutlichen Anstiegs im Jahr 2010 insgesamt leicht überdurchschnittlich gestiegen.

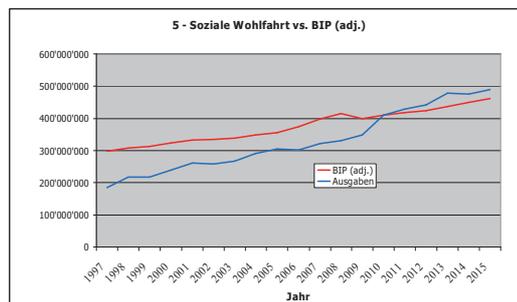
Die Gruppe «2 Bildung» ist mit 24 Prozent die bedeutendste Position; der Nettoaufwand ist indessen nicht stärker als die Wirtschaftsleistung angewachsen. Der Sprung zwischen 2007 und 2008 ist die Folge einer Neuordnung im Schulbereich zwischen Kanton und (Schul-)Gemeinden. Ein völlig untypisches Bild zeigt Gruppe «3 Kultur, Freizeit, Kirche», die bis 2004 stark geschrumpft und seither deutlich angestiegen ist; sie ist mit gut einem Prozent relativ klein. Der Bruch in den Jahren 2002/2003 ist buchhalterisch bedingt.

Abb. 4-7 Aufwand: Gruppe 4, Gesundheit, 1997-2015



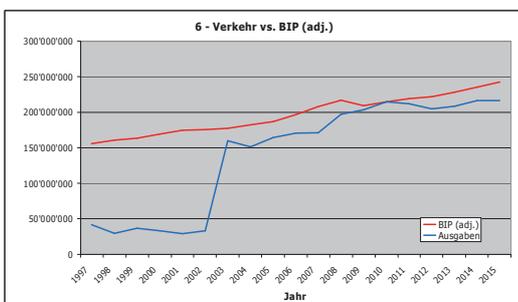
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-8 Aufwand: Gruppe 5, Soziale Wohlfahrt, 1997-2015



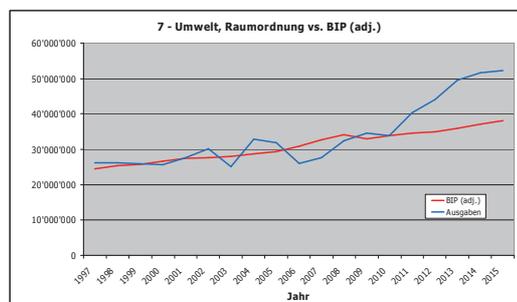
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-9 Aufwand: Gruppe 6, Verkehr, 1997-2015



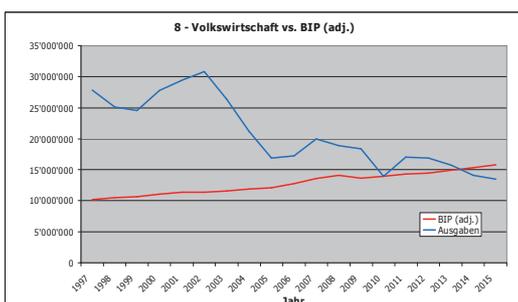
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-10 Aufwand: Gruppe 7, Umwelt&Raum, 1997-2015



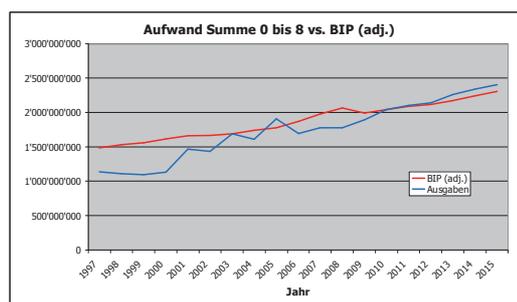
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-11 Aufwand: Gruppe 8, Volkswirtschaft, 1997-2015



Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abb. 4-12 Aufwand aggregiert: Gruppen 0 bis 8, 1997-2015



Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die zweitgrösste Position stellt Gruppe «4 Gesundheit» mit einem Anteil von 19 Prozent dar; hier steigen die Ausgaben deutlich überproportional. Der Niveauwechsel 2003/2004 ist auf den Übergang zu Spitalverbänden und den gleichzeitigen Übergang zum Globalkreditsystem zurückzuführen. Gruppe «5 Soziale Wohlfahrt» stellt 18 Prozent des Aufwands und steigt am stärksten von allen neun Gruppen. Der

grosse Sprung vom 2009 aufs 2010 ist auf Mehraufwand bei den Ergänzungsleistungen zur AHV und IV zurückzuführen.

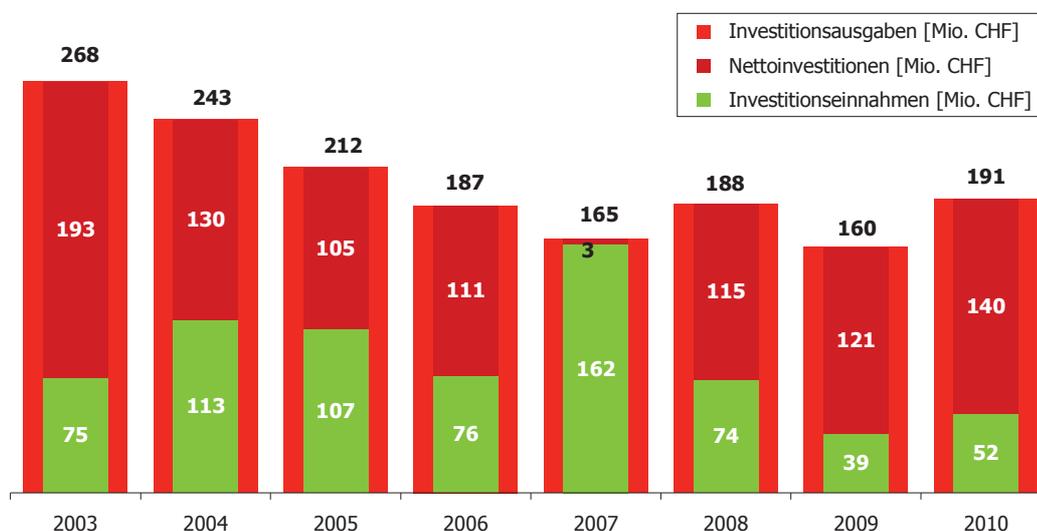
Die Gruppe «6 Verkehr» macht knapp 10 Prozent aus. Bis ins Jahr 2002 wurden die Motorfahrzeugsteuern dieser funktionalen Gruppe gutgeschrieben, seither den allgemeinen Steuern, was den entsprechenden grossen Niveaushift erklärt. Mit nur gerade anderthalb Prozent ist Gruppe «7 Umwelt, Raumordnung» eher unbedeutend; sie steigt in etwa wie das BIP.

Die kleinste Gruppe «8 Volkswirtschaft» ist mit einem Anteil von 0,6 Prozent. Die negative Entwicklung ergab sich vorab aufgrund zusätzlicher Erträge. Die letzte Abbildung zeigt schliesslich «0-8 Summe der Nettoaufwände der neun funktionalen Gruppen», die über die gesamte Periode deutlich stärker angewachsen ist als das kantonale BIP. Dieser Trend ist entsprechend für die Zukunft «gefährlich».

4.2 Entwicklung der Nettoinvestitionen bis 2010

Die Investitionsausgaben sind in den letzten Jahren tendenziell gesunken. Dadurch wurde auch der Abschreibungsbedarf tendenziell reduziert. Allerdings deutet sich in jüngster Zeit eine Trendumkehr an, welche das Ergebnis eines Investitionsstaus sein könnte. Dieser Aspekt ist im Auge zu behalten. Das Bild ändert sich auch unter Berücksichtigung der Investitionseinnahmen nicht. (Die ausgewiesenen «Nettoinvestitionen» sind nicht zu verwechseln mit den «Nettoinvestitionen», die sich durch Abzug der Abschreibungen ergeben.)

Abb. 4-13 Entwicklung der Nettoinvestitionen 2003-2010

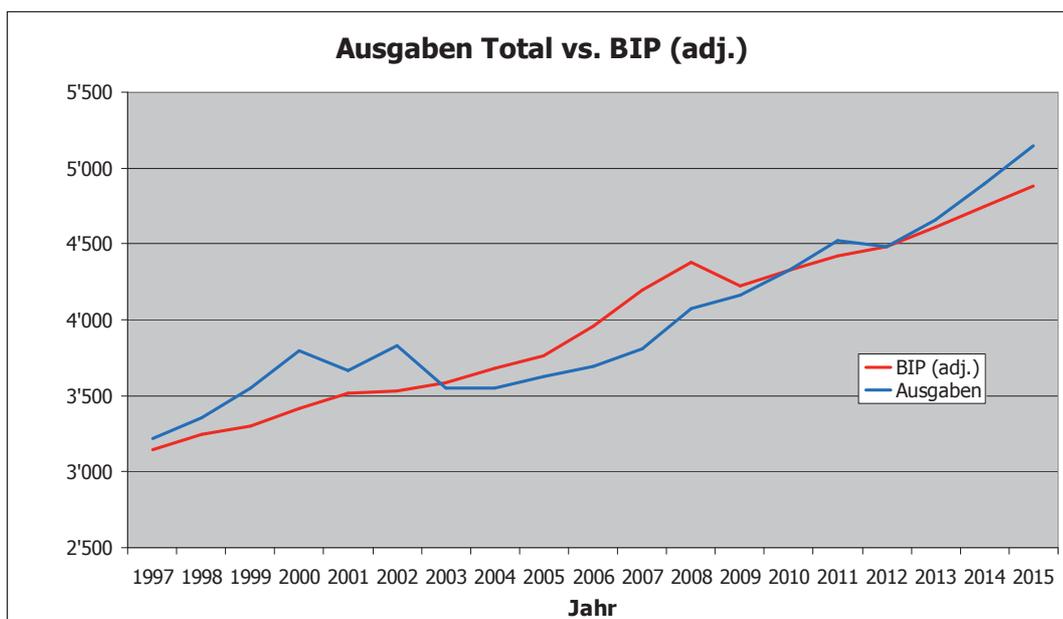


Quelle: FD-SG, BAKBASEL

4.3 Entwicklung der Ausgaben bis 2010

Nun sollen kurz die Ausgaben beleuchtet werden. Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung der Ausgaben des Kantons seit 1997. Korrigiert man den Aufwand um ausserordentliche Aufwendungen und nicht-zahlungswirksame Positionen (Abschreibungen und Fondierungen) und berücksichtigt zusätzlich die Nettoinvestitionen, erhält man die ordentlichen Ausgaben.

Abb. 4-14 Ausgaben, 1997-2015

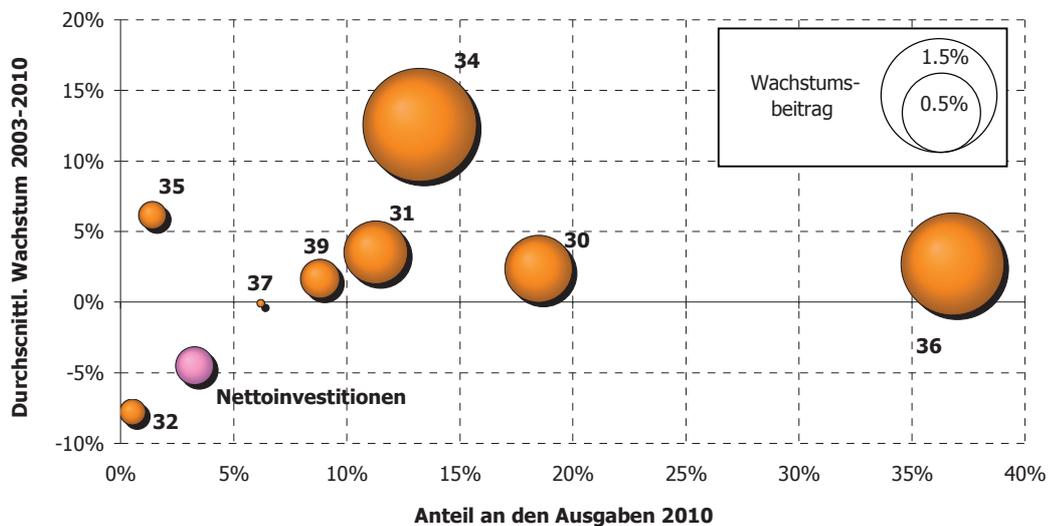


Anmerkung: in Mio CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Es zeigt sich, dass die kantonalen Ausgaben über die ganze Periode leicht unterdurchschnittlich gewachsen sind. Seit 2003 – und dies ist auch aus einer konjunkturellen Perspektive ein vernünftiger Startpunkt – entwickeln sich die Ausgaben hingegen in etwa im Gleichschritt mit dem kantonalen BIP. Dazu beigetragen hat auch die mässige Entwicklung der Investitionen.

Wiederum stellt sich die Frage, welche Positionen das Wachstum getragen haben. Die Darstellung ist analog zu derjenigen beim Aufwand. Auch inhaltlich ist sie ähnlich, weicht jedoch in einigen Punkten ab: Die Abschreibungen und Fondierungen entfallen, weil sie keine Ausgaben darstellen, sondern lediglich buchhalterische Transaktionen darstellen. Zusätzlich werden aber die Nettoinvestitionen dargestellt. Auch hier haben die Positionen «Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung» und «Staatsbeiträge» am stärksten zum Aufwandswachstum beigetragen. Die Personal- und die Sachausgaben stehen deutlich abgeschlagen auf dem dritten Platz. Die Passivzinsen und die Nettoinvestitionen haben negativ zum Gesamtwachstum über die Periode 2003 bis 2010 beigetragen.

Abb. 4-15 Wachstumsbeiträge zu den Ausgaben 2003-2010



Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten ordentlichen Ausgaben 2003-2010: 3.0 %

- | | |
|---|-----------------------------------|
| 30 Personalaufwand | 35 Entschädigungen an Gemeinwesen |
| 31 Sachaufwand | 36 Staatsbeiträge |
| 32 Passivzinsen | 37 Durchlaufende Beiträge |
| 34 Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung | 39 Interne Verrechnungen |

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

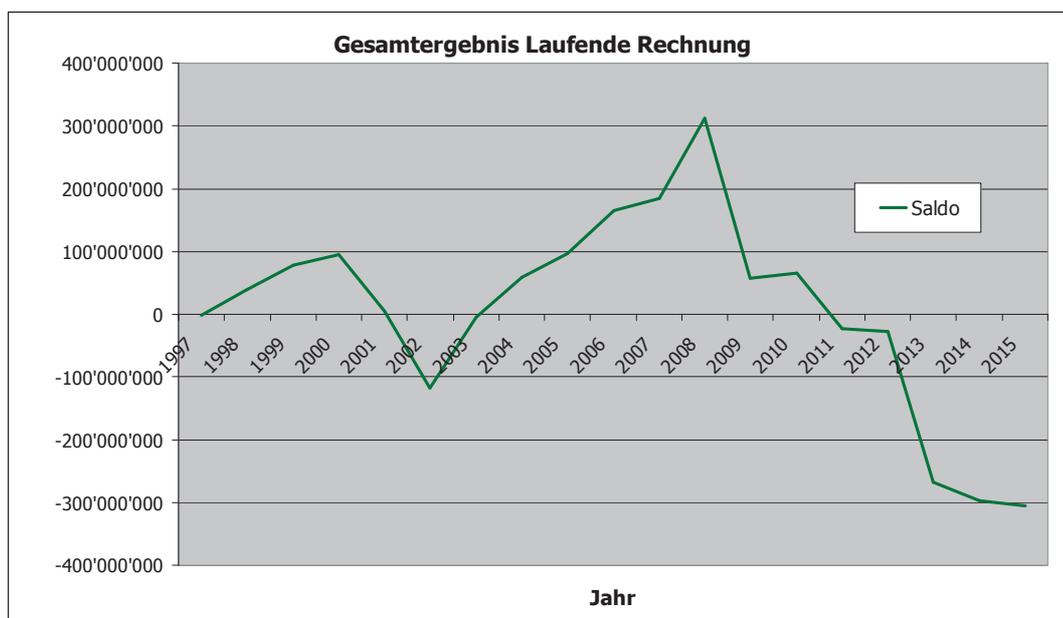
Die Analyse der Ausgaben verändert das Bild gegenüber dem Aufwand nur unwesentlich. Das Wachstum wird vorab durch Transfers getragen, nur zu einem geringen Teil durch die Personal- und Sachausgaben.

4.4 Entwicklung der Saldi bis 2010

Aufgrund von Aufwand und Ertrag ergibt sich der Saldo der Laufenden Rechnung. Die nachstehende Abbildung zeigt die Entwicklung seit 1997. Darin wird eine hohe Volatilität des Rechnungsergebnisses sichtbar. Der hohe Überschuss im Jahre 2000 ist primär auf eine verhaltene Aufwandsentwicklung zurückzuführen. Umgekehrt beruht das stark negative Ergebnis des Jahres 2002 auf einer starken Ausweitung des Aufwands in den Jahren 2001 und 2002.

Der überragende Rechnungsabschluss des Jahres 2008 beruht primär auf einer sehr guten Ertragsentwicklung (vorab Einführung der Neuordnung der Finanzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen NFA). Der starke Einbruch im Jahre 2009 ist ebenfalls auf die Ertragsseite zurückzuführen, was einerseits mit der schlechten Konjunkturlage und andererseits mit den deutlichen Steuersenkungen im Zusammenhang steht. Der Saldo des Jahres 2010 ist insofern irreführend, als 225 Mio. CHF Reserven ertragswirksam aufgelöst wurden (Bezug von freiem Eigenkapital). Ohne diese buchhalterische Transaktion wäre das Ergebnis deutlich negativ ausgefallen.

Abb. 4-16 Saldo der Laufenden Rechnung, 1997-2015



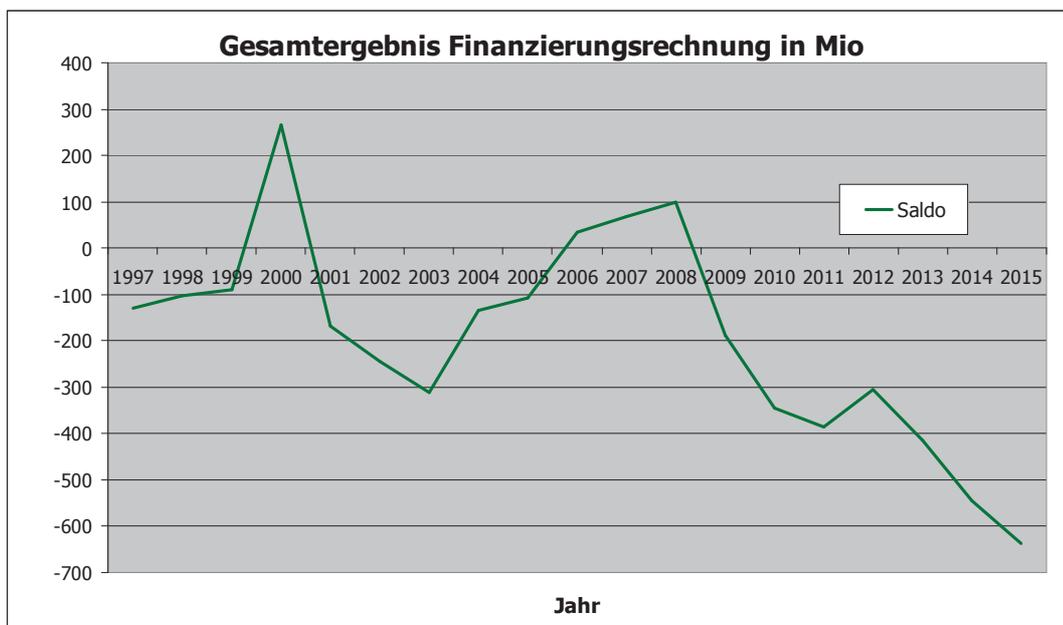
Anmerkung: in CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Beim Saldo der Finanzierungsrechnung werden den Einnahmen die Ausgaben inklusive Nettoinvestitionen gegenübergestellt. Der Finanzierungssaldo weist ein ähnliches Muster auf wie der Saldo der Laufenden Rechnung, liegt aber mit Ausnahme des Jahres 2000 immer unter dem Rechnungssaldo. Der positive Saldo von 2000 war ein einmaliger Sondereffekt in der Investitionsrechnung. Der Tiefpunkt im 2003 steht in Zusammenhang mit der Ausgliederung der Spitäler aus der Staatsrechnung (Wegfall der Entgelte).

Bei den in Abbildung 4-17 ausgewiesenen Daten handelt es sich nicht um den Finanzierungssaldo im Sinne der Veränderung der Nettoschulden, da die Ertragspositionen 424 (Gewinne auf Anlagen des Finanzvermögens) und 426 (Vermögenserträge aus Beteiligungen des Verwaltungsvermögens) nicht nur ausserordentliche, sondern auch ordentliche Einnahmen enthält. Deshalb wird der Saldo systematisch zu tief ausgewiesen. Der Verlauf ist aber dennoch von Interesse.

Auch beim Finanzierungssaldo sticht das Jahr 2008 positiv hervor. Es ist vor allem die Einführung der Neuordnung der Finanzen und Aufgaben zwischen Bund und Kantonen, welche bedeutende Mehreinnahmen generierte. Der starke Einbruch im Jahre 2009 ist wiederum auf die Ertragsseite mit der schlechten Konjunkturlage und den deutlichen Steuersenkungen zurückzuführen. Die negative Entwicklung setzt sich im Jahr 2010 fort, wozu sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben beitragen.

Abb. 4-17 Saldo der Finanzierungsrechnung, 1997-2015



Anmerkung: in Mio CHF, BIP nominell adjustiert auf den Wert von 2010
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Der für das Jahr 2010 in der Staatsrechnung ausgewiesene Finanzierungsüberschuss von 10 Mio. CHF ist irreführend. Während beim Saldo der Laufenden Rechnung die Auflösung von Reserven zur Verbesserung des Ergebnisses statthaft ist, sind solche Operationen in der Finanzierungsrechnung unüblich. Vielmehr sollten alle nicht finanzrelevanten Positionen aus der Laufenden Rechnung eliminiert werden, also auch rein buchhalterische Positionen wie Fondierungen, Reservenveränderungen und Wertberichtigungen. Effektiv hat sich die Finanzsituation des Kantons um rund 200 Mio. CH verschlechtert.

5 Die Entwicklung der Schulden bis 2009

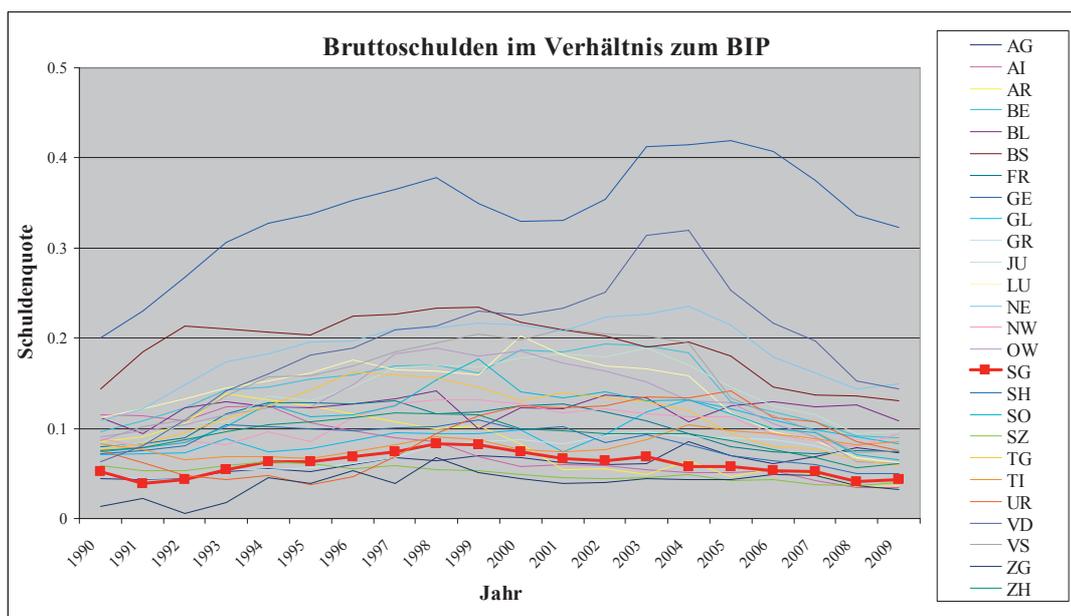
Zur Beurteilung der längerfristigen Entwicklung des Kantonshaushalts bietet sich auch eine Analyse der Schulden an. Damit die Tragbarkeit der Schulden besser beurteilt werden kann, werden die Schulden des Kantons St.Gallen einerseits ins Verhältnis zur kantonalen Wirtschaftskraft (nominelles BIP) gesetzt und andererseits mit den anderen Kantonen verglichen.

Schulden sind kein eindeutig definierter Begriff. Deshalb werden im Folgenden vier verschiedene Schuldenbegriffe verwendet:

- Bruttoschulden: ein Finanzkonzept, bestehend aus verschiedenen Positionen der Passivseite der Bilanz
- Nettoschulden: ein Finanzkonzept, bestehend aus den Bruttoschulden abzüglich verschiedener Positionen aus dem Finanzvermögen
- Fremdkapital: das gesamte Fremdkapital (brutto) gemäss Bilanz
- Nettofremdkapital: das Fremdkapital abzüglich das gesamte Finanzvermögen gemäss Bilanz

Im Folgenden werden diese vier Schuldentypen dargestellt.

Abb. 5-1 Bruttoschuldenquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich



Anmerkung: Bruttoschulden in Mio. CHF (Summe der Bilanzpositionen 200 (laufende Verbindlichkeiten), 201 (kurzfristige Finanzverbindlichkeiten) und 206 (langfristige Finanzverbindlichkeiten). Nominelles BIP in Mio CHF
Quelle: EFV, BAKBASEL

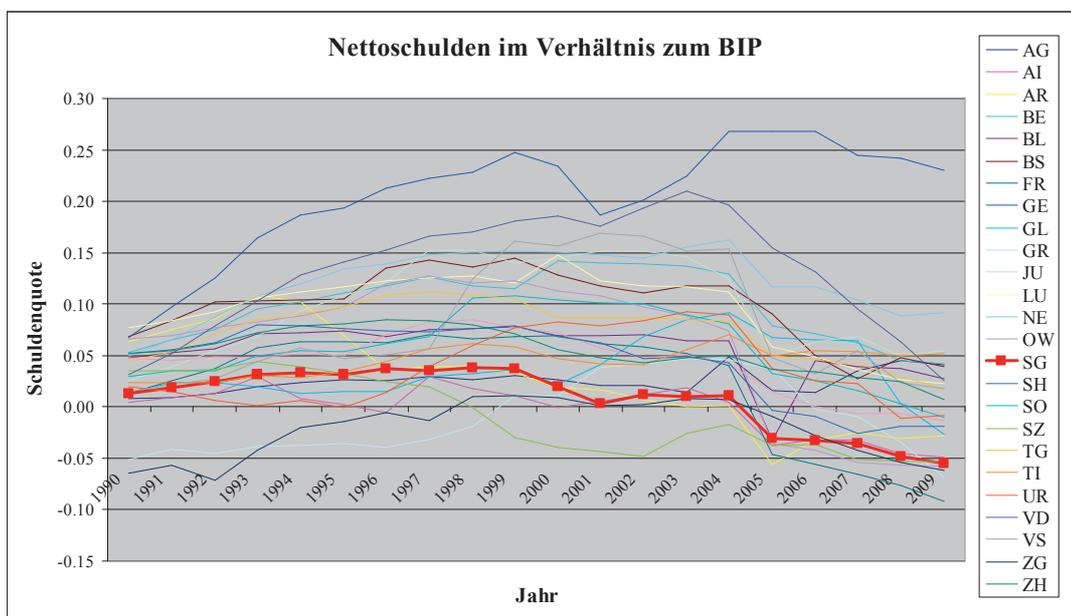
Abbildung 5-1 zeigt die Schuldenquote der Schweizer Kantone über die Periode 1990 bis 2009. Die Bruttoschulden umfassen die laufenden und die Finanzverbindlichkeiten. Die Bruttoschulden bestehen aus verschiedenen Positionen der Passivseite der Bilanz, die finanzielle Ausgaben nach sich ziehen. Damit die Kantone miteinander verglichen werden können, werden diese Bruttoschulden durch das nominelle BIP der Kantone (Berechnung von BAKBASEL) dividiert.

Die Darstellung zeigt, dass der Kanton St.Gallen sehr gut positioniert ist. Im Jahr 2009 (dem letzten Jahr, für das vergleichbare Zahlen für alle Kantone vorliegen) betrug die Bruttoschuldenquote 4,5 Prozent. Lediglich in den zwei Zentralschweizer «Finanztigern» Schwyz und Zug sowie in den beiden Appenzell lag die Quote leicht tiefer. Die vergleichsweise gute Lage ist über den gesamten Vergleichszeitraum von 20 Jahren sichtbar.

Zur besseren Einordnung: Gemäss EFV lag die Bruttoschuldenquote der Schweiz im Jahr 2009 bei rund 39 Prozent (Bund 21 Prozent, Kantone 10 Prozent, Gemeinden 8 Prozent, Sozialversicherungen des Bundes 1 Prozent). Dieser Wert entspricht in etwa dem Maastricht-Kriterium, das maximal 60 Prozent betragen darf (aber von kaum einem EU-Land eingehalten wird).

Aber auch absolut gesehen ist der Kanton St.Gallen in einer guten Ausgangslage: in den letzten 12 Jahren sind die Bruttoschulden tendenziell gesunken, von rund 180 Mio. CHF im Jahre 1998 auf noch rund 120 Mio. CHF im Jahre 2009. Erst der Rechnungsabschluss 2010 hat hier zu einer Trendumkehr geführt.

Abb. 5-2 Nettoschuldenquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich



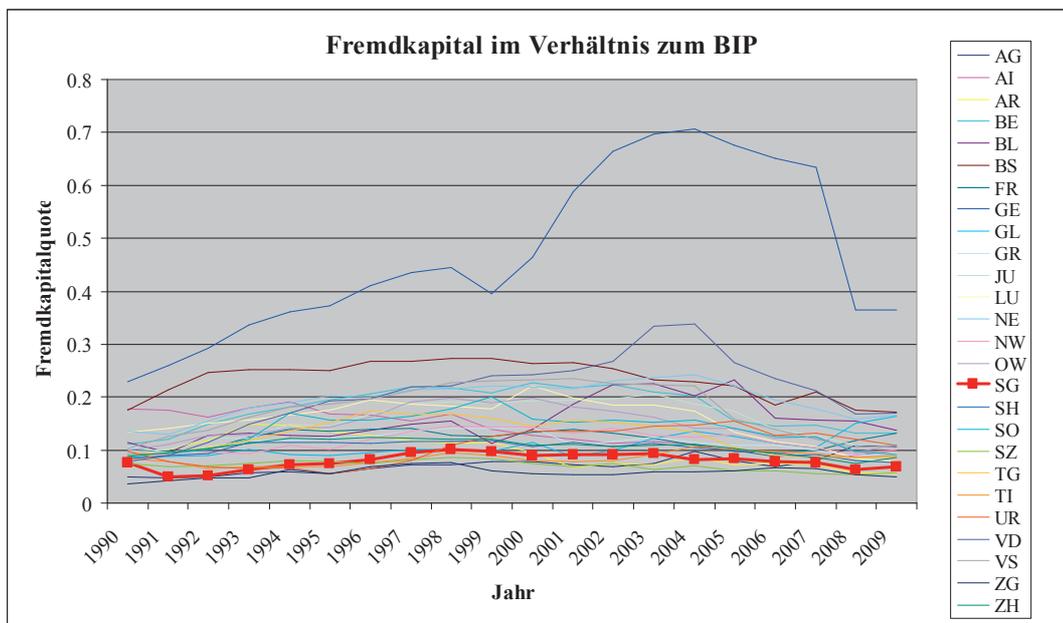
Anmerkung: Nettoschulden in Mio. CHF (Summe der Bilanzpositionen 200 (laufende Verbindlichkeiten), 201 (kurzfristige Finanzverbindlichkeiten) und 206 (langfristige Finanzverbindlichkeiten, abzüglich 100 (Flüssige Mittel und kurzfristige Geldanlagen), 101 (Forderungen), 102 (Kurzfristige Finanzanlagen), 107 (Finanzanlagen), 108 (Sachanlagen FV)). Nominelles BIP in Mio. CHF
 Quelle: EFV, BAKBASEL

Durch Verschuldung werden auf der Passivseite der Bilanz Verbindlichkeiten aufgebaut, die auf der Aktivseite angelegt werden können. Es macht aber einen Unterschied, ob diese Mittel beispielsweise liquid gehalten werden und damit für zukünftige Aufgaben bereitstehen oder ob sie zur Finanzierung von Investitionen im Verwaltungsvermögen verwendet werden. Deshalb ist es sinnvoll von den Bruttoschulden die veräusserbaren Anlagen aus dem Finanzvermögen in Abzug zu bringen. Die resultierenden Nettoschulden werden wiederum ins Verhältnis zum kantonalen BIP gesetzt.

Die Nettoschuldenquote des Kantons St.Gallen lag 2009 bei minus 5,5 Prozent. Das heisst, dass die veräusserbaren Positionen im Finanzvermögen die Bruttoschulden deutlich übersteigen. Gemäss dieser Kennzahl ist der Kanton gar nicht verschuldet. Interessant ist, dass sich diese Situation erst im Jahre 2005

ergeben hat. Vorher lag die Nettoschuldenquote über null. Rund die Hälfte aller Kantone weist gemäss diesem Konzept keine Nettoschulden auf. Nur vier Kantone standen 2009 aber besser da als St.Gallen (FR, GR, OW, ZG). Also ist der Kanton auch hier sehr gut positioniert und hat sich in den letzten Jahren systematisch verbessern können.

Abb. 5-3 Fremdkapitalquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich

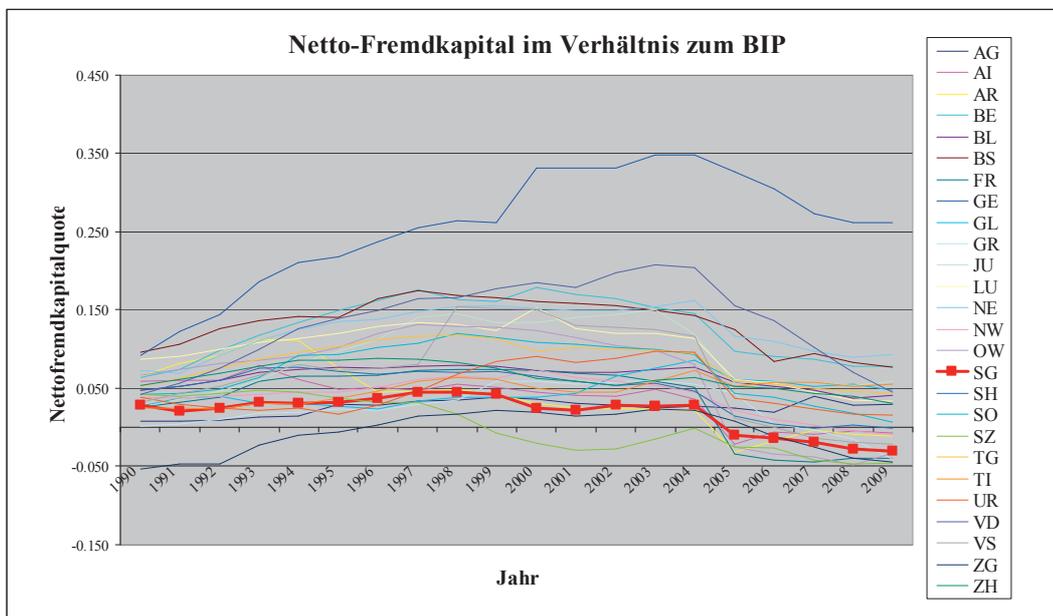


Anmerkung: Fremdkapital (Position 20) in Mio. CHF. Nominelles BIP in Mio. CHF
Quelle: EFV, BAKBASEL

Alternativ kann das gesamte Fremdkapital als Schuldenmass betrachtet werden. Das Fremdkapital enthält neben den Bruttoschulden auch die passiven Rechnungsabgrenzungen, die Rückstellungen und zweckgebundenen Mittel. Ein Blick auf die bestehende Abbildung zeigt, dass die Fremdkapitalquote (wiederum gemessen am BIP) im Kanton St.Gallen über die letzten 20 Jahre recht stabil war. Im Jahre 2009 betrug die Quote 6,9 Prozent. Nur gerade in drei Kantonen lag die Fremdkapitalquote noch tiefer (AR, SZ, ZG). Also steht der Kanton St.Gallen auch bei dieser Masszahl für die Verschuldung im interkantonalen Vergleich sehr gut da.

Schliesslich können den Verbindlichkeiten des Staates gewisse Vermögenswerte gegengerechnet werden. Konkret wird vom Fremdkapital das Finanzvermögen des Kantons subtrahiert. Dieses Nettofremdkapital wird wiederum ins Verhältnis zum nominellen BIP gesetzt. Auch bei der so berechneten Fremdkapitalquote schneidet der Kanton St.Gallen sehr gut ab. Zum einen hat sich die Kennziffer über die letzten 20 Jahre tendenziell verbessert und liegt seit 2005 gar unter null. Der aktuelle Wert von minus 3 Prozent bedeutet, dass das Finanzvermögen das Fremdkapital um drei BIP-Prozentpunkte übertrifft. Zum anderen weisen nur fünf andere Kantone einen besseren Wert auf (FR, GR, OW, SZ, ZG).

Abb. 5-4 Nettofremdkapitalquote des Kantons St.Gallen im kantonalen Vergleich



Anmerkung: Nettofremdkapital = Fremdkapital (Position 20) – Finanzvermögen (Position 10), in Mio CHF.
 Nominelles BIP in Mio CHF
 Quelle: EFV, BAKBASEL

Alle vier dargestellten Schuldenkonzepte kommen qualitativ zu demselben Ergebnis: Die Situation des Kantons St.Gallen ist gut. Die zwei Bruttoquoten sind tief und stabil, die beiden Nettoquoten sind tief und haben sich in den letzten zehn Jahren tendenziell verbessert. Sowohl die Nettoschuldenquote als auch die Nettofremdkapitalquote waren im Jahr 2009 negativ, was letztlich einem Nettovermögen entspricht. Dies kann dahin interpretiert werden, dass Schulden lediglich aufgenommen wurden um Finanzvermögen anzulegen, während das Verwaltungsvermögen und der Staatskonsum durch die Einnahmen (oder Erträge) finanziert werden konnten. Dies impliziert auch einen Selbstfinanzierungsgrad von über 100 Prozent.

Der Jahresabschluss 2010 hat den seit 1998 anhaltenden Trend der sich reduzierenden Schuldenquoten unterbrochen. Das Nettofremdkapital ist um über 200 Mio. CHF angestiegen, ebenso alle vier oben dargestellten Schuldenquoten. Ist es gar eine Trendwende?

6 Beurteilung des Finanzplans bis 2015

6.1 Rahmenbedingungen

Bevor die Daten des aktuellen Aufgaben- und Finanzplans AFP 13-15 analysiert werden, sollen kurz die wirtschaftspolitischen und soziodemographischen Rahmenbedingungen dargestellt werden. Denn viele Positionen des Finanzhaushalts – insbesondere die Steuererträge – sind von vielseitigen politischen, wirtschaftlichen und soziodemographischen Faktoren abhängig. Welches sind die wesentlichen Bestimmungsfaktoren? Wie werden sich diese über die nächsten Jahre entwickeln? Was sind die Konsequenzen für den Finanzhaushalt? Wo liegen die grössten Unsicherheiten und Risiken? Zu welchen Bandbreiten im Ergebnis kann dies führen?

Wirtschaftlich ist die Welt durch die Ereignisse der letzten vier Jahre ziemlich durchgeschüttelt worden. Dadurch hat sich die Volatilität der Wirtschaftsentwicklung deutlich erhöht, was auch eine erhöhte Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung impliziert. Die Krise, die bei uns durch den Zusammenbruch der Bank Lehman Brothers in den USA spürbar wurde, ist leider noch nicht ausgestanden. So besteht die Gefahr, dass die Trendlinie des **realen BIP** nicht nur eine einmalige Verschiebung nach unten (im Ausmass von ca. 2 Prozentpunkten) erfährt, sondern dass auch die Wachstumsrate nach unten korrigiert werden muss. Die Probleme im öffentlichen Sektor wie auch im Finanzsektor sind in vielen Ländern noch nicht ausgestanden. So sind Rückschläge jederzeit wieder möglich. Durch die hohe Interdependenz zwischen diesen zwei Sektoren einerseits und zwischen den Ländern andererseits sind auch die Schweiz und der Kanton St.Gallen nicht gegen weitere wirtschaftliche Unbill gefeit. So erwarten wir für die Schweiz nach einem sehr schwachen Jahr 2012 für die Jahre 2013 bis 2015 reale Wachstumsraten von knapp 2 Prozent pro Jahr. Für den Kanton St.Gallen liegen die Raten leicht darunter.

Entsprechend sind auch die Aussichten für den Arbeitsmarkt zurückhaltend. Die **Arbeitslosenquote** steigt bis ins Jahr 2013 leicht an, bevor das Wachstum wieder zu einer leichten Entspannung führen wird.

Die **Inflation** bleibt noch für einige Zeit kaum ein Thema. Im Jahr 2012 ist aufgrund der schwachen Konjunktur und des starken Frankens von einem leichten Rückgang der Konsumentenpreise auszugehen. Ab 2013 wird sich die Inflationsrate leicht über einem Prozent pro Jahr einpendeln. Entsprechend ist auch die Entwicklung der Löhne und des **nominellen BIP** verhalten.

Aufgrund der aktuellen Lage (ungenügendes Wachstum und Spannungen im Finanzsystem) werden die **Zinsen** in den entwickelten Ländern noch für einige Zeit tief bleiben. Dennoch ist in der Schweiz ab 2013 wieder mit einem moderaten Anstieg der Zinsen sowohl am kurzen Ende als auch bei den Obligationenzinsen zu rechnen.

Tab. 6-1 Rahmenbedingungen für den Kanton St.Gallen bis 2015

	2011	2012	2013	2014	2015
BIP nominal	2.1%	0.5%	2.3%	2.8%	3.2%
Bevölkerung	0.0%	0.3%	0.3%	0.4%	0.5%

Anmerkung: jährliche Wachstumsraten
Quelle: BFS, BAKBASEL

Das Bevölkerungswachstum, hat sich über die Krisenjahre aufgrund geringerer Immigration verlangsamt. Mit steigender Konjunktur wird aber auch die Bevölkerung wieder stärker anwachsen. Für den Kanton St.Gallen sieht das BFS (mittleres Szenario) über die nächsten Jahre eine Zunahme von rund 0,4 Prozent

pro Jahr, was leicht unter der gesamtschweizerischen Entwicklung liegt. Dabei ist zu beachten, dass die Zahl der über 65-jährigen mit einer Rate von rund 2,5 Prozent pro Jahr ansteigt.

Tabelle 6-1 fasst die beiden wichtigsten «Treiber» für die Staatsfinanzen zusammen: Das nominelle BIP, das indirekt als «Steuerbasis» für die Einnahmen dient, und die Bevölkerung, für die der Staat seine Ausgaben tätigt.

Die relevanten Rahmenbedingungen sind derzeit schwieriger abzuschätzen als auch schon. Wie bereits erwähnt, ist die Unsicherheit bezüglich der weiteren weltwirtschaftlichen Entwicklung höher als in anderen Jahren. Es ist nicht auszuschliessen, dass eine neue Finanzkrise oder eine erneute deutliche Nachfrageschwäche auch die Schweizer Wirtschaft trifft. Ebenso ist die zukünftige Entwicklung des Schweizer-Franken-Kurses schwer vorherzusehen. Obige Prognosen implizieren eine Normalisierung der Weltmärkte und ebenso eine Normalisierung des Frankens bei 1.35 pro Euro ab 2013. Diese Unsicherheiten gilt es im Auge zu behalten. Während einige Risiken wie z.B. die Teuerung die Einnahmen und die Ausgaben betreffen, wirkt ein erneuter Konjunkturerinbruch doppelt, indem er die Einnahmen reduziert und die Ausgaben tendenziell erhöht.

6.2 Erträge

Die Erträge gestalten sich im Finanzplan äusserst volatil. Nach dem Rückgang 2011 und der Stagnation 2012 ist für 2013 erneut ein Rückgang vorgesehen. Ab 2014 stehen dann kräftige Steigerungen im Finanzplan. In diesen Zahlen ist die für das Jahr 2012 beschlossene Steuerfusserhöhung auf 105 Prozent bereits enthalten. Zudem sind Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank im Umfang von 40 Mio. Franken ab 2013 eingerechnet. Nicht berücksichtigt sind dagegen allfällige Bezüge aus dem freien Eigenkapital.

Tab. 6-2 Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Ertrag

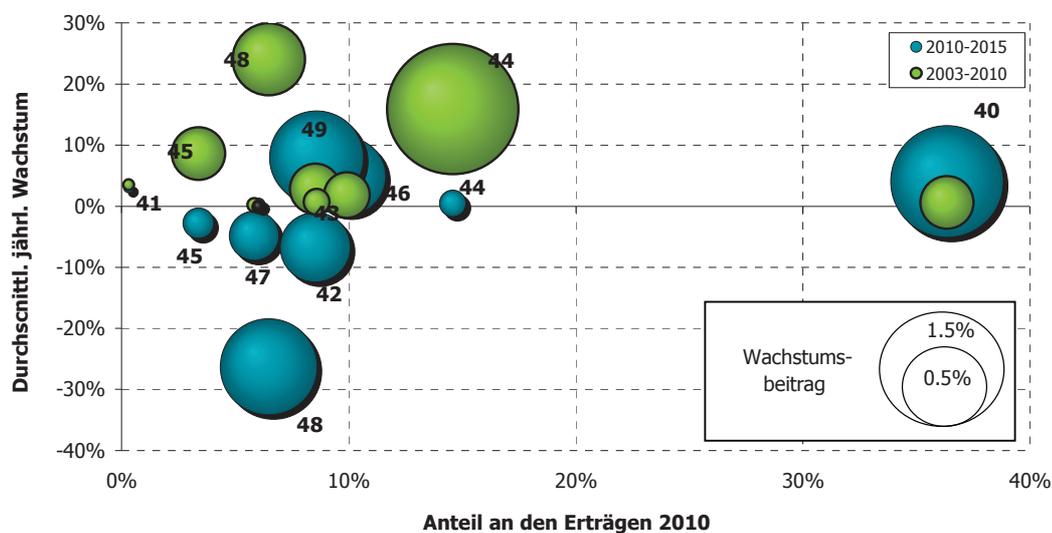
	2011	2012	2013	2014	2015
Ertrag	4'350	4'361	4'299	4'497	4'654
Veränderung	-1.0%	0.2%	-1.4%	4.6%	3.5%

Anmerkung: Ertrag in Mio. CHF, Veränderung: jährliche Wachstumsraten
Quelle: FD-SG

Angesichts der unbefriedigenden Konjunkturlage sind die Steuererträge für das Jahr 2012 zurückhaltend zu sehen. Der kantonale Steuerfuss wurde von 115 im Jahre 2007 auf 95 im Jahre 2009, also um gut 17 Prozent gesenkt. Nun ist per 2012 eine Wiederanhebung auf 105 Prozent vorgesehen. Ohne Steuerfusserhöhung ist bei einem Anstieg des nominellen BIP um 0,5 Prozent eine flache Entwicklung knapp über null realistisch. Die Steuerfusserhöhung um gut 10 Prozent bringt 2012 Mehreinnahmen von gut 100 Mio. CHF. Der Anstieg der Steuererträge im Jahre 2012 könnte leicht höher liegen als budgetiert. Dennoch wird der Anstieg durch den Wegfall der SNB-Ausschüttungen praktisch kompensiert. Der Gesamtertrag kann jedoch nur durch Entnahmen aus dem freien Eigenkapital gehalten werden. Ohne diese Defondierungen würde ein deutlich tieferer Ertrag resultieren.

Im Jahr 2013 ist die Konjunktur zwar wieder etwas freundlicher; da jedoch keine weiteren Entnahmen aus dem freien Eigenkapital vorgesehen sind, ergibt sich ein Rückgang der geplanten Erträge. Die Steuererträge liegen in den Jahren 2013 bis 2015 leicht über den prognostizierten BIP-Wachstumsraten, was in einem progressiven Steuerumfeld realistisch ist. Die übrigen Positionen weisen keine Auffälligkeiten auf; die Veränderungen wirken plausibel. Ab 2013 sind SNB-Ausschüttungen von 40 Mio. CHF pro Jahr vorgesehen, was sich als optimistisch erweisen könnte.

Abb. 6-1 Wachstum einzelner Ertragspositionen 2003-2010 und 2010-2015



Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten Erträge 2003-2010: 3.4 %
 Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten Erträge 2010-2015: 1.1 %

40	Steuern	45	Rückerstattungen von Gemeinwesen
41	Regalien und Konzessionen	46	Beiträge für eigene Rechnung
42	Vermögenserträge	47	Durchlaufende Beiträge
43	Entgelte	48	Defondierungen
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	49	Interne Verrechnungen

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Abbildung 6-1 lehnt sich an Abbildung 3-3 an; neben der dort bereits dargestellten Information werden hier nun zusätzlich die Wachstumsbeiträge für die Periode 2010 bis 2015 dargestellt. Dadurch wird sichtbar, wie sich die Wachstumsbeiträge über die zwei Zeitperioden verändern. Ein Blick auf die dunkelgrünen Kugeln zeigt, dass die Steuererträge wieder ein höheres Gewicht erhalten, umgekehrt aber die Defondierungen (Entnahmen freies Eigenkapital) stark zurückgehen.

6.3 Einnahmen

Bei der Darstellung der Entwicklung der Einnahmen des Kantons werden wiederum die Erträge um die ausserordentlichen Vermögenserträge (Positionen 424 und 426, worin sich auch die Ausschüttungen der SNB befinden) sowie um die Defondierungen (Position 48) vermindert.

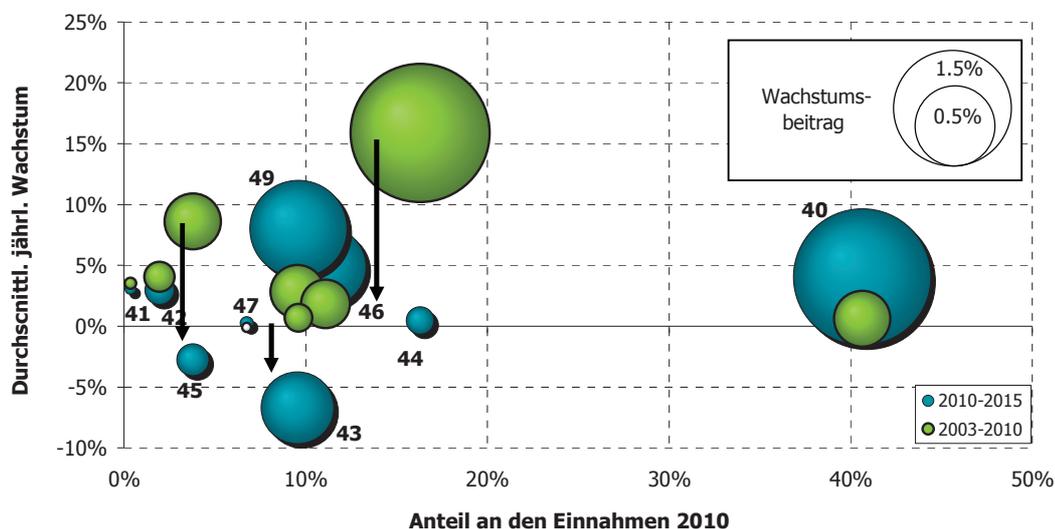
Tab. 6-3 Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Einnahmen

	2011	2012	2013	2014	2015
Einnahmen	4'098	4'128	4'148	4'329	4'480
Veränderung	4.3%	0.7%	0.5%	4.4%	3.5%

Anmerkung: Einnahmen in Mio. CHF, Veränderung: jährliche Wachstumsraten
 Quelle: FD-SG

Das relativ gute Ergebnis 2011 ist auf steigende Steuereinnahmen und die um rund 100 Mio. CHF verminderte Entnahme aus dem freien Eigenkapital zurückzuführen. In den folgenden Jahren sind die Unterschiede zu den Veränderungsrate der Erträge relativ gering.

Abb. 6-2 Wachstum einzelner Einnahmenpositionen 2003-2010 und 2010-2015



Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten Einnahmen 2003-2010: 2.9 %
 Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten Einnahmen 2010-2015: 2.7 %

40	Steuern	45	Rückerstattungen von Gemeinwesen
41	Regalien und Konzessionen	46	Beiträge für eigene Rechnung
42	Vermögenserträge (zahlungswirksam)	47	Durchlaufende Beiträge
43	Entgelte	49	Interne Verrechnungen
44	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung		

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die Abbildung der Beiträge zum Einnahmenwachstum zeigt die Bedeutung der Steuern. Dabei darf nicht vergessen werden, dass die Periode 2003-2010 (hellgrün) durch eine starke Steuerfuss senkung, die Periode 2010-2015 (dunkelgrün) durch eine halb so grosse Steuerfusserhöhung gekennzeichnet ist.

6.4 Aufwand

Der Gesamtaufwand der St.Galler Staatsrechnung ist weniger volatil als die Ertragsseite. Das nur leichte Wachstum 2011 ist das Ergebnis einer ausserordentlichen Rückstellung im Jahr 2010, das sehr moderate Wachstum 2012 die Folge eines starken Rückgangs bei den Besoldungen und Arbeitgeberbeiträgen. (Dem steht jedoch im Aufwand die ebenso starke Reduktion bei den Spitaltaxen und Kostgeldern gegenüber.) Ab 2013 fallen die Zuwachsraten aber kräftig aus und liegen deutlich über dem BIP-Wachstum (Trendrate 2,9 Prozent) wie auch über der Summe aus Inflation und Bevölkerungswachstum (von 1,5 Prozent). Da das Aufwandswachstum in den Jahren 2013-2015 mit 4,1 Prozent deutlich über dem BIP-Wachstum liegt, kann nicht von einer nachhaltigen Entwicklung gesprochen werden.

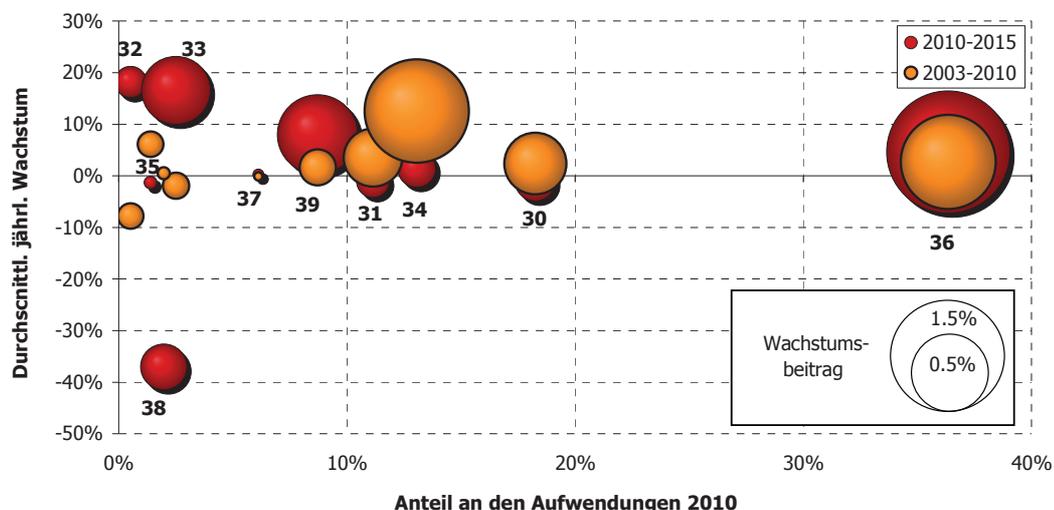
Tab. 6-4 Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Aufwand

	2011	2012	2013	2014	2015
Aufwand	4'373	4'389	4'567	4'794	4'958
Veränderung	1.0%	0.4%	4.0%	5.0%	3.4%

Anmerkung: Aufwand in Mio. CHF, Veränderung: jährliche Wachstumsraten
Quelle: FD-SG

Am stärksten zum Aufwandwachstum tragen die Staatsbeiträge bei. Obwohl sie «nur» um 3,6 Prozent pro Jahr wachsen, sind sie aufgrund ihres Gewichts von 36 Prozent massgeblich am überproportionalen Aufwandwachstum beteiligt. Wie bereits weiter oben angesprochen, wird der St.Galler Staatshaushalt immer mehr zu einem Transferhaushalt. Dieser Trend hält auch in der Periode bis 2015 an. Waren früher die Personalkosten der dominante Faktor der Staatsausgaben, so sind es heute die Staatsbeiträge. Die Herausforderung, diese im Griff zu behalten, wird stets grösser.

Ebenfalls relevant sind die Internen Verrechnungen, die jedoch auf der Ertragsseite vollständig ausgeglichen werden. An dritter Stelle stehen die Abschreibungen. Dies ist Folge der geplanten Steigerung der Nettoinvestitionen (siehe nächsten Abschnitt). Die zusätzlichen Schulden führen zusammen mit steigenden Zinsen zu sehr stark steigenden Passivzinszahlungen, die jedoch im gesamten Aufwand noch wenig ins Gewicht fallen.

Abb. 6-3 Wachstum einzelner Aufwandspositionen 2003-2010 und 2010-2015

Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des gesamten Aufwands 2003-2010: 3.1 %
Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate des gesamten Aufwands 2010-2015: 2.7 %

30	Personalaufwand	35	Entschädigungen an Gemeinwesen
31	Sachaufwand	36	Staatsbeiträge
32	Passivzinsen	37	Durchlaufende Beiträge
33	Abschreibungen	38	Fondierungen
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	39	Interne Verrechnungen

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Die beistehende Abbildung illustriert diesen Sachverhalt, indem sie die zwei Perioden 2003-2010 (orange) und 2010-2015 (rot) gegenüberstellt. Hier wird die Bedeutung der Staatsbeiträge wirklich sichtbar. Demgegenüber nimmt die Bedeutung der Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung ab.

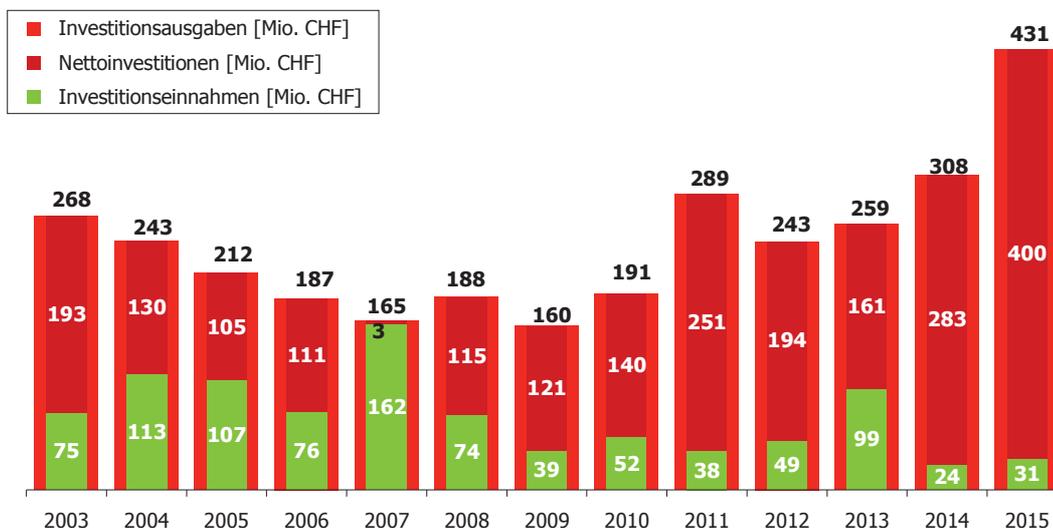
6.5 Nettoinvestitionen

Die Nettoinvestitionen (definiert als Investitionsausgaben abzüglich Investitionseinnahmen) wiesen in der vergangenen Dekade einen leicht negativen Trend hin. Dies kann darauf hindeuten, dass sich ein gewisser Nachholbedarf aufgestaut hat. Die nachstehende Abbildung zeigt nun aber einen extremen Anstieg mit mehr als einer Verdoppelung zwischen den Jahren 2010 und 2015. Es sei daran erinnert, dass Nettoinvestitionen, soweit sie nicht durch Überschüsse in der Laufenden Rechnung oder Abschreibungen finanziert werden können, über Schulden finanziert werden müssen (Erhöhung der Nettoschulden). Zusätzlich belasten hohe Investitionen über die Abschreibungen auch die Laufende Rechnung.

Inwiefern der dargestellte Anstieg der Investitionen notwendig ist, und inwiefern zeitliche Aufschübe möglich sind, ohne einen noch grösseren Nachholbedarf in den Folgeperioden zu generieren, kann im Rahmen der vorliegenden Kurzstudie nicht beurteilt werden.

Aus dem vorigen Kapitel über den Schuldenstand geht eindeutig hervor, das St.Gallen kein Schuldenproblem hat. Eine vorübergehende Erhöhung der Schulden ist tragbar und stellt die Nachhaltigkeit des Finanzhaushalts nicht in Frage. Der Engpass über die nächsten Jahre liegt vielmehr über den stark steigenden Abschreibungsbedarf in der Laufenden Rechnung. Hier könnte über eine Lockerung der im schweizerischen Vergleich «harten» Abschreibungsregeln (kurze Dauer mit hohen Abschreibungsraten) diskutiert werden.

Abb. 6-4 Entwicklung der Nettoinvestitionen Aufwendungen 2003-2015



Quelle: FD-SG, BAKBASEL

6.6 Ausgaben

Die Ausgaben korrigieren den Aufwand um ausserordentliche Aufwendungen und nicht-zahlungswirksame Positionen (Abschreibungen und Fondierungen) und berücksichtigt zusätzlich die Nettoinvestitionen. Hier sieht die Entwicklung ähnlich aus wie beim Aufwand. Der starke Anstieg 2011 ist auf steigende Staatsbeiträge und Nettoinvestitionen zurückzuführen, der Rückgang im 2012 auf die Reduktion der

Personalkosten (bei gleichzeitigem Rückgang der Spaltaxen und Kostgelder bei den Einnahmen). Das Wachstum der Ausgaben über die drei Jahre des Finanzplans liegt mit durchschnittlich 4,9 Prozent deutlich über dem erwarteten nominellen BIP-Wachstum von 2,8 Prozent pro Jahr. Diese Abweichung führt zu einem Anstieg der Staatsquote. Deshalb muss das Ausgabenwachstum mittelfristig gesenkt werden.

Tab. 6-5 Aktueller Finanzplan 2013 – 2015 des Kantons St.Gallen: Ausgaben

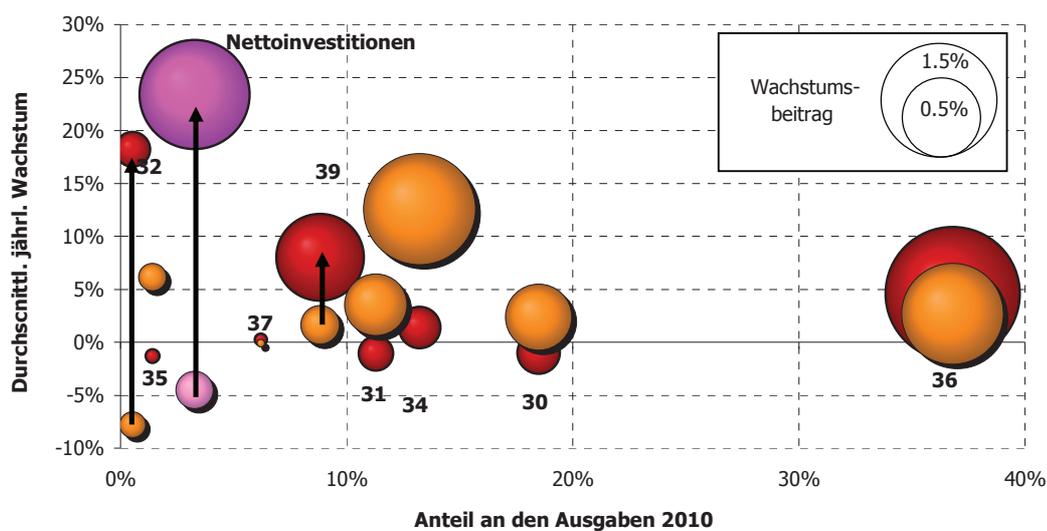
	2011	2012	2013	2014	2015
Ausgaben	4'481	4'432	4'562	4'872	5'116
Veränderung	4.8%	-1.1%	2.9%	6.8%	5.0%

Anmerkung: Ausgaben in Mio. CHF, Veränderung: jährliche Wachstumsraten

Quelle: FD-SG

Die nachstehende Abbildung zeigt, woher das Ausgabenwachstum kommt. Die grössten Ausgabentreiber sind einerseits die Staatsbeiträge und andererseits die Nettoinvestitionen. Diese beiden Positionen zeichnen für vier Fünftel des Ausgabenwachstums verantwortlich. Dagegen wachsen die Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung wesentlich langsamer als in der Periode 2003-2010.

Abb. 6-5 Wachstumsbeiträge zu den Ausgaben 2003-2010 und 2010-2015



Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten ordentlichen Ausgaben 2003-2010: 3.0 %

Durchschnittliche jährliche Wachstumsrate der gesamten ordentlichen Ausgaben 2010-2015: 3.6 %

30	Personalaufwand	35	Entschädigungen an Gemeinwesen
31	Sachaufwand	36	Staatsbeiträge
32	Passivzinsen	37	Durchlaufende Beiträge
34	Anteile und Beiträge ohne Zweckbindung	39	Interne Verrechnungen

Quelle: FD-SG, BAKBASEL

7 Konjunkturbereinigung

7.1 Konzeptionelle Grundlagen

Hintergrund

Im Mittelpunkt einer nachhaltigen Finanzpolitik steht das Ziel eines mittel- bis langfristig ausgeglichenen Staatshaushalts. Eine Abweichung von diesem Ziel würde dazu führen, dass Lasten von einer Generation zur anderen verschoben werden. Die institutionelle Verankerung des Prinzips der fiskalischen Nachhaltigkeit bildet die Schuldenbremse. Zwar sind die kantonalen Schuldenbremsen sehr unterschiedlich ausgestaltet, das Prinzip ist jedoch allen gleich: Über einen Konjunkturzyklus hinweg betrachtet soll der Staatshaushalt ausgeglichen sein. Damit soll verhindert werden, dass es zu strukturellen (chronischen) Ungleichgewichten im Staatshaushalt kommt und die Schuldenlast ansteigt.

Bei der Analyse des Finanzhaushalts des Kantons St. Gallen stellt sich vor dem Hintergrund der fiskalischen Nachhaltigkeit also die Frage, welcher Teil der aktuell und für die Zukunft sich abzeichnenden Lücken lediglich konjunkturell bedingt sind und in welchem Ausmass es sich um strukturelle Defizite handelt. Wie hätte sich der Finanzhaushalt entwickelt, wenn es in den letzten Jahren keine konjunkturellen Ausschläge gegeben hätte? War der Staatshaushalt über einen vollständigen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen? Sind die aktuellen Probleme strukturell (und somit permanent) oder konjunkturell (und damit nur transitorisch)?

Methodik

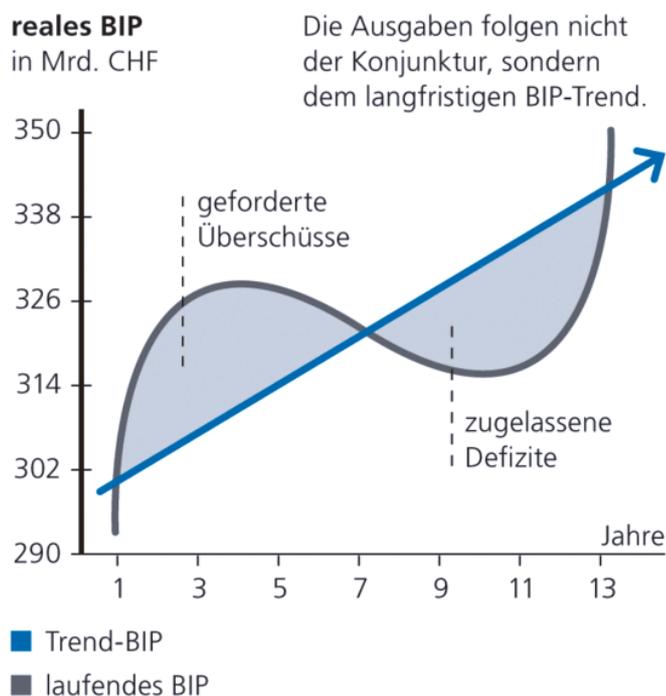
Um Aussagen über das strukturelle Defizit machen zu können, müssen die Einnahmen und Ausgaben des Kantons konjunkturbereinigt werden. Hierbei wird auf dasselbe Konzept abgestützt wie es der Bund bei der Umsetzung der Schuldenbremse verwendet. Anhand statistischer Methoden (Modifizierter Hodrick-Prescott-Filter) wird eine Zeitreihe für den konjunkturbereinigten Trendverlauf des realen Bruttoinlandsprodukts geschätzt.

Sodann kann für jedes Jahr der so genannte k-Faktor berechnet werden, der als Quotient zwischen dem konjunkturbereinigten und dem tatsächlichen Bruttoinlandsprodukt definiert ist.

$$k = \frac{\text{reales Trend - BIP}}{\text{Effektives reales BIP}}$$

Der k-Faktor gibt an, in welchem Ausmass der (strukturelle) Trendpfad vom tatsächlichen Wert des Bruttoinlandsprodukts abweicht. In konjunkturellen Boomphasen erhält man folglich typischerweise einen k-Faktor unter eins, in rezessiven Phasen hingegen einen Wert von über eins.

Die Schuldenbremse des Bundes orientiert beispielsweise den Ausgabenplafond an den strukturellen Einnahmen, welche sich als Produkt von k-Faktor und erwarteten tatsächlichen Einnahmen ergeben. In Phasen der Hochkonjunktur liegt deshalb der Ausgabenplafond unter den Einnahmen, und der Bund erwirtschaftet einen Überschuss. Umgekehrt lässt die Formel in Rezessionen ein Defizit zu. Über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg soll die Rechnung ausgeglichen sein.

Abb. 7-1 Mechanismus der Schuldenbremse des Bundes

Quelle: EFV

Vorgehen

Zur Analyse kantonaler Finanzhaushalte hat BAKBASEL das Konzept des Bundes adaptiert und für alle Kantone eine Konjunkturbereinigung mit Hilfe des k-Faktors vorgenommen. Allerdings wird der Konjunkturfaktor nicht nur bei den Einnahmen, sondern auch bei einzelnen Positionen auf der Ausgabenseite verwendet, sofern sie konjunkturabhängig sind (bspw. Arbeitslosenversicherung, Leistungen an Arbeitslose, Beihilfe, wirtschaftliche Hilfe). Im Gegensatz zur Einnahmenseite ist der Zusammenhang zwischen Konjunktur und Ausgaben allerdings negativ (eine schwache Konjunktur geht einher mit einem Anstieg der konjunktursensitiven Ausgaben und vice versa), weshalb der reziproke Wert des k-Faktors angewendet wird. Dieses Vorgehen entspricht dem von der OECD gewählten Ansatz bei der Analyse struktureller Defizite.

Anhand der konjunkturbereinigten Einnahmen und Ausgaben kann das strukturelle Defizit berechnet werden. In der ex-post-Analyse kann damit eine Aussage gemacht werden, inwiefern sich in den vergangenen Jahren eine strukturelle Einnahmелücke aufgetan hat oder nicht. Im Hinblick auf Budget und Finanzplan kann analysiert werden, ob ein strukturelles Ungleichgewicht besteht oder der Finanzplan im Einklang mit dem Ziel der fiskalischen Nachhaltigkeit steht. Ein über eine längere Periode bestehendes strukturelles Defizit deutet darauf hin, dass der betroffene Staatshaushalt seine Aufgaben nicht dauerhaft selbst finanzieren kann. Für die Analyse des Finanzplans werden allerdings Prognosen für die k-Faktoren benötigt. Diese wurden im Rahmen des Projekts auf Basis der kantonalen Konjunkturprognose von BAKBASEL erstellt.

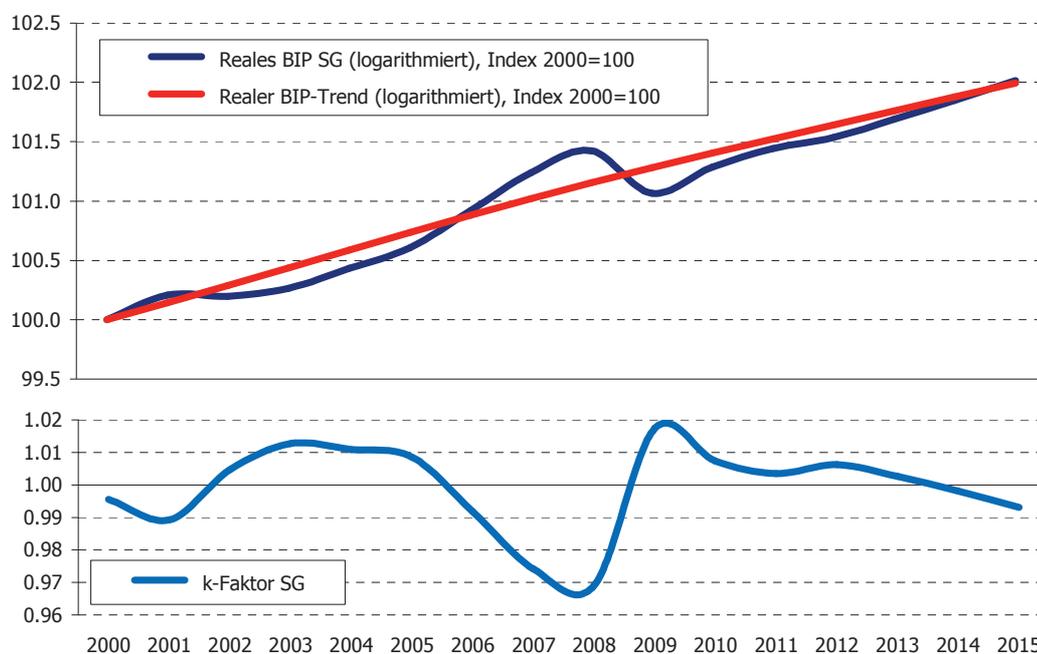
7.2 Berechnung der k-Faktoren

Zur Berechnung der k-Faktoren wird zunächst eine Konjunkturbereinigung des kantonalen realen Bruttoinlandsprodukts vorgenommen. Analog zum Vorgehen des Bundes bei der Schuldenbremse wird die Trendkomponente des realen Bruttoinlandsprodukts anhand eines modifizierten Hodrick-Prescott-Filters durchgeführt. Durch Division der Trendkomponente mit dem tatsächlich realisierten Bruttoinlandsprodukt erhält man den k-Faktor. Der Analysezeitraum umfasst die Periode 1990-2015. Damit können sämtliche Informationen genutzt werden, die zum kantonalen Konjunkturverlauf zur Verfügung stehen. Zudem erlaubt dies, neben der ex-post-Analyse auch die Analyse von Budget und Finanzplan durchzuführen.

Nachfolgende Abbildung zeigt den Verlauf des tatsächlichen bzw. prognostizierten realen Bruttoinlandsprodukts des Kantons St. Gallen und die entsprechende konjunkturbereinigte Trendreihe sowie darunter den aus diesen beiden Reihen berechneten k-Faktor.

Zwischen 2002 und 2005 befand sich die Wirtschaft unterhalb des mit dem modifizierten Hodrick-Prescott-Filter berechneten Trendpfads. Der k-Faktor liegt folglich über eins und zeigt eine Unterauslastung an. In der anschliessenden Aufschwung- und Boomphase zwischen 2006 und 2008 kam es zu einem Überschreiten ($k\text{-Faktor} < 1$), bevor mit der Finanz- und Wirtschaftskrise ein deutlicher Einbruch stattfand. Im Jahr 2009 beträgt der k-Faktor 1.0173, d.h. zwischen strukturellem und tatsächlichem Bruttoinlandsprodukt lag eine Lücke von 1.7 Prozent. Seit 2009 befindet sich die Wirtschaft unterhalb des strukturellen Trendpfads. In der Aufschwungphase 2014/'15 kommt es nochmals zu einem leichten Überschreiten, so dass der k-Faktor leicht unter eins liegt. Langfristig nimmt der k-Faktor den Wert eins an.

Abb. 7-2 Strukturelles und tatsächliches (prognostiziertes) reales BIP SG 2000-2015



Quelle: BAKBASEL

7.3 Berechnung der strukturellen Einnahmen/Ausgaben

Eine erste Bereinigung der Einnahmen und Ausgaben wird mit einer Korrektur für die ausserordentlichen Geschäftsvorfälle vorgenommen, da diese zumeist unabhängig von der Struktur des Haushaltes oder der Konjunktur auftreten und in ihrer Natur ungeplant sind.

Im zweiten Schritt erfolgt die Korrektur um die konjunkturabhängigen Einnahmen und Ausgaben. Während die Einnahmen analog zum Vorgehen des Bundes bei der Schuldenbremse vollständig mit dem k-Faktor bereinigt werden, werden auf der Ausgabenseite lediglich einzelne Positionen konjunkturbereinigt. Ausgaben für die konjunktursensitiven Sozialleistungen im Bereich der Arbeitslosigkeit werden identifiziert und bereinigt.

Es sind dies:

Aus der Funktion Arbeitslosigkeit:

- Arbeitslosenversicherung
- Leistungen an Arbeitslose
- Arbeitslosigkeit, nicht anderswo genannt

Aus der Funktion Sozialhilfe und Asylwesen:

- Beihilfen
- Wirtschaftliche Hilfe
- Fürsorge, nicht anderswo genannt

Die übrigen Ausgaben werden nicht bereinigt. Diesem Vorgehen liegt die Annahme zu Grunde, dass diese übrigen Ausgaben keine Konjunkturreakibilität aufweisen. Dies trifft auch auf die Investitionen zu, welche – im Rahmen des ordentlichen Haushaltes – wenig von der konjunkturellen Situation beeinflusst sind. Der Bedarf an Investitionen hängt viel eher von andern Faktoren wie z.B. der Nutzungsdauer oder politischen Entscheiden ab und ist zumeist arbiträr im Zeitpunkt.

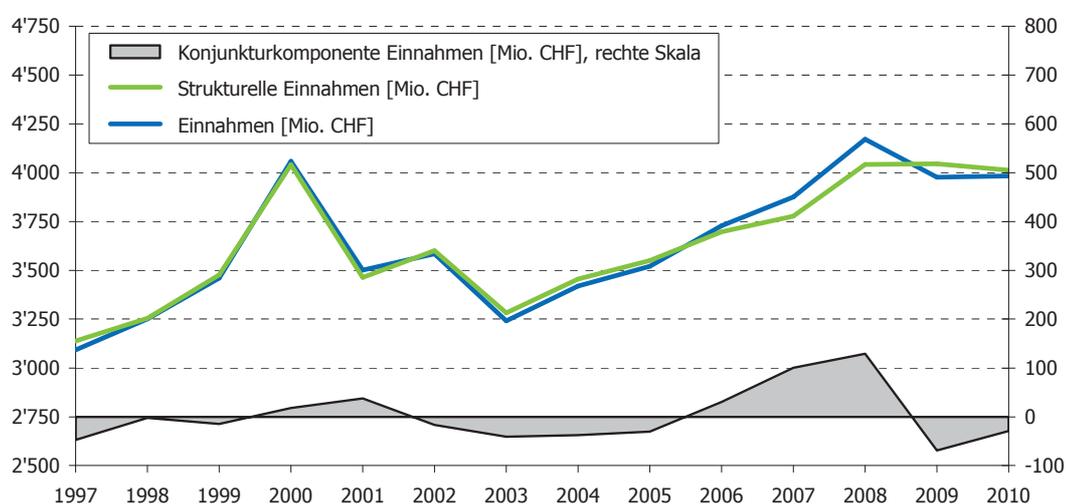
Zur Berechnung der strukturellen Einnahmen und Ausgaben werden die Einnahmen mit dem k-Faktor multipliziert. Auf der Ausgabenseite gehen die konjunkturunabhängigen Grössen unverändert ein, die oben genannten Positionen werden durch den k-Faktor dividiert.

7.4 Ex-post-Analyse 2000-2009

Strukturelle Einnahmen

Nachfolgende Abbildung zeigt den Verlauf der tatsächlichen (ordentlichen) Einnahmen des Kantons St.Gallen (ohne Gemeinden) im Vergleich mit den konjunkturbereinigten Einnahmen. Die graue Fläche (rechte Skala) zeigt die reine Konjunkturkomponente. Die Analyse der Konjunkturkomponente verdeutlicht, dass der Kanton insbesondere in den Jahren 2006-2008 von der boomenden Konjunktur profitiert hat. In diesem Zeitraum fielen die tatsächlichen Einnahmen kumuliert um 260 Mio. CHF höher aus als die strukturellen Einnahmen. Im Jahr 2009 kam es zu einem Konjunkturreinbruch, der sich in einer negativen Konjunkturkomponente (-69 Mio. CHF) widerspiegelt. Auch im Jahr 2010 lagen die tatsächlichen noch unter den strukturellen Einnahmen (Differenz: -29 Mio. CHF).

Abb. 7-3 Tatsächliche und strukturelle Einnahmen St. Gallen (ohne Gemeinden) 1997-2010



Quelle: FD-SG, BAKBASEL

Strukturelle Ausgaben

Die Ausgaben sind (annahmegemäss) nur zu einem geringen Anteil abhängig vom Verlauf der kantonalen Wirtschaftsentwicklung. Dementsprechend unterschieden sich tatsächliche und strukturelle Ausgaben kaum.

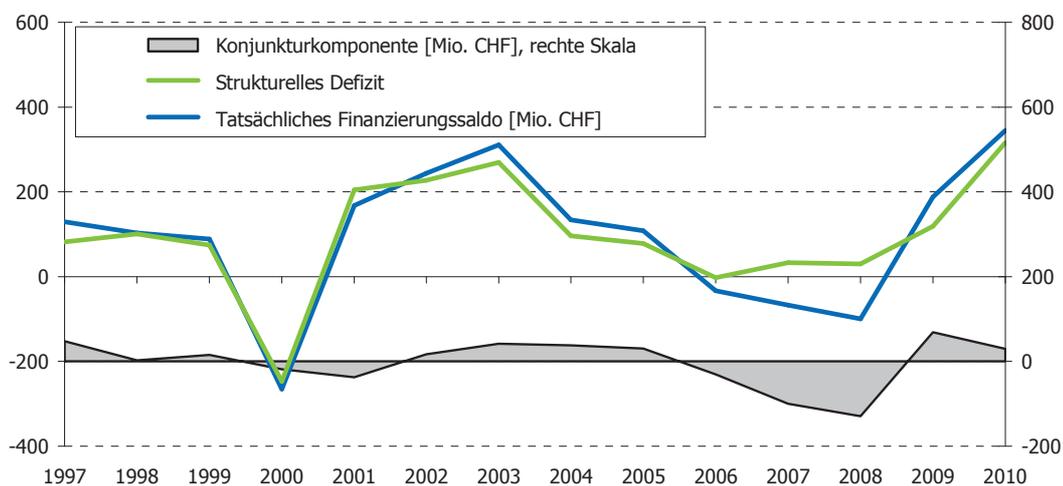
Strukturelles Defizit

Das strukturelle Defizit misst denjenigen Anteil des Rechnungsabschlusses, der vom Staatshaushalt ausgewiesen würde, wenn das Niveau des BIP genau dem längerfristigen Trend entsprechen würde. Die Differenz zwischen dem ordentlichen und dem strukturellen Saldo entspricht der zyklischen (konjunkturellen) Komponente.

Die Analyse des strukturellen Defizits des Kantons St. Gallen zeigt, dass dieses in den vergangenen Jahren stetig angestiegen ist. Im Jahr 2006 lag das strukturelle Defizit in etwa bei Null. Seitdem kam es zu einem

Anstieg auf einen Wert von rund 300 Mio. CHF im Jahr 2010. Die Jahre des Konjunkturbooms zwischen 2006 und 2008 brachten hohe konjunkturell bedingte Zusatzeinnahmen mit sich, was darüber hinweg getäuscht hat, dass es gleichzeitig zu einer substantiellen Erhöhung der strukturellen Ausgabendynamik gekommen ist.

Abb. 7-4 Tatsächliches und strukturelles Defizit St. Gallen (ohne Gemeinden) 1997-2010

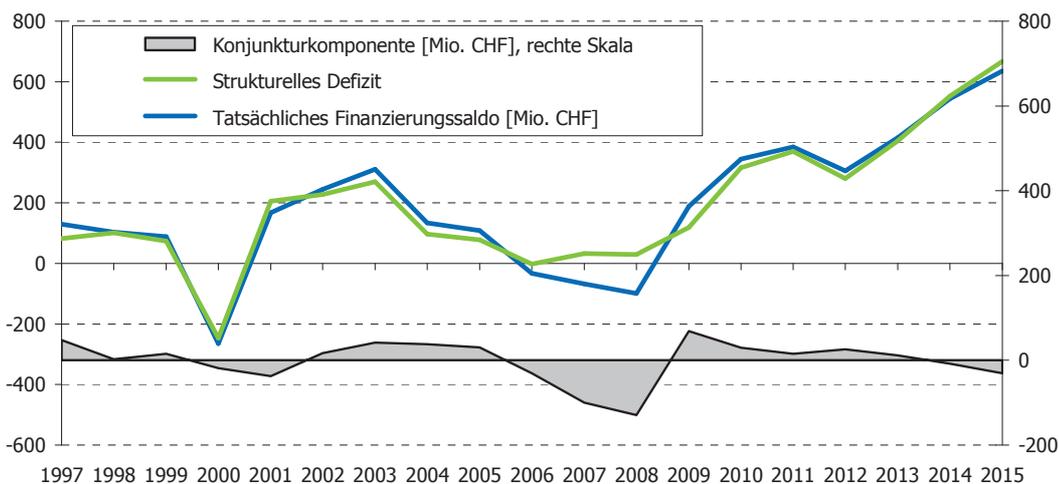


Anmerkung: Defizit = Ausgaben ./ Einnahmen
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

7.5 Analyse des Finanzplans 2013-2015

Legt man den Finanzplan des Kantons zugrunde, wird sich das strukturelle Finanzierungsdefizit in den kommenden Jahren substantiell erhöhen. Zwar ist in den Jahren 2011-2013 zu berücksichtigen, dass sich die Wirtschaft St. Gallens noch immer unterhalb ihres strukturellen Trends bewegt. Doch auch bei einer konjunkturbereinigten Darstellung steigt das (strukturelle) Defizit bis zum Jahr 2015 auf einen Wert von 667 Mio. CHF an.

Abb. 7-5 Tatsächliches und strukturelles Defizit St. Gallen 1997-2015



Anmerkung: Defizit = Ausgaben ./ Einnahmen
Quelle: FD-SG, BAKBASEL

7.6 Fazit

Die Analyse der konjunkturbereinigten Einnahmen und Ausgaben des Kantons weist darauf hin, dass das strukturelle Defizit des Kantons in den vergangenen Jahren stetig und mit zunehmender Dynamik zugenommen hat. Während die Finanzierungsrechnung im Jahr 2006 konjunkturbereinigt noch ausgeglichen ausfällt, kam es bis 2010 zu einem Anstieg des strukturellen Defizits auf rund 300 Mio. CHF.

Der konjunkturelle Höhenflug und die damit verbundenen Zusatzeinnahmen in den Jahren 2006-2008 überzeichnete in der Staatsrechnung die Tatsache, dass die strukturelle Ausgabendynamik in dieser Periode signifikant zugenommen hat.

Die Analyse des Finanzplans zeigt, dass das strukturelle Defizit in den kommenden Jahren weiter stark ansteigen wird, sofern auf der Ausgabenseite nicht Gegensteuer gegeben wird.

8 Zusammenfassung

Aufgrund der vorliegenden Kurzstudie können folgende Aussagen gemacht werden:

Grundsätzlich:

St.Gallen hat kein Schuldenproblem. Der Kanton St.Gallen hat vielmehr ein strukturelles Problem in der Rechnung. Auf längere Sicht könnte dies zu einem Schuldenproblem führen.

Über die Periode 2000 bis 2010 sind die Ausgaben schneller gewachsen als die Einnahmen. Die gute Konjunkturlage hat die Rechnungsergebnisse 2005 bis 2008 positiv verzerrt.

Die Analyse der längerfristigen Entwicklung wird stark erschwert durch eine Vielzahl an numerisch relevanten Verbuchungsänderungen, Ausgliederungen und ausserordentlichen Komponenten.

Einnahmenseite:

Die Einnahmen lagen im Jahr 2009 im Verhältnis zum kantonalen BIP mit 2 Prozent knapp unter dem schweizerischen Mittelwert.

Die Steuersenkungen um 20 Punkte in den Jahren 2008 und 2009 haben zu Steuerausfällen von mehr als 200 Mio. CHF pro Jahr geführt. Die Senkungen waren etwas «voreilig» (da sie am Ende einer Bubble erfolgten) und etwas «sportlich» (da sie bis ans Limit des Machbaren gingen).

Die SNB-Ausschüttungen von rund 100 Mio. CHF werden ab 2012 zumindest zu einem grossen Teil wegfallen. Zusammen mit den Steuersenkungen ergeben sich Einnahmenschwünge von rund 300 Mio. CHF. Diese Mittel fehlen jetzt (das heisst in der Periode 2012 bis 2015).

Dies deutet darauf hin, dass das strukturelle Problem des Kantons St.Gallen mindestens zum Teil auf der Einnahmenseite geortet werden kann. Die bereits geplante Wiederanhebung des Steuerfusses ab 2012 ist deshalb unumgänglich.

Ausgabenseite

Die Staatsausgaben pro Kopf der Bevölkerung lagen im Jahr 2009 mit 15 Prozent deutlich unter dem schweizerischen Mittelwert. Der Kanton war bis anhin also eher sparsam.

Da das Aufwandswachstum in den Jahren 2013-2015 mit 4,1 Prozent und das Ausgabenwachstum mit durchschnittlich 4,9 Prozent deutlich über dem erwarteten nominellen BIP-Wachstum von 2,8 Prozent pro Jahr liegt, wird die Staatsquote deutlich ansteigen.

Diese überproportionale Steigerung auf der Ausgabenseite gefährdet mittelfristig die Nachhaltigkeit des Staatshaushalts. Deshalb muss das Ausgabenwachstum mittelfristig gesenkt werden.

Hauptwachstumsträger sind die Staatsbeiträge sowie die Nettoinvestitionen, wo offenbar ein Nachholbedarf besteht. Diese beiden Positionen zeichnen für vier Fünftel des Ausgabenwachstums verantwortlich.

Die wachsenden Staatsbeiträge müssen systematisch bewirtschaftet werden. Leistungsvereinbarungen mit einheitlichen Vorgaben und Finanzkennziffern können zu einer Wachstumsverlangsamung führen.

Die Investitionen müssen auf ihre Notwendigkeit, Dringlichkeit und Ausführungsqualität überprüft werden. Zudem darf über eine Lockerung der strengen Abschreibungsregeln nachgedacht werden.