

## Staatsrechnung St.Gallen: Kein Grund zur Euphorie

von Dr. Frank Bodmer



Die St.Galler Staatsrechnung schloss 2017 mit einem Überschuss von 151,9 Millionen Franken ab, was auf den ersten Blick sehr erfreulich ist. Damit lag der Kanton 137,3 Millionen Franken unter Budget, was vor allem auf einen tieferen Aufwertungsgewinn bei den Spitalimmobilien zurückzuführen war. Die Höherbewertung der Spitalimmobilien steuerte aber nach wie vor knapp 70 Millionen zum guten Abschluss bei. Dazu kommt ein Bezug aus dem besonderen Eigenkapital von 25,6 Millionen. Zieht man diese Zuschüsse ab, verbleibt noch ein Überschuss von 56,4 Millionen. Angesichts der guten konjunkturellen Lage und der vielen Investitionsvorhaben erscheint diese Summe nicht mehr als sehr hoch. Problematisch ist zudem das hohe Wachstum des Aufwands.

## 1 // Einleitung

Die Finanzpolitik des Kantons St.Gallen war in den Jahren seit Beginn der Wirtschafts- und Finanzkrise durch teils sehr hohe Defizite charakterisiert. Diese mussten durch einen Bezug von Eigenkapital ausgeglichen werden.<sup>1</sup> Der wirtschaftliche Abschwung und die Steuersenkungen von 2009 spielten eine wichtige Rolle bei dieser negativen Entwicklung. Die Steuersenkungen wurden in den Jahren 2011 bis 2013 aber wieder weitgehend zurückgenommen. Dazu kamen Sparanstrengungen auf der Ausgabenseite. Trotzdem konnte erst 2015 ein Überschuss erzielt werden, welcher den Bezug von Eigenkapital mehr als kompensierte. Nach einem erneut schlechten Abschluss 2016 resultierte 2017 wieder ein Überschuss. Ausgewiesen wird ein positives Ergebnis von 137,3 Millionen Franken, welches aber stark durch Sondereffekte beeinflusst wird.

Neben einem kleinen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital war 2017 vor allem die Neubewertung der Spitalimmobilien von Bedeutung, und dies in doppelter Hinsicht. Während im Budget 2017 noch ein Aufwertungsgewinn von 304,7 Millionen Franken veranschlagt wurde, musste in der Rechnung eine Tieferbewertung vorgenommen werden. Grund waren laut Regierung unvorhergesehene Änderungen bei der Tarifstruktur Tarmed und beim Verhalten der Patienten, welche die Rechnungsergebnisse und die weiteren finanziellen Perspektiven für die kantonalen Spitäler verschlechterten.<sup>2</sup> Die Tieferbewertung wurde allerdings nicht direkt über einen tieferen Ertrag verbucht, sondern indirekt über eine zusätzliche Abschreibung von 235,6 Millionen Franken. Damit verlängerte die Neubewertung der Spitalimmobilien sowohl die Aufwands- als auch die Ertragsseite.

Die Vergleichbarkeit der Abschlüsse, welche bereits durch die Eigenkapitalbezüge beeinträchtigt wird, reduziert sich damit noch weiter. Eliminiert man die Sonderfaktoren aus den Rechnungen, so zeigt sich neben deutlich weniger erfreulichen Abschlüssen vor allem ein starkes Aufwandwachstum im Jahr 2017. In den Jahren 2016 und 2017 lag das Wachstum des Aufwandes damit weit über Werten, welche noch als nachhaltig bezeichnet werden könnten. Es entsteht damit der Eindruck, dass die aktuell gute wirtschaftliche Lage vor allem für Mehrausgaben genutzt wird und nicht für einen nötigen Aufbau von Reserven für schlechtere Zeiten und zur Finanzierung der vielen Investitionsvorhaben.

## 2 // Eigenkapitalbezüge und Aufwertungsgewinn stützen Rechnungsergebnisse

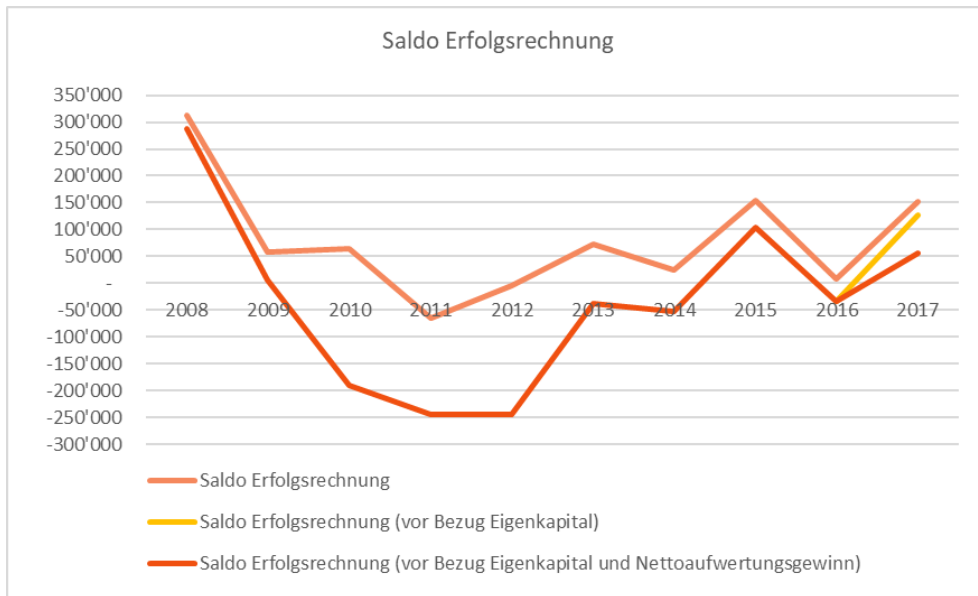
Die Staatsrechnung 2017 wurde noch nicht publiziert, vieles ist damit noch nicht bekannt. Auf Basis der Staatsrechnungen bis 2016 und der Medienmitteilung zum Abschluss der Staatsrechnung 2017 lassen sich aber wenigstens die Auswirkungen der Eigenkapitalbezüge und des Aufwertungsgewinns auf den Spitalimmobilien herausrechnen. Unter Einbezug der Eigenkapitalbezüge resultierten in allen Jahren seit 2009, mit Ausnahme von 2011, Überschüsse (*Abbildung 1*). Ohne die Eigenkapitalbezüge wären dagegen nur in den Jahren 2009, 2015 und 2017 Überschüsse zu verzeichnen gewesen. Der ausgewiesene Abschluss ist im Jahr 2017 leicht besser als im 2015. Zieht man allerdings die Höherbewertung der Spitalimmobilien von netto etwa 70 Millionen Franken ab, so reduziert sich der Überschuss von 2017 deutlich und ist noch etwa halb so hoch wie derjenige von 2015. *Abbildung 2* weist die Elemente einzeln aus. Während im 2015 trotz Überschuss ein separater Bezug aus dem freien Eigenkapital verbucht wurde, wurde im 2017 darauf verzichtet.

---

<sup>1</sup> Frank Bodmer (2016), *Die Finanzlage der Ostschweizer Kantone*, Studie im Auftrag der IHK St.Gallen-Appenzell und der IHK Thurgau.

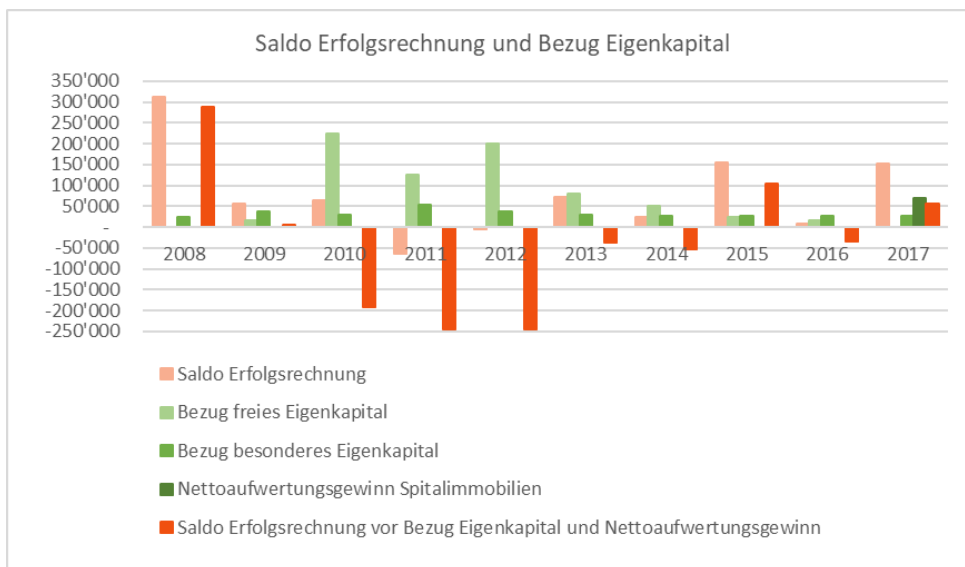
<sup>2</sup> Kanton St.Gallen (2018), *Abschluss der Staatsrechnung 2017: Erfreuliches operatives Rechnungsergebnis*, Medienmitteilung vom 19.3.2018.

**Abbildung 1: Rechnungsergebnisse, 2008-2017**



Quelle: Kanton St.Gallen; eigene Berechnungen.

**Abbildung 2: Rechnungsergebnisse und Bezug Eigenkapital**

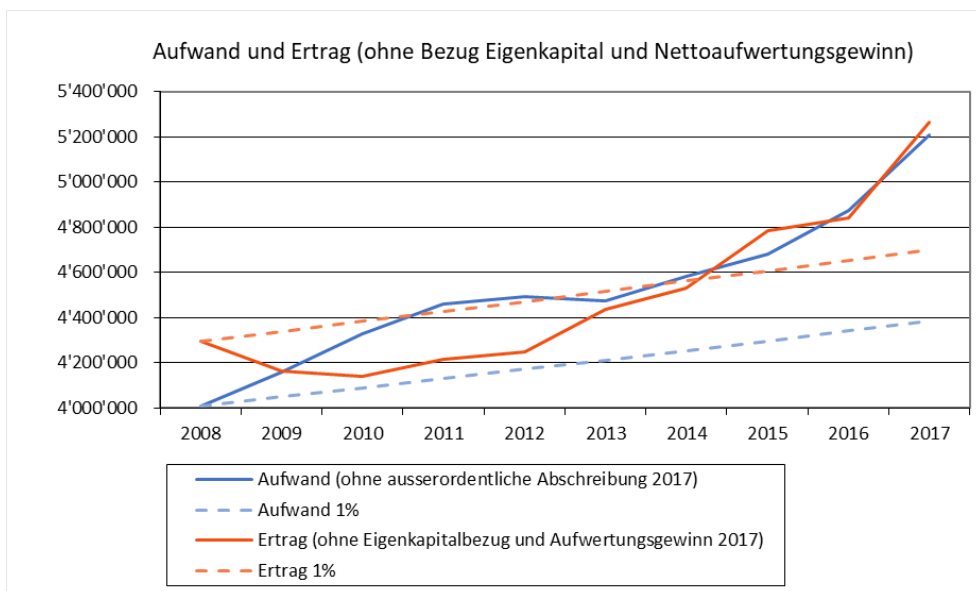


Quelle: Kanton St.Gallen; eigene Berechnungen.

### 3 // Hohes Wachstum von Aufwand und Ertrag

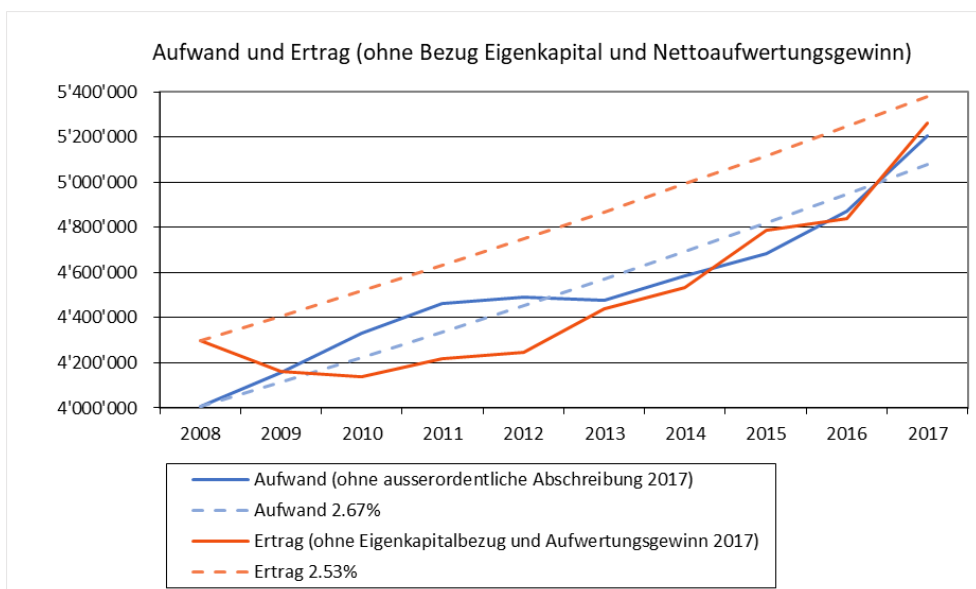
Die gleichzeitige Verbuchung von Aufwertungsgewinn und Sonderabschreibung reduziert auch die Vergleichbarkeit des Aufwandes und Ertrags von 2017 mit den Werten der Vorjahre. Zieht man diesen doppelten Effekt ab, so resultiert sowohl für 2016 als auch für 2017 ein Aufwandwachstum, welches deutlich über einem Wirtschaftswachstum von 1% und auch über dem Wachstum von 2.67% liegt. Letzteres ist der Wert, welcher in den 2015 publizierten Langfristperspektiven des Kantons verwendet wurde (Abbildungen 3 und 4).

**Abbildung 3: Wachstum von Aufwand und Ertrag und 1%-Benchmark**



Quelle: Kanton St.Gallen; eigene Berechnungen.

**Abbildung 4: Wachstum von Aufwand und Ertrag und Benchmark „Langfristperspektiven“**



Quelle: Kanton St.Gallen; eigene Berechnungen.

Ganz anders sieht es beim Ausgabenwachstum dagegen in der Medienmitteilung des Kantons aus. Diese spricht auf Seite 2 von einer stabilen Staatsquote: «Bereinigt um saldoneutrale, nicht ausgabenwirksame sowie ausserordentliche Positionen ergibt sich ein Aufwandwachstum von 1,4 Prozent. ... Bereinigt man zusätzlich die einmaligen Mehraufwendungen im Zusammenhang mit der Umstellung auf die Periodengerechtigkeit bei den Behinderteneinrichtungen, liegt das Aufwandwachstum mit 0,7 Prozent auch innerhalb des erwarteten Wirtschaftswachstums von 1 Prozent.»

Korrigiert man dagegen allein um die Sonderabschreibung bei den Spitalimmobilien, resultiert ein Aufwandwachstum von 6.9%. Weitere Sonderfaktoren sollen damit laut Finanzdepartement das Aufwandwachstum von 6.9% auf noch 0,7% reduzieren. Die Details hinter diesen Korrekturen sind (noch) nicht bekannt und werden näher zu analysieren sein, sobald die Staatsrechnung publiziert wird.

#### **4 // Angesichts zukünftiger Herausforderungen wäre höherer Überschuss angezeigt**

Dass im Jahr 2017 wieder ein Überschuss erwirtschaftet werden konnte, ist zwar erfreulich. Angesichts der guten konjunkturellen Lage wäre aber zu erwarten gewesen, dass dieser höher ausfällt. Eine passiv antizyklische Finanzpolitik, wie sie im Prinzip auch vom Kanton St.Gallen verfolgt wird, sieht eine Verstetigung des Ausgabenwachstums vor. In konjunkturell guten Phasen resultieren damit Überschüsse, welche die Defizite der Rezessionsjahre kompensieren. Aktuell bleibt der Kanton St.Gallen aber noch weit von wirklich guten Abschlüssen entfernt. Es ist somit zu befürchten, dass über den gesamten aktuellen Konjunkturzyklus hinweg eine Reduktion des Eigenkapitals resultieren wird.

Im Fall von St.Gallen wären höhere Überschüsse noch aus einem zweiten Grund angezeigt. Im Moment sind viele Investitionsvorhaben in Planung, welche entweder bereits vom Volk bewilligt oder in Vorbereitung sind. Bei den Spitälern beträgt das bereits bewilligte Investitionsvolumen 930 Millionen Franken. Ebenfalls bereits vom Volk bewilligt sind 48,6 Millionen für das Theater St.Gallen. Geplant sind laut «Aufgaben- und Finanzplan 2019-2021» zudem 128 Millionen Franken für eine weitere Einlage in die St.Galler Pensionskasse (sgpk), 75 Millionen für die IT-Bildungsoffensive, 90 Millionen für die Gesamterneuerung des Standorts Demutstrasse des Gewerblichen Berufs- und Weiterbildungszentrums St.Gallen, 158 Millionen für den neuen Campus Platztor der HSG, 63 Millionen für den Neubau der Kantonsschule Wattwil und 45 Millionen für eine neue Informatik-Infrastruktur in der Verwaltung, neben einer grossen Anzahl weiterer Vorhaben.

Insgesamt plant der Kanton Investitionsprojekte mit eigenen Beiträgen von 870 Millionen Franken, zusätzlich zur Erneuerung der Spitäler. Sollte es nicht gelingen, substantielle Überschüsse zu erzielen, so würde dieses Investitionsvolumen eine massive Erhöhung der Verschuldung nach sich ziehen. Die langfristigen Finanzverbindlichkeiten von aktuell fast 1,4 Milliarden Franken könnten sich mehr als verdoppeln.



**IHK**  
**Research**

Gallusstrasse 16  
Postfach  
9001 St.Gallen  
T 071 224 10 31  
F 071 224 10 61  
frank.bodmer@ihk.ch  
www.ihk.ch



Dr. Frank Bodmer  
ist Leiter von IHK-Research,  
dem volkswirtschaftlichen  
Kompetenzzentrum  
der IHK St.Gallen-Appenzell.