

Voranschlag 2009 - Eintretensreferat

November-Session 2008

Martin Gehrer, Regierungsrat

Sehr geehrter Herr Präsident

Sehr geehrte Damen und Herren

Es freut mich, Ihnen "meinen" ersten Voranschlag als Finanzchef präsentieren zu können. Ich danke Ihnen für die zumeist freundliche Aufnahme des Budgets 2009. Trotz Ihrer Anerkennung, die Regierung habe eine transparente und aussagekräftige Botschaft vorgelegt, blieben mir natürlich einige kritische Äusserungen – insbesondere zum Ausgabenwachstum, zum Stellenplan, zum Steuerfuss und zu den Besoldungsmassnahmen – nicht verborgen.

Darauf und auf weitere zentrale Aspekte des Voranschlags möchte ich nachfolgend und insbesondere auch in der Spezialdiskussion zurückkommen. Ich werde versuchen aufzuzeigen:

- wie sich die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) und insbesondere der Ressourcenausgleich auf den Voranschlag 2009 auswirkt;
- wie die Regierung die beantragten Massnahmen im Personalsektor begründet;
- mit welchem mutmasslichen Rechnungsergebnis wir für Jahr 2008 rechnen dürfen;
- welche Steuererträge wir für kommende Jahr prognostizieren;
- wie sich die Finanzkrise auf das Budget 2009 auswirken dürfte und weshalb die Regierung trotz Finanzkrise an der Reduktion des Steuerfusses um 10 Steuerprozentpunkte festhält;
- und schliesslich möchte ich Ihnen einige Überlegungen zur Finanzplanung präsentieren.

Beginnen aber möchte ich mit dem Haupt-Kritikpunkt des Voranschlags, dem Ausgabenwachstum.

Ausgabenwachstum 2009

Der Gesamtaufwand nimmt in der laufenden Rechnung gegenüber dem Vorjahresbudget um 162 Mio. Franken bzw. 4,1 Prozent zu. Zur Ermittlung des tatsächlichen Ausgabenwachstums haben wir verschiedene Bereinigungen vorgenommen. Unter Abrechnung der internen Verrechnungen, durchlaufenden Beiträge, Ertragsanteile, Fondierungen sowie von Einmal- und Sondereffekten ergibt sich für die bereinigten Ausgaben ein Zuwachs gegenüber dem Vorjahresbudget um 151 Mio. Franken oder 5,1 Prozent.

Dieses Wachstum übersteigt den Wert des nominellen Wirtschaftswachstums von 3,6 Prozent, wie er im Zeitpunkt der Budgetierung noch prognostiziert war. Ich habe Verständnis dafür, dass sich der Kantonsrat mit einem Ausgabenwachstum in dieser Grössenordnung schwer tut. Es ist nun aber nicht so, dass die Regierung der Ausgabenentwicklung bei der Budgetierung keine Bedeutung geschenkt hätte. Im Gegenteil, die Budgetrichtlinien waren darauf angelegt, dass sich die Ausgaben nicht schneller entwickeln als das Volkseinkommen. Die Budgetvorgaben der Regierung verlangten beim Sachaufwand (Konto-Gruppe 31, ohne Informatik) ein Nullwachstum gegenüber dem Vorjahresbudget. Diese Vorgabe wurde von den Departementen eingehalten.

Zur Ausgabensteigerung von 151,4 Mio. Franken gegenüber dem bereinigten Vorjahresaufwand kam es durch ausgewiesenen Mehrbedarf in einigen Positionen, für welche die Regierung den Departementen Zusatzmittel zuteilte, aber nicht etwa einfach so, sondern weil sich diese Ausgaben aufdrängen. So entfallen von den erwähnten 151,4 Mio. Franken mehr als zwei Drittel auf Beitragsbereiche, die sich mit budgetären Massnahmen kaum steuern lassen, nämlich:

- 31,7 Mio. Franken für höhere Globalkredite der Spitalverbunde
- 17,1 Mio. Franken für Ergänzungsleistungen
- 12,9 Mio. Franken Mehrbedarf für die Hoch- und Fachhochschulen, und
- 7,7 Mio. Franken für den Mehrbedarf der Sonderschulen.

Zu Buche schlagen im Weiteren:

- höhere Abschreibungen (11,3 Mio. Franken) als Folge grösserer Investitionen, und
- 17,2 Mio. Franken Mehrbedarf für Ausgaben mit Investitionscharakter. Es geht hier um jene Investitionen, die unter der Grenze des fakultativen Referendums von 3 Mio. Franken liegen und nicht über die Investitionsrechnung, sondern direkt über die Laufende Rechnung abgewickelt werden. Diese Ausgaben mit Investitionscharakter nehmen von 136,3 auf 153,5 Mio. Franken zu. Das entspricht einer Zunahme von über 12 Prozent.

Allein diese Belastungen, die wir in der Übersicht auf Seite 111 der Budgetbotschaft aufgelistet haben, zeigen, dass das Ausgabenwachstum begründet ist. Bei den Ausgaben fällt natürlich der Personalaufwand stark ins Gewicht.

Diesbezüglich ist zu beachten, dass seit diesem Jahr die Steuerung der Stellen bzw. des Personalaufwands nicht mehr über die Genehmigung des Stellenplans durch den Kantonsrat erfolgt. Die Regierung wird aber weiterhin die wesentlichen **Veränderungen im Stellenplan** in der Budgetbotschaft transparent darstellen. Die Finanzkommission hat sich mit der Auflistung auf S. 124 – 128 zufrieden gezeigt und mit Ausnahme des Besoldungsbereichs beim Personalaufwand keine Abstriche vorgenommen. Sie hat auch sonst nur wenige Budgetpositionen entdeckt, die gekürzt werden müssten.

Auch aus den Fraktionserklärungen konnte ich keine konkreten Budgetkürzungsanträge heraushören. Selbst die SVP tut sich schwer, konkrete Kürzungsanträge zu stellen und behilft sich stattdessen mit einem Rückweisungsantrag, auf den ich später noch eingehen werde. Von kleineren Budgetpositionen abgesehen, verbleibt damit im Wesentlichen der Kürzungsantrag der Finanzkommission zu den Massnahmen im Personalbereich.

Massnahmen im Personalbereich

Die Regierung beantragt eine generelle Erhöhung der Besoldungsansätze um 3,0 Prozent. Zudem sollen für individuelle, leistungsbezogene Lohnerhöhungen 0,4 Pro-

zent und für den Stufenanstieg 1,0 Prozent der Lohnsumme zur Verfügung gestellt werden. Insgesamt erhöht sich dadurch die massgebliche Lohnsumme um 4,4 Prozent. Die Personalverbände forderten ursprünglich insgesamt 6,4 Prozent, wovon 5,0 Prozent generelle Besoldungserhöhung. In den Verhandlungen mit der Regierung reduzierten sie dann die Forderungen auf eine generelle Erhöhung von 3,5 Prozent und akzeptierten in der Folge die von der Regierung beantragte Anpassung von 3,0 Prozent.

Mit der generellen Besoldungserhöhung von 3,0 Prozent wird ein Indexstand von 106,0 Punkten und damit mehr als die prognostizierte durchschnittliche Jahresteu-erung von 2,6 Prozent ausgeglichen. Mit ihrem Antrag trägt die Regierung unter ande-rem auch dem Umstand Rechnung, dass in den zurückliegenden Jahren die ausge-glichene Teuerung mehrheitlich hinter der Indexentwicklung zurückblieb und ein ge-wisser Nachholbedarf besteht. Zudem wurde die für letztes Jahr in Aussicht gestellte reale Lohnerhöhung durch den Anstieg der Teuerung in der zweiten Jahreshälfte 2007 konsumiert. Mit der Erhöhung von 3,0 Prozent kann nun nachgeholt werden, was seinerzeit in Aussicht gestellt wurde.

Ich bitte Sie deshalb, an der generellen Besoldungserhöhung von 3,0 Prozent fest-zuhalten. Sie erhöht die Kaufkraft und wirkt damit konsumfördernd, hat also die glei-che Wirkung wie die beantragte Steuerfussreduktion um 10 Steuerprozentpunkte.

Staatssteuerfuss auf 95 Prozent senken

Bereits auf das Jahr 2008 hin wurde der Staatssteuerfuss von 115 auf 105 Prozent gesenkt. Mit dem Voranschlag 2009 beantragt die Regierung eine weitere Steuer-fussreduktion um 10 Prozentpunkte; der Staatssteuerfuss betrüge demnach 95 Pro-zent. Die Regierung trägt damit dem Mehrertrag aus dem Bundesfinanzausgleich und der guten Vermögenslage des Kantons Rechnung. Die beantragte Steuerfussre-duktion ist auch auf mittlere Sicht verkräftbar.

Die SP-Fraktion und die Grünen halten die Reduktion um 10 Prozentpunkte für zu hoch. Sie befürchten, dass die Steuereinnahmen rezessionsbedingt sinken könnten. Diese Befürchtung trifft für das nächste Jahr aber nicht zu. Aufgrund aktualisierter Berechnungen des Kantonalen Steueramtes dürfen wir für dieses Jahr noch spürbar

höhere Einnahmen erwarten. Für das Jahr 2009 dürfte sich gegenüber den bisherigen Erwartungen eine leichte Abweichung ergeben. Einerseits wird wegen der Börsenkurse die Vermögenssteuer für 2008 aller Voraussicht nach tiefer ausfallen als im laufenden Jahr vorläufig in Rechnung gestellt, was im Jahr 2009 zu entsprechenden Rückzahlungen führen wird. Aufgrund der aktualisierten mutmasslichen Rechnung 2008 ergeben sich insgesamt allerdings nur geringe Abweichungen, so dass aus Sicht der Regierung eine Korrektur der Budgetwerte 2009 nicht erforderlich ist.

Bei der Diskussion um die Höhe des Staatssteuerfusses ist nun aber zu berücksichtigen, dass die beantragte Reduktion um 10 Prozentpunkte nicht auf budgetierten Steuermehrerträgen beruht. Vielmehr sollen mit der Steuerfussreduktion die Netto-Mehrerträge aus der NFA weitergegeben werden; diese allein machen 6 Steuerprozentpunkte aus. Die weiteren 4 Steuerprozentpunkte, um die wir den Staatssteuerfuss herabsetzen wollen, sind mit der guten Reservensituation begründet. Die rund 1,1 Mia. Franken Eigenkapital lassen eine massvolle Steuerfussreduktion zu.

Insgesamt ist die Reduktion des Steuerfusses nicht nur machbar, sie ist vielmehr notwendig, damit wir den Anschluss an die umliegenden Kantone nicht verlieren. Der Kanton St.Gallen hat in den vergangenen Jahren im Steuerwettbewerb eine deutliche relative Verschlechterung erfahren:

- So liegen wir bei den natürlichen Personen im hintersten Drittel.
- Wichtiger aber ist: Wir schneiden im Steuervergleich mit den direkten Nachbarn, die auch unsere direkten Konkurrenten sind, eher schlecht ab.

Es ist absehbar, dass ein Grossteil der Kantone in den kommenden Jahren weitere Schritte zur Verbesserung der steuerlichen Situation machen wird. Wir sind also gefordert! Mit der Steuerfussreduktion machen wir einen weiteren wichtigen Schritt im Interesse aller Steuerpflichtigen.

Um trotz der Steuerfussreduktion das Budget ausgeglichen zu halten, ist vorgesehen, eine ordentliche Jahrestranche von 30,6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital und zusätzliche 15 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital zu entnehmen.

Eigenkapital-Bezüge

Das freie Eigenkapital beläuft sich nach Zuweisung des Ertragsüberschusses der laufenden Rechnung 2007 auf 524 Mio. Franken. Nebst dem freien Eigenkapital verfügt der Kanton St.Gallen über 612 Mio. Franken besonderes Eigenkapital. Dieses kann für steuerliche Entlastungen sowie zur Förderung von Gemeindevereinigungen und kommunaler Zusammenarbeit eingesetzt werden.

Im Voranschlag 2009 ist erstmals ein wesentlicher Bezug aus dem besonderen Eigenkapital vorgesehen. Im Vorjahresbudget war nur ein Bezug von 1 Mio. Franken für Projektbeiträge an Gemeindefusionen enthalten. Für einen Bezug aus dem besonderen Eigenkapital sprechen die steuerlichen Entlastungen durch den III. Nachtrag zum Steuergesetz sowie die Reduktion des Steuerfusses in den Jahren 2008 und 2009, letzteres natürlich vorbehältlich der Zustimmung durch den Kantonsrat. Dieser Bezug hat keine Konsequenzen auf die volumenmässige bzw. die zeitliche Ausrichtung der Gemeindefusionsbeiträge. Einerseits können aus dem besonderen Eigenkapital nicht konsumierte Jahrestanchen der Vorjahre im Umfang von rund 27,2 Mio. Franken bezogen werden. Sobald diese Mittel aufgebraucht sein werden, sind die Fusionsbeiträge zu Lasten des allgemeinen Haushalts abzuwickeln. Die Mittel sollen weiterhin über Nachtragskredite bereitgestellt werden.

Ich habe es erwähnt: Wir dürfen in diesem Jahr mit einem guten Rechnungsergebnis rechnen. Das freie Eigenkapital wird also in diesem Jahr weiter anwachsen. Um abzuschätzen, wieviel es Ende 2008 ansteigen wird, darf ich kurz auf die mutmassliche Rechnung 2008 eingehen:

Mutmassliche Rechnung 2008

Und diese zeigt ein erfreuliches Bild. Die kürzlich vorgenommenen Erhebungen über das mutmassliche Rechnungsergebnis 2008 lassen eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Budget erkennen. Ins Gewicht fallen dabei hauptsächlich die höheren Steuererträge. Auf der anderen Seite dürfte die Finanzmarktkrise noch keinen direkten Einfluss auf die Rechnung 2008 haben.

Einen Vorbehalt muss ich allerdings machen. Er betrifft die Aktien der St.Galler Kantonalbank (SGKB). Bekanntlich werden die über 200'000 im Finanzvermögen gehal-

tenen Aktien der SGKB zum Marktwert bilanziert, Ende 2007 also zum Kurswert von Fr. 498.--. Gestern Abend betrug der Kurswert noch Fr. 380.--. Bei gleichem Kurswert per 31. Dezember 2008 könnte der buchmässige Bewertungsverlust nicht mehr aus der Rückstellung für die Haftungsrisiken aus der Staatsgarantie finanziert werden, da der Kantonsrat im Rahmen der Genehmigung der Rechnung 2007 gegen den Antrag der Regierung zusätzliche 52 Mio. Franken aus dem freien Rückstellungsteil entnahm. Zum Ausgleich des buchmässigen Bewertungsverlustes müssten wir deshalb rund 22 Mio. Franken aus der Laufenden Rechnung entnehmen, was das Rechnungsergebnis entsprechend verschlechtern würde.

Unter dem Strich rechnen wir für das Jahr 2008 mit einem Ertragsüberschuss von über 150 Mio. Franken. Darin enthalten sind auch die nachträglich zugesprochenen 87 Mio. Franken aus dem Ressourcenausgleich 2008.

Ressourcenausgleich 2008

Der Kanton St.Gallen erhält in den kommenden drei Jahren die gesamten 87 Mio. Franken zurück, die uns im Jahr 2008 zu wenig erstattet worden sind. Mit der vollumfänglichen Korrektur des Ressourcenausgleichs für das Jahr 2008 und der Verrechnung der Zahlungen in den kommenden drei Jahren ist für den Kanton St.Gallen die von Anfang an angestrebte Lösung erreicht worden. In allen Gesprächen mit der FDK und dem Bund sind wir nie von unserer Forderung auf Rückzahlung der gesamten 87 Mio. Franken abgerückt.

Der gesamte Betrag von 87 Mio. Franken wird vollumfänglich im Rechnungsjahr 2008 erfolgswirksam verbucht. Anpassungen am Voranschlag 2009 sind nicht erforderlich, weil die im Jahr 2009 höheren NFA-Zahlungen bereits im Budget enthalten sind.

Höhere Entlastung aus der NFA (Finanzausgleich und Aufgabenteilung insgesamt)

Im Jahr 2009 werden wir aus dem interkantonalen Finanzausgleich rund 391 Mio. Franken – oder 107 Mio. Franken mehr als bisher – erhalten. Dies entspricht aber nicht der eigentlichen Nettoentlastung aus der NFA.. Im Voranschlag 2008 wurde die dauerhafte Nettoentlastung aus der NFA auf rund 110 Mio. Franken geschätzt. Ei-

nerseits waren darin die erwähnten 87 Mio. Franken nicht berücksichtigt. Andererseits sind im Nachhinein bisher nicht berücksichtigte NFA-Wirkungen im Bereich der Sonderschulen und der Behinderteneinrichtungen zutage getreten, die den Kanton netto mit 3 Mio. Franken belasten. Insgesamt steigt damit die dauerhafte NFA-Nettoentlastung auf rund 194 Mio. Franken.

Das sind rund 56 Mio. Franken mehr als die 137,5 Mio. Franken, von denen in der Aufteilung der NFA-Entlastung auf Kanton und Gemeinden bisher ausgegangen wurde. Die Regierung sieht vor, die politischen Gemeinden mit rund 40 Prozent an dieser zusätzlichen Entlastung zu beteiligen. Dazu bedarf es allerdings der Änderung rechtlicher Grundlagen, so dass eine Umsetzung erst auf das Jahr 2010 hin erfolgen kann. Vorgesehen sind Anpassungen bei den Anteilen der Gemeinden an den Ergänzungsleistungen sowie bei den Gemeindebeiträgen an die Leistungen der Kantonspolizei (Fr. 17.– je Einwohner). Man darf also sagen, dass die Gemeinden vom höheren Ressourcenausgleich mitprofitieren sollen.

So angenehm es einerseits ist, Geld aus dem Ressourcenausgleich zu erhalten, so nachdenklich muss uns dies eigentlich stimmen. Der höhere Ressourcenausgleich besagt nämlich nichts anderes, als dass unser Ressourcenpotenzial leider so tief ist, dass wir ein Nehmer-Kanton sind und zumindest in den nächsten Jahren bleiben werden.

Wenn wir schon den Blick noch weiter nach vorne richten, so möchte ich noch kurz den Finanzplan 2010 – 2012 ansprechen.

Finanzplan 2010 - 2012

Wie üblich legt die Regierung mit dem Voranschlag auch die Ergebnisse des Finanzplans der folgenden drei Planjahre vor. Er gibt einen systematischen Überblick über die Entwicklung der laufenden Rechnung unter Status-quo-Bedingungen. Er zeigt auf der Einnahmenseite, dass infolge der beschlossenen und vorgesehenen Steuerentlastungen der Nettoertrag der kantonalen Steuern am Ende der Planperiode nur unwesentlich höher liegen wird als im Voranschlag 2009. Gleichzeitig hält das hohe Beitragswachstum in wenigen gewichtigen Bereichen an. Zudem führen die anstehenden Investitionen zu einem rasch zunehmenden Abschreibungsbedarf. Die Fehl-

beträge der laufenden Rechnung nehmen deshalb einen Umfang an, der ohne weitere Beanspruchung von Eigenkapital kaum auf das zulässige Mass reduziert werden kann. Um die Finanzen im Lot zu behalten, wird die Begrenzung des Ausgabenwachstums zu den wichtigsten Aufgaben der kommenden Jahre gehören. So verstehe ich auch die Vorgabe, welche die Finanzkommission für das Budget 2010 beantragt.

Antrag

Abschliessend beantrage ich Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, den Anträgen der Regierung zuzustimmen und sich nicht auf Rückweisungsantrag der SVP einzulassen. Lassen Sie sich nicht auf dieses gefährliche Spiel ein.

Sie haben bemerkt, ich habe von "gefährlichem Spiel" und nicht etwa vom "Tanz mit dem Teufel" gesprochen. Weder möchte ich den Teufel an die Wand malen, noch möchte ich die SVP irgendwie in die Nähe des Teufels rücken, auch wenn sie mit ihrem Antrag schon etwas mit dem Feuer spielt. Offenbar will die SVP ein Zeichen setzen und hofft insgeheim, der Rückweisungsantrag werde abgelehnt und sie könne sich dann auf die Fahne schreiben, sich als einzige Fraktion für tiefere Ausgaben eingesetzt zu haben. Aber dieses Spiel scheint mir durchschaubar. Noch in der Finanzkommission haben sich die SVP-Vertreter für Eintreten auf den Voranschlag 2009 ausgesprochen und sich durchaus konstruktiv an den Budgetberatungen beteiligt.

Sich mit dem Budget detailliert auseinanderzusetzen, ist ja auch die Aufgabe des Parlamentes: *Das Budgetierungsrecht ist das dem Parlament zustehende Recht, das Budget nicht nur zu bewilligen oder zu genehmigen, sondern es festzulegen, es zu bestimmen.* (Gähwiler, Finanzhaushaltsrecht des Kantons St.Gallen, S. 66). Das Budgetrecht beinhaltet damit auch die Pflicht zur Mitwirkung auf der Ebene der einzelnen Budgetpositionen.

Dieser Aufgabe will sich die SVP nun offenbar entziehen. Man kann sich fragen, ob dies überhaupt zulässig ist, zumal ja eine gesetzliche Pflicht besteht, auf das Budget einzutreten. Zweifellos wäre der Rückweisungsantrag unzulässig, wenn er nicht mit klaren Vorgaben verbunden wäre, wie das Budget zu revidieren sei, wo also Einspa-

rungen vorzunehmen seien. Diese Vorgabe muss zwar nicht umfassend und detailliert sein. Aber sie muss eine klare Richtlinie enthalten, wo Einsparungen und Mehreinnahmen anzusetzen sind.

Ob der Rückweisungsantrag der SVP diesem Anspruch genügt, scheint mir fraglich. Der Finanzchef könnte zu dieser Frage ja den "alt Staatssekretär" konsultieren, dieser wäre ja möglicherweise etwas "neutraler". Da der "alt Staatssekretär" in seiner neuen Funktion vielleicht nicht mehr ganz so neutral ist, fragen Sie vielleicht besser den Vizestaatssekretär, ob der Rückweisungsantrag der SVP genügend spezifiziert, wo die Regierung ansetzen muss, wenn sie ein neues Budget vorlegen muss.

Wird der Rückweisungsantrag als zulässig beurteilt, dann lehnen Sie ihn bitte ab. Er hätte einschneidende Folgen: Bei einer Rückweisung des Budgets dürften nämlich nur noch unumgängliche Ausgaben getätigt werden. Es müsste also für alle Aufwandpositionen ermittelt werden, was unumgänglich ist und was nicht.

Folge einer Rückweisung wäre sicherlich, dass die allgemeine Besoldungserhöhung, der Stufenanstieg und die Stellenschaffungen nicht vorgenommen werden könnten. Es müsste in einigen Bereichen ein Projekt-Verzicht oder ein Projekt-Stop erfolgen. Im Bereich 'Bauten und Renovationen' müsste wohl auf ein erheblicher Teil der Ausgaben verzichtet werden. Bei den Globalkreditinstitutionen wäre nur die Auszahlung von Beiträgen im Umfang des Vorjahreskredits zulässig. Auf Dienstleistungen Dritter müsste wohl weitgehend verzichtet werden. Und die Steuerfussreduktion würde zurückgestellt.

Wollen Sie das, gerade in dieser Zeit, wo man nach Impulsprogrammen und vertrauensbildenden Massnahmen ruft. Ich hoffe nicht. Ich bitte Sie, den Rückweisungsantrag der SVP abzulehnen und den Anträgen der Regierung zu folgen.

25. November 2008/ge