

## Voranschlag 2010

Novembersession, 1. Dezember 2009

### Eintretensreferat

Regierungsrat Martin Gehrer, Vorsteher des Finanzdepartementes

### Übersicht Ergebnis

Im Namen der Regierung danke ich Ihnen für die doch mehrheitlich positive Aufnahme des Budgets 2010. In den Voten der Fraktionssprecher wurde anerkannt, dass sich die Regierung erfolgreich bemühte, ein vorgabekonformes Budget vorzulegen. Ohne unbescheiden oder arrogant wirken zu wollen, teile ich Ihre Einschätzung: Die Regierung hat gute Arbeit geleistet. Sie präsentiert Ihnen ein Budget, das bei einem "Umsatz" von rund 4,2 Mrd. Franken ein bereinigtes Aufwandwachstum von 1,8 Prozent aufweist. Damit unterschreitet der Voranschlag 2010 die Wachstumsvorgabe des Kantonsrates von maximal 2 Prozent. Die Regierung hat damit den Tatbeweis angetreten, dass sie die Vorgabe des Kantonsrates einzuhalten gewillt war, so schwer dies auch war.

### Konjunkturtendenzen

Das Budget 2010 ist stark geprägt von der Konjunktur. Im Verlauf der letzten 12 Monate wurden die Prognosen zur Konjunktur mehrmals stark angepasst. Während bis Herbst 2008 die Aussichten noch gut waren, verdüsterte sich das Bild in den folgenden Monaten dramatisch. Derzeit geht das SECO wieder von einer rascheren Erholung aus als noch vor Monaten. Für das Jahr 2009 rechnet es mit einem Rückgang des realen BIP von 1,7%; für 2010 prognostiziert es eine leichte Erholung von 0,4%. Die Teuerung wird für 2009 auf -0,4 und für 2010 auf +0,9% geschätzt.

Was heisst dies nun aber für den Voranschlag 2010?

Die Finanz- und Wirtschaftskrise hat einen spürbaren Einfluss auf den Staatshaushalt. Die gilt auf der Ertragsseite vor allem für die Steuereinnahmen, wo ab dem Jahr 2010 mit deutlichen Rückgängen gerechnet werden muss. Nachdem bereits die mutmassliche Rechnung 2009 bei den juristischen Personen auf einem ersten Rückgang der Unternehmensgewinne von fast 10 % basiert, rechnen wir im 2010 bei den juristischen

Personen mit einem weiteren Gewinnrückgang von 15 %. Allerdings bleibt die Unsicherheit über die wirtschaftliche Entwicklung gross. Dass die Steuereingänge im 2010 jedoch deutlich zurückgehen werden, steht fest. Zudem wird die erhoffte leichte Erholung der Wirtschaft im Jahr 2010 die Steuereinnahmen des Kantons noch nicht positiv beeinflussen, da sich Änderungen im Konjunkturverlauf immer erst mit einer gewissen Verzögerung auf die Steuereinnahmen auswirken.

Konkret heisst dies: Die Nettoerträge bei den Steuern der juristischen Personen betragen im 2010 gerade noch gut die Hälfte dieses Jahres. Der Rückgang ist allerdings nicht allein die Folge der Konjunktur, sondern vor allem auch der steuerlichen Entlastungen durch den III. Nachtrag zum Steuergesetz, der Kompensationen zu Gunsten der Gemeinden gemäss VI. Nachtrag zum Steuergesetz und der Reduktion des Staatssteuerfusses.

Überhaupt wirken sich die Steuerentlastungen im Voranschlag 2010 stark aus. Die mit den verschiedenen Steuergesetzrevisionen und den beiden Steuerfussenkungen der letzten Jahre beschlossenen Entlastungen von insgesamt 760 Mio. Franken (450 Mio. Franken beim Kanton, 275 Mio. Franken bei den Gemeinden und 35 Mio. Franken bei den Landeskirchen) sind natürlich gerade in der jetzigen Konjunkturschwäche für den Kanton noch schwerer verkraftbar als sie es ohnehin schon wären. Insgesamt nimmt im nächsten Jahr der budgetierte Kantonsanteil an den kantonalen Steuern gegenüber diesem Jahr um rund 140 Mio. Franken oder um 11,8 % ab, obwohl wir bei den natürlichen Personen mit einem Einkommenszuwachs von 1 % rechnen. Auch die Gemeinden sind von Mindereinnahmen bei den Steuern betroffen, allerdings nicht in gleichem Umfang. So beträgt ihr Ausfall bei den Steuern der juristischen Personen insgesamt "nur" rund 8,7 Mio. Franken, was einem Rückgang von 8,5 % entspricht. Der Kantonsanteil geht hingegen um 44 % oder rund 90 Mio. Franken zurück. Dank der (zu) grosszügigen Kompensation sind die Gemeinden von steuerlichen Mindereinnahmen weit weniger betroffen als der Kanton.

Konjunkturbedingte Verschlechterungen stellen wir auch fest beim:

**Zinsensaldo** (S. 115)

Der Zinsensaldo verschlechtert sich gegenüber dem Vorjahr um 40 Mio. Franken oder fast 4 Steuerprozent. Die Verschlechterung ist zu einem grossen Teil die Folge der durch die Finanzkrise ausgelösten sehr starken Senkung des Zinsniveaus.

Noch keinen Einfluss hat die Konjunktur auf den:

### **Bundesfinanzausgleich (NFA)**

Im Gegenteil, wir erwarten im Jahr 2010 einen höheren Beitrag aus dem Ressourcenausgleich, allerdings nicht ganz so hoch wie in der Botschaft (S. 107) ausgeführt. Bei der Budgetierung gingen wir noch von einem Ressourcenausgleich von 442 Mio. Franken aus. Inzwischen wurden im Rahmen des Anhörungsverfahrens bei einigen Kantonen Fehler in den Datengrundlagen festgestellt. Der Bundesrat hat am 18. November 2009 die definitiven Finanzausgleichsbeiträge festgelegt. Es ist dabei der Empfehlung der Finanzdirektorenkonferenz gefolgt und hat die Fehler korrigiert. Die Korrektur wirkt sich für den Kanton St.Gallen nachteilig aus. Der Ressourcenausgleichsbeitrag fällt um 5,2 Mio. Franken tiefer aus als ursprünglich mitgeteilt, aber immer noch fast 40 Mio. Franken höher als im Vorjahr. Die Finanzkommission beantragt deshalb folgerichtig eine entsprechende Korrektur im Konto 5509 (Verschiedene Aufwendungen und Erträge).

Weshalb erhält der Kanton St.Gallen 40 Mio. Franken mehr als im Vorjahr? Ganz einfach, weil sich das Ressourcenpotential unseres Kantons im Vergleich mit dem schweizerischen Durchschnitt weiter verschlechterte. Allerdings basiert dies auf den Steuerdaten der Bemessungsjahre 2004, 2005 und 2006, also noch vor der Wirtschaftskrise. Diese Beitragsermittlung führt dazu, dass beispielsweise der Kanton ZH, der von der Wirtschaftskrise finanziell am stärksten betroffen ist, im nächsten Jahr bei schlechten Steuererträgen mehr in den NFA-Ausgleichstopf einzahlen muss als in den 2 Jahren zuvor, als es ihm wirtschaftlich wesentlich besser ging.

Umgekehrt profitieren wir derzeit von diesem Meccano. Allerdings wird dadurch die Tendenz, dass sich das Ressourcenpotential unseres Kantons schrittweise verschlechtert, nicht gestoppt. Zudem dürfte bei der Neufestlegung der Ausgleichstöpfe vor allem von den finanzstarken Kantonen eine Diskussion lanciert werden,

Damit bin ich beim Aufwand angelangt.

## **Aufwandwachstum**

Wie eingangs erwähnt wächst der Aufwand gegenüber dem Vorjahr um 116,9 Mio. Franken. Das bereinigte Aufwandwachstum beträgt 1,8 % und unterschreitet die Budgetvorgabe des Kantonsrates. Die Einhaltung dieser Vorgabe forderte der Regierung alles ab. Die Regierung sah sich bei der Budgeterarbeitung gezwungen, die Budgetanträge der Departemente im Umfang von knapp 100 Mio. Franken zu kürzen. Das entspricht umfangmässig etwa dem Ergebnis des letzten Massnahmenpakets 2004.

Die von der Regierung beschlossenen Kürzungen umfassten allgemeine Massnahmen, spezifische Massnahmen bei den jeweiligen Departementen sowie eine pauschale Kürzung bei allen Departementen und der Staatskanzlei. Zur Erreichung dieses Ziels mussten die Departemente in einzelnen Bereichen einschneidende Massnahmen ergreifen. So haben wir als allgemeine Massnahmen die Beförderungsquote und die Informatikinvestitionen reduziert und den Kredit für Bauten und Renovationen um 5 Mio. Franken gekürzt. Sodann haben wir allen Departementen spezifische Einsparungen im Betrag von annähernd 40 Mio. Franken auferlegt, also beispielsweise beim öffentlichen Verkehr, bei den Behinderteneinrichtungen, der Kultur oder bei der Universität und den Fachhochschulen Kürzungen vorgenommen. Letztlich haben wir dann noch weitere Einsparungen von rund 35 Mio. Franken pauschal über alle Departemente verteilt.

Mit diesen Einsparungen weist das Budget nun wirklich keine "Luft" mehr auf. Die Regierung hat also "Denkarbeit" geleistet und die Führungsverantwortung wahrgenommen. Ursprünglich nahm sie noch weitergehende Einschränkungen in Aussicht. So diskutierten wir über ein Aussetzen des Stufenanstiegs. Ich bin froh, dass wir von dieser einschneidenden Massnahme, welche eine Ungleichbehandlung von Lehrkräften und Staatspersonal zur Folge gehabt hätte, absehen konnten. Dennoch sahen wir uns gezwungen, auch bei den Besoldungen Einschränkungen vorzunehmen:

## **Besoldungen und Personalaufwand (S. 103 und 116)**

Die Regierung sieht keine allgemeine Anpassung der Besoldungsansätze vor, obwohl die Personalverbände noch einen Nachholbedarf aus früheren Jahren geltend machten. Die Regierung sieht eine Null-Lohnrunde nicht allein wegen der Finanzlage vor, sondern insbesondere auch, weil wir aufgrund der letztjährigen Realloohnerhöhung von 3,0 % einen Indexstand von 106.1 Punkten ausgeglichen haben, was beim heutigen Index-

stand von 103.1 Punkte und einer prognostizierten Teuerung von 0,9 % ohne weiteres bis Ende 2010 den Landesindex der Konsumentenpreise mehr als abdeckt.

Aufgrund der Null-Lohnrunde erhöht sich die Lohnsumme um lediglich 0,7 %. Die Steigerung ergibt sich aus dem Stufenanstieg sowie einer Beförderungsquote für individuelle, leistungsbezogene Lohnerhöhungen von 0,3 % (Vorjahr 0,4 %) und Mutationsgewinnen.

Auf die Erwartung der Verhandlungsdelegation der Personalverbändekonferenz, die ausbleibende Reallohnerhöhung mit Frei-Tagen abzugelten, ist die Regierung nicht eingetreten.

Die vorerwähnten Besoldungsmassnahmen machen 5,4 Mio. Franken des insgesamt um 24,6 Mio. Franken höheren Personalaufwands gegenüber dem Voranschlag 2009 aus. Die restliche Erhöhung ergibt sich aus dem Stellenzuwachs von insgesamt 58 Stellen (davon 16 Ausbildungsstellen). Viele dieser Stellen sind finanzneutral. Finanzwirksame Stellen werden mit einem Volumen von 5 Mio. Franken geschaffen, wobei diese zu einem wesentlichen Teil im Zusammenhang mit gesetzlichen Vorgaben oder Beschlüssen des Kantonsrates stehen.

### **Veränderungen gegenüber dem Vorjahr**

In vielen Budgetpositionen ergeben sich grössere Veränderungen gegenüber dem Vorjahr. Die wichtigsten saldomässigen Veränderungen gegenüber dem Vorjahresbudget finden Sie auf Seite 103 der Budgetbotschaft. Zwei der dort aufgeführten Positionen möchte ich kurz herausgreifen:

- Erstens den Mehraufwand von 47,9 Mio. Franken bei den Ergänzungsleistungen. Er ist Folge davon, dass die Gemeinden im Zusammenhang mit der Revision des Steuergesetzes und der Nettoentlastung aus der NFA von der Beitragspflicht an die Ergänzungsleistungen entlastet wurden. Vormalig leisteten die Gemeinden an die EL 20 %, dieses Jahr noch 12,5 % und ab 2010 dann überhaupt keine Beiträge mehr. Die Entlastung beträgt 36 Mio. Franken.

- Die zweite Position betrifft die Prämienverbilligungen: In der Budgetbotschaft gingen wir noch von einem Mehraufwand von 14,7 Mio. Franken aus. Diese Zahl ist um 9,9 Mio. Franken zu reduzieren (vgl. Antrag Fiko zur Kostenstelle 8200 "Amt für Gesundheitsversorgung"). Grund ist die Ablehnung eines zusätzlichen Bundesbeitrags von 200 Mio. Franken aus dem 3. Stabilisierungsprogramm des Bundes durch die eidgenössischen Räte.

Im Voranschlag 2010 nicht enthalten sind allfällige Mehrbelastungen, die sich bereits im Jahr 2010 aufgrund der Neuordnung der Pflegefinanzierung ergeben könnten. Die Regierung hat sich gemeinsam mit den anderen Kantonen gegen die vom Bundesrat vorgesehene Umsetzung auf den 1. Juli 2010 ausgesprochen. Die Kantone haben die Bereitschaft signalisiert, in einem ehrgeizigen Zeitplan auf eine Umsetzung per 1. Januar 2011 hinzuarbeiten. Wir erwarten, dass Bundesrat Burkhalter einlenken und der Bundesrat dann den Vollzugsbeginn auf 1. Januar 2011 verschieben wird.

### **Eigenkapitalbezüge**

Der Budgetausgleich macht einen Bezug von rund 225 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital erforderlich. Dieser Bezug liegt deutlich unter den rund 312 Mio. Franken, um die das Eigenkapital im Vorjahr aufgrund des guten Rechnungsüberschusses geöffnet werden konnte.

Auf die Notwendigkeit eines vorübergehenden Bezugs von freiem Eigenkapital wurde bereits im Rahmen der Beratungen des VI. und VII. Nachtrags zum Steuergesetz hingewiesen. Neben der Deckung der Steuerausfälle aufgrund der Steuerrevisionen erfordert die ausserordentliche konjunkturelle Lage einen höheren Bezug aus dem freiem Eigenkapital. Zusätzlich wird die maximale Tranche von 30.6 Mio. Franken an besonderem Eigenkapital bezogen. Die Regierung hat sich bei der Budgeterstellung die Möglichkeit eines grösseren Bezugs aus dem besonderen Eigenkapitals überlegt. Das Gesetz<sup>1</sup> liesse dies zu. Wir könnten die in den Vorjahren nicht bezogenen Mittel von 37,3 Mio. Franken nachträglich beziehen. Im Hinblick auf die noch angespanntere Finanzlage der kommenden Jahre hat sich die Regierung für das Budget 2010 diesbezüglich aber bewusst noch Zurückhaltung auferlegt.

---

<sup>1</sup> KRB über die Zuweisung eines Teils des Kantonsanteils am Erlös des Ertrags aus dem Verkauf von Goldreserven der Schweizerischen Nationalbank an das besondere Eigenkapital (sGS 831.51).

Vorläufig können wir dank der vorsichtigen Finanzpolitik und der strikten Regelungen im Gesetz die Folgen des Konjunkturerinbruches noch abfedern, ohne dass eine Erhöhung des Steuerfusses notwendig ist. Es ist allerdings auch klar, dass ein allfälliges strukturelles Defizit, d.h. ein Defizit, das auch nach dem Ende der Rezession verbleiben würde, nicht dauerhaft mit dem Bezug von Eigenkapital gedeckt werden könnte. Der Aufgaben- und Finanzplan 2011 – 2013 wird diesbezüglich Näheres aufzeigen. Den Warnfinger muss ich aber leider jetzt schon in die Höhe strecken.

### **Investitionen**

Ein Wort noch zur Investitionsrechnung: Sie verzeichnet einen Anstieg der Bruttoinvestitionen um 21,1 Mio. Franken. Darin zeigt sich die intensivierete Investitionstätigkeit namentlich im Hochbautenbereich. Die Netto-Investitionen erhöhen sich gegenüber dem Voranschlag 2009 um 44,1 Mio. Franken auf 204 Mio. Franken. Zählt man die Ausgaben mit Investitionscharakter, welche die Referendumsgrenze von 3,0 Mio. Franken nicht erreichen und deshalb über die Laufende Rechnung finanziert werden, hinzu, so erreichen die Investitionen insgesamt einen Betrag von über 350 Mio. Franken.

Auch darin zeigt sich, dass der Kanton kein weiteres Konjunkturprogramm benötigt, da das vorliegende Budget bereits ein laut Kantonsrat Mächler-Zuzwil "intelligentes Konjunkturprogramm" darstellt. Das Investitionsvolumen ist unverändert auf einem hohen Niveau und dürfte in den kommenden Jahren sogar noch deutlich zunehmen, wiewohl das Finanzleitbild ein Norminvestitionsvolumen von gerade einmal 12 Steuerprozenten oder rund 130 Mio. Franken pro Jahr vorgibt. Schon von daher ist eine Priorisierung der Investitionsvorhaben erforderlich.

### **Mutmassliche Rechnung 2009**

Das Budget 2009 sah einen Aufwandüberschuss von 27 Mio. Franken, also eine «rote Null» vor. Die im Sommer 2009 vorgenommenen Erhebungen über das mutmassliche Rechnungsergebnis 2009 lassen einen Ertragsüberschuss von rund 12 Mio. Franken, also eine leichte Verbesserung gegenüber dem Budget erwarten. Wir haben keine Erkenntnisse, dass sich bislang daran Wesentliches geändert haben sollte. Wir können also statt mit einer roten mit einer «schwarzen Null» rechnen.

### **Aufgaben- und Finanzplan 2011 – 2013**

Der Voranschlag zur Botschaft enthielt bis anhin jeweils auch den Finanzplan der drei folgenden Jahre. Neu wird der Finanzplan durch einen Aufgaben- und Finanzplan abgelöst. Den ersten Aufgaben- und Finanzplan für die Jahre 2011 - 2013 werden Sie in der Februar-Session 2010 beraten und (hoffentlich) genehmigen. Es ist noch zu früh, jetzt schon verlässliche Aussagen zu den Finanzplanwerten zu machen. Ein Blick auf den letztjährigen Finanzplan 2010 – 2012 zeigt, dass wir damals noch mit einem Aufwandüberschuss von 224 Mio. Franken im Jahr 2011 und von 242 Mio. Franken im Jahr 2012 gerechnet hatten. Nach einer ersten Abschätzung sieht es inzwischen für diese Planjahre noch wesentlich schlechter aus.

Auf der anderen Seite stehen aber auf der Aufwand- und der Investitionsseite grosse Herausforderungen vor der Tür. Zu erwähnen sind beispielsweise die Neuordnung der Pflegefinanzierung, die neue Spitalfinanzierung und die grossen Infrastrukturvorhaben. Die Pflegefinanzierung und die neue Spitalfinanzierung lassen allein für den Kanton Mehrausgaben von rund 80 Mio. Franken pro Jahr erwarten, was einem Aufwandwachstum von 2 % entspricht. Das wollen Sie bitte bei der Diskussion um die von der Finanzkommission beantragte Vorgabe für das Budget 2011 bedenken.

An dieser Stelle äussere ich mich bewusst noch nicht zur Frage einer allfälligen Budgetvorgabe. Ich behalte mir das für die Spezialdiskussion auf. So oder so wird es angesichts der skizzierten Aussichten in den kommenden Jahren unumgänglich sein, klare Prioritäten zu setzen.

### **Antrag**

Sehr geehrte Damen und Herren, ich danke Ihnen und vor allem den Mitgliedern der Finanzkommission, aber auch den Departementen und meinen Mitarbeitenden im Finanzdepartement für die intensive und konstruktive Vorbereitung dieses Geschäfts.

Ich beantrage Ihnen, auf den Voranschlag 2010 einzutreten.