

Aufgaben- und Finanzplan 2011-2013

Kantonsrat, 23. Februar 2010

Eintretensreferat

AFP als neues Planungsinstrument

Grundsätzlich begrüssen alle Fraktionen das neue Planungsinstrument und erkennen darin einen Mehrwert. Zu recht, denn anders als der Voranschlag berücksichtigt der Aufgaben- und Finanzplan (AFP) nicht nur die Aufwendungen und Erträge aus den bestehenden Aufgaben, sondern auch die finanziellen Auswirkungen der erst geplanten Gesetzesvorhaben und Massnahmen des Regierungsprogramms. Der AFP soll es dem Kantonsrat ermöglichen, rechtzeitig finanzpolitische Entscheide zu treffen und vorausschauend auf Planung und Steuerung der Aufgaben und Finanzen Einfluss zu nehmen. Er kommt zum richtigen Zeitpunkt, nämlich jetzt, wo sich für die nächsten Jahre eine schwierige Phase ankündigt. Wir haben jetzt noch die Möglichkeit, rechtzeitig zu reagieren bzw. zu agieren.

Ohne ein Schreckensgespenst an die Wand malen oder übereilt in die angeblich berufsbedingte «Depression» eines Finanzchefs verfallen zu wollen, muss ich aufgrund der zu erwartenden grossen Defizite in unserer Staatsrechnung frühzeitig den Warnfinger in die Höhe heben. Dass die Ampel bereits auf orange steht, ist angesichts der zu erwartenden Fehlbeträge von 300 Mio. Franken im Jahr 2011 und rund 500 Mio. Franken in den Jahren 2012 und 2013 offensichtlich unbestritten. Was sind die Gründe?

Wie wir gehört haben, finden die Fraktionen unterschiedliche Antworten auf diese Frage. Die Einen machen für die düsteren Finanzaussichten die "bürgerliche Steuergeschenk-Politik" für die Reichen und die Unternehmungen verantwortlich, die Anderen das hohe Ausgabenwachstum. Beides ist zu einseitig: In Tat und Wahrheit tragen einerseits sowohl sinkende Einnahmen als auch steigende Ausgaben und andererseits sowohl konjunkturelle als auch strukturelle Faktoren zu den negativen Planwerten bei.

Konjunkturelles Defizit

Ich weiss jetzt nicht, ob Sie die Steuerentlastungen der letzten Jahre den strukturellen oder den konjunkturellen Faktoren zuordnen wollen. Fakt ist, dass wir seit 2007 die Steuerpflichtigen spürbar entlastet haben. Diese Entlastungen "belasten" unseren Staatshaushalt mit jährlichen Mindereinnahmen von 450 Mio. Franken. Profitiert davon haben alle Steuerpflichtigen, nicht nur die Reichen und die Unternehmen. Im Gegenteil, Hauptprofiteur war der Mittelstand. Meines Erachtens waren diese Steuerentlastungen angesichts der hohen Reserven und der vergleichsweise hohen Steuerbelastung in unserem Kanton gerechtfertigt und notwendig. Die Steuerentlastungen haben ihre Wirkung auch nicht verfehlt; im Gegenteil, wir konnten unsere Position im Steuerwettbewerb verbessern, auch wenn wir noch nicht dort sind, wo wir gemäss unserer Steuerstrategie gern hinkämen, nämlich ins vordere schweizerische Mittelfeld bei der Steuerbelastung der natürlichen Personen bzw. ins ostschweizerische Mittelfeld bei der Steuerbelastung der juristischen Personen (Gewinnsteuerbelastung unter 10 Prozent).

Diese Verbesserung hatte umgekehrt aber auch ihren Preis. Und dieser Preis ist wegen der Wirtschaftskrise deutlich höher als seinerzeit angenommen. Die Steuererträge nahmen nicht wie erwartet zu, sondern konjunkturell bedingt sogar ab. Es fehlte das erwartete Wirtschaftswachstum, das die Steuerentlastungen zumindest teilweise aufzufangen hätte. Und das tut uns in den nächsten Jahren weh, mehr als uns lieb wäre.

Strukturelles Defizit

Die Steuermindereinnahmen allein erklären die negativen Saldi der Planjahre jedoch nicht. Vielmehr sind die Plandefizite auch wesentlich auf das hohe Aufwandwachstum zurückzuführen. So beträgt das bereinigte Aufwandwachstum schon bei den bestehenden Aufgaben durchschnittlich 3,8 Prozent. Dazu tragen insbesondere die stark steigenden Abschreibungen bei. Diese ihrerseits sind durch die Zunahme der Investitionen begründet. Die Investitionsrechnung der Planjahre zeigt, dass das bereits 2009 und 2010 erhöhte Investitionsvolumen weiter ausgebaut wird. Dieser Anstieg führt dazu, dass sich der Abschreibungen bis 2013 im Vergleich zu heute mehr als verdoppeln.

Sodann steigt der Aufwand aufgrund verschiedener Gesetzesvorhaben. Ich erwähne nur die teuersten:

- Der Mehraufwand der *Pflegefinanzierung* von über 50 Mio. Franken pro Jahr;
- die *neue Spitalfinanzierung* mit jährlichem Mehraufwand von 60 Mio. Franken.

Eigenkapital

Es ist klar, dass unter diesen Voraussetzungen das Eigenkapital rasch wegschmilzt. Während sich per Ende 2009 das freie Eigenkapital noch auf rund 800 Mio. Franken beläuft, ist damit zu rechnen, dass diese Reserven – ohne Gegenmassnahmen – im Jahr 2012 aufgebraucht sein werden.

Finanzpolitischer Handlungsbedarf

Ich brauche in diesem Kreis niemandem zu erklären, dass die geltenden finanzpolitischen Grundsätze durch die im AFP aufgezeigten Plandefizite deutlich verfehlt werden. Ohne Korrekturen wäre ein weiterer Anstieg der Staatsquote die Folge. Höhere Steuern oder aber eine höhere Verschuldung wären die unmittelbaren Konsequenzen. Diese Aussichten zwingen zum Handeln – das weiss auch die Regierung.

Konkret lautet unser Vorschlag folgendermassen:

- *Erstens* ist in den Jahren 2011 bis 2013 von Budgetdefiziten in der Höhe des rechtlich zulässigen Maximums – derzeit 30,6 Mio. Franken pro Jahr – auszugehen.
- *Zweitens* sollen im Jahr 2011, entsprechend der vom Kantonsrat in der November-session verabschiedeten Budgetvorgabe, 150 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital bezogen werden. Dies ist gerechtfertigt, da dem Eigenkapital die Funktion zukommt, in wirtschaftlich schlechten Zeiten Ertragsausfälle aufzufangen.
- *Drittens* sollen im Jahr 2012 – und nicht wie ursprünglich vorgesehen schon im Jahr 2011 – die nicht bezogenen Mitteln aus dem besonderen Eigenkapital nachbezogen werden. Zulässig ist aus heutiger Sicht ein Nachbezug von 38 Mio. Franken.
- *Schliesslich* soll im Jahr 2013 der einmalig zulässige Vorbezug einer Jahrestanche von 30,6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital gemacht werden.

Mit diesen Massnahmen kann der kumulierte Fehlbetrag der Jahre 2011 bis 2013 um rund 300 Mio. auf gut 1 Mrd. Franken reduziert werden. Auf dieser Basis schlägt die Regierung zunächst zwei substantielle Korrekturmassnahmen vor:

- Zum Einen sollen vorerst keine weiteren Steuerentlastungen vorgenommen werden. Verstehen Sie mich bitte richtig: Wir wollen nicht die beschlossenen Steuerentlastungen verschieben. Vielmehr legen wir Ihnen keine neuen Steuergesetzrevisionen vor, die zusätzliche Mindereinnahmen von gegen 60 Mio. Franken zur Folge hätten und die eigentlich nötig wären, um unsere mittelfristige Steuerstrategie umzusetzen

und den Kanton St.Gallen in steuerlicher Hinsicht im Standortwettbewerb besser zu positionieren.

- Zum Anderen sollen die Gemeinden die finanziellen Mehraufwendungen im Bereich der Pflegefinanzierung übernehmen. Dies ist nicht nur aus finanziell notwendig, sondern auch sachlich geboten. Die Gemeinden waren bereits bisher für die Hilfe und Pflege zu Hause zuständig. Bei dieser Massnahme handelt es sich um keine Kostenverlagerung vom Kanton auf die Gemeinden, weil es sich um erstmalig anfallende Ausgaben handelt, die der Bundesgesetzgeber zur Entlastung der Pflegebedürftigen dem Gemeinwesen aufbürdet.

Nach diesen Korrekturen schliesslich ist die Reduktion des Aufwandüberschusses mit einem zweistufigen Ansatz vorzunehmen:

- Für das Jahr 2011 ist der Haushaltsausgleich "auf dem Budgetweg", d.h. innerhalb des bestehenden gesetzlichen Rahmens zu suchen.
- Ab dem Jahr 2012 muss die Haushaltsentlastung mit strukturellen Massnahmen im Rahmen einer Verzichtsplanung angegangen werden, was allenfalls auch Gesetzesanpassungen notwendig macht.

Wir werden in der Botschaft zum Voranschlag 2011 im Einzelnen darlegen, wo wir gegenüber den im AFP enthaltenen Planwerten Einsparungen im Budget vorschlagen.

Verzichtsplanung

Für die Beseitigung des strukturellen Defizits erachtet es die Regierung als notwendig, eine *Verzichtsplanung* vorzunehmen. Dabei bedeutet Verzichtsplanung sowohl einen Verzicht auf zusätzliche Leistungen als auch einen Abbau bestehender Leistungen – also namhafte und spürbare Einsparungen. Für die Jahre 2012 und 2013 gehen wir heute von einem Korrekturbedarf von rund 180 Mio. Franken pro Jahr aus. Gelingt es nicht, in dieser Höhe zu korrigieren, muss damit gerechnet werden, dass das freie Eigenkapital schon vor Ende der Planperiode 2011 bis 2013 aufgebraucht sein wird.

Best-Case / Worst Case

Eine Verzichtsplanung ist immer mit Verzicht verbunden und damit einschneidend. Die Grössenordnung von 180 Mio. Franken pro Jahr entspringt jedoch keineswegs einer Schwarzmalerei des Finanzchefs. Ich habe zwar frühzeitig vor der sich nun abzeichnenden Entwicklung gewarnt und dem Kantonsrat – leider erfolglos – eine gewisse Zu-

rückhaltung bei der Vornahme von Kompensationen zu Gunsten der Gemeinden empfohlen und mich ebenso erfolglos für eine billigere Lösung bei den Kinderabzügen eingesetzt. Dennoch hat mich der Optimismus nicht verlassen. Dem AFP ist deshalb auch ein relativ optimistisches Basisszenario unterlegt, das bereits ab 2011 wieder mit steigenden Steuererträgen rechnet. Ich hoffe natürlich gern, dass sich die Wirtschaft schneller und besser erholt. In einem solchen Best-Case-Szenario würde sich das notwendige Volumen für die Verzichtsplannung reduzieren. Eine leichte Entspannung kann sich auch ergeben, wenn sich in den nächsten Wochen bestätigen sollte, was ich bei der Budgetberatung im November 2009 und auch bei der Beratung der Finanzkommission in Aussicht gestellt habe, dass die Rechnung 2009 nicht mit der budgetierten roten Null, sondern mit einer schwarzen Null bzw. mit einem Ertragsüberschuss von rund 50 Mio. Franken abschliesst.

Umgekehrt müssen wir uns aber auch auf ein Worst-Case-Szenario vorbereiten, wenn sich die wirtschaftliche Erholung verzögern sollte. Wir gerieten dann trotz Verzichtsplannung in eine Verschuldung und müssten den Steuerfuss erhöhen. Das ist aber bekanntlich weder das Ziel der Regierung noch des Kantonsrates.

Von daher erübrigte es sich auch, weitere Szenarien auf der Einnahmenseite zu skizzieren. Die Darlegung nicht mehrheitsfähiger Steuererhöhungen – wie sie die SP-Fraktion erwartet – hätte an den Aussagen des AFP nichts geändert. Die beantragte Rückweisung des AFP bringt also nichts. Und im Übrigen hat die Regierung auf der Steuerseite bewusst die Bremse gezogen. Wir schlagen ja bewusst vor, bis auf weiteres von zusätzlichen Steuerentlastungen abzusehen und eigentlich vorgesehene Steuervorlagen angesichts der derzeitigen Finanzlage gar nicht erst vorzulegen. Wir sprechen da immerhin von 60 Mio. Mindereinnahmen pro Jahr, die wir verschieben.

Haushaltsrecht

Erlauben Sie mir noch ein Wort zum Haushaltsrecht. Die SP hält es für nicht krisentauglich. Das Gegenteil ist der Fall: Der Kanton SG hat als erster Kanton die Schuldenbremse eingeführt (1929) und dieses Instrument hat sich auch in Krisenzeiten nachhaltig bewährt. Die vorgeschriebene Begrenzung der Verschuldung hatte bezüglich der Ausgaben stets eine disziplinierende Wirkung und sicherte so dem Kanton eben die Handlungsfähigkeit. Mit der vorgeschlagenen Verzichtsplannung verfolgt die Regierung genau diese Zielsetzung: sie will die Handlungsfähigkeit erhalten.

Eine ähnliche Wirkung haben auch unsere Abschreibungsregeln. Natürlich ist die 10-jährige Abschreibung von Investitionen im Vergleich zu anderen Kantonen rigide. Eine Verlängerung der Abschreibungsdauer hätte aber nur kurzfristig eine entlastende Wirkung. Längere Abschreibungsfristen haben zwar Auswirkungen auf die jährlichen Abschreibungsquoten je Objekt; das Abschreibungsvolumen ändert sich dadurch nicht. Deshalb bringen längere Abschreibungsfristen nur kurzfristig eine Entlastung der laufenden Rechnung. Natürlich scheint angesichts des hohen Investitionsvolumens der nächsten Jahren ein Systemwechsel jetzt besonders attraktiv. Nur glaube ich eben nicht daran, dass man dann, wenn nicht mehr so hohe Investitionen anstehen, den Systemwechsel wieder rückgängig machen und die Abschreibungsfristen wieder verkürzen würde.

Wenn man also wegen des Investitionsvolumens von über 2 Mrd. Franken in den nächsten 10 Jahren Gedanken über neue Finanzierungswege anstellen will, so lägen andere Modelle, wie PPP (public private partnership) oder auch eine als befristete Zwecksteuer ausgestaltete Investitionssteuer wohl näher als eine Änderung der Abschreibungsfristen. Die Finanzkommission wird sich diesbezüglich Gedanken machen und auch die Regierung verschliesst sich nicht von vornherein der Prüfung solcher Modelle. An den Abschreibungsfristen möchte sie jedoch nicht rütteln. Bei einer allfälligen Einführung des neuen Rechnungslegungsmodells HRM2 müsste sie dies aber im Einzelnen prüfen.

Investitionsplanung

Die SP begründet Ihren Rückweisungsantrag auch noch mit der fehlenden Investitionsplanung einzelner Departemente, insbesondere des Bildungsdepartementes (BLD). Wie in der Botschaft (S. 20) festgehalten und in der Finanzauskommission ausführlich diskutiert, wird die Regierung den Priorisierungsprozess in diesem Jahr angehen und dann im AFP 2012 – 2014 darlegen. Dies setzt voraus, dass die Strategien der Departemente vorliegen. Diese sind derzeit in Erarbeitung, auch beim BLD, das ja spätestens im Herbst dieses Jahres den Postulatsbericht über die Investitions- und Schulraumplanung vorlegen muss.

In der Botschaft (S. 25) sind alle Investitionsvorhaben aufgeführt, die in den nächsten 3 Jahren Abschreibungen zur Folge haben. Und diese Liste werden wir im Sinn der rol-

lenden Planung Jahr für Jahr fortführen und aktualisieren und dann eben mit der in Vorbereitung befindlichen Priorisierung ergänzen.

Aufgabenteilung

Bekanntlich läuft das Projekt Aufgabenteilung seit gut 1 Jahr auf Hochtouren. Der Abschluss des Gesamtprojekts ist auf Ende nächsten Jahres terminiert. Die VSGP arbeitet in verschiedenen Teilprojekten aktiv mit und kann sich im Projekt direkt einbringen. Die Entflechtung der Finanzströme ist ein Projektziel. Die VSGP hat diesbezüglich anfangs 2009 einen Vorschlag zur Anpassung der Finanzierung der Volksschule eingereicht. Die Regierung hat das Bildungsdepartement beauftragt, die notwendigen Abklärungen zum Vergleich aller zur Diskussion stehenden Varianten vorzunehmen. Dieser Auftrag ist in Bearbeitung.

Antrag

Ich beantrage Ihnen, den Aufgaben- und Finanzplan 2011 - 2013 zu genehmigen. Die Regierung hat bewusst kein «rotes Blatt» vorgelegt. Sie steht zwar selbstverständlich zu Ihren Anträgen in der Botschaft, insbesondere auch zu den Gesetzesvorhaben und den Massnahmen des Regierungsprogramms. Sie erkennt aber auch die schwierige finanzielle Lage, in der sich der Kanton befindet und angesichts derer Prioritäten zu setzen sind. Die Regierung ist sich ihrer Verantwortung durchaus bewusst und hat deshalb von sich aus eine Verzichtsplannung vorgeschlagen und ein Priorisierungsverfahren für die Inversionen eingeleitet. Vor diesem Hintergrund hat die Regierung verzichtet, die von der Finanzkommission vorgenommene Priorisierung mit Gegenanträgen zu erschweren. Das heisst aber nicht, dass die Regierung die vorgeschlagenen Massnahmen des Regierungsprogramms für unnütz oder unnötig halten würde. Je nach Verlauf der Spezialdiskussion werden sich deshalb einzelne Mitglieder der Regierung zu den Folgen einzelner Streichungsanträge äussern.