

Voranschlag 2011

Kantonsrat, 30. November 2010

Eintretensreferat

Regierungsrat Martin Gehrer, Vorsteher des Finanzdepartementes

Ein Voranschlag mit einem Aufwandüberschuss im Umfang einer "roten Null" ist nichts Ungewöhnliches. Und doch ist der Voranschlag 2011 insofern speziell, als er insgesamt "besser herausgekommen" ist, als man vor Jahresfrist erwarten konnte. Gegenüber dem AFP 2011 konnte das Haushaltsdefizit um 150 Mio. Franken reduziert werden, einerseits dank Einsparungen von 73 Mio. Franken und andererseits dank Steuermehrertträgen insbesondere der juristischen Personen.

Bevor ich aber auf den Voranschlag eingehe, ein Wort zum

Rechnungsergebnis 2010

Im Zeitpunkt der Botschaftserstellung durften wir für das 2010 Jahr noch mit einem erfreulichen Abschluss rechnen. Anstelle des budgetierten Aufwandüberschusses von 8,7 Mio. Franken prognostizierten wir einen Ertragsüberschuss von rund 17 Mio. Franken. Daraus dürfte leider nichts werden. In der Zwischenzeit hat nämlich das Bundesgericht die Lohngleichheitsklage von diversen Einzelklägerinnen und Berufsverbänden aus dem Gesundheitsbereich entschieden und zu weiteren Abklärungen an das kantonale Verwaltungsgericht zurückgewiesen. Das Verwaltungsgericht seinerseits hat kürzlich die Streitsache neu beurteilt und die Angelegenheit (Zitat) "*... an die Regierung zurückgewiesen, damit diese über die Begehren der Klägerinnen im Sinne der Erwägungen des Bundesgerichts neu entscheidet und erklärt, ob sie die Ansprüche ablehnt oder ganz oder teilweise anerkennt.*" (Ende Zitat)

Die durch das Bundesgerichtsurteil und den Entscheid des Verwaltungsgerichtes geschaffene Lage bedarf nun sorgfältiger Analyse, bevor daraus rechtliche sowie insbesondere finanz- und personalpolitische Konsequenzen gezogen werden.

Aber es ist davon auszugehen, dass wir bezüglich der Besoldung der gemäss Bundesgericht zu tief eingestufteten Hebammen und Krankenschwestern DN2 Handlungsbedarf haben könnten. Wir haben erste Gespräche mit den Berufsverbänden und den Klägerinnen terminiert.

Derzeit lässt sich nicht abschätzen, was uns der Rechtsstreit letztlich kosten könnte. Nach Aussagen der Rechtsvertreterinnen der Klägerinnen und der Berufsverbände gehen diese von einem 2-stelligen Millionenbetrag aus, dessen vorderste Zahl kaum eine 1 sein würde. Wir werden dies nun ebenso prüfen wie die Frage, ob wir – zumindest vorläufig ohne Anerkennung einer Rechtspflicht – im Allgemeinen Personalaufwand (Kto. 5600.381) eine entsprechende Rückstellung vorsehen sollen. Eine solche Rückstellung würde die Rechnung 2010 belasten, womit sich der vermeintliche Ertragsüberschuss von 17 Mio. Franken entsprechend reduzieren oder allenfalls sogar in einen Aufwandüberschuss wandeln würde.

Ohne *diese* Rückstellung und ohne die Rückstellung für mögliche Rückzahlungen an die Versicherungskassen (wegen des Entscheids des Bundesverwaltungsgerichtes über die Ausrichtung von erfolgsabhängigen Honoraren an die Vermögensverwaltung) würde die Rechnung 2010 einen Ertragsüberschuss aufweisen, allerdings immer unter Beachtung, dass wir zum Rechnungsausgleich dem freien Eigenkapital 225 Mio. Franken entnehmen müssen. Mit andern Worten: trotz höherer Steuereinnahmen ist auch im 2010 der Aufwand wesentlich höher als der Ertrag.

Damit komme ich zum Voranschlag 2011 und dabei zuerst zu den

Budgetvorgaben des Kantonsrates

Die Budgetvorgaben des Kantonsrates schnürten uns in ein enges Korsett. Nach Ihren Vorgaben mussten wir ein Budget vorlegen,

- das ohne Erhöhung des Staatssteuerfusses auskommt;
- dessen bereinigtes Aufwandwachstum höchstens 2 Prozent beträgt,
- das den Personalaufwand für das Staatspersonal auf dem Stand des Voranschlags 2010 plafoniert (mit Ausnahme der allgemeinen Besoldungsmassnahmen und des Bereichs Innere Sicherheit),

- das den Aufwand für Honorare und Dienstleistungen auf dem Stand des Jahres 2010 plafoniert
- und das den Bezug aus dem freien Eigenkapital auf 150 Mio. Franken beschränkt.

Eine äusserst anspruchsvolle Aufgabe, die wir insgesamt zu Ihrer Zufriedenheit erfüllt zu haben glauben. Wir kommen ohne Steuerfusserhöhung über die Runden und müssen die Limite für den Eigenkapitalbezug nicht ausschöpfen. Einzig das Aufwandwachstum ist etwas höher als vorgegeben. Aber dafür gibt es gute Gründe, auf die ich noch zurückkommen werde.

Ihre Vorgaben zwangen die Regierung, den Departementen strenge Auflagen für die Budgeterstellung zu machen. Ausgangspunkt waren die Planwerte des AFP 2011, die wir durch allgemeine und spezifische Kürzungsmassnahmen sowie durch pauschale Kürzungen nach unten korrigierten. Nur so gelang es, das Haushaltsdefizit gegenüber den AFP-Planwerten 2011 um 150 Mio. Franken zu reduzieren. Faktisch ist die Reduktion noch höher, denn die Beteiligung des Kantons an den Kosten der Pflegefinanzierung war im letztjährigen AFP noch gar nicht vorgesehen und ist jetzt im Budget mit Nettoaufwendungen (nach Abzug von Entlastungen bei der EL) von 16 Mio. Franken veranschlagt.

Welche Kürzungsmassnahmen (73 Mio. Franken) gegenüber dem AFP erforderlich waren, zeigt die Aufstellung auf Seite 111 der Budgetbotschaft.

Reservenbezug

Dank dieser Einsparungen konnten wir den Bezug aus dem freien Eigenkapital unter dem Vorgabewert von 150 Mio. Franken halten. Aber auch ein Reservenbezug von "nur" 125 Mio. Franken ist längst kein Anlass, unbesorgt in die Zukunft zu blicken. Im Gegenteil, der Reservenbezug schränkt den finanziellen Handlungsspielraum des Kantons für die Zukunft weiter ein. Kurzfristig mögen Eigenkapitalbezüge zum Erreichen eines ausgeglichenen Budgets taugen, längerfristig sind sie keine Lösung. Irgendwann – und leider in gar nicht mehr so ferner Zukunft – neigt sich auch unser einst so stattliches Eigenkapital dem Ende zu.

Ein Wort zum besonderen Eigenkapital: Bisher konnten wir – in Absprache mit Ihnen – jährlich die ordentliche Tranche von 30,6 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapi-

tal beziehen. Darüber hinaus finanzierten wir die Beiträge an die Gemeindefusionen über Nachtragskredite, die wir auch dem besonderen Eigenkapital belasteten. Dieser zusätzliche Bezug ist solange möglich, als in den Vorjahren nicht die gesamte ordentliche Jahrestanche bezogen wurde. Diese Möglichkeit läuft im 2011 aus. Das heisst: Ab 2012 können wir dem besonderen Eigenkapital nicht mehr die gesamte Tranche von 30,6 Mio. Franken zugunsten des allgemeinen Haushalts entnehmen, weil wir ja noch Mittel für Beiträge an die Gemeindefusionen bereit halten müssen. Damit komme ich zum

Aufwandwachstum

Das bereinigte Aufwandwachstum beträgt 2,6 Prozent. Davon entfallen 0,5 Prozentpunkte auf den Teuerungsausgleich für das Staatspersonal. Ohne diesen Ausgleich beträgt das Aufwandwachstum noch 2,1 Prozent und liegt damit nur geringfügig über der Wachstumsvorgabe des Kantonsrates.

Trotz angespannter Finanzlage schlägt die Regierung vor, nächstes Jahr die Besoldungen um 1,1 Prozent der Teuerung anzupassen. Ein Teuerungsausgleich war im AFP nicht enthalten, erscheint aber angesichts veränderter wirtschaftlicher Rahmenbedingungen (höhere Wachstums- und Teuerungserwartungen) gerechtfertigt. Zudem trägt der Teuerungsausgleich dem Umstand Rechnung, dass die letzte Lohnanpassung im Jahr 2009 auch eine Realloohnerhöhung enthielt und der erneute Verzicht auf einen Teuerungsausgleich einen schleichenden Abbau dieser Realloohnerhöhung zur Folge hätte.

Trotz Teuerungsausgleichs nimmt der Personalaufwand gegenüber dem Vorjahresbudget lediglich um 0,7 Prozent bzw. um 5,2 Mio. Franken zu. Dies ist nur möglich, weil die Regierung praktisch keine neuen Stellen schafft. Damit ist die ergänzende Vorgabe des Kantonsrates vom Februar 2010, den Personalaufwand für das Staatspersonal auf dem Stand des Voranschlags 2010 zu plafonieren (mit Ausnahme der allgemeinen Besoldungsmassnahmen und des Bereichs Innere Sicherheit) ebenfalls eingehalten, und zwar ohne, dass eine Verlagerung auf die Dienstleistungen und Honorare erfolgte. Auch diese Budgetvorgabe – Plafonierung der Honorare und Dienstleistungen auf dem Stand des Jahres 2010 – ist mehr als eingehalten.

Wesentliche Veränderungen gegenüber dem Vorjahresbudget

Der Mehrbedarf im Personalbereich trägt also nur in geringem Masse zur Aufwandsteigerung von brutto 203 Mio. Franken bei. Diese Zahl ist aber mit Vorsicht zu geniessen. Darin sind zum Beispiel auch die Ertragsanteile Dritter enthalten. Und diese nehmen zwangsläufig zu, wenn die Steuererträge steigen. Ein Teil der höheren Steuererträge leiten wir nämlich als Ertragsanteil an die Gemeinden, den Bund und die Konfessions-teile weiter. Und diese Ertragsanteile erscheinen in unserer Rechnung als Aufwand. Also muss man das Aufwandwachstum um diesen Teil bereinigen. Weitere Bereinigungen – durchlaufende Beiträge, interne Verrechnungen usw. – finden Sie auf Seite 99 der Botschaft. Nach Abzug dieser üblichen Bereinigungen verbleibt ein Netto-Aufwand-wachstum von knapp 84 Mio. Franken bzw. 2,6 Prozent. Es ist insbesondere auf Mehrbelastungen bei der Pflegefinanzierung und den Ergänzungsleistungen zurückzuführen:

Kantonsrat Tinner hat gestern im Rahmen der zweiten Lesung des Gesetzes über die Pflegefinanzierung gesagt, dass die Einführung der neuen Pflegefinanzierung eine entlastende Wirkung auf die Ergänzungsleistungen habe; darüber sei indes in der Bot-schaft nichts zu finden. Das stimmt so nicht: Ich verweise auf S. 96 und insbesondere auf S. 105. Dort wird die entlastende Wirkung sogar konkret auf 16,5 Mio. Franken be-ziffert. Aber trotz dieser entlastenden Wirkung steigen die Ergänzungsleistungen wegen der Erhöhung der Vermögensfreibeträge und der grösseren Anzahl Fälle an.

Steuern

Dem Mehraufwand stehen Steueremehrerträge gegenüber. An dieser Stelle möchte ich nur drei Parameter erwähnen, die uns bei der Budgetierung leiteten:

- Bei der *Einkommenssteuer* gehen wir von einem Einkommenszuwachs von 2,5 Pro-zent aus. Progressionsbereinigt macht dies eine Zunahme von 3,75 Prozent aus.
- Bei der *Vermögenssteuer* gehen wir von einem Vermögenszuwachs von 2,0 Prozent aus.
- Bei den *Gewinnsteuern* der juristischen Personen gehen wir von einem Zuwachs der steuerbaren Gewinne um 17,5 Prozent aus.

Wir prognostizieren also optimistisch und wirken damit einmal mehr der Behauptung entgegen, der Kanton St.Gallen budgetiere die Einnahmen generell zu tief. Zugegeben,

letztes Jahr waren wir bei den Gewinnsteuern zu pessimistisch. Wir rechneten mit einem Rückgang der Unternehmensgewinne von 15 Prozent; das Gegenteil ist eingetreten: Die Gewinne 2009 stiegen gegenüber jenen von 2008 um rund 17 Prozent. Für das nächste Jahr budgetieren wir nun also ganz bewusst optimistischer. Wir lassen uns dabei aber nicht vom Prinzip Hoffnung leiten, sondern wenden für die Steuerprognose die bewährten Instrumente an.

Ausblick

Die wirtschaftliche Erholung ist rascher als erwartet eingetreten. Die Prognosen stimmen auch für das nächste Jahr verhalten optimistisch, auch wenn jüngste Indikatoren auf eine Verlangsamung des Aufschwungs hindeuten. Die Erträge dürften sich gesamthaft besser entwickeln als noch im AFP 2011 – 2013 angenommen. Ertragsseitig liegen wir damit sogar über dem Best-Case-Szenario des AFP. Auf der anderen Seite stehen auf der Aufwand- und der Investitionsseite grosse Herausforderungen an, so etwa die neue Spitalfinanzierung, die Verselbständigung der Versicherungskassen und verschiedene Infrastrukturvorhaben. So werden denn auch neue Planzahlen nichts an der Tatsache ändern, dass diese Mehrbelastungen zusammen mit den bestehenden Ausgaben die Einnahmen systematisch überschreiten und der Haushalt strukturell defizitär geworden ist.

Auf längere Sicht lässt sich das strukturelle Defizit nicht durch den Bezug von Eigenkapital finanzieren. Verzichtsmassnahmen bleiben daher notwendig. Wie hoch diese sein werden, lässt sich noch nicht abschliessend sagen. Und auf Spekulationen will und kann ich mich nicht einlassen, auch nicht darüber, welchen Teil die Gemeinden mittragen müssen.

Wir erarbeiten derzeit den AFP 2012 – 2014 und parallel dazu die Verzichtsplannung und priorisieren die Investitionsvorhaben. Gemäss aktuellem Stand zeichnet sich trotz gewisser Verbesserungen keine wesentliche Entspannung gegenüber dem letztjährigen AFP ab und zwar deshalb nicht, weil das Jahr 2014 einen überaus grossen Aufwandüberschuss erwarten lässt. Die Sparanstrengungen müssen darauf abzielen, das strukturelle Defizit nachhaltig zu beseitigen, damit wir eine gewisse Handlungsfähigkeit des Kantons St.Gallen auch über das Jahr 2014 hinaus sicherstellen.

Antrag

Abschliessend danke ich der Finanzkommission für die gewissenhafte und detaillierte Prüfung des Voranschlags. Dass sie mit Ausnahme des Teuerungsausgleichs keine Änderungsanträge stellt, spricht für den Voranschlag und bestätigt, dass sich die Regierung wirklich bemühte, die Budgetvorgaben einzuhalten. Die Regierung begrüsst es, dass die Finanzkommission darauf verzichtet, für das nächste Budget schon jetzt irgendwelche Budgetvorgaben zu machen.

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte, ich bitte Sie, den Voranschlag 2011 gemäss den Anträgen der Regierung zu beschliessen.