

## **Aufgaben- und Finanzplan 2013-2015**

Kantonsrat, 21. Februar 2012

Eintretensreferat

Die Beratungen der Finanzkommission und die Ausführungen der Fraktionssprecher lassen erkennen, dass der AFP inzwischen eine neue „Flughöhe“ erreicht hat. Man verliert sich nicht mehr in einzelnen Detailpositionen, sondern erkennt im AFP das, was er ist: Eine gestützt auf die aktuellsten Grundlagen erstellte Finanzplanung für die nächsten drei Jahre. Und eine Finanzplanung – so genau man sie auch machen will – bringt zwangsläufig gewisse Unbestimmtheiten sowohl auf der Aufwand- wie auf der Ertragseite mit sich. Denken Sie nur an die Steuerprognose, die stark von der Konjunktur abhängig ist, oder denken Sie an die schwer abschätzbare Dynamik bei den Ergänzungsleistungen.

### **Review der Finanzplanung durch BAK Basel**

Ich halte es für ein gutes Omen, dass die Finanzkommission die Planzahlen des AFP im Wissen um diese Unsicherheiten zur Kenntnis nahm, ohne einzelne Positionen zu korrigieren bzw. Änderungsanträge zu stellen. Geholfen hat ihr dabei auch der Expertenbericht des Forschungsinstituts BAK Basel, der die Planzahlen des AFP insgesamt für plausibel hält und folgende Schlussfolgerungen zieht:

1. Der Kanton St.Gallen hat heute *kein* Schuldenproblem. Allerdings weist die laufende Rechnung einen strukturellen Aufwandüberschuss auf, der ohne Gegenmassnahmen in ein Schuldenproblem führen könnte.
2. Der Aufwandüberschuss ist auf ertrags- *und* aufwandseitige Faktoren zurückzuführen. Allein die Steuerfussreduktionen in den Jahren 2008 und 2009 haben einnahmeseitig zu Ausfällen von mehr als 200 Mio. Franken geführt. Entlastungen, die das BAK-Gutachten – wohl nicht ganz zu Unrecht – als "sportlich" be-

urteilt, und die mit der Steuerfusserhöhung von 10 Prozent auf das Jahr 2012 auch wieder ein Stück weit korrigiert werden mussten.

3. Auf der anderen Seite gefährden der starke Anstieg des Aufwands und die entsprechende Zunahme der Staatsquote mittelfristig die Nachhaltigkeit des Staatshaushaltes. Als Kostentreiber hebt das Gutachten die Staatsbeiträge hervor, welche die Kosten des Staatspersonals als grösste Aufwandskomponente längst abgelöst haben. Die Staatsbeiträge sind, zusammen mit den Nettoinvestitionen, für 80 Prozent des Aufwandwachstums verantwortlich.
4. Zur Sicherung der Nachhaltigkeit des kantonalen Finanzhaushaltes ist deshalb auch aus Sicht des BAK Basel eine Senkung des Aufwandwachstums unabdingbar. Dafür sind die Staatsbeiträge systematisch zu bewirtschaften – etwa indem Leistungsvereinbarungen zurückhaltend formuliert werden.
5. Des Weiteren ist die Investitionsplanung zu überprüfen und zu aktualisieren. In diesem Zusammenhang kann auch über eine Lockerung des im interkantonalen Vergleich restriktiven Abschreibungsregimes des Kantons St.Gallen nachgedacht werden.

### **Implikationen auf den AFP**

Die Fraktionen ziehen – je nach politischem Standpunkt – unterschiedliche Schlüsse aus dem Bericht des BAK Basel. Aber wenigstens scheint Einigkeit darüber zu bestehen, dass die prognostizierten jährlichen Plandefizite von rund 270 bis 300 Mio. Franken in den nächsten drei Jahren erstens realistisch scheinen und ihnen zweitens mit geeigneten Massnahmen zu Leibe gerückt werden muss.

Was allerdings "geeignete Massnahmen" sind, da gehen die Meinungen erwartungsgemäss auseinander. Da spürt man natürlich auch etwas den Wahlkampf mit all seinen widersprüchlichen Begleitumständen. Da kritisierte dieser Rat beim letzten Sparpaket vor einem Jahr die Regierung, sie hätte die damaligen Sparvor-

schläge nicht sorgfältig genug evaluiert und auch nicht mit den Betroffenen und den Institutionen ausgearbeitet. Man formulierte die klare Erwartung, dass man dies dann beim Sparpaket II sorgfältiger tue. Sodann beauftragt man die Regierung – nota bene erst im November 2011 –, den Staatshaushalt mit Hilfe von Experten umfassend zu beleuchten, die Kostentreiber des Staatshaushalts zu analysieren und die Sparvorschläge auf ihre nachhaltige Wirkung auszuloten, und dann kann alles doch nicht schnell genug gehen.

Plötzlich soll also die Beratung der einzelnen Sparmassnahmen noch vor den Wahlen viel wichtiger sein, als die sorgfältige Ausarbeitung und Analyse. Diese Logik, Herr Kantonsrat Gemperle, geht bei mir nicht auf und stört mich auch deshalb, weil gerade die SP-Fraktion bislang immer – und zurecht – einer sorgfältigen Prüfung jeglicher Art von Massnahmen das Wort redete. Und der Antwort der Regierung auf Ihre Einfache Antwort können Sie unschwer erkennen, dass selbst der vorgesehene Zeitplan für das Sparpaket II ambitiös ist.

In dieser Frage sind wir uns wohl nicht einig. Aber hoffentlich sind wir uns wenigstens darüber einig, dass die Planzahlen des AFP 2013-2015 die Prognosen bestätigen, die ich Ihnen schon beim letzten AFP vor einem Jahr und dann auch wieder Ende November 2011 bei der Beratung des Budgets 2012 in Aussicht stellte: Die Finanzaussichten für die nächsten Jahre sind nicht rosig, erst recht nicht, da in den Plandefiziten 2013 bis 2015 die Steuerfusserhöhung auf 105 Prozent bereits berücksichtigt und auch die Gewinnausschüttungen der Nationalbank von 40 Mio. Franken pro Jahr eingerechnet haben.

### **Anhaltende Haushaltsungleichgewichte**

Die im letzten Jahr vorgenommenen Massnahmen haben zwar einiges gebracht, nämlich insgesamt rund 240 Mio. Franken, und zwar ausgabenseitig und einnahmenseitig. Denken Sie an die Mehrerträge von rund 100 Mio. Franken durch die Steuerfusserhöhung oder an die rund 140 Mio. Franken durch das Sparpaket I und die zusätzlichen Einsparungen im Rahmen des Budgets 2012.

Viele dieser Massnahmen sind zwar nachhaltig, aber sie fangen nur gerade die Reduktion der Gewinnausschüttungen der Schweizerischen Nationalbank (SNB) von 100 auf 40 Mio. Franken sowie die Korrekturen bei den Steuerprognosen auf.

## **Steuererträge**

Zu den mutmasslichen Steuererträgen kann ich Ihnen leider nicht viel Neues berichten. Der sich abkühlende Wirtschaftsaufschwung dämpft mittelfristig unsere Erwartungen bezüglich der Steuererträge. Wir haben denn auch die Steuerertragsschätzungen des letzten AFP (2012-2014) nach unten korrigiert, und zwar jährlich um rund 25 bis 50 Mio. Franken.

Basis der Steuerprognosen für die Jahre 2013 bis 2015 ist die mutmassliche Rechnung 2011 mit Stand Ende Oktober 2011. Wir haben als Basis bewusst nicht die Steuerprognosen des Budgets 2012 verwendet, da diese wohl zu optimistisch geschätzt sind. In der Zwischenzeit hat sich die Prognose erhärtet, die ich Ihnen im November 2011 in Aussicht stellte: Die Steuerrechnung 2011 schliesst rund 50 Mio. Franken schlechter ab als budgetiert. Es ist deshalb richtig, dass wir den Steuerertragsschätzungen des AFP nicht wie üblich den letzten Voranschlag unterlegt haben, sondern die aktuelleren Schätzungen der mutmasslichen Rechnung (hochgerechnet auf einen "fiktiven Voranschlag 2012").

## **Handlungsbedarf auf der Aufwandseite**

Von Interesse sind aber nicht nur die Steuerprognosen, sondern natürlich auch die Entwicklungen auf der Aufwandseite. Da fällt auf, dass das durchschnittliche Aufwandwachstum von 2012 bis 2015 mit jährlich 4,1 Prozent deutlich über der Zunahme des Gesamtertrages von 2,2 Prozent pro Jahr und auch über dem zu erwartenden Wirtschaftswachstum (1,9 % für das Jahr 2013) liegt. Das sich für die nächsten Jahre abzeichnende Haushaltsungleichgewicht ist damit vorwiegend struktureller und nicht etwa konjunktureller Natur. Dies bestätigt auch der Bericht des BAK Basel, auch wenn darin von einem Einnahmenproblem die Rede ist. Mit

Blick auf die kommenden Jahre gesellt sich jedoch zu den Problemen auf der Einnahmenseite die Dynamik auf der Aufwandseite. Beide Faktoren tragen zu den erwarteten Haushaltsungleichgewichten bei.

Der Staatshaushalt ist heute ein "Transferhaushalt". In einem "Transferstaat" werden Leistungen zusehends ausgelagert. Dies zeigt sich bei uns in einer entsprechend hohen Ausgabendynamik bei den Beiträgen ohne Zweckbindung (Kontogruppe 34) und insbesondere bei den Staatsbeiträgen (Kontogruppe 36). So steigen beispielsweise die Staatsbeiträge an die Hochschulen (Tertiärbildung), Spitäler, Behinderteneinrichtungen, öffentlicher Verkehr usw. in den nächsten drei Jahren um über 200 Mio. Franken an (vgl. Botschaft, S. 25).

Daneben führen die Abschreibungen (+100 Mio.) infolge der hohen geplanten Investitionen, aber auch die Revision der Versicherungskassen (+25 Mio.) und der Anstieg der Zinsbelastung (+27 Mio.) zu bedeutenden Mehraufwendungen.

### **Moderater Anstieg des Personalaufwands**

Auf der anderen Seite steigt dagegen der Personalaufwand nur sehr moderat an, weil wir bei der Schaffung neuer Stellen – wie schon beim Voranschlag 2012 – zurückhaltend bleiben. Dass der Personalaufwand zwischen 2012 und 2015 insgesamt dennoch um durchschnittlich 2,5 Prozent pro Jahr ansteigt, ist im Wesentlichen auf das neue Personalgesetz (finanzrelevante Teile) und die bereits erwähnte Revision der Versicherungskasse zurückzuführen.

### **Hohes Investitionsvolumen**

Ich habe es erwähnt: Der Abschreibungsaufwand steigt massiv. In den nächsten Jahren stehen sehr grosse Bau- und Investitionsvorhaben an. Gemäss Planzahlen steigen die Nettoinvestitionen von 194,2 Mio. Franken im Jahr 2012 auf rund 400 Mio. Franken im Jahr 2015. Die faktische Verdoppelung des Investitionsvolumens

ist schwergewichtig auf den hohen Investitionsbedarf beim Kantonsspital und bei den Regionalspitälern zurückzuführen.

Aufgrund der absehbaren Investitionen im Hochbau müssen wir die geltenden Abschreibungsregeln überprüfen. Dass wir in der jetzigen Finanzlage auch das Investitionsprogramm überprüfen müssen, ist ohnehin klar. Diesbezüglich sind wir Ihnen – der Präsident der Finanzkommission hat darauf hingewiesen – noch das priorisierte Investitionsprogramm schuldig. Dieses werden wir Ihnen mit dem Sparpaket II nachreichen. Darin werden wir dann auch Vorschläge für eine Lockerung des strengen Abschreibungsregimes machen, auch wenn der Kanton St.Gallen mit der bestehenden Regelung in der Vergangenheit gut gefahren ist und mit einer Lockerung der Abschreibungsregeln *langfristig* keine Haushaltsentlastungen erzielt werden können. Mögliche Anpassungsvarianten werden wir im März 2012 mit der Finanzkommission diskutieren.

Zu weit ginge mir aber die Forderung von Kantonsrat Richle, die Investitionen in strukturschwache Regionen zu reduzieren.

## **Steuermonitoring**

Mit der Finanzkommission werden wir auch das Steuermonitoring besprechen, das wir als Massnahme des Regierungsprogramms beim Institut für Finanzwissenschaften und Finanzrecht IFF der Universität St.Gallen in Auftrag gegeben haben.

Im Unterschied zum Bericht des BAK Basel vergleicht das Steuermonitoring des IFF die steuerliche Standortattraktivität des Kantons St.Gallen nicht nur mit dem internationalen Umfeld, wo St.Gallen wie alle anderen Kantone gut platziert ist.

Im Steuermonitoring des IFF zeigt sich dann aber, dass im schweizerischen Vergleich unsere Einkommenssteuern für mittlere Einkommen und die Vermögenssteuern generell relativ hoch sind (schweizweit und in Bezug auf Nachbarkantone), während sich die Unternehmensbesteuerung im vorderen schweizerischen Mittelfeld bewegt. In diesen Resultaten ist die Steuerfusserhöhung von 10 Prozent noch nicht einmal enthalten. Mit anderen Worten: St.Gallen hat dank der „sportlichen“

Steuerentlastungen im schweizerischen Vergleich etwas Boden gut gemacht, aber wegen der Anstrengungen anderer Kantone einen Teil davon bereits wieder verloren. Dies ist eine Folge des Steuerwettbewerbs, von dem man halten kann, was man will, aber den wir auf Zusehen hin nicht mitmachen können. Ihn einfach zu negieren, wäre aber ebenso falsch. Denn er hat nun einmal – wie das Angebot der öffentlichen Güter – einen Einfluss auf die Standortattraktivität. Wollen wir als Kanton und v.a. auch in der Ostschweiz steuerlich einigermaßen attraktiv sein, so müssen wir mit Steuererhöhungen – ob auf der Basis des Steuerfusses oder im Rahmen von gesetzlichen Anpassungen – behutsam sein. Der Spielraum für Steuererhöhungen ist beschränkt, wenn auch nicht völlig beseitigt. Dies gilt es im Rahmen des Sparpakets II zu beachten.

## **Sparpaket II**

Das Gleiche gilt aber auch für Ausgabenseite. Auch dort sind die Sparmöglichkeiten nicht unbeschränkt. Die Finanzkommission hält ein Sparvolumen von 200 Mio. Franken für möglich. Wenn wir den Staatshaushalt ins Lot bringen wollen, müssen wir wohl oder übel ein derart hohes Sparvolumen erzielen. Nur so können wir verhindern, dass das freie Eigenkapital Ende 2013 oder spätestens Ende 2014 vollständig aufgebraucht sein wird. Es ist das Ziel der Regierung, Ihnen ein Sparpaket II zu unterbreiten, das darauf ausgerichtet ist, den Kantonshaushalt so zu stabilisieren, dass sich der erwartete Aufwand und Ertrag dauerhaft die Waage halten und ein minimaler finanzpolitischer Handlungsspielraum erhalten bleibt.

Die Regierung hat in den letzten Wochen erste Vorentscheide getroffen, weitere Abklärungen und Entscheide stehen noch an. Im Vordergrund der Arbeiten stehen Kürzungsmassnahmen in allen bedeutenden Aufgabengebieten und Querschnittsbereichen. Angesichts des hohen Korrekturbedarfs werden aber auch weitere Massnahmen auf der Ertragsseite und im Bereich der Aufgabenteilung Kanton-Gemeinden geprüft. Schliesslich kann die Umwidmung des besonderen Eigenkapitals als Übergangsmassnahme dienen, bis die Entlastungsmassnahmen voll greifen.

Die Regierung ist gewillt, die Vorgabe der Finanzkommission umzusetzen. Sie wird Ihnen das Sparpaket II auf die Junisession 2012 vorlegen.