

Aufgaben- und Finanzplan 2015-2017

Kantonsrat, 25. Februar 2014

Die Planzahlen des AFP 2015-2017 zeigen Licht am Horizont: Im Jahr 2016 dürfte die Serie von negativen Haushaltsabschlüssen beendet werden. Während im Jahr 2015 noch ein geringes Defizit resultieren dürfte, kann für die beiden folgenden Jahre – erstmals seit 2009 – wieder mit Ertragsüberschüssen gerechnet werden. In der Folge dürfte Ende 2015 das freie Eigenkapital den Tiefpunkt erreicht haben und sich in den Folgejahren wieder zu erholen beginnen.

Der AFP beruht auf einem Steuerfuss von unverändert 115 Prozent. Bezüge aus dem freien Eigenkapital sind in den AFP-Zahlen nicht enthalten. Aus dem besonderen Eigenkapital werden von der ordentlichen Tranche von 30,6 Mio. Franken jeweils 25,6 Mio. Franken bezogen, während der Rest für Gemeindefusionen reserviert bleibt.

Wie Sie der Botschaft (S. 12) entnehmen können, sind in den Planjahren 2015 und 2016 weitere Bezüge aus dem besonderen Eigenkapital von 25 bzw. 17 Mio. Franken eingestellt. Diese Bezüge hätten Ihrem letztjährigen Beschluss zur Übergangsmassnahme 1 zum Entlastungsprogramm (EP) 2013 Rechnung tragen sollen und den höheren Vergütungsanteil für stationäre Spitalbehandlungen (vorübergehend) finanzieren sollen. Daraus wird jetzt nichts. Gestern haben Sie bei der Beratung der Sammelvorlage 1 zum EP 2013 entschieden, dass diese insgesamt 42 Mio. Franken nun doch nicht aus dem besonderen, sondern aus dem freien Eigenkapital bezogen werden sollen. Am Planergebnis wird sich dadurch nichts ändern. Anstelle des besonderen Eigenkapitals wird nun einfach das freie Eigenkapital schneller abgebaut, wodurch sich der "Druck" auf die laufende Rechnung vorübergehend erhöht.

So oder anders: Die Eigenkapitalbezüge liegen im AFP 2015-2017 gesamthaft unter jenen des Voranschlags 2014, der solche von 75.6 Mio. Franken enthält (50 Mio. Fr. freies und 25.6 Mio. Fr. besonderes Eigenkapital). Entsprechend besser fallen die erwarteten effektiven Ergebnisse – d.h. die Ergebnisse ohne Aufbesserungen durch Bezüge aus dem Eigenkapital – der Jahre 2015 bis 2017 gegenüber den Vorjahren aus.

Nationalbank

Einige von Ihnen werden nun einwenden, dass mit den ausbleibenden Gewinnausschüttungen der Nationalbank für das Jahr 2013 diese Zahlen bereits wieder Makulatur sind. Tatsächlich sind in den AFP-Jahren – wie auch im Voranschlag 2014 – unverändert Gewinnausschüttungen von 40 Mio. Franken eingerechnet. Die Finanzkommission beantragt, diese Gewinnausschüttungen nicht mehr zu budgetieren. Die Regierung beantragt Ihnen, die Gewinnausschüttungen weiterhin zu budgetieren. Dafür gibt es gute Gründe. Ich werde in der Spezialdiskussion darauf zurückkommen. Vorweg möchte ich aber schon an dieser Stelle Folgendes vermerken:

Gerade wenn wir uns in der mittelfristigen Planung befinden, stehen wir nicht nur Abwärtsrisiken gegenüber. Die Erfahrung zeigt, dass es bei den Planzahlen nicht nur Korrekturen nach unten, sondern auch solche nach oben geben kann – denken Sie an die Steuereinnahmen. Diesbezüglich haben Sie der Regierung über Jahre vorgeworfen, die Steuereinnahmen bewusst zu vorsichtig budgetieren. Bei den Gewinnausschüttungen der Nationalbank können wir nun aber offenbar gar nicht vorsichtig genug budgetieren. Denken Sie an diesen Widerspruch, wenn Sie dann über den Antrag der Finanzkommission abstimmen!

Insgesamt darf man aber sicher feststellen, dass wir mit dem AFP ein Zahlenwerk vorgelegt haben, das einen guten Überblick über die Planperiode gibt. Dies ist auch der Zweck des AFP. Wenn derzeit verwaltungsintern Bestrebungen im Gang sind, die Planungs- und Führungsinstrumente noch effizienter zu gestalten, so wollen wir damit keineswegs den AFP abwerten oder gar aufheben. Im Gegenteil, dieses Instrument hat sich bewährt und darf nicht ausgehöhlt werden. Die Effizienz bei der Erarbeitung lässt sich aber noch verbessern. Wir werden Ihnen bei Gelegenheit unsere Überlegungen präsentieren und Sie können dann die Weichen nach Ihren Bedürfnissen stellen.

EP 2013 und Sparpakete I und II zeigen Wirkung

Die AFP-Ergebnisse zeigen, dass die Sparpakete I und II sowie das EP 2013 Wirkung zeigen. Bei konsequenter Umsetzung der Entlastungsmassnahmen dürften die strukturellen Defizite in naher Zukunft weitgehend beseitigt sein. Regierung und Kantonsrat haben hierfür – und ich würde meinen in kurzer Zeit – eine eindruckliche Kurskorrektur erreicht.

Rechnet man das EP 2013 und die Sparpakete I und II zusammen ergibt sich eine Entlastungswirkung von über 370 Mio. Franken – die im Rahmen der Sparpakete vorgenommenen Aktualisierungen des AFP und die Übergangsbestimmungen¹ sind dabei nicht eingerechnet. Von den Entlastungen wurden

- 210 Mio. Franken oder gegen 60% durch *Aufwand*reduktionen erreicht. Nur
- 40 Mio. Franken (rund 10%) wurden durch zusätzliche *Erträge* erzielt (ohne die zweimalige Steuerfusserhöhung von je 10 Prozentpunkten).
- Die *Gemeinden* beteiligten sich mit 70 Mio. Franken bzw. rund einem Fünftel an den Entlastungen,
- während die *buchhalterischen Massnahmen* (z. B. Anpassung der Abschreibungspraxis) rund 50 Mio. Franken (etwas über 10%) ausmachen.

Haushaltsdisziplin nach wie vor nötig

Dass Korrekturen in diesem Umfang möglich wurden, ist keineswegs selbstverständlich. Zurücklehnen kann und will ich mich deswegen nicht. Einerseits gilt es, im Grundsatz beschlossene Kürzungen nun im Detail zu definieren. Hierzu gehören die mit dem EP 2013 beschlossenen Effizienz- und Produktivitätssteigerungen in der kantonalen Verwaltung im Umfang von 10 Mio. Franken ab 2015, aber auch die im Rahmen des Voranschlags 2013 beschlossene Kürzung des Personalaufwands um 1 Prozent bzw. rund 7 Mio. Franken, die im Jahr 2015 ein weiteres Mal verlängert werden soll. Angesichts der bereits erfolgten Einsparungen und Optimierungen ist diese Aufgabe alles andere als trivial.

Andererseits ist angesichts der dünnen Eigenkapitaldecke der finanzpolitische Handlungsspielraum bzw. das Reaktionsvermögen auf ungünstige Entwicklungen gering. Deshalb ist die bereits heute bekannte Aufwandentwicklung besonders gut im Auge zu behalten. Die Kosten steigen voraussichtlich in verschiedenen Leistungsbereichen, so im Spitalbereich, in der sozialen Wohlfahrt (Ergänzungsleistungen AHV und IV) und im öffentlichen Verkehr.

¹ z.B. der vorgeschlagene, gestern aber abgelehnte Bezug von 42 Mio. Franken aus dem besonderen Eigenkapital für die Kompensation des höheren Vergütungsanteils an die stationären Spitalleistungen.

Weiter ist aufgrund der grossen Investitionsvorhaben und der Ausfinanzierung der Versicherungskassen ein markanter Anstieg der Abschreibungen zu bewältigen. Dies wirkt sich auf das Aufwandwachstum aus. Während im Jahr 2015 noch von einem moderaten bereinigten Aufwandwachstum von 1,4 Prozent ausgegangen werden kann, beträgt die Wachstumsrate im Jahr 2017 gemäss AFP bereits wieder 3,0 Prozent. Dass das Aufwandwachstum gemäss AFP gegen Ende der Planperiode wieder ansteigt, ist erfahrungsgemäss nicht ganz ungewöhnlich und hängt u.a. nebst den Abschreibungen v.a. mit den Planungsgenauigkeiten einer dreijährigen Planperiode zusammen. Immerhin liegt das Aufwandwachstum in den ersten beiden Planjahren deutlich unter dem mutmasslichen BIP, was positive Wirkung auf die Staatsquote hat.

Exkurs: Was die angesprochene Ausfinanzierung der Pensionskassen betrifft, so gehen wir heute aufgrund der guten Performance 2013 von einem Ausfinanzierungsbeitrag – inkl. Finanzierungsbedarf zur Bestandswahrung, basierend auf der gesetzlich vorgesehenen Realverzinsung von 2 Prozent – von knapp unter 300 Mio. Franken aus. Der Betrag wird per 1. Januar 2014 fällig. Der genaue Betrag steht aber erst beim Rechnungsabschluss 2013, d.h. im Frühjahr 2014 fest. Wir haben deshalb der St.Galler Pensionskasse Ende Januar 2014 einstweilen rund 250 Mio. Franken ausbezahlt. Den Restbetrag haben wir einstweilen zurückbehalten und werden ihn dann Mitte 2014 nach der Genehmigung der Rechnungsabschlüsse 2013 der KLVK und der VKStP zuzüglich Zins von 3.5 % ausbezahlen.

Zurück zum AFP: Die Ertragsentwicklung – auch wenn sie im Zeitraum 2014 bis 2017 bedeutende 4,0 Prozent pro Jahr beträgt – wird mit der Ausgabendynamik längerfristig nicht mithalten können. Ich erinnere an die Unternehmenssteuerreform und an den Bundesfinanzausgleich. Bei beiden Reformprojekten müssen wir mit Mindereinnahmen rechnen. Umso wichtiger wird es sein, bei der Übernahme von neuen Aufgaben und Leistungen Mass zu halten. Daran ändert auch das

Rechnungsergebnis 2013

nichts. Wir dürfen zwar mit einem Abschluss rechnen, der rund 90 Mio. Franken besser abschliesst als budgetiert. Genaueres wissen wir dann in rund zwei Wochen, wenn die Regierung den Rechnungsabschluss beraten wird.