

## **Aufgaben- und Finanzplan 2016-2018**

Kantonsrat, 24. Februar 2015

Eintretensreferat Martin Gehrler

Es überrascht mich nicht, dass sich einzelne Fraktionssprecher Gedanken über den Stellenwert des Aufgaben- und Finanzplans (AFP) 2016-2018 gemacht haben. Nach der Aufhebung des Euro-Mindestkurses durch die Schweizerische Nationalbank (SNB) am 15. Januar 2015 sind solche Fragen berechtigt. Die Wirtschafts- und Konjunkturprognosen sehen anders aus, als noch bei der Verabschiedung der Planzahlen Mitte Dezember 2016. Die Finanzkommission hat dies natürlich erkannt und hat ganz pragmatisch die richtigen Schlüsse gezogen. Der Kommissionspräsident hat es gesagt: Die Planzahlen sind eine Momentaufnahme, eine Planungsgrundlage. Sie bedürfen aber ständig einer Aktualisierung. Bei einem Planungshorizont von drei Jahren ist dies nichts Aussergewöhnliches. Noch nie entsprach das Budget des Folgejahres just den Werten des ersten Planjahres des AFP.

Für das Budget 2016 wird dies auch so sein. Wir werden im Budgetverfahren insbesondere auf der Ertragsseite einige Anpassungen vornehmen müssen. In diese Richtung zielt ja auch der Auftrag von SVP und FDP, wonach bei der Budgetierung den veränderten wirtschaftlichen Rahmenbedingungen Rechnung zu tragen ist. Ein solchem Auftrag ist nichts entgegenzusetzen; aber er ist – wie Kantonsrätin Surber ausführte – eigentlich überflüssig bzw. selbstverständlich. Die Regierung wird sich diesbezüglich im Budgetverfahren namentlich bei den Steuererträgen Gedanken machen und gewisse Korrekturen vornehmen müssen. Allerdings dürften wegen der Postnumerandobesteuerung bei den Gewinn- und Kapitalsteuern der juristischen Personen die Auswirkungen im Budget 2016 noch weniger gross sein als dann möglicherweise in den Folgejahren. Aber machen wir uns nichts vor: Im nächsten AFP 2017-2019 müssen wir von schlechteren Planwerten ausgehen als im aktuellen AFP. Den Teufel möchte ich deswegen aber nicht an die Wand malen.

Denn der aktuelle AFP zeigt, dass wir auf dem richtigen Weg sind. Wir haben wichtige Schritte zur Haushaltskonsolidierung gemacht und werden weitere machen.

Dies ist mehr – Herr Kantonsrat Alder – als nur eine Hoffnung; es ist Fakt. Im besten Fall dürfte im Jahr 2018 die Serie von negativen Haushaltsabschlüssen beendet sein. Bis dahin werden wir wohl um gewisse Bezüge aus dem Eigenkapital nicht herumkommen. Da kommen uns natürlich die nicht budgetierte Gewinnausschüttung der SNB von insgesamt 80 Mio. Franken und auch der mutmassliche bessere Rechnungsabschluss 2014 – schwarze Null statt rote Null – sehr entgegen.

### **Sparpakete zeigen Wirkung**

Wichtig ist aber natürlich, dass wir in den Anstrengungen zur Haushaltskonsolidierung nicht nachlassen. Dies ist umso wichtiger, als die Ergebnisverbesserungen aus dem Entlastungsprogramm (EP) 2013 leicht unter den Erwartungen liegen. Ich verweise dazu auf die Botschaft, Seite 9 ff. Daraus ist erkennbar, dass aus dem EP 2013 im Jahr 2016 eine Entlastungswirkung von gesamthaft 101.9 Mio. Franken resultiert, und zwar ohne Übergangsmassnahme. Diese Entlastungswirkung ist um 9.5 Mio. Franken geringer, als der Kantonsrat August 2013 beschlossen hatte. Die Differenz ergibt sich hauptsächlich aus der Modifizierung der Massnahme *E16 (Streichung a.o. EL)*.

Sie erinnern sich, der Kantonsrat hatte sich im Rahmen der Sammelvorlage im Nachhinein für die Streichung der a.o. Ergänzungsleistungen für Neurentner per 2016 ausgesprochen. Für heutige Bezüger soll die Streichung jedoch erst ab dem Zeitpunkt erfolgen, ab dem der Bund das Mietzinsmaximum erhöht. Die Erhöhung wird voraussichtlich auf 2018 in Kraft treten. Dadurch wird die ursprünglich vorgesehene Entlastungswirkung im Jahr 2016 von 8.8 Mio. Franken mit einer Einsparung von lediglich 0.8 Mio. Franken weit verfehlt.

Eine zweite Änderung ergibt sich beim *Pendlerabzug*. Die Mehrerträge von jährlich 13.5 Mio. Franken fallen erst ab 2016 an, und damit ein Jahr später als im Sparpaket II ( Massnahme E1) vorgesehen.

Eine weitere Anpassung zeichnet sich beim XII. Nachtrag zum Steuergesetz ab. Die vorberatende Kommission (22.14.05) beantragt bei dieser Vorlage, auf die Erhöhung des *Selbstbehaltes bei den Krankheits- und Unfallkosten* zu verzichten. Wenn Sie diesem Antrag zustimmen, hat dies Mindereinnahmen von 7 bis 8 Mio. Franken zur Folge, die ihm AFP noch nicht berücksichtigt sind und dann halt im Budget 2016 berücksichtigt werden müssen.

### **Nationalbank (SNB)**

Ein Wort zu den Gewinnausschüttungen der Nationalbank: Im Vorjahr blieb die Gewinnausschüttung der SNB für das Geschäftsjahr 2013 aus. In der Rechnung 2014 des Kantons fehlen dadurch die budgetierten Einnahmen von 40 Mio. Franken. Die Rechnung 2014 wird trotzdem besser abschneiden als budgetiert.

Im Budget 2015 sind aufgrund der Vorgabe des Kantonsrates keine Gewinnausschüttungen der SNB mehr enthalten. Glücklicherweise werden wir aufgrund der guten Geschäftsjahres 2014 der SNB in diesem Jahr nicht nur die ordentliche Ausschüttung von 40 Mio. Franken, sondern darüber hinaus noch eine Zusatzausschüttung von nochmals 40 Mio. Franken erhalten. Dieser Betrag (80 Mio. Franken) fließt ohne Zweckbindung als a.o. Ertrag in die Jahresrechnung 2015 ein.

Ob es im nächsten Jahr wieder zu einer Gewinnausschüttung kommen wird, ist derzeit mehr als ungewiss. Die Aufhebung des Euro-Mindestkurses hat zu einem Verlust der SNB geführt. Spekulationen gehen soweit, dass der Verlust wohl die Höhe der gesamten Reserven von rund 80 Mrd. Franken erreicht. Die Finanzkommission beantragt deshalb, das Budget 2016 wiederum ohne Gewinnausschüttung zu erstellen. Ich habe einige Sympathie für den Gegenantrag der SPG-Fraktion, weil damit das "Ungleichgewicht" zwischen AFP und Budget behoben wird. Denn es ist trotz aktueller Lage der SNB nicht davon auszugehen, dass die Gewinnausschüttungen der SNB für alle Zeiten "gestorben" wären. Zu volatil ist das Geschäft der SNB, zu gross die Währungsschwankungen und die Bewegungen des Goldpreises, zu lang die Bilanzsumme von mittlerweile über 500 Mrd. Franken.

Wir gehen deshalb in der mittelfristigen Planung nicht davon aus, dass die Gewinnausschüttungen dauerhaft ausbleiben werden. Vielmehr tragen wir dem schwierigen währungspolitischen Umfeld mit seinen vielen Unsicherheiten Rechnung. Wir haben deshalb in den AFP-Jahren jeweils die Hälfte der ordentlichen Ausschüttung eingeplant, d.h. konkret jeweils 20 Mio. Franken pro Jahr. Damit bringen wir eine gewisse Vorsicht bezüglich der Gewinnausschüttungen zum Ausdruck. Und es wäre grundsätzlich auch richtig, jeweils ins Budget die hälftige Gewinnausschüttung einzustellen, ganz einfach um eine Diskrepanz zwischen Budget und AFP zu vermeiden.

## **Investitionsplanung**

Der Kommissionspräsident hat es angesprochen: Der AFP widmet der Investitionsplanung ein besonderes Augenmerk (S. 14 f. und S. 52). Bekanntlich nahm die Regierung in das aktualisierte Investitionsprogramm 2015-2024 keine neuen Investitionsvorhaben auf, auch wenn einzelne Departemente solche beantragt hatten. Der Verzicht auf Neuaufnahmen war notwendig, da die aktualisierten priorisierten Investitionsvorhaben im Zeitraum 2015-2024 für Hochbauten, technische Einrichtungen und Investitionsbeiträge bereits ein Volumen von rund 1.8 Mrd. Franken aufwiesen. Die vom Kantonsrat beschlossene Maximalgrenze des Investitionsvolumens von durchschnittlich 180 Mio. Franken pro Jahr war damit erreicht.

Die Regierung hat sich zwischenzeitlich intensiv mit der Thematik der zukünftigen Investitionsplanung sowie deren langfristiger finanzieller Auswirkung auf die Erfolgsrechnung auseinandergesetzt. Haupterkennnis ist, dass die Investitionsplanung im Bereich der Hochbauten vor zwei zentralen Herausforderungen steht:

- *Aufgestauter Unterhalt*

Der aufgestaute Unterhaltsbedarf beläuft sich gemäss ersten Schätzungen des Baudepartementes auf insgesamt rund 840 Mio. Franken. Ohne entsprechende Erneuerungsmassnahmen würde dies bei den rund 600 Immobilien des Kantons zunehmend zu einschneidenden Nutzungseinschränkungen, zu nicht mehr nutzbaren Gebäuden wie auch zu stark ansteigenden Betriebskosten und später

zu höheren Erneuerungskosten führen.

- *Erhaltungs- und Nutzerbedarf*

Das Investitionsprogramm 2015–2024 führt praktisch unverändert das priorisierte Projektportfolio des Investitionsprogramms 2014-2023 fort und umfasst für das Hochbautenprogramm ein Investitionsvolumen von jährlich rund 150 Mio. Franken. Dementsprechend sind zahlreiche, als vordringlich aufgeführte Erhaltungs- und Nutzervorhaben zurzeit nicht priorisiert und können daher planerisch vom Hochbauamt nicht bearbeitet werden.

Mit dem aufgestauten Unterhaltsbedarf sowie den ordentlichen Werterhaltungsmassnahmen und den Nutzerbedürfnissen der Departemente resultiert langfristig ein höherer jährlicher Investitionsbedarf als das aktuelle Investitionsvolumen von 180 Mio. Franken. Dies würde sich entsprechend stark auf die Ergebnisse der Erfolgsrechnung und auf die Liquidität (Mittelabflüsse) auswirken. Gemäss einer erstmalig erstellten langfristigen Abschätzung der finanziellen Entwicklung würde die *jährliche* Belastung der Erfolgsrechnung durch die höheren Investitionen in den nächsten 25 Jahren um rund 100 bis 150 Mio. Franken ansteigen. In dieser Betrachtung sind diverse Unsicherheiten bezüglich der künftigen finanziellen Entwicklung nicht enthalten. Diese dürften indessen insgesamt die finanziellen Herausforderungen eher verschärfen.

Um die Erhaltung und Entwicklung des Immobilienportfolios zu gewährleisten und entsprechende finanzielle Engpässe zu verhindern, sind frühzeitig Weichenstellungen und eine auf langfristigen Zielen basierende Vorgehensstrategie erforderlich. Dabei ist dem Umstand Rechnung zu tragen, dass mit finanziellen Ungleichgewichten erst nach der AFP-Periode 2016-2018 zu rechnen ist. Ein rechtzeitiges Handeln, allenfalls auch auf Basis von Szenarien, erscheint aber dennoch notwendig, da wesentliche Positionen des Kantonshaushalts sich teilweise nur indirekt und nur mit gewissen zeitlichen Verzögerungen beeinflussen lassen. Das betrifft insbesondere die Investitionen sowie die Staatsbeiträge.

Für die Regierung kommt der Werterhaltung bzw. der Bereinigung des aufgestauten Unterhalts grundsätzlich eine höhere Wichtigkeit als der Ausweitung des Portfolios zu. Basierend auf der erarbeiteten Zustandsanalyse des kantonalen Immobilienportfolios wird die Regierung im Jahr 2015 vertiefte Abklärungen zu Notwendigkeit und Dringlichkeit von Unterhaltsarbeiten und Erhaltungsinvestitionen treffen und auch auf den Handlungsbedarf im Bereich der Nutzerbedürfnisse eingehen. Sie wird dem Kantonsrat *nach* diesen Abklärungen eine entsprechende Auslegung unterbreiten sowie Möglichkeiten der Finanzierung darstellen. Über die Investitionsplanung 2017-2026 wird die Regierung dem Kantonsrat im AFP 2017-2019 Bericht erstatten.

### **Bundesfinanzausgleich**

Die Beiträge des Ressourcenausgleichs können sich von Jahr zu Jahr aufgrund der kantoneigenen Ressourcenstärke, aber auch aufgrund der Veränderung des gesamten Ressourcenpotenzials aller Kantone ändern. Weitere Unsicherheiten erwachsen aus Forderungen zu Anpassungen am Finanzausgleichssystem seitens der Geberkantone und im Zusammenhang mit der Unternehmenssteuerreform III.

Aufgrund der Prognosen für alle Kantone wird für den Kanton St.Gallen in den Planjahren 2016 bis 2018 im Ressourcenausgleich von einem moderaten Wachstum um jährlich 5 Mio. Franken ausgegangen. Das Ressourcenpotenzial des Kantons St.Gallen dürfte sich gemäss BAK Basel künftig unterdurchschnittlich entwickeln. Die Aufhebung des Mindestkurses könnte diese Entwicklung noch verstärken. Als Exportkanton ist der Kanton SG vom Eurokurs ganz besonders betroffen. Sein Ressourcenpotenzial könnte sich also im Vergleich mit anderen Kantonen schlechter entwickeln. Folge wäre dann, dass uns höhere Mittel aus dem Ressourcenausgleich zufließen werden.

Allerdings bestehen bezüglich der Neudotierung des Bundesfinanzausgleichs in den Jahren 2016-2019 (2. Wirksamkeitsbericht NFA) beträchtliche Unsicherheiten für den Kanton St.Gallen. Sollte sich der bundesrätliche Vorschlag gemäss Bot-

schaft vom September 2014 durchsetzen, würden sich die Transferzahlungen im Ressourcenausgleich um jährlich bis zu 39 Mio. Franken reduzieren. Die Eidgenössischen Räte werden sich im Jahr 2015 abschliessend mit diesem Geschäft befassen. Zwar hat sich der Ständerat der Position der Nehmerkantone angeschlossen, die Finanzkommission des Nationalrates sieht es aber anders. Möglicherweise kommt es dann im Differenzbereinigungsverfahren zu einem Kompromiss. Wir haben also eine Unsicherheit.

### **Haushaltsdisziplin nach wie vor nötig**

Eine solche besteht nach dem 15. Januar 2015 auch bei der Ertragsentwicklung. Gemäss AFP fällt sie mit einem durchschnittlichen jährlichen Wachstum von 2.5 Prozent leicht höher aus als die Aufwandentwicklung. Die mit Abstand wichtigste Ertragsquelle des Kantons stellen dabei die *kantonalen Steuern* dar. Diesen wird ein durchschnittliches jährliches Wachstum von 3.3 Prozent prognostiziert. Ob diese Annahme insbesondere für die juristischen Personen noch stimmt, müssen wir im Hinblick auf die kommenden Budgets im Sommer neu beurteilen.

Der *bereinigte Aufwand* entwickelt sich in den Planjahren mit einer Wachstumsrate von durchschnittlich 2.2 Prozent (gegenüber dem Budget 2015). Die Kosten steigen in verschiedenen Leistungsbereichen, so im öffentlichen Verkehr, in der sozialen Wohlfahrt (Ergänzungsleistungen AHV und IV), im Bildungsbereich, bei den individuellen Prämienverbilligungen sowie im Spitalbereich. Zudem ist aufgrund der grossen Investitionsvorhaben ein markenter Anstieg der Abschreibungen zu bewältigen. Durch die Aufnahme von zusätzlichem Fremdkapital nehmen auch die Passivzinsen bedeutend zu.

Teil der Aufwandsteigerung ist die in Aussicht genommene *Realloohnerhöhung* von 1.0 Prozent im Jahr 2016. Es ist nicht ganz überraschend, dass die bürgerliche Seite angesichts der Entwicklung nach dem Entscheid der Nationalbank einer Realloohnerhöhung kritisch gegenüber steht. In der Tat hat sich die Ausgangslage seit dem 15. Januar 2015 geändert, zumal wir möglicherweise sogar von einer Minusteuerung ausgehen müssen. Dennoch ist zu berücksichtigen, dass die Löhne des

Staatspersonals seit der letztmaligen Reallohnerhöhung im Rahmen des Budgets 2009 nominal nicht mehr erhöht und einzig im 2011 der Teuerung angepasst wurden. Umgekehrt haben gemäss Bundesamt für Statistik die Nominallöhne in der Schweiz (über alle Branchen) seit 2011 durchschnittlich um 0.8 Prozent zugenommen. Dieser Vergleich zeigt, dass unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit des Kantons als Arbeitgeber eine moderate Besoldungsanpassung per 2016 "nicht aus dem Tierbuch" wäre. Dies sehen auch die Personalverbände vor. Nach Jahren der Konsolidierung erwarten sie ein entsprechendes Zeichen; ich hatte dies bereits in der Budgetdebatte in der Novembersession 2014 ausgeführt.

Bezüglich Reallohnerhöhung treffen also zwei Meinungen aufeinander. Die Regierung wird die Situation im Sommer eingehend analysieren und auch Vergleiche mit der Privatwirtschaft anstellen. In der Budgetbotschaft wird sie dazu Ausführungen machen. Es ist uns aber wichtig, dass wir dies in guter Sozialpartnerschaft machen können. Die beantragte Budgetvorgabe von SVP und FDP, das Budget 2016 sei ohne Reallohnerhöhung zu erstellen, schliesst eine solche Möglichkeit aus. Ich kann darin nicht die Kantonsrat Hartmann-Rorschach postulierte Fairness gegenüber den Sozialpartnern erkennen. Denn die Budgetvorgabe entspricht nicht einer gelebten Sozialpartnerschaft, zu der sich der Kanton nach Art. 5 des Personalgesetzes bekannt. Das Personalgesetz sieht ausdrücklich vor, dass die Regierung mit den Sozialpartnern Verhandlungen führen kann. Mit der Gutheissung des Antrags der FDP würde eine Verhandlung von vornherein gar keinen Sinn mehr machen. Ich bitte Sie, dies zu bedenken.

## **Fazit**

Der AFP 2016-2018 stimmt insgesamt zuversichtlicher als seine Vorgänger. Die Konsolidierung des Staatshaushaltes ist auf gutem Weg. Allerdings ist die Eigenkapitaldecke nach wie vor dünn. Der finanzpolitische Handlungsspielraum ist damit nach wie vor gering. Gerade deshalb ist die Aufwandentwicklung gut im Auge zu behalten.



Ganz zum Schluss danke ich dem abtretenden Präsidenten der Finanzkommission, Markus Straub, für die gute Leitung der Finanzkommission und die konstruktive Zusammenarbeit. Seinem Nachfolger, Kurt Alder, wünsche ich Erfolg und sichere ihm gern die Unterstützung des Finanzdepartementes zu.