

**Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 und  
Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits  
des Staatshaushalts**

Kantonsrat, 15. Februar 2011

**Eintretensreferat**

Regierungsrat Martin Gehrer, Vorsteher des Finanzdepartementes

Vor einem Jahr präsentierten wir Ihnen den ersten Aufgaben- und Finanzplan (AFP). Schon damals zeichnete ich ein ziemlich düsteres Bild von der Finanzlage des Kantons. Der Kantonrat nahm dies dann zwar zum Anlass, die Regierung mit einer Verzichtsplanung zu beauftragen. Aber wohl die wenigsten haben unsere Prognose so richtig ernst genommen. Im Gegenteil, es regierte weitherum das "Prinzip Hoffnung". Es werde schon nicht so schlimm kommen, wie die Regierung weismachen wolle.

Und in der Tat: Einiges ist besser gekommen – zum Glück. Die Wirtschaft erholte sich schneller als angenommen und als Folge davon dürfen wir in den nächsten Jahren mit höheren Steuereinnahmen rechnen als noch vor einem Jahr angenommen. So sind die Steuereinnahmen im 2010 rund 62 Mio. Franken höher als budgetiert, was einen positiven Rechnungsabschluss 2010 von ungefähr plus/minus 50 Mio. Franken erwarten lässt.

Trotz dieser erfreulichen konjunkturellen Entwicklung befinden wir uns nach wie vor in einer finanziellen Schieflage. Für mich kommt dies nicht unerwartet und gemäss den Eintretensvoten der Fraktionssprecher scheinen Sie ja inzwischen mehrheitlich auch daran zu glauben. Bei allen Unsicherheiten, die ein AFP zwangsläufig mit sich bringt, lässt sich aufgrund der Faktenlage ja auch nicht wirklich bestreiten, dass der Kanton St.Gallen ein strukturelles Defizit hat. Woher dieses Defizit rührt, da scheiden sich die Geister. Bei aller unterschiedlichen Betrachtung lässt sich zweifellos folgendes sagen:

Der *Aufwand* stieg in den vergangenen Jahren stark an, zu stark, wenn man ihn in Relation zur wirtschaftlichen Entwicklung setzt. Das Wachstum des bereinigten Aufwands lag jeweils über dem Wirtschaftswachstum.

Mit diesem Aufwandwachstum halten die *Erträge* nicht Schritt. Aber nicht wegen der Konjunktur. Das konjunkturelle Defizit ist gering und dürfte im Jahr 2014 völlig wegfallen (S. 51). Wir prognostizieren denn auch Steuererträge, die über dem Best-Case-Szenario des letztjährigen AFP und bereits im Jahr 2014 wieder über dem Niveau von 2008 liegen werden.

Dennoch wirken sich die seit 2007 beschlossenen Steuerentlastungen von jährlich rund 460 Mio. Franken auf die Plandefizite aus. Sie waren massiv, angesichts der damals nicht erwarteten Finanzkrise möglicherweise auch etwas zu massiv. Sie waren aber auch nötig, um den Kanton St.Gallen im Standortwettbewerb attraktiver zu positionieren. Das Resultat gibt uns recht: St.Gallen hat sich im Steuerranking verbessert und rangiert jetzt im Mittelfeld. Im Nachhinein einfach nur die Steuerentlastungen für die finanzielle Schieflage des Kantons verantwortlich zu machen, ist zu kurz gegriffen. Ich erinnere daran: In dieser Amtsdauer reduzierten wir die Steuerbelastung dreimal:

- *III. Nachtrag zum Steuergesetz*, der einen neuen Einkommenstarif und Entlastungen für die juristischen Personen brachte. Der Souverän stimmte in der Volksabstimmung im September 2008 zu. Ich gehe nicht davon aus, dass die SP dem Volk vorwirft, falsch entschieden zu haben:
- *Steuerfussreduktion im 2009*: Die Reduktion des Steuerfusses von 105 % auf 95 % begründeten wir damals mit der NFA und mit dem hohen Eigenkapital. Mit anderen Worten: Wir wollten die Netto-Mehrerträge aus der NFA weitergeben; diese allein machten 6 Steuerprozentpunkte aus. Die weiteren 4 Steuerprozentpunkte waren mit der guten Reservensituation begründet. Die rund 1,1 Mia. Franken Eigenkapital liessen eine Steuerfussreduktion zu, umso mehr als man darin auch ein positives Signal für die sich damals schon ankündigende Abschwächung der Konjunktur erkannte.

SP und Grüne trugen Ende 2008 die Senkung des Steuerfusses mit, wenn auch nur um 7 % (SP) bzw. 6 % (Grüne).

- *Erhöhung der Kinderabzüge*: Sie ging auf eine Initiative der CVP zurück und kostet rund 60 Mio. Franken jährlich. Die Regierung schlug damals in ihrem Gegenvorschlag eine "billigere" Lösung vor. Der Kantonsrat entschied sich für die "teurere" Lösung. Die SP trug die Revision – und zwar die teurere Lösung – mit und verlangte darüber hinaus noch eine Erhöhung des Fremdbetreuungsabzugs.
- Auch dem Ausgleich der *kalten Progression* und den damit verbundenen Mindereinnahmen stimmte die SP zu. Ich wies schon damals darauf hin, dass weitere Kompensationen für den Kanton nicht tragbar seien; der Kantonsrat beschloss solche trotzdem.

Die Gründe für die Plandefizite sind eben weit vielfältiger und eben auch auf der *Aufwandseite* zu finden. Ich denke an:

- Neue Aufgaben, die der Bund den Kantonen übertrug (z.B. Spitalfinanzierung oder Pflegefinanzierung);
- Aufgaben, für die der Kanton im Rahmen der NFA die Verantwortung übernahm und deren Kosten sich sehr dynamisch entwickeln und ein hohes Aufwandwachstum verzeichnen (z.B. Sozialversicherungs- und Behindertenbereich);
- Daneben ist das Aufwandwachstum aber auch selbst gemacht:
  - Investitionen: als Folge der stark gestiegenen Investitionen belasten die Abschreibungen die laufende Rechnung massiv stärker.
  - Staatsbeiträge (vgl. S. 30): Sie steigen von 1,6 Mrd. Franken im Jahr 2011 auf 1,9 Mrd. Franken im 2014 und verzeichnen ein überdurchschnittliches Wachstum.

Das Resultat auseinanderklaffender Aufwände und Erträge sind hohe Plandefizite. Eine Möglichkeit, die Lücke im Haushalt zu schliessen, ist der Bezug von Reserven – solange man solche hat. Bereits der letztjährige AFP zeigte aber, dass das freie

Eigenkapital sehr schnell aufgebraucht wäre. Der Kantonsrat erteilte der Regierung deshalb den Auftrag für eine Verzichtsplanning. Diesem Auftrag kommt die Regierung mit ihren 54 Entlastungsmassnahmen nach, nicht weil sie Spass daran hat und alle Massnahmen gut findet, sondern weil die Massnahmen notwendig sind, wenn der Kanton Ende 2014 finanziell noch handlungsfähig sein will.

Ich wies schon bei früheren Gelegenheiten immer wieder auf die schwierige Lage hin. Man hat aber – wie auch Prof. Kirchgässner im Tagblatt vom 15. Januar 2011 richtig feststellt – unsere eher pessimistischen Erwartungen entweder nicht teilen wollen und auf eine positivere Entwicklung gehofft, oder man hat die Steuerentlastungen und die Kompensationen bewusst hoch angesetzt, um den Kanton zu Ausgabenreduktionen zu zwingen. Auch deshalb braucht es jetzt eine

## **Verzichtsplanning**

Die Regierung schlägt eine Vielzahl von *Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushaltes* vor. Ihre Kritik, es handle sich bei dieser Verzichtsplanning eigentlich gar nicht um Verzicht, ist nur teilweise berechtigt. Rund die Hälfte der 54 Entlastungsmassnahmen bedeuten nämlich einen eigentlichen Leistungsverzicht beim Kanton.

Aber gerade diese Massnahmen sind besonders umstritten und bieten einen Vorgeschmack darauf, was uns erwartet, wenn der Kantonsrat ein zweites Massnahmenpaket in Auftrag geben sollte und dieses keine Lastenüberwälzungen enthalten darf.

Wie auch immer: Fakt ist, dass wir in den Jahren 2012 bis 2014 mit jährlichen Defiziten von 373 bis 468 Mio. Franken rechnen müssten, wenn wir nicht Gegenmassnahmen treffen. Dass Entlastungen in dieser Grössenordnung nicht allein auf der Aufwandseite erzielt werden können, dürfte unbestritten sein. Wir müssen auch die Einnahmeseite zur Behebung der Defizite heranziehen. Dafür spricht auch, dass sowohl die Einnahme- als auch die Ausgabenseite zur Entstehung der Defizite beigetragen haben.

## Lösungsabsicht

Grob lassen sich die Vorschläge der Regierung in drei Kategorien unterteilen:

### 1. Vorläufiger Verzicht auf Steuerentlastungen

Ich habe es gesagt: Die in den letzten Jahren beschlossenen Steuerentlastungen waren zwar massiv, sie haben unseren Kanton aber attraktiver gemacht. Gemäss unserer Steuerstrategie wären eigentlich weitere Steuerentlastungen erforderlich, um bei den

- *Einkommenssteuern* der natürlichen Personen (Bedarf: rund 92 Mio. Franken),
- *Vermögenssteuern* (Bedarf rund 25 Mio. Franken) und den
- *Gewinnsteuern* der juristischen Personen (Bedarf rund 25 Mio. Franken)

auf die Durchschnittsbelastung der Nachbarkantone zu kommen. Angesichts der Finanzlage ist eine solche Entlastung von rund 140 Mio. Franken pro Jahr derzeit nicht machbar. Die Regierung stellte sie deshalb zurück.

Nebst dem Verzicht auf weitere Steuerentlastungen braucht es zur Bereinigung des Defizits ein

### 2. Bündel von rund 100 Einzelmassnahmen

44 dieser Massnahmen sind bereits im AFP enthalten. Sie betreffen ein breites Ausgabenspektrum und reichen von Beitragsreduktionen in der Landwirtschaft und in der Standortförderung über Kürzungen im Bildungsbereich und in der Informatik bis zu Entlastungen im Gesundheitsbereich. Insgesamt reduzieren diese Massnahmen das AFP-Plandefizit um rund 14 Mio. Franken.

Das Herzstück der Vorlage bilden jedoch die 54 Entlastungsmassnahmen auf Seite 54 ff. der Botschaft. Sie entlasten den Staatshaushalt um weitere rund 100 Mio. Franken.

Trotz dieser Entlastungsmassnahmen sowie dem Reservenbezug und einer allfälligen Steuerfusserhöhung verbleibt am Schluss in jedem Planjahr ein Defizit von rund 60 Mio. Franken. Es ist damit rund 30 Mio. Franken höher als es die "Schuldenbremse" zulässt. Mit anderen Worten: Wir müssen zusätzlich zu den Verzichtsmassnahmen noch jedes Jahr 30 Mio. Franken einsparen, was wir mit "restriktiven Budgetvorgaben" zu erreichen versuchen. Faktisch ist dies nichts Anderes als die Vorwegnahme der Budgetvorgaben, die uns der Kantonsrat in den vergangenen Jahren jeweils auferlegte, nur mit dem Unterschied, dass wir im AFP eigentlich gar "keine Luft mehr" sehen. Und die Effizienz lässt sich nicht einfach ständig weiter steigern, ohne dass man den Kanton sozusagen "aushungert".

Wenn Sie die 44 Einzelmassnahmen im AFP, die 54 Entlastungsmassnahmen und die Budgetrestriktion wegen der Schuldenbremse zusammenzählen, kommen Sie auf eine Reduktion des Defizits um insgesamt rund 140 Mio. Franken. Das ist das Doppelte des letzten Sparpakets 2004. Dennoch reicht auch diese Summe nicht, um die Plandefizite aufzufangen. Zum Budgetausgleich braucht es auch Massnahmen auf der Einnahmenseite, sogenannte

### **3. «Lückenschliesser»**

Ich spreche von Bezügen des freien Eigenkapitals und notfalls auch von einer Steuerfusserhöhung. Deren Höhe hängt vom "Restdefizit" ab, das nach den Verzichtsmassnahmen noch verbleibt. Wir haben versucht, dies möglichst genau aufzuzeigen. Aber wie jede Planung ist auch der Aufgaben- und Finanzplan mit verschiedenen Unsicherheitsfaktoren verbunden. Ich denke zum Beispiel an die:

- *Steuererträge*, die wir – auch nach Meinung der Finanzkommission – optimistisch prognostizieren.
- *Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich*: Zahlen vom Bund über die Entwicklung des Ressourcenausgleichs sind nicht bekannt. Wir stützen uns deshalb auf die Prognosen der BAK Basel und rechnen damit, dass der Beitrag an den

Ressourcenausgleich schrittweise zurückgehen wird, von knapp 450 Mio. Franken im laufenden Jahr auf rund 400 Mio. Franken im 2014;

- *Gewinnausschüttungen der Nationalbank.* Im AFP haben wir für die kommenden Jahre den heutigen Beitrag von 102 Mio. Franken eingestellt. Nach den Ankündigungen der SNB kann allerdings nicht ausgeschlossen werden, dass diese Beiträge ab 2012 zurückgehen, im schlimmsten Fall sogar ganz ausgesetzt werden könnten. Das hätte für uns verheerende Folgen. Das Plandefizit würde jedes Jahr um über 100 Mio. Franken ansteigen.

Wir haben also grosse Unsicherheiten und müssen leider trotz Verzichtsmaßnahmen von einem beträchtlichen "Restdefizit" ausgehen. Zur Deckung dieses "Restdefizits" sehen wir zwei Möglichkeiten:

- *Bezug aus dem Eigenkapital:* Dieser Möglichkeit sind aber Grenzen gesetzt: Zum Einen beträgt das freie Eigenkapital Ende dieses Jahres nur noch rund 500 Mio. Franken, bei Plandefiziten von fast 900 Mio. Franken in den Jahren 2012 bis 2014. Zum Anderen lässt sich ein strukturelles Defizit nicht mit Eigenkapitalbezügen "wegzaubern".

Sollte sich im kommenden Jahr bewahrheiten, dass ein Restdefizit in der beschriebenen Grössenordnung droht, darf leider auch eine

- *Erhöhung des Staatssteuerfusses* von derzeit 95% auf 103% im Jahr 2013 kein Tabu mehr sein. Diese hätte jährliche Mehreinnahmen von rund 90 Mio. Franken zur Folge. Der Steuerfuss wäre dann noch immer knapp tiefer als vor gut 2 Jahren.

## **Massnahmenmix**

Wenn ich die Lösungsabsicht der Regierung kurz resümieren darf, so kann man eigentlich von einem "Massnahmenmix" sprechen, der die Einnahmenseite und die Ausgabenseite betrifft:

1. *Verzicht auf weitere Steuerentlastungen* von rund 140 Mio. Franken im Jahr 2014,
2. *Sparmassnahmen und Budgetrestriktionen* von rund 140 Mio. Franken im Jahr 2014
3. *Eigenkapital-Bezug und Steuerfusserhöhung* von zusammen rund 150 Mio. Franken im 2014.

Die drei Kategorien tragen alle zu etwa gleichen Teilen zur Beseitigung der Defizite bei. Und es braucht sie auch alle, auch die Sparmassnahmen. Dass es deswegen im Vorfeld der heutigen Beratung Kritik absetzte, hat die Regierung nicht überrascht. Ich habe alles Verständnis, dass von Sparmassnahmen Betroffene nicht begeistert sind. Auch die Regierung ist ob der Sparmassnahmen nicht erfreut. Wir sehen aber leider keinen anderen Weg zur nachhaltigen Bereinigung der Defizite. Und wir sehen auch keine Möglichkeit, diese Aufgabe bewältigen zu können, ohne dass gewisse Lasten auf andere übergehen. Wir haben uns aber bemüht, diese Überwälzungen so verträglich wie möglich zu gestalten. Dies gilt gerade auch für die

## **Gemeinden**

Auch wenn die Regierung bestrebt war, die Gemeinden so wenig wie möglich zu belasten, liessen sich gewisse Auswirkungen auf die Gemeinden nicht ganz vermeiden. Angesichts der Verflechtungen zwischen Kanton und Gemeinden gerade in Bereichen, welche ein deutliches Kostenwachstum aufweisen, konnten diese Bereiche nicht einfach ausgeklammert werden.

Ich plädiere jedoch dafür, diese Belastungen im grösseren Zusammenhang zu sehen: Der Bund delegierte in den letzten Jahren verschiedene gewichtige Aufgaben an die unteren Staatsebenen, v.a. auch im Zuge der NFA. Der Kanton St.Gallen nahm in vielen Bereichen einen überproportionalen Anteil der Mehrbelastung auf sich, um die Gemeinden zu schonen.

In konstruktiven Gesprächen mit dem Vorstand der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten (VSGP) loteten wir verschiedene Massnahmenbereiche aus und sahen in der Folge von Massnahmen ab, welche für die Gemeinden ein «no go» dargestellt hätten, wie z.B. eine Reduktion der Gemeindeanteile bei den Steuern der juristischen Personen oder eine Mitfinanzierung bei den Ergänzungsleistungen oder eine Reduktion des Ausgleichsfaktors zulasten der finanzschwachen Gemeinden.

In anderen Bereichen kamen wir aber nicht um eine Mehrbelastung der Gemeinden herum. Es sind aber gerade solche Bereiche, wo man die bisherige Regelung als relativ vorteilhaft für die Gemeinden bezeichnen kann, was auch ein Vergleich mit den Regelungen in anderen Kantonen bestätigt.

Zudem darf auch erwähnt sein, dass die Kürzung von Mitteln in einem Umfeld generell steigender Beiträge an die Gemeinden erfolgt. In einzelnen Bereichen ist sogar trotz Kürzung mit weiter steigenden Beiträgen an die Gemeinden zu rechnen. Ich denke in erster Linie an den kantonalen Finanzausgleich: Massnahme 14 sieht zwar eine Reduktion um 10 Mio. Franken vor, aber gemessen an den Zahlen 2013 und 2014. Gegenüber heute werden die Gemeinden sogar mehr erhalten, aber nicht 20 Mio. Franken, sondern "nur" 10 Mio. Franken, während die Einnahmen des Kantons aus dem Bundesfinanzausgleich um 50 Mio. Franken zurückgehen werden.

Ich möchte die Auswirkungen auf die Gemeinden keineswegs verharmlosen. Gemessen an den gesamten Entlastungen scheinen sie mir aber für die Gemeinden verkraftbar, gerade auch, wenn man weiss, dass die Gemeinden nicht zuletzt dank des kantonalen Finanzausgleichs in den letzten Jahren ihre Verschuldung seit 2006 von rund 2'700 Franken um fast 40 % auf rund 1'700 Franken reduzieren und die Gemeindesteuerfüsse in den letzten vier Jahren von durchschnittlich 150 % auf 139 % senken konnten.

Zudem wollen Sie bitte beachten, dass die *Gemeindeanteile an den kantonalen Steuereinnahmen* gemäss unserer Planung in den nächsten Jahren um rund 30 % ansteigen werden. Die Gemeindeanteile an den Steuern der juristischen Personen,

an den Quellensteuern und an den Grundstückgewinnsteuern betragen gemäss Voranschlag 2011 im laufenden Jahr rund 278 Mio. Franken, im Jahr 2014 werden es gemäss AFP rund 364 Mio. Franken, also über 85 Mio. Franken mehr sein.

Die VSGP hat Sie Anfang Februar mit interessanten Überlegungen zu den Kantonsfinanzen bedient. Viele davon sind schlüssig. Allerdings kann man daraus unterschiedliche Schlüsse ziehen. Die VSGP beleuchtet leider nicht, wie sich der Anteil der Gemeinden am Gesamtaufwand entwickelt hat. Und da zeigt sich, dass in den Jahren 1990 bis 2008 die "Zentralisierung" zugenommen hat. Das heisst nichts Anderes, als dass in unserem Kanton – im Gegensatz gerade zum Kanton TG – der Kanton mehr Aufgaben übernommen hat und die Gemeinden entsprechend entlastet wurden.

Ich spreche damit solchen Kostenvergleichen nicht von vornherein jeden Wert ab. Im Gegenteil, die Regierung ist durchaus bereit, zusammen mit den Gemeinden vertiefte Abklärungen zu machen. Die Regierung stellt sich deshalb dem Antrag von Kantonsrat von Kantonsrat Tinner zu Abschnitt II Ziffer 5 nicht entgegen.

Ich denke, das ist auch im Interesse der VSGP, die ja bereit ist, die Auswirkungen bis zu einem gewissen Grad und befristet mitzutragen. Dafür danke ich den Gemeinden. Dass sie sich für ihre Belange nach Kräften einsetzen, kann ich gut nachvollziehen.

## **Antrag**

Sehr geehrte Damen und Herren, ich bitte Sie, auf den Aufgaben- und Finanzplan 2012-2014 sowie auf die Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits des Staatshaushalts einzutreten, den Rückweisungsantrag der Grünen abzulehnen und den Anträgen der Regierung zuzustimmen.