

Voranschlag 2012

Kantonsrat, 29. November 2011

Ein Budget vorzulegen, das eine Steuerfusserhöhung vorsieht, ist nicht populär. Umso höher gewichte ich es, dass die Finanzkommission dem Budget einstimmig und ohne einen einzigen substantiellen Änderungsantrag zustimmt. Ich bin auch froh, dass mit Ausnahme der SVP alle Fraktionen der Steuerfusserhöhung zustimmen – wenn auch ohne Begeisterung und zum Teil auch mit "Bedingungen".

Die grosse Mehrheit der Fraktionen – und offenbar auch die Wirtschaftsgruppe des Kantonsrates – sind zur gleichen Erkenntnis gelangt wie die Regierung, dass es nämlich ohne Steuerfusserhöhung kurz- und mittelfristig nicht gelingen kann, die Finanzen des Kantons ins Lot zu bringen.

Aber wir müssen uns nichts vormachen: Mit der Steuerfusserhöhung allein wäre der Voranschlag 2012 noch längst nicht ausgeglichen. Mit einem Defizit von 28,4 Mio. Franken erfüllt er zwar das gesetzliche Kriterium des "ausgeglichenen Voranschlags" (rote Null). Dieser Ausgleich ist aber nur gelungen, weil die Regierung einen "rigiden Sparhebel" angesetzt hat. Die Finanzkommission hat dies entsprechend anerkannt und es freut mich, dass auch die Fraktionen die Sparanstrengungen würdigen.

Massnahmen auf der Aufwandseite

Denn in der Tat: Die Regierung hat bei den Ausgaben kräftig Hand angelegt – mit Erfolg. Die Ausgaben des Budgets 2012 sind tiefer als in der mutmasslichen Rechnung 2011, und zwar trotz exogen bedingter Kosten für Pflegefinanzierung und Spitalfinanzierung. Dies wiederum spiegelt sich im Aufwandwachstum, das gerade noch 0,8 Prozent beträgt. Von "ungebremstem Ausgabenwachstum", wie in einzelnen Leserbriefen ausgeführt wurde, kann keine Rede sein. Selbst wenn man die Aufwendungen für die ab 2012 "spezialfinanzierten" Gesundheitseinrichtungen

(neue Spitalfinanzierung) hinzuzählt, ist das Wachstum mit 1,7 Prozent moderat. Es liegt deutlich unter dem im Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2012-2014 angenommenen Wachstum von 6,6 Prozent. Insgesamt haben wir den Voranschlag gegenüber den Planzahlen des AFP 2012-2014 um sage und schreibe rund 140 Mio. Franken entlastet.

Das tiefe Ausgabenwachstum wurde nur möglich, weil wir die im Frühling 2011 beschlossenen Massnahmen zur Bereinigung des strukturellen Defizits konsequent umgesetzt und damit rund 80 Mio. Franken eingespart haben. Weitere rund 60 Mio. Franken haben wir durch restriktive Saldovorgaben eingespart. Rund die Hälfte davon (28,5 Mio. Fr.) fällt beim **Personalaufwand** an:

- Verschiebung finanzrelevante Teile
des Personalgesetzes - 13,5 Mio. Fr.
- Reduktion Personalaufwand um 1% - 10,7 Mio. Fr.
- Verzicht auf zusätzliche Stellen - 1,7 Mio. Fr.

Dabei ist der Verzicht auf die insgesamt 26 Stellenbegehren finanzpolitisch motiviert. Nach Auffassung der Regierung sind diese Stellen eigentlich notwendig. Der Verzicht auf diese Stellenschaffungen bzw. deren Aufschub steht denn auch im Widerspruch zu den Absichtserklärungen von Regierung und Kantonsrat, beispielsweise im Bereich der öffentlichen Sicherheit, der Energieförderung oder der Bearbeitung der Investitionsvorhaben.

Verzichtet wurde des Weiteren auf eine allgemeine Anpassung der Besoldung an die Teuerung und auf eine Realloohnerhöhung, wie sie von den Personalverbänden gefordert wurde. Beides wäre mit der jetzigen Finanzsituation nicht zu vereinbaren. Entgegen kommt uns, dass wir auf dieses Jahr die Teuerung mehr als ausgeglichen haben (0,7 %) und das indexierte Besoldungsniveau des Kantons mit 106,1 Punkten dank der absehbaren mässigen Preisentwicklung auch Ende 2012 noch *über* dem Landesindex der Konsumentenpreise liegen dürfte. Nichtsdestotrotz wird aber die auf 2009 gewährte Realloohnerhöhung durch den Verzicht auf den Teuerungsausgleich "angeknabbert".

Festhalten will die Regierung am Stufenanstieg sowie an den Beförderungsquoten (0,4 %) und den ausserordentlichen Leistungsprämien (0,3 %). Verschiedene Departemente werden diese Quoten allerdings nicht voll ausschöpfen können, weil sie sonst ihre Saldovorgaben nicht einhalten können.

Stagnierende Steuererträge und andere Mindereinnahmen

Warum konnte es trotz dieser Einsparungen nicht gelingen, ein Budget zu präsentieren, das ohne "Griff" in die Reserven (200 Mio.) und ohne Steuerfusserhöhung auskommt? Die Gründe liegen auf der Ertragsseite. Was sich derzeit an der Währungsfront und in der (Export-)Wirtschaft abspielt, bleibt nicht ohne Wirkung auf den Kanton.

Die im AFP 2012-2014 prognostizierten Steuererträge – insbesondere jene der juristischen Personen – sind zu optimistisch eingeschätzt. Der Wirtschaftsaufschwung des Vorjahres hat sich nicht wie erhofft fortgesetzt. Statt des prognostizierten Anstiegs der steuerbaren Gewinne verzeichnen die St.Galler Unternehmen im Durchschnitt stagnierende, wenn nicht sogar leicht rückläufige Gewinne. Dies macht sich im Voranschlag 2012 eins zu eins in den Steuererträgen der juristischen Personen bemerkbar.

Die Situation wird noch erheblich dadurch verschärft, dass wir trotz der kürzlich neu vereinbarten Richtwerte für die Gewinnausschüttungen der Nationalbank im 2012 mit einem Totalausfall der Gewinnausschüttungen rechnen müssen. Dies allein hat einen Einnahmefall von über 100 Mio. Franken zur Folge. Insgesamt ist im Jahr 2012 von Mindereinnahmen von rund 200 Mio. Fr. auszugehen (gegenüber AFP 2012):

- Gewinnausschüttungen Nationalbank - 100 Mio. Fr.
- Minderertrag kantonaler Steuerertrag - 76 Mio. Fr.
- Minderertrag Anteil direkte Bundessteuern - 11 Mio. Fr.
- Mindereinnahmen NFA - 18 Mio. Fr.
- Vermögenserträge (Dividenden SGKB, SAK) - 8 Mio. Fr.

Rechnungsergebnis 2011

Die schwierige Finanzlage zeichnet sich bereits im laufenden Jahr ab. Anders als in den Vorjahren muss ich diesmal eine deutliche Verschlechterung in Aussicht stellen. Die mutmassliche Rechnung 2011 weist bei Eigenkapitalbezügen von rund 180 Mio. Franken auf ein Defizit von rund 90 Mio. Franken hin. Das Defizit liegt damit rund 60 Mio. Franken über dem budgetierten Defizit. Gemäss neuesten Zahlen sieht es sogar noch etwas schlechter aus. Die Gründe liegen auch hier hauptsächlich bei substantiell tieferen Steuer- und Vermögenseinnahmen, die insbesondere infolge des starken Frankens und gedämpfter Gewinnerwartungen unter den Budgetzahlen bzw. sogar leicht unter den Vorjahreszahlen liegen dürften.

Staatssteuerfuss

Vor diesem Hintergrund sind Massnahmen auf der Ertragsseite unumgänglich. Um das ausgeglichene Budget sicherzustellen, beantragt die Regierung eine Erhöhung des Staatssteuerfusses von 95 auf 105 Prozentpunkte. Damit wird die Steuerfussreduktion aus dem Jahr 2009 rückgängig gemacht. Gleichzeitig werden die Bemühungen um eine Verbesserung der Stellung des Kantons im schweizerischen Steuerwettbewerb vorerst ausgesetzt – es bleibt jedoch abzuwarten, inwiefern sich der Steuerwettbewerb nicht auch in anderen Kantonen verlangsamen wird. Daneben bleibt zu bedenken, dass die zahlreichen tarifarischen Entlastungen im Zuge der Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre von der Steuerfusserhöhung unangetastet bleiben. Nach wie vor profitieren Familien von höheren Kinderabzügen und Unternehmen von tieferen Gewinnsteuern. Von den jährlichen Entlastungen von rund 760 Mio. Franken (450 Mio. Kanton, 275 Mio. Gemeinden, 35 Mio. Kirchen), welche die kantonalen Steuergesetzrevisionen und Steuerfussreduktionen der Jahre 2007 bis 2010 gebracht haben, bleiben rund 660 Mio. Franken erhalten.

Reservenbezug

Neben der Erhöhung des Steuerfusses muss als zweite ertragsseitige Massnahme ein weiteres Mal auf die Reserven zurückgegriffen werden. Im Voranschlag 2012 sind Bezüge aus dem freien Eigenkapital von insgesamt 200 Mio. Franken enthalten. Streng genommen wird damit der vom Kantonsrat vorgegebene maximale Bezug von 100 Mio. Franken überschritten. Zu berücksichtigen ist allerdings das Zugeständnis des Kantonsrates, allfällige Ausfälle der Nationalbank durch höhere Eigenkapitalbezüge abzudecken. Der um 100 Mio. Franken höhere Eigenkapitalbezug deckt nun gerade diese Ausfälle.

Ausblick

Die provisorisch vorliegenden Planzahlen des AFP 2013-2015 weisen auf eine anhaltend schwierige Finanzlage hin. Gestützt auf erste provisorische Rohdaten und ausgehend von einem Steuerfuss von 105 Prozent rechnen wir im Jahr 2013 mit einem Defizit von rund 275 Mio. Franken, in den Jahren 2014 und 2015 mit Defiziten von jeweils knapp über 300 Mio. Franken. Allfällige Gewinnausschüttungen der Nationalbank sind nicht berücksichtigt.

Zwar ist die Wirkung des im Februar 2011 beschlossenen ersten Sparpakets und der weiteren, im Budgetprozesses vorgenommenen Einsparungen sichtbar. Die reduzierten oder möglicherweise auch ganz ausbleibenden Gewinnausschüttungen der Nationalbank sowie die gebremste Dynamik bei den Steuererträgen heben die Entlastungen auf der Aufwandseite aber wieder auf. Dazu kommt, dass in verschiedenen Bereichen derzeit mit erheblichen Mehraufwendungen gerechnet wird, so im Spitalbereich, wo insbesondere der schrittweise bis auf 55 Prozent ansteigende Finanzierungsanteil des Kantons ins Gewicht fällt (Mehrkosten ansteigend bis fast 40 Mio. Franken pro Jahr). Grösse Aufwandsteigerungen weisen auch die soziale Wohlfahrt (Ergänzungsleistungen, Staatsbeiträge an die Behinderteneinrichtungen), die tertiäre Bildung und der öffentliche Verkehr auf.

Zu bedeutenden Mehrkosten führen im Weiteren die Revision der Versicherungskassen sowie die Umsetzung des finanzwirksamen Teils der Personalverordnung. Sodann liegt der Abschreibungsaufwand des Jahres 2015 infolge der hohen Investitionstätigkeit um rund 100 Mio. Franken über dem Niveau von 2012.

Aufgrund des rückläufigen Bestands des freien Eigenkapitals auf rund 270 Mio. Franken per Ende 2012 ist ein Budgetausgleich durch Reservenbezug nur noch sehr beschränkt möglich. Auch kann mit der Erhöhung des Steuerfusses um 10 Prozentpunkte die Finanzierungslücke nur zum Teil geschlossen werden. Weitere Sparanstrengungen sind deshalb unumgänglich und es ist kein Geheimnis, dass der Umfang der vom Kantonsrat beschlossenen 50 Mio. Franken dafür bei Weitem nicht ausreichen wird.

Die Regierung hat den Auftrag für die Ausarbeitung des Sparpakets II deshalb ausgeweitet. Es ist wohl das erste Mal, dass die Regierung aus dem Kreis des Kantonsrates dafür gescholten wird, dass sie den Lead übernommen hat. Eigentlich müsste es doch das gemeinsame Ziel von Regierung und Kantonsrat sein, den Kantonshaushalt so zu stabilisieren, dass sich der erwartete Aufwand und der erwartete Ertrag langfristig die Waage halten.

Um das notwendige Entlastungsvolumen zu erreichen, müssen die staatlichen Leistungen und Aufgaben grundsätzlich ebenso hinterfragt und überprüft werden wie die Planwerte der Finanzplanung oder die Abschreibungsregeln und die Schuldenbremse. Dazu werden **externe Gutachter** Grundlagen erarbeiten. Die Regierung hat entsprechende Studienaufträge erteilt, so wie es sinngemäss auch die Motion 42.11.27 "Externe Prüfung und Vergleich von kantonalen Aufgaben und Ausgaben" verlangt und wie es auch die Finanzkommission mehrfach diskutierte.

Dabei geht es darum, die künftigen relevanten Kostentreiber zu eruieren und nachhaltig auf die Kostenentwicklung Einfluss zu nehmen. Diese Arbeiten stellen eine grosse Herausforderung für alle Beteiligten dar. Es sind Entscheide von grosser Tragweite zu fällen. Sie müssen sorgfältig und nicht unter unverantwortbarem Zeitdruck erarbeitet werden. Die Regierung wird dem Kantonsrat das Sparpaket II des-

halb nicht schon auf die Frühjahrsession, sondern erst auf die Junisession 2012 vorlegen können.

Parallel um Sparpaket II arbeiten wir am Wirksamkeitsbericht zum Finanzausgleich 2012 und bearbeiten die Themenbereiche der Aufgabenerfüllung weiter. Diese drei Projekte haben grosse Abhängigkeiten untereinander. Es ist wichtig, Doppelspurigkeiten und Widersprüchlichkeiten zu vermeiden. Um die Abwicklung und Koordination aller Projekte möglichst reibungslos sicherzustellen, hat die Regierung eine besondere Projektorganisation getroffen und eine Koordinationsgruppe Leistungen und Finanzen (KLuF) eingesetzt. Es ist vorgesehen, dass die Gemeinden bei der Umsetzung einzelner Teilprojekte mitarbeiten, wie sie dies schon im Projekt der Aufgabenteilung bzw. Aufgabenerfüllung gemacht haben.

Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte, ich bitte Sie, den Anträgen der Regierung zuzustimmen.