

"Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen" (40.12.02)

Kantonsrat, 3. Juni 2012

Eintretensreferat des Vorstehers des Finanzdepartementes

Ich teile die Meinung der Vorredner: Der Postulatsbericht hat keinen direkten Zusammenhang zum Sparpaket II. Dennoch können aus ihm Schlussfolgerungen abgeleitet werden, die auch für das Sparpaket II und für zukünftige finanzpolitische Entscheidungen von Belang sind. In der Gewichtung dieser Schlussfolgerungen sind sich die Fraktionen allerdings – erwartungsgemäss – nicht einig.

Im Postulatsbericht haben wir bewusst auch die Entwicklung der öffentlichen Abgaben auf der Stufe der politischen Gemeinden dargestellt, obwohl dies die Postulanten nicht gefordert hatten. Diese Ausweitung war erforderlich, um aufzuzeigen, wo die Entwicklungen von Kanton und Gemeinden während der letzten zehn Jahre unterschiedlich waren und welche die Gründe dafür sind.

Trotz seines beachtlichen Umfangs enthält der Postulatsbericht Lücken. So beschränkt er sich bei den Gebühren im Wesentlichen auf die Darstellung der Verwaltungsgebühren, also jener Gebühren, die für die Inanspruchnahme staatlicher Leistungen geschuldet sind. Nicht Teil des Berichts sind hingegen jene Entgelte, die zwar formalrechtlich als Gebühren gelten, wirtschaftlich betrachtet jedoch "Preise" für die Leistungen einer öffentlichen Institution sind. Ich spreche von Spitaltaxen, Schulgeldern, Strom- und Wasserversorgungsgebühren. Für derartige Taxen verfügen wir nur teilweise über das entsprechende Datenmaterial.

Ein spezielles Augenmerk haben wir im Bericht auf die Auswirkungen für die Abgabepflichtigen gelegt. Wir wollten zeigen, wie der einzelne *Steuerpflichtige* von den Steuerentlastungen der letzten Jahre betroffen ist bzw. davon profitierte. Die Auswirkungen auf den einzelnen *Gebührenzahler* haben wir indessen bewusst nicht dargestellt, weil die Gebühren – im Unterschied zu den Steuern – nicht voraussetzungslos geschuldet sind, sondern immer eine Abgabe für eine *bezogene* Leistung darstellen. Die Betroffenheit des einzelnen Gebührenpflichtigen hängt also letztlich immer von den Leistungen ab, die er vom Staat bezieht.

Ich will an dieser Stelle nicht näher auf die Ergebnisse im Einzelnen eingehen. Hingegen liegt es mir daran, einige Schlussfolgerungen anzusprechen, welche die Regierung aus dem Bericht ableitet:

1. Im Vergleich zu den Steuereinnahmen (rund 3 Mrd. Franken im Jahr 2010, Kanton und Gemeinden) kommt den ausgewerteten Gebühreneinnahmen (rund 230 Mio. Franken) eine klar untergeordnete Bedeutung zu, und zwar sowohl beim Kanton als auch bei den Gemeinden.
2. Die theoretischen Mindereinnahmen bei den Steuern infolge der Steuerentlastungen ab 2007 belaufen sich auf rund 850 Mio. Franken bei Kanton und Gemeinden zusammen. Davon tragen der Kanton 65 %, die Gemeinden 35 %.

Auf der anderen Seite nahmen die Gebühreneinnahmen seit 2001 um nicht einmal 50 Mio. Franken zu. Gemessen an den Gesamteinnahmen zwischen 1990 und 2008 gingen die Gebühren prozentual sogar zurück, was neben dem Kanton St.Gallen nur noch auf den Kanton Zug zutrifft. Mit anderen Worten: Die Zunahme der Gebühren konnte und kann die Steuermindereinnahmen der letzten Jahre nicht einmal ansatzweise kompensieren.

Die Zunahme der Gebühreneinnahmen in den letzten 10 Jahren war primär mengenbestimmt. Tarifierpassungen waren eher die Ausnahme. Gebührensenkungen drängen sich vor diesem Hintergrund nicht auf, umso mehr nicht, als St.Gallen gemäss dem vom EFD veröffentlichten Gebührenvergleich einen Index von 85 % (Kanton und Gemeinden) erreicht, was darauf hinweist, dass die Gebühren insgesamt nicht ganz kostendeckend sind. Umgekehrt drängen sich

3. auch keine Gebührenerhöhungen auf, zumal St.Gallen im Vergleich mit anderen Kantonen eine eher höhere Gebührenbelastung aufweist. Dies ist mit ein Grund, weshalb die Regierung keinen Handlungsbedarf für eine Anpassung des Gebührentarifs erkennt und auch die im Bericht «Kommunale Abgaben auf dem Grundeigentum» (40.10.06) angetönten Unterschiede der Beurkundungs- und Grundbuchgebühren im Vergleich zu den Nachbarkantonen nicht weiter referenzierte.

4. Die Entwicklung der Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden aus st.gallischen Steuern verlief nicht synchron. Von 2001 bis 2010 stiegen sie:
- beim Kanton um 3,2 %
 - bei den Gemeinden um 13 %

Damit belaufen sich die Mehreinnahmen aus den st.gallischen Steuern beim Kanton auf nicht einmal die Hälfte der Teuerung. Dieses Missverhältnis verdeutlicht sich noch, wenn man die Steuereinnahmen mit dem Aufwandwachstum vergleicht:

- beim *Kanton* steht den 3,2 % Steuermehreinnahmen seit 2001 ein bereinigtes Aufwandwachstum von 36 % gegenüber,
- während den Steuermehreinnahmen der *Gemeinden* von 13 % ein Aufwandwachstum vom 12 % gegenüber steht.

Daraus kann man nun aber nicht einfach ableiten, der Kanton habe schlecht gewirtschaftet. Vielmehr hat der Kanton in diesen Jahren auch grosse Mehrausgaben übernommen. Ich denke an die Übernahme der Berufsschulen, die Alleinflanzierung der Ergänzungsleistungen, die Spitalfinanzierung oder die Pflegefinanzierung. Auf der anderen Seite ist aber ebenso einzuräumen, dass die Gemeinden ein gutes Kostenmanagement pflegen und ihre Kosten im Griff halten.

5. Der Bericht zeigt klar, dass die gewollten Steuersenkungen für die Steuerpflichtigen zu spürbaren Entlastungen geführt haben. Dies gilt sowohl bei den Einkommens- und Vermögenssteuern der natürlichen Personen als auch bei den Gewinn- und Kapitalsteuern. Profitiert haben neben den juristischen Personen v.a. Familien sowie Steuerpflichtige mit hohen und tiefen Einkommen. Eher auf der Strecke blieb der Mittelstand.
6. Insgesamt hat sich der Kanton St.Gallen trotz der namhaften Steuerentlastungen nicht wesentlich besser positionieren können. Bei den Hauptgruppen der Einkommenssteuerpflichtigen liegt er immer noch im mittleren oder gar hinteren Mittelfeld. Spürbar besser positioniert ist er lediglich bei Verheirateten mit Kindern. Bei den juristischen Personen lassen die Entlastungen den Kanton St.Gallen schweizweit ebenfalls nach wie vor nur im Mittelfeld positionieren.

Dass der Kanton St.Gallen trotz teils massiver Entlastungen seine interkantonale Position nicht entscheidend verbessern konnte, ist darauf zurückzuführen, dass im gleichen Zeitraum auch die meisten anderen Kantone ihre Steuerbelastungen ebenfalls deutlich reduziert haben.

7. Ein die bürgerliche Mehrheit vielleicht überraschendes Bild zeichnet der Bericht von der Fiskalquote¹. So lag die Fiskalquote des Kantons im Jahr 2010 fast 15 % unter derjenigen des Jahres 2001. Bei den Gemeinden ging die Fiskalquote von 2001 bis 2010 um rund 6,5 Prozent zurück, was insgesamt einen Rückgang der Fiskalquote von Kanton und Gemeinden zusammen im Betrachtungszeitraum von rund 10 % ergibt.
8. Gestützt auf die Ergebnisse des Postulatsberichts kann man sich fragen, ob das verfügbare Steuersubstrat, gemessen an den Aufgaben, zwischen Kanton und Gemeinden noch richtig aufgeteilt ist. Aufwand- und Fiskalquote weisen darauf hin, dass dies wohl nicht mehr zutrifft.

Soll diesbezüglich eine Korrektur erfolgen, so bietet sich auf der Aufwandseite eine Verschiebung von Aufgaben bzw. Kosten und auf der Einnahmenseite am ehesten eine Neuverteilung der Kantons- und Gemeindeanteile an den Zuschlägen zu den Gewinn- und Kapitalsteuern sowie zu den Grundstückgewinnsteuern. Bezüglich Neuverteilung des Steuersubstrats stellt die Regierung weder im Postulatsbericht noch im Sparpaket II entsprechende Anträge. Die VSGP hat ja auch schon frühzeitig signalisiert, dass dies nicht verhandelbar sei. Die Regierung hat dies beherzigt.

Auf der anderen Seite macht der Bericht aber ebenso klar, dass aufgrund der Entwicklung bei den öffentlichen Abgaben von Kanton und Gemeinden die im Sparpaket II vorgeschlagene Kostenbeteiligung der Gemeinden von 20 Mio. Franken alles andere denn übertrieben ist.

Ich danke Ihnen für die Kenntnisnahme des Berichts.

¹ Fiskalquote = Verhältnis der Einnahmen aus Steuern und Gebühren zum kantonalen Bruttoinlandprodukt.