

Kantonsratsbeschluss über Massnahmen zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts (Sparpaket II)

Kantonsrat, 6. Juni 2012

Eintretensreferat

Die Medien haben uns eine lange Spardebatte vorausgesagt. Sie dürften damit richtig liegen. Ein Sparpaket in dieser nie dagewesenen Grössenordnung von 200 Mio. Franken muss zu heftigen Debatten führen. Die Meinungen über einzelne Massnahmen sind zwangsläufig genauso geteilt wie Ihre Meinung, ob nun die Steuerentlastungen, das Ausgabenwachstum oder die vom Bund übernommenen neuen Ausgaben (Spitalfinanzierung, Pflegefinanzierung) Ursache des Haushaltsdefizits sind. Diese Diskussion haben wir beim AFP 2013-2015 geführt und wir können sie noch lange fortführen – wir werden uns diesbezüglich nie einig. Gleichwohl lässt sich nicht wegdiskutieren, dass der Kanton St.Gallen in die Zukunft betrachtet ein zu hohes Ausgabenwachstum verzeichnet und auf der anderen Seite auch mit einem Einnahmenproblem zu kämpfen hat. Gerade deshalb braucht es zur Stabilisierung des Staatshaushalts ein Sparpaket, das bei Ausgaben *und* bei den Einnahmen ansetzt.

Wie gross die Einsparungen auf der Ausgabenseite sein sollen, müssen wir aber eigentlich nicht mehr diskutieren. Sie haben uns die Grössenordnung von 200 Mio. Franken vorgegeben, und zwar erst vor gut drei Monaten bei der Beratung des AFP.

Sie wussten schon damals, dass ein Sparpaket in dieser Grössenordnung nicht ohne "tiefe Spuren" über die Bühne gehen wird. Insbesondere wusste dies die Finanzkommission; sie verzichtete nämlich ganz bewusst darauf zu definieren, was unter dem Begriff "Sparwirkung (...) von mindestens 200 Mio. Franken" genau zu verstehen ist. Sie überliess diese Definition ganz bewusst der Regierung.

Die Regierung hat die "Sparwirkung" so definiert, wie es die Finanzkommission erwartete, nämlich "offen". Das Sparpaket II enthält deshalb auch nicht nur echte Sparmassnahmen, sondern auch Sondereffekte, Übergangsmassnahmen und ertragsseitige Massnahmen. Dieser Massnahmenmix nennt sich denn auch "Paket zur dauerhaften Stabilisierung des Staatshaushalts".

Das Paket entlastet den Staatshaushalt, nachhaltig und spürbar. Es zeigt aber auch auf, dass trotz Sparpaket I und II und Kürzungen im Budget 2012 noch eine Finanzierungslücke von rund 80 Mio. Franken bestehen bleibt. Ich wundere mich darüber, dass sich Herr Kantonsrat Alder darüber wundert. Es ist doch eine Milchbüchlein-Rechnung: Wir haben im Jahr 2015 gemäss AFP ein Defizit von rund 300 Mio. Franken. Der Kantonsrat erteilt einen Sparauftrag von 200 Mio. Franken, nota bene ohne zu sagen, wo gespart und wo nicht gespart werden soll. Da verbleibt eine Lücke von 100 Mio. Franken. Dass diese ertragsseitig gefüllt werden soll, hat der Kantonsrat ja selber vorgegeben. Sonst hätten er der Regierung einen Sparauftrag von 300 Mio. Franken erteilen müssen.

Nun, ich bin auch kein Freund von Steuererhöhungen. Aber ich sehe keine andere Lösung, es sei denn, der Kantonsrat ginge heute und morgen noch über seine eigene Sparvorgabe hinaus und beschliesse zusätzliche Sparmassnahmen. Übrigens hatte selbst die Finanzkommission noch vor einem halben Jahr bei der Beratung des Voranschlags 2012 durchaus zurecht erkannt, dass die damals beantragte Steuerfusserhöhung um 10 Prozentpunkte eher knapp bemessen sei. Sie diskutierte sogar eine Erhöhung, die über den Antrag der Regierung hinausging. Bei der Beratung des Voranschlags 2013 wird sie dann wieder Gelegenheit haben, über den Steuerfuss zu beraten, zumal die Regierung nicht darum herumkommen wird, eine nochmalige Steuerfusserhöhung zu beantragen. Nicht eintreten will die Regierung jedoch auf die Forderungen der SPG-Fraktion, die Steuerentlastungen für die juristischen Personen und die Steuerpflichtigen mit hohem Einkommen seien rückgängig zu machen.

Daraus kann man nun aber entgegen der Aussage von Kantonsrat Wick nicht ableiten, "die Reichen würden verschont". Eine Steuerfusserhöhung hat sehr wohl Auswirkungen gerade für Steuerpflichtige mit hohem Einkommen, denn diese werden durch eine Steuerfusserhöhung am meisten belastet.

Sparpaket II

Ich werde mich an dieser Stelle nicht zu einzelnen Massnahmen äussern. Dazu ist dann Gelegenheit bei der Spezialdiskussion. Aber ich möchte gezielt einzelne Aspekte herausgreifen, die meine Vorredner angesprochen und die auch im Vorfeld hohe Wogen geworfen haben.

Wie aus Seite 14 der Botschaft hervorgeht, sind die ertragsseitigen Massnahmen nicht Bestandteil des eigentlichen Sparpakets II. Das eigentliche Sparpaket umfasst den schraffierten Teil auf Seite 14 der Botschaft und beträgt 200 Mio. Franken.

Sparwirkung

In der Finanzkommission und auch von einzelnen Vorrednern wurde die *effektive* Sparwirkung des Sparpakets II kritisiert. Bei enger Auslegung des Begriffs "Sparen" ist diese Kritik nicht ganz unberechtigt. Das Sparpaket führt nicht dazu, dass der Gesamtaufwand gegenüber heute zurückgeht. Im Gegenteil, der Gesamtaufwand steigt trotz Sparmassnahmen weiter an, aber deutlich weniger stark als im AFP 2013-2015 angenommen. Mit anderen Worten: Das Sparpaket bremst das Ausgabenwachstum, dies aber spürbar und nachhaltig. Statt eines bereinigten jährlichen Aufwandwachstum von durchschnittlich 3,8 % in den Jahren 2012 bis 2015 verzeichnen wir noch ein bereinigtes Wachstum von 1,9 % pro Jahr. Das Aufwandwachstum wird also gegenüber dem AFP um die Hälfte reduziert.

Ausgewogenheit

Zugegeben, die "Bremswirkung" ist nicht bei allen Departementen gleich. Dies trug uns den Vorwurf ein, das Sparpaket II sei nicht ausgewogen, zumal es nicht alle Departemente gleich betreffe und innerhalb der Departemente – insbesondere beim Bildungsdepartement – zu unbegründeten Verzerrungen zwischen Ämtern führe. Zuweilen wurde sogar der Vorwurf erhoben, einzelne Departemente hätten die "Arbeit verweigert" bzw. den Sparauftrag nicht ernst genommen.

Meine Damen und Herren, das trifft so nicht zu. Alle Departemente haben den Auftrag ernst genommen und ihren Teil zum Sparpaket II beigetragen. Aber natürlich sind unter dem Strich nicht alle Departemente prozentual und betragsmässig gleich betroffen – und zwar gewollt.

Die Regierung hat bewusst nicht die "Rasenmäher-Methode" verwendet, sondern sie hat die Sparvorschläge der Departemente beurteilt und nach deren Auswirkungen gewichtet. Und uns war immer klar, dass ein Sparpaket von 200 Mio. Franken nicht

ohne Spuren über die Bühne gehen wird. Ich habe Ihnen – auch wenn es, wie Kantonsrat Hartmann zurecht bemerkt, eine Floskel ist – schon beim ersten Sparpaket im letzten Jahr vorausgesagt, dass ein weiteres Sparpaket sehr "weh tun" wird.

Meccano

Wie ist die Regierung vorgegangen? Die Departemente hatten Entlastungsvorschläge vorzulegen, welche den Aufwand im Jahr 2015 auf dem Stand 2012 plafonieren. Und als Zielvorgabe mussten sie dieses Entlastungsvolumen noch um 20 % erhöhen.

Die Departemente haben ihre eigenen Entlastungsvorschläge dann zu Handen der Regierung kommentiert (Auswirkungen, Vorgehen, Folgen, Risiken usw.). Die Regierung hat dann abgewogen und die Vorschläge entweder ins Sparpaket II aufgenommen, als Ersatzmassnahme aufgeführt oder von vornherein gestrichen. Sie hat dabei auch berücksichtigt, was die Departemente schon bei früheren Sparpaketen beigetragen haben. Die Regierung hat also bewusst nicht alle Departemente über den gleichen Leist gezogen. Dies wäre ja auch widersinnig, zumal die Departemente völlig unterschiedlich von gebundenen Ausgaben betroffen sind.

Mitwirkung Ämter und Institutionen

Hauptelement des Sparpakets II sind die Kürzungsmassnahmen im Umfang von 100 Mio. Franken. Diese wurden von den Departementsleitungen in Zusammenarbeit mit den Ämtern und den betroffenen Institutionen erarbeitet. Dass nicht alle Institutionen vom Sparauftrag begeistert waren, versteht sich von selbst. Aber wichtig ist, dass sie selber in die Erarbeitung einbezogen waren, insbesondere auch die Berufsschulen.

Zudem sind einzelne Kürzungsmassnahmen Zielwerte, zum Beispiel bei der Kürzung der Forschungsbeiträge für das Kantonsspital (K50). Sollte sich dies nicht wie vorgesehen umsetzen lassen oder mit zu grossen Nachteilen verbunden, werden im Voranschlag 2013 gewisse Korrekturen gemacht werden müssen.

Personal

Neben den Kürzungsmassnahmen in den Departementen enthält das Sparpaket II auch Querschnittsmassnahmen mit Wirkung über alle Departemente. Im Wesentlichen handelt es sich dabei um Massnahmen bei der Informatik, beim Immobilienmanagement und v.a. beim Personal.

Die Regierung hat sich bei Kürzungen zu Lasten des Personals ganz bewusst Zurückhaltung auferlegt. Der Kanton St.Gallen weist schon heute einen schlanken Personalbestand auf. Zudem hat das Personal mit 30 Mio. Franken bereits beim Sparpaket I einen wesentlichen Sparbeitrag geleistet. Die Einsparmöglichkeiten sind damit ausgereizt, zumindest solange der heutige Leistungsauftrag bestehen bleibt. Und bis heute habe ich diesbezüglich vom Kantonsrat nichts Anderes gehört.

Auch wenn sich die Regierung Zurückhaltung beim Personal auferlegt hat, kommt das Personal nicht ungeschoren davon:

- Abbau von 1300 Stellenprozente (1.4 Mio. Franken)
- Restriktive Vorgaben für die Schaffung neuer Stellen
- keine Realloohnerhöhung und kein Teuerungsausgleich bis und mit 2015
- keine neuen Stellen als Kompensation der mit dem neuen Personalrecht gewährten zusätzlichen Ferientage und des Vaterschaftsurlaubs (70 wurden seinerzeit dafür in Aussicht gestellt)
- Ultimo ratio: Stufenanstieg (allenfalls Massnahme VA 2013).

Darüber hinaus haben verschiedene Kürzungsmassnahmen indirekte Auswirkungen auf das Personal. Ich denke etwa an erweiterte Berufsaufträge für Lehrpersonen an den Berufsfachschulen oder Einsparungen an Personal durch die verstärkte Automatisierung von Veranlagungsprozessen im Steueramt.

Festhalten möchte die Regierung jedoch an den 26 Stellen, die vom Voranschlag 2012 in den AFP 2013 vorschoben wurden. Nach dem Vorschlag der Finanzkommission sollen 23 dieser Stellen nun doch nicht gewährt werden. Das hätte empfindliche Folgen. Denken Sie an die Sicherheit, wo 10 Stellen bei der Polizei nicht geschaffen werden könnten. Oder denken Sie an die ausserkantonalen Hospitalisationen, wo das Gesundheitsdepartement ohne Personalressourcen nur noch Stichproben bei den Abrechnungen machen kann, auf die Gefahr hin, dass dem Kanton dadurch namhafte Einnahmen

verlustig gehen. Oder denken Sie an das Energiemanagement, das sich ohne Personalressourcen nicht verbessern lässt. Das Baudepartement könnte also das Energiemanagement, wie es in K40 angedacht ist, nicht aufbauen und die entsprechende Entlastung nicht erreichen.

Wenn Sie also dem Antrag der Fiko (K 53) zustimmen, muss sich die Regierung vorbehalten, im Voranschlag 2013 auf einzelne dieser Stellen zurückzukommen. Die Regierung erwartet dann eine wohlwollende Neubeurteilung durch den Kantonsrat, so wie es die Finanzkommission für allfällige Stellenschaffungen beim Steueramt bereits in Aussicht gestellt hat.

Beteiligung Gemeinden

Ein Wort zur Beteiligung der Gemeinden: Das Sparpaket II sieht eine Beteiligung der Gemeinden von 20 Mio. Franken vor. Die Regierung hat mit dem Vorstand der VSGP einen konstruktiven Dialog über das Sparpaket II geführt. Der VSGP-Vorstand hat Bereitschaft signalisiert, Mehraufwendungen im Umfang von 20 Mio. Franken zu übernehmen. Dass es nicht mehr wurde, ist einerseits dem Verhandlungsgeschick des VSPG-Vorstands zu verdanken, andererseits aber auch der Erwartung der Finanzkommission, dass wir bei Massnahmen mit Bezug auf die Gemeinden Mass halten. Dies haben wir mehr als getan, fragen Sie meine Kollegin und meine Kollegen in der Regierung.

Ich danke Kantonsrat Tinner für die vorhin wiederholte Bereitschaft der VSGP, beim Sparpaket II mitzutragen, auch wenn er sich heute nicht mehr konkret zum Volumen des Mittragens äusserte.

Wenn nun einzelne Gemeindepräsidenten die Beteiligung der Gemeinden für überhöht halten, so kann ich dies aus dem Gesichtswinkel der Gemeindebehörden zwar nachvollziehen. Mir geht es gelegentlich nicht anders, wenn der Bund die Kantone finanziell in die Pflicht nimmt, so wie er es bei der Spitalfinanzierung und bei der Pflegefinanzierung getan hat. Dann muss der Kanton in den sauren Apfel beißen. Und wenn bei der Unternehmenssteuerreform das Kapitaleinlageprinzip eingeführt wird, erhalten die Kantone keine Kompensationen, ganz im Gegenteil zu den St.Galler Gemeinden, die bei den Steuergesetzrevisionen jeweils mit Kompensationen des Kantons rechnen

durften. Oder denken Sie an den Rückgang der Gewinnausschüttungen der Nationalbank von 60 Mio. Franken. Dies muss der Kanton allein auffangen, ohne dass die Gemeinden davon etwas spüren. Wer bei solcher Ausgangslage die 20 Mio. Franken für übertrieben hält, "jammert" – entschuldigen Sie den Ausdruck – "auf hohem Niveau."

Ich bin froh, dass der VSGP-Vorstand nicht in diesen Missmut einstimmt, auch wenn die von Kantonsrat Tinner ins Spiel gebrachte Mitfinanzierung des E-Government Sonderkredits nichts mit der Übernahme von zusätzlichen Aufgaben oder Kosten zu tun hat, sondern nur den heutigen Stand fortschreibt und demzufolge auch nicht an die 20 Mio. Franken angerechnet werden kann.

Dennoch bin ich zuversichtlich, dass wir mit den Gemeinden einen Weg finden werden, wo wir die Gemeindebeteiligung von insgesamt 20 Mio. Franken letztlich regeln werden. Bis jetzt sind wir uns erst einig bezüglich der Finanzierung der:

- Suchtberatungsstellen 3,2 Mio. Fr.
- Fachstelle InVia und Zentrum Schlupfhuus 1,3 Mio. Fr.

Das verbleibende "Loch" von 15,5 Mio. Franken müssen wir noch stopfen. Vielleicht wird dieses Loch ja noch etwas kleiner, wenn Sie der Massnahme G1 – Verzinsung der Deckungslücke der Lehrerversicherungskasse (7 Mio. Fr.) – entgegen dem Antrag der Finanzkommission doch noch zustimmen.

Neben der direkten Beteiligung am Sparpaket II sind die Gemeinden durch weitere Massnahmen des Sparpakets II betroffen. Es sind dies einerseits die Beitragskürzungen beim innerkantonalen Finanzausgleich (11.7 Mio. Fr.) und zusätzliche Belastungen infolge der Neuordnung der öV-Finanzierung (2,9 Mio. Fr.). Dem stehen allerdings Mehreinnahmen für die Gemeinden infolge der vorgesehenen Reduktion des Pendlerabzugs gegenüber (16 Mio. Fr.). Unter dem Strich werden die Gemeinden durch das restliche Sparpaket um 1,4 Mio. Franken besser gestellt, so dass ihre Beteiligung gesamthaft noch bei 18,6 Mio. Franken liegt.

Wie ich vorgestern bei der Beratung des Berichts "Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen" (40.12.02) erläuterte, wuchsen die Steuereinnahmen von Kanton und Gemeinden aus st.gallischen Steuern nicht synchron. Von 2001 bis 2010 stiegen sie beim Kanton um 3,2 % und bei den Gemeinden um 13 %. Umgekehrt stehen den Steuermehreinnahmen seit 2001 von 3,2 % beim Kanton ein bereinigtes Aufwandwachstum

von 36 % gegenüber, während den Steuermehreinnahmen der Gemeinden von 13 % ein Aufwandwachstum von gerade einmal 12 % gegenübersteht.

Sondereffekte

Rund ein Viertel des Sparpakets II bilden Massnahmen, die als Sondereffekte zu bezeichnen sind. Dazu gehört die Lockerung der strengen Abschreibungsregeln des Kantons St.Gallen, welche wir mit der Finanzkommission abgesprochen haben.

Konkret soll für die vom Baumoratorium betreffenden Investitionen im Kantonsspital und den Regionalspitälern Grabs, Linth, Wattwil und Altstätten die Abschreibungsdauer von 10 auf 25 Jahre verlängert werden. Eine nachhaltige Einsparung ist damit nicht verbunden. Aber wir können während erwarteten Investitionsspitze die hohen Abschreibungen glätten und auf mehrere Jahre verteilen.

Darüber hinaus soll der Abschreibungsbeginn generell um ein Jahr nach hinten verschoben werden. Heute wird mit den Abschreibungen im Jahr nach der Beschlussfassung eines Investitionsvorhabens begonnen, was bei mehrjährigen Bauzeiten vielfach deutlich vor Beginn der Nutzung eines Objekts liegt.

Ertragsseitige Massnahmen

Zum Schluss ein Wort zu den ertragseitigen Massnahmen. Diese umfassen:

- Begrenzung des Pendlerabzugs 13 Mio. Fr.
- Gebührenanpassungen 4 Mio. Fr.
- Erhöhung Steuerfuss 84 Mio. Fr.

Eigenkapitalbezüge sind nur in den Jahren 2013 und 2014 vorgesehen und damit nur für den Zeitraum, während dem das Sparpaket II seine volle Wirkung noch nicht erreicht haben wird. Ab 2015 hingegen sollen bis auf den Bezug der regulären Jahrestanche aus dem besonderen Eigenkapital keine weiteren Reserven mehr bezogen werden. Insbesondere soll das freie Eigenkapital einen Mindestbestand von 200 Mio. Franken nicht unterschreiten.

Nach Berücksichtigung des Sparpakets II und den ergänzenden Massnahmen des Pendlerabzugs, der Gebührenanpassungen und der Eigenkapitalbezüge verbleibt eine jährliche Finanzierungslücke von 84 Mio. Franken, die es ab dem Jahr 2013 zu decken gilt. Dies entspricht 7 bis 8 Steuerfussprozenten.

Die Regierung erachtet es als verfrüht, zum jetzigen Zeitpunkt eine Steuerfusserhöhung zu beantragen. Vielmehr will sie die weiteren Entwicklungen bei den Steuererträgen wie auch beim nationalen Finanzausgleich abwarten und im Rahmen des Voranschlags 2013 über einen entsprechenden Antrag entscheiden.

Fazit

Die Regierung ist der Überzeugung, mit der Vorlage zum Sparpaket II ein ausgewogenes Massnahmenpaket vorgelegt zu haben, mit dem der Haushalt nachhaltig stabilisiert werden kann. Sie hält an ihren Anträgen gemäss Botschaft fest, auch wenn sie keine roten Blätter formuliert hat.

Die Regierung hat in den letzten Monaten verschiedene weitere Sparmassnahmen geprüft. Sie sind in der Botschaft unter dem Titel "Ersatzmassnahmen" transparent aufgeführt. Mit Blick auf die Erreichung wichtiger Staatsziele, aber auch aus Gründen der praktischen und politischen Umsetzbarkeit hat die Regierung von einer Aufnahme dieser Massnahmen ins Sparpaket II indes explizit abgesehen.

Dem Kantonsrat steht es natürlich frei, sich in diesen – und anderen – Bereichen ein eigenständiges Urteil zu bilden.

Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte, ich bitte Sie, auf das Sparpaket II einzutreten und den Anträgen der Regierung zuzustimmen. Lassen Sie mich mit der Hoffnung schliessen, das Sparpaket II sei für lange Zeit das letzte Sparpaket.