

## **Voranschlag 2013**

Kantonsrat, 27. November 2012

### **Eintretensreferat**

Der Voranschlag 2013 ist wenig erfreulich, auch aus Sicht eines Regierungsmitglieds, das sich – wie Sie, Herr Kantonsrat Noger, richtig feststellen –, "freiwillig der Wahl für die Regierung" gestellt hatte. Zwar erfüllt der Voranschlag mit einem Defizit von 23.8 Mio. Franken die gesetzlich vorgeschriebene Schuldenbremse. Dies ist aber nur so, weil einerseits hohe Bezüge aus dem Eigenkapital<sup>1</sup> erfolgen und andererseits der Staatssteuerfuss angehoben werden soll.

### **Rechnungsergebnis 2012**

Das schlechte Ergebnis zeichnet sich schon im laufenden Jahr ab. Die mutmassliche Rechnung 2012 weist auf ein Defizit von knapp 72 Mio. Franken hin. Dieses liegt damit rund 44 Mio. Franken über dem budgetierten Defizit. Die Verschlechterung des Ergebnisses 2012 ist im Wesentlichen auf zwei Faktoren zurückzuführen:

- Einerseits fallen die Nettoerträge aus den kantonalen Steuern bedeutend tiefer aus als erwartet.
- Andererseits müssen wir mit Mehraufwendungen (rund 24 Mio. Franken) für die neue Spitalfinanzierung rechnen.

Allerdings bestehen insbesondere bei den innerkantonalen und bei den ausserkantonalen Hospitalisationen noch diverse Unsicherheiten. Über die genauen Fallzahlen und deren Schweregrad können nämlich erst mit dem Jahresabschluss verbindliche Aussagen gemacht. Derzeit ist nicht auszuschliessen, dass sich gegenüber dem letzten Stand noch gewisse Verbesserungen ergeben werden, die sich dann auch im Voranschlag 2013 aus-

---

<sup>1</sup> Bezug von 80 Mio. Franken aus dem freien Eigenkapital und zusätzlich zur ordentlichen Tranche ein Vorbezug einer weiteren Tranche aus dem besonderen Eigenkapital von 30.6 Mio. Franken.

wirken würden. Diesen allfälligen Verbesserungen stehen aber laut neusten Hochrechnungen tendenziell schlechter werdende Steuerzahlen gegenüber.

Das Ergebnis der Rechnung 2012 wird also deutlich schlechter abschliessen als budgetiert. Dass es nicht noch schlimmer kommt, ist der nicht budgetierten Gewinnausschüttung der Schweizerischen Nationalbank in der Höhe von 40 Mio. Franken zu verdanken.

### **Voranschlag 2013 – hoher Aufwandüberschuss trotz Sparpaket II**

Im Voranschlag 2013 haben wir die Gewinnausschüttung wieder eingestellt. Dennoch weisen wir ein Defizit von 23.8 Mio. Franken aus. Ohne Bezug aus den freien Reserven und ohne Vorbezug einer Jahrestanche aus dem besonderen Eigenkapital läge der Aufwandüberschuss allerdings noch wesentlich höher, nämlich bei rund 130 Mio. Franken, ohne Steuerfusserhöhung sogar bei rund 230 Mio. Franken.

Dass das Defizit nicht noch höher ist, liegt an der konsequenten und integralen Umsetzung des Sparpakets II mit Einsparungen von insgesamt rund 141 Mio. Franken gegenüber den Planwerten aus dem "alten" Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2013-2015. Zudem haben wir auch die Massnahmen aus dem Sparpaket I vollständig umgesetzt.

Das bereinigte Aufwandwachstum (ohne Gesundheitseinrichtungen) beträgt – wie Kantonsrat Mächler richtig festgehalten hat – noch rund 0,7 Prozent und lässt sich schweizweit sehen. Selbst wenn man die für den Kanton kaum steuerbaren Kosten der neuen Spitalfinanzierung hinzuzählt, ist das Wachstum mit 2,0 Prozent moderat. Es liegt damit aber über prognostizierten Wirtschaftswachstum, womit sich die Staatsquote erhöhen wird. Dennoch lässt sich sagen: Die Entlastungsprogramme zeigen Wirkung.

### **Stagnierende Steuererträge**

Dass trotzdem ein effektiver Aufwandüberschuss 230 Mio. Franken resultiert, liegt daran, dass die durch das Sparpaket II erzielten Einsparungen zu einem grossen Teil durch die zu erwartenden Steuermindererträge und weitere Kostensteigerungen infolge der neuen Spitalfinanzierung kompensiert werden. Es zeigt sich heute, dass die im AFP 2013-2015 schon einigermaßen defensiv prognostizierten Steuererträge noch immer zu optimistisch

eingeschätzt waren. Mindererträge sind hauptsächlich bei den Einkommens- und Vermögenssteuern zu verzeichnen.

Doch damit nicht genug. Es ist davon auszugehen, dass auch die Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich (NFA) zurückgehen werden. Dies ist die Folge der Ressourcenberechnung in der rund vier zurückliegenden Zeitperiode von 2007 bis 2009.

### **Staatssteuerfuss**

Vor diesem Hintergrund sind Massnahmen auf der Ertragsseite unumgänglich. Um ein ausgeglichenes Budget 2013 sicherzustellen, schlägt die Regierung eine Erhöhung des Staatssteuerfusses von heute 105 auf neu 115 Prozent vor (plus 10 Prozentpunkte). Damit kommt der Steuerfuss wieder auf die Höhe des Jahres 2007 zu liegen. Dem Kanton generiert diese Steuerfussanpassung im Jahr 2013 Mehreinnahmen von rund 100 Mio. Franken. Im ersten Jahr zeitigt die Erhöhung noch nicht die volle Wirkung, da sie sich bei den juristischen Personen erst verzögert auswirkt.

Mit der zweiten Steuerfusserhöhung hintereinander werden die Bemühungen um eine Verbesserung der Stellung des Kantons im schweizerischen Steuerwettbewerb vorerst ausgesetzt bzw. wir machen wieder einen Schritt zurück. Immerhin bleiben die tarifari-schen Entlastungen im Zuge der Steuergesetzrevisionen der letzten Jahre unangetastet. Nach wie vor profitieren sämtliche Steuerpflichtigen von tieferen Tarifen, die Familien von höheren Kinderabzügen und die Unternehmen von der Anrechnung der Gewinn- an die Kapitalsteuer, der Abschaffung der Minimalsteuer und der Reduktion der Gewinnsteuer.<sup>2</sup>

### **Reservenbezug – freies und besonderes Eigenkapital**

Neben der Erhöhung des Steuerfusses muss als zweite ertragsseitige Massnahme ein weiteres Mal auf die Reserven zurückgegriffen werden. Wie bereits erwähnt sind im Voranschlag 2013 Bezüge aus dem freien Eigenkapital von 80 Mio. Franken enthalten. Nebst dem Bezug einer ordentlichen Tranche aus dem besonderen Eigenkapital von 30.6 Mio.

---

<sup>2</sup> Von den rund 850 Mio. Franken Entlastung (davon etwa 550 Mio. Franken beim Kanton), welche die kantonalen Steuergesetzrevisionen und Steuerfussreduktionen der Jahre 2006 bis 2010 gebracht haben, bleiben rund 650 Mio. Franken erhalten.

Franken soll im Jahr 2013 ein einmaliger Vorbezug einer Tranche des besonderen Eigenkapitals vorgenommen werden. Der Eigenkapitalbezug beläuft sich im Voranschlag 2013 somit auf gesamthaft 141.2 Mio. Franken (freies Eigenkapital 80 Mio. Fr., besonderes Eigenkapital 61.2 Mio. Fr.).

Durch den Bezug aus dem freien Eigenkapital werden die freien Reserven noch rascher zur Neige gehen als ursprünglich angenommen. Bis Ende 2013 sinkt der Bestand des freien Eigenkapitals auf voraussichtlich noch rund 150 Mio. Franken.

## **Besondere Bemerkungen**

### ***a) Personal***

Bekanntlich hat der Kantonsrat mit dem Sparpaket II für das Jahr 2013 eine zusätzliche Sparvorgabe von 16.2 Mio. Franken beschlossen, die schwergewichtig durch eine Reduktion des Personalaufwands umgesetzt werden soll.

Zur Erfüllung dieser Vorgabe sieht sich die Regierung zu einer befristeten Lohnreduktion von 1,5 Prozent im Jahr 2013 gezwungen. Diese Lohnkürzung betrifft – Frau Kantonsrat Steiner – auch die Magistratspersonen. Deren Lohnkürzung ist in der pauschalen Besoldungskorrektur und nicht im Besoldungskonto der Regierung erfasst. Dass sich in diesem Konto eine gerinfügige Erhöhung von Fr. 7'200 gegenüber dem Vorjahr ergibt, ist auf die Kinderzulagen für das neue Regierungsmitglied Fredy Fässler zurückzuführen. Darüber müssten Sie sich doch freuen, insbesondere wenn es nicht um zugewanderte, sondern um Schweizer Kinder handelt.

Um die befristete Lohnreduktion so sozialverträglich wie möglich umzusetzen, sollen alle Mitarbeitenden mit einer Bruttojahresbesoldung bis zu 60'000 Franken bei voller Beschäftigung von der befristeten Lohnkürzung befreit werden. Und auch die Lehrkräfte der öffentlichen Volksschule sollen von der Lohnkürzung ausgenommen werden.

Zusätzlich zur befristeten Lohnkürzung sollen 2013 die Beförderungsquote und die Mittel zur Ausrichtung von ausserordentlichen Leistungsprämien halbiert werden. Zudem enthält der Voranschlag 2013 keine neuen Stellen, die nicht vollständig refinanziert sind.

Nicht ganz unerwartet ist die befristete Lohnkürzung von 1,5 Prozent ziemlich unter Beschuss geraten. Wir werden ja dann in der Spezialdiskussion ausgiebig Gelegenheit haben, Ihre Alternativvorschläge und Anträge zu diskutieren. Wie auch immer Sie Ihre heute im Raum stehenden Anträge begründen, bitte ich Sie, nicht so zu tun, als ob Sie die Regierung nicht auf die Folgen Ihres Sparvorgabe von 16 Mio. Franken hingewiesen hätte. Ich hatte Ihnen in der Junisession 2012 bei der Beratung des Sparpakets II ausführlich erläutert, zu welchen Massnahmen die Regierung greifen muss, um die Sparvorgabe umzusetzen. Und Ihren Auftrag haben wir ernst genommen, nicht zur Freude des Personals und auch nicht zur Freude der Regierung selber. Im Gegenteil, wir haben uns gegen die Erhöhung der Residualkorrektur gewehrt – leider erfolglos.

Zu Kantonsrat Noger-St.Gallen: Bei der Umsetzung hat sich die Regierung durchaus differenziert mit verschiedenen Möglichkeiten auseinandergesetzt und nicht einfach kurz vor den Sommerferien "einen Ballon gestartet", um einmal abzuwarten, welche Reaktionen ihr entgegenschlagen werden. Die Regierung hat sich letztlich für die nach ihrer Auffassung am wenigstens schlechte Massnahme ausgesprochen, zugegeben widerwillig.

Damit will ich nicht sagen, dass bei der heutigen finanziellen Situation des Kantons der Personalaufwand – immerhin rund 20 Prozent des bereinigten Gesamtaufwands von rund 3,5 Mrd. Franken – bei Sparmassnahmen kein Thema sein kann. Aber der Weg über die Residualkorrektur war der falsche. Soll bzw. muss beim Personalaufwand gespart werden, dann dort, wo das Leistungsangebot des Staates reduziert wird. Alles andere lässt beim Personal den Eindruck aufkommen, dass der Kanton auf seine Lasten spart.

Es ist auch nicht so, dass die Mitarbeitenden die schwierige finanzielle Situation des Kantons nicht sehen. Längst nicht alle Mitarbeitenden haben demonstriert oder sind unzufrieden. Die Ergebnisse der Personalbefragung vom Sommer 2012 sind gut. Ich habe denn auch in den letzten Tagen und Wochen verschiedene E-Mails erhalten, in denen Mitarbeitende durchaus Verständnis zeigten, dass sie in der schwierigen finanziellen Situation des Kantons mittragen müssen. Einige bedankten sich sogar dafür, dass sich die Regierung für das Personal einsetzt.

Auch ist dem Personal durchaus bewusst, dass ihnen das Personalgesetz mit mehr Ferientagen, verbesserter Lohnzahlung im Krankheitsfall, mit der neuen Inkonvenienzregelung und mit der grösseren Flexibilität bei der Arbeitszeitgestaltung auch Verbesserungen gebracht hat.

Dass solche Aspekte an einer Kundgebung nicht gerade in den Vordergrund gerückt werden, kann ich nachvollziehen. Wer an der Demo war, der erkannte eine gewisse Unzufriedenheit des Personals.

Ob es nun die 1,5 Prozent einmalige Lohneinbusse ist, welche das Personal auf die Strasse getrieben hat, kann offenbleiben. Nicht offenblieb, wo zumindest einzelne Rednerinnen und Redner den Grund für die Unzufriedenheit orteten, nämlich in den Steuerentlastungen namentlich für die Unternehmen und die "Reichen". Dieser Grund wurde schon so oft wiederholt – und auch im «Links» mehrfach zitiert –, dass man tatsächlich selber bald Gefahr laufen könnte, ihn zu glauben. Dazu nur soviel:

- **b) Steuern**

Natürlich hat der Kanton die Steuern gesenkt, aber nicht in den letzten zwei, drei Jahren, sondern hauptsächlich *vor* der Finanz- und Wirtschaftskrise, als es dem Kanton noch vergleichsweise gut ging.

Wie der Bericht «Öffentliche Abgaben im Kanton St.Gallen» (40.12.02) zeigt, ergaben sich aus den Gesetzesrevisionen und den Steuerfussreduktionen theoretische Mindereinnahmen für den Kanton von rund 550 Mio. Franken pro Jahr. Davon belaufen sich rund 210 Mio. Franken auf die Steuerfussreduktionen, die wir – vorbehalten Ihre Zustimmung zur beantragten Erhöhung von 10 Prozentpunkten mit dem Voranschlag 2013 – wieder rückgängig machen mussten. Damit bleiben tarifarische Mindereinnahmen von rund 340 Mio. Franken. Davon wiederum entfallen rund 160 Mio. auf die Einkommens- und Vermögenssteuer sowie die Quellensteuern.

Von diesen 160 Mio. Franken entfallen rund 80 Mio. Franken<sup>3</sup> auf den Ausgleich der kalten Progression (VI. Nachtrag zum Steuergesetz) und rund 30 Mio. Franken auf die Erhöhung der Kinderabzüge (VII. Nachtrag zum Steuergesetz). Sowohl der Ausgleich der kalten Progression als auch die Erhöhung der Kinderabzüge wurden meines Wissens auch von der SP-Fraktion mitgetragen.

---

<sup>3</sup> 50 Mio. Franken plus 30 Mio. Franken Kompensation an Gemeinden, total also 80 Mio. Franken.

An Entlastungen verbleiben also gut 50 Mio. Franken bei den Einkommens- und Vermögenssteuern (inkl. Quellensteuern) und bei juristischen Personen von rund 180 Mio. Franken. Über diese Entlastungen hat die Bevölkerung am 24. September 2006 und am 28. September 2008 abgestimmt und sie hat zweimal überaus deutlich JA gesagt, im ersten Fall mit 75,8 Prozent der Stimmen, in der zweiten Abstimmung mit über 80 Prozent der Stimmen.<sup>4</sup>

Wenn Sie, Herr Kantonsrat Hartmann-Flawil, also die Steuerentlastungen für die Reichen und die Unternehmen anprangern, dann seien Sie so ehrlich und sagen Sie diesen fast 100'000 St.Gallerinnen und St.Gallern, sie hätten damals falsch entschieden. Und sagen Sie auch, dass die SP einen grossen Teil dieser Steuerentlastungen mitgetragen hat. Ich denke an die Kinderabzüge, die Kinderbetreuungsabzüge, den Ausgleich der kalten Progression und wenigstens teilweise sogar die Steuerfussreduktion.

Wir müssen wohl gemeinsam etwas umdenken. Wenn ich es nämlich einigermaßen richtig überschaue, hat die SP also ungefähr 300 Mio. Franken der Entlastungen beim Kanton nicht mitgetragen. Wieviel davon auf die sogenannten Reichen und die Unternehmen entfallen, habe ich jetzt nicht berechnet. Aber jedenfalls ist es längst nicht soviel, wie wir bräuchten, um das Haushaltsdefizit auszufüllen, einmal ganz abgesehen davon, dass einige Reiche und einige Unternehmen gar nicht mehr im Kanton St.Gallen ansässig und Steuern zahlen würden, wenn wir den Tarif nicht gesenkt hätten.

Ich erinnere an die kürzlichen Anträge der Regierung zu den Motionen der SP. Darin zeigten wir auf, dass die von der SP verlangte Anpassung des Einkommenssteuertarifs bei den oberen Einkommen dem Kanton Mehreinnahmen von lediglich 5 Mio. Franken brächte (Motion 42.11.37). Die im Weiteren verlangte Anhebung der Vermögenssteuern auf 2,0 Promille brächte dem Kanton einen Mehrertrag von rund 20 Mio. Franken pro Jahr (Motion 42.12.35). Und die von der SP verlangte Erhöhung des Steuersatzes auf den Gewinnen der juristischen Personen von 3,75 Prozent einfache Steuer auf 4,25 Prozent brächte einen Mehrertrag für den Kanton von rund 14 Mio. Franken (Motion 42.11.36).

Insgesamt – Anhebung Vermögenssteuer, Anhebung Einkommenstarif für Einkommen ab Fr. 120'000 und Anhebung Gewinnersteuersatz – ergäbe sich also für den Kanton ein

---

<sup>4</sup> Abstimmung vom 24. September 2006: 96'491 JA zu 30'802 NEIN Stimmen.  
Abstimmung vom 28. September 2008: 81'493 JA zu 19'998 NEIN Stimmen.

Mehrertrag von rund 60 Mio. Franken. Diese Mehrerträge lösen das finanzielle Problem des Kantons noch lange nicht.

Es sind andere Massnahmen erforderlich, um das Problem anzugehen, nämlich eine Leistungsüberprüfung und namentlich eine Prüfung des Leistungsangebots. Dass dies zwingend ist, zeigt auch ein

### **Blick in die Zukunft (Ausblick).**

Wir erarbeiten derzeit den AFP 2014-2016. Aufgrund des aktuellen Zahlenmaterials müssen wir leider davon ausgehen, dass sich die finanziell angespannte Situation des Kantons kurz- bis mittelfristig nicht lockern wird. Die Massnahmen der Sparpakete I und II zeigen zwar Wirkung. Die mittelfristigen Haushaltsperspektiven bleiben indessen aufgrund von verschiedenen durch den Kanton wenig beeinflussbaren Entwicklungen weiterhin angespannt. Einerseits setzt sich die Ausgabendynamik bei der neuen Spitalfinanzierung fort. Andererseits müssen wir die Steuererträge und die Einnahmen aus dem Bundesfinanzausgleich gegenüber früheren Prognosen nach unten korrigieren.

Kurz: Trotz Steuerfusserhöhung müssen wir auch in den Jahren 2014 bis 2016 mit jährlichen Defiziten in 3-stelliger Millionenhöhe rechnen. Diese Lücken lassen sich nicht mit weiteren Bezügen aus dem Eigenkapital decken.

Die Regierung hat aufgrund dieser Ausgangslage das Projekt «Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013» lanciert. Zielsetzung ist es, den Kantonshaushalt dauerhaft, d.h. über die Planperiode 2014 - 2016 hinaus ins Gleichgewicht zu bringen. Die Regierung hat die Departemente und die Staatskanzlei beauftragt, bis Anfang Januar 2012 eine umfassende Überprüfung aller Leistungsbereiche vorzunehmen und darzulegen, was es hiesse, wenn in jedem Leistungsbereich weniger finanzielle Mittel verfügbar wären. Auch in den Querschnittsbereichen sind entsprechende Überlegungen zu machen. Die Regierung wird dann die Überlegungen sichten und – in Zusammenarbeit mit dem Kantonsrat – dann Vorschläge erarbeiten, wo man mit welchen Folgen das Angebot reduzieren muss, um das geforderte Einsparvolumen zu generieren.

Noch im ersten Halbjahr des Jahres 2013 wird die Regierung dem Kantonsrat eine Botschaft mit Entlastungsmassnahmen unterbreiten. Führen diese Arbeiten nicht zum Erfolg,



sind ein Anstieg der Verschuldung und/oder weitere Steuerfusserhöhungen die Folge. Dies gilt es zu vermeiden.

## **Antrag**

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte, ich bitte Sie, den Anträgen der Regierung zum Voranschlag 2013 zuzustimmen und insbesondere den Antrag der SVP auf Rückweisung des Voranschlags abzulehnen.

Mit dem Antrag auf Rückweisung treiben Sie ein gefährliches Spiel. Was wollen Sie damit gewinnen? Die SVP zielt offenbar auf ein um 100 Mio. Franken "abgespecktes" Budget. Sie will die Steuerfusserhöhung vermeiden. Wie soll dies die Regierung bewerkstelligen? Soll sie einfach die Steuererträge höher veranschlagen oder soll sie Aufwandpositionen reduzieren und dann einfach im Lauf des Jahres Nachtragskredite beantragen.

Meine Damen und Herren, wenn schon die Finanzkommission nach mehrtägigen Beratungen keine nennenswerten Kürzungsanträge stellt, zeigt dies eben, dass der Voranschlag 2013 kaum mehr Spielraum für Streichungen bietet. Man kann schon Abstriche machen, dann aber eben im Leistungsangebot. Dies geht aber nicht von heute auf morgen, sondern setzt eine sorgfältige Aufarbeitung der Grundlagen voraus. Dies beabsichtigen wir im Rahmen des Projektes «Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013» ja gerade zu tun.

Wenn Sie das Budget zurückweisen und uns diesen Auftrag jetzt geben, binden Sie die Ressourcen in den Departementen und v.a. im Finanzdepartement über Wochen. Irgendwann müssten dann auch noch die Finanzkommission und deren Subfraktionen den neuen Voranschlag 2013 beraten. Dies alles führt dazu, dass wir die Vorbereitungen für das Entlastungsprogramm und die Leistungsüberprüfung hinten anstellen müssen. Als Folge daraus wird sich das Entlastungsprogramm verzögern und die Entlastungen werden nicht rechtzeitig erarbeitet werden können, um noch für den Voranschlag 2014 Wirkung entfalten können.

Fazit: Die Rückweisung des Voranschlags 2013 hat keine nachhaltige Wirkung, im Gegenteil, sie verzögert die dringend nötige Leistungsüberprüfung.