

Entlastungsprogramm 2013

Kantonsrat, 24. Juni 2013

Eintretensreferat

Was wir von den Fraktionssprecherinnen und –sprechern sowie den übrigen Votanten gehört haben, sagte die Zürichsee Zeitung am 8. Mai 2013 treffend voraus: *"Der Gegenwind weht aus verschiedenen Richtungen"*. Dies trifft zu. Den Einen gehen die Entlastungen auf der Ausgabenseite zu weit und treffen die Falschen, die Anderen können sich mit den Mehreinnahmen durch zusätzliche Steuerkommissäre, Radargeräte oder höhere Motorfahrzeugsteuern nicht anfreunden, empfinden diese – laut Kantonsrat Egger – sogar als Beleidigung. Letztere Einschätzung wird aber zweifellos von jenen Bürgerinnen und Bürgern nicht geteilt, die von den Ausgabenkürzungen direkt betroffen sind. Letztlich sind eben gerade auch solchen ungeliebten Massnahmen auf der Einnahmenseite Bestandteil eines ausgewogenen Entlastungspakets und wichtiger Garant für die Bewahrung des sozialen Friedens.

Die Meinungen über die Entlastungsmassnahmen gehen also genauso weit auseinander, wie die Meinungen über seine Ursachen. Dabei ist eigentlich klar:

1. Wir hatten über Jahre ein Aufwandwachstum, das höher war als das Ertragswachstum. Dies ist in vielen Bereichen nicht verwunderlich, sondern "naturgegeben" aufgrund der Demografie. Denken Sie an die Entwicklung der Fallzahlen und Mengengerüste bei den Ergänzungsleistungen. Daraus darf man nicht auf überdurchschnittliche Ausgaben des Kantons St.Gallen schliessen. Im Gegenteil, der Kanton St.Gallen hat schweizweit keine überdurchschnittlichen Ausgaben.
2. Wir haben im Interesse der gesamten Bevölkerung, – nicht nur im Interesse der Reichen und der Unternehmungen, sondern auch im Interesse des Mittelstands und der Familien – die Steuern nachhaltig entlastet; im Nachhinein betrachtet zugegeben etwas "sportlich".

3. Wir haben verschiedene Aufgaben vom Bund übernommen, wie Pflegefinanzierungen oder neue Spitalfinanzierung, und
4. sprudeln gewisse Einnahmenquellen nicht mehr so, wie wir dies noch vor der Finanzkrise erwarten durften. Ich denke an die Gewinnausschüttungen der Nationalbank und den Bundesfinanzausgleich.

Meine Damen und Herren, so unterschiedlich Sie die Wirkung dieser Ursachen auch gewichten, es "schleckt keine Kuh weg", dass der Staatshaushalt auch nach den beiden Sparpaketen der Jahre 2011 und 2012 noch immer in Schieflage ist und es auch bleiben wird, wenn wir nicht die Lücke zwischen Aufwand und Ertrag schliessen.

Eigentlich liegt die Erklärung auf der Hand: Der Kanton St.Gallen ist ein wirtschaftsschwacher Kanton. Sein Ressourcenpotenzial beträgt nur 78 Prozent des schweizerischen Durchschnitts. Der Bundesfinanzausgleich gleicht diese Schwäche aus, aber nur auf das Niveau von 85 Prozent. Den Rest müssen wir selber schliessen. Dazu haben wir zwei Möglichkeiten:

- entweder haben wir im schweizweiten Vergleich klar unterdurchschnittliche Kosten, oder
- wir schliessen die Lücke durch eine überdurchschnittliche Steuerbelastung.

Und genau vor diesem Hintergrund hat Ihnen die Regierung eine Entlastungspaket vorgelegt, dass bewusst bei den Ausgaben und den Einnahmen ansetzt.

Die Regierung hält das Paket für insgesamt ausgewogen, auch wenn es natürlich in vielen Bereichen "weh" tut. Wir sind aber überzeugt, dass der Grundbedarf der Bevölkerung auch mit dem EP 2013 noch eingehalten ist. Aber auch diesbezüglich – wir haben es von den Kantonsräten Eugster, Huser und Hartmann gehört – gehen die Meinungen ziemlich weit auseinander.

Übersicht

Meine Damen und Herren, ich darf sicher darauf verzichten, Ihnen hier das EP 2013 in seinen Einzelheiten dar-zulegen. Sie kennen seinen Inhalt. Gerade deshalb erstaunen mich Aussagen wie diejenige von Kantonsrat Egger, die Regierung habe den Auftrag nicht erfüllt. Eine sonderbare Aussage, wenn man sich vor Augen führt, dass die Regierung ein Entlastungsvolumen (inkl. 47 Mio. Fr. Aktualisierungen der AFP-Zahlen) von rund 165 Mio. Franken im Jahr 2016 vorlegt und damit die Vorgabe des Kantonsrates deutlich übertrifft.

Die vorberatende Kommission hat dieses Volumen um knapp 10 Mio. Franken reduziert. Und Sie, meine Damen und Herren, haben es vor zwei Wochen durch Ihren Entscheid in der Schlussabstimmung zum VI. Nachtrag zum Strassengesetz um weitere x Mio. Franken reduziert, nota bene, nachdem Sie jener Sparmassnahme im Sparpaket II noch deutlich zugestimmt hatten und die Finanzkommission sogar einstimmig das Nachtragsgesetz befürwortete. Nun, ich will nicht nachtragend sein. Aber sonderbar ist der Weg der Entscheidungsfindung allemal.

Nun gut, aktuell liegt das Entlastungsvolumen also nicht mehr bei 165 Mio. Franken wie von der Regierung vorgeschlagen, sondern noch bei etwa 144 Mio. Franken. Und wenn ich an alle weiteren Streichungsanträge aus der Mitte des Rates denke, dann wird mir schon etwas wind und weh.

Hinzu kommt, dass wir dem Aufgaben- und Finanzplan (AFP) 2014-2016 ein Basis-Szenario und nicht etwa ein worst case Szenario unterstellt hatten. Ich möchte den Teufel nicht an die Wand malen – obwohl Schwarzmalerei einem Finanzminister immer unterstellt wird –, aber wir dürfen gewisse "Wolken am Himmel" nicht übersehen. Die kommenden Jahre bieten nun halt einfach einige finanzielle Unsicherheiten, die sich unweigerlich negativ auf den Staatshaushalt auswirken könnten. Ich erinnere nur an die Unternehmenssteuerreform UStR III oder den Bundesfinanzausgleich NFA. Wir bräuchten also dringend eine gewisse "Entlastungs-Reserve".

Leistungsangebot hinterfragt

Mitunter war nach der Veröffentlichung des EP 2013 zu hören, die Regierung habe ihre Aufgaben nicht erfüllt und das Leistungsangebot nicht hinterfragt. Dies trifft nicht zu. Im Gegenteil, die Regierung hat im Rahmen des Projekts "Entlastungsprogramm und Leistungsüberprüfung 2013" sämtliche über 100 Tätigkeits- bzw. Leistungsbereiche von Grund auf durchleuchtet und bezüglich Erforderlichkeit, Umfang und Qualität der Leistungserbringung hinterfragt. Die vorberatende Kommission hatte Einblick in die entsprechenden Unterlagen.

Die Departemente und die Staatskanzlei hatten den Auftrag aufzuzeigen, was vorzukehren wäre, wenn der Nettoaufwand je Leistungsbereich um 10 bzw. 25 Prozent kleiner auszufallen hätte. Dabei war der Fokus auf strukturelle und dauerhaft wirkende Massnahmen zu richten.

Basierend auf dieser Auslegeordnung hat die Regierung ein Paket mit **66 dauerhaft wirkenden Massnahmen** geschnürt. Dabei hat sie nicht in allen Leistungsbereichen Massnahmen vorgeschlagen und auch nicht alle Departemente über den gleichen Leisten gezogen, sondern sie hat bewusst eine Auswahl vorgelegt, die mit den strategischen Zielen der Staatstätigkeit vereinbar ist. Aber auch wenn nicht alle Departemente gleich betroffen sind, so haben doch alle Departemente lloyal an der Erarbeitung mitgewirkt und alle Regierungsmitglieder tragen das EP 2013 kollegial mit.

Entlastungsmassnahmen

Die Entlastungen betreffen in erster Linie die Aufwand-seite: Rund 80 Prozent der Entlastungen im Jahr 2016 sind auf Leistungsverzichte und auf Effizienzsteigerungen zurückzuführen. Die verbleibenden 20 Prozent werden durch ertragsseitige Massnahmen erreicht, wobei der Steuerfuss unangetastet bleibt.

Da das EP 2013 seine volle Wirkung erst mit einiger Verzögerung entfaltet, ist im Jahr 2014 nochmals ein Bezug aus dem **freien Eigenkapital** von voraussichtlich

knapp 80 Mio. Franken nötig. Um den dadurch stark abgesunkenen Eigenkapitalbestand – 140 Mio. Franken Ende 2014 – wieder aufzubauen, ist als *Übergangsmassnahme* vorgesehen, den verbleibenden Spielraum beim Kantonsanteil an den stationären Spitalbehandlungen auszunutzen und diesen nicht so schnell auf 55 Prozent anzuheben wie bislang vorgesehen. Ich gehe davon, dass Sie über diese Übergangsmassnahmen in der Spezialdiskussion noch ausgiebig "streiten" werden.

Betroffenheit Gemeinden

Ich bin fast etwas enttäuscht, dass sich Kantonsrat Tinner als Präsident der Vereinigung der St.Galler Gemeindepräsidentinnen und –präsidenten (VSGP) in der Eintretensdebatte nicht zu Wort gemeldet hat. Ich hätte von ihm eigentlich eine Lobesyhymne auf die Regierung erwartet, der es gelungen ist, ein Paket zu schnüren, das keine Kostenüberwälzungen auf die Gemeinden enthält und die Gemeinden weitgehend schont. Und er hätte damit recht gehabt. Die Gemeinden werden durch das EP 2013 insgesamt nämlich nicht belastet. Im Gegenteil, für sich allein führen die Massnahmen des EP 2013 zu einer Entlastung der Gemeinden von insgesamt rund 3.1 Mio. Franken. Dem steht auf der anderen Seite eine Belastung von rund 3.8 Mio. Franken aus der Vorlage "II. Nachtrag zum Finanzausgleichsgesetz / II. Nachtrag zum Gesetz über die Pflegefinanzierung" gegenüber. Unter dem Strich verbleibt für die Gemeinden eine Belastung von weniger als 1 Mio. Franken. Die Regierung hat damit die Erwartung der Gemeinden sicher erfüllt.

Es hätte allerdings gute Gründe gegeben, die Gemeinden stärker in die Pflicht zu nehmen. Der Grundlagenbericht zur finanziellen Entwicklung zeigt es: Selbst unter Berücksichtigung der Massnahmen der Sparpakete I und II haben sich seit dem Jahr 2000 zwischen Kanton und Gemeinden völlig divergierende Lastenverschiebungen ergeben. Der Kanton fährt um jährlich 140 Mio. Franken schlechter, die Gemeinden aber um jährlich 30 Mio. Franken besser als noch im Jahr 2000. Deshalb konnten die Gemeinden die durchschnittlichen Steuerfüsse in den letzten zehn Jahren von 150 % auf 133 % sowie die Nettoverschuldung um durchschnittlich 60 % und die pro Kopf Verschuldung um 65 % senken. Dies ist auch gut so. Es ist

im Interesse aller, wenn es den St.Galler Gemeinden und auch der Stadt St.Gallen als Zentrumsgemeinde gut geht; sie leisten auch ihren Beitrag dazu.

Im Übrigen kommt die Regierung den Gemeinden ein weiteres Mal entgegen, indem sie auf ein "rotes Blatt" zur Massnahme E 30 (Brückenangebote) verzichtet und sich mit der Massnahme E 67 abfindet, allerdings nur, wenn die Aufgabentflechtung zwischen Kanton und Gemeinden nicht irgendwie, sondern ganz gezielt erfolgt und man so die Entlastung von 6.2 Mio. Franken anpeilt.

Auswirkungen auf das Personal

Ich habe bei Kantonsrat Huser die "Enttäuschung" herausgehört, dass mit dem EP 2013 nicht ein flächendeckender Personalabbau einhergeht. Er befindet sich damit in guter Gesellschaft mit Kantonsrat Güntzel, der laut Tagblatt erwartet hätte, dass rund ein Drittel der Einsparungen beim Personalaufwand erfolgen würde – also Einsparungen beim Personal von rund 40 Mio. Franken. Umgelegt auf Stellen hiesse dies etwa 400 Stellen. Offenbar ist die Meinung weit verbreitet, der Kanton hätte zuviel Personal und erledige deshalb Aufgaben, die er gar nicht oder nicht in der heutigen Qualität erfüllen müsste.

Meine Damen und Herren, machen Sie sich nichts vor: Gäbe es Aufgaben, die der Kanton problemlos streichen könnte, hätten Sie diese längst entdeckt und – ich bin sicher – uns auch gesagt. Sagen Sie jetzt nicht, Sie sähen zu wenig in die Details der Aufgabenerfüllung. Die vorberatende Kommission hat sich während dreier Tage ein Bild über das EP 2013 gemacht und Ihre ständigen Kommissionen (Finanzkommission und Staatswirtschaftliche Kommission) machen sich jedes Jahr tagelang ein Bild von der Aufgabenerfüllung. Und lesen Sie deren Berichte: man ist mit der Aufgabenerfüllung grösstenteils zufrieden.

Und die Leistungsbereiche basieren auch nicht auf dem Nirvana, sondern haben allesamt eine gesetzliche Grundlage, wie es das Gesetzmässigkeitsprinzip auch verlangt.

Meine Damen und Herren, wir haben nicht zuviel Personal, in einigen Bereichen sogar eher zu wenig. Dies schliesst aber nicht aus, dass wir unsere Prozesse und Abläufe auch in der Verwaltung weiter optimieren und effizienter gestalten müssen. Dies sehen wir mit der Massnahme E 66 auch vor. Allerdings ist dieser Prozess anspruchsvoll, umso mehr, als er sozusagen neben den Sparpaketen I und II und zusätzlich zum EP 2013 läuft. Das Einsparvolumen von 10 Mio. Franken ist unter dieser Prämisse äusserst ambitiös, auch wenn dies die vorberatende Kommission anders sieht und das Volumen sogar noch erhöhen möchte.

Bekanntlich schlagen wir Ihnen mit dem EP 2013 keinen Stellenabbau vor, sondern beantragen Ihnen im Gegenteil, mehr Stellen zu schaffen. Dass zusätzliche Stellen im Rahmen eines Entlastungspakets auf wenig Verständnis stossen, kann ich nachvollziehen. Doch diese vorgesehenen Stellenschaffungen führen zu erheblichen Mehrerträgen. In der Privatwirtschaft werden zusätzliche Leute sofort eingestellt, wenn dies unter dem Strich finanziell aufgeht. Und die von uns vorgeschlagenen Stellenschaffungen gehen unter dem Strich auf.

In der Gegenüberstellung von Stellenabbau und neuen Stellen könnte man zur Einschätzung kommen, das EP 2013 sei für das Personal nicht weiter schlimm. Eine solche Betrachtung greift aber zu kurz: Schliesslich haben die Staatsangestellten in den letzten Jahren schon bedeutende Entlastungsbeiträge geleistet. Pro memoria:

- 30 Mio. Franken im Sparpaket I
- Abbau von 13 Stellen im Sparpaket II
- Kürzung des Personalaufwands im Rahmen des Voranschlags 2013 (1%)
- Beteiligung an der Ausfinanzierung der St.Galler Pensionskasse mit maximal 75 Mio. Franken
- Lohnmoratorium
- Mehrfacher Verzicht auf die Schaffung von Stellen, deren Bedarf durch Pensenerhöhungen, gesetzliche Aufträge oder strategische Zielvorgaben klar gegeben wäre.

Fazit

Ich fasse zusammen:

1. Wir brauchen dieses Entlastungspaket und wir brauchen es in dieser Höhe, damit wir wieder Handlungsspielraum gewinnen und uns die leidigen Spardiskussionen nicht noch länger verfolgen.
2. Wir schnüren das EP 2013 nicht mit der Absicht, damit möglichst bald wieder Steuersenkungen zu ermöglichen. Die gegenteilige Behauptung von Kantonsrat Hartmann ist für die Regierung völlig aus der Luft gegriffen.
3. Das EP 2013 bekämpft das strukturelle Defizit nachhaltig und es reduziert die Staatsquote. Das Aufwandwachstum wird stark gebremst. Das bereinigte jährliche Aufwandwachstum wird noch 1.4 Prozent betragen (statt 2.7 Prozent gemäss aktualisiertem AFP 2014-2016) und damit deutlich unter dem erwarteten Ertragswachstum liegen.
4. Das höhere Ertragswachstum führt dazu, dass ab 2015 die laufende Rechnung wieder einen kleinen Ertragsüberschuss aufweisen dürfte.
5. Das EP 2013 enthält einen Mix zwischen ausgabenseitig und einnahmenseitig wirkenden Entlastungen. Es enthält aber bewusst keine Lockerung der Schuldenbremse und auch keine längeren Abschreibungsfristen. Wir haben zwar – wie andere Kantone – auch solche Überlegungen geprüft, uns letztlich aber doch für die Bewahrung der St.Galler Tugenden ausgesprochen. Und deshalb wollen wir auch von der Aufwertung des Verwaltungsvermögens absehen. Und selbst wenn die Südostschweiz am 7. Mai 2013 titelte "*Gehrsers magischer Trick mit der Zitrone*", enthält das EP 2013 keine buchhalterischen Tricks.

Antrag

Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren Kantonsräte, ich bitte Sie, auf das EP 2013 einzutreten und den Anträgen der Regierung zuzustimmen.