

Sitzung vom 26. Oktober 2016

995. Anfrage (Entwicklung der Staatsquote im Kanton Zürich)

Kantonsrat Martin Neukom, Winterthur, hat am 4. Juli 2016 folgende Anfrage eingereicht:

In den meisten westlichen Staaten sind die Staatsausgaben stetig zunehmend. In Volkswirtschaften mit Inflation sowie Bevölkerungs- und Wirtschaftswachstum sind jedoch die meisten wirtschaftlichen Messgrössen wachsend. In der Ökonomie wird deshalb häufig die Staatsquote betrachtet, um die Entwicklung der Staatsausgaben zu beurteilen. Die Staatsquote ist der Anteil der Staatsausgaben an der gesamten Wirtschaftsleistung einer Volkswirtschaft. Die Inflation ist darin schon berücksichtigt. Die Entwicklung der Staatsquote wird als wesentlich aussagekräftiger betrachtet als die Entwicklung der absoluten Ausgaben.

Im Kanton Zürich sind die Staatsausgaben zwischen 1990 und 2015 von 7,7 Mrd. Franken auf 14,8 Mrd. Franken gestiegen. Auf den ersten Blick scheint dies ein enormes Ausgabenwachstum zu sein. Hingegen sind im gleichen Zeitraum auch die Bevölkerung und die Wirtschaft gewachsen. Um zu beurteilen, wie sich die Staatsausgaben des Kantons Zürich entwickelt haben, sollte anstelle der absoluten Ausgaben die Staatsquote betrachtet werden.

In diesem Zusammenhang bitte ich um die Beantwortung folgender Fragen:

1. Wie hat sich die Staatsquote des Kantons Zürich entwickelt seit 1990? Dafür soll die Erfolgsrechnung (ohne durchlaufende Beiträge) in Relation gesetzt werden zum Brutto-Inland-Produkt (BIP) des Kantons Zürich. Für BIP-Daten vor 2008 kann eine Abschätzung anhand des nationalen BIPs verwendet werden (Annahme, dass sich der Zürcher Anteil am schweizweiten BIP nicht verändert hat). Bitte um grafische Darstellung.
2. Wie haben sich die Ausgaben der Gemeinden entwickelt im Verhältnis zum kantonalen BIP? Die Summe von allen Ausgaben der Gemeinden genügt. Der innerkantonale Finanzausgleich muss dabei herausgerechnet werden, um Doppelzählungen zu vermeiden. (Gleicher Zeitraum wie Frage 1)

3. Wie haben sich die einzelnen Staatsbereiche entwickelt in diesem Zeitraum (Verkehr, Sozialausgaben, Gesundheit, Bildung, Sicherheit, Justiz, Zentralverwaltung)? Bitte die Summe von Kantons- und Gemeindeausgaben auf die einzelnen Bereiche aufteilen und deren Verlauf relativ zum BIP darstellen.
4. Ist der Regierungsrat bereit, die Entwicklung der Staatsquote ins Jahrbuch der Statistik und die Übersicht der Staatsrechnung aufzunehmen? Dies würde eine realistischere Einschätzung der Entwicklung der staatlichen Ausgaben ermöglichen.

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

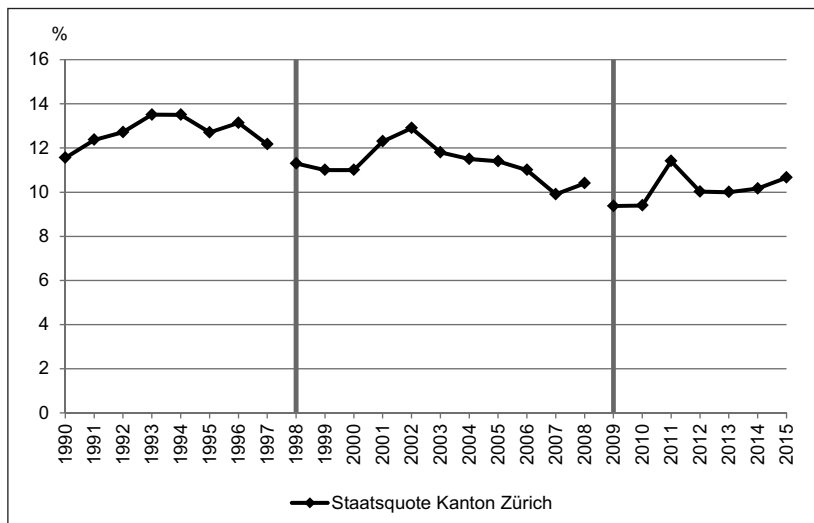
I. Die Anfrage von Martin Neukom, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1 und 2:

In Abbildung 1 ist die Staatsquote des Kantons Zürich von 1990 bis 2015 dargestellt. Sie zeigt die «konsolidierten Gesamtausgaben» des Kantons in Prozent der kantonalen Wirtschaftsleistung. Die «konsolidierten Gesamtausgaben» umfassen die laufenden Ausgaben (Ausgaben ohne Abschreibungen, Einlagen in Bestandeskonten von Fonds im Eigen- und Fremdkapital, Durchlaufende Beiträge und interne Verrechnungen) und die Bruttoinvestitionen. Die für die Berechnung verwendeten Konten sind in Tabelle 1 bezeichnet.

Der innerkantonale Finanzausgleich sowie weitere Transfers zwischen Kanton und Gemeinden werden bei dieser Betrachtung nicht herausgerechnet, weil es sich bei der getrennten Betrachtung von Kanton und Gemeinden um tatsächliche Ausgaben des Kantons handelt. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass die in Abbildung 1 dargestellte Staatsquote des Kantons nicht mit derjenigen der Gemeinden in Abbildung 2 zusammengezählt werden darf, um die gesamte Staatsquote von Kanton und Gemeinden zu erhalten.

Abbildung 1: Staatsquote des Kantons Zürich von 1990 bis 2015



Aufgrund unterschiedlicher Datengrundlagen wird die Staatsquote in drei Perioden unterteilt. Die Strukturbrüche sind in Abbildung 1 mit vertikalen Linien gekennzeichnet. Die Datengrundlagen für die Berechnung der Staatsquote in den verschiedenen Perioden sind in Tabelle 2 bezeichnet.

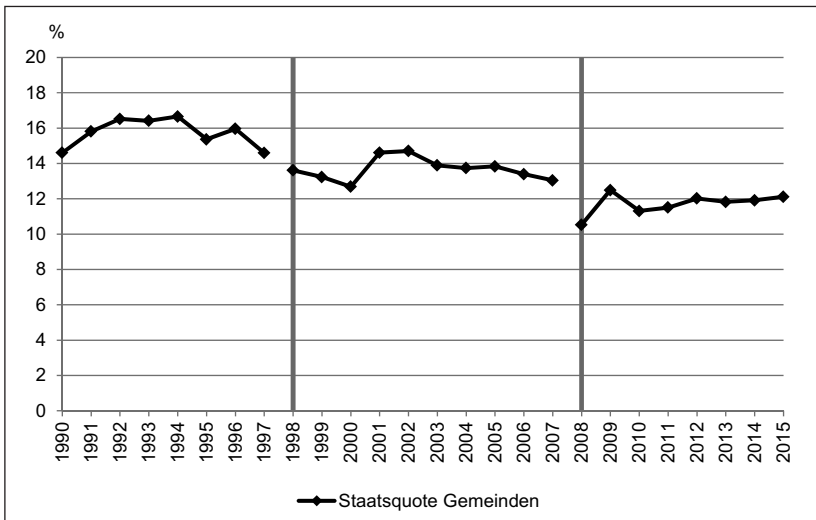
Es fällt auf, dass die Staatsquote in der dritten Periode im Durchschnitt deutlich tiefer ist als in der zweiten Periode. Dies ist hauptsächlich auf die Datengrundlage zur Wirtschaftsleistung zurückzuführen: Während das kantonale Volkseinkommen für 2005 mit weniger als 90 Mrd. Franken ausgewiesen wird, beträgt das kantonale Bruttoinlandprodukt (BIP) für 2009 beinahe 130 Mrd. Franken, was zu einer vergleichsweise tiefer ausgewiesenen Staatsquote führt.

Die Staatsquote setzt die Ausgaben des Kantons von knapp 15 Mrd. Franken in Beziehung zur Wirtschaftsleistung von 137 Mrd. Franken im Jahr 2015. Weil es sich um grosse absolute Zahlen handelt, haben nur grosse Veränderungen in den Staatsausgaben einen ausgeprägten Einfluss auf die Staatsquote. Dabei handelt es sich in der Regel um Änderungen in der Rechnungslegung bzw. Gesetzesgrundlage oder um Sonderfälle. So wurden beispielsweise die Anstalten zu Beginn der 1990er-Jahre als Ämter des Kantons in der Staatsrechnung geführt. Nach und nach wurden diese ausgegliedert (z. B. die Universität Zürich und die Zürcher Hochschule Winterthur 1999; der Flughafen 2000; das Universitätsspital Zürich und das Kantonsspital Winterthur 2007). Die ausgegliederten Anstalten be-

zogen Staatsbeiträge, die der Kanton als Ausgaben ausgewiesen hat. Seit der Umstellung auf den Rechnungsstandard IPSAS mit der Einführung des Gesetzes über Controlling und Rechnungslegung (CRG, LS 611) 2009 werden die Anstalten wieder in der Staatsrechnung konsolidiert. Seither schlagen sich die Staatsbeiträge nicht mehr in den konsolidierten Ausgaben des Kantons nieder, weil sie als interne Verrechnungen ausgewiesen werden. Beispiele für Sonderfälle sind grosse einmalige Ausgaben wie die Pensionskassensanierung im Umfang von 2,6 Mrd. Franken 2011 und das von der Zürcher Kantonalbank bezogene Dotationskapital im Umfang von 500 Mio. Franken 2015. Beide Ereignisse führen zu einem vorübergehenden Anstieg der Staatsquote. Weitere leichte Veränderungen in den Ausgaben sind auch innerhalb der einzelnen Perioden anzunehmen aufgrund laufender Veränderungen des jeweiligen Rechtsrahmens.

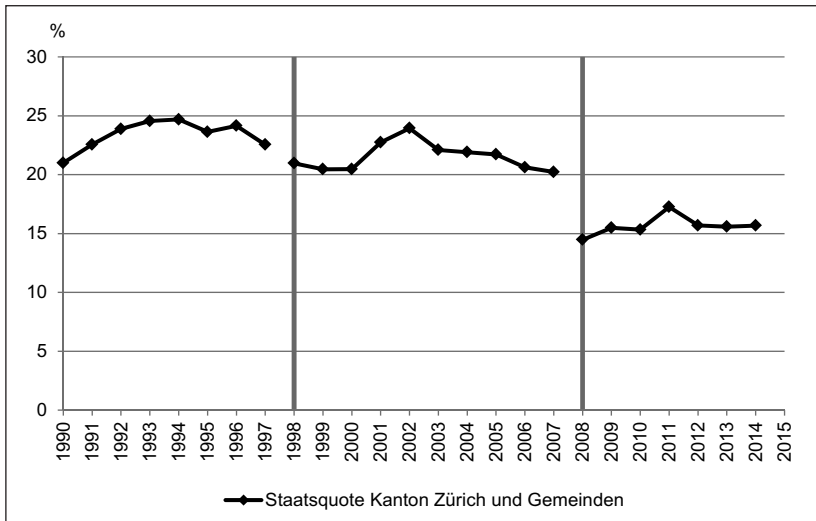
In Abbildung 2 ist die Staatsquote der Zürcher Gemeinden von 1990 bis 2015 dargestellt. Sie wurde analog zur Staatsquote des Kantons berechnet (vgl. Beantwortung der Frage 1). Der innerkantonale Finanzausgleich sowie weitere Transfers zwischen Kanton und Gemeinden werden bei dieser Betrachtung wiederum nicht herausgerechnet, weil es sich bei der getrennten Betrachtung von Kanton und Gemeinden um tatsächliche Ausgaben der Gemeinden handelt. Die Datengrundlagen sind in Tabelle 3 bezeichnet. Die Strukturbrüche in den Datengrundlagen zur Wirtschaftsleistung sind in Abbildung 2 wiederum mit vertikalen Linien gekennzeichnet.

Abbildung 2: Staatsquote der Zürcher Gemeinden von 1990 bis 2015



Die in den Abbildungen 1 und 2 ausgewiesenen Staatsquoten eignen sich nicht als Vergleichszahl für die Kantone oder Gemeinden, weil die Ausgaben eines Kantons stark von der Aufgabenteilung zwischen Kanton und Gemeinden geprägt sind, die in den einzelnen Kantonen sehr unterschiedlich gehandhabt wird. Folglich sind lediglich die Gesamtzahlen der Kantone einschliesslich ihrer Gemeinden einigermassen vergleichbar. Zudem können die Gesamtausgaben einzelner Kantone wegen der unterschiedlichen Anwendung der Rechnungslegungsstandards (insbesondere bei der Konsolidierung von Beteiligungen) nur bedingt miteinander verglichen werden. Um diese Nachteile zumindest teilweise zu beheben, bereinigt die Eidgenössische Finanzverwaltung in der Finanzstatistik gewisse konzeptionelle Unterschiede. Abbildung 3 zeigt die Staatsquote des Kantons Zürich einschliesslich der Gemeinden auf der Datengrundlage des Finanzstatistikmodells der Eidgenössischen Finanzverwaltung. Die Daten zur Wirtschaftsleistung entsprechen jenen in Tabelle 3.

Abbildung 3: Staatsquote des Kantons Zürich und seiner Gemeinden gemäss Finanzstatistikmodell der Eidgenössischen Finanzverwaltung (um innerkantonalen Finanzausgleich bereinigt)



Für den gesamten Zeitraum von 1990 bis 2015 gibt es keinen Trend zu einer steigenden Staatsquote. Diese Aussage kann trotz der Strukturbrüche gemacht werden.

Datengrundlagen:

Tabelle 1: Konten für die Berechnung der «konsolidierten Gesamtausgaben» des Kantons nach IPSAS/CRG

Kontonummer*	Kontoname
30	Personalaufwand
31	Sachaufwand & übriger Betriebsaufwand
3180	minus Wertberichtigungen auf Forderungen
34	Finanzaufwand
344	minus Wertberichtigungen Finanzanlagen im Finanzvermögen
36	Transferaufwand
364	minus Wertberichtigungen Darlehen im Verwaltungsvermögen
365	minus Wertberichtigungen Beteiligungen im Verwaltungsvermögen
366	minus Abschreibungen Investitionsbeiträge
380	Ausserordentlicher Personalaufwand
381	Ausserordentlicher Sach- und Betriebsaufwand
3840	Ausserordentlicher Finanzaufwand (geldflusswirksam)
386	Ausserordentlicher Transferaufwand
Laufende Ausgaben	
50	Sachanlagen
51	Investitionen auf Rechnung Dritter
52	Immaterielle Anlagen
54	Darlehen
55	Beteiligungen
56	Eigene Investitionsbeiträge
58	Ausserordentliche Investitionen
Bruttoinvestitionen	

* Die Kontonummern von IPSAS/CRG entsprechen nicht genau denjenigen von HRM1 oder des Finanzstatistikmodells der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Tabelle 2: Datengrundlagen für die Berechnung der Staatsquote des Kantons Zürich

Periode	1990–1997	1998–2008*	2009–2015
«Konsolidierte Gesamt-ausgaben» Kanton	Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich Basis: Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell HRM1 / Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979	Quelle: Ausweis gemäss Geschäftsbericht und Rechnung bzw. KEF der jeweiligen Jahre Basis: Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell HRM1 / Finanzhaushaltsgesetz vom 2. September 1979	Quelle: Geschäftsbericht Kanton Zürich Basis: Rechnungslegung gemäss IPSAS / Gesetz über Controlling und Rechnungslegung vom 9. Januar 2006
Wirtschaftsleistung	Quelle: BFS** Kantonales Netto-Volkseinkommen zu Faktor-kosten gemäss den Vorgaben des ESGV 78***	1998–2005: Quelle: BFS** Kantonales Netto-Volkseinkommen zu Faktor-kosten gemäss den Vorgaben des ESGV 95*** 2006–2008: Quelle: Ausweis gemäss KEF 2011–2014* Hochrechnung des Volkseinkommens aufgrund von Schätzungen zum Wachstum des nationalen realen BIP und der Konsumentenpreise.	2009–2013: Quelle: BFS** Bruttoinlandprodukt (BIP) der Kantone 2014–2015: Quelle: BAKBASEL (vgl. Angaben zum Bundesfinanzausgleich; Stand Juni 2016) BIP-Prognosen für den Kanton Zürich

* Die Staatsquote für die Periode 1998–2008 wurde im Konsolidierten Entwicklungs- und Finanzplan (KEF) publiziert.

** Bundesamt für Statistik

*** Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1978 bzw. 1995

Tabelle 3: Datengrundlagen für die Berechnung der Staatsquote der Zürcher Gemeinden

Periode	1990–1997	1998–2007	2008–2015
Konsolidierte Gesamt-ausgaben*	Quelle: Statistisches Amt des Kantons Zürich, Gemeindefinanzstatistik (GEFIS)		
	Basis: Harmonisiertes Rechnungslegungsmodell HRM1		
Wirtschafts-leistung	Quelle: BFS** Kantonales Netto-Volkseinkommen zu Faktor-kosten gemäss den Vorgaben des ESGV 78***	1998–2005: Quelle: BFS** Kantonales Netto-Volkseinkommen zu Faktor-kosten gemäss den Vorgaben des ESGV 95*** 2006–2008: Quelle: Ausweis gemäss KEF 2011–2014* Hochrechnung des Volkseinkommens aufgrund von Schätzungen zum Wachstum des nationalen realen BIP und der Konsumentenpreise.	2008–2013: Quelle: BFS** Bruttoinlandprodukt (BIP) der Kantone 2014–2015: Quelle: BAKBASEL (vgl. Angaben zum Bundesfinanzausgleich; Stand Juni 2016) BIP-Prognosen für den Kanton Zürich

* Es handelt sich um die Ausgaben der Gemeinden einschliesslich Zweckverbände und Anstalten, wobei die Anstalten erst ab 2006 erfasst sind.

** Bundesamt für Statistik

*** Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen 1978 bzw. 1995

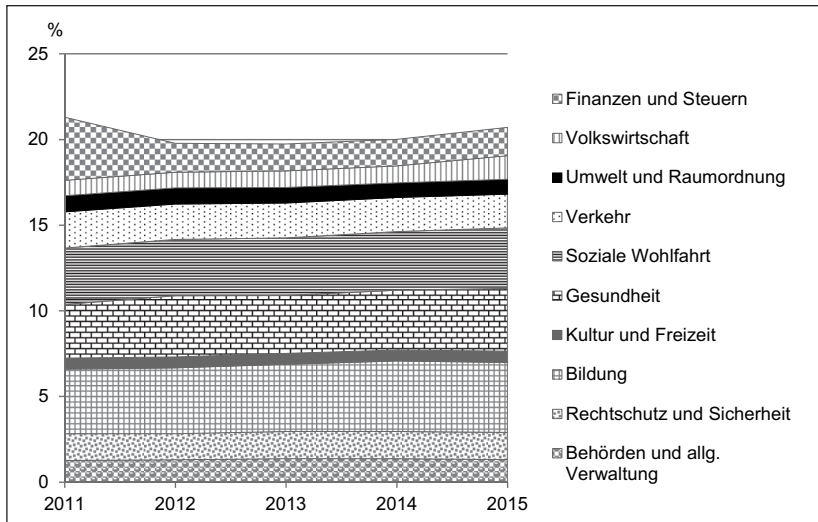
Das Bundesamt für Statistik weist darauf hin, dass die Bestimmung des kantonalen BIP eine Herausforderung darstellt, da zum einen auf regionaler Ebene statistische Wirtschaftsdaten fehlen und zum anderen gewisse lokale Wirtschaftssektoren verhältnismässig klein sind. Das kantonale BIP wird zudem mit einer Verzögerung von beinahe zwei Jahren publiziert, was zur Folge hat, dass die aktuellen BIP-Zahlen geschätzt werden müssen. Trotz dieser Schwierigkeiten bedeutet die Berechnung des BIP für die Kantone einen Fortschritt im Vergleich zur Berechnung des Volkseinkommens der Kantone in früheren Jahren. Dessen Berechnung wurde wegen grundlegender konzeptioneller und methodischer Probleme denn auch zuerst vorübergehend ausgesetzt und später ganz eingestellt.

Zu Frage 3:

In Abbildung 4 sind die Anteile der einzelnen Staatsbereiche an der Staatsquote des Kantons und der Gemeinden von 2011 bis 2015 dargestellt. Die Datengrundlagen entsprechen den Angaben in Tabelle 3 für die Periode 2008–2015. In der Staatsrechnung des Kantons sind die Staatsbereiche in der funktionalen Gliederung ausgewiesen. Für die Gemeinden liegen die Daten zu den Ausgaben in diesem Detaillierungsgrad erst ab 2011 vollständig vor.

Die Grafik bestätigt, dass hauptsächlich bedeutende Sonderfälle die Entwicklung der Staatsquote prägen: So zeigt der Bereich «Finanzen und Steuern» 2011 einen deutlich grösseren Anteil infolge der Rückstellungen für die Pensionskassensanierung.

Abbildung 4: Anteile gemäss funktionaler Gliederung an der Staatsquote des Kantons Zürich und seiner Gemeinden von 2011 bis 2015



Zu Frage 4:

Die Staatsquote des Kantons Zürich wurde bis 2009 in Geschäftsbericht und Rechnung und bis 2011 im KEF publiziert. Wegen der methodischen Probleme und den erwähnten Verzögerungen bei der Verfügbarkeit der Daten wird die Staatsquote seit 2012 nicht mehr publiziert.

Aus den erwähnten Gründen lehnt es der Regierungsrat ab, die Entwicklung der Staatsquote in die Übersicht der Staatsrechnung aufzunehmen. Der Regierungsrat stimmt jedoch einer Publikation im statistischen Jahrbuch des Kantons zu.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Finanzdirektion.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi