

Sitzung vom 3. November 2010

1561. Interpellation (Aufwandentwicklung innert 18 Jahren)

Kantonsrätin Barbara Steinemann, Regensdorf, hat am 13. September 2010 folgende Interpellation eingereicht:

Der Regierungsrat hat in den letzten Jahren für die Erfolgsrechnung des Kantons Zürich verschiedene Kriterien und Gliederungen herangezogen. Fragt man nach der Steuerung des Aufwandes in den letzten Jahren und nach den Belegen für die staatliche Auf- und Ausgaben-erweiterung, so erntet man allenthalben Widerstand.

Da sich der Kanton gerne mit der Privatwirtschaft vergleicht und in den letzten Jahren auch die entsprechenden Rechnungslegungsvorschriften für börsenkotierte und international tätige Konzerne übernommen hat, muss es möglich sein, auch für den Staat einen Vergleich des Aufwandes der letzten Jahre hinzukriegen. Würde der Gewerbetreibende über die Jahre hinweg seine Erfolgsrechnung stets anders darstellen, wäre die Verwaltung die erste, die Protest anmeldet.

Es sollte an sich nicht schwierig sein, sich einen verlässlichen Überblick in Zahlen darüber zu verschaffen, wie sich welche Stelle entwickelt hat. Da der Kanton selber die Zahlen jedes Jahr anders darstellt und damit die Ursache gleich selber setzt, warum sie nicht leicht vergleichbar sind, werden in dieser Anfrage die Zahlen gleich selbst geliefert.

Zum Staatsaufwand werden hier alle Institutionen gezählt, die sich aus unfreiwilligen Abgaben und Beiträgen der Bürger speisen. Da die ZKB vollständig dem Wettbewerb ausgesetzt ist, sich nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert und die Kunden unter vielen Angeboten frei wählen können, soll sie in den folgenden Zahlen nicht berücksichtigt werden. Die EKZ werden hier ebenfalls ausser Acht gelassen.

1990 betrug der Aufwand 7,740 Mrd. Franken. Die offizielle Zahl in der Staatsrechnung 2008 lautet 12,224 Mrd. Franken. Das bedeutet eine Steigerung von 58%. Die Bevölkerung ist in dieser Zeit laut Angaben des Statistischen Amtes von 1,18 Mio. Franken (1990) auf 1,332 Mio. Franken (2008) gestiegen. Dies macht eine Steigerung von 13%.

Per 1. Januar 1997 wurden Universität und Fachhochschulen ausgelagert, per 1. Januar 2000 hat sich die Gebäudeversicherung verselbstständigt, per 1. Januar 2007 das Universitätsspital und das Kantonsspital. Seither werden die Rechnungen dieser Institutionen separat ausgewiesen. Da dies aber eine rein juristische Auslagerung ist, sich diese nach

wie vor aus Steuern, Gebühren, Prämien, Beiträgen usw. der Bürger speisen und nach wie vor zum Kanton gehören, müssen deren Rechnungen auch in die Gesamtberechnung einbezogen werden.

Somit zählen zum hier relevanten Aufwand: Verwaltung, unselbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten und selbstständige öffentlich-rechtliche Anstalten, ohne ZKB und EKZ. «Insbesondere die Ausgliederungen von Institutionen beeinträchtigen die Vergleichbarkeit der Zahlen über die Jahre», schreibt die Verwaltung. Diese wurden 1990 noch zu den 7,740 Mrd. Franken gezählt.

Die entsprechenden Zahlen zu den Rechnungen 2008 lauten wie folgt:

Universität Zürich: 1,068 Mrd. Franken (Jahresbericht der Universität 2008, Seite 89) Fachhochschulen: 0,274 Mrd. Franken (Jahresbericht der ZHAW 2008, Facts and figures, in Kapitel 4 Bilanz/Erfolgsrechnung)

Gebäudeversicherung: 0,131 Mrd. Franken (Jahresrechnung 2008 auf der entsprechenden Website)

Universitätsspital Zürich: 0,905 Mrd. Franken (Jahresbericht Universitätsspital 2008, Finanzbericht, Seite 84/85)

Kantonsspital Winterthur: 0,281 Mrd. Franken (Finanzbericht des KSW in: Jahresbericht 2008, Seite 95)

Wären diese Anstalten nicht ausgelagert worden, würden sie heute zum allgemeinen Staatshaushalt dazugezählt. So muss man konsequenterweise, um ein vergleichbares Bild zu erhalten, den Aufwand dieser öffentlich-rechtlichen Anstalten dazuzählen.

Die Rechnung 2008 lautet dann 12,224 Mrd. Franken (Verwaltung) + 1,068 Mrd. Franken (Universität) + 0,274 Mrd. Franken (Fachhochschule) + 0,131 Mrd. Franken (GVZ) + 0,905 Mrd. Franken (Universitätsspital) + 0,281 Mrd. Franken Kantonsspital) = 14,883 Mrd. Franken.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Sind die korrekten Zahlen verwendet und korrekt eingesetzt worden? Wenn nein, bitte korrigieren.
2. Ist etwas vergessen worden? Wenn ja, was?
3. Ist etwas dazugezählt worden, das nicht dazugehört? Wenn ja, was und warum zählt das nicht zum Aufwand?
4. Was meint der Regierungsrat zu diesen Zahlen?

Auf Antrag der Finanzdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Barbara Steinemann, Regensdorf, wird wie folgt beantwortet:

Zu Fragen 1–3:

Relevanter Aufwand

Die Interpellation zählt die Verwaltung, die unselbstständigen öffentlich-rechtlichen Anstalten sowie die selbstständigen Anstalten zum relevanten Aufwand und nimmt die ZKB und die EKZ ausdrücklich davon aus.

In den Zahlen der Interpellation wie auch in der nachfolgenden Berechnung der Aufwandentwicklung (vgl. Beantwortung der Frage 4) sind folgende Anstalten nicht enthalten:

- BVK Personalvorsorge des Kantons Zürich
- Arbeitslosenkasse
- Zürcher Verkehrsverbund
- Sozialversicherungsanstalt

In der Interpellation wird der Aufwand 2008 der Gebäudeversicherung (GVZ) zum relevanten Aufwand gezählt. Dabei wird von der falschen Voraussetzung ausgegangen, dass der Aufwand vor der Verselbstständigung in der Staatsrechnung enthalten war. Das ist nicht der Fall. Die GVZ legte – bis 1999 als unselbstständige öffentliche Anstalt – sowohl 1990 als auch 2008 gesondert Rechnung ab. Daher wird der GVZ-Aufwand in der folgenden Berechnung der Aufwandentwicklung nicht berücksichtigt.

Um Aufwandaufblähungen durch interne Verrechnungen zu beseitigen, geht die folgende Berechnung der Aufwandentwicklung – anders als die Interpellation – vom Aufwand ohne interne Verrechnungen aus. Ohne interne Verrechnungen beträgt der Aufwand 6107 Mio. Franken im Jahr 1990 und 10909 Mio. Franken im Jahr 2008.

Bereinigung des Aufwandes 1990

Der Flughafen ist im Jahr 2000 aus dem Kanton ausgegliedert worden und nicht in die Berechnung der Aufwandentwicklung aufzunehmen. Um die Aufwendungen von 1990 und 2008 miteinander vergleichbar zu machen, ist der Aufwand des damaligen Amtes für Luftverkehr der Fernwärmeversorgung und der Staatskellerei, die 1990 im Gegensatz zu 2008 noch in der Staatsrechnung enthalten waren, aus dem Aufwand 1990 herauszurechnen.

Bereinigung des Aufwandes 2008

Bei der Universität Zürich ist der Aufwand gemäss der «Erfolgsrechnung universitäre Mittel» von 869 Mio. Franken (vgl. Jahresbericht 2008, S. 93) und nicht der gesamte Aufwand einschliesslich Erfolgsrechnung Drittmittel, Erfolgsrechnung Schweizerischer Nationalfonds und Erfolgsrechnung Forschungskredit der Universität Zürich einzubeziehen. Die 2008 nicht einzurechnenden Teilrechnungen waren auch 1990 nicht im kantonalen Aufwand enthalten.

Bei den Fachhochschulen sind neben der in der Interpellation erwähnten Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften (ZHAW) auch die Zürcher Hochschule der Künste und die Pädagogische Hochschule Zürich zum Aufwand 2008 hinzuzurechnen. Allerdings wird dadurch die Aufwandzunahme etwas überzeichnet, da 1990 nur das Technikum Winterthur und die Lehrerbildung mit den gesamten Aufwendungen in der Staatsrechnung enthalten waren, während andere Institutionen selbstständig waren und den kantonalen Aufwand nur durch an sie ausgerichtete Staatsbeiträge belasteten.

Beim Universitätsspital ist anstelle des in der Interpellation genannten Betriebsaufwands von 905 Mio. Franken der gesamte Aufwand 2008 von 956 Mio. Franken zu berücksichtigen.

Beim Kantonsspital Winterthur ist der Aufwand 2008 von 305 Mio. Franken anstelle des in der Interpellation genannten Aufwands 2007 von 281 Mio. Franken in die Berechnung der Aufwandentwicklung mit einzubeziehen.

Die Berechnung der Aufwandentwicklung hat zu berücksichtigen, dass die Staatsbeiträge an die genannten Anstalten bereits im kantonalen Aufwand 2008 enthalten sind. Wenn nun der Aufwand 2008 um die gesamten Aufwendungen der Anstalten erhöht wird, sind die Staatsbeiträge herauszurechnen, damit nicht Aufwand im Umfang der Staatsbeiträge doppelt gezählt wird. Zur Vermeidung von Doppelzählungen müssen weitere Verrechnungen zwischen den Anstalten einerseits und zwischen den Anstalten und dem Kanton andererseits herausgerechnet werden. So leistet die Universität Betriebsbeiträge ans Universitätsspital. Damit werden Spitalaufwendungen gedeckt, gleichzeitig führt dies im gleichen Umfang auch in der Universität zu Aufwendungen. Zusätzlich zu diesen Betriebsbeiträgen der Universität sind die Vergütungen der Spitäler an die Kantonsapotheke und die Zentralwäscherei sowie die Entschädigungen der Anstalten für Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen an den Kanton, damit er ihnen Liegenschaften zur Verfügung stellt, herauszurechnen. Diese Korrekturen werden in der Tabelle zur Berechnung der Aufwandentwicklung (vgl. Beantwortung der Frage 4) in der dritten Spalte «Zu eliminierender doppelter Aufwand» berücksichtigt.

Zu Frage 4:

Die folgende Tabelle zeigt die Berechnung der Aufwandentwicklung 1990–2008 unter Berücksichtigung der Korrekturen gemäss der Beantwortung der Fragen 1–3.

Tabelle: Berechnung der Aufwandentwicklung 1990–2008

in Mio. Franken, + Zunahme, – Abnahme	Bereinigung Aufwand 2008		Berechnung Aufwandentwicklung
	Aufwand Rechnung 2008	Zu eliminierender doppelter Aufwand*	
<i>Aufwand 1990</i>			6 107
Bereinigungen:			
Amt für Luftverkehr			–135
Fernwärmeversorgung			–16
Staatskellerei			–5
Bereinigter Aufwand 1990			5 951
<i>Aufwand 2008</i>			10 909
Bereinigungen:			
Universität Zürich	869	–645	+224
Fachhochschulen	513	–256	+249
Universitätsspital Zürich	956	–383	+573
Kantonsspital Winterthur	305	–141	+164
Bereinigter Aufwand 2008			12 119
Zunahme gegenüber 1990			+6 168

* Staatsbeiträge an Anstalten, Betriebsbeiträge von Universität an Universitätsspital, Vergütungen der Spitäler an Kantonsapotheke und Zentralwäscherei, Entschädigung für Abschreibungen und kalkulatorische Zinsen für kantonale Liegenschaften.

Verglichen mit 1990, ergibt sich eine Aufwandsteigerung innert 18 Jahren von 104% oder rund 4,0% pro Jahr. Inflationsbereinigt sinken die entsprechenden Werte auf 59% oder rund 2,6% pro Jahr und liegen damit 1,1% über dem jährlichen realen BIP-Wachstum von 1,5% seit 1990.

Die Aufwandsteigerung zeigt, dass die Welt von 2008 nicht mehr jene von 1990 ist. Mit steigendem Einkommen sind die Ansprüche von Privaten und Wirtschaft ganz allgemein gestiegen. Auch vom Staat werden heute mehr und qualitativ bessere Leistungen verlangt als 1990. Mehr Leistungen heisst unter anderem, dass an den Hochschulen mehr Studierende auszubilden – so hat beispielsweise die Zahl der Studierenden an den Fachhochschulen allein von 2000 bis 2008 um 164% zugenommen –, auf den Strassen und in den Zügen mehr Passagiere zu transportieren sind und dass in den Spitälern routinemässig viele Operationen und Therapien durchgeführt werden, die vor 20 Jahren – wenn überhaupt möglich – Ausnahmen waren. Allein die Verbilligung der Krankenkassenprämien hat im Zeitraum von 1990 bis 2008 zu einer Aufwandsteigerung von rund einer halben Milliarde Franken geführt.

Aber auch die qualitativen Ansprüche sind gestiegen, wie die ausführlicheren gesetzlichen Grundlagen und die Vorstösse des Kantonsrates zeigen. Wer würde im Weiteren heute im Krankheitsfall freiwillig in ein Spital mit Standard 1990 und Therapien und Medikamenten von 1990 eintreten? Die Steuerung des Staatswesens ist komplexer geworden und erfordert einen höheren Aufwand. Dies zeigt sich in der Staatsrechnung unter anderem am Aufwand des Kantonsrates, der sich innert 18 Jahren mehr als verdoppelt hat. Zudem wurde die Aufwandentwicklung auch von Aufgabenverschiebungen geprägt. Zu erwähnen sind die Kantonalisierung der Kindergärten sowie die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die zusammen zu einer Aufwandsteigerung von über einer halben Milliarde Franken geführt haben.

Die Schwierigkeiten, die staatlichen Leistungen und den Aufwand von 1990 und 2008 miteinander zu vergleichen, sind nicht auf die Rechnungslegungsvorschriften zurückzuführen. Die Ausgliederungen von Institutionen zwischen 1990 und 2008 aus dem Staatshaushalt verunmöglichen zwar den direkten Vergleich des Aufwandes, wie er in den Staatsrechnungen veröffentlicht wurde. Statistisch lassen sich jedoch Zahlen herleiten, die miteinander verglichen werden können. Wenig dokumentiert ist dagegen, welche neuen Aufgaben, welche Aufgabenerweiterungen, welche quantitativen und qualitativen Leistungsveränderungen im Detail die Aufwandentwicklung erklären. Drängender als die Erklärung der Entwicklung der letzten 18 Jahre ist für den Regierungsrat die Gestaltung der Zukunft. Der Konsolidierte Entwicklungs- und Finanzplan 2011–2014 (KEF, S. 62) zeigt für 2012–2014 eine Finanzentwicklung, die grösste Aufmerksamkeit vom Regierungsrat und Kantonsrat erfordert.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi