

Interpellation SVP-Fraktion vom 6. Mai 2003
(Wortlaut anschliessend)

Nicht-steuerliche Einnahmen der öffentlichen Hand

Schriftliche Antwort der Regierung vom 2. September 2003

Die SVP-Fraktion übernimmt in ihrer Interpellation alle Schlussfolgerungen, die das Institut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik in einer Analyse für den Kanton Zürich verfasst hat. In dieser Untersuchung mit dem Titel «Analyse der Einnahmen der öffentlichen Hand in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der nicht-steuerlichen Einnahmen und der Sozialversicherung» kommt Prof. Dr. Franz Jaeger zum Schluss, dass der Anteil der nicht-steuerlichen Einnahmen der Kantone sich im Verhältnis zu den Gesamteinnahmen in den 90er-Jahren überproportional erhöht hat.

Die Regierung nimmt zu den einzelnen Fragen wie folgt Stellung:

1. Ja, die Regierung hat Kenntnis vom Inhalt der Untersuchung.
2. Die Regierung teilt die Schlussfolgerung der Untersuchung, dass die Kausalabgaben in den 90-er Jahren gestiegen sind. Die Studie unterlässt es allerdings, die Ursachen für diese Entwicklung darzulegen.

Der Einnahmenanteil an den Kausalabgaben ist aus verschiedenen Gründen angestiegen. Eine wichtige Ursache begründet sich im Umstand, dass dem Staat generell neue Aufgaben zugewiesen wurden, ohne dass das bestehende Leistungsangebot abgebaut werden konnte. Ein Anstieg der Gebühreneinnahmen aufgrund eigener kantonalen Gesetzgebung erfolgte zum Beispiel durch die Kantonalisierung der Alarmzentrale. Der Ausbau der Gebühreneinnahmen beruht aber vor allem auf externen Faktoren, insbesondere aufgrund neuer Bundesgesetzgebung mit Aufgabenvollzug auf Kantonsebene. Dies führte in den verschiedensten Bereichen zu zusätzlichen Gebührenerträgen bei den Kantonen (Beispiele: Eidgenössische Gesetzgebung über Wald, Landwirtschaft, berufliche Vorsorge, Zivilschutz, Gewässerschutz, Datenschutz, Strassenverkehr u.a.). Insbesondere ein Umdenken im Umweltbereich führt zudem dazu, dass das Verursacherprinzip konsequenter angewendet wird. Das Verursacherprinzip, demgemäss eine staatliche Leistung der Verursacherin oder dem Verursacher überbürdet wird, muss aufgrund der eidgenössischen Umweltschutzgesetzgebung zwingend angewendet werden (Art. 2 des Bundesgesetzes über den Umweltschutz [USG]). Das Verursacherprinzip hielt aber auch in anderen Bereichen Einzug. Zur Festlegung der Abgabenhöhe muss dabei auf das Kostendeckungsprinzip abgestellt werden.

3. Die Erhöhung des Gebührenanteils an den Einnahmen des Staates ist erwünscht, weil Bezügerinnen und Bezüger staatlicher Leistungen aufgrund des Verursacherprinzips, also über die direkte finanzielle Abgeltung und die damit verbundenen preislichen Anreize, zu einem sparsameren und dadurch sinnvolleren Verhalten im Konsum öffentlicher Leistungen angehalten werden. Würden alle staatlichen Leistungen nur über allgemeine Steuern finanziert, wären sich der Bürger und die Bürgerin über die tatsächlichen Kosten dieser Leistungen nicht bewusst und würden im Übermass konsumiert.

4. Die Interpellation erkennt, dass sich der Anstieg der Staatseinnahmen direkt auf das Ausgabenwachstum abstützt. Weil dem Staat in der Vergangenheit immer mehr Leistungen überbunden wurden, stieg automatisch auch der damit verbundene Finanzierungsbedarf. Insbesondere muss festgestellt werden, dass v.a. in wirtschaftlich angespannten Phasen zunehmend «Restrukturierungskosten» der Wirtschaft auf die Allgemeinheit abgewälzt werden bzw. zu Lasten der öffentlichen Haushalte anfallen. Die Belastung der Bevölkerung durch Abgaben (Steuern und Gebühren) kann mit anderen Worten nur reduziert werden, wenn der Staat Leistungen, die er heute erbringt, wieder abbaut.
5. Wie erwähnt, kann eine substantielle Reduktion des Staatssteuerfusses nur erfolgen, wenn gleichzeitig die Staatsausgaben reduziert werden.

2. September 2003

Wortlaut der Interpellation 51.03.25

Interpellation der SVP-Fraktion: «Nicht-steuerliche Einnahmen der öffentlichen Hand

Im Auftrag der SVP des Kantons Zürich hat das Institut für Empirische Ökonomie und Wirtschaftspolitik eine «Analyse der Einnahmen der öffentlichen Hand in der Schweiz mit besonderer Berücksichtigung der nicht-steuerlichen Einnahmen und der Sozialversicherungen» verfasst.

Prof. Dr. Franz Jaeger und sein Team gelangen unter anderem zu folgenden Schlussfolgerungen: Die öffentlichen Haushalte erzielen eine Vielzahl verschiedener Einnahmen, wobei die öffentlichen Kausalabgaben die wichtigste Komponente der Zwangsabgaben darstellen. Für sie gilt, dass die wichtigsten Merkmale der Abgabe in einem formellen Gesetz festgeschrieben werden müssen. Von dieser Regel wird allerdings vor allem in Bereich der Entgelte (d.h. Kausalabgaben und Gebühren) verschiedentlich abgewichen, was dazu führt, dass nicht alle Erhöhungen von Kausalabgaben dem Referendum unterstehen.

Im Beobachtungszeitraum von 1990 bis 1999 sind die Einnahmen der öffentlichen Haushalte ständig angestiegen. Das Einnahmenwachstum aller öffentlichen Haushalte betrug bis 1996 rund 4–6 Prozent jährlich, sank dann aber – mit Ausnahme von 1998 – auf ein jährliches Wachstum von unter 1 Prozent. Da gleichzeitig die Ausgaben zum Teil wesentlich stärker stiegen, entstanden Defizite auf allen Stufen. Die grösste Übereinstimmung jährlicher Einnahmen und Ausgaben erreichten die Gemeinden, gefolgt von den Kantonen und dem Bund. Da das durchschnittliche BIP-Wachstum während des gleichen Zeitraums meist deutlich darunter lag, nahm die gesamtwirtschaftliche Fiskalquote in der Schweiz von 26 Prozent im Jahr 1990 auf 30 Prozent im Jahr 1999 zu.

In den 90er-Jahren wird überdies eine Verlagerung der Einnahmen festgestellt. So gewannen Vermögenserträge und Gebühren bzw. Entgelte und Beiträge von Haushalten und Unternehmen zunehmend an Bedeutung, während Steuern als Einnahmequelle anteilmässig abnahmen. Gesamtschweizerisch (Bund, Kantone und Gemeinden) hat sich der Anteil der nicht-steuerlichen Einnahmen von 21,5 Prozent im Jahr 1990 auf 25,6 Prozent im Jahr 1999 erhöht. Der Anteil nicht-steuerlicher Einnahmen im engeren Sinn (ohne Vermögens- und übrige Einnahmen) stieg im selben Zeitraum von 16,9 Prozent auf 19,3 Prozent. In der laufenden Rechnung des Bundes spielen nicht-steuerliche Einnahmen im engeren Sinn eine untergeordnete Rolle (2,9 Prozent bzw. 2,6 Prozent) und haben im Beobachtungszeitraum Anteile verloren. Zusammen mit Vermögens- und übrigen Erträgen stieg aber auch hier der Anteil nicht-steuer-

licher Einnahmen von 6,3 Prozent im Jahr 1990 auf 9,8 Prozent im Jahr 1999 an. Die laufenden Rechnungen der Kantone sind 1999 zu 23,8 Prozent (1990:20,8 Prozent) von nicht-steuerlichen Einnahmen abhängig. Der Anteil nicht-steuerlicher Einnahmen im engeren Sinn stieg von 18,4 Prozent auf 21,8 Prozent. In den Gemeinden stieg der Anteil nicht-steuerlicher Einnahmen von 31,0 Prozent auf 35,7 Prozent ebenfalls an, wobei der Anteil der Vermögenseinnahmen mit 6,8 Prozent konstant blieb.

Werden nicht-steuerliche Einnahmen, vor allem jene, die auf der Basis des Verursacherprinzips erhoben werden, erhöht, so werden dadurch die Steuerbudgets der öffentlichen Haushalte entlastet. Zu erwarten wäre somit ein Trade off zwischen nicht-steuerlichen Einnahmen und Steuereinnahmen oder: erhöhen sich die nicht-steuerlichen Einnahmen, so müsste die Steuerbelastung in äquivalentem Ausmass reduziert werden. Die Realität sieht jedoch anders aus: Wenn in den Kantonen und den Gemeinden z.B. die Gebühren angehoben bzw. das Verursacherprinzip implementiert werden, so steigt jeweils gleichzeitig die steuerliche bzw. die gesamte Fiskalbelastung.

Generell können keine regionalen Unterschiede in der Entwicklung von Steuern und Entgelten als Einnahmequellen festgestellt werden. Allerdings besteht eine Tendenz zu einer stärkeren Gewichtung der Entgelte als Einnahmequelle in Regionen mit Zentrumscharakter (Basel-Stadt, Zürich, Schaffhausen).

Neben den genannten nicht-steuerlichen Einnahmen waren für die Kantone und die Gemeinden die Bundes- und Kantonsbeiträge wichtige Einnahmequellen. Die Kantonseinnahmen bestehen zu rund 50 Prozent aus Steuern, 15 Prozent aus Entgelten und 30 Prozent aus Beiträgen, die Gemeindeeinnahmen zu rund 50 Prozent aus Steuern, 27 Prozent aus Entgelten und 20 Prozent aus Beiträgen. Beim Bund haben Entgelte als Einnahmequelle eine nur geringe Bedeutung (3 Prozent) und sind weniger stark angestiegen als z.B. die Steuereinnahmen.

Vergleicht man alle Beiträge von Gemeinwesen an andere Gemeinwesen mit den konsolidierten Einnahmen der Finanzrechnung der öffentlichen Haushalte insgesamt, so machen diese Transfers 1999 22,5 Prozent (Indexstand: 159 bei der Basis 1990= 100) aus. Die Beiträge von Gemeinwesen an die Laufende Rechnung (Indexstand 172) sind überproportional zum Bruttoinlandprodukt angestiegen, während die Beiträge an Investitionen (110) im Vergleich zum Bruttoinlandprodukt (123) weniger stark zugenommen haben.

Während des Betrachtungszeitraumes von 1990 bis 1999 sind zudem auch im Bereich der Sozialversicherungen sowohl die Einnahmen als auch die Ausgaben von Jahr zu Jahr durchwegs überproportional zum Bruttoinlandprodukt gestiegen, wobei die Ausgaben eine deutlich höhere Steigerungsrate aufweisen. Die Beiträge der Versicherten und Arbeitgeber stellen mit einem Anteil von ca. zwei Drittel die grösste Einnahmequelle der Sozialversicherungen dar; im Vergleich zu anderen Einnahmearten sind sie aber der geringsten Steigerungsrate unterworfen.

Eine Untersuchung nach den einzelnen Sozialversicherungszweigen zeigt, dass die ALV eine besondere Rolle zukommt. Die Einnahmen haben sich aufgrund massiver Beitragserhöhungen mehr als verachtfacht; auf der Ausgabenseite haben sich beispielsweise die Geldleistungen bei Arbeitslosigkeit mehr als verelfacht. Auch die Anzahl an ALV-Bezügen und die Anzahl Bezugstage haben sich überdurchschnittlich erhöht.

Da die Sozialversicherungseinnahmenquote, wie wir sie in der Arbeit verwendet haben (inkl. berufliche Vorsorge, Kranken- und Unfallversicherung), von 24,9 Prozent auf 30,7 Prozent gestiegen ist, hat die totale Zwangsabgabenquote in der Schweiz heute eine Höhe von rund 60 Prozent des Bruttoinlandproduktes erreicht.

In diesem Zusammenhang ersuchen wir die Regierung um Beantwortung der folgenden Fragen.

1. Hat die Regierung Kenntnis vom Inhalt der Studie?
2. Teilt die Regierung die Einschätzung, dass die Belastung der Bevölkerung durch Kausalabgaben (unter Berufung auf das Verursacherprinzip) in den letzten Jahren markant zugenommen hat, ohne dass gleichzeitig die Steuerbelastung zurückgegangen wäre? Wie beurteilt die Regierung diese Entwicklung?
3. Wie beurteilt die Regierung das Verhältnis zwischen Steuern und Gebühren und Abgaben?
4. Welche Massnahmen gedenkt die Regierung in die Wege zu leiten, um die Belastung der Bevölkerung durch Steuern, Gebühren und Abgaben zu reduzieren?
5. Erkennt die Regierung angesichts der gestiegenen Belastung durch Gebühren und Abgaben die Berechtigung der Forderung nach einer substantiellen Reduktion des Staatssteuerfusses?»

6. Mai 2003