

Regierungsratsbeschluss

vom 20. Februar 2018

Nr. 2018/201
KR.Nr. I 0195/2017 (VWD)

Interpellation Fraktion SVP: Staatsquote Stellungnahme des Regierungsrates

1. Interpellationstext

«Im modernen Staat entfaltet sich der Klassengegensatz nicht so sehr zwischen dem Bürgertum und dem Proletariat als vielmehr zwischen der Klasse der Steuerzahler und der Klasse derer, die von den Steuern leben» (Nicolas Gómez Dávila 1913-1994). Schweizweit betrachtet hat das gesamte Beschäftigungswachstum über eine Zeitspanne von 23 Jahren in den staatsnahen Betrieben stattgefunden, während die übrige Wirtschaft heute noch genauso viele Vollzeitstellen unterhält wie im Jahr 1990. Im Gegensatz zu den konjunkturbedingten Auf- und Abbewegungen im privaten Sektor, hat sich die Beschäftigung beim Staat und seinen zugewandten Orten nahezu linear über Jahre ausgedehnt, von der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung gänzlich unbeeindruckt. Mit anderen Worten: Ob die Wirtschaft brummt oder ob sie im Krebsgang ist – der Staat stellt immer mehr Leute an (vgl. Florian Schwab, Goldene Zeiten für Staatsangestellte, Weltwoche 05/2015). Gemäss Voranschlag 2018 (S. 48, Ziff. 2.4 Kennzahlen zur Finanzlage des Kantons Solothurn 2012 bis 2018) soll die Staatsquote gegenüber dem Voranschlag 2017 (11,9) um 0,4 Prozentpunkte im Jahre 2018 auf 12,3 ansteigen. In dieser Rechnung nicht enthalten sind die Haushalte der staatlich beherrschten und staatsnahen Betriebe (Solothurner Spitäler AG soH, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, VEBO etc.) und der solothurnischen Gemeinden. Es fehlen also im Kanton Solothurn konsolidierte Zahlen. Dieser Mangel an verlässlichem Datenmaterial ist zu beheben, um aussagekräftige makroökonomische Schlussfolgerungen ziehen zu können.

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

1. Wie entwickelte sich das Beschäftigungswachstum im Kanton Solothurn in den letzten 20 Jahren im Privatsektor?
2. Wie entwickelte sich das Beschäftigungswachstum im Kanton Solothurn in den letzten 20 Jahren im Staatssektor unter Einschluss der Haushalte der staatlich beherrschten Betriebe (Solothurner Spitäler AG soH, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW etc.) und derjenigen staatsnahen Betriebe, die zu mindestens 50% von Subventionen abhängig sind?
3. Wie entwickelte sich die Staatsquote im Kanton Solothurn in den letzten 20 Jahren?
4. Wie entwickelte sich die konsolidierte Staatsquote im Kanton Solothurn unter Einschluss der Haushalte der staatlich beherrschten und staatsnahen Betriebe in den letzten 20 Jahren?
5. Auf wieviel beläuft sich aktuell die konsolidierte Staatsquote im Kanton Solothurn unter Einschluss der Haushalte der staatlich beherrschten und staatsnahen Betriebe?

2. Begründung (Vorstosstext)

3. Stellungnahme des Regierungsrates

3.1 Vorbemerkungen

Im Kern der Interpellation steckt die Frage nach der Entwicklung des öffentlichen Sektors. Dieser ist hinsichtlich Beschäftigungszahl in den letzten Jahren gesamtschweizerisch kontinuierlich gewachsen. Infolge gesellschaftlicher Veränderungen fließen heute grössere Anteile der Wertschöpfung in die Erziehung, in die Gesundheit und in die Pflege.

In diesem Ausbau spiegelt sich die erhöhte Nachfrage nach staatlichen Dienstleistungen, das hohe Qualitätsverständnis an diese und letztendlich auch das erhöhte Bedürfnis nach Sicherheit. Im Kanton Solothurn geschah dieser Ausbau weit unter dem nationalen Durchschnitt, wie eine Studie des Bundesamts für Statistik aus dem Jahr 2015 zeigt, und erfolgte praktisch ausschliesslich in den Bereichen Gesundheits- und Sozialwesen.

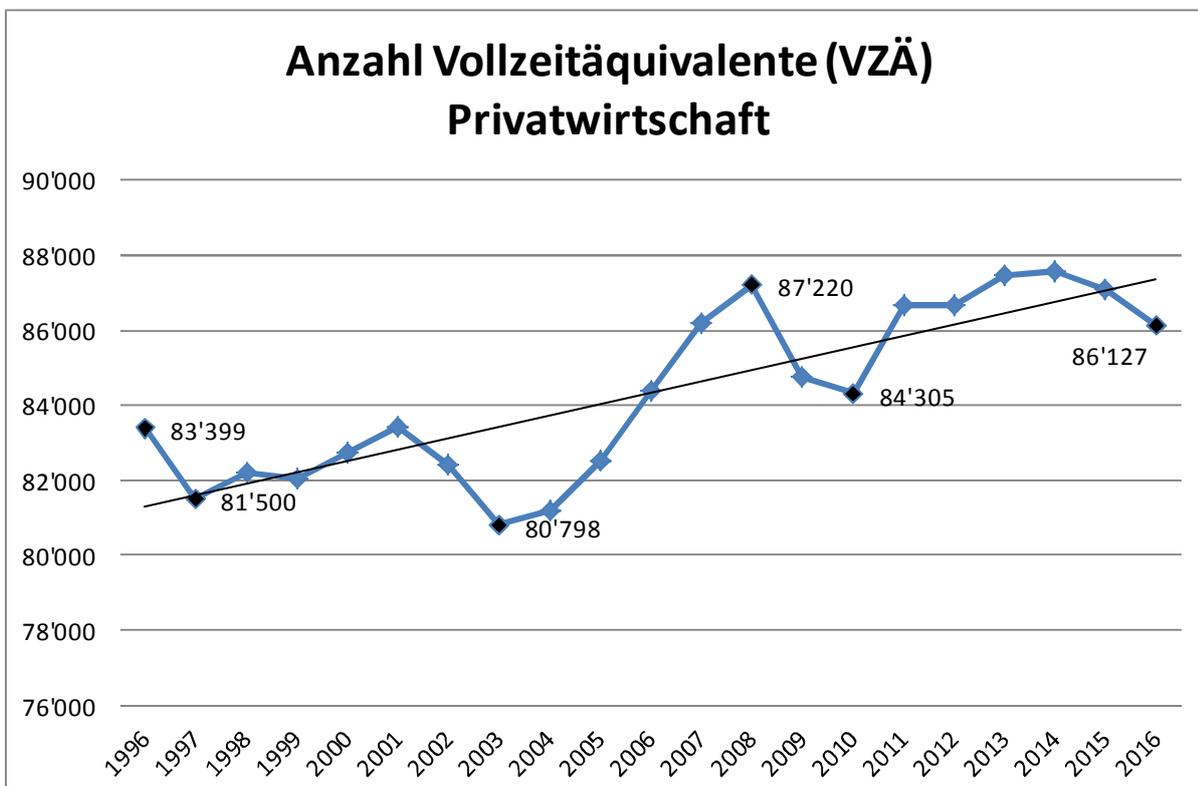
3.2 Zu den Fragen

3.2.1 Zu Frage 1:

Wie entwickelte sich das Beschäftigungswachstum im Kanton Solothurn in den letzten 20 Jahren im Privatsektor?

Die Beschäftigung im privaten Sektor stieg zwischen 1996 und 2016 von 83'399 auf 86'126. Das entspricht einem Wachstum von 3.25 Prozent bzw. 2'727 Vollzeitäquivalenten (VZÄ) in den letzten 20 Jahren. Aufgrund der wirtschaftlichen Entwicklung wird die Beschäftigung 2017 und voraussichtlich auch 2018 wieder steigen. Die unterdurchschnittliche Entwicklung im Jahr 2016 ist auf den Frankenschock zurückzuführen. Wirtschaftliche Schocks wirken immer zeitlich verzögert auf den Arbeitsmarkt.

Die folgende Graphik beruht auf den Daten der BAK Economics AG vom 7. November 2017.



Quelle: BAK Economics AG, Beschäftigte Kanton Solothurn (VZÄ), 7. November 2017.

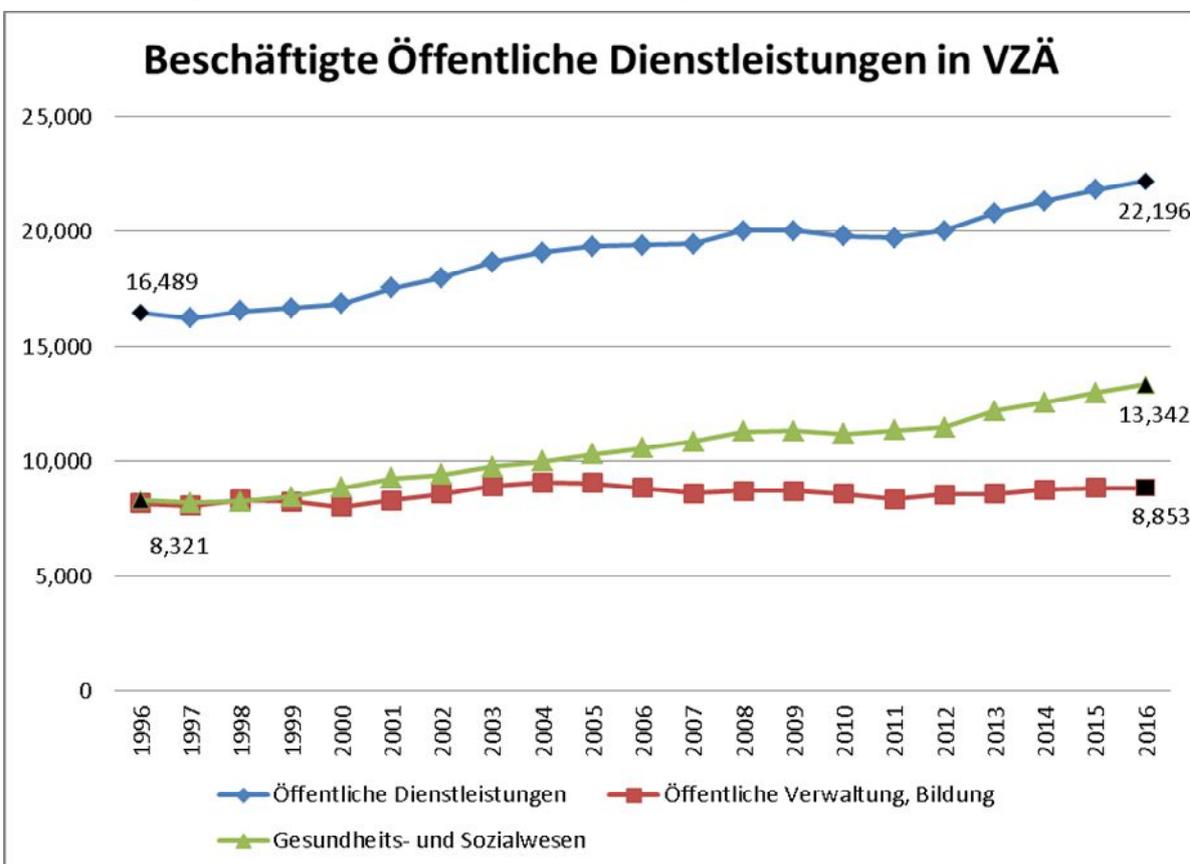
3.2.2 Zu Frage 2:

Wie entwickelte sich das Beschäftigungswachstum im Kanton Solothurn in den letzten 20 Jahren im Staatssektor unter Einschluss der Haushalte der staatlich beherrschten Betriebe (Solothurner Spitäler AG soH, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW etc.) und derjenigen staatsnahen Betriebe, die zu mindestens 50% von Subventionen abhängig sind?

Volkswirtschaften sind komplexe Systeme. Diese werden vorwiegend in Kreislaufmodellen dargestellt, die die Beziehungen zwischen Staat, Unternehmen und Haushalten darstellen. Kein Modell wird jedoch der Komplexität der Realität gerecht. Wie die Frage richtig andeutet, kann der öffentliche und private Sektor nicht immer eindeutig voneinander getrennt werden.

Die nachfolgende Graphik zeigt, dass der öffentliche Sektor insgesamt gewachsen ist. Das Stellenwachstum rührt praktisch ausschliesslich vom Gesundheits- und Sozialwesen her. Die Bereiche Bildung und Verwaltung blieben in den letzten 20 Jahren praktisch unverändert. Diese Entwicklung lässt sich weitgehend mit dem demographischen Wandel erklären: Die Lebenserwartung in der Schweiz steigt. Der Anteil Pensionierter an der Gesamtgesellschaft sowie deren Gesamtzahl wird immer grösser. Durch eine immer grössere Anzahl älterer Menschen werden mehr Spitalaufenthalte, mehr Pflegepersonal, mehr Ärzte, mehr Medikamente oder etwa grössere Pflege- und Altersheime benötigt. Als Folge steigt die Staatsquote und insbesondere die Anzahl Beschäftigter in den Bereichen Soziales und Gesundheit.

Diese Entwicklung ist typisch für die meisten Industriestaaten und Schweizer Kantone. Im öffentlichen Sektor des Kantons Solothurn schreitet diese Entwicklung verhältnismässig langsam voran. Der Anteil der Beschäftigten im öffentlichen Sektor liegt im Kanton Solothurn deutlich unter dem Landesdurchschnitt, wie die Studie "Branchenporträt des öffentlichen Sektors" des Bundesamtes für Statistik (BFS) vom 27.10. 2015 aufzeigt. Gemäss Avenir Suisse hat aktuell nur der Kanton Zug einen noch kleineren Anteil Beschäftigter im öffentlichen Sektor.



Quelle: BAK Economics AG, Beschäftigte Kanton Solothurn (VZÄ), 7. November 2017.

Der Personalbestand der Kantonalen Verwaltung (inkl. kantonale Schulen), Solothurner Spitäler AG und Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW) entwickelte sich zwischen 2008 und 2016 folgendermassen:

Tabelle 1: Beschäftigte ausgewählter Bereiche des öffentlichen Dienstes

| Jahr | Kantonale Verwaltung (inkl. kantonale Schulen) | Solothurner Spitäler AG | Fachhochschule Nordwestschweiz |
|------|---|-------------------------|-----------------------------------|
| 2016 | 3118 | 2735 | 2000 |
| 2015 | 3057 | 2605 | 1984 |
| 2014 | 2990 | 2477 | 1992 |
| 2013 | 2886 | 2449 | 1913 |
| 2012 | 2867 | 2369 | 1849 |
| 2011 | 2833 | 2354 | 1713 |
| 2010 | 2879 | 2419 | 1625 |
| 2009 | 2839 | 2469 | 1558 |
| 2008 | 2767 | 2448 | 1493 |

Quelle: Kanton Solothurn, Amt für Finanzen, Staatsrechnung - Geschäftsberichte 2011 bis 2016, Kapitel 3.1.1. Personalamt, Pensencontrolling, 2008 bis 2010. Solothurner Spitäler AG, Erhebung Personalamt, 2008 bis 2016. Fachhochschule Nordwestschweiz (FHNW), Personalamt FHNW, 2008-2016.

Daten für die drei Bereiche sind ab 2008 erhältlich. Die Beschäftigungszahlen staatsnaher Betriebe und Gemeinden werden vom Kanton Solothurn nicht erhoben.

3.2.3 Zu Frage 3:

Wie entwickelte sich die Staatsquote im Kanton Solothurn in den letzten 20 Jahren?

Die im Voranschlag 2018 (S. 48, Ziff. 2.4 Kennzahlen zur Finanzlage des Kantons Solothurn 2012 bis 2018) ausgewiesene „Staatsquote“ bezieht sich auf die kantonale Verwaltung (inkl. Behörden und Gerichte). Sämtliche Haushalte von staatlich beherrschten und staatsnahen Betrieben (Solothurner Spitäler AG soH, Fachhochschule Nordwestschweiz FHNW, VEBO, usw.) sowie die solothurnischen Gemeinden sind nicht enthalten.

Das Bundesamt für Statistik (BFS) publiziert seit 2008 das kantonale Bruttoinlandsprodukt. Die Zahlen 2015 – 2018 basieren auf Schätzungen des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO und der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF).

| | RE08 | RE09 | RE10 | RE11 | RE12 | RE13 | RE14 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bruttoinlandsprodukt (in Mio. CHF) | 15'181.0 | 15'886.0 | 16'434.0 | 16'706.0 | 16'542.0 | 16'912.0 | 17'222.0 |
| Staatsquote | 11.4% | 10.8% | 10.9% | 11.3% | 11.6% | 11.7% | 11.4% |
| Ausgaben ER | 1'713.7 | 1'739.7 | 1'821.8 | 1'896.8 | 1'919.0 | 1'990.2 | 2'023.5 |
| Ausgaben IR | 208.3 | 167.1 | 171.4 | 195.2 | 174.1 | 173.3 | 129.1 |
| Abschreibungen | 97.0 | 97.4 | 110.1 | 115.4 | 82.2 | 88.4 | 92.0 |
| Einlagen in SF | 21.1 | 12.2 | 3.2 | 3.9 | 4.9 | 4.4 | 13.8 |
| Durchlaufpositionen ER | 71.2 | 78.1 | 77.6 | 83.6 | 84.6 | 82.4 | 79.9 |
| Durchlaufpositionen IR | 6.6 | 8.1 | 6.2 | 5.5 | 3.7 | 4.2 | 2.8 |
| Total | 1'726.1 | 1'711.0 | 1'796.1 | 1'883.6 | 1'917.7 | 1'984.1 | 1'964.1 |

| | RE15 | RE16 | VA17 | VA18 | |
|---|----------------|----------------|----------------|----------------|-------------|
| Bruttoinlandsprodukt (in Mio. CHF) | 17'359.8 | 17'585.5 | 17'831.6 | 18'170.5 | Schätzungen |
| Staatsquote | 11.6% | 12.1% | 11.9% | 12.3% | |
| Ausgaben ER | 2'066.9 | 2'165.7 | 2'138.3 | 2'218.5 | |
| Ausgaben IR | 132.7 | 158.9 | 167.1 | 186.3 | |
| Abschreibungen | 97.7 | 97.5 | 76.1 | 75.5 | |
| Einlagen in SF | 2.1 | 5.4 | 8.9 | 2.7 | |
| Durchlaufpositionen ER | 90.8 | 89.4 | 94.6 | 88.3 | |
| Durchlaufpositionen IR | 3.7 | 3.2 | 4.7 | 4.9 | |
| Total | 2'005.2 | 2'129.0 | 2'121.0 | 2'233.4 | |

Quelle: Kanton Solothurn, Amt für Finanzen, Staatsrechnung - Geschäftsberichte 2008 bis 2016.

Die so berechnete Staatsquote bewegt sich seit 2008 in einem Intervall von rund 11 – 12 Prozent. Gemäss den Erhebungen des Bundesamts für Statistik (BFS) bewegt sich die Staatsquote der Schweiz seit 2008 zwischen 30 und 33 Prozent. Das ist mit Ausnahme von Irland (28 %) der tiefste Wert im europäischen Wirtschaftsraum. Ähnlich tiefe Staatsquoten wie die Schweiz haben 2016 gemäss dem Statistikportal www.statista.com lediglich Rumänien (34,7 %), Bulgarien (35,5 %) und Litauen (34,2 %). Länder mit ähnlichem hohem Lebensstandard und Qualitätsanspruch an öffentliche Güter besitzen deutlich höhere Staatsquoten als die Schweiz: 2016 wies Belgien eine Quote von 53,3 Prozent auf, Österreich eine von 51,1 Prozent und die Niederlande 43,6 Prozent. Die Staatsquote des Kantons Solothurn bewegt sich seit 2008 relativ stabil in einem Intervall zwischen 11 und 12 Prozent. Das ist deutlich unter dem nationalen und europäischen Durchschnitt. Gemäss Berechnungen von Avenir Suisse weisen aktuell nur gerade vier Kantone (Nidwalden, Schaffhausen, Zürich, Zug) eine tiefere Staatsquote als Solothurn auf. Die Staatsquoten der Kantone werden vom BFS nicht erhoben.

3.2.4 Zu Frage 4:

Wie entwickelte sich die konsolidierte Staatsquote im Kanton Solothurn unter Einschluss der Haushalte der staatlich beherrschten und staatsnahen Betriebe in den letzten 20 Jahren?

Mit der Einführung des Harmonisierten Rechnungsmodells 2 für die Kantone und Gemeinden (HRM2) per 1. Januar 2012 wurde im Kanton Solothurn bewusst auf eine konsolidierte Rechnung verzichtet (siehe Bilanzanpassungsbericht Kap. 2.7 unten). Deshalb ist ein Einbezug von staatlich beherrschten und staatsnahen Betrieben nicht möglich. Ein manueller Einbezug wäre mit einem unverhältnismässig grossen Aufwand verbunden (so müssten alle gegenseitigen Geschäftsfälle eliminiert werden) und zusätzlich würde es auch zu verschiedenen Abgrenzungsproblemen führen (bspw. Fachhochschule Nordwestschweiz mit vier Trägerkantonen).

Bilanzanpassungsbericht Kapitel 2.7 Konsolidierung: Die Kreise 1 (Parlament, Regierung und engere Verwaltung) und 2 (Rechtspflege, sowie weitere eigenständige kantonale Behörden) werden konsolidiert. Kreis 3 (Anstalten und weitere Organisationen) kann entweder konsolidiert oder aber im Beteiligungsspiegel aufgeführt werden. Bereits nach HRM1 wurden in der Staatsrechnung das Parlament, die Regierung, die engere Verwaltung sowie die Rechtspflege und eigenständige kantonale Behörden (Konsolidierungskreis 1 und 2) konsolidiert. Der Konsolidierungskreis 3 (Anstalten und weitere Organisationen, also die Solothurner Spitäler AG soH und die Solothurnische Gebäudeversicherung SGV) werden mit dem Wechsel auf HRM2 im Beteiligungsspiegel im Anhang zur Staatsrechnung aufgeführt.

Für das kantonale Bruttoinlandsprodukt (BIP) stützt sich der kantonale Statistikdienst auf die Daten des Bundesamtes für Statistik (BFS). Die kantonalen BIP werden einmal pro Jahr jeweils Ende Oktober für das Jahr t-2 veröffentlicht (z.B. Veröffentlichung der Daten 2014 im Oktober 2016). Aufgrund der Datenverfügbarkeit fängt die Zeitreihe im Jahr 2008 an. Das BFS hat nicht vor, diese Reihe für die vorangegangenen Jahre zu berechnen bzw. zu retpolieren. Die Statis-

tik der kantonalen Volkseinkommen (veröffentlicht bis 2005) ist aus konzeptuellen Gründen sowie aufgrund von Unterschieden bezüglich Datenquellen und Berechnungsmethoden nicht mit den kantonalen BIP kompatibel.

Mit RRB Nr. 2006/2356 vom 19. Dezember 2006 hat der Regierungsrat den Leistungsauftrag des Statistikdienstes im Amt für Finanzen angepasst und redimensioniert. Die eigenen Statistikproduktionen wurden auf ein absolutes Minimum beschränkt. Eine für die Konsolidierung der Daten notwendige Aufstockung des kantonalen Statistikdienstes erachten wir als unverhältnismässig und verzichten deshalb darauf.

3.2.5 Zu Frage 5:

Auf wieviel beläuft sich aktuell die konsolidierte Staatsquote im Kanton Solothurn unter Einschluss der Haushalte der staatlich beherrschten und staatsnahen Betriebe?

Wir verweisen auf unsere Ausführungen in Ziffer 3.2.4.



Andreas Eng
Staatsschreiber

Verteiler

Volkswirtschaftsdepartement (GK 4452)
Amt für Wirtschaft und Arbeit (6)
Finanzdepartement
Amt für Finanzen
Personalamt
Parlamentdienste
Traktandenliste Kantonsrat