

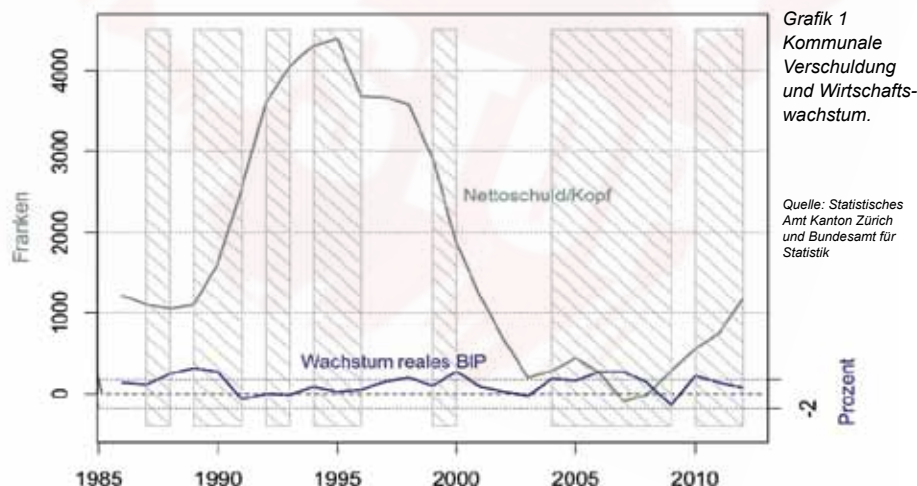
Staatsverschuldung – Einflussfaktoren und wirtschaftspolitischer Spielraum

Dr. Josef Perez, Leiter Themenbereich öffentliche Finanzen, Statistisches Amt des Kantons Zürich

Die Staatsverschuldung hängt von der Konjunkturlage und von strukturellen, gemeindespezifischen Einflussfaktoren ab. Eine fundierte ökonomische Analyse kann den Handlungsspielraum der Gemeinden erhöhen.

Insgesamt kontrollierte Entwicklung

Die Verschuldung der Zürcher Gemeinden hat in den letzten Jahren wieder zugenommen. Die Trendwende setzte 2008 ein, ein Jahr nachdem die Nettoschulden auf aggregierter Ebene vollständig abgebaut wurden. Insgesamt verfügten die Zürcher Gemeinden 2007 über ein Nettovermögen von 95 Franken pro Kopf; fünf Jahre später betrug ihre Pro-Kopf-Nettoschuld 2'030 Franken. Zum Teil liegt der Anstieg in technischen Änderungen



Grafik 1
Kommunale
Verschuldung
und Wirtschafts-
wachstum.

Quelle: Statistisches
Amt Kanton Zürich
und Bundesamt für
Statistik

EDITORIAL

Geschätzte Kolleginnen und Kollegen

An der GV vom 22. Mai 2014 in Elgg wurde ich als Präsident des VZF zusammen mit meinen Vorstandskolleginnen und Vorstandskollegen für eine weitere Amtsdauer von zwei Jahren wiedergewählt. Erwartungsgemäss mussten wir uns nicht auf eine Kampfwahl einstellen und konnten somit auf Wahlkampfveranstaltungen und den Druck von Wahlplakaten verzichten. Wir freuen uns, die Interessen der Zürcher Finanzfachleute weiterhin vertreten zu dürfen. Wir werden dies erneut mit viel Engagement tun und bedanken uns für das uns entgegengebrachte Vertrauen.

Die vorliegende Drehscheibe erscheint erstmals in einem neuen Layout. Heinz Lienhard, der seitens des Vorstandes seit zwei Jahren für unser Publikationsorgan verantwortlich zeichnet, hat es zusammen mit der Firma dapp, Polygrafische Produktionen, Seuzach, welche für den Druck der Drehscheibe verantwortlich ist, entwickelt. Herzlichen Dank für die damit verbundene Arbeit. Ich hoffe, das neue Layout gefällt unseren Mitgliedern. Wir haben uns übrigens bewusst für eine gedruckte Version der Drehscheibe entschieden, da wir der Meinung sind, dass diese mehr Beachtung findet, als die zahlreichen täglich eintreffenden E-Mail-Newsletter, welche kaum eingetroffen, schon wieder gelöscht werden. Interessante Drehscheiben-Beiträge von Mitgliedern des VZF nehmen wir übrigens gerne entgegen. Heinz Lienhard freut sich darüber.

Euer Präsident
Thomas Kuoni

begründet. So hat z.B. die Stadt Zürich 2009 ihre Wohnsiedlungen vom Finanzin das Verwaltungsvermögen umgebucht, was in einer Erhöhung der Nettoschuld um mehrere Hundert Millionen Franken resultierte. Korrigiert man die Zahlen von solchen Effekten, ergibt sich die in Grafik 1 abgebildete Entwicklung.

Vergleicht man den Verlauf der Nettoverschuldung und des Wirtschaftswachstums, ist klar ersichtlich, dass in einer langfristigen Perspektive ein enger Zusammenhang zwischen Konjunktur und staatlicher Verschuldung existiert. Die Rezession von 1991 wie auch jene von 2009 hatten eine deutliche Erhöhung der Staatsverschuldung zur Folge. Grundsätzlich sind die Veränderung der

Staatsverschuldung und das BIP-Wachstum negativ korreliert. Die Phasen einer gegenläufigen Entwicklung sind in der Grafik darum schraffiert. (Noch ausgeprägter wäre die negative Korrelation zwischen der Staatsverschuldung und dem BIP-Wachstum des Vorjahres.) Die Grafik zeigt auch, dass die Länge der Wachstumsschwäche ein wichtiger Faktor dafür ist, wie stark die Schulden nach einer Krise ansteigen. Die Gemeinden können sich nur langsam an erschwerte wirtschaftliche Rahmenbedingungen anpassen.

In einer langfristigen, mehrere Konjunkturzyklen umfassenden Perspektive entwickelte sich die kommunale Verschuldung im Kanton Zürich kontrolliert. Grosse Konjunkturkrisen führten rasch zu einem markanten Anstieg der Nettoschuld. Mit einer gewissen Verzögerung wurde diese dann abgebaut, nachdem die Wachstumsdynamik wieder eingesetzt hatte. Dies war zum z.B. in den Jahren ab 1997 der Fall. Auch der aktuelle Anstieg der Verschuldung lässt sich nach diesem Muster erklären. 2012 lag die durchschnittliche Pro-Kopf-Verschuldung mit 1'180 Franken zudem immer noch deutlich unter dem langjährigen Mittelwert von 1'720 Franken.

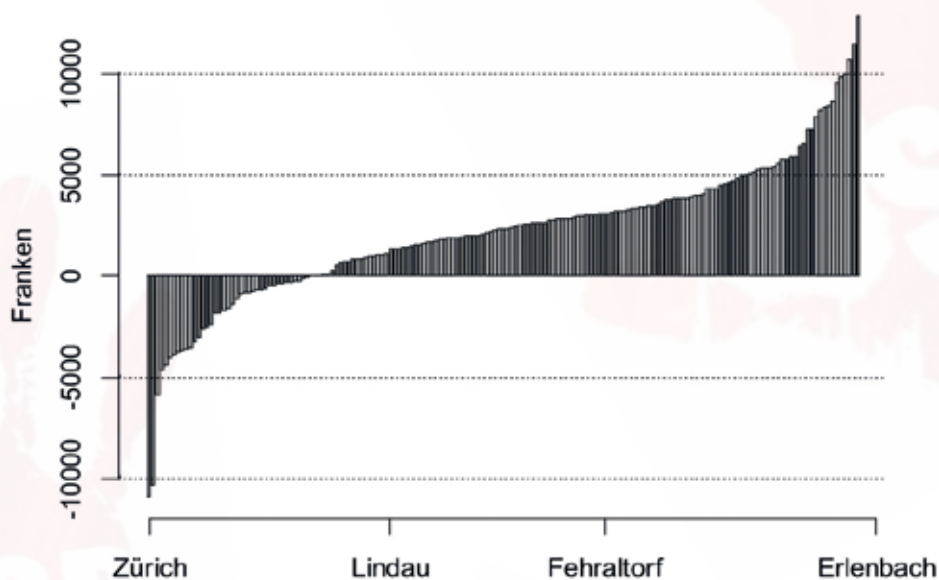
Es bestehen dennoch Unsicherheiten. Der Wachstumseinbruch von 2008 war von kurzer Dauer. Auf die Arbeitslosigkeit wirkte er sich nur beschränkt aus – v.a. auch im Vergleich zu früheren Krisen. Vor diesem Hintergrund hat die kommunale Verschuldung überraschend stark zugenommen. Und der Trend hält trotz guter inländischer Konjunkturlage an.

Die Krise wurde teilweise falsch eingeschätzt

Wurde zu leichtfertig budgetiert? Die Beantwortung dieser Frage hängt vom Informationsstand der Verantwortlichen in den Gemeinden ab sowie von den Interessen, die sie verfolgen. Sollen mittelfristig die Ausgaben reduziert werden? Dann kann es eine bewusst gewählte Strategie sein,

zuerst die Schulden ansteigen zu lassen, um danach Kürzungen durchzusetzen. Von aussen ist es schwer zu beurteilen, ob diese Hypothese zutrifft. Zudem – darüber täuscht Grafik 1 hinweg – befinden sich die Gemeinden in sehr unterschiedlichen Ausgangslagen. Auch fünf Jahre nach dem Ausbruch der Finanzkrise weist ihre Mehrzahl – es handelt sich dabei um eher kleine Gemeinden – ein positives Pro-Kopf-Nettvermögen aus (Grafik 2).

Grafik 2
Pro-Kopf-Nettvermögen der Züricher Gemeinden 2012.



Quelle: Statistisches Amt Kanton Zürich

Einzelne Gemeinden – darunter auch sehr grosse – haben die Krise aber zu wenig ernst genommen. Es wurde von einer normalen Konjunkturkrise ausgegangen, die in zwei bis drei Jahren überwunden sein würde. Zu wenig beachtet wurde, dass es sich zudem um eine globale Finanzkrise handelte. (Der Konjunkturreinbruch war ja eine Folge der Finanzkrise.) Dies bedeutet, (1) dass die Krise viel tiefschürfender war und ist, als eine reine Konjunkturkrise und (2) dass – und dies betrifft den Kanton Zürich ganz besonders – der Finanzsektor stark in Mitleidenschaft gezogen wurde. Konjunkturprognosen sind zwar heikel. Insofern kam auch der in vielen Ländern immer noch nicht überwundene Einbruch von 2007 (eine historische Überlagerung von Finanzkrise, Rezession und Staatsfinanzkrise) überraschend.

Aufgrund der damals vorliegenden volkswirtschaftlichen Analysen war aber rasch klar, dass es mehrere Jahre dauern würde, bis die gewaltigen Probleme überwunden sein werden.

Was kann in Zukunft besser gemacht werden? Ausgehend von einem soliden Niveau sollten ökonomische Gesichtspunkte verstärkt in die Analyse und Entscheidungen der Finanzverwaltungen

einfließen. Dies gilt insbesondere für die grossen Städte. Ihr Budget entspricht jenem einer sehr grossen Unternehmung. Das heisst nicht, dass eine ganze Research-Abteilung aufgebaut werden muss wie in einer Bank oder Versicherung. Volkswirtschaftliches Wissen aus den Bereichen Konjunkturanalyse, Statistik und Stress-Testing helfen aber, auf Einwirkungen aus dem konjunkturellen Umfeld – wie auch politisch motivierte Vorstösse – informierter und fundierter reagieren zu können.

Strukturelle Einflussfaktoren...

Volkswirtschaftliche Analysen können z.B. Hinweise darauf liefern, wie stark die Steuereinnahmen einer spezifischen Gemeinde konjunkturellen Schwankungen ausgesetzt sind oder was für strukturelle Faktoren einen Einfluss auf die Verschuldung haben. Nicht alle Gemeinden mussten sich nämlich nach dem Ausbruch der jüngsten Krise zusätzlich verschulden. Viele konnten ihr Pro-Kopf-Nettovermögen sogar steigern oder ihre Pro-Kopf-Nettoschuld reduzieren. Ordnet man sie nach der Veränderung dieser Kennzahl und bildet vier gleich grosse Gruppen, ergibt sich das in Grafik 3 wiedergegebene Bild. Die vier Kurven zeigen die durchschnittliche Entwicklung innerhalb der vier Gruppen. Es gibt also 41 Gemeinden, deren durchschnittliches Pro-Kopf-Nettovermögen sich zwischen 2007 und 2012 mehr als verdoppelte. Das andere Extrem bilden die 41 Gemeinden, bei denen es sich mehr als halbierte.

Innerhalb der vier Gruppen handelt es sich auch hier um Durchschnittszahlen, und die Gruppen sind hinsichtlich der Gemeindegrösse wie auch ihres Vermögens heterogen. Bereits auf dieser immer noch relativ allgemeinen Ebene sind aber deutliche Unterschiede zwischen den Gemeinden erkennbar. Spezifische strukturelle Eigenschaften beeinflussen die Entwicklung der Gemeindefinanzen. Was für systematische Zusammenhänge existieren, wie weit und mit welcher Genauigkeit Voraussagen gemacht und Risiken eingeschätzt werden können, kann auf der Basis von ökonometrischen Analysen untersucht werden. Solche Methoden werden nicht nur verwendet, um künftige Entwicklungen vorauszusagen, sondern – und dies ist vielleicht noch wesentlicher – auch um Risiken abzuschätzen. Wäre es für eine grosse Stadt wie Zürich nicht sinnvoll, ähnlich wie für grosse Banken, eine Art Stress-Testing vorzunehmen um abzuschätzen, wie sich abrupte Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen (z.B. des Wachstums oder der Zinssätze) auf die Laufende Rechnung und die Verschuldung auswirken?

Die folgenden Faktoren beeinflussen die Verschuldung der Gemeinden:

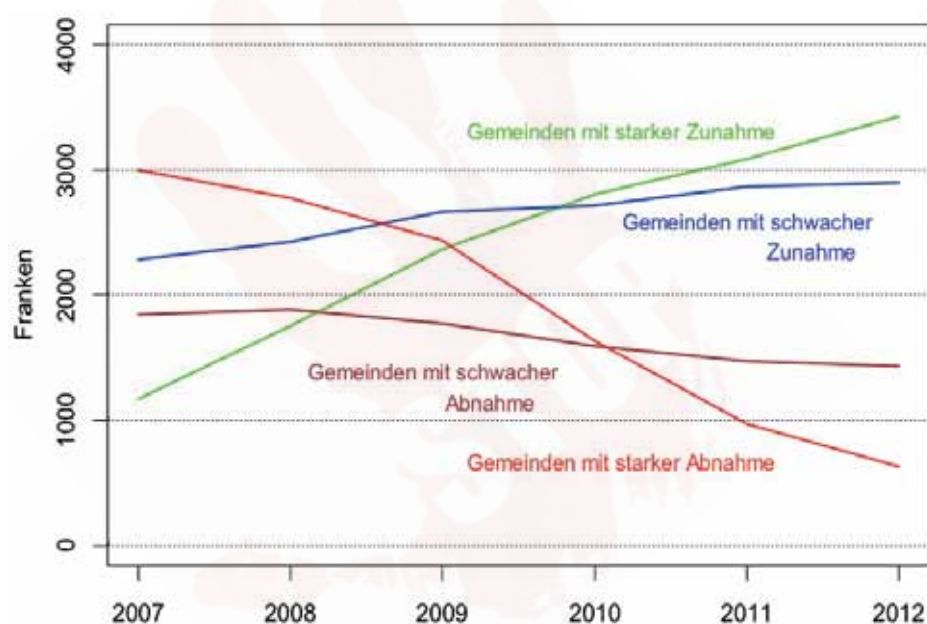
- die Gemeindegrösse
- die sozio-ökonomische Zusammensetzung der Bevölkerung
- die demographische Struktur der Bevölkerung
- die Wirtschaftsstruktur (d.h. -branchen)
- die Ungleichheit der Einkommensverteilung

Eine Gemeinde kann also aufgrund ihrer Charakteristiken bis zu einem gewissen Grad beurteilen, wie aussergewöhnlich der Rückgang ihres Steuerertrags und ein Ansteigen ihrer Verschuldung angesichts einer Verschlechterung des wirtschaftlichen Umfelds – etwa einer Rezession – ist. So reagieren die Finanzen wohlhabender Gemeinden z.B. stärker auf Konjunktureinbrüche als jene ärmerer Gemeinden. Darauf deutet auch die Grafik 3 hin. Von einem Wirtschaftsaufschwung profitieren die wohlhabenden Gemeinden dann aber auch stärker.

...und Handlungsspielraum

Mehr Information bedeutet mehr Handlungsspielraum. Dabei geht es nicht hauptsächlich darum, den Verlauf der wirtschaftlichen Entwicklung vorauszusagen. Eher können überzeugende Szenarien entworfen und beurteilt sowie vorausschauend die finanziellen Folgen veränderter Rahmenbedingungen abgeschätzt werden. Handlungsspielraum entsteht durch solide Entscheidungsgrundlagen und Argumentarien. Es kann dann besser beurteilt und überzeugender kommuniziert werden, ob eine politische Massnahme – z.B. eine Anpassung des Steuerfusses oder das Tätigen einer Investition – ergriffen werden soll oder nicht. Sind die Zürcher Gemeinden zu stark verschuldet? Diese Frage kann hier nicht abschliessend beantwortet werden. Wie argumentiert wurde, muss jede Gemeinde einzeln analysiert werden. Dass die allgemeine Entwicklung in den letzten Jahren aus dem Ruder gelaufen wäre, kann sicher nicht behauptet werden. Die

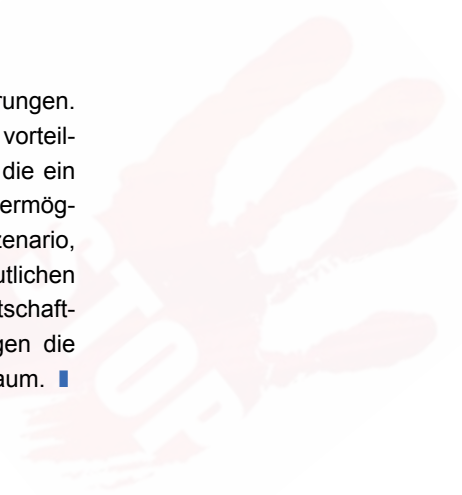
Grafik 3
Entwicklung des Pro-Kopf-Nettovermögens der Zürcher Gemeinden seit 2007.
Durchschnittswerte für vier Gruppen à je 41 Gemeinden, aufsteigend geordnet nach der Veränderung ihres Pro-Kopf-Nettovermögens zwischen 2007 und 2012.



Quelle: Statistisches Amt Kanton Zürich

Schweiz und damit auch der Zürcher Wirtschaftsraum haben die aktuelle internationale Wirtschaftskrise gut gemeistert, was sowohl auf Verstand als auch auf Glück zurückzuführen ist. Die Risiken hinsichtlich des internationalen Umfelds bleiben aber hoch, besonders im Bereich der Finanzstabilität und der internationalen Ungleichgewichte bei der Verschuldung /

Anhäufung von finanziellen Forderungen. Für die Gemeinden ist es daher vorteilhaft, über Reserven zu verfügen, die ein weiteres Ansteigen der Schulden ermöglichen würden – nicht im Basisszenario, sondern bei einer allfälligen deutlichen Verschlechterung des globalen wirtschaftlichen Klimas. Auch damit verfügen die Gemeinden über Handlungsspielraum. ■



GENERALVERSAMMLUNG 2014

Die diesjährige Generalversammlung des VZF fand am 22. Mai 2014 in Elgg statt. Präsident Thomas Kuoni durfte rund 150 Gäste und Mitglieder zur 26. Generalversammlung willkommen heissen.

Christoph Ziegler, Gemeindepräsident der Gemeinde Elgg, begrüsst die anwesenden Personen im Namen des Gemeinderates. Thomas Kuoni führte anschliessend durch den statutarischen Teil der Versammlung. Im Jahresbericht orientierte er über die Tätigkeit des Vorstandes. Die Jahresrechnung 2013 wurde genehmigt und der Voranschlag 2014 wurde mit einem unveränderten Mitgliederbeitrag gutgeheissen. Alle Vorstandsmitglieder sowie der Präsident haben sich für eine weitere Amtsdauer von zwei Jahren zur Verfügung gestellt und wurden wenig überraschend wieder gewählt.

Als Ersatz für den Revisor Marcel Ingold wurde Patrik Näf, Leiter Finanzen der Gemeinde Buchs, gewählt. Es folgten eine Orientierung zu den Aktivitäten des VZF hinsichtlich der Einführung der neuen Rechnungslegung sowie ein Bericht von Vorstandsmitglied Nicole Schönbächler über ihre Tätigkeit als Stiftungsrätin der BVK.

Im zweiten Teil berichtete Daniel Schmucki von der Flughafen Zürich AG in einem spannenden Referat über die Herausforderungen eines Finanzchefs in der Privatwirtschaft.

Das von der Leiterin Finanzen der Gemeinde Elgg, Margrit Kunz, organisierte Nachmittagsprogramm bot die Gelegenheit, eine Schneckenfarm sowie eine Firma, welche Solarzellen herstellt, zu besuchen.

Der Vorstand freut sich, die Mitglieder des VZF am 28. Mai 2015 zur nächsten Generalversammlung in Kloten begrüssen zu dürfen.

Bilder sowie das Protokoll der Generalversammlung sind auf der Homepage des VZF abrufbar.

SCHMUNZELECKE

Zum Abschluss noch etwas zur Auflockerung von Adrian Honegger:

Franz bringt aus dem Urlaub einen Papagei mit und soll ihn verzollen. Der Zöllner liest laut aus den Bestimmungen vor: «Papagei ausgestopft: zollfrei. Papagei lebendig: 300 Franken.» Da krächzt der Vogel aus dem Käfig: «Leute, macht bloss keinen Scheiss jetzt!»



KURSWESEN

25.09.2014:

Einführungskurs Finanzen

30.10. + 06.11.2014:

Grundkurs Finanzen

07.11. + 13.11.2014:

Workshop Finanzen (jeweils morgens)

27.11. + 04.12.2014:

Workshop Jahresrechnung
(Jahresabschlussarbeiten)

Der Workshop Finanzen wird dieses Jahr zweimal am 07. + 13. November durchgeführt. Vorgesehen sind Themen wie Informationen aus dem Gemeindeamt, Neuigkeiten zu HRM2, eRechnungen und Infrastrukturerhaltung.

Das Kursprogramm ist auf der Homepage aufgeschaltet und die Kursanmeldungen können elektronisch auf www.vzf.ch unter der Rubrik Aus- und Weiterbildung vorgenommen werden.

Drehscheibe erscheint nach Bedarf.
Verbandssekretariat für Mutationen:
Cornelia Weiss, Tel. 044 864 81 20
cornelia.weiss@winkel.ch
Redaktion Drehscheibe:
Heinz Lienhard, Tel. 044 879 14 60
heinz.lienhard@rafz.zh.ch
Redaktionsschluss nächste Ausgabe:
Ende Januar 2015