

Sitzung vom 17. Dezember 2008

**2050. Interpellation (Finanzmarktkrise:
Der Kanton Zürich muss sich rüsten)**

Kantonsrätin Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, sowie die Kantonsräte Peter Ritschard, Zürich, und Luca Rosario Roth, Winterthur, haben am 27. Oktober 2008 folgende Interpellation eingereicht:

Die negativen Folgen der Finanzmarktkrise treffen auch den Kanton Zürich. Zu erwarten sind Steuerausfälle bei Firmen, insbesondere im Bankensektor, aber auch in der Industrie, ebenso wie bei den natürlichen Personen. Zu erwarten sind weiter eine Dämpfung der Konjunktur und damit Auswirkungen auf die gesamte Wirtschaft, verbunden mit einem Anstieg der Arbeitslosigkeit.

Nach unserer Ansicht ist, angesichts der notwendig gewordenen Interventionen des Bundes in den Chefetagen einiger Bankinstitute, dringend eine Wertediskussion nötig, insbesondere bezüglich der Entschädigungsmodelle. Nur so können die Finanzinstitute das verlorene Vertrauen wieder herstellen. Richtig und wichtig ist auch, dass der Staat klare Leitplanken setzt, zum Beispiel über eine Revision des Aktienrechts, und dass er das Geld seiner Bürgerinnen und Bürger schützt. Festzuhalten ist allerdings auch: Hier sind in erster Linie die nationalen und internationalen Gremien gefordert.

Die Zürcher Regierung ist deswegen nicht zur Untätigkeit verdammt. Im Gegenteil: Sie hat ihre eigenen Hausaufgaben zu erledigen. Es ist absehbar, dass die Finanzmarktkrise negative Auswirkungen auf andere Sektoren der Wirtschaft hat. CVP, EVP, GLP fordern daher vom Regierungsrat, die Auswirkungen auf die Gesamtwirtschaft und auf die Beschäftigung im Kanton Zürich zu minimieren.

In diesem Zusammenhang bitten wir den Regierungsrat um Antwort auf folgende Fragen:

1. Wie haben sich die Turbulenzen auf den Finanzmärkten bislang auf die Wirtschaftsentwicklung und die Beschäftigung im Kanton Zürich ausgewirkt?
2. Welche Auswirkungen sind wegen der Finanzmarktkrise insgesamt für den Wirtschaftsstandort Zürich zu erwarten?
3. Sieht der Regierungsrat mit einem Investitionspaket Möglichkeiten, die Konjunktur im Grossraum Zürich zu stärken? Wenn ja, welche? Wenn nein, warum nicht?

4. Mit wie hohen Steuerausfällen ist aufgrund der Finanzmarktkrise für die Jahre 2008 bis 2010 gegenüber den Vorjahren zu rechnen?
5. Sind deswegen die im Budget 2009 sowie im aktuellen KEF eingeplanten Investitionen gefährdet?
6. Zieht der Regierungsrat für diesen Fall konkrete Massnahmen in Betracht?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Interpellation Brigitta Leiser-Burri, Regensdorf, Peter Ritschard, Zürich, und Luca Rosario Roth, Winterthur, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Turbulenzen auf den Finanzmärkten, die seit Spätsommer 2007 dauern, haben international Wirkung gezeigt. Die Vermögenseinbussen der privaten Haushalte, ein möglicher Beschäftigungsabbau in der Finanzbranche und die Unsicherheit betreffend Stabilität des internationalen Finanzsystems dürften die privaten Ausgaben für Konsum und Investitionen dämpfen. Allerdings sind nicht alle Veränderungen seit einem Jahr den Finanzmarkturbulenzen alleine zuzuordnen. Vielmehr haben die Anpassungen am amerikanischen Immobilienmarkt, die hohe Verschuldung der privaten Haushalte in den USA und der vorübergehend sehr hohe Anstieg der Rohwarenpreise unabhängig von den Preisschwankungen und -rückgängen an den internationalen Aktienmärkten das Wirtschaftswachstum in den USA und in Europa gedämpft und die Dynamik des Welthandels gebremst. Insbesondere der Anstieg der Energie- und Nahrungsmittelpreise verringerte den Spielraum der Geldpolitik. Die jüngsten Senkungen der Leitzinsen in Europa sind willkommene Schritte in die Gegenrichtung.

Infolge all dieser Entwicklungen hat sich das Wirtschaftswachstum in der Schweiz und damit auch im Kanton Zürich verlangsamt. Die KOF-Konjunkturumfragen zeigen seit Anfang 2008 vor allem eine deutliche Verschlechterung der Geschäftslage der Banken. In geringerem Ausmass hat sich auch die Geschäftslage in den Branchen Versicherungen, Industrie, Bau, Grosshandel und im Projektierungssektor eingetrübt. Der Detailhandel und das Gastgewerbe haben sich indessen trotz der Stimmungsverschlechterung bei den Konsumentinnen und Konsumenten im In- und Ausland recht gut gehalten, wenn auch da eine langsamere Zunahme der Geschäfte zu beobachten ist. Die Verschlechterte-

rung der Wirtschaftsentwicklung geht aber insgesamt von einem hohen Aktivitätsniveau aus: Ausser im Bereich Banken wird die Geschäftslage insgesamt in allen Bereichen als gut befunden (Datenstand Anfang Dezember 2008).

Die Auswirkungen der internationalen Wachstumsabschwächung und der Krise des internationalen Finanzsystems dürften die Wirtschaft im Kanton Zürich stärker als in der Schweiz treffen. Im Kanton Zürich ist die Finanzbranche weit bedeutender als im Landesdurchschnitt. In der Schweiz erbringt die Finanzbranche mit ihren zahlreichen Arbeitsplätzen und ihrer hohen Wertschöpfung 12% der gesamten Wirtschaftsleistung. Von den über 210000 Schweizer Arbeitsplätzen befinden sich rund 40% in der Region Zürich. Angesichts der Bedeutung der Finanzwirtschaft sowie der zahlreichen damit zusammenhängenden Wirtschaftszweige Informatik, Beratung, Verpflegung, Transporte, Reisen, Kommunikation, Werbung, Liegenschaftsverwaltung usw. dürften die Auswirkungen im Kanton Zürich tiefgreifend sein. Wichtig ist in diesem Zusammenhang, dass es in der Schweiz und im Kanton Zürich bisher noch keine Anzeichen für eine Kreditklemme gibt. Unternehmen mit guten Absatzaussichten erhalten von den Banken genügend Kredit. Allerdings haben sich die Absatzaussichten in den letzten Monaten stark verschlechtert; damit wird auch die Bonität der Unternehmen zunehmend kritisch eingeschätzt.

In den kommenden Quartalen muss mit einer weiteren Einbusse der Wirtschaftsdynamik im Raum Zürich gerechnet werden. Bisher hat der Arbeitsmarkt davon noch wenig gespürt. Der Anteil der Stellensuchenden im Bereich Banken und Versicherungen betrug im Herbst 2008 gut 4% und ist damit kaum höher als im Vorjahr. Die Arbeitslosenquote ist zwar im Oktober teilweise saisonal bedingt auf 2,4% angestiegen, bewegt sich aber in einem international immer noch überaus tiefen Bereich. Die Zahl der Betriebe, die Kurzarbeit angemeldet haben, ist im November auf 52 gestiegen, was angesichts der über 67000 Betriebe im Kanton Zürich nicht alarmierend ist.

Zu Frage 2:

Der Kanton macht keine quantitativen Prognosen für die zukünftige Entwicklung. Die gesamtwirtschaftliche Entwicklung im Kanton Zürich wird durch die internationale und nationale Wirtschaftsentwicklung sicher in Mitleidenschaft gezogen werden. Der hohe Anteil der Finanzbranche dürfte besonders belastend wirken. Der Finanzsektor ist aber mitnichten das einzige Standbein der Zürcher Wirtschaftsregion, wie die folgenden Angaben belegen.

Die Anteile der Schlüsselbranchen an der Wertschöpfung im Kanton Zürich verteilen sich wie folgt (Durchschnitt der Periode 1990–2005):

- Finanzsektor (20%)
- Handel (14%)
- Unternehmensdienstleistungen (rund 8%)
- öffentliche Verwaltung (7%)
- Verkehr/Kommunikation (6,5%).

In absteigender Reihenfolge folgen danach Bau (rund 6%), Elektro/Feinmechanik (4%), Maschinenbau (2,5%), Gastgewerbe (2%), Energie und Wasser (je gut 1%), Nahrungsmittel (1%) und Chemie/Pharma (knapp 1%).

Der Branchenmix ist insgesamt recht ausgeglichen für eine Wirtschaftsmetropole dieser Grösse und internationalen Bekanntheit. Die Zürcher Kantonalbank (ZKB) befindet zudem in ihrer Analyse, dass der Strukturwandel in der Zürcher Industrie auf sehr gutem Weg ist, weg von der Schwerindustrie hin zu Präzisions- und Medizinaltechnik. Die Maschinenbaubranche sei im Jahr 2006 insgesamt besser positioniert als zu Beginn der 90er-Jahre und die Zunahme der Wertschöpfung hätte sich seit etwa 2000 beschleunigt. Mittel- und langfristig sieht die wirtschaftliche Zukunft des Kantons Zürich daher gut aus.

Zu Frage 3:

Die Auswirkungen von Investitionspaketen oder Konjunkturstimulierungsmassnahmen sind volkswirtschaftlich und finanzpolitisch umstritten. Die Gefahr besteht, dass der Staat über Subventionen Ausgaben mitfinanziert, die von Privaten aus eigenem Antrieb getätigt würden (Mitnahmeeffekte), und dass die Massnahmen zu spät umgesetzt werden, nämlich dann, wenn sich die konjunkturelle Wende schon abzeichnet. Zudem ist zu befürchten, dass die höheren Ausgaben mittelfristig, d.h. im Aufschwung nicht kompensiert werden und die Staatsverschuldung daher stetig ansteigt.

Indessen ist es sinnvoll, Massnahmen zu ergreifen, um ein prozyklisches Ausgabeverhalten der öffentlichen Hand zu vermeiden, d. h., es ist zu verhindern, dass der Staat in Wirtschaftsabschwüngen Ausgaben zurückstellt und damit die rezessiven Tendenzen verstärkt. Durch ein Vorziehen von bereits geplanten Ausgaben kann sogar eine antizyklische Wirkung angestrebt werden, d. h., der Staat erhöht seine Ausgaben während konjunkturell schlechten Zeiten. Trotz der Verschlechterung der Finanzlage sollten so Projekte mit investivem Charakter (Infrastruktur, Bildung usw.) ausgeführt oder gar beschleunigt werden und ein Anstieg des Budgetdefizits der öffentlichen Hand zugelassen wer-

den. Der demokratische Entscheidungsprozess und die föderalistische Struktur, die den Gemeinden eine grosse Autonomie lässt, erschweren allerdings diese Vorhaben.

Der Regierungsrat klärt gegenwärtig ab, wo ein Vorziehen geplanter Vorhaben möglich ist und ob Projekte zur Umsetzung erwünschter Strukturverbesserungen allenfalls beschleunigt werden können. Ein gewisser Spielraum bei den Investitionen des Kantons scheint gegenwärtig zu bestehen, da in den vergangenen Jahren die Investitionsbudgets nicht ausgeschöpft wurden. Die durchschnittliche Budgetauslastung der Investitionsausgaben betrug zwischen 2003 und 2007 86%. In der Rechnung 2007 wurden nur 79% der geplanten Investitionsausgaben getätigt; das Budget der Nettoinvestitionen wurde nur zu 70% ausgeschöpft. Ein erstes Ziel sollte deshalb sein, die im Budget eingestellten Investitionen so weit als möglich zu verwirklichen.

Gesundheitswesen

Zu den im Budget des Kantons eingestellten Investitionen gehören im Gesundheitswesen insgesamt rund 750 Mio. Franken in den Bereichen Bauten, Geräte, Somatik, Psychiatrie und Langzeitpflege sowie kantonale und staatsbeitragsberechtignte Institutionen, die ohne Verzögerung verwirklicht werden könnten. Gut die Hälfte dieses Betrages fällt auf grössere und sehr grosse Bauvorhaben (ab etwa 20 Mio. Franken im Einzelfall). Im Rahmen des Entwicklungsplanes «Hochspezialisierte Medizin» (HSM), bei dem es um Massnahmen zur kontinuierlichen Stärkung des universitätsmedizinischen Versorgungsstandorts Zürich geht, sollen sodann in den kommenden Jahren zusätzlich rund 30 bis 40 Mio. Franken pro Jahr investiert werden. Schliesslich sind für die stetige Stärkung des universitätsmedizinischen Forschungsstandortes (Steuerungsbereich der Bildungsdirektion) gegenwärtig Investitionen in der Höhe von rund 500 Mio. Franken vorgesehen – wenn auch für einen deutlich längeren Zeitraum (bis etwa 2025).

Verkehr und Infrastruktur

Sehr grosse Ausgabenvolumina fallen im Bereich Verkehr und Infrastruktur an, für deren Durchführung der Bund entscheidend ist. Der Regierungsrat kann sich lediglich dafür einsetzen, dass diese Entscheidung so früh wie möglich gefällt wird.

Ein wichtiges Projekt, für das der Kanton die Entscheidung des Bundes erwartet, ist der Bau der Oberlandautobahn. Geplant sind Investitionen von rund 1,1 Mrd. Franken. Der Regierungsrat hat das Projekt für die Lückenschliessung der Oberlandautobahn mit Beschluss vom 5. März 2008 festgesetzt. Sobald die Beschwerdeverfahren abgeschlos-

sen sind, könnte der Bund das Vorhaben verwirklichen. Dies setzt voraus, dass der Bund den Abschnitt ins Nationalstrassennetz aufnimmt und das ausgearbeitete Projekt übernimmt.

Mit der Vorfinanzierung des Bundesanteils am Bau der Durchmesserlinie im Umfang von rund 500 Mio. Franken hat der Kanton Zürich dem Bund schon vorgegriffen und dafür gesorgt, dass das Grossvorhaben zeitverzugslos ausgeführt werden kann. Damit leistet der Kanton bereits einen gewichtigen Beitrag für eine antizyklische Fiskalpolitik.

Am einfachsten dürfte es sein, Bauarbeiten im Bereich des Unterhalts kurzfristig vorzuziehen, d. h. einfacher als bei Neubauvorhaben, die einen längeren Planungsvorlauf benötigen und bei denen es regelmässig zu Rechtsmittelverfahren kommt. Aber auch in diesem Bereich gilt es zu bedenken, dass planerische Vorläufe und lange politische Entscheidungswege zu grossen zeitlichen Verzögerungen führen.

Unabhängig vom Bund kann der Kanton die Umsetzung des Legislativziels «Erhöhung des Rahmenkredits für die Förderung der Energieeffizienz und der Förderung der erneuerbaren Energien» zügig umsetzen und allenfalls zeitlich vorziehen.

Bauinvestitionen im Bildungswesen

Im Bildungswesen sind seit Jahren verschiedene bauliche Investitionsvorhaben aufgrund der beschränkten finanziellen Mittel zurückgestellt worden, die im Planungszeitraum des KEF 2009–2012 wieder aufgegriffen und neu beschlossen werden könnten. Im Einzelnen sind es folgende Vorhaben für insgesamt über 100 Mio. Franken: Neubau der Kantonsschule Uster, Erweiterung der Kantonsschule Büelrain, Neubau von Turnhallen bei der Kantonsschule Freudenberg und der Berufsschule Horgen, Neubau von zwei Gebäuden bei der Universität Zürich-Irchel, Umnutzung von Gebäuden bei der Zürcher Hochschule für angewandte Wissenschaften in Winterthur.

Arbeitsbeschaffungsreserven

Eine gewisse Stützung der Finanzsituation der Unternehmen im Kanton Zürich ergibt sich aus der vom Bund geplanten Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven. Dadurch werden den 71 Unternehmen im Kanton Zürich, die solche Reserven angelegt haben, gut 45 Mio. Franken zurückerstattet. Wenn diese Beträge tatsächlich für erfolgreiche Investitionen im Inland verwendet werden, könnten sie ein Mehrfaches an Ausgaben nach sich ziehen.

Automatische Stabilisatoren – Ausgaben im Rahmen der Arbeitslosenversicherung

Die grösste und unmittelbarste Wirkung zur Stärkung der Konjunktur findet durch die Dienstleistungen der kantonalen Volkswirtschaftsdirektion (VD) im Bereich der Arbeitslosenversicherung in den Regio-

nenal Arbeitsvermittlungszentren (RAV) statt. Die Schweiz bietet gut ausgebaute Leistungen der Arbeitslosenversicherung (ALV) hinsichtlich Bezugsdauer, -höhe und arbeitsmarktliche Qualifizierungsmassnahmen (Kurse, Beschäftigungsprogramme usw.). Das Angebot der ALV an arbeitsmarktlichen Qualifizierungsmassnahmen ist umfassend und für einen Anstieg der Arbeitslosen auch im Finanzsektor gewappnet.

Diese als automatische Stabilisatoren bekannten Ausgaben des Kantons Zürich haben im Verlauf der letzten Rezession von gut 0,5 Mrd. Franken 2001 auf rund 1,3 Mrd. Franken 2003 und 2004 zugenommen und verharrten 2005 noch deutlich über 1 Mrd. Franken. Der kumulierte Anstieg dieser Ausgaben betrug damit mehrere Prozentpunkte des Bruttoinlandprodukts (BIP) des Kantons Zürich. Gemäss den Berechnungen der ZKB von 2006 und dem seither geschätzten Wirtschaftswachstum kommt das BIP des Kantons Zürich gegenwärtig auf etwas über 100 Mrd. Franken zu liegen. Der Kanton Zürich trägt daher über die Leistungen der Arbeitslosenversicherung am stärksten zur Stabilisierung der regionalen Konjunktur bei.

Strukturverbesserungen – Massnahmen des Standortberichts des Kantons Zürich

Im Weiteren hat der Kanton Zürich in seinem Standortbericht die folgenden Massnahmen aufgezählt, um die Wirtschaftsstruktur zu verbessern. Eine zügige Umsetzung hat zwar nur eine kleine direkte Wirkung, verbessert aber die Rahmenbedingungen für die Privatwirtschaft und ist deshalb überaus empfehlenswert. Zu diesen Massnahmen gehören unter anderem:

- die Förderung des Angebots internationaler Schulen über Fonds zur finanziellen Unterstützung deren Infrastruktur
- die Bildung eines Fonds zur Finanzierung von Pilotprojekten in zukunftssträchtigen Branchen zur Kommerzialisierung von Forschungsergebnissen in der Frühphase
- Steuerliche Begünstigung von Weiterbildungskosten
- Administrative Entlastung der KMU um 25%
- Beschleunigung der Rechtsmittelverfahren
- Standortförderung und Schaffung von Innovationsnetzwerken zur Stärkung von Geschäftsbeziehungen

Geplante Steuergesetzrevision

Schliesslich hätte eine zügige Umsetzung der hängigen Steuergesetzrevision für natürliche Personen über einen Ausgleich der kalten Progression bei den Staatssteuern zusammen mit den weiteren Massnahmen der Revision eine eindeutig konjunkturstützende Wirkung im Kanton Zürich. Dieses Geschäft ist gegenwärtig in der zuständigen Kantons-

ratskommission in Beratung. Auch hier kann der Regierungsrat die Umsetzung nur im Rahmen seiner gesetzlich festgelegten Möglichkeiten fördern. Betreffend Ausgleich der kalten Progression bei der direkten Bundessteuer kann sich der Kanton im Rahmen der vorgesehenen Anhörung einbringen.

Zu Frage 4:

Die Finanzmarktkrise hat sich erstmals im Rechnungsjahr 2007 auf die Staatssteuern ausgewirkt, und zwar bei den juristischen Personen. Deren Staatssteuern nahmen demzufolge gegenüber dem Vorjahr um rund 90 Mio. Franken ab. Dieser Rückgang wurde jedoch durch höhere Nachträge für frühere Steuerperioden ausgeglichen, sodass das Schlussergebnis des Rechnungsjahres 2007 für die Staatssteuern der juristischen Personen sogar noch höher ausfiel als im Vorjahr.

Das kantonale Steueramt hat eine Hochrechnung der Staatssteuer-Sollbeträge vorgenommen, die bis zum 31. Juli 2008 von den Gemeindesteuerämtern gemeldet worden sind. Aufgrund dieser Hochrechnung würde im Ergebnis – trotz der Auswirkungen der Finanzmarktkrise – der für 2008 budgetierte Nettoertrag sämtlicher Steuern von 5,725 Mrd. Franken immer noch knapp erreicht. Zwar würde der budgetierte Ertrag aus den Staatssteuern der laufenden Steuerperiode (natürliche und juristische Personen) um rund 194 Mio. Franken verfehlt; dieser Minderertrag würde jedoch durch Mehrerträge bei den Staatssteuer-Nachträgen für frühere Steuerperioden und bei der direkten Bundessteuer (Kantonsanteil) erneut ausgeglichen.

Für die Planungsjahre 2010–2012 nahm das kantonale Steueramt die Schätzung der Steuerbeträge in Zusammenarbeit mit auswärtigen Experten vor. Dabei wurde auch den Auswirkungen der Finanzmarktkrise, soweit diese abschätzbar waren, Rechnung getragen. Ebenfalls wurde berücksichtigt, dass der Gewinnsteuer-Beitrag (Staatssteuer) der UBS ausfallen wird. Ende Oktober 2008 hat zwar eine Überprüfung der für 2009 budgetierten Steuererträge ergeben, dass eine Verminderung des Totals dieser Erträge nicht ausgeschlossen werden kann. Diese Verminderung bewegt sich jedoch in einer engen Bandbreite, die ohnehin bei der Budgetierung künftiger Steuererträge zu berücksichtigen ist. Diese Schätzungen beruhen auf dem heutigen Kenntnisstand betreffend zukünftiger Entwicklung der Finanzbranche und der übrigen Wirtschaft in den Planungsjahren 2010 und folgende. Angesichts der grossen Prognoserisiken in diesem Bereich wäre es verfrüht, schon zum heutigen Zeitpunkt auf die im KEF 2009–2012 vom 10. September 2008 enthaltenen Steuerschätzungen für die Planungsjahre 2010 und folgende zurückzukommen.

Für weitere Ausführungen kann auf die Beantwortung der Anfrage KR-Nr. 311/2008 betreffend Steuerausfälle infolge Finanzmarktkrise verwiesen werden.

Zu Frage 5:

Im Hochbaubereich könnten gewisse Grossprojekte, deren Finanzierung noch nicht gesichert ist, durch die Auswirkungen der Wirtschaftsabschwächung zusätzlich betroffen sein, vor allem angesichts des vom Kanton langfristig angestrebten Eigenfinanzierungsgrads von 100%. Dies macht sich allerdings erst mittel- und langfristig bemerkbar und hat auf die kurzfristige konjunkturelle Entwicklung der kommenden zwei Jahre keine Auswirkungen.

Zu Frage 6:

Der Regierungsrat setzt sich im Rahmen seiner Mittel dafür ein, dass der Kanton – wie in der Beantwortung der Frage 3 beschrieben – so weit als möglich eine neutrale oder antizyklische Fiskalpolitik betreibt. Dafür wird er beim Bund vorstellig, um die erwähnten Vorhaben im Bereich Verkehr und Infrastruktur so schnell wie möglich zu verwirklichen, und klärt ab, ob gewisse Unterhaltsprojekte vorgezogen oder, wie im Fall des Polizei- und Justizentrums, beschleunigt realisiert werden können. Er setzt sich im Rahmen seiner Aufgaben dafür ein, dass die im Kantonsbudget projektierten Vorhaben – und vor allem die eingestellten Investitionen – verwirklicht werden und die im Rahmen der Legislaturziele geplanten strukturellen Verbesserungen der Wirtschaft rasch umgesetzt werden. Im gleichen Rahmen fördert er die Umsetzung der Steuergesetzrevision für natürliche Personen, damit die Bevölkerung im Kanton Zürich so bald als möglich in den Genuss des Ausgleichs der kalten Progression kommt.

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

Vor dem Regierungsrat
Der Staatsschreiber:
Husi