

Auszug aus dem Protokoll des Regierungsrates des Kantons Zürich

KR-Nr. 401/2009

Sitzung vom 3. März 2010

273. Anfrage (Bevölkerungswachstum im Kanton Zürich)

Die Kantonsräte Christoph Holenstein, Zürich, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, haben am 15. Dezember 2009 folgende Anfrage eingereicht:

Jahr	Gesamtbevölkerung jeweils per 31.12.	Wachstum in % pro Jahr
1998	1 184 002	
1999	1 193 789	0,8
2000	1 206 708	1,1
2001	1 223 101	1,4
2002	1 237 920	1,2
2003	1 245 683	0,6
2004	1 255 645	0,8
2005	1 264 141	0,7
2006	1 274 384	0,8
2007	1 300 545	2,1
2008	1 326 775	2,0

In den letzten 10 Jahren ist die Bevölkerung im Kanton Zürich um über 140 000 Personen angewachsen, was mehr als der gesamten Bevölkerung der zweitgrössten Stadt Winterthur und der drittgrössten Stadt Uster zusammen entspricht. Es stellt sich daher die Frage, welche Konsequenzen dieses Bevölkerungswachstum für den Kanton Zürich hat. In den vergangenen Wochen und Monaten hat sich die öffentliche Debatte um dieses Thema verstärkt. Um eine sachliche Diskussion darüber zu ermöglichen, stellen sich folgende Fragen:

1. Welches sind die Gründe für das Bevölkerungswachstum in den vergangenen 10 Jahren? Welche Bevölkerungsgruppen sind überdurchschnittlich stark gewachsen?
2. Welchen Einfluss hat das Bevölkerungswachstum auf den Staatshaushalt (Einnahmen- und Ausgabenseite), die staatliche Infrastruktur und die Sozialversicherungen inklusive Sozialhilfe?
3. Welchen Einfluss hat das Bevölkerungswachstum auf die Zürcher Wirtschaft und den Arbeitsmarkt?
4. Welchen Einfluss hat das Bevölkerungswachstum auf den Zürcher Wohnungsmarkt und die Umwelt?
5. Welche gesellschaftlichen und sozialen Auswirkungen hat das Bevölkerungswachstum?

6. Wer sind die Gewinner und die Verlierer des Bevölkerungswachstums?
7. Wie wird sich die Bevölkerung in den kommenden Jahren weiterentwickeln?
8. Sieht der Regierungsrat Handlungsbedarf, um die Bevölkerungsentwicklung in die eine oder andere Richtung zu steuern? Wenn ja, in welche Richtung und mit welchen Mitteln und Massnahmen?

Auf Antrag der Direktion der Justiz und des Innern

beschliesst der Regierungsrat:

I. Die Anfrage Christoph Holenstein, Zürich, und Jean-Philippe Pinto, Volketswil, wird wie folgt beantwortet:

Zu Frage 1:

Die Wohnbevölkerung des Kantons Zürich hat in den Jahren zwischen 1998 und 2008 um rund 140 000 Personen zugenommen. Dieser Zuwachs von 12% liegt deutlich über dem schweizerischen Mittel von 8%. Eine Aufteilung dieses Wachstums auf die demografischen Komponenten der Bevölkerungsentwicklung zeigt, dass rund ein Fünftel der Zunahme auf einen Geburtenüberschuss der ansässigen Bevölkerung zurückzuführen ist. Die restlichen vier Fünftel des Zuwachses sind auf Zuwanderungen zurückzuführen, wobei diese zu beinahe 90% aus dem Ausland und zu 10% aus der übrigen Schweiz stammen. Das starke Bevölkerungswachstum ist also zuwanderungsbedingt, und der Ausländeranteil im Kanton Zürich ist in den vergangenen zehn Jahren entsprechend von 21% auf 23% angestiegen.

Im Zuge der bilateralen Abkommen über die Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA, die im vergangenen Jahrzehnt in Kraft gesetzt wurden, aber auch aufgrund der strengeren Ausländer- und Asylgesetzgebung, hat sich die Struktur der Zuwandernden im Vergleich zu früher stark gewandelt. Die Zuwanderung hat ihren geografischen Fokus auf Nordeuropa mit einem starken Schwerpunkt in Deutschland verschoben, und die Zuwandernden sind im Gegensatz zu früheren Einwanderungswellen gemäss Schweizerischer Arbeitskräfteerhebung mehrheitlich hochqualifiziert, verfügen also über einen tertiären Bildungsabschluss.

Dieses Zuwanderungsprofil verweist auf den tieferen Grund für das gegenwärtige Bevölkerungswachstum: Es ist die Nachfrage der Zürcher Wirtschaft nach hochqualifizierten Arbeitskräften (siehe auch Zwischenbericht über die Ausländer- und Integrationspolitik des Kantons Zürich vom 21. Januar 2010). Dies zeigt sich auch daran, dass die Zuwanderung

und damit das Bevölkerungswachstum dem Konjunkturzyklus folgt. Entsprechend hat sich im Krisenjahr 2009 der migrationsbedingte Bevölkerungszuwachs deutlich abgeschwächt.

Zu Frage 2:

Da es sich bei den Zuwandernden der vergangenen Jahre mehrheitlich um hochqualifizierte Erwerbstätige handelt, kann davon ausgegangen werden, dass deren sogenannte Fiskalbilanz grösstenteils positiv ist. Das bedeutet, dass die Zuwandernden über Steuern, Abgaben und Gebühren mehr zur Finanzierung des Staatshaushalts beitragen, als sie an staatlichen Leistungen beziehen. Die hohe Produktivität Hochqualifizierter spiegelt sich in überdurchschnittlichen Löhnen, die in einem progressiven Steuersystem wie dem zürcherischen überproportional zur Finanzierung des Staates beitragen. Als Erwerbstätige leisten die Zuwandernden auch Beiträge an die Sozialversicherungen. Auf der Ausgabenseite nutzen die Zuwandernden Teile der staatlichen Infrastruktur – Strassen, öffentliche Verkehrsmittel usw. – wahrscheinlich etwa im selben Ausmass wie die einheimische Durchschnittsbevölkerung. Sie verursachen aber in verschiedener Hinsicht geringere Kosten als Ansässige. Einerseits haben sie ihre Ausbildung meist bereits abgeschlossen und beanspruchen deshalb das Bildungssystem nicht. Andererseits haben hochqualifizierte Berufstätige – gleichgültig, ob es sich dabei um Schweizer oder Ausländer handelt – im Vergleich zu weniger Qualifizierten ein geringeres Risiko, arbeitslos oder von Sozialhilfe abhängig zu werden. Darüber darf auch der hohe Ausländeranteil von 46% unter den Sozialhilfebezügern nicht hinwegtäuschen. Denn dabei handelt es sich vor allem um weniger qualifizierte Angehörige früherer Zuwanderungswellen. Nur gerade ein Fünftel der ausländischen Sozialhilfebezüger stammt aus EU/EFTA-Staaten, obwohl sie den weitaus grössten Teil der ausländischen Bevölkerung ausmachen. Eine zuverlässige Schätzung der Fiskalbilanz dieser «neuen» Zuwandernden ist aber vorderhand nicht möglich, weil noch unbekannt ist, wie lange diese im Kanton Zürich verbleiben.

Zu Frage 3:

Das starke zuwanderungsbedingte Bevölkerungswachstum der vergangenen Jahre ist ein Beleg für die hohe Attraktivität des Wirtschafts- und Lebensraums Zürich. Der Zuzug hochqualifizierter Erwerbstätiger ist wachstumsfördernd, weil er die Innovationskraft und damit die internationale Konkurrenzfähigkeit des Wirtschafts- und Wissensstandorts Zürich stärkt. Anders als die weniger qualifizierten Arbeitskräfte früherer Zuwanderungswellen, die in arbeitsintensiven Branchen mit geringer Wertschöpfung arbeiteten und so ein Festhalten an arbeitsintensiven

Produktionsmethoden förderten, beschleunigt die heutige Zuwanderung Hochqualifizierter den wirtschaftlichen Strukturwandel in Richtung einer zukunftssträchtigen, wertschöpfungsintensiveren Produktion von Gütern und Dienstleistungen, wie sie der Standort Zürich anstrebt.

Da die Arbeitgeber seit der Einführung der Personenfreizügigkeit auf ein erweitertes Reservoir von Arbeitskräften zurückgreifen können, wäre es grundsätzlich möglich, dass sich diese neue Konkurrenzsituation nachteilig auf die ansässigen Erwerbspersonen auswirkt, sei es durch niedrigere Löhne oder vermehrte Arbeitslosigkeit. Die vorliegenden Untersuchungen zu diesem Thema zeigen allerdings, dass sich derartige negative Auswirkungen empirisch entweder nicht nachweisen lassen oder dass allfällige Effekte vernachlässigbar gering sind: Ausländische und einheimische Arbeitskräfte ergänzen sich meist, anstatt sich zu konkurrenzieren.

Neben den Auswirkungen auf den Strukturwandel und die Innovationskraft erhöht die Einwanderung qualifizierter Arbeitskräfte aus dem Ausland das Wachstumspotenzial der Schweizer bzw. der Zürcher Wirtschaft ganz direkt. Die Schweiz stiess in der Vergangenheit im Verlauf von konjunkturellen Aufschwüngen jeweils schnell an die Grenze der Vollbeschäftigung der ansässigen Bevölkerung. Die Möglichkeit der durch die Personenfreizügigkeit mit EU/EFTA-Staaten vereinfachten Rekrutierung qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte ermöglicht nunmehr ein stärkeres Wachstum, ohne dass der Arbeitsmarkt den Druck auf Löhne und Preise erhöht.

Zu Frage 4:

Das Bevölkerungswachstum übt einen gewissen Druck auf den Immobilienmarkt aus. Gemäss einer Studie der Schweizerischen Nationalbank hat die Zuwanderung auf dem Wohnungsmarkt eine preistreibende Wirkung, die angesichts der zunehmenden Nachfrage und des kurzfristig verhältnismässig unelastischen Angebots auch plausibel ist. Besonders ausgeprägt gilt dies, wegen der überdurchschnittlichen Kaufkraft vieler Zuwandernder, für zentrumsnahe Mietwohnungen im oberen Preissegment in der Stadt Zürich und am unteren Zürichsee. Dennoch sind die Preise für Neuwohnungen im Kanton Zürich im Vergleich zur übrigen Schweiz nur unwesentlich stärker gestiegen, was eine Folge der sehr starken Neubautätigkeit der vergangenen Jahre ist: Seit 2004 werden im Kanton Zürich jährlich im Schnitt fast 8000 Wohnungen neu gebaut. Der Ausbau des Angebots hält also mit der Bevölkerungsentwicklung einigermassen Schritt und ist trotz der Wirtschaftskrise ungebrochen. Die Aufnahmefähigkeit des Wohnungsmarktes wird zudem erhöht

durch die Tatsache, dass der bisher zu beobachtende Trend zur Erhöhung des individuellen Wohnflächenbedarfs in den letzten Jahren gebremst scheint.

Dass mehr Menschen mehr Ressourcen benötigen und damit auch die Umwelt stärker belasten, versteht sich von selbst. Die zusätzlichen Einwohnerinnen und Einwohner erzeugen Mehrverkehr und die Fläche, die für Wohn- und Arbeitszwecke verbraucht wird, nimmt grundsätzlich zu. Etwas gemildert wird die Mehrbelastung dadurch, dass sich das Bevölkerungswachstum der vergangenen Dekade räumlich gesehen vor allem in urbanen, bereits verdichteten Gebieten konzentrierte, also wahrscheinlich vergleichsweise ressourcenschonend war.

Zu Fragen 5 und 6:

Die gesellschaftlichen Auswirkungen des zuwanderungsbedingten Bevölkerungswachstums, soweit nicht oben bereits benannt, sind vielfältig und im Einzelnen noch schwer abzuschätzen. Sicher ist, dass die neuen, mehrheitlich hochqualifizierten Zuwandernden der vergangenen Dekade die Gesellschaft integrationspolitisch nicht vor dieselben Herausforderungen stellen wie frühere Zuwandernde, bei denen sich integrationshemmende Faktoren – geringe Bildung, Fremdsprachigkeit, teilweise erhebliche kulturelle Distanz usw. – kumulierten.

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die neue Zuwanderung nicht auch ein gewisses Potenzial für soziale Spannungen birgt. Die intensiv in den Medien geführte Debatte um die Deutschen in Zürich belegt dies. Es kann durchaus sein, dass in gewissen Branchen und Berufszweigen die Konkurrenz für ansässige Hochqualifizierte härter wird als in der Vergangenheit. Vielleicht das grösste Konfliktpotenzial besteht aber auf dem Wohnungsmarkt, besonders in den urbanen Gebieten des Kantons. Die erhöhte Nachfrage führt zu höheren Preisen. Dies wiederum regt die Bautätigkeit an zentralen Lagen an, was zum Abbruch oder Umbau bestehender preiswerter Liegenschaften führt, deren einstige Bewohner wiederum verdrängt werden. Diese Neustrukturierung von Wohngebieten, in Zürich auch bekannt als «Seefeldisierung», ist einerseits fragwürdig, andererseits trägt sie aber auch zur Verjüngung und Aufwertung einer Stadt wie Zürich bei.

Zu Frage 7:

Es ist davon auszugehen, dass sich an den natürlichen demografischen Verhältnissen des Kantons Zürich in naher Zukunft nichts Wesentliches ändern wird, dass sich also der Geburtenüberschuss etwa im bisherigen bescheidenen Rahmen bewegen wird. Ob und in welchem Ausmass die Bevölkerung des Kantons Zürich weiterwachsen wird, hängt demnach in erster Linie von der künftigen Entwicklung der Zu- und Abwande-

rung ab. Langfristig betrachtet, besteht ein starker Zusammenhang zwischen der internationalen Konjunktursituation und der Zuwanderung. Letztere intensiviert sich tendenziell, wenn die stark mit dem Ausland verflochtene Zürcher Wirtschaft expandiert, und lässt in Zeiten wirtschaftlichen Stillstands oder gar Abschwungs nach. Im starken Bevölkerungswachstum der vergangenen fünf Jahre spiegelt sich genau dieser Zusammenhang. Zusätzlich ist jedoch zu berücksichtigen, dass auch die einmalige Veränderung der ausländerrechtlichen Rahmenbedingungen durch die Personenfreizügigkeit mit der EU/EFTA das Bevölkerungswachstum beeinflusst hat. Aus diesem Grund kann davon ausgegangen werden, dass die Zuwanderung und damit das Bevölkerungswachstum zwar anhalten wird, dass aber die Spitzenwerte der vergangenen Jahre nicht mehr erreicht werden.

Zu Frage 8:

Grundsätzlich ist festzuhalten, dass die Zuwanderung der vergangenen Jahre den Wirtschaftsstandort Zürich im Einklang mit der Zielsetzung des Regierungsrats gestärkt hat. Hochqualifizierte Arbeitskräfte sorgen nicht nur für eine kurzfristig höhere Wertschöpfung, sie erhöhen auch langfristig das Wirtschaftswachstum und tragen als Motoren der Innovation zur Sicherung des Wachstumspotenzials und der Konkurrenzfähigkeit des Zürcher Wirtschaftsraums bei. Aus volkswirtschaftlicher Sicht ist das Bevölkerungswachstum daher kein Problem, sondern grundsätzlich positiv. Unmittelbarer politischer Handlungsbedarf im Sinne von Massnahmen besteht deshalb nicht. Zudem ist die Entwicklung des Bevölkerungswachstums im Kanton Zürich in hohem Masse von den Entwicklungen im Bereich der internationalen Migration abhängig und daher auf kantonaler Ebene nur beschränkt steuerbar. Es ist aber zweifellos sinnvoll, die weitere Entwicklung im Auge zu behalten und bestimmte Aspekte allenfalls noch genauer zu untersuchen.

II. Mitteilung an die Mitglieder des Kantonsrates und des Regierungsrates sowie an die Direktion der Justiz und des Innern.

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi