

**Auszug aus dem Protokoll
des Regierungsrates des Kantons Zürich**

KR-Nr. 166/2003

Sitzung vom 23. Juli 2003

1119. Interpellation (Antizyklische Konjunkturpolitik für den Kanton Zürich)

Kantonsrätin Julia Gerber Rüegg, Wädenswil, Kantonsrat Marco Ruggli, Zürich, und Kantonsrätin Chantal Galladé, Winterthur, haben am 16. Juni 2003 folgende Interpellation eingereicht:

Der Wirtschaftsstandort Zürich befindet sich ökonomisch in der Krise. Punkto Arbeitslosigkeit steht er mit einer Quote von 4,8% (Stand April 2003) an fünfter Stelle und damit deutlich über dem schweizerischen Durchschnitt. Für die unmittelbare Zukunft ist ein weiterer Arbeitsplatzabbau im Banken- und Versicherungswesen angekündigt respektive bereits in vollem Gang; von der Entwicklung in der Luftfahrt ganz zu schweigen.

Am 8. Mai stellt der Regierungsrat der Öffentlichkeit das Haushalt-sanierungsprogramm 04 vor, das eine Ausgabenreduktion bis 2007 von insgesamt 2034 Mio Franken und einen Mehrertrag von 834 Mio Franken vorsieht. Es stellt sich die Frage, ob die drastischen Spar- und Abbaumassnahmen eingedenk der nicht besonders dramatischen finanziellen Lage des Kantons die wirtschaftliche Entwicklung des Kantons Zürich nicht schwer belasten und ob der Kanton im heutigen Zeitpunkt nicht viel eher zu einer antizyklischen Konjunkturpolitik übergehen sollte.

Der Gewerkschaftsbund des Kantons Zürich hat ein Programm zur Belebung der schleppenden Konjunktur erarbeitet («Konjunkturpolitik für den Kanton Zürich»), www.gbkz.ch/gbkz/wirtschaftspapier.htm. Darin regt er in den Bereichen «Förderung des privaten Konsums, antizyklische Finanzpolitik, Investitionspolitik, arbeitsmarktliche Glättung der Konjunktur und Bildung» verschiedene Massnahmen an.

Wir bitten die Regierung, in diesem Zusammenhang zwei Fragen zu beantworten:

1. Weshalb will die Regierung keine antizyklische Wirtschaftspolitik betreiben?
2. Wie beurteilt der Regierungsrat die einzelnen, in den erwähnten Bereichen vorgeschlagenen Massnahmen des Gewerkschaftsbundes des Kantons Zürich?

Auf Antrag der Volkswirtschaftsdirektion
beschliesst der Regierungsrat:

I. Zur Interpellation Julia Gerber, Wädenswil, Marco Ruggli, Zürich, und Chantal Galladé, Winterthur, wird wie folgt Stellung genommen:

Der Regierungsrat teilt die Besorgnis der Interpellantinnen und des Interpellanten über die gegenwärtige wirtschaftliche Lage. Gemessen an internationalen Standards kann in der Schweiz und im Kanton Zürich zwar noch nicht direkt von einer Wirtschaftskrise gesprochen werden. Dennoch ist die konjunkturelle Lage derzeit schwierig und die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Kanton Zürich sehr angespannt. Der Aufschwung lässt auf sich warten. Das Wirtschaftswachstum lag in den letzten zwei Quartalen unter Null, was gleichbedeutend mit einer rezessiven Phase ist. Der Binnenkonsum ist weiter rückläufig. Der Detailhandel brach allein im März um acht Prozent ein. Die Zahl der Stellensuchenden wird zumindest kurzfristig weiter ansteigen.

Um dieser schwierigen Situation so gut wie möglich zu begegnen, verfolgt der Regierungsrat eine nachhaltige Wirtschaftspolitik, d. h. auf lange Sicht. Er treibt die Optimierung der staatlichen Rahmenbedingungen voran, um bei anziehender Konjunktur das Wirtschaftswachstum wirkungsvoll unterstützen zu können:

- Im Bereich der Steuerpolitik soll mit der von Regierungsrat und Kantonsrat beschlossenen Senkung der Unternehmensbesteuerung und der Halbierung der Kapitalbesteuerung das Wachstum gefördert werden.
- Gesunde öffentliche Finanzen sind für eine langfristig orientierte Wachstumspolitik unabdingbar. Dieses Ziel wird mit dem Sanierungsprogramm 04 angestrebt.
- Zur Förderung des Wettbewerbs und zur Bekämpfung des hohen Preisniveaus sind weitere Schritte Richtung Deregulierung, Liberalisierung und Marktöffnung nötig. Wettbewerbsrecht, Handelsrecht, Energiemarktgesetz wie auch andere massgebliche Rechtsbereiche fallen aber in die Zuständigkeit des Bundes. Der Kanton Zürich setzt sich hier für wettbewerbsfördernde und konsumentenfreundliche Lösungen ein.
- Gleichzeitig soll die stetige Investitionspolitik des Regierungsrates in Infrastruktur und Bildung die Wettbewerbsfähigkeit verbessern und das Vertrauen in den Wirtschaftsstandort Zürich fördern.
- Die mit der Verwaltungsreform eingeleitete Modernisierung und verstärkte Kundenorientierung der Zürcher Verwaltung dient der Stärkung des Standortes Zürich.

Zudem verhält sich die Schweizerische Nationalbank im Bereich der Geldpolitik expansiv, senkt die Zinsen, erhöht die Geldmenge und betreibt eine aktive Wechselkurspolitik. In den letzten Jahren war noch nie so viel Geld so günstig erhältlich. Günstiges Geld fördert den privaten Konsum und die Investitionen der Unternehmen.

Die Wirksamkeit antizyklischer Konjunkturpolitik im Kanton Zürich wie auch deren Umsetzbarkeit ist beschränkt. Zur konjunkturellen Erholung sind Impulse von aussen unabdingbar. Dazu die folgenden Überlegungen:

Antizyklische Wirtschaftspolitik entfaltet in einer kleinen offenen Volkswirtschaft wie der Schweiz ganz allgemein eine wesentlich geringere Wirkung als in geschlossenen Volkswirtschaften mit einem grossen Binnenmarkt wie den USA. Die starke internationale Vernetzung der Schweizer Wirtschaft macht sie von der Konjunktur in anderen Wirtschaftsräumen sowie von der Wechselkursentwicklung abhängig. Deshalb ist die Belebung der internationalen konjunkturellen Situation Voraussetzung für eine anziehende Konjunktur in der Schweiz.

Auch Erwartungen der Bevölkerung spielen für die Wirksamkeit antizyklischer Massnahmen eine wesentliche Rolle. So können Steuererleichterungen nur dann konjunkturelle Wirkung entfalten, wenn sie als dauerhafte Massnahme eingestuft werden. Andernfalls antizipieren die Steuerpflichtigen die voraussehbare Steuererhöhung und weiten ihre Investitionen und ihren Konsum nicht im erwarteten Masse aus. Der Kanton Zürich hat in den vergangenen Jahren aus diesen Gründen eine stabile Ausgaben- und Steuerpolitik verfolgt. Mangelndes Vertrauen in die Stabilität der wirtschaftlichen Situation wie auch in die langfristige Altersvorsorge beeinflussen ebenso die Wirksamkeit antizyklischer Konjunkturpolitik; Einkommensentlastungen dürften deshalb zuerst zu einer Erhöhung der Sparquote und weniger zur Förderung des Konsums führen.

Zudem ist die Effektivität staatlicher Investitionsprogramme als Teil einer antizyklischen Wirtschaftspolitik umstritten. Mit dem Impulsprogramm 1997/98 förderte der Bundesrat mit 500 Mio. Franken Investitionen in Strassenbau, Sanierung öffentlicher Bauten sowie private Energiesparmassnahmen. Eine Evaluation der gesamtwirtschaftlichen Wirkungen durch die Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich kommt zum Schluss, dass 70 Prozent der zusätzlichen Nachfrage durch Importe gedeckt wurden. Auch wenn diese Aussage nicht unbestritten geblieben ist, kann kaum angenommen werden, dass ein neues Impulsprogramm wirksamer wäre, zumal mit den bilateralen Abkommen in der Zwischenzeit das öffentliche Beschaffungswesen weiter liberalisiert wurde.

Für eine kantonale antizyklische Finanzpolitik als Element der Wirtschaftspolitik sind die Grenzen noch enger gesetzt. Ihr Instrumentarium beschränkt sich auf die kantonale Ausgabenpolitik in der Laufenden und der Investitionsrechnung sowie auf die kantonale Steuerpolitik. Kantonale finanzpolitische Massnahmen sind nur bei einem koordinierten Vorgehen einerseits mit der Geld- und Aussenwirtschaftspolitik des Bundes sowie andererseits mit der Finanzpolitik von Bund und den anderen Kantonen sinnvoll. Sonst besteht die Gefahr, dass sie wirkungslos verpuffen.

Auch bezüglich der Umsetzbarkeit antizyklischer Konjunkturpolitik gibt es gewisse Einschränkungen. Eine antizyklische Finanzpolitik würde voraussetzen, dass in konjunkturellen Aufschwungsphasen die Ausgaben gesenkt oder zumindest real stabilisiert und die Steuerbelastung erhöht würde. Die damit geschaffenen Reserven könnten in konjunkturell schwierigeren Zeiten für Ausgabenausweitungen und Steuererleichterungen im Sinne der Interpellanten eingesetzt werden. Die Anreizstrukturen, denen die Politik ausgesetzt ist, lassen aber eine lehrbuchmässige antizyklische Finanzpolitik gar nicht zu, wie die vergangenen Jahre einmal mehr gezeigt haben. Wenn dank dem wirtschaftlichen Aufschwung die Steuererträge zunehmen, so steigen mit Hinweis auf die gute Finanzlage auch die Ansprüche an die staatlichen Leistungen, und es werden steuerliche Entlastungen gefordert. Die Folge sind regelmässig strukturelle Defizite, die den mittelfristigen Ausgleich ausser Reichweite bringen. Und selbst wenn die Politik das antizyklische Verhalten anstreben wollte, wäre die Umsetzung in der Praxis kaum möglich. Insbesondere Ausgaben in die Infrastruktur setzen langjährige Planungs- und Entscheidungsprozesse voraus, die sich nicht auf Konjunkturphasen ausrichten lassen.

Die einzelnen vorgeschlagenen Massnahmen sind wie folgt zu beurteilen:

Die oft vorgeschlagenen temporären Ausgabenerhöhungen zur Ankurbelung des privaten Konsums, z. B. eine Erhöhung der Prämienverbilligungen, sind in Wirklichkeit keine Massnahmen einer antizyklischen Finanzpolitik. Einmal erhöhte Ausgaben können erfahrungsgemäss zu einem späteren Zeitpunkt kaum mehr rückgängig gemacht werden, auch wenn aus wirtschaftspolitischen Gründen eine Dämpfung des Konsums angezeigt wäre. Zudem hat der Konsum der privaten Haushalte die Konjunktur bis anhin gestützt.

Mit dem Sanierungsprogramm 04 will der Regierungsrat die Forderung der Ausgabenbremse erfüllen, wonach der kumulierte Saldo der Laufenden Rechnung innerhalb von acht Jahren ausgeglichen sein muss.

Diese Frist leitet sich von der Länge eines normalen Konjunkturzyklus ab: Die Ertragsüberschüsse aus wirtschaftlichen Wachstumsperioden sollen die Aufwandüberschüsse ausgleichen, die sich in Phasen schleppender Wirtschaftsentwicklung ergeben. Die Ausgabenbremse ist also kein Instrument zyklischer Haushaltspolitik. Vielmehr wird offen ausgewiesen, ob der gesetzlich geforderte mittelfristige Haushaltsausgleich erreicht wird. Ohne mittelfristigen Haushaltsausgleich würde sich das Eigenkapital wie auch der künftige finanzpolitische Handlungsspielraum weiter verkleinern und die Verschuldung zu Lasten der folgenden Generationen erhöhen. Die Verschuldung wird ohnehin auf Grund der konjunkturell bedingten Defizite der Laufenden Rechnung und der Steigerung der Investitionsausgaben zur Verbesserung der Infrastruktur ansteigen. Konjunkturell bedingte Erhöhungen der Verschuldung werden in Kauf genommen in der Erwartung, dass sie dank einer verantwortungsbewussten Finanzpolitik in der nächsten Aufschwungphase wieder abgebaut werden können. Einer Zunahme der Verschuldung durch Investitionsausgaben steht wenigstens ein erwarteter zukünftiger Nutzen gegenüber. Keineswegs gerechtfertigt werden kann hingegen, strukturelle Defizite durch eine Schuldenerhöhung zu finanzieren. Damit würde den folgenden Generationen die Finanzierung von heutigen Konsumausgaben überbürdet.

Der Regierungsrat nimmt im Rahmen seiner langfristig ausgerichteten Investitionspolitik die Investitionen in die für den Standort Zürich vitale Infrastruktur entschlossen an die Hand. Die beschlossenen Investitionen in Hoch- und Tiefbau und weiteren Bereichen fallen kaum dem Rotstift zum Opfer und werden weitgehend umgesetzt. Auch auf Bundesebene werden heute mehr Investitionen im öffentlichen Bereich getätigt als je zuvor. Die Grossbauprojekte wie Bahn 2000, NEAT oder der zweite Durchgangsbahnhof (Bahnhof Löwenstrasse) wirken sich positiv auf den Kanton Zürich und die übrige Schweiz aus. Der Kanton setzt sich im Übrigen vehement dafür ein, dass der Bau des Durchgangsbahnhofs nicht verzögert wird.

Der Regierungsrat fördert ebenfalls nach wie vor den Bildungsbereich, da die Bildung für den Wirtschaftsstandort Zürich von herausragender Bedeutung ist. Das Sanierungsprogramm 04 bremst zwar das geplante Ausgabenwachstum. Von einem Kahlschlag im Bildungs- wie auch im Gesundheitsbereich kann keine Rede sein. Zudem wird die Vernetzung von Bildung und Wirtschaft gefördert, um Innovation und Unternehmertum voranzutreiben.

Zusammenfassend bevorzugt der Regierungsrat eine nachhaltige Wirtschafts-, Finanz-, Steuer- und Ordnungspolitik und verzichtet auf den Einsatz einer so genannten antizyklischen Wirtschaftspolitik, die für den Kanton in keiner Art und Weise geeignet ist, die anstehenden Probleme vor allem im Bereich der Arbeitslosigkeit zu lösen.

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

Vor dem Regierungsrat

Der Staatsschreiber:

Husi