

**Finanzmarktkrise und Auswirkungen
auf den Kanton Freiburg**

Anfrage

Die Finanzmarktkrise, welche ihren Ausgangspunkt in den Vereinigten Staaten hat, zieht immer weitere Kreise. Die Schweiz ist ebenfalls stark betroffen. Die Veränderungen auf den Finanzmärkten werden höchstwahrscheinlich in der Schweiz mit einem tieferen Wachstum des Bruttoinlandprodukts verbunden sein. Die Auswirkungen werden auch die Kantone zu spüren bekommen. Zudem könnten der Beitrag der Nationalbank an die Kantone (Überschüsse Nationalbankgold) und die Finanzflüsse im Rahmen des Neuen Finanzausgleichs zwischen Bund und Kantonen (NFA) betroffen sein. Ein Ende der Finanzmarktkrise ist nicht absehbar und die Prognosen vereinzelter Wirtschaftsexperten stimmen nicht zuversichtlich. Jetzt ist gerade auch für Regierungen die Ausarbeitung von Szenarien und allfälligen Gegenstrategien angesagt.

In diesem Kontext haben wir folgende Fragen an den Staatsrat des Kantons Freiburg:

1. Hat der Staatsrat bereits Schritte eingeleitet zu einer Lagebeurteilung des Kantons Freiburg im Kontext der globalen Finanzmarktkrise? Wenn ja, welche?
2. Wie schätzt der Staatsrat die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzmarktkrise für den Kanton Freiburg in folgenden Bereichen ein:
 - Konjunkturelle Entwicklung
 - Steuern (Kanton und Gemeinden)
 - Pensionskasse (Staatspersonal)
 - Zinsen?
3. Mit welchen kurz-, mittel- und längerfristigen Massnahmen gedenkt der Staatsrat negative Auswirkungen der Finanzmarktkrise in den vier obengenannten Bereichen aufzufangen, damit die Schäden für den Kanton Freiburg möglichst gering gehalten werden können?
4. Welches ist die Haltung des Staatsrates zu den noch nicht umgesetzten steuerpolitischen Vorstössen auf der Basis der neusten Budget- und Finanzplanzahlen?
5. Wird die Finanzkrise Auswirkungen auf das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Legislaturperiode 2007-2011 haben? Gedenkt der Staatsrat diese Planung allenfalls zu überarbeiten?

20. Oktober 2008

Antwort des Staatsrates

Vorbemerkungen

In den letzten Wochen hat sich die Finanzmarktkrise verschärft und ein Ausmass erreicht, das weit über das hinausgeht, womit noch vor wenigen Wochen vernünftigerweise gerechnet

werden konnte. Das Ende der Krise ist noch nicht mit Sicherheit voraussehbar. Ebenso wenig wie die Auswirkungen auf die Realwirtschaft, die sich langsam bemerkbar machen. Die wichtigsten Konjunkturforschungsstellen, das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO und die Grossbanken haben kürzlich ihre Konjunkturprognosen nach unten korrigiert und rechnen für die Schweiz in den kommenden Quartalen mit einem stark gebremsten Wirtschaftswachstum und steigender Arbeitslosigkeit. Die Schweizerische Nationalbank hält für 2009 sogar ein Negativwachstum des Bruttoinlandprodukts (BIP) für möglich. Deutschland und Italien befinden sich in einer Rezession.

Der Staatsrat ist natürlich besorgt über diese Entwicklungen, die er sehr aufmerksam verfolgt, und er ist entschlossen, alles in seinen Kräften stehende zu unternehmen, damit sich die Auswirkungen der Krise auf den Kanton in Grenzen halten. Trotz dieses schwierigen Umfelds und ohne die Risiken zu unterschätzen, sieht er der Zukunft dennoch einigermaßen gelassen entgegen. Dank des soliden Finanzhaushalts des Kantons, der das Ergebnis der letzten Jahre ist, dürfte die sich abzeichnende schwierige Phase zu bewältigen sein. Unter der Voraussetzung, dass die Krise nicht noch weiter um sich greift, dürften Regierung und Parlament sogar in der Lage sein, die Massnahmen zu finden und zu treffen, die sich im Interesse der Freiburger Wirtschaft und der Bürgerinnen und Bürger unseres Kantons aufdrängen.

Antworten auf die Fragen

1. Hat der Staatsrat bereits Schritte eingeleitet zu einer Lagebeurteilung des Kantons Freiburg im Kontext der globalen Finanzmarktkrise? Wenn ja, welche?

Ganz generell verfolgen die am unmittelbarsten von der Finanzkrise betroffenen Verwaltungseinheiten, insbesondere die Kantonale Steuerverwaltung, die Wirtschaftsförderung, das Amt für den Arbeitsmarkt, die Finanzverwaltung, das Kantonale Sozialamt und die Pensionskasse des Staatspersonals die Entwicklung aufmerksam. Der Staatsrat wird regelmässig informiert.

2. Wie schätzt der Staatsrat die Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzmarktkrise für den Kanton Freiburg in folgenden Bereichen ein:

- *Konjunkturelle Entwicklung*
- *Steuern (Kanton und Gemeinden)*
- *Pensionskasse (Staatspersonal)*
- *Zinsen?*

- Konjunkturelle Entwicklung

Die Auswirkungen jeder Finanzkrise auf die Wirtschaftstätigkeit sind geografisch unterschiedlich. Was die Schweiz betrifft, so ist der Kanton Freiburg aufgrund der Struktur der Wirtschaftstätigkeiten normalerweise weniger anfällig auf konjunkturelle Schwankungen als andere Regionen. Unser Kanton profitiert weniger von der Hochkonjunktur, leidet aber auch weniger in Zeiten der Rezession. Diese Feststellung dürfte sich für die gegenwärtige Krise bestätigen. Da der Kanton Freiburg nicht zu den wichtigsten Finanzplätzen gehört, wird er wahrscheinlich weniger stark betroffen sein als andere, wird aber von den indirekten Auswirkungen der Krise sicher nicht verschont bleiben.

Abgesehen von der angekündigten konjunkturellen Abschwächung in der Schweiz wird die Freiburger Wirtschaft mit ihrer Öffnung auch die Folgen der Krise auf internationaler Ebene, vor allem in unseren Nachbarländern und den USA, zu spüren bekommen. Ein Grossteil des kantonalen BIP (61 %) stammt ja aus dem Export. Der Kanton Freiburg ist daher stark vom

Konjunkturniveau und Konsumklima im Ausland abhängig. Das Exportniveau wird daher wohl unter der Krise zu leiden haben. Die seit zehn Jahren in diesem Bereich festzustellende starke Zunahme (+ 143 % zwischen 1997 und 2007) dürfte sich in den nächsten Monaten abschwächen, umso mehr als offenbar wieder Zuflucht im Schweizerfranken gesucht wird, was dem Schweizer Aussenhandel erheblich schadet.

Negative Auswirkungen auf die Beschäftigung werden nicht zu vermeiden sein. Gewisse im Export tätige Firmen haben bereits angekündigt, dass sie noch vor Jahresende Kurzarbeit einführen oder allenfalls Kündigungen vornehmen müssen. Die Textil-, Maschinen- und Autoindustrie scheinen am härtesten betroffen zu sein. Der Beschäftigungsfonds verfügt jedoch über eine Reserve, um rasch reagieren zu können.

- *Steuern (Kanton und Gemeinden)*

Die Auswirkungen der Konjunkturverschlechterung werden sich – zeitlich etwas verschoben – ab dem Voranschlag 2010 am stärksten bemerkbar machen. Davon betroffen sein werden vor allem die Gewinnsteuern der juristischen Personen und die Vermögenssteuern der natürlichen Personen. Die Einkommenssteuer der natürlichen Personen dürfte, zumindest in einer ersten Phase, nur schwach betroffen sein.

Bei den Gewinnsteuern der juristischen Personen, bei denen in den letzten Jahren ein starker Zuwachs zu verzeichnen war, wird gegenwärtig in den Schätzungen als Einnahmepotenzial für 2008 und 2009 am Betrag 2007 festgehalten, und die bekannten besonderen Faktoren wurden für die Schätzungen bereits berücksichtigt. Zusätzliche Korrekturen sind zum gegenwärtigen Zeitpunkt insofern nicht zweckmässig, als kein Unternehmen in unserem Kanton seine Unternehmensprognosen unter Einbezug der Auswirkungen der gegenwärtigen Krise bekanntgegeben hat, anders als dies in gewissen anderen Kantonen (z. B. Finanzplatz Genf) der Fall war.

Was die Vermögenssteuer betrifft, die zu mehr als 50 Prozent von den Wertpapieren und Kapitalanlagen abhängt, ist zu sagen, dass für die Besteuerung der kotierten Wertpapiere der Schlusswert am letzten Börsentag des Jahres massgebend ist. Bezüglich Steuereinnahmen werden die Auswirkungen der Finanzkrise also von der Kursentwicklung bis zum Jahresende abhängen. Diese Entwicklung ist gegenwärtig äusserst schwer abzuschätzen. Es muss hier jedoch mit einem gewissen Einnahmerückgang gerechnet werden.

Die Einkommenskomponente der natürlichen Personen, die kurzfristig am ehesten von der Krise betroffen sein dürfte, ist der Kapitalertrag. Dieser Bestandteil macht jedoch gemäss den letzten kantonalen Steuerstatistiken (2006) lediglich 2,6 % der steuerbaren Einkommen aus. Der hier wahrscheinliche Ertragsrückgang wird also keinen massgebenden Einfluss auf die Entwicklung des Einkommenssteuerertrags haben.

Die allfälligen Auswirkungen der Krise auf die Finanzflüsse im Rahmen der NFA stehen ebenfalls in einem fiskalischen Zusammenhang. Der Ressourcenindex eines Kantons, von dem im wesentlichen abhängt, wie viel dieser Kanton im Rahmen des Finanzausgleichs erhält oder bezahlt, gibt nämlich direkt Aufschluss über das Ressourcenpotenzial des Kantons im Vergleich zum Schweizer Durchschnitt. Dieses Potenzial berechnet sich auf der Grundlage einer «aggregierten Steuerbemessungsgrundlage» (ASG), die nach in einer Verordnung (FiLaV) festgelegten Modalitäten die Summe der massgebenden Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen sowie die Summe der massgebenden Gewinne der juristischen Personen umfasst. Da sich die Finanzkrise je nach Region unterschiedlich stark auswirken wird, wird es entsprechend zu einer anderen Positionierung der Kantone und somit zu einer Änderung ihres Ressourcenindex kommen. Dieses komplexe Zusammenspiel lässt sich zurzeit nicht einmal mit einem Minimum an Verlässlichkeit abschätzen. Ausserdem ist zu bedenken, dass die ASG auf der Grundlage des Durchschnitts dreier Rechnungsjahre berechnet wird und aus technischen Gründen vier Jahre zwischen den letzten Steuerdaten, die zur Berechnung herangezogen werden können,

und dem Referenzjahr für den Ressourcenindex liegen. So werden beispielsweise die Ressourcenindizes 2009 der Kantone auf der Grundlage der Steuerdaten 2003, 2004 und 2005 berechnet. In Anbetracht dieser zeitlichen Verschiebung dürften die steuerlichen Auswirkungen der gegenwärtigen Finanzkrise auf die Finanzausgleichsströme zwischen dem Bund und den Kantonen erst ab 2012 zum Tragen kommen.

- *Pensionskasse (Staatspersonal)*

Wie alle Vorsorgeeinrichtungen in der Schweiz bekommt die Pensionskasse des Staatspersonals die Auswirkungen der Finanzkrise zu spüren, auch wenn sie nicht in Risikoprodukte investiert hat. Die Ergebnisse des Rechnungsjahres 2008 werden schlecht ausfallen. Um auf die finanziellen Ergebnisse zu kommen, die zur Gewährleistung der Pensionen notwendig sind, hat sich die Pensionskassenvorstand entsprechend der Finanzmarkttheorie für eine umsichtige und diversifizierte Anlagestrategie entschieden (3 % in Liquiditäten, 27 % in Darlehen in Schweizerfranken - Obligationen, Arbeitgeberdarlehen und Darlehen an Banken und Gemeinwesen - , 10 % in ausländischen Obligationen, 10 % in Schweizer Aktien, 10 % in ausländischen Aktien, 3 % in alternativen Anlagen und 37 % in Immobilien). Um die zu erwartende Rendite zu erreichen (mindestens 4,5 % entsprechend dem technischen Zinssatz), reicht es nicht, in Obligationen zu investieren. Mit Investitionen unter anderem in Aktien sollen die tiefen Renditen aus dem Obligationenmarkt kompensiert werden, der übrigens auch nicht völlig risikolos ist.

Wie auch bei anderen Pensionskassen wird der Deckungsgrad der Pensionskasse des Staatspersonals sinken. 2008 wird diese Senkung markant sein und eine Erhöhung der Staatsgarantie zur Folge haben. Die Wahrscheinlichkeit, dass diese Garantie beansprucht wird, ist aber praktisch gleich null, in Anbetracht der Perennität des Staates. Diese Garantie ist kein Vorwand - und nie einer gewesen -, höhere Risiken einzugehen, als die Pensionskasse tragen kann. Der Beweis dafür sind die finanziellen Ergebnisse, die sie in den letzten Jahren erzielt hat. In den guten Börsenjahren liegen ihre Ergebnisse eher unter dem Durchschnitt der Pensionskassen, da sie insbesondere einen kleinen Teil in Aktien investiert. Dies hat zur Folge, dass bei einem Einbruch der Börsenmärkte die Performance nicht so negativ ist wie bei anderen Pensionskassen.

Solange die Pensionskasse die Aktien aus ihrem Portefeuille nicht verkauft, führt der Kursrückgang buchhalterisch auch "nur" zu einer Wertminderung ihrer Aktiven. Die Möglichkeit einer Markterholung besteht, auch wenn es vielleicht ein paar Jahre dauern wird, bis das Niveau des zweiten Quartals 2007 wieder erreicht wird. Schliesslich ist auch darauf hinzuweisen, dass es das Ziel der Pensionskasse ist, die Fonds ihrer Versicherten über einen Referenzzeitraum von nicht nur einem Jahr, sondern über die rund 40 Beitragsjahre eines aktiven Versicherten zu verwalten.

- *Zinsen*

Für den Staat Freiburg wird die festgestellte Zinssenkung die Schuldendienstbelastung nicht verringern, da die Darlehenszinsen fix sind. Bleiben jedoch die Zinsen auf dem gegenwärtigen Niveau, ist mit einer geringeren Rendite für Neuanlagen des Staates zu rechnen. Für die Wirtschaft und die Einzelnen wird sich die kürzlich angekündigte Hypothekarzinsenkung günstig auf das verfügbare Einkommen auswirken.

3. *Mit welchen kurz-, mittel- und längerfristigen Massnahmen gedenkt der Staatsrat negative Auswirkungen der Finanzmarktkrise in den vier obengenannten Bereichen aufzufangen, damit die Schäden für den Kanton Freiburg möglichst gering gehalten werden können?*

Angesichts einer globalen Krise wie die, mit der wir es gegenwärtig zu tun haben, sind die Handlungsmöglichkeiten für einen Kanton äusserst beschränkt. Der Staatsrat ist jedoch der

Ansicht, dass er hier eine Aufgabe zu übernehmen hat, und er will alles in seiner Macht stehende tun, um wirksam zur Bekämpfung der Krise beizutragen.

Im Rahmen des Voranschlags 2009 sind übrigens drei Massnahmen vorgeschlagen und vom Grossen Rat genehmigt worden, die sich kurz- und mittelfristig antizyklisch auswirken könnten:

- substantielle Erhöhung des Investitionsvolumens, mit plus 35 % was den Teil betrifft, der ausschliesslich zu Lasten des Kantons geht,
- signifikante Kantonssteuersenkung um 47 Millionen Franken, die in erster Linie den steuerzahlenden Konsumentinnen und Konsumenten, insbesondere den Familien mit niedrigem Einkommen, zugute kommt, was ihnen in diesen Zeiten der schwindenden Kaufkraft gerade recht kommen wird,
- bessere Lohnbedingungen der im öffentlichen Dienst Beschäftigten. Auch mit dieser Verbesserung kann der Konsum gestützt werden.

Je nach Entwicklung könnten bei der Aufstellung des Voranschlags 2010 weitere Massnahmen beschlossen werden. Allerdings wäre ein kantonales Konjunkturprogramm nur dann wirksam und sinnvoll, wenn es ein Programm des Bundes und der Kantone gäbe, mit dem es zu koordinieren wäre. Der Staatsrat will zum jetzigen Zeitpunkt kein spezifisches Konjunkturprogramm einleiten. Er wird natürlich auf die Mittel zurückgreifen, die ihm nach der geltenden Gesetzgebung zur Verfügung stehen (z.B.: Förderung der Bemühungen um Innovation und Diversifizierung, Möglichkeit der Kurzarbeit), um die Unternehmen zu unterstützen, die dies in diesen schwierigen Zeiten nötig hätten.

4. Welches ist die Haltung des Staatsrates zu den noch nicht umgesetzten steuerpolitischen Vorstössen auf der Basis der neusten Budget- und Finanzplanzahlen?

Ganz allgemein werden die bereits vom Grossen Rat genehmigten fiskalischen Massnahmen zur Anwendung kommen. Es ist jedoch nicht auszuschliessen, dass der Umsetzungszeitraum für einige dieser Massnahmen über den ursprünglich vorgesehenen hinaus verlängert werden muss. Der Staatsrat wird alles daran setzen, dem steuerpolitischen Willen der Parlamentarier unter Berücksichtigung der verfassungsmässigen und gesetzlichen Grenzen bezüglich des Haushaltsgleichgewichts zu entsprechen. Die Aktualisierung des Finanzplans wird ebenfalls zeigen, ob die Umsetzung des zu Beginn der Legislaturperiode angekündigten Gesetzgebungsprogramms von den Folgen der weltweiten Finanzkrise beeinflusst wird oder nicht.

5. Wird die Finanzkrise Auswirkungen auf das Regierungsprogramm und den Finanzplan für die Legislaturperiode 2007-2011 haben? Gedenkt der Staatsrat diese Planung allenfalls zu überarbeiten?

Wie bei der Präsentation des Voranschlags 2009 angekündigt, hat der Staatsrat beschlossen, im kommenden Frühjahr eine Überprüfung seiner Finanzplanung für die Jahre 2010–2013 durchzuführen. Dabei werden alle direkten und indirekten Auswirkungen der Krise und ihrer Entwicklung zu berücksichtigen sein. Je nach Resultat dieser Analyse ist nicht auszuschliessen, dass das Legislatur-Regierungsprogramm entsprechend angepasst werden muss (Einführung gewisser Massnahmen, Verschiebung angekündigter Projekte). Für die Jahre 2010 und 2011 wurde im Finanzplan ja für die Laufende Rechnung ein Aufwandüberschuss von 55,8 beziehungsweise 114,4 Millionen Franken angekündigt.

Freiburg, den 25. November 2008