

Exkurs: Schweizer Fiskalimpuls vergleichsweise umfangreich gemessen am Wirtschaftseinbruch 2020

Weltweit sprachen Regierungen staatliche Mittel in ausserordentlichem Ausmass, um dem historischen Wirtschaftseinbruch infolge der Corona-Pandemie und der damit verbundenen gesundheitspolitischen Massnahmen entgegenzuwirken. Die Fiskalprogramme umfassen einerseits direkt budgetwirksame Massnahmen wie zusätzliche Ausgaben und Steuerreduktionen (nachfolgend als « Fiskalimpuls » bezeichnet). Zu den fiskalpolitischen Instrumenten gehören andererseits aber auch Massnahmen, die sich kurzfristig kaum auf das Staatsdefizit auswirken, wie z. B. die Gewährung von Darlehen oder Garantien für Unternehmenskredite. Im Verhältnis zum BIP-Rückgang fallen die fiskalischen Massnahmen in der Schweiz vergleichsweise umfangreich aus.

Ein internationaler Vergleich der fiskalischen Massnahmen ist allerdings mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden. Zwar lassen sich die von Regierungen zusätzlich gesprochenen Gelder messen, jedoch sollten diese nicht losgelöst vom bestehenden institutionellen Rahmen betrachtet werden. Hier gibt es beträchtliche Unterschiede zwischen einzelnen Ländern. Beispielsweise haben gewisse Staaten eine grosszügig ausgebaute Arbeitslosenversicherung. Im Krisenfall wird dadurch die Wirtschaft « automatisch » stabilisiert, weil mehr Arbeitslosengeld ausbezahlt wird bei gleichzeitig geringeren Einnahmen. In Volkswirtschaften mit gut ausgebauten « automatischen Stabilisatoren » sind daher tendenziell weniger zusätzliche Fiskalmassnahmen nötig. In der aktuellen Pandemie spielt zudem die Finanzierung des Gesundheitswesens eine wesentliche Rolle.

Der Internationale Währungsfonds (IWF) hat in seinem « Fiscal Monitor »²¹ für viele Länder die bis Ende 2020 beschlossenen fiskalischen Massnahmen zusammengetragen. In seinen Daten berücksichtigt der IWF diejenigen Massnahmen, welche die bestehenden automatischen Stabilisatoren ergänzen. Gemessen als zusätzliche Ausgaben und Reduktionen von Steuern, belief sich der Fiskalimpuls im Jahr 2020 in den Industrieländern auf mehrere Prozent des BIP (Tabelle 9).

Die Differenzen zwischen den einzelnen betrachteten Ländern sind gross. Den höchsten Fiskalimpuls in Prozent des BIP weisen die USA aus. Dies dürfte einerseits damit zusammenhängen, dass die automatischen Stabilisatoren weniger stark ausgebaut sind als in vielen europäischen Staaten. So enthält der Fiskalimpuls der USA unter anderem rund 600 Mrd. USD für eine Aufstockung und Ausdehnung der Arbeitslosenentschädigung sowie zusätzlich über 400 Mrd. für weitere Massnahmen, die auf einen Erhalt der Beschäftigung zielen. Andererseits enthält der

Stimulus gut 480 Mrd. bzw. 2,3 % des BIP für Massnahmen im Gesundheitswesen – ein im internationalen Vergleich hoher Wert.

Tabelle 9: Fiskalimpuls und BIP-Rückgang²²

Fiskalimpuls: Zusätzliche Ausgaben und Reduktionen von Steuern; realisierter BIP-Rückgang 2020

	Fiskalimpuls in % des BIP	BIP-Rückgang 2020 in %	Fiskalimpuls relativ zum BIP-Rückgang
Spanien	4.1	-11.0	0.4
Dänemark	1.8	-3.3	0.5
EU	3.8	-6.4	0.6
Portugal	4.7	-7.6	0.6
Italien	6.8	-8.9	0.8
Frankreich	7.7	-8.2	0.9
Finnland	3.0	-2.8	1.1
Belgien	7.2	-6.3	1.1
Österreich	8.6	-7.4	1.2
Niederlande	4.5	-3.8	1.2
Schweden	4.2	-3.0	1.4
Vereinigtes Königreich	16.3	-9.9	1.6
Schweiz	5.3	-3.0	1.8
Deutschland	11.0	-5.3	2.1
Japan	15.6	-4.9	3.2
USA	16.7	-3.5	4.8

Quellen: IWF, statistische Ämter; Berechnungen: SECO

Internationale Differenzen beim Fiskalimpuls sind des Weiteren auch darauf zurückzuführen, dass die Wirtschaftsleistung unterschiedlich stark eingebrochen ist. Die Notwendigkeit fiskalischer Massnahmen unterscheidet sich dementsprechend. In Tabelle 9 wird daher der Fiskalimpuls zusätzlich in Relation zum BIP-Rückgang 2020 gesetzt. Mit einem Stimulus von 5,3 % des BIP, bei einem BIP-Rückgang von 3,0 % (saison- und kalenderbereinigt), ist der Schweizer Fiskalimpuls im internationalen Vergleich überdurchschnittlich. Den grössten Teil des Schweizer Fiskalimpulses machen gut 20 Mrd. CHF für den Fonds der Arbeitslosenversicherung (ALV) bzw. die Kurzarbeitsentschädigung aus. Hinzu kommen unter anderem 7,5 Mrd. CHF für den Corona-Erwerbssersatz und ein Bundesbeitrag von 1,9 Mrd. CHF an die Härtefallhilfen. Vergleichsweise gering sind hingegen die zusätzlichen Ausgaben im Bereich Gesundheit (3 Mrd. bzw. 0,4 % des BIP). Bei diesen Angaben handelt es sich um bewilligte Mittel für 2020 und 2021. Die effektiven Ausgaben sind tiefer. Die kantonalen Massnahmen werden vom IWF hingegen nicht erfasst.

Vergleichsweise gering ist der Fiskalimpuls relativ zum BIP-Rückgang in den südeuropäischen Ländern Spanien, Portugal und Italien. Ein möglicher Grund liegt in der bereits

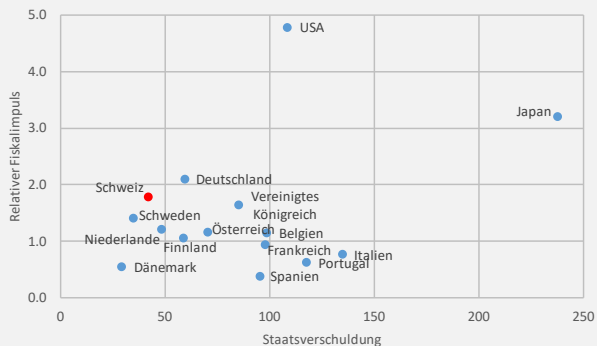
²¹ <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19/Fiscal-Policies-Database-in-Response-to-COVID-19>

²² Tabellen 9 und 10 sowie Abbildung 53: ausgewählte Länder aus der Analyse des IWF; realisierte BIP-Wachstumsrate gemäss statistischen Ämtern, Stand 4.3.2021, basierend auf dem saison- und kalenderbereinigten BIP, da für einige Länder die unbereinigte BIP-Reihe noch nicht publiziert wurde.

hohen Staatsverschuldung dieser Länder. Tendenziell zeigt sich ein negativer Zusammenhang zwischen der Staatsschuldenquote vor der Krise und dem relativen Fiskalimpuls (Abbildung 53) – wenn von den « Ausreißern » USA und Japan abgesehen wird. Ein enger finanzieller Spielraum geht also tendenziell mit einem geringeren Stimulus relativ zum BIP-Einbruch einher. Allerdings ist bei den Mitgliedsstaaten der EU zu berücksichtigen, dass zu den Fiskalimpulsen der einzelnen Länder auch noch Massnahmen der EU dazukommen. Zudem ist der Zusammenhang zwischen Staatsschulden und Fiskalimpuls nicht eindeutig: So hat beispielsweise Dänemark eine tiefe Schuldenquote und gleichzeitig einen geringen Fiskalimpuls.

Abbildung 53: Staatsverschuldung und Fiskalimpuls²²

Staatsverschuldung: Bruttoverschuldung des Staates in % des BIP 2019, Fiskalimpuls: relativ zum BIP-Rückgang 2020



Quellen: IWF, statistische Ämter; Berechnungen: SECO

Ländervergleiche basierend auf den IWF-Daten sind aus verschiedenen Gründen mit Vorsicht zu geniessen. Einerseits bestehen Diskrepanzen zwischen gesprochenen und ausgeschöpften Geldern. Zudem ist der Umfang der vom IWF berücksichtigten Massnahmen nicht immer ganz klar, beispielsweise was die Ausgaben auf föderaler Ebene betrifft. Zusätzlich bestehen Abgrenzungsprobleme zwischen ausserordentlichen Ausgaben und bestehenden Instrumenten. Beispielsweise enthält der Fiskalimpuls der Schweiz gemäss IWF gut 20 Mrd. CHF für den ALV-Fonds zur Finanzierung der Kurzarbeitsentschädigung. Letztere ist ein automatischer Stabilisator, weshalb nicht offensichtlich ist, inwiefern die bewilligten Mittel als zusätzlicher Fiskalimpuls zu werten sind. Allerdings wurde die Kurzarbeitsentschädigung aufgrund der Corona-Krise deutlich ausgeweitet, unter anderem hinsichtlich anspruchsberechtigter Personengruppen und Bezugsdauer. Zudem dienen die bewilligten Mittel für den ALV-Fonds auch dem Zweck, das Erreichen der Schuldenobergrenze und – damit verbunden – eine Erhöhung der Lohnbeiträge zu vermeiden. Der Staat hat somit diskretionär in den bestehenden automatischen Stabilisator eingegriffen, diesen deutlich ausgeweitet und Arbeitnehmer wie Arbeitgeber von höheren Lohnabgaben entlastet. Eine exakte Unterteilung der

ausserordentlichen Finanzierung in « automatischen Stabilisator » und « diskretionären Fiskalimpuls » ist aber kaum möglich. Solche Abgrenzungsprobleme bestehen allerdings nicht nur für die Schweiz; die automatischen Stabilisatoren wurden auch in anderen Staaten diskretionär ausgeweitet.

Zusätzlich zu den beschriebenen Fiskalimpulsen wurden Unternehmen mittels Krediten, Eigenkapital oder Ausfallgarantien unterstützt. Diese Massnahmen belasten den Staatshaushalt zwar nicht unmittelbar, gehen aber mit zusätzlichem Mittelbedarf oder Eventualverbindlichkeiten einher und können in der Zukunft zu Verlusten führen. Verschiedene Länder haben diese Massnahmen bisher in sehr unterschiedlichem Ausmass eingesetzt (Tabelle 10). Die Schweiz hat bis Ende 2020 Liquiditätsunterstützung im Ausmass von 6 % des BIP beschlossen, v. a. durch die Garantien für die Covid-Kredite. Relativ zum BIP-Rückgang liegt die Schweiz damit im internationalen Vergleich im oberen Mittelfeld.

Tabelle 10: Liquiditätsunterstützung und BIP-Rückgang²²

Liquiditätsunterstützung: Kredite, Eigenkapitalspritzen, Schuldenübernahmen, Garantien; realisierter BIP-Rückgang 2020

	Liquiditätsunterstützung in % des BIP	BIP-Rückgang 2020 in %	Liquiditätsunterstützung relativ zum BIP-Rückgang
Österreich	2.4	-7.4	0.3
USA	2.4	-3.5	0.7
Portugal	6.5	-7.6	0.9
EU	6.8	-6.4	1.1
Dänemark	4.3	-3.3	1.3
Spanien	14.4	-11.0	1.3
Vereinigtes Königreich	16.1	-9.9	1.6
Schweden	5.3	-3.0	1.8
Belgien	11.9	-6.3	1.9
Frankreich	15.8	-8.2	1.9
Schweiz	6.0	-3.0	2.0
Niederlande	8.3	-3.8	2.2
Finland	7.0	-2.8	2.5
Italien	35.5	-8.9	4.0
Deutschland	27.8	-5.3	5.3
Japan	28.4	-4.9	5.9

Quellen: IWF, statistische Ämter; Berechnungen: SECO

Die USA, die einen sehr hohen Fiskalimpuls aufweisen, sind bei den Liquiditätshilfen hingegen relativ zurückhaltend. Dies illustriert, dass je nach Land unterschiedliche Massnahmenpakete Anwendung finden – abhängig vom jeweiligen institutionellen Rahmen und dem fiskalischen Spielraum. Unabhängig von der genauen Ausgestaltung ist die Fiskalpolitik weltweit sehr expansiv und trägt damit zur Stützung der Konjunktur bei.

Autor: Andreas Bachmann (SECO, Ressort Konjunktur)