

Das Magazin für Wirtschaftspolitik

Die Volkswirtschaft

5-2012 85. Jahrgang

Sonderdruck

Dossier

Evaluation der Stabilisierungsmassnahmen 2008–2010



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Dossier

- 3 Die Stabilisierungspolitik des Bundes 2008–2010:
Warum die Schweiz die Krise rasch bewältigt hat
Andrea Bonanomi Feuz
- 7 Stabilisierungsmassnahmen des Bundes 2008–2010:
Evaluation der Konzeption und Umsetzung
Martin Koci



Impressum

Herausgeber

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement EVD
Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Fachauskünfte

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Werner Aeberhardt
Telefon: 031 322 21 42
werner.aeberhardt@seco.admin.ch

Eidgenössische Finanzkontrolle EFK
Martin Koci
Telefon: 031 323 10 83
martin.koci@efk.admin.ch

Redaktion

Die Volkswirtschaft
Holzkofenweg 36, 3003 Bern
Telefon: 031 322 29 39
www.seco.admin.ch

Die Stabilisierungspolitik des Bundes 2008–2010: Warum die Schweiz die Krise rasch bewältigt hat

Im November 2008 befand sich die Schweiz nach Ausbruch der US- Immobilien- und Finanzkrise noch in einer vergleichsweise guten Wirtschafts- und Beschäftigungslage. Die Schweiz wurde aber als stark aussenhandelsorientierte Volkswirtschaft mit einem grossen Finanzsektor rasch in den Strudel der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise hineingezogen. Die Exportwirtschaft erlebte einen scharfen Einbruch der Nachfrage. Das reale Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz schrumpfte zwischen dem 3. Quartal 2008 und dem 2. Quartal 2009. Die Bekämpfung der Krise erforderte Massnahmen auf verschiedenen Ebenen.



Die Schweiz hat die Krise 2008/2009 rasch überwunden. Die Stabilisierungsmassnahmen haben einen wichtigen Beitrag dazu geleistet. Mindestens gleich wichtig ist aber die gute finanzpolitische und wirtschaftliche Ausgangslage, die in der Krise den nötigen staatlichen Handlungsspielraum sicherte. Foto: Parlamentsdienste

Die seit Anfang 2007 schwelende amerikanische Immobilien- und Finanzkrise führte zu einem Stakkato krisenartiger Ereignisse: Im Herbst 2007 fand der Run auf Northern Rock Bank statt; im September 2008 folgte der Kulminationspunkt mit der Insolvenz von Lehman Brothers sowie dem faktischen Kollaps von AIG. Diese Ereignisse führten zu einem panikartigen Einbruch der Börsen und zum zeitweisen Erliegen des Interbankmarktes. Zwischen September und November 2008 beschleunigte sich der weltwirtschaftliche Konjunkturabschwung rasant und erfasste auch die Schweiz.

Im folgenden Artikel wird die vom Bund getroffene Stabilisierungspolitik näher un-

tersucht und der Frage nachgegangen, warum die Schweiz die Krise gut bewältigt hat.

Geldpolitik und Stabilisierung der Finanzmärkte

Die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank (SNB) trug grundlegend dazu bei, das Zinsniveau auf breiter Front zu senken. Sie hat damit die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage gestützt. Dabei sanken nicht nur die Zinssätze auf risikolosen Anlagen, sondern auch die in der Finanzkrise 2008/2009 stark gestiegenen Risikoprämien. Von den tiefen Zinssätzen profitierten die Unternehmen ebenso wie die Haushalte. Die von vielen Beobachtern befürchtete Kreditklemme blieb aus. Das Kreditwachstum hielt sogar besser stand als in früheren Rezessionen.

Die internationalen Aspekte der Finanzkrise verlangten ebenfalls eine enge Zusammenarbeit der Zentralbanken. Auf die Verschärfung der Krise nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers reagierten die Zentralbanken Anfang Oktober 2008 mit einer koordinierten Senkung der Zinssätze und stellten einander Liquidität zur Verfügung.



Andrea Bonanomi Feuz
Ressort Arbeitsmarkt-
analysen und Sozialpoli-
tik, Staatssekretariat
für Wirtschaft SECO, Bern

Mit diesen Massnahmen gelang es, Anspannungen an den internationalen Geldmärkten zu begrenzen.

Schuldenbremse

Mit der Schuldenbremse steht der Schweiz ein starkes Instrument der Regelbindung zur Verfügung. Es setzt finanzpolitischen Ad-hoc-Massnahmen klare Schranken. Die Schuldenbremse verlangt, dass die Bundesausgaben bei der Budgetierung an die erwarteten Einnahmen geknüpft werden. Ausgaben dürfen grundsätzlich nur dann erhöht werden, wenn ihre Finanzierung durch zusätzliche Einnahmen oder entsprechende Ausgabenverzichte gesichert ist. Das System der Schuldenbremse ist verbindlich. Es lässt aber genug Spielraum, um auf äussere Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann das Parlament mit qualifiziertem Mehr den Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Schuldenbremse erhöhen.

Diskretionäre Konjunkturpolitik des Bundes

Die Unsicherheit über Verlauf und Dauer der Krise war ungewöhnlich hoch. Es handelte sich nicht um einen «normalen» Konjunkturabschwung nach einer wirtschaftlichen Boomphase, sondern um einen weltwirtschaftlichen Einbruch, der durch das Platzen einer aussergewöhnlichen Kredit- und Immobilienblase ausgelöst wurde. Damit wurde der Konjunkturabschwung überlagert durch einen Entschuldungsbedarf im Finanzsektor, dem sogenannten «Deleveraging». Wie rasch und wie schmerzhaft dieser strukturelle Anpassungsprozess verlaufen würde, war kaum abzuschätzen. Aufgrund der ausserordentlichen Krisenlage wählte der Bundesrat zu Beginn des Konjunkturabschwungs ein stufenweises Vorgehen, wobei je nach Entwicklung der Krise zusätzliche Massnahmen ergriffen werden konnten.

Stufe 1

Die damalige Konjunkturlage und die vorhandenen Prognosen rechtfertigten kein Überschreiten des Ausgabenplafonds gemäss der Schuldenbremse. Der finanzpolitische Spielraum sollte aber genutzt werden. Dieser betrug für das Jahr 2009 rund 1 Mrd. Franken. Am 12. November 2008 schlug der Bundesrat eine erste Stufe von Massnahmen im Umfang von 432 Mio. Franken vor. In der Finanzpolitik wurden die Aufhebung der Kreditsperre sowie Massnahmen im Umwelt- und energetischen Bereich sowie in der

Exportförderung empfohlen. Die steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven sollten letztmalig freigegeben werden. Weiter sollte durch die Massnahmen der Aussenwirtschaftspolitik das Umfeld für die Unternehmen möglichst rasch verbessert werden. Zudem kündigte der Bundesrat die beschleunigte Behandlung von Vorlagen zur Stärkung der Binnenwirtschaft an.

Stufe 2

Der Bundesrat beschloss am 11. Februar 2009 eine zweite Stufe von Massnahmen. Damit wurde der für 2009 verbleibende finanzpolitische Spielraum von rund 700 Mio. Franken genutzt. Auch hier lag die Stossrichtung in einem Vorziehen bereits beabsichtigter Ausgaben. Es wurden Ausgaben präferiert, welche besonders der Industrie und dem Tourismus zu Gute kamen. Die Massnahmen betrafen unter anderem die Bereiche der Strassen- und Schieneninfrastruktur, Forschung, energetische und umwelttechnische Sanierungen und des Tourismus. Diese Ausgabenerhöhungen wurden durch Massnahmen ergänzt, welche direkt den betroffenen Branchen zukommen sollten, namentlich die befristete Anpassung der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (Serv) und der Bestimmungen bezüglich Kurzarbeitsentschädigung. Weiter wurde mit einer vorgeschlagenen Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) ein vorzeitiger Erlass von Grundverbilligungsvorschüssen ermöglicht.

Stufe 3

Mitte 2009 drohte eine Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt. Damit stieg auch die Gefahr eines Übergreifens der Krise auf die Binnenwirtschaft. Das Parlament beschloss am 25. September 2009 eine dritte Stufe von Massnahmen im Umfang von 944 Mio. Franken. Das Instrumentarium der Arbeitslosenversicherung wurde mit gezielten, zeitlich befristeten Massnahmen für besonders betroffene Zielgruppen ergänzt. Für die Aufschwungsphase nach der Krise wurden Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft ergriffen. Es handelte sich um eine Weiterbildungsoffensive im Energiebereich, die Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien sowie die Förderung von Exportplattformen für die Schweizer Wirtschaft. Durch die vorgezogene Rückverteilung der CO₂-Abgaben, den Aufschub der Mehrwertsteuererhöhung und die vorgezogene Einführung der Mehrwertsteuerreform wurde den Unternehmen und Haushalten zusätzliche Liquidität zugeführt bzw. nicht entnommen (siehe *Tabelle 1*).

Kasten 1

Automatische Stabilisatoren

Im Bereich der Finanzpolitik stützt sich der Bund auf automatische Stabilisatoren. Es handelt sich dabei um Einnahmen- und Ausgabenströme, die sich der konjunkturellen Lage anpassen, ohne dass explizite politische Entscheide gefällt werden müssen. Die Vorteile liegen auf der Hand: Sie beinhalten bewährte und politisch legitimierte Ausgaben, welche zu keinen bleibenden Verzerrungen in der Wirtschaft führen. Sie entfalten ihre Wirkung dann, wenn sie tatsächlich gebraucht werden; ein Prognoserisiko ist kaum vorhanden.

Die Arbeitslosenversicherung (ALV) ist explizit als automatischer Stabilisator ausgestaltet. Bei einer Rezession mit steigender Arbeitslosigkeit werden durch die ausbezahlten Taggelder die Einkommen der Stellensuchenden rasch und wirksam gestützt. Dabei bleibt der Beitragssatz in der Regel unverändert, so dass den Haushalten und Unternehmen in der gleichen Periode keine Mittel entzogen werden. Mit einer zunehmenden Anzahl von Stellensuchenden werden automatisch mehr Mittel gesprochen. Entsprechend gehen bei sinkender Arbeitslosigkeit auch die Taggeldbezahlungen zurück. Zur Bekämpfung eines kräftigen und zeitlich eng begrenzten Einbruchs der Wirtschaftstätigkeit steht mit der Kurzarbeitsentschädigung innerhalb der Arbeitslosenversicherung ein weiteres ideales Instrument zur Verfügung.

Tabelle 1

Massnahmen im Überblick

In Mio. Franken	geplant	realisiert		
		2009	2010	Total
Verstetigung der öffentlichen Nachfrage	984	701	93	794
Unterstützung der Arbeitslosen	232	–	3	3
Stärkung der Wachstumschancen der Wirtschaft	223	103	107	210
Stützung der Einkommen der Haushalte	647	–	647	647
Aufschub der Mehrwertsteuererhöhung und vorgezogene Einführung der Mehrwertsteuerreform	1250	–	1250	1250

Quelle: Bonanomi / Die Volkswirtschaft

Kantone und Gemeinden

Einen erheblichen Anteil an der raschen Überwindung der Rezession hatten auch die Kantone. Sie waren auf der Basis gesunder Finanzen in der Lage, ihre Ausgaben zu verstetigen oder gar der Nachfrage einen Impuls zu vermitteln. Insgesamt haben Kantone und Gemeinden Mehrausgaben und Mindereinnahmen im Umfang von 5,3 Mrd. Franken beschlossen. In früheren Rezessionen musste hingegen häufig in Zeiten des Abschwungs eine Sanierung der öffentlichen Haushalte vorgenommen werden. Die Kantone haben während dieser Krise konjunkturpolitisch verantwortungsvoll reagiert und substanzial zur Überwindung der Krise beigetragen.

Abschätzung der Impulse

Um die Wirkungen der diskretionären Massnahmen abzuschätzen, müssen auch die Ausgaben der Kantone und Gemeinden berücksichtigt werden (siehe *Tabelle 2*). Zur Berechnung der Effekte dieser Ausgaben wurden die von der OECD verwendeten Erfahrungswerte für Multiplikatoren beigezogen. Unter Berücksichtigung der hohen Importneigung und Sparquote in der Schweiz kann davon ausgegangen werden, dass in den Jahren 2009 und 2010 die diskretionären Massnahmen das Bruttoinlandprodukt um etwa 0,6% erhöht haben.

Obwohl das Stabilisierungsprogramm der Schweiz im Vergleich zu ausländischen Programmen bescheiden war, kann sich die Wirkung sehen lassen: Die aus den relativ stabilen Importen resultierenden Impulse haben zur Stabilisierung der Nachbarländer beigetragen. Die Schweiz hat hauptsächlich von der nach wie vor robusten Nachfrage aus den Entwicklungs- und Schwellenländern profitiert. Obwohl die Exporte in die meisten Nachbarländer und die USA (und weitere) stark zurückgegangen sind, haben die ausländischen Konjunkturprogramme den Nachfrageeinbruch dieser Länder gemildert,

was letztlich auch den schweizerischen Exporten zugute gekommen ist.

Was beim Schnüren eines Stabilisierungsprogramms zu beachten ist

Prognoserisiken

Die Prognoserisiken, welche gerade in Krisensituationen besonders gross sind, prägen ein Programm. Die rasche und kräftige Erholung, welche 2010 einsetzte, wurde zwar von vereinzelt prognostiziert, entsprach aber nicht der Konsensprognose. Mit dieser Verunsicherung hätte man zu Beginn der Krise vermutlich ein zu grosses Programm in die Wege geleitet, wie dies viele Länder getan haben. Aus diesem Grunde hat sich das stufenweise Vorgehen bewährt: Dieses erlaubte es, den Prognoserisiken Rechnung zu tragen. Je nach konjunktureller Entwicklung wurden schrittweise Massnahmen beschlossen. Dadurch konnte sichergestellt werden, dass im Bedarfsfall Spielraum für zusätzliche Massnahmen bestand. Spiegelbildlich wurden zu grosse Programme vermieden, was insofern sinnvoll war, als in einigen der geförderten Bereiche – besonders im Bau – die Auslastung gut war und ein zu grosses Programm eine Überhitzung hätte auslösen können.

«Opting-in»-Klausel

Ferner können «Opting-in»-Klauseln – d.h. die Festlegung eines Schwellenwertes, bei welchem eine Massnahme ausgelöst wird – hilfreich sein. Sie reduzieren die negativen Konsequenzen von Prognosefehlern erheblich. So wurde im Herbst 2009 für 2010 eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote von über 5% prognostiziert. Entsprechend waren viele Mittel für Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes vorgesehen. Tatsächlich wurde lediglich eine Arbeitslosenquote von 3,9% erreicht. Somit erwies sich die Eintrittsschwelle, welche das Parlament eingesetzt hatte (eine Arbeitslosenquote von 5%), als sehr sachdienlich. Die Massnahme, welche der Eintrittsschwelle unterstellt war, wurde nicht ausgelöst. Auch die anderen Massnahmen wurden wegen der niedrigen Arbeitslosigkeit kaum beansprucht.

Diskretionäre Massnahmen

Zur Auswahl der Massnahmen hat sich der Bundesrat auf die drei T-Kriterien (siehe *Kasten 2*) gestützt: Die Massnahmen müssen zielgerichtet sein (*targeted*), zur richtigen Zeit wirken (*timely*) und vorübergehender Art sein (*temporary*).

Targeted: Es ist schwierig, gezielte und wirksame Konjunkturmassnahmen zu fin-

Kasten 2

Die drei T-Kriterien

- *Targeted*: Wirkt die Massnahme zielgerichtet? Hier spielt vor allem das Profil der Rezession eine Rolle. Es müssen die betroffenen Nachfragekomponenten (z.B. Konsum oder Investitionen) oder Branchen (z.B. Exportindustrie) unterstützt werden.
- *Timely*: Wirkt die Massnahme rechtzeitig? Bei vielen potenziellen Stabilisierungsmassnahmen besteht die Gefahr, dass sie aufgrund einer langen Planungsdauer, Einsparungen oder anderen zeitlichen Verzögerungen zu spät wirken.
- *Temporary*: Ist die Massnahme vorübergehender Art? Es sollte plausibel sein, dass die Massnahme nach der Krise zurückgefahren werden kann und der Bund zum früheren Zustand zurückkehrt.

Tabelle 2

Impulse durch die Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden

In Mrd. Franken	Bund	Kantone und Gemeinden	Total
Mehrausgaben	1.7	3.4	5.1
Mindereinnahmen	1.2	1.9	3.1
Total	2.9	5.3	8.2

Quelle: Bonanomi / Die Volkswirtschaft

den. Dies war auch 2009 nicht anders: Den Ausfall der Auslandnachfrage für Unternehmen direkt auszugleichen, war unmöglich. Deshalb musste das Ziel anvisiert werden, ein Übergreifen der Krise auf die Binnenkonjunktur zu vermeiden.

Timely: Programme müssen rasch realisierbar sein. Diese Anforderung wird nur von wenigen Vorhaben der öffentlichen Hand erfüllt. Zum Beispiel können Projekte oft nicht zeitgerecht umgesetzt werden, wenn zuerst noch Bewilligungen eingeholt werden müssen. Dies war bei einigen Baumassnahmen der zweiten Stufe der Fall.

Temporary: Die Einhaltung der zeitlichen Befristung von Massnahmen stellte sich als problematisch heraus. Bei gewissen Massnahmen ist diese Eigenschaft der Grund für ihren Erfolg (z.B. Arbeitsbeschaffungsreserven). Allerdings konnten gewisse Massnahmen nicht wie ursprünglich vorgesehen zurückgefahren werden. Dies bestätigt frühere Erfahrungen, wonach diskretionäre Massnahmen schwierig zu begrenzen sind.

Bei einigen Massnahmen innerhalb der ersten und zweiten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen handelte es sich um vorgezogene Vorhaben. Darunter fallen zum Beispiel die Aufstockungen im Hochwasserschutz oder die frühzeitige Einführung der Mehrwertsteuerreform. Da die Vorhaben ohnehin geplant waren, handelt es sich lediglich um die vorzeitige Entfaltung der Wirkung. Die Wirkung ist hier per Definition temporärer Natur. Allerdings gilt es auch bei vorgezogenen Massnahmen, die Zielgenauigkeit zu respektieren. Die demokratisch festgelegten Ausgabenprioritäten dürfen nicht gefährdet werden, und der konjunkturellen Wirkung muss auch hier Rechnung getragen werden. Bei der Umsetzbarkeit müssen etwa die nötigen Anpassungen bei einzelnen Wirtschaftsakteuren und die Geringhaltung der administrativen Belastungen berücksichtigt werden. Insgesamt bestehen aber bei solchen Vorhaben weniger Risiken als bei rein diskretionären Massnahmen.

Heute ist man sich der Grenzen der Stabilisierungspolitik bewusst. Aus diesen Gründen hat in den letzten Jahren der Rückgriff auf automatische Stabilisatoren an Gewicht

gewonnen. Automatische Stabilisatoren enthalten keine Ad-hoc-Massnahmen, sondern wirtschaftlich bewährte und politisch legitimierte Ausgaben. Sie haben ihre Tauglichkeit bewiesen und führen zu keinen Verzerrungen in der Volkswirtschaft. Zudem entfalten sie ihre Wirkung dann, wenn sie tatsächlich gebraucht wird.

Fazit

Die Schweiz hat die Krise 2008/2009 rasch überwunden. Die Stabilisierungsmassnahmen haben einen wichtigen Beitrag dazu geleistet. Mindestens gleich wichtig ist aber die finanzpolitische und wirtschaftliche Ausgangslage. Grundlage für ein erfolgreiches Gegensteuern ist eine finanzpolitische Handlungsfähigkeit des Staates. Mit der Schuldenbremse und den kantonalen Ausgabenregeln war in der vergangenen Rezession ein entsprechender Spielraum vorhanden.

Eine weitere Voraussetzung für eine Resistenz der Wirtschaft gegen Krisensituationen ist die Fähigkeit, ihre Struktur an neue Gegebenheiten anzupassen. Jede Krise bringt in einem gewissen Grad auch einen Strukturbruch mit sich. Strukturelle Verbesserungen werden durch die Wachstumspolitik angestrebt. Gerade weil sie langfristige Ziele anvisiert, ist es oft schwer, politisches Gehör für ihre Belange zu erhalten. Die vergangene Krise und die Erfahrungen in Europa haben aber ihre Bedeutung mit grosser Klarheit dokumentiert.

Die finanz- und wirtschaftspolitische Situation während und nach der Krise sowie die überraschend rasche weltwirtschaftliche Erholung waren ideale Bedingungen für die Bewältigung der Krise. Der starke und breit gestreute Wiederaufschwung der Weltwirtschaft führte zu einer raschen Aufhellung der Erwartungen in der Wirtschaft. Verstärkt wurde dieser positive Effekt durch die gute Wirtschaftslage in Deutschland, dem wichtigsten Handelspartner der Schweiz. In allfälligen zukünftigen Krisen dürfen nicht die gleichen Erwartungen geweckt werden, denn eine dermassen günstige Konstellation der Bedingungen kann nicht in jeder Krise erwartet werden. ■

Stabilisierungsmassnahmen des Bundes 2008–2010: Evaluation der Konzeption und Umsetzung

Auf die in den Jahren 2007/2008 einsetzende globale Finanz- und Wirtschaftskrise reagierten zahlreiche Länder mit Massnahmen zur Stabilisierung der Finanzmärkte und mit umfangreichen Konjunkturprogrammen. Zur Dämpfung der Auswirkungen ergriff auch die Schweiz verschiedene konjunkturwirksame Massnahmen, unter anderem in Form von Stabilisierungsmassnahmen in drei Stufen. Die Eidg. Finanzkontrolle (EFK) hat die Konzeption und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen des Bundes untersucht. Der vorliegende Artikel fasst die wesentlichen Untersuchungsergebnisse zusammen und leitet verschiedene Schlussfolgerungen ab.

Im Nachgang an eine ausserordentliche Finanzkrise schlitterte die Welt ab Herbst 2008 in eine wirtschaftliche Rezession, welche leicht verzögert auch die Schweiz – insbesondere über den Exportkanal – erfasste. Obschon die Schweiz zu Krisenbeginn einen ausgeglichenen Finanzhaushalt aufwies und über stark ausgeprägte automatische Konjunkturstabilisatoren – wie die Arbeitslosenversicherung oder die Schuldenbremse – verfügt, erforderten Ausmass und Geschwindigkeit der Krise ausserordentliche Interventionen und ein rasches, koordiniertes und entschlossenes Handeln des Bundes unter Abwägung hoher Risiken und Unsicherheiten. Angesichts der Schwere der Krise und den verbundenen Unsicherheiten hatte sich der Bundesrat für ein aktives Vorgehen in mehreren Stufen unter Einbezug von diskretionären Stabilisierungsmassnahmen entschlossen.

Vor diesem Hintergrund hat die EFK die vorliegende Evaluation unter besonderer Berücksichtigung der Konzeption und der Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen beim Bund erarbeitet und publiziert.¹ Gleichzeitig und in Absprache mit der EFK hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) einen Schlussbericht mit einer generellen konjunkturpolitischen Betrachtung der Krisenintervention erstellt, welche in einem separaten Dokument zusammengefasst sind.

Konzipierung der Stabilisierungsmassnahmen erfolgte auf breiter Basis und zügig

Die ersten beiden der insgesamt drei Stufen der Stabilisierungsmassnahmen vom November 2008 und vom Februar 2009 umfassten mehrheitlich bereits geplante und



Martin Koci
Fachbereich Evaluation und Wirtschaftlichkeitsprüfung, Eidg. Finanzkontrolle EFK, Bern

vorgezogene Mehrausgaben von rund 1,1 Mrd. Franken für das Rezessionsjahr 2009. Die beiden federführenden Ämter des Bundes – die Eidg. Finanzverwaltung (EFV) und das Seco – arbeiteten von Anfang an gut und lösungsorientiert zusammen. Die Bestimmung des gesamten Massnahmenumfangs erfolgte sehr früh innerhalb der Vorgaben der Schuldenbremse, da gemäss Experteneinschätzung keine ausserordentliche Lage gegeben war. Um ein allfälliges Übergreifen der (Export-)Krise auf die gesamte Binnenwirtschaft zu verhindern, wurden die Möglichkeiten für vorgezogene öffentliche Investitionen gemäss Schuldenbremse vollständig ausgeschöpft. Die Stufen 1 und 2 umfassten ein Bündel verschiedener Massnahmen mit unterschiedlichem Wirkungsansatz und Zielcharakter (siehe *Tabelle 1* und *Tabelle 2* für eine Übersicht der Einzelmassnahmen).

Die erste Stufe der Stabilisierungsmassnahmen konnte von der Verwaltung rasch konzipiert und verabschiedet werden. Ab der zweiten Stufe wurde es immer schwieriger, geeignete Konjunkturmassnahmen im Sinne einer bestmöglichen Erfüllung der relevanten 3T-Kriterien *Timely*, *Targeted* und *Temporary* (siehe *Kasten 1*) zu ermitteln. Wie bereits erwähnt konnte der eigentliche Kern der Krise – der starke Nachfragerückgang in zahlreichen exportierenden Branchen – le-

Kasten 1

Bewertungsraster der EFK

Die Bewertung ex-post der Umsetzung der Massnahmen in *Tabelle 2* erfolgte anhand der konjunkturpolitischen Kriterien *Temporary* (zusätzlich, vorgezogen), *Timely* (zeitgerechte Umsetzung) und *Targeted* (zielgerichtet auf den Nachfrageeinbruch). Damit sollte abgeschätzt werden, ob und inwiefern die Kriterien im Rahmen der tatsächlichen Massnahmenumsetzung zutreffend waren. Nicht Gegenstand dieser Bewertung bilden Aspekte der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit oder der regionalen Verteilung innerhalb der Massnahmenumsetzung.

Die Bewertungsskala der EFK umfasst dabei mehrere qualitative Stufen: *ja* (voll bzw. mehrheitlich erfüllt), *bedingt* (nur ein Teil der Massnahmen bzw. Projekte erreichte das Ziel) und *nein* (nicht bzw. unzureichend erfüllt). Zusätzlich wird die Nichtbeurteilbarkeit einer Massnahme im Sinne der Kriterien (*nicht beurteilbar*) festgestellt, oder es liegen der EFK keine Angaben über die Massnahme vor (*keine Angaben*).

Tabelle 1

Geplanter und tatsächlicher Mitteleinsatz des Bundes (Angaben absolut und in %), 2009–2011

Massnahme	Geplant	Mitteleinsatz/Verpflichtung (in Mio. Franken)					Mitteleinsatz/Verpflichtung (in %)				
		2009	2010	2011	2009–2011	Differenz	2009	2010	2011	2009–2011	Differenz
Aufhebung der Kreditsperre	205	205	0	--	205		100.0		--	100.0	
Wohnraumförderung	50	50	0	--	50		100.0		--	100.0	
Hochwasserschutz	66	66	0	--	66		100.0		--	100.0	
Unterhalt ziviler Bauten des Bundes	20	20	0	--	20		100.0		--	100.0	
Exportförderung	10	5	5	--	10		50.0	50.0	--	100.0	
Energetische Bausanierungen	86	86	0	--	86		100.0		--	100.0	
Total Stufe 1	437	432	5	--	437		98.9	1.1	--	100.0	
Infrastruktur Strasse	158	15	31	--	46	112	9.5	19.6	--	29.1	70.9
Infrastruktur Schiene	252	252	0	--	252		100.0		--	100.0	
Neue Regionalpolitik	100	30	37.5	--	67.5	32.5	30.0	37.5	--	67.5	32.5
Nationale Forschungsschwerpunkte/WTT	10	10	0	--	10		100.0		--	100.0	
Investitionen ETH-Bereich/Hochleistungsrechner	16.5	10	0	--	10	6.5	60.6		--	60.6	39.4
KTI Innovationsförderung*	21.5	10.75	10.75	--	21.5		50.0	50.0	--	100.0	
Forschung Landwirtschaft und Katastrophenvorsorge	2.8	2.8	0	--	2.8		100.0		--	100.0	
Umweltschutz	26	15	11	--	26		57.7	42.3	--	100.0	
Sanierung bestehender Bauten	52	12	40	--	52		23.1	76.9	--	100.0	
Schweiz Tourismus	12	12	0	--	12		100.0		--	100.0	
Photovoltaikanlagen	20	12.5	0	--	12.5	7.5	62.5		--	62.5	37.5
Förderung der Fernwärme	55	29.5	22.5	--	52	3	53.6	40.9	--	94.5	5.5
Ersatz Elektroheizungen	10	8.4	0	--	8.4	1.6	84.0		--	84.0	16.0
Total Stufe 2	735.8	419.95	152.75	--	572.7	163.1	57.1	20.8	--	77.8	22.2
Art. 1 StabG: Weiterbildung stellenloser Abgänger/-innen	40	--	1	2.4	3.4	36.6	--	2.5	6.0	8.5	91.5
Art. 2 StabG: Förderung Einstieg in Arbeitsmarkt	12	--	0.7	0.9	1.6	10.4	--	5.8	7.5	13.3	86.7
Art. 3 StabG: Finanzhilfen für befristete Anstellungen	150	--	0	0	0	150	--				
Art. 4 StabG: Weiterbildung während Kurzarbeit	30	--	1.3	0.7	2	28	--	4.3	2.3	6.7	93.3
Weiterbildung Energiebereich	15	--	3.7	6	9.7	5.3	--	24.7	40.0	64.7	35.3
Auslandpromotion/Exportplattformen	25	--	23	2	25		--	92.0	8.0	100.0	
IKT (SuisseID und E-Gov)	25	--	24.8		24.8	0.2	--	99.2		99.2	0.8
Rückerstattung der CO ₂ -Abgabe	647	--	647		647		--	100.0		100.0	
Total Stufe 3	944	--	701.5	12.0	713.5	230.5	--	74.3	1.3	75.6	24.4
Total Stufen 1 bis 3	2116.8	851.95	859.25	12.0	1723.2	393.6	40.2	40.6	0.6	81.4	18.6

Legende:

* Keine näheren Angaben vorhanden, Betrag wurde jeweils hälftig auf 2009 und 2010 gebucht.

-- Keine Mittelverwendung geplant/vorgesehen.

Quelle: EFK / Die Volkswirtschaft

diglich mit einem kleinen Teil des Massnahmenpakets direkt angegangen werden. So finden sich in der Stufe 2 beispielsweise Forschungsausgaben, welche für eine kurzfristige konjunkturelle Intervention wenig relevant sind, sowie Bauprojekte in verschiedenen Planungsstadien, für welche nicht immer definitive Baubewilligungen vorlagen und bei denen Verzögerungen wahrscheinlich waren.

Mit der dritten Stufe schliesslich sollten gezielt prozyklische Entscheide eingedämmt, zusätzliche Arbeitslosigkeit vermieden sowie der wachstumspolitische Kurs der Schweiz fortgesetzt werden.² Sie betraf das Budget für das Jahr 2010.

Das Parlament stimmte den Massnahmen der Stufen 1 und 2 mit grossen Mehrheiten zu. Die Stufe 3 hingegen wurde vom Parla-

ment sehr kontrovers diskutiert und beinahe abgelehnt, da die Eignung der arbeitsmarktlichen Massnahmen bezweifelt wurde und sich zu dieser Zeit bereits erste Anzeichen für einen Aufschwung im Jahr 2010 verdichteten. Im Zuge dessen wurden vereinzelte Massnahmen im Arbeitsmarktbereich «in letzter Minute» modifiziert bzw. gekürzt.

Fazit zur Konzeption

Folgendes Fazit kann bezüglich der gesamten Programmkonzeption gezogen werden:

- Der Kern der Krise – der starke Nachfrage-rückgang in zahlreichen exportierenden Branchen – konnte lediglich mit einem sehr kleinen Teil der Massnahmen (Schweiz Tourismus, Auslandpromotion, Exportförderung) direkt angegangen werden.

1 Internet: www.efk.admin.ch.

2 Die dritte Stufe wurde unter der Federführung des Seco in Zusammenarbeit mit der EFV durchgeführt.

- Unterstützt wurden stattdessen schwerewichtig Bauprojekte und somit die inländische Baubranche. Damit sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um ein Übergreifen der Krise auf die Binnenwirtschaft zu verhindern bzw. zu mildern.
- Insbesondere die Massnahmen für das Rezessionsjahr 2009 (Stufen 1 und 2) wurden sehr rasch und dennoch auf der Basis von kriterienbasierten Auswahlverfahren, Anhörung von Interessensgruppen sowie unter Einholung von Expertenmeinungen konzipiert und verabschiedet.
- Bereits im Zuge der Konzeption wurde weitgehend darauf geachtet, dass keine dauerhaften und irreversiblen Strukturen geschaffen werden. Für die Durchführung der Massnahmen mussten beim Bund keine dauerhaften Verwaltungsstrukturen eingerichtet werden.
- Im internationalen Vergleich handelte es sich um ein relativ kleines Konjunkturprogramm auf Stufe des Bundes.

Durchgezogene Bilanz der Umsetzung: Schnelle und zielgerichtete Realisierung als kritischer Faktor

Die erste Stufe der Stabilisierungsmassnahmen konnte weitgehend plangemäss und zügig in die Wege geleitet werden. Von der zweiten Stufe, welche zahlreiche grösere Bauprojekte beinhaltete, konnten nur rund 57% der geplanten Mittel in der akuten Krisensituation 2009 eingesetzt werden (siehe *Tabelle 1*). Mitunter ein Grund für die Verzögerungen waren Einsprachen sowie langwierige Förder- und Baubewilligungsverfahren. Zusätzlich erschwerend war, dass sich die Baubranche in der Schweiz nie in einer Rezession befand. Innerhalb der dritten Stufe konnten die vorgezogene Rückerstattung der CO₂-Abgabe, die IKT-Massnahmen sowie die Exportplattformen konjunkturpolitisch wunschgemäss realisiert werden. Die Massnahmen der dritten Stufe für den Arbeitsmarkt hingegen erwiesen sich dank des unerwartet raschen Wirtschaftsaufschwungs gegen Ende 2009 sowie der bestehenden und erprobten Arbeitsmarktmassnahmen der nachgelagerten Gebietskörperschaften nachträglich als unnötig, so dass die bereitgestellten Mittel für die Arbeitsmarktmassnahmen kaum beansprucht wurden.

Über alle drei Stufen hinweg konnten die konjunkturpolitisch relevanten Kriterien *zeitgerecht* und *zielgerichtet* nicht vollumfänglich von allen Massnahmen erfüllt werden (siehe *Tabelle 2*). In der vorliegenden Krise hat sich einmal mehr die zeitgerechte Realisierung von einzelnen (Bau-)Massnah-

men zum Rezessionszeitpunkt als kritischer Faktor für eine Konjunkturstimulierung erwiesen. In der Nachbetrachtung zeigte sich zudem, dass nur ein Teil der Massnahmen gezielt zur Stützung einer einbrechenden Konjunkturlage eingesetzt werden konnte: Einerseits wies der Bausektor keine Rezessionszeichen auf; andererseits sind Fördermassnahmen im Bereich der Forschung und Entwicklung eher langfristig ausgerichtet und tragen somit wenig zur raschen Konjunkturstützung bei.

Schlussfolgerungen und Lehren

Konjunkturkrisen und entsprechende Interventionen zeichnen sich durch komplexe, im jeweiligen Kontext stehende und auf die vorbestimmten Ziele ausgerichtete administrative und politische Interventionslogik aus. Entsprechend schwer ist es, allgemein gültige und für zukünftige Kriseninterventionen geeignete Massnahmen und Empfehlungen abzuleiten. Deshalb verzichtet die EFK bewusst auf die Formulierung von Empfehlungen. Sie verweist aber nachfolgend auf wesentliche Erkenntnisse aus der jüngsten Krisenintervention und auf Verbesserungsansätze, welche in zukünftigen Kriseninterventionen berücksichtigt werden könnten.

Die regelgebundene Konjunkturpolitik hat sich bewährt

In früheren Krisen waren die öffentlichen Gebietskörperschaften der Schweiz wiederholt gezwungen, in wirtschaftlichen Abschwüngen Sparprogramme zu starten, die oft die Effekte der automatischen Stabilisatoren durchkreuzten und so eine koordinierte und effektive Krisenintervention behinderten. So zeigte beispielsweise das Investitionsprogramm des Bundes in den 1990er-Jahren nicht die erhoffte Wirkung, da sich die Staatsebenen unkoordiniert verhielten.

Während der Krise 2008–2010 waren hingegen keine Sparprogramme nötig, weil vor der Krise auf Bundesebene und in einigen Kantonen mit Schuldenbremsen geeignete Budgetregeln geschaffen worden waren. Es hat sich weiter gezeigt, dass die Schuldenbremse für den Krisenfall genügend Spielraum lässt. Vereinfachend war für die politische Diskussion auch, dass von Anfang an der finanzielle Umfang einer schuldenbremsenkonformen Intervention feststand und dass die Unterscheidung zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit geklärt war.

Insbesondere die regelgebundene (Auslösung der Massnahme erst bei einer schweizweiten Arbeitslosenquote von 5%) und subsidiäre Ausgestaltung von einzelnen Kon-

Tabelle 2

Bewertung (ex-post) der Stabilisierungsmassnahmen des Bundes

■ (überwiegend) ja ■ bedingt ■ (überwiegend) nein ■ nicht beurteilbar ■ keine Angaben

	Zusätzlich, vorgezogen?	Zeitgerechte Umsetzung?	Zielgerichtet (Nachfrageeinbruch)?
Stufe 1			
Aufhebung der Kreditsperre	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	bedingt
Wohnraumförderung	(überwiegend) ja	(überwiegend) nein	bedingt
Hochwasserschutz	(überwiegend) ja	bedingt	bedingt
Unterhalt ziviler Bauten des Bundes	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	bedingt
Exportförderung	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja
Energetische Bausanierungen	(überwiegend) ja	nicht beurteilbar	bedingt
Stufe 2			
Infrastruktur Strasse	(überwiegend) ja	(überwiegend) nein	bedingt
Infrastruktur Schiene	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	bedingt
Neue Regionalpolitik	(überwiegend) ja	bedingt	bedingt
Nationale Forschungsschwerpunkte/WTT	(überwiegend) ja	bedingt	nicht beurteilbar
Investitionen im ETH-Bereich (HL-Rechner und Ausbildung)	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	nicht beurteilbar
KTI Innovationsförderung	(überwiegend) ja	bedingt	nicht beurteilbar
Forschung Landwirtschaft und Katastrophenvorsorge	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	nicht beurteilbar
Umweltschutz	(überwiegend) ja	bedingt	bedingt
Sanierung bestehender Bauten	(überwiegend) ja	(überwiegend) nein	bedingt
Schweiz Tourismus	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja
Photovoltaikanlagen	(überwiegend) ja	bedingt	bedingt
Förderung der Fernwärme	(überwiegend) ja	bedingt	bedingt
Ersatz Elektroheizungen	(überwiegend) ja	bedingt	bedingt
Stufe 3			
Art. 1 StabG: Weiterbildung stellenloser Abgänger/-innen	nicht beurteilbar	bedingt	(überwiegend) nein
Art. 2 StabG: Förderung Einstieg in Arbeitsmarkt	nicht beurteilbar	bedingt	(überwiegend) nein
Art. 3 StabG: Finanzhilfen für befristete Anstellungen	nicht beurteilbar	nicht beurteilbar	nicht beurteilbar
Art. 4 StabG: Weiterbildung während Kurzarbeit	nicht beurteilbar	bedingt	(überwiegend) nein
Weiterbildung Energiebereich	(überwiegend) ja	bedingt	(überwiegend) ja
Auslandpromotion/Exportplattformen	(überwiegend) ja	bedingt	(überwiegend) ja
IKT (SuisseID und E-Gov)	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	nicht beurteilbar
Rückerstattung der CO ₂ -Abgabe	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja	(überwiegend) ja

Quelle: EFK / Die Volkswirtschaft

junkturmassnahmen – wie die Finanzhilfen für befristete Anstellungen (Art. 3 StabG) – hat sich als erfolgreich erwiesen. Diese Erfahrungen lehren, dass ein regelbasiertes Vorgehen zu einem angemesseneren Ergebnis führen kann als Ausgabenbeschlüsse, die für den weiteren Konjunkturverlauf blind sind. Es wäre deshalb für künftige Krisen sinnvoll, wenn die Verwaltung ein Konzept mit geeigneten Indikatoren für die Regelbindung von typischen oder subsidiär einsetzbaren Konjunkturmassnahmen vorbereitet.

Mangel an geeigneten Konjunkturmassnahmen im Bundeshaushalt

Bei der vorliegenden Krise bestätigte sich, dass der Bundeshaushalt nur wenige Investitionsmöglichkeiten enthält, welche sich auch wegen ihres Multiplikatoreffekts am besten als Konjunkturmassnahmen gemäss den 3T-

Kriterien eignen. Speziell dem Vorziehen grosser Infrastrukturprojekte waren enge Grenzen gesetzt, weil sie verfahrensintensiv sind und oft kaum neu terminiert werden können. Hinzu kommt, dass verschiedene, grössere Stabilisierungsmassnahmen – insbesondere die letztmalige Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven oder die Rückverteilung der CO₂-Abgabe – einmalige Interventionen darstellen. Es ist daher auch in Zukunft davon auszugehen, dass der Bund nur im beschränkten Rahmen eine aktive diskretionäre Konjunkturpolitik im grossen Stil betreiben kann.

Bund war mit dem stufenweisen Vorgehen gut beraten

Bei der Krisenintervention hat sich der Bundesrat für ein schritt- bzw. stufenweises Vorgehen unter Einhaltung der Vorgaben

durch die Schuldenbremse entschieden. Dies hatte angesichts der hohen (Prognose-)Unsicherheit über den Krisenverlauf den Vorteil, auf Basis des aktuellsten Informationsstandes über allfällige weitere Konjunkturmassnahmen beschliessen zu können. Die EFK betrachtet dies als angemessene Reaktion auf die grosse Unsicherheit, welche durch die Wirtschaftskrise geschaffen wurde und sich in einer ungewöhnlich hohen Streubreite der Wirtschaftsprognosen niederschlug. Zudem konnte so das Risiko von grösseren Fehlschlägen gesenkt werden. Andererseits besteht bei einem stufenweisen Vorgehen stets die Gefahr, wertvolle Reaktionszeit für eine rasche Konjunkturstimulierung verstreichen zu lassen.

Rasche Umsetzung als zentraler Faktor für hohe konjunkturpolitische Wirksamkeit

Eine rasche, zeitgerechte Umsetzung von Konjunkturmassnahmen stellt ein zentrales Kriterium für die Wirksamkeit der Massnahmen dar. Dies betrifft sowohl die politischen und administrativen Strukturen und Prozesse innerhalb der föderalen Schweiz wie auch die mit der Umsetzung der jeweiligen Massnahmen beauftragten Institutionen. Entsprechend sind zukünftig wichtige Erfahrungswerte dahingehend zu sammeln und zu nutzen, um den Vollzug im Rahmen der jeweiligen Konjunkturmassnahme zu optimieren und nicht erwünschte Nebeneffekte zu minimieren.

Gesamtheit der Konjunkturmassnahmen kommunizieren

Auch die nachgelagerten Gebietskörperschaften in der Schweiz sind gesetzlich angehalten, eine adäquate Konjunkturpolitik zu betreiben. Die gesamten Konjunkturmassnahmen der Schweiz erstreckten sich daher nicht nur auf die Massnahmen des Bundes; auch die Kantone und Gemeinden sind zu berücksichtigen. Die Konjunkturmassnahmen der Kantone und Gemeinden waren in der Krise 2008–2010 insgesamt beinahe doppelt so gross wie jene des Bundes. Die Konjunkturmassnahmen in der Schweiz wurden insbesondere während der Ankündigungsphase in ihrer Gesamtheit jedoch zu wenig kommuniziert. Diese Wahrnehmungslücke ist ein Problem, da so wertvolle Ankündigungseffekte und Vertrauen als zentrale Elemente mit psychologischer Signalwirkung leichtfertig verschenkt werden.

Reporting zu den Konjunkturmassnahmen mit Verbesserungsmöglichkeiten

Das Seco hatte ein Reporting zur Information über die Stabilisierungsmassnahmen eingerichtet. Dadurch sollten alle interessier-

ten Kreise über den Stand der Umsetzung der drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen informiert werden. Das Reporting des Seco zeigte in erster Linie die Abflüsse von Bundesmitteln. Dieser Indikator besitzt aber nur eine beschränkte Aussagekraft in Bezug auf die tatsächliche Realisierung/Messung des Fortschritts einer Massnahme; auch die erwartete konjunkturstimulierende Wirksamkeit kann daraus nicht direkt abgeleitet werden. Konjunkturpolitisch relevante Wirkungen entfalten zahlreiche Massnahmen erst beim Erreichen bestimmter Meilensteine, wie etwa bei der verbindlichen Zusage von Krediten, Auftragsvergaben bzw. Abschlüssen von Werkverträgen, den jeweiligen Zahlungsmodalitäten oder dem effektiven Baubeginn/-abschluss. Die EFK ist daher der Ansicht, dass eine Erweiterung des Reporting um die oben genannten Aspekte geprüft werden sollte, da diese Informationen zur besseren Abschätzung und Beurteilung des Realisierungsstandes von Konjunkturmassnahmen sowie von direkten beschäftigungs- und wertschöpfungswirksamen Folgen herangezogen werden können. ■