



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Der Bundesrat

Wirtschaftslage in der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen

Bericht des Bundesrates
in Erfüllung des Postulates 08.3764
der Kommission für Wirtschaft und Abgaben
des Nationalrates
vom 24. November 2008

Bern, Mai 2009

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	4
1 Wirtschaftliche Lage und Aussichten	5
1.1 Konjunkturlage.....	5
1.1.1 Entwicklung der Weltkonjunktur.....	5
1.1.2 Entwicklung der Schweizer Wirtschaft.....	5
1.1.3 Arbeitsmarktentwicklung.....	6
1.2 Aussichten.....	7
1.2.1 Aussichten für die internationale Konjunktur.....	7
1.2.2 Aussichten Wirtschaftsentwicklung Schweiz	9
1.2.3 Aussichten Arbeitsmarkt Schweiz.....	11
1.2.4 Risiken	12
2 Das stabilitätspolitische Konzept	14
2.1 Die Instrumente der Schweizer Stabilisierungspolitik.....	14
2.1.1 Stabilitätsorientierte Geldpolitik.....	14
2.1.2 Starke automatische Stabilisatoren in der Finanzpolitik	14
2.1.3 Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik	15
2.2 Das stufenweise Vorgehen in der aktuellen Situation	16
3 Bisherige Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur	17
3.1 Geldpolitische Massnahmen	17
3.2 Erste Stufe der Stabilisierungsmassnahmen.....	17
3.3 Zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen	18
3.4 Evaluation der Massnahmen	21
3.4.1 Aktueller Stand der Umsetzung der ersten Stufe (<i>Stand: 11.05.09</i>).....	22
3.4.2 Aktueller Stand der Umsetzung der zweiten Stufe (<i>Stand: 11.05.09</i>).....	23
3.5 Allfällige dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen.....	24
4 Massnahmen zur Stärkung des langfristigen Wirtschaftswachstums	25
4.1 Die Rolle der Wachstumspolitik in der Rezession	25
4.2 Bereits umgesetzte Massnahmen	25
4.3 Wachstumspolitik 2008-2011	26
4.4 Ausblick	28
5 Analyse möglicher diskretionärer fiskalpolitischer Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung.....	29
5.1 Mögliche aktive finanzpolitische Massnahmen.....	29
5.2 Beurteilungsschema	30
5.3 Zeitlich unlimitierte Steuersenkungen.....	31

5.4	Zeitlich begrenzte Steuersenkungen	32
5.5	Infrastrukturprogramme	33
5.6	Innovations- und Zukunftsförderung	34
5.7	Gezielte Konsumstützung.....	35
5.8	Zusammengefasste Schlussfolgerungen	36
6	Stossrichtungen für allfällige weitergehende Stabilisierungsmassnahmen	38
6.1	Einleitung.....	38
6.2	Besondere wirtschaftliche Ausgangslage der Schweiz	38
6.3	Finanzpolitische Ausgangslage und Perspektiven	39
6.4	Stossrichtungen für allfällige weitere Massnahmen der Stabilisierungspolitik.....	40
6.5	Stossrichtung 1: Massnahmen zur Vermeidung oder Eindämmung prozyklischer (rezessionsverstärkender) Entscheide	41
6.6	Stossrichtung 2: Massnahmen zur Vermeidung zusätzlicher Arbeitslosigkeit.....	42
6.7	Stossrichtung 3: Fortsetzung der Wachstumspolitik und Massnahmen zur Promotion des Wirtschaftsstandortes	43
6.8	Flankierende Arbeiten zu den Kreditkonditionen.....	44
6.9	Ausblick	45

Einleitung

Mit dem vorliegenden Bericht wird das Postulat 08.3764 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben vom 24. November 2008 erfüllt. Dieses verlangt vom Bundesrat, nebst dem Überblick über die kurzfristig zur Rezessionsbekämpfung geeigneten Instrumente, einen Rückblick auf die bereits beschlossenen kurzfristigen Massnahmen und einen Statusbericht über die umgesetzten, laufenden und anstehenden strukturellen Reformen der Schweiz.

Das erste Kapitel umfasst einen Blick auf die konjunkturelle Situation der Schweiz im Mai 2009. Der Abschnitt umfasst auch die aktuellen Aussichten, sowohl für die Welt- als auch für die Schweizer Wirtschaft. Im zweiten Kapitel wird das stabilitätspolitische Konzept des Bundes dargelegt und erklärt, weshalb sich der Bundesrat unter den momentanen Umständen für ein stufenweises Vorgehen entschieden hat. Die bisher beschlossenen Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur werden anschliessend im dritten Kapitel behandelt. Die Bestrebungen zur Stärkung des langfristigen Wachstums sind Gegenstand des vierten Kapitels. Nebst einer kurzen Zusammenfassung der bisher umgesetzten Massnahmen liefert der Abschnitt auch einen Überblick über die laufenden und anstehenden Reformvorhaben. Das fünfte Kapitel des Berichts umfasst eine Beurteilung von möglichen diskretionären fiskalpolitischen Massnahmen. Darunter fallen beispielsweise Investitionen in Infrastrukturprojekte oder vorübergehende Steuersenkungen. Diese werden unabhängig vom aktuellen Konjunkturverlauf auf ihre Wirksamkeit für die Schweiz hin überprüft. Geeignete Massnahmen müssen schnell und zielgerecht wirken. Daneben sollen sie bei Beginn der Erholung wieder rückgängig gemacht werden können („drei T“: *timely, targeted, temporary*). Aber auch andere Erwägungen, wie z.B. eine geringe administrative Belastung, müssen für eine wirksame Stabilisierungsmassnahme berücksichtigt werden. Das sechste Kapitel fasst die Ausgangslage der Schweizer Volkswirtschaft zusammen und zieht aus der Analyse in den vorangehenden Kapiteln ein Fazit. Auf dieser Grundlage werden Stossrichtungen für allfällige weitere Stabilisierungsmassnahmen definiert.

Wortlaut des Postulates vom 24. November 2008

Der Bundesrat wird ersucht, dem Parlament in der Sommersession 2009 einen Bericht über die Wirtschaftslage der Schweiz vorzulegen, der insbesondere folgende Punkte beinhaltet:

Einen Überblick über die von der Regierung im Rahmen des Stabilisierungsprogramms vom November 2008 getroffenen Massnahmen und eine allfällige erste Bilanz.

Einen Überblick über die bestehenden, für die Rezessionsbekämpfung geeigneten wirtschaftspolitischen Instrumente und deren Beurteilung durch den Bundesrat.

Eine umfassende Sicht der Regierung über die Wirtschaftsperspektiven und die grundlegenden Reformen, die sich daraus ergeben könnten. Dabei ist insbesondere die rasche Umsetzung des BGBM und der Kartellgesetzrevision angebracht.

1 Wirtschaftliche Lage und Aussichten

1.1 Konjunkturlage

Nachdem die Schweizer Wirtschaft in den Jahren 2004 bis 2007 die längste und stärkste Wachstumsperiode (mit durchschnittlich fast 3% BIP-Wachstum pro Jahr) seit Anfang der achtziger Jahre verzeichnen konnte, wurde sie im Verlauf von 2008 trotz guter binnenwirtschaftlicher Ausgangslage zunehmend vom weltwirtschaftlichen Abschwung erfasst. Zwar resultierte für das Gesamtjahr 2008 nochmals ein ansprechendes Wirtschaftswachstum von 1,6%. Hinter diesem soliden Jahresdurchschnittswert verbirgt sich indes eine starke konjunkturelle Verschlechterung im zweiten Halbjahr 2008. Das reale Bruttoinlandprodukt (BIP) ging im 3. Quartal leicht (-0,1% gegenüber Vorquartal) und im 4. Quartal deutlicher (-0,3% gegenüber Vorquartal) zurück, womit die Schweizer Wirtschaft ebenfalls in eine Rezession geraten ist. Zwar fiel diese bislang dank der noch robusten Inlandkonjunktur im Vergleich zu anderen Ländern relativ milde aus, was sich jedoch kaum so weiter fortsetzen dürfte. So deutet die beschleunigte Verschlechterung der Konjunkturumfrage-Ergebnisse der letzten Monate auf eine verstärkte Schrumpfung der Wirtschaftsleistung im ersten Halbjahr 2009 hin.

1.1.1 Entwicklung der Weltkonjunktur

Der ausschlaggebende Faktor für diese relativ rasante konjunkturelle Eintrübung liegt in der dramatischen Verschlechterung des weltwirtschaftlichen Umfelds. Seit Herbst 2008 hat sich der von den USA ausgegangene und anfänglich eher milde internationale Konjunkturabschwung zu einer konjunkturellen Talfahrt von historischer Dimension ausgeweitet. Erstmals seit Jahrzehnten befinden sich alle grossen Wirtschaftsräume (Nordamerika, Europa, Asien) zugleich in einer starken Rezession, was zu einem Einbruch im Welthandel geführt und die globale Abwärtsdynamik weiter verstärkt hat. Zudem wird der wirtschaftliche Abschwung immer noch durch die internationale Finanzkrise überlagert und belastet, bei der bislang keine durchgreifende Beruhigung festzustellen ist. In vielen OECD-Ländern wurde im 4. Quartal 2008 der schärfste BIP-Rückgang seit Jahrzehnten verzeichnet: in den USA, im Euroraum und in Grossbritannien betrug die Abnahme zum Vorquartal (und auf Jahresbasis hochgerechnet) rund 6%, in Japan sogar über 12%. Für das 1. Quartal 2009 zeichnen sich erneute Einbrüche ab. Auch die in den vergangenen Jahren vielfach ausgesprochen wachstumsstarken Schwellen- und Entwicklungsländer sind nun doch in einen ausgeprägten Abschwung geraten, nachdem sie sich – im Unterschied zu früheren Finanzmarktkrisen – längere Zeit als robust erwiesen hatten. Der Nachfragerückgang aus den Industrieländern sowie die krisenbedingte Verschlechterung ihres Finanzierungsumfelds (gestiegene Risikoprämien, stark fallende Aktienkurse und unter Druck geratene Währungen) bremsen die konjunkturelle Gangart der Schwellenländer spürbar, wobei sich der Abschwung mehrheitlich auf einem strukturell deutlich höheren Wachstumsniveau als in den Industrieländern abspielt.

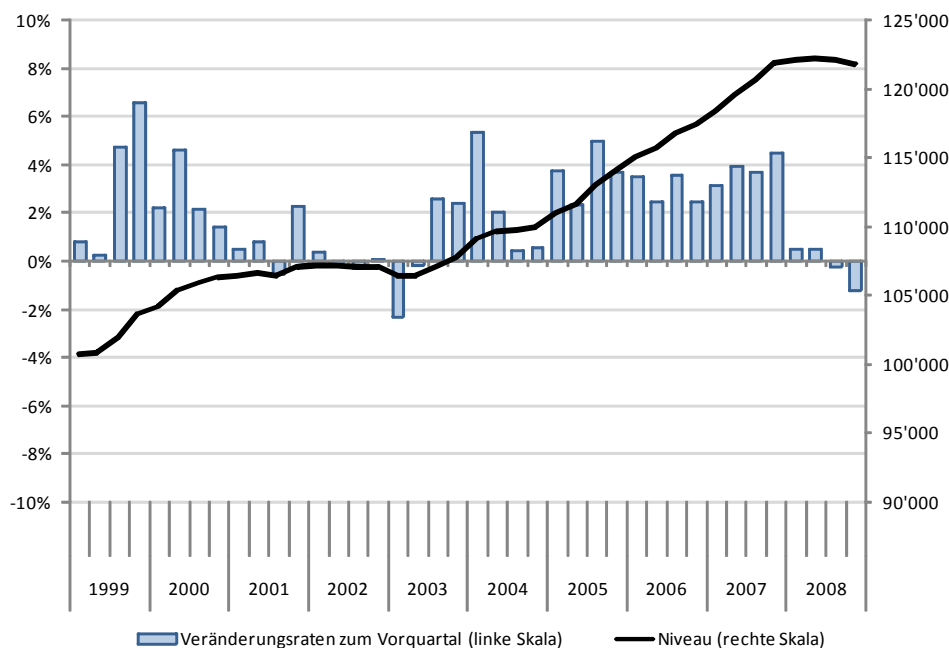
1.1.2 Entwicklung der Schweizer Wirtschaft

Dieser weltweiten Drosselung des Expansionstempos konnte sich die stark aussenhandelsorientierte Volkswirtschaft der Schweiz nicht entziehen. Der verstärkte Konjunkturabschwung auf sämtlichen Weltmärkten hinterlässt tiefe Bremsspuren im Aussenhandel. So erlitten die Warenexporte im 4. Quartal 2008 und im 1. Quartal 2009 die stärksten Einbrüche seit 1980, wobei die negativen Resultate praktisch alle Branchen und Absatzregionen betreffen. Die internationale Finanzkrise trifft die Schweizer Wirtschaft ausserdem nicht nur über den traditio-

nellen Aussenhandelskanal, sondern zusätzlich auch durch negative Effekte auf die Wertschöpfung des Finanzsektors. Diese ist wegen erheblicher Einbussen im Kommissionsgeschäft bereits seit Anfang 2008 rückläufig und übt somit einen negativen Einfluss auf die BIP-Entwicklung aus.

BIP Entwicklung Schweiz

Annualisierte Veränderungsraten zum Vorquartal und Niveau (in Millionen Franken), Quelle: SECO



Für das Gesamtjahr 2008 verzeichnete der Aussenhandel einen neuen Rekord, indem zum ersten Mal die 200 Mrd.-Grenze überschritten wurde. Das Geschäftsklima in der Industrie sowie die Bestellungseingänge verzeichneten jedoch seit Herbst 2008 massive Einbrüche. Wobei hiervon mittlerweile nicht mehr nur die exportorientierten Unternehmen negativ betroffen sind, sondern in zunehmendem Masse auch inlandorientierte Industriefirmen. Demgegenüber konnten sich andere inlandorientierte Branchen wie der Detailhandel und die Bauwirtschaft dank einer noch robusten Binnenkonjunktur – namentlich des privaten Konsums – bislang besser behaupten, wenngleich auch hier die Tendenz langsam aber sicher nach unten zeigt. So lagen etwa die Detailhandelsumsätze im Februar 2009 teuerung- und verkaufstagebereinigt nur noch leicht über dem Vorjahresniveau (+0,2%), nachdem das Umsatzwachstum im Januar noch 1,2% betragen hatte. Eine zunehmende Belastung für den privaten Konsum stellt die Arbeitsmarktentwicklung dar.

1.1.3 Arbeitsmarktentwicklung

Die Beschäftigungsentwicklung war im vierten Quartal 2008 zwar noch positiv, doch verdüsterten sich die Beschäftigungsaussichten für das erste Quartal – vor allem im zweiten Sektor – sehr rasch und deutlich. Parallel dazu beschleunigte sich vom Herbst 2008 bis im Frühjahr 2009 die Zunahme der Arbeitslosigkeit; die saisonbereinigte Arbeitslosenquote stieg von 2,6% im Oktober 2008 auf 3,4% im April 2009. In den Monaten Februar bis April stieg die Arbeitslosenzahl um durchschnittlich 6'400 Personen pro Monat. Ähnlich hohe Zunahmen waren letztmals 1993 zu verzeichnen.

Am stärksten fiel die Zunahme der Arbeitslosigkeit in der Industrie und dem verarbeitenden Gewerbe aus. Sie litten als erste und am stärksten unter dem Einbruch der Auslandnachfrage. In den Branchen Metall- und Maschinenbau, Elektrotechnik und Uhrenindustrie war zwischen April 2008 und April 2009 rund eine Verdoppelung der Arbeitslosenzahl zu verzeichnen. Überdurchschnittlich hoch fiel die Zunahme der Arbeitslosigkeit u.a. auch bei den Banken sowie im Baugewerbe aus.

Die starke Betroffenheit der exportierenden Industrie spiegelt sich auch in der rapiden Zunahme der Kurzarbeit. Im Februar 2009 erreichte die Zahl der Bezüger von Kurzarbeitsentschädigung rund 29'000. Ein Jahr zuvor waren es noch knapp 700 gewesen. Die ausgefallenen Arbeitsstunden erreichten im Februar gut 1.7 Mio., was bei einer mittleren monatlichen Arbeitszeit von 180 Stunden einem Arbeitsvolumen von rund 9'700 Vollzeitarbeitskräften entspricht. Dank der Kurzarbeit konnte der Anstieg der Arbeitslosigkeit erheblich abgedämpft werden.

Die starke Zunahme der Arbeitslosigkeit folgte auf eine rund dreijährige Phase mit ausserordentlich starkem Beschäftigungswachstum. Die wirtschaftliche Expansion wurde dabei durch die Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte unterstützt. Mit der Abkühlung der Arbeitskräftenachfrage dürfte sich die Zuwanderung in den kommenden Monaten deutlich abschwächen. Im März 2009 lag die Zahl der Neuzugänge von Arbeitskräften aus der EG17/EFTA um 25% unter dem Wert von März 2008. Dennoch blieb die Netto-Zuwanderung der ausländischen Bevölkerung im ersten Quartal noch klar im positiven Bereich.

In der gegenwärtigen Situation stellt man bei Staatsangehörigen aus der EU eine überdurchschnittliche Zunahme der Arbeitslosigkeit fest. Der Hauptgrund dafür liegt darin, dass viele von ihnen in Branchen arbeiten, welche durch den aktuellen Einbruch der Wirtschaftsentwicklung besonders betroffen sind. Die Tatsache, dass sie teilweise recht kurz in ihren Betrieben arbeiten, dürfte zudem ihr Risiko, die Stelle als erste zu verlieren, tendenziell erhöhen.

Ebenfalls einen überproportionalen Anstieg der Arbeitslosigkeit hatten Jugendliche zu verzeichnen. Während die Arbeitslosigkeit zwischen April 2008 und April 2009 um 36% zunahm, stieg jene der 15-24 Jährigen um 46%. Dieses Muster ist für Abschwungphasen typisch, da sich junge Personen häufig in Übergangssituationen zwischen dem Bildungssystem und dem Arbeitsmarkt befinden und damit von Einstellungsstopps der Unternehmen stärker betroffen sind als Erwachsene, welche sich auf dem Arbeitsmarkt besser etabliert haben.

1.2 Aussichten

Infolge des verstärkten und alle Weltregionen betreffenden Konjunkturunbruchs haben sich die Wirtschaftsaussichten auch für die Schweiz seit Dezember 2008 weiter verdüstert. Die Rezession dürfte 2009 deutlich schärfer als noch vor einigen Monaten erwartet wurde ausfallen. Die negativen Impulse werden von der Aussenwirtschaft zunehmend auf die inlandorientierten Wirtschaftssektoren übergreifen.

1.2.1 Aussichten für die internationale Konjunktur

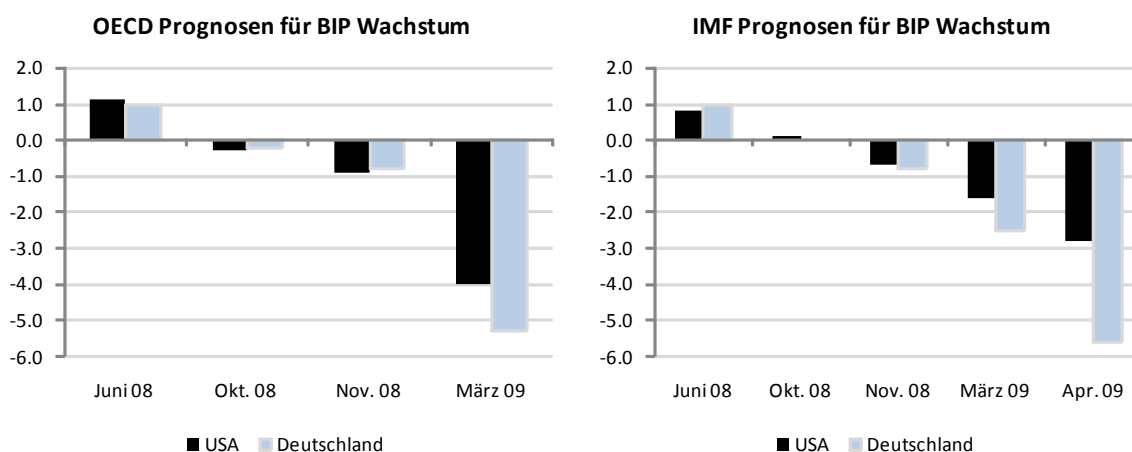
Der bereits Ende des letzten Jahres düstere weltwirtschaftliche Konjunkturausblick hat sich seit Anfang 2009 noch weiter verschlechtert. Bislang ist noch kein Ende der tiefen Rezession, in der sich seit letztem Herbst alle grossen Wirtschaftsräume (Nordamerika, Europa, Asien) befinden, in Sicht. Bereits heute lässt sich sagen, dass das Jahr 2009 für die Welt-

wirtschaft das schlechteste Wirtschaftsjahr seit dem Zweiten Weltkrieg sein wird. In vielen Ländern wird die Wirtschaftsleistung 2009 um mehrere Prozent schrumpfen.

Vor dem Hintergrund mehrheitlich schlechter Konjunkturdaten wurden die weltwirtschaftlichen Prognosen für 2009 in den letzten Monaten von vielen Institutionen nochmals deutlich nach unten revidiert. Seit vergangenem Herbst haben sowohl der IWF als auch die OECD ihre internationalen Prognosen so stark nach unten korrigiert wie nie zuvor in so kurzer Zeit. Zur Veranschaulichung zeigt untenstehende Grafik die entsprechenden Prognoserevisionen für die USA sowie für Deutschland. Noch im Juni/Juli 2008 hatten der Internationale Währungsfonds (IWF) und die OECD sowohl für die USA als auch für Deutschland für 2009 ein moderates BIP-Wachstum von rund 1% prognostiziert. Seit Oktober wurden diese Erwartungen in kurzen Zeitabständen mehrmals drastisch nach unten korrigiert. Für Deutschland rechnen die aktuellen Prognosen von März/April für das laufende Jahr mit einem BIP-Rückgang zwischen 5% und 6%; etwas weniger dramatisch aber gleichfalls ungünstig präsentiert sich das Bild für die USA (OECD -4%, IWF -2,8%).

Anpassung der internationalen Konjunkturprognosen seit Herbst 2008

Prognosen der OECD und des IWF für das BIP-Wachstum 2009



Immerhin zeigten sich in den vergangenen Wochen vor allem in den USA, zusehends aber auch in Europa, bei immer mehr Frühindikatoren – vor allem Unternehmensumfragen – erste Anzeichen einer Stabilisierung auf tiefem Niveau. Sowohl in Amerika als auch in Europa beurteilen die Unternehmen die wirtschaftlichen Perspektiven für die kommenden Monate nicht mehr ganz so pessimistisch. Die aktuellen Konjunkturindikatoren in den USA und in der EU deuten somit vermehrt auf ein Nachlassen der Rezession, wenn auch noch keineswegs auf eine baldige Erholung hin.

Für eine allmähliche Überwindung der weltwirtschaftlichen Rezession im späteren Jahresverlauf 2009 sprechen vor allem die ergriffenen wirtschaftspolitischen Stützungsmaßnahmen (stark expansive Geldpolitik und umfangreiche Fiskalprogramme) sowie die fortgeschrittenen Bereinigungen an den internationalen Finanzmärkten. Diese lassen eine allmähliche Stabilisierung der internationalen Konjunktur zum Jahresende 2009 hin immer noch als wahrscheinlichstes Szenario erscheinen. Derzeit gehen praktisch sämtliche Prognosen – unter Betonung der noch immer ausserordentlich grossen Unsicherheit – davon aus, dass die USA und Europa im Verlauf von 2010 wieder zu leichtem Wachstum finden werden (selbst wenn

vielfach, wie z.B. bei OECD und IWF, im Jahresdurchschnitt 2010 nochmals leicht negative BIP-Wachstumsraten resultieren).

Die Erholung wird indes kaum geradlinig verlaufen, sondern verhalten ausfallen. Erfahrungsgemäss verläuft die Überwindung von Rezessionen, die mit Immobilien- und Banken Krisen einhergingen, langsamer als üblich, weil die Anpassungsprozesse – Stichwort Schuldenabbau („Deleveraging“) im Finanzsektor und bei den privaten Haushalten in den USA und anderen Ländern – die Aufwärtsdynamik noch für längere Zeit bremsen können.

Internationale Konjunkturprognosen des IWF und der OECD für 2009 und 2010

Jährliche Veränderungsrate des BIP

	IWF (April 09)		OECD (März 09)	
	2009	2010	2009	2010
USA	-2.8	0.0	-4.0	0.0
Euroraum	-4.2	-0.4	-4.1	-0.3
Deutschland	-5.6	-1.0	-5.3	-0.2
Frankreich	-3.0	0.4	-3.3	-0.1
Italien	-4.4	-0.4	-4.3	-0.4
Grossbritannien	-4.1	-0.4	-3.7	-0.2
Japan	-6.2	0.5	-6.6	-0.5
China	6.5	7.5	6.3	8.5
Indien	4.5	5.6	4.3	5.8
Russland	-6.0	0.5	-5.6	0.7
Brasilien	-1.3	2.2	-0.3	3.8

1.2.2 Aussichten Wirtschaftsentwicklung Schweiz

Nachdem der BIP-Rückgang in der Schweiz im 4. Quartal, verglichen mit den regelrechten Einbrüchen in anderen Ländern, noch relativ milde verlief, deutet die beschleunigte Verschlechterung der Konjunkturumfragen auf eine verstärkte Schrumpfung der Wirtschaftsleistung im ersten Halbjahr 2009 hin. Im Gegensatz zu den seit Anfang Jahr im Ausland festzustellenden bescheidenen Stabilisierungstendenzen bei den Unternehmensumfragen hat sich in der Schweiz die Stimmungsverschlechterung fortgesetzt. Der Einkaufsmanagerindex für die Industrie ist im März zwar zum ersten Mal seit 15 Monaten nicht mehr weiter gesunken, sondern hat sich auf dem Niveau des Vormonats halten können. Mit einem Wert von 32,6 ist das Niveau aber weiterhin historisch tief, was auf eine stark rückläufige Industrieaktivität im ersten Quartal 2009 hinweist. Ein düsteres Bild ergeben auch die branchenmässig breiter abgestützten Konjunkturumfragen der KOF. Der Rückgang des KOF-Konjunkturbarometers, welcher gemäss KOF einen Vorlauf von ein bis zwei Quartalen auf die BIP-Entwicklung aufweist, hat sich im Februar und im März beschleunigt fortgesetzt. Erwartungsgemäss fallen die Beurteilungen bei den Unternehmen aus dem Industriesektor sowie bei den Banken besonders negativ aus. Im Detailhandel und in der Bauwirtschaft waren die Ergebnisse zwar auch im März noch knapp zufriedenstellend, wenngleich auch hier Verschlechterungstendenzen – vor allem bei den Erwartungen – unverkennbar sind.

Insgesamt präsentiert sich der Konjunkturausblick vor allem für dieses, aber auch für nächstes Jahr erheblich schlechter als in der vorangegangenen Prognose der Expertengruppe von Dezember 2008 angenommen. Wegen des seit Ende 2008 sich nochmals weiter verdüstern den weltwirtschaftlichen Umfelds muss davon ausgegangen werden, dass auch in der Schweiz der Konjunkturrückgang 2009 deutlich schärfer ausfallen wird als noch vor einigen Monaten erwartet wurde. Die Expertengruppe des Bundes hat daher am 17. März ihre Konjunkturprognose für die Schweizer Wirtschaft weiter nach unten korrigiert. Für 2009 wird ein Rückgang des BIP um 2,2% prognostiziert. Unter der Voraussetzung einer allmählichen Stabilisierung an den internationalen Finanzmärkten und der Weltkonjunktur dürfte auch die Konjunktur in der Schweiz im späteren Jahresverlauf die Talsohle durchschreiten und sich 2010, ausgehend von den Exporten, langsam erholen. Im Jahresdurchschnitt 2010 dürfte ein schwach positives BIP-Wachstum (+0,1%) resultieren.

Stark negative Impulse werden 2009 weiterhin von den Ausfuhren (sowohl Waren als auch Dienstleistungen) sowie den erfahrungsgemäss sehr zyklischen Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen ausgehen. Für die Exporte von Waren und Dienstleistungen prognostiziert die Expertengruppe für 2009 einen Rückgang um gut 8%, ehe es 2010 mit weltwirtschaftlichem Rückenwind zu einer langsamen Erholung kommen sollte (+1%). Gar noch etwas ausgeprägter dürften im laufenden Jahr die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen schrumpfen (-10%), welche erfahrungsgemäss eine besonders hohe Zyklizität aufweisen und daher die von der weltwirtschaftlichen Entwicklung ausgelöste Rezession am stärksten zu spüren bekommen.

Im Gegensatz zu den Ausrüstungsinvestitionen erscheinen die Aussichten für die Bauinvestitionen für 2009 zwar verhalten, aber durchaus nicht düster. Die Auftragsbestände vieler Unternehmen sind nach wie vor hoch, und auch die Zahlen zu den neu eingegangenen Aufträgen lassen sowohl im Hoch- als auch im Tiefbau einen verhaltenen Optimismus keimen. Wenngleich sich das Bild im weiteren Jahresverlauf eintrüben könnte, dürfte der Bau somit vorläufig zur Milderung der Rezession beitragen.

Bei der privaten Konsumnachfrage, als bisher wichtiger Konjunkturstütze, zeichnet sich derzeit für den weiteren Jahresverlauf eine Verlangsamung, jedoch kein kurzfristiger Einbruch ab. Die Umsatzentwicklung im Detailhandel zeigt seit Anfang 2009 zwar nach unten, ebenso wie die Geschäftserwartungen in Detailhandel und Gastgewerbe. Erfahrungsgemäss reagiert die private Konsumnachfrage im Konjunkturzyklus jedoch eher träge. Zudem waren die Lohnabschlüsse Ende 2008 gut, was zusammen mit der tiefen Teuerung in diesem Jahr zu einer günstigen Reallohnentwicklung beiträgt. Alles in allem ist somit für die kommenden Quartale mit einer bescheidenen Konsumdynamik, aber eher nicht mit einem abrupten Konsumrückgang zu rechnen. Mit zunehmender Verschlechterung am Arbeitsmarkt dürfte sich jedoch der private Konsum auch im kommenden Jahr – im Gegensatz etwa zu den Exporten – weiter abschwächen, so dass für 2010 bestenfalls mit stagnierenden Konsumausgaben zu rechnen ist.

Infolge der seit Mitte 2008 wieder stark gesunkenen Rohstoffpreise (vor allem Erdöl) ist die Konsumteuerung in den vergangenen Monaten in der Schweiz, wie in vielen anderen Ländern, stark gesunken. Im Jahresdurchschnitt 2009 dürfte der Konsumentenpreisindex sogar sinken (-0,2%). Diese Entwicklung reflektiert allerdings in erster Linie lediglich die Rohstoffpreiseffekte und keine deflationären Tendenzen wegen der Rezession in der Schweiz. Für 2010 ist denn auch wieder mit geringen Preissteigerungen zu rechnen (+1,0%).

Ein generell positiver Aspekt ist, dass sich die Schweizer Wirtschaft fundamental in guter Verfassung befindet und keine tiefgreifenden Ungleichgewichte in Submärkten aufweist. So

gibt es keine generelle Immobilienkrise mit entsprechend schmerzhaftem Korrekturbedarf. Auch bei der Kreditversorgung der Wirtschaft erscheint die Situation in der Schweiz weniger angespannt als in vielen anderen Ländern. In den letzten drei Monaten des vergangenen Jahres akzentuierte sich die Verlangsamung des Kreditwachstums zwar zusehends. Eine deutliche Abschwächung des Kreditwachstums in einem beginnenden Konjunkturabschwung ist allerdings normal, wie auch die Erfahrung aus früheren Jahren zeigt. So werden bei nachlassender Wirtschaftsleistung typischerweise die Investitionen zurückgefahren, was auch die Kreditnachfrage dämpft. Auch eine gewisse Verschärfung der Kreditvergabebedingungen durch die Banken (strengere Risikoprüfung) ist zu erwarten, wenn sich die Umsatzperspektiven der Unternehmen bei nachlassender Konjunktur verdüstern. Anzeichen für eine generelle Verschärfung der Kreditbedingungen auf breiter Front (Kreditklemme) lassen sich aus der bisherigen Kreditentwicklung somit derzeit nicht ableiten, wie auch die regelmässigen Befragungen der Banken seitens der SNB zeigen. Da die „harten“ Daten zu den Krediten und deren Konditionen zeitverzögert verfügbar sind, muss die Situation gleichwohl weiterhin aufmerksam verfolgt werden.

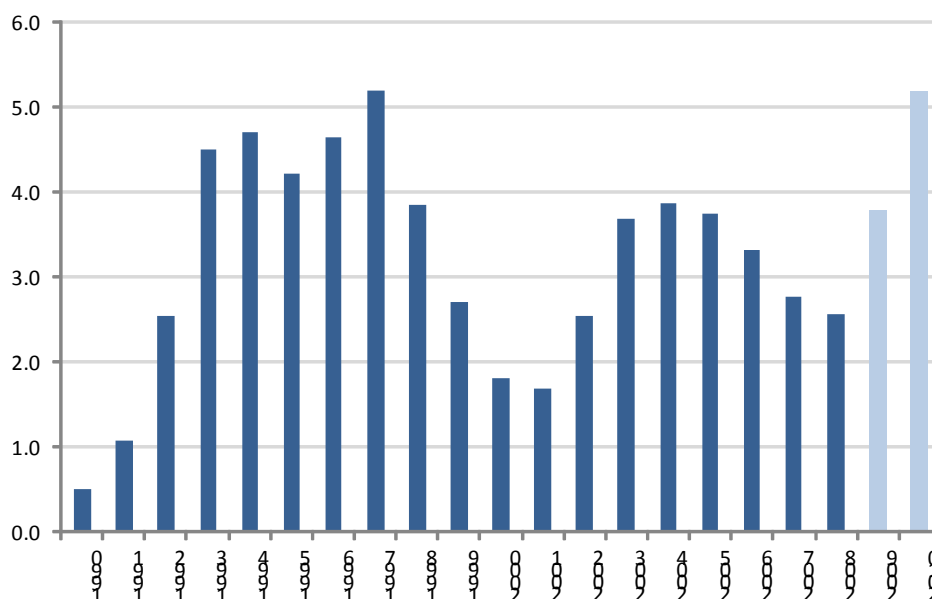
1.2.3 Aussichten Arbeitsmarkt Schweiz

Infolge der starken Rezession ist eine deutliche Verschlechterung der Arbeitsmarktlage für 2009 und 2010 unausweichlich. Die (vollzeitäquivalente) Beschäftigung, die im 4. Quartal 2008 nochmals leicht zugenommen hatte, dürfte in den kommenden Quartalen beschleunigt abgebaut werden. Erst im Verlauf von 2010 dürfte der Beschäftigungsrückgang im Zuge der einsetzenden Konjunkturerholung langsam abklingen. Die Expertengruppe geht davon aus, dass in den Jahren 2009 und 2010 in der Schweiz insgesamt rund 100'000 vollzeitäquivalente Stellen verloren gehen könnten.

Die Rezession wird sich auch in einem weiteren starken Anstieg der Arbeitslosigkeit niederschlagen. Bei Fortsetzung des Anstiegs der Arbeitslosigkeit im Ausmass der letzten drei Monate würde die Arbeitslosenzahl im Jahresdurchschnitt bei 150'000 Personen und die Arbeitslosenquote bei 3.8% zu liegen kommen. In der ersten Jahreshälfte 2010 wird mit einer weiteren Zunahme der Arbeitslosenzahl gerechnet. Im Jahresdurchschnitt würde ein Bestand von 205'000 Arbeitslosen und eine Arbeitslosenquote von 5.2% erreicht.

Arbeitslosenquote, Entwicklung und Prognosen

Registrierte Arbeitslose gemäss SECO in Prozent der Erwerbsbevölkerung gemäss VZ2000



Ein längerfristiger Vergleich zeigt, dass die erwartete Arbeitsmarktentwicklung für die Schweiz eine grosse Herausforderung darstellt. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit fällt ähnlich stark aus wie Anfang der 90er Jahre und im Jahr 2010 könnte mit 5.2% der bisherige Höchstwert der Arbeitslosenquote aus dem Jahr 1997 egalisiert werden.

Mit Fortdauer der Krise auf dem Arbeitsmarkt ist im Verlauf 2010 mit einem deutlichen Anstieg von Personen zu rechnen, welche ihre Leistungen auf Arbeitslosenentschädigung voll ausgeschöpft haben werden (sog. Aussteuerungen). Diese Aussicht ist nicht nur in sozialpolitischer, sondern auch in stabilitätspolitischer Hinsicht von Bedeutung.

Der Anstieg der Jugendarbeitslosigkeit dürfte, ähnlich wie in früheren Abschwungphasen, überproportional ausfallen. Die Arbeitslosenquote der 20-24 Jährigen war im April 2009 5.2% und könnte gemäss Schätzungen des SECO 2010 auf 9.3% ansteigen.

1.2.4 Risiken

Entscheidend für die Tiefe und die Dauer der Rezession sowie das Einsetzen der Konjunkturerholung in der Schweiz ist das weltwirtschaftliche Konjunkturmilieu. Diesbezüglich sind die Unsicherheiten wegen des aussergewöhnlichen Zusammenspiels eines weltweit synchronen Konjunkturabschwungs einerseits und den Strukturanpassungen an den Finanzmärkten (Entschuldungsprozess) andererseits aussergewöhnlich gross. Da bislang trotz umfangreicher wirtschaftspolitischer Stützungsmaßnahmen in vielen Ländern bei den Konjunkturindikatoren noch keine durchgreifende Stabilisierung in Sicht ist, sind die Risiken für eine längere und noch stärkere Rezession weiterhin erheblich.

Bei der Arbeitsmarktentwicklung liegen die Risiken der aktuellen Prognosen vor allem in der Entwicklung im Jahr 2010. Bei einer Verlängerung der Rezession dürfte sich auch der Beschäftigungsaufschwung zeitlich hinauszögern. Eine länger anhaltende Nachfrageschwäche könnte den Einsatz von Kurzarbeit durch die Unternehmen zum Teil in Frage stellen, womit

zunehmend mit einer Umwandlung in Arbeitslosigkeit zu rechnen wäre. Die Zahl der Aussteuerungen dürfte bei einer noch länger anhaltenden Krise ebenfalls stärker ansteigen. Für die meisten Versicherten beläuft sich die maximale Bezugsdauer für Arbeitslosenentschädigung heute auf 1.5 Jahre innerhalb von zwei Jahren. Gewisse Unsicherheiten bestehen im weiteren bezüglich der Reaktion der Zuwanderung auf die rückläufige Arbeitskräftenachfrage. In der Vergangenheit reagierte die Zuwanderung in die Schweiz jeweils sehr deutlich auf die Arbeitsmarktentwicklung. Erfahrungen von Ländern der EU lassen erwarten, dass dies auch im Rahmen der Personenfreizügigkeit der Fall sein wird, und die aktuellsten Zahlen zur Zuwanderung bekräftigen diese Erwartung auch für die Schweiz.

2 Das stabilitätspolitische Konzept

Die Stabilisierungspolitik umfasst wirtschaftspolitische Massnahmen, welche die Schwankungen der wirtschaftlichen Entwicklung zu dämpfen versuchen. Diese Schwankungen um einen Wachstumstrend herum haben ihre hauptsächliche Ursache in Veränderungen der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage, die sich aus Konsum, Investitionen (Bau und Ausrüstungen) sowie Nettoexporten (Exporte minus Importe) zusammensetzt. In diesem Abschnitt wird dargestellt, mit welchen Instrumenten die Schweizer Wirtschaftspolitik hier stabilisierend wirkt und wie die Stabilisierung in der aktuellen konjunkturellen Abschwächung umgesetzt wird.

2.1 Die Instrumente der Schweizer Stabilisierungspolitik

Die konjunkturelle Entwicklung kann mit der Geldpolitik und der Finanzpolitik relativ direkt und mit der Wachstumspolitik eher indirekt beeinflusst werden.

2.1.1 Stabilitätsorientierte Geldpolitik

Die Schweizer Geldpolitik hat einen umfassenden Stabilisierungsauftrag. Die Nationalbank, welche die Geld- und Währungspolitik im Gesamtinteresse des Landes führt, muss die Preisstabilität gewährleisten und dabei der konjunkturellen Entwicklung Rechnung tragen. Die Nationalbank muss auch zur Stabilität des Finanzsystems beitragen. Vorrangiges Ziel der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ist die Preisstabilität, die erreicht ist, wenn die Inflationsrate positiv ist, und unter 2 Prozent liegt. In einer Rezession besteht kaum Gefahr, dass die 2%-Marke überschritten wird, so dass die Geldpolitik dann mit Zinssenkungen dem Rückgang der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage entgegenwirken und damit zu einer konjunkturellen Stabilisierung beitragen kann. Eine solche expansive Geldpolitik stützt die Investitionen über tiefere Kapitalkosten und die Nettoexporte, indem sie eine Aufwertung der Währung zu verhindern hilft.

In enger Zusammenarbeit mit der Eidgenössischen Finanzmarktaufsicht (FINMA) kann die SNB zudem Massnahmen ergreifen, falls die Stabilität des Finanzsystems gefährdet ist. In den vergangenen Monaten ist beispielsweise die kurzfristige Refinanzierung am Interbankenmarkt ins Stocken geraten. Die SNB hat den Banken zur Überwindung dieser Engpässe jeweils kurzfristige Liquidität zur Verfügung gestellt und so eine Verschärfung der Krise abgewendet.

2.1.2 Starke automatische Stabilisatoren in der Finanzpolitik

Die Finanzpolitik beeinflusst die Konjunktur sowohl über die Einnahmen- als auch die Ausgabenseite. Jede Anpassung der Steuern verändert das verfügbare Einkommen und damit vor allem den Konsum; die Staatsausgaben (für Konsum- und Investitionsgüter) sind direkt nachfragewirksam.

Weil die Finanzpolitik politische Entscheide voraussetzt, ist sie deutlich weniger rasch veränderbar als die Geldpolitik. Die daraus resultierenden zeitlichen Verzögerungen führen dazu, dass eine Konjunktursteuerung über finanzpolitische Entscheide bei normalen Rezessionen kaum je zeitgerecht wirkt. Nicht zuletzt aus diesem Grund ist man in zahlreichen Ländern dazu übergegangen, mit geeigneten Budgetregeln dafür zu sorgen, dass die automatische Stabilisierung über die öffentlichen Haushalte zusätzlich gestärkt wird. Auch mit diesem Ziel wurden in diesem Jahrzehnt die Schuldenbremse eingeführt und die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung revidiert.

- Die Ausgabenregel der Schuldenbremse wirkt als automatischer Stabilisator. Mit einer Verschlechterung der Konjunkturlage steigt der sogenannte Konjunkturfaktor, welcher das Verhältnis der höchstmöglichen Ausgaben zu den Einnahmen wiedergibt. Damit vergrössert sich der finanzpolitische Handlungsspielraum, denn die konjunkturverträgliche Ausgestaltung der Schuldenbremse verhindert, dass der Rückgang der Staatseinnahmen vollumfänglich durch ausgabenseitige Einsparungen aufgefangen werden muss. Im Falle einer schweren Rezession sieht die Schuldenbremse zusätzlich die Möglichkeit einer ausserordentlichen Erhöhung des Ausgabenplafonds vor. In einem solchen Fall kann also die Konjunktur über die automatische Stabilisierung hinaus mit diskretionären finanzpolitischen Massnahmen zusätzlich gestützt werden.
- Der ALV kommt im Konjunkturverlauf die Rolle eines automatischen Stabilisators zu. In guten Zeiten übersteigen die Einnahmen die Ausgaben und der Wirtschaft werden Mittel entzogen, was zu einer Dämpfung der Nachfrage führt. In schlechten Zeiten stützen die Arbeitslosengelder die Einkommen und stabilisieren damit die Konsumausgaben. Langfristig soll der Beitragssatz konstant gehalten werden können und so angesetzt sein, dass die ALV in Phasen der Hochkonjunktur Überschüsse generiert, welche sie in Phasen des Abschwungs aufzehren kann. In den Jahren 2009 und 2010 wird sich der positive fiskalische Impuls der ALV gemäss aktuellen Prognosen auf 2,5 Mia. respektive 2,4 Mia. Franken belaufen, was je rund einem halben Prozentpunkt des BIP entspricht.

Die automatische Stabilisierung via Arbeitslosenversicherung ist damit in der Schweiz deutlich höher als in anderen OECD-Ländern. Die automatischen Stabilisatoren insgesamt entsprechen in der Schweiz in normalen Abschwüngen etwa einem Prozent des BIP. In aussergewöhnlichen Situationen, wie zum Beispiel einer schweren Rezession, liegt ihr Volumen jedoch deutlich höher.

2.1.3 Wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik

Die übrige Wirtschaftspolitik wirkt weniger auf der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageseite, sondern beeinflusst die Produktionsmöglichkeiten und damit das langfristige Trendwachstum. Trotzdem ist dieser Trend auch für die Konjunkturpolitik von grosser Bedeutung. Ein hohes Trendwachstum macht die Wirtschaft für konjunkturelle Schocks deutlich widerstandsfähiger, weil eine vitale Wirtschaft rascher wieder zum Wachstum zurückfindet und dafür sorgt, dass auch in einer Rezession die Wachstumsraten oft weniger stark rückläufig sind. Mit verschiedenen wachstumspolitischen Massnahmen hat der Bundesrat in den letzten Jahren die Erhöhung des Trendwachstums zur Priorität seiner Wirtschaftspolitik gemacht. Sieht man von der Finanzierung der Sozialversicherungen ab, bei welcher noch Handlungsbedarf besteht, haben diese Reformen mit dazu beigetragen, dass sich die Schweizer Wirtschaft heute in einer solideren Ausgangslage befindet als beim Einsetzen der Rezession zu Beginn der 1990er-Jahre. Vor diesem Hintergrund erachtet es der Bundesrat als wichtig, auch in der laufenden Legislatur die Massnahmen der im Frühling 2008 beschlossenen Wachstumspolitik 2008–2011 mit Nachdruck voranzutreiben.

Wegen des starken Einbruchs der Exporte sind die aussenwirtschaftspolitischen Massnahmen der Wachstumspolitik in der momentanen Situation von besonderer Bedeutung. Der Abschluss und die rasche Umsetzung von Freihandelsabkommen mit wichtigen Handelspartnern gehören deshalb zu den Prioritäten. Zudem sind Massnahmen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen des Finanzplatzes Schweiz zu prüfen.

2.2 Das stufenweise Vorgehen in der aktuellen Situation

Der Bundesrat hat seit der Verschärfung des Konjunkturabschwunges ein stufenweises Vorgehen gewählt; in bis zu drei Stufen werden je nach Entwicklung der Krise zusätzliche Massnahmen ergriffen.

Die Unsicherheit über Verlauf und Dauer der Krise ist ungewöhnlich hoch. Es handelt 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 wird der Konjunkturabschwung überlagert durch einen strukturellen Anpassungsbedarf im Finanzsektor (das sogenannte «deleveraging», also die Entschuldung). Wie rasch und wie tief dieser Anpassungsprozess verlaufen wird und wie stark die im Binnenmarkt kaum unter solchen Problemen leidende Schweiz davon betroffen sein wird, ist kaum abzuschätzen. Diese Unsicherheit spricht schon grundsätzlich dafür, eine schrittweise Strategie zu verfolgen.

Dazu kommt, dass auch die Dynamik des Abschwungs in der Schweiz für einen stufenweisen und gezielten Einsatz der konjunkturpolitischen Instrumente spricht. Die Schweiz war bis weit in den Sommer 2008 hinein in einer langanhaltenden konjunkturellen Schönwetterlage. Anders als in anderen OECD-Ländern blieb die wirtschaftliche Situation eines Grossteils der Wirtschaft gut; mit der Finanzkrise hatten lange Zeit «nur» die Grossbanken zu kämpfen, bei denen sich die Lage im Herbst dramatisch verschlechterte. Mit der zunehmenden weltwirtschaftlichen Abschwächung gegen Ende 2008 liessen die Exporte deutlich nach und auch die Aussichten für die Ausrüstungsinvestitionen wurden zunehmend schlechter. Für den Konsum und den Bau ist bis ins zweite Quartal 2009 hinein noch wenig von einem starken Rückgang zu erkennen, auch wenn sich die Aussichten diesbezüglich verschlechtert haben.

Entsprechend dieser Dynamik der Nachfragekomponenten erfolgte die wirtschaftspolitische Reaktion: zunächst Massnahmen zur Stärkung des Finanzsystems sowie eine zunehmend expansive Geldpolitik, die unter anderem zum Ziel hatte, den Aufwertungsdruck zu mildern. Erst dann folgten erste zusätzliche finanzpolitische Massnahmen, die vor allem den Bau stärkten. Seit dem Ausbruch der Krise hat sich der Bundesrat zudem um eine enge Koordination mit den Kantonen, aber auch den Verbänden und anderen Interessengruppen bemüht. Da die ersten beiden Stufen der Stabilisierungsmassnahmen äusserst rasch realisiert wurden, war der Koordinationsspielraum auf politischer Ebene jedoch begrenzt. Auf operationeller Ebene konnte glücklicherweise auf bewährte und eingespielte Kontakte zwischen den Fachämtern des Bundes und den Kantonen zurückgegriffen werden. Bei allfälligen weiteren Massnahmen soll der Spielraum für die politische Koordination mit den Kantonen voll ausgenützt werden. Die Voraussetzungen dazu sind zweifellos günstiger als in den beiden ersten Stufen.

Das EVD hat zudem das Expertenteam Konjunktur ins Leben gerufen, in welchem neben den Sozialpartnern, den Spitzenverbänden und Vertreter der Wissenschaft auch die Kantone Einsitz nehmen. Das Expertenteam unterstützt insbesondere das EVD bei der Planung und Umsetzung weiterer Massnahmen, dient aber auch dem Erfahrungsaustausch und der Konsultation der verschiedenen Interessengruppen.

3 Bisherige Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur

3.1 Geldpolitische Massnahmen

Die Schweizerische Nationalbank begann mit der Geldpolitik im Oktober 2008 auf die eintrübenden Wirtschaftsaussichten zu reagieren und senkte das Zielband für den Dreimonats-Libor in inzwischen fünf zum Teil deutlichen Schritten von 2,25-3,25 Prozent auf 0-0,75 Prozent. Anlässlich der geldpolitischen Lagebeurteilung vom März kündigte sie an, den Libor allmählich in den unteren Bereich des neuen Zielbands auf etwa 0,25 Prozent zu führen. Damit möchte sie eine weitere Aufwertung des Schweizerfrankens verhindern. Zudem hat die SNB beschlossen, Schweizerfranken-Obligationen privater Schuldner zu erwerben, um die Liquidität darüber hinaus kräftig zu erhöhen. Diese signalkräftigen Massnahmen stützen konjunkturell vor allem die Exporte (über die Effekte auf den Wechselkurs) und die Investitionen (über die Effekte auf die Kapitalkosten), also die beiden Nachfragekategorien, welche zur Zeit am heftigsten vom Konjunkturreinbruch betroffen sind. Als Reaktion auf die schlechte finanzielle Situation der UBS beschloss Bundesrat, SNB und EBK (heute FINMA) am 16. Oktober 2008 zudem bereits ein Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems.

3.2 Erste Stufe der Stabilisierungsmassnahmen

In der Finanzpolitik beschloss der Bundesrat am 12. November 2008 in einer ersten Stufe eine Anzahl zusätzlicher Ausgaben zur Stützung der Konjunktur. Ausgangspunkt war die Tatsache, dass im Budget für 2009 gegenüber dem Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse eine Reserve von rund einer Milliarde Franken bestand. Der Bundesrat nutzte einen Teil dieser Reserve, um dem Parlament zusätzliche Ausgaben in der Höhe von 341 Millionen zu unterbreiten. Dabei handelte es sich zum einen um die Aufhebung der Kreditsperre innerhalb der Departemente in Höhe von 205 Millionen: Beantragte Voranschlagskredite sind in einer früheren Phase aus haushaltspolitischen Gründen teilweise gesperrt worden. Diese wurden wieder freigegeben.

Zum andern ging es darum, baureife Projekte, die für 2009 vorgezogen werden können, zu realisieren (zusätzliche Ausgaben im Hochwasserschutz und Naturgefahrenbereich, energetische Erneuerung von Wohneigentum für gemeinnützige Bauträger, zivile Bauten des Bundes). Mit den zusätzlichen Ausgaben in der Höhe von 66 Millionen für den Hochwasserschutz kann der diesbezügliche Bedarf der Kantone in den nächsten Jahren vollumfänglich gedeckt werden. Verschiedene Projekte sind bewilligt oder baureif, wie beispielsweise die geplante Sanierung der Linth und des Escherkanals oder die dringlichen Arbeiten beim Grindelwaldgletscher. Andere können demnächst bewilligt werden, wie z.B. wichtige Projekte im Berner Oberland (u.a. Thunersee Stollen und Meiringen), aber auch im Kanton Wallis und im Bereich der Kleinen Emme. Zugunsten des Wohneigentums für gemeinnützige Zwecke hat das Bundesamt für Wohnungswesen am 23. Januar 2009 ein Sonderprogramm im Umfang von 45 Millionen lanciert, das umfassende energetische Erneuerungen von über 1000 Wohnungen auslöst und gleichzeitig grosse Mietzinssteigerungen vermeidet. Zudem wurden 20 Millionen für Unterhaltsarbeiten an zivilen Bauten des Bundes und 10 Millionen zur Aufstockung der Mittel für die Exportförderung beschlossen.

Das Parlament verabschiedete die vorgeschlagenen Ausgaben und ergänzte sie um eine Erhöhung der Beiträge zur Gebäudesanierung (Globalbeiträge an die Kantone zur Energie- und Abwärmenutzung) um 86 Millionen. Die Kantone und die Bundesverwaltung sind derzeit

daran, die Umsetzung vorzubereiten. Insgesamt wurde in der Stufe 1 ein Betrag von 432 Millionen an zusätzlichen, nachfragewirksamen Projekten gesprochen. Diese zusätzlichen Ausgaben stützen vor allem die Bauinvestitionen.

Tabelle Übersicht Massnahmen der ersten Stufe

Übersicht Stufe 1			
[Alle Angaben in Mio CHF]		Jahr der voraussichtliche Wirkung	
	Bundesausgaben	2009	2010
Aufhebung der Kreditsperre	205	205	
Wohnraumförderung	45	45	
Hochwasserschutz	66	66	
Unterhalt an zivilen Bauten des Bundes	20	20	
Exportförderung	10	5	5
Parlament zusätzlich (Gebäudesanierung)	86	86	
Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven		275	275
Durch Dritte ausgelöst ¹⁾		120	
Impuls Stufe 1 insgesamt	432	822	280

1) Schätzung

Ebenfalls Teil des Paketes der Stabilisierungsmassnahmen in Stufe 1 war die allgemeine Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR). Da dieses Instrument wegen mangelnder Wirksamkeit mit der Unternehmenssteuerreform II abgeschafft worden ist, handelt es sich um die letzte allgemeine Freigabe. Das bedeutet, dass erstens das gesamte verbleibende Vermögen von rund 550 Millionen in den kommenden zwei Jahren für Investitionen genutzt wird und dass zweitens keine Einzahlungen auf ABR-Konten mehr möglich sind. Dieses eine, weil letzte Mal wird die Freigabe der ABR deshalb einen spürbaren konjunkturellen Effekt haben. Gestützt werden dadurch in erster Linie die Ausrüstungsinvestitionen, also eine Nachfragekomponente, der ein deutlicher Einbruch prognostiziert wird.

Der Bundesrat beschloss zudem, im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen die Exporte zu unterstützen, indem Freihandelsabkommen mit bedeutenden Handelspartnern beschleunigt abgeschlossen und umgesetzt werden sollten. Zu erwähnen ist hier insbesondere das Abkommen mit Japan, welches bereits im Februar unterzeichnet wurde und noch im laufenden Jahr in Kraft treten dürfte. Die Vorlage wird deshalb in der Sommersession dem Parlament unterbreitet. Die Marktöffnungen werden 2009 und 2010 durch besondere Anstrengungen der Aussenwirtschaftsförderung begleitet.

3.3 Zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen

Der Bundesrat hat am 11. Februar 2009 eine zweite Stufe von Massnahmen zur Stützung der Wirtschaftslage in der Schweiz beschlossen. Im Rahmen eines Nachtragskredits zum

Voranschlag 2009 werden zusätzliche Ausgaben in Höhe von rund 700 Millionen Franken getätigt. Damit wurde der gemäss Schuldenbremse für 2009 noch verbleibende finanzpolitische Spielraum voll genutzt. Es wurde darauf geachtet, dass die Massnahmen gezielt und womöglich im laufenden Jahr wirken. Da die Ausgaben vorübergehender Natur sind, genügen sie den Kriterien der Konjunkturpolitik. Sie sind gezielt, wirken rasch und sind vorübergehender Natur. Sie lösen - Zusatzausgaben Dritter mitgerechnet - ein Auftragsvolumen von über 1 Milliarde aus. Sie betreffen hauptsächlich folgende Bereiche:

Tabelle Übersicht Massnahmen der zweiten Stufe

Übersicht Stufe 2			
[Alle Angaben in Mio CHF]		Jahr der voraussichtliche Wirkung	
	Bundesausgaben	2009	2010
Infrastruktur Strasse ³⁾	143	143	
Infrastruktur Schiene	252	252	
Regionalpolitik	100	100	
Forschung	50	50	
Umweltschutz	20	20	
Erneuerbare Energien	50	50	
Sanierung bestehender Bauten	40	40	
Tourismus	12	12	
Diverse kleinere Posten	33	33	
Parlament Photovoltaik zusätzlich	10	10	
Nachtrag Ia insgesamt	710	710	
Durch Dritte ausgelöst	0	450	
Verlängerung Kurzarbeit ¹⁾			
SERV Erweiterungen ¹⁾			
WEG Erlass Grundverbilligungsvorschüsse ²⁾	0	50	50
Impuls Stufe 2 insgesamt	710	1210	50

1) Keine Schätzung vorhanden

2) Wirkung z.T. auch nach 2010

3) Aufgrund von Einsprechen bei den Autobahnprojekten wird ein grosser Teil vermutlich erst im 2010 wirksam.

Infrastruktur Strasse und Schiene, Projekte der Neuen Regionalpolitik, anwendungsorientierte Forschung (Kommission für Technologie und Innovation, Grundlagenforschung des Schweizerischen Nationalfonds, ETH, landwirtschaftliche Forschung), Wald, Natur- und Landschaftschutz, Photovoltaik, Fernwärme und Ersatz von Elektroheizungen, Sanierung

und Instandhaltung bestehender Bauten der ETH und armasuisse, Angebotsmarketing Tourismus.

Als weitere Massnahme wurde der gesetzliche Rahmen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) angepasst. Die bis 2011 befristeten Anpassungen zielen insbesondere auf die Reduktion der Finanzierungskosten des Exporteurs und auf die Erleichterung des Zugangs zu Exportfinanzierungen ab. Der Bundesrat will damit sicherstellen, dass die schweizerische Exportwirtschaft in einem sich verschärfenden Standortwettbewerb gegenüber der ausländischen Konkurrenz nicht benachteiligt ist.

Weiter wurde mit einer Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) ein vorzeitiger Erlass von Grundverbilligungsvorschüssen ermöglicht, was in den nächsten Jahren zusätzliche Sanierungen auslösen wird. Auf die Rückforderung von Vorschüssen für geförderte Mietwohnungen soll verzichtet werden, sofern diese mindestens 20 Jahre alt sind und im vergleichbaren Umfang in energetische Verbesserungen investiert wird. Die Massnahme ist bis Ende 2012 befristet, damit sie möglichst rasch Investitionen auslöst.

Schliesslich wurde auch die Verlängerung der Kurzarbeitsentschädigung von 12 auf 18 Monate beschlossen. Mit einer Verlängerung soll verhindert werden, dass Unternehmen in konjunkturell schwierigen Phasen wegen befristeten Auftragsmängeln Personal abbauen. Weiter haben die Unternehmen nur noch einen Karenztag einzuhalten. Zudem soll befristet die Weiterbildung während der Kurzarbeitsphase ohne Auflagen erlaubt sein.

Begleitet wurden die Massnahmen der zweiten Stufe von weiteren Beschlüssen des Bundesrates mit konjunkturpolitischer Relevanz. Der Bundesrat hat auch fiskalische Vorkehren im Bereich der kalten Progression und der Familienbesteuerung getroffen, die im Falle einer längeren konjunkturellen Flaute mittelfristig stabilisierend wirken. Er schlug einerseits vor, für das Steuerjahr 2010 die bis Ende 2008 erreichte Teuerung vorzeitig auszugleichen. Als Teil des Konjunkturpakets verbleiben so über 400 Millionen Franken bei den Steuerzahlern. Um Familien mit Kindern steuerlich zu entlasten, hat der Bundesrat andererseits die Vorlage für eine Reform der Familienbesteuerung mittels Botschaft am 20. Mai 2009 überwiesen. Die Massnahmen der Vorlage werden bei der direkten Bundessteuer zu Mindereinnahmen von rund 600 Millionen Franken führen. Die Änderungen sollen bereits auf den 1. Januar 2010 in Kraft treten und wirken ab 2011.

Es ist wichtig anzumerken, dass der direkte Impuls aus den in den ersten beiden Stufen ausgelösten Massnahmen nur einen Teil des gesamten Konjunkturimpulses aus der staatlichen Tätigkeit umfasst. Berücksichtigt man zusätzlich die von den Kantonen gemeldeten Massnahmen sowie die Effekte des automatischen Stabilisators der Arbeitslosenversicherung, so resultiert ein gesamter Impuls von über 7 Milliarden für 2009 sowie über 4 Milliarden für 2010. Die folgende Tabelle fasst diese Schätzungen zusammen; bei internationalen Vergleichen der Grössenordnungen von konjunkturellen Massnahmen ist es wichtig, dieses Gesamtbild zu vermitteln.

Tabelle Übersicht der konjunkturellen Impulse

Übersicht Stabilisierungsmassnahmen			
[Alle Angaben in Mio CHF]	Jahr der voraussichtliche Wirkung		Kumulierter Impuls
	2009	2010	
Stufe 1	822	280	1'102
Stufe 2	1'210	50	1'260
Stufe 1 und 2 insgesamt	2'032	330	2'362
Steuerbeschlüsse ⁴⁾			
Ehegattenbesteuerung		650	650
Kantone und Gemeinden			
zusätzliche Ausgaben	1'800		1'800
Steuererleichterungen Kantone	1'000	1'000	2'000
Stabilisierender Zusatzbeitrag der ALV	2'500	2'400	4'900
Konjunkturimpulse Total	7'332	4'380	11'712
In Prozent des BIP	1.38%	0.82%	2.20%

Massnahmen zur Stabilisierung des Finanzsystems

Pflichtwandelanleihe UBS	6'000
SNB Stabilisierungsfonds	39'700 ³⁾

- 1) Schätzung
- 2) Hierfür existiert noch keine Prognose.
- 3) 34,8 Mrd. US\$ (=90% von 38,7 Mrd. US\$), Umrechnung zum Kurs vom 31.3.09
- 4) Geplant sind zudem der frühzeitige Ausgleich der kalten Progression und die steuerliche Entlastung von Familien, welche vor allem ab 2011 wirken dürften.

3.4 Evaluation der Massnahmen

Wie bereits bei den Programmen in den Neunzigerjahren sollen auch die Stabilisierungsmassnahmen einer volkswirtschaftlichen Evaluation unterzogen werden. Eine fundierte Bewertung der bisher ergriffenen Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur ist ein breites Bedürfnis. Nicht nur die Öffentlichkeit, sondern auch der Bundesrat ist an einer Evaluation der Massnahmen stark interessiert. Auch im Hinblick auf künftige wirtschaftliche Baissen ist

eine detaillierte Kenntniss über Art und Höhe der Wirkung der beschlossenen Stabilisierungsmassnahmen von grossem Nutzen.

Heute ist eine Evaluation der Massnahmen jedoch noch nicht möglich. Einerseits wurden viele Projekte eben erst begonnen, andererseits ist das dazu notwendige Datenmaterial, wie z.B. die Schätzungen zum Bruttoinlandprodukt, erst mit einer grösseren zeitlichen Verzögerung verfügbar.

In einer ersten Phase, um dem Wunsch des Parlaments nach einer frühzeitigen Evaluation zu entsprechen, wird ein „Reporting“ eingerichtet, welches den Fortschritt der Umsetzungsmassnahmen aufzeigt. In den kommenden Monaten wird sich diese Berichterstattung auf eine Momentaufnahme der Auftragsvergabe bei den vorgezogenen Ausgaben beschränken müssen. Mit zunehmender Zeitdauer wird sich daraus eine Übersicht über die realisierten Projekte entwickeln. Eine erste Umfrage über die Auflösung der Arbeitsbeschaffungsreserven wird nach Rücksprache mit den Wirtschaftsvertretern auf den Herbst 2009 angesetzt.

Nach Abschluss der Massnahmen und bei Vorliegen der geeigneten Statistiken soll eine vertiefte Evaluation durchgeführt werden. Ziele sind eine Messung der konjunkturpolitischen Wirksamkeit sowie der Effekte auf die Wirtschaftsstruktur und damit auf das langfristige Wachstum der Wirtschaft. Weitere Kriterien wie ausgewählte Genderfragen (namentlich im Bereich Arbeitsplätze, Kurzarbeit und Weiterbildung) werden in gesonderten Kapiteln behandelt. Deshalb hat der Bundesrat dem Parlament auch die Annahme des Postulats 09.3297 „Auswirkungen des Konjunkturprogramms aus Gendersicht“ der Grünen Fraktion beantragt.

3.4.1 Aktueller Stand der Umsetzung der ersten Stufe (Stand: 11.05.09)

Die Aufhebung der Kreditsperre wurde mit dem Bundesbeschluss zum Budget wirksam. Die betroffenen Verwaltungseinheiten konnten ab dem 1. Januar 2009 über die vollen Beiträge der im Voranschlag gesprochenen Zahlungskredite verfügen. Wie stark das Budget im laufenden Jahr ausgeschöpft wird, kann erst bei der Rechnungslegung genau beziffert werden.

Bei den Vorhaben im Hochwasserschutz ist dank den Mitteln aus den Konjunkturmassnahmen der Bund nicht mehr der limitierende Faktor bei der Umsetzung der Projekte - Beispiele sind der Stollen Lyss, der Hagneckkanal oder die Arbeiten am Grindelwaldgletscher. Obwohl noch nicht alle Projekte bewilligt sind, werden mit hoher Wahrscheinlichkeit alle 66 Mio. CHF im 2009 ausgegeben werden.

Den Dachorganisationen des gemeinnützigen Wohnungsbaus werden günstige Darlehen für Erneuerungsbauten oder Ersatzbauten gegeben. Mit den Bauten muss ein gewisser energetischer Standard erreicht werden. Zusätzlich kann der Bund bei bisherigen Darlehen für mindestens 20jährige Liegenschaften im Umfang der Kosten von energetischen Sanierungen auf die Rückzahlung von Vorschüssen verzichten. Zwei Eingabetermine existieren für diese Projekte - der 30. April und 30. September 2009. Für den Eingabetermin vom 30. April wird am 15. Juni über die Vergabe entschieden. Für den Eingabetermin von Ende September Anfangs November. Von den Projekten wird Ausführungsreife verlangt. Projekte für 21 Mio. CHF wurden bis 30. April beantragt, 15 Mio. CHF werden in der ersten Tranche genehmigt werden.

Im Bereich Gebäudeunterhalt wurden 120 Bauprojekte definiert. Bei diesen Projekten handelt es sich vornehmlich um Unterhaltsmassnahmen, welche rasch und fast immer ohne Baugesuch umgesetzt werden können. 90% der Projekte wurden zur Planung und Realisierung in Auftrag gegeben. Die restlichen 10% werden noch im 1. Semester 2009 beauftragt.

Bei den energetischen Bausanierungen geht es insbesondere um die Auszahlungen von Globalbeiträgen an die Kantone, die im Endeffekt über deren Förderprogramme der energetisch effizienteren Haustechnik zugute kommen sollen (z.B. Ersatz Elektroheizungen). Statt der am 31. Oktober 2008 eingereichten Gesuche für Förderprogramme von 65 Mio. CHF haben die Kantone per 31. März Förderprogramme im Umfang von 110 Mio. CHF beantragt. Die 66 Mio. CHF können entsprechend problemlos rechtzeitig ausgegeben werden. Der Versand der Verfügungen bezüglich Globalbeiträgen an die Kantone erfolgt Anfang Juni. Die Auszahlung erfolgt nach Ablauf der Rekursfrist etwa Mitte Juli.

Ende 2008 waren über 550 Mio. CHF Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) gebildet. Per Ende April waren davon rund 210 Mio. CHF ausbezahlt. Alle Firmen mit ABR müssen ihre Reserven bis zum 31. Dezember 2010 aufgelöst haben. Den Verwendungsnachweis über die Mittel dürfen sie bis zum 31. Dezember 2011 erbringen. Erst dann ist eine Kategorisierung der Ausgaben möglich.

3.4.2 Aktueller Stand der Umsetzung der zweiten Stufe (Stand: 11.05.09)

Die gesamten Mittel der zweiten Stufe im Bereich Infrastruktur bei den Privatbahnen und SBB belaufen sich auf 142 Mio. CHF. Bei den von den Stabilisierungsmassnahmen profitierenden Projekten der Privatbahnen handelt es sich um bereits im Voraus ausgearbeitete, d.h. sich im Bau befindende, Vorhaben, welche dank den gesprochenen Mitteln nicht zurückgefahren werden mussten. Auch die den SBB zugesprochenen Gelder werden im laufenden Jahr verwendet werden. Sie werden für über 60 kleinere Projekte, darunter Oberbauerneuerungen, Ersatz von Fahrleitungsfernsteuerungen, Mängelbehebung und Sanierungsmassnahmen in verschiedenen Landesteilen verwendet.

Für die Beseitigung von Engpässen im Nationalstrassennetz wurden 143 Mio. CHF gesprochen. Deren rechtzeitige Verwendung ist momentan ungewiss. Die Eingabefrist für Einsprachen lief beim Vorhaben 6-Spur-Ausbau Härkingen-Wiggertal im April ab. Es gab mehr Einsprachen als erwartet. Unter Umständen wird der Entscheid des UVEK auch bis ans Bundesverwaltungs-, bzw. an das Bundesgericht weitergezogen, was zusätzliche 2, bzw. 2.5 Jahre Verzögerung nach sich ziehen könnte, sofern allfälligen Beschwerden nicht die aufschiebende Wirkung entzogen wird.. Im günstigsten Fall wird das Projekt Ende 2009 ausgeschrieben, ab diesem Zeitpunkt könnte dann ca. ein halbes Jahr später mit der Realisierung begonnen werden. Beim 6-Spur-Ausbau Blegi-Rütihof haben die zwei verbleibenden Rekurrenten hingegen ihre Einsprachen vor dem Bundesverwaltungsgericht zurückgezogen. Die Vorarbeiten im Umfang von 16 Mio. CHF können im Juni ausgeschrieben und noch vor den Sommerferien gestartet werden - die Hauptarbeiten werden ebenfalls ausgeschrieben und im 2010 gestartet.

Im Umwelt- und Energiebereich ist ein grosser Teil der Mittel bereits geflossen. Insbesondere wurden bereits über 9 Mio. CHF an Investitionshilfen für Photovoltaikanlagen und rund 3 Mio. CHF für den Ersatz von Elektroheizungen bewilligt. Bei der Förderung von Fernwärmeprojekten wird Mitte Mai eine erste Tranche von 4 Mio. CHF vergeben. Aufgrund der bereits heute vorliegenden Projekte wird dieses Jahr voraussichtlich der gesamte Budgetrahmen ausgeschöpft.

Bei den kleineren Massnahmen divergiert der Stand der Umsetzung teilweise stark: Im Forschungsbereich können die Projekte, z.B. diejenigen des Nationalfonds, teilweise erst im Herbst gestartet werden. Demgegenüber werden die Mittel zur Sanierung bestehender Bauten, dies betrifft vor allem die Liegenschaften der armasuisse, mit grosser Sicherheit in der zweiten Jahreshälfte ausgelöst. Der grösste Teil der Neueinlagen im Fonds für Regionalent-

wicklung werden voraussichtlich ebenfalls erst in der zweiten Jahreshälfte ausgelöst, da viele Kantone mit der Einreichung von Projekten noch zuwarten.

3.5 Allfällige dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen

Die Schuldenbremse sieht bei aussergewöhnlichen und nicht steuerbaren Entwicklungen (z.B. einer schweren Rezession) vor, dass die höchstzulässigen Ausgaben um einen ausserordentlichen Zahlungsbedarf erhöht werden können. Während für die erste und zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen der bestehende Handlungsspielraum im Budget 2009 ausreichte, kann für mögliche Massnahmen in einer allfälligen dritten Stufe im Budget 2010 ein ausserordentlicher Zahlungsbedarf nicht ausgeschlossen werden.

Eine schwere Rezession ist durch eine dauernde, starke Unterauslastung der Wirtschaft geprägt. Ein transparentes Mass dafür ist die Arbeitslosigkeit. Eine prognostizierte Arbeitslosigkeit von mehr als 5% über mehrere Quartale hinweg ist für die Schweiz ein starkes Anzeichen für das Vorliegen einer schweren Rezession. Diese Faustregel ist sowohl im Lichte der vergangenen Erfahrungen als auch bezüglich der regionalen Entwicklung sinnvoll: Arbeitslosenzahlen von mehr als 5 Prozent wurden im Tiefpunkt der Rezession in den Neunzigerjahren erreicht.

Eine bedeutende Rolle werden auch die internationalen Aussichten spielen, insbesondere die Frage, wann die Weltwirtschaft die Talsohle durchschreiten wird und mit wie starken Auftriebskräften gerechnet werden darf.

Der Bundesrat wird sich bei seiner Entscheidung über die Auslösung einer dritten Stufe auf Prognosen für die Weltwirtschaft und die Schweiz für die Jahre 2009 und 2010 abstützen müssen. Da Prognosen unter dem Einbezug zusätzlicher Informationen deutlich zuverlässiger werden, ist grundsätzlich ein späterer Entscheid sinnvoll. Von der Prognosemechanik her wäre dies im Herbst 2009. Ein Entscheid im Herbst würde aber die Ausarbeitung eines dritten Massnahmenpakets sehr erschweren. Deshalb hält es der Bundesrat für vertretbar, dass grundsätzlich ein Entscheid vor den Sommerferien angestrebt wird.

4 Massnahmen zur Stärkung des langfristigen Wirtschaftswachstums

4.1 Die Rolle der Wachstumspolitik in der Rezession

Die Wachstumspolitik zielt im Gegensatz zu den Stabilisierungsmassnahmen weniger auf die kurzfristige Wirtschaftslage, sondern vielmehr auf langfristig wirksame Reformen und damit eine nachhaltige Wirtschaftsentwicklung. Mit der Wachstumspolitik von heute entscheidet sich, inwiefern das wirtschaftliche Wachstumspotenzial in den kommenden Jahren zu Gunsten von Unternehmen und Einwohnern der Schweiz umgesetzt werden kann.

Trotz ihrer langfristigen Orientierung ist ein enger Zusammenhang zwischen der Wachstumspolitik und der Resistenz einer Volkswirtschaft gegenüber Abschwüngen gegeben: Eine erfolgreiche Wachstumspolitik trägt nämlich erstens dazu bei, dass zu Zeiten der Hochkonjunktur in der Volkswirtschaft mehr wirtschaftliche Reserven gebildet werden können, beispielsweise in finanzpolitischer Hinsicht, bei den Sozialwerken, aber auch bei Unternehmen und in der Bevölkerung. Zweitens führen wachstumsfreundliche Rahmenbedingungen dazu, dass bei Einsetzen der wirtschaftlichen Erholung die Aufholpotentiale rascher genutzt werden können. Drittens bilden die durch die Wachstumspolitik ausgelösten Strukturreformen die Grundlage dafür, dass sich die Strukturen rasch an neue Marktgegebenheiten anpassen können und die Ressourcen dort eingesetzt werden, wo sie am produktivsten sind.

Der Bundesrat will deshalb auch zu Rezessionszeiten nicht von den wachstumspolitischen Zielen abweichen. Ein Aufschieben struktureller Reformen hätte für die Schweiz wirtschaftlich negative Wirkungen. Im Gegenteil ist es in einer Rezession sinnvoll, wachstumspolitische Massnahmen sogar rascher als ursprünglich vorgesehen umzusetzen, jedenfalls soweit sie die Nachfrage unterstützen und Investitionshürden senken.

4.2 Bereits umgesetzte Massnahmen

Die Wachstumspolitik des Bundes, die er seit 2002 explizit formuliert und verfolgt, hat über ihre Reformimpulse dazu beigetragen, dass sich die Schweizer Wirtschaft heute in einer wirtschaftlich guten Ausgangslage befindet und aus heutiger Sicht besser auf den wirtschaftlichen Einbruch vorbereitet ist als zu Beginn vergangener Rezessionen.

Exemplarisch seien folgende bereits umgesetzte Massnahmen und Stossrichtungen erwähnt:

- Die *Personenfreizügigkeit* zwischen der Schweiz und der EU, die im Februar 2009 durch das Volk erneut bestätigt wurde, war ein zentrales Element für die Erfolgsbilanz der Schweizer Wirtschaft bis 2008. Die Komplementarität der schweizerischen und der zugewanderten Arbeitskräfte hat den Aufschwung in der Schweiz verstärkt.
- Die *Entlastungsprogramme* und die damit verbundene Budgetdisziplin haben zum Ergebnis, dass schwächere Konjunkturzeiten mit einem fiskalpolitischen Handlungsspielraum angegangen werden konnten.
- Die *5. Revision der Invalidenversicherung* sollte dazu beitragen, dass der Anteil derjenigen Arbeitslosen, die von der Arbeitslosenversicherung in die Invalidenversicherung übergehen und damit das Erwerbspotential oft dauerhaft verringern, geringer ist als in vergangenen konjunkturellen Schwächephasen.

- Die *Unternehmenssteuerreform II* entlastet unternehmerische Aktivitäten und erleichtert Strukturanpassungen in vielen Unternehmen. Sie führt so zu einem produktiveren Einsatz des Kapitals.
- Die *Strukturreformen im Binnenmarkt* wurden zwar teilweise verspätet in Angriff genommen, sind aber doch auf breiter Ebene angelaufen. Sollten sie wie vorgesehen umgesetzt werden können, so würden sie dazu beitragen, dass das hohe Kosten- und Preisniveau in der Schweiz gesenkt werden kann. Damit wird die Wettbewerbsfähigkeit Schweizer Unternehmen gestärkt und das reale Einkommen der Haushalte positiv beeinflusst. Die in diesem Zusammenhang im Po 08.3764 angesprochene Revision des Bundesgesetzes über den Binnenmarkt wurde wie vorgesehen umgesetzt und trat am 1. Juli 2006 in Kraft. Sie erweitert die Möglichkeiten für unterausgelastete Firmen und Gewerbe, in andern Kantonen tätig zu werden, sei dies grenzüberschreitend oder sogar durch Sitzverlagerung.
- Die *Umsetzung des Kartellgesetzes (KG)*, dessen Revision 2004 in Kraft trat, liegt in den Händen der vom Bundesrat unabhängigen Wettbewerbskommission. Der Bundesrat hat, wie in Art. 59a KG vorgesehen, für eine Evaluation des KG gesorgt. Im Synthesebericht der Evaluationsgruppe Kartellgesetz wurde festgestellt, dass das geltende Recht den Wettbewerbsbehörden die geeigneten Mittel zur Verfügung stellt, um eine auf die Förderung und Erhaltung wirksamen Wettbewerbs ausgerichtete Wettbewerbspolitik zu betreiben und damit die Absicht des Gesetzgebers zu erfüllen. Es wurden aber auch mehrere Mängel im Gesetz identifiziert. Entsprechend hat der Bundesrat dem EVD den Auftrag erteilt, bis im Frühjahr 2010 konkrete Vorschläge für eine Anpassung des Kartellgesetzes zu erarbeiten. Die auszuarbeitenden Vorschläge sollen sich insbesondere auf die Stärkung der Wettbewerbskommission als unabhängige Institution, die Anpassung der Zusammenschlusskontrolle, die differenzierte Behandlung vertikaler Vereinbarungen sowie die Beschleunigung der Verfahren beziehen.

Die Schweiz hat also im Laufe der vergangenen Jahre mehrere wachstumspolitisch wirksame Reformschritte vorgenommen. Langjährige Stärken wie die Flexibilität des Arbeitsmarktes blieben darüber hinaus erhalten. Auch deshalb befindet sich die Schweizer Wirtschaft in einer guten Ausgangslage, um den gegenwärtigen Abschwung zu bewältigen und im Zeitpunkt eines Wiederaufschwungs rasch wieder auf den Wachstumspfad zurückzufinden.

Einige Massnahmen sind jedoch noch ganz oder teilweise im Parlament hängig, darunter insbesondere die Revision des Aktienrechts („*Corporate Governance*“). Eine Annäherung an die international anerkannte beste Praxis und die Weiterverfolgung der Strukturreformen im Binnenmarkt werden das Wachstum auch in Zukunft positiv beeinflussen.

4.3 Wachstumspolitik 2008-2011

Der am 2. April 2008 vom Bundesrat verabschiedete Bericht über die Wachstumspolitik 2008-2011 zeigt auf, wie aus seiner Sicht mit weiteren wirtschaftspolitischen Reformen das Wirtschaftswachstum positiv beeinflusst werden kann. Auf dieser Basis hat der Bundesrat am 2. April 2008 für die laufende Legislatur ein weiteres Paket mit 20 Massnahmen zur Stärkung des Schweizer Wachstumspotentials beschlossen.

Nachstehend soll beispielhaft aufgezeigt werden, inwiefern die im Bericht vorgeschlagenen Massnahmen mit der Bewältigung der Rezession unmittelbar in Zusammenhang stehen.

- Mit dem in der Wachstumspolitik 2008-2011 formulierten Ziel „Märkte öffnen“ kann die Kaufkraft der Haushalte und die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Unternehmen erhalten oder verbessert werden. Von besonderer Bedeutung ist hier die Revisi- on des *Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse*, mit der erstens der Druck auf die Preise vieler importierter Güter zu Gunsten der Konsumentinnen und Konsumenten sowie der Wirtschaft erhöht und zweitens der Wettbewerb im Bin- nenmarkt gestärkt wird. Die sich abzeichnende rasche Verabschiedung dieses Ge- schäftes durch die beiden Räte gibt ein wichtiges anti-protektionistisches Signal und verbessert mitten in der Rezession die zukünftigen Rahmenbedingungen des Wirt- schaftsstandortes Schweiz.
- Das Ziel „Marktzugang im Ausland garantieren“ ist vor allem auch vor dem Hinter- grund der im Abschwung eingebrochenen Exporte von besonderer Bedeutung. Dazu dient insbesondere der vom Bundesrat angestrebte *Ausbau des Netzes von Freihand- delsabkommen*. Exemplarisch sei das Freihandelsabkommen zwischen der Schweiz und Japan erwähnt, das am 19. Februar 2009 unterzeichnet wurde.
- Im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen wurden bereits Massnahmen für Investi- tionen in die Infrastruktur in der Schweiz beschlossen. Mit öffentlichen Investitionen in die Infrastruktur wird nicht nur die Nachfrage im Inland gestärkt. Vor allem geht es darum, die knappen finanziellen Mittel auch möglichst sinnvoll einzusetzen und so die Grundversorgung mit Infrastrukturdiensten in allen Landesteilen ausreichend und ef- fizient auszugestalten. Unter dem Ziel „Infrastruktursektor reformieren“ hat sich der Bundesrat deshalb als Massnahme der Wachstumspolitik vorgenommen, noch in diesem Jahr eine *Infrastrukturstrategie* zu erstellen.
- Unter dem Ziel „*Unnötige administrative Hürden abbauen*“ finden sich Massnahmen, die in der Rezession von hoher Relevanz sind. Besonders erwähnt sei hier die ange- strebte Teilrevision des Schuldbetreibungs- und Konkursrechts. Sie soll es ermögli- chen, dass in Zukunft im Konkursfall eines Unternehmens der Volkswirtschaft mehr Unternehmenskapital erhalten bleibt. Die Überführung angeschlagener Unternehmen in neue, dauerhaftere Strukturen ist besonders in wirtschaftlich schwierigen Zeiten von Bedeutung.
- Eine rasche Umsetzung der wichtigsten *e-government Projekte* hat das Potential, die Produktivität der Wirtschaft und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu er- höhen. Wenn der Staat dank einfacheren Prozessen seine Mittel sparsamer einsetzt, kann er zudem die Steuerbelastung senken oder weitere Investitionen tätigen, was den Unternehmen und der Volkswirtschaft auch zugute kommt. Mit *simap.ch*, der gemeinsamen Internet-Plattform für das öffentliche Beschaffungswesen von Bund und Kantonen, ist in diesem Jahr ein e-government-Projekt realisiert worden, das spürbare Vereinfachungen und Produktivitätsfortschritte für Unternehmen und staatli- che Beschaffungsstellen bringt.
- Schliesslich sind auch mit dem Ziel „Humankapital fördern“ Massnahmen angespro- chen, die im wirtschaftlichen Abschwung weiterverfolgt werden müssen. Mit höherer Qualifikation sind oft auch besseres Einkommen, mehr Konsum und höhere Steuer- einnahmen verbunden und die Wettbewerbsfähigkeit der Arbeitskräfte im Markt wird erhöht. Von einiger Bedeutung ist hier die *neue Hochschullandschaft Schweiz*. Sie wird dem Parlament im Sommer 09 zur Beratung zugewiesen.

Dieser Auszug zeigt beispielhaft auf, wie die Wachstumspolitik 2008-2011 die Kaufkraft im Inland stärken, die Nachfrage aus dem Ausland erhöhen und die unternehmerische Tätigkeit

in der Schweiz erleichtern wird. Sie kann zwar die kurzfristig ausgerichteten Stabilisierungsmassnahmen nicht vollständig ersetzen, sie stellt aber sicher, dass die Schweizer Volkswirtschaft möglichst rasch wieder zu einem anhaltenden Wachstum zurückfinden kann und wertet so die beschlossenen Mehrausgaben auf.

4.4 Ausblick

Der Bundesrat hat seine Reformpolitik kontinuierlich weiterentwickelt. In seinem Bericht zur Wachstumspolitik 2008 bis 2011 hat er denn auch bereits ausgeführt, dass er im Laufe der Legislatur mögliche Erweiterungen prüfen will, und zwar namentlich zur weiteren Marktöffnung und Kostensenkung im Gesundheitswesen sowie zur Verbesserung des Systems der Familien- und Unternehmensbesteuerung.

Über die Aufnahme einer allfälligen Revision des Kartellgesetzes, wie sie im Po 08.3764 erwähnt wird, hat der Bundesrat noch nicht entschieden. Nach Vorliegen der Evaluation des Kartellgesetzes hat der Bundesrat am 25. März 2009 das EVD beauftragt, bis im Frühjahr 2010 konkrete Vorschläge für eine Anpassung des Kartellgesetzes zu erarbeiten. Die auszuarbeitenden Vorschläge sollen sich insbesondere auf die Stärkung der Wettbewerbskommission WEKO als unabhängige Institution, die Anpassung der Zusammenschlusskontrolle, die differenzierte Behandlung vertikaler Vereinbarungen sowie die Beschleunigung der Verfahren beziehen.

Der Bundesrat wird Ende 2009 erstmals über Ergänzungen der Wachstumspolitik 2008-2011 entscheiden. Er wird die Schwerpunkte auch weiterhin darauf ausrichten, das hohe Kostenniveau in der Schweiz zu senken, den Unternehmensstandort Schweiz aufzuwerten und die Erwerbstätigkeit in der Schweiz lohnenswert zu gestalten. Er ist überzeugt, dass eine Politik der kontinuierlichen Reformen der Schweizer Volkswirtschaft, den Unternehmen und ihren Einwohnern langfristig am besten dient.

5 Analyse möglicher diskretionärer fiskalpolitischer Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung

Die konjunkturelle Stabilisierung über die Finanzpolitik erfolgt in der Schweiz durch die in den letzten Jahren stark ausgebauten automatischen Stabilisatoren. Auch die ersten beiden Stufen der laufenden Stabilisierungsmassnahmen bewegten sich im Rahmen der Vorgaben der Schuldenbremse. Sie waren deshalb eigentlich keine, über das vorgesehene Mass hinausgehenden aktiven Massnahmen. Es wurde lediglich der Ausgabenspielraum genutzt, der im Finanzplan für das Budget 2009 belassen worden war.

Weitergehende Stabilisierungsmassnahmen im Rahmen einer allfälligen Stufe 3 könnten zu Ausgaben oberhalb des von der Schuldenbremse für 2010 vorgegebenen Plafonds führen. Damit würde es sich um diskretionäre oder eben aktive fiskalpolitische Massnahmen handeln. Dieses Kapitel analysiert die wichtigsten hier denkbaren Alternativen für die Schweiz.

5.1 Mögliche aktive finanzpolitische Massnahmen

Für die Rezessionsbekämpfung im „klassischen“ Sinne stehen grundsätzlich verschiedene Massnahmen zur Verfügung. Sie lassen sich in folgende Gruppen kategorisieren:

- Zeitlich unlimitierte Steuersenkungen

Dazu gehören im aktuellen Schweizer Kontext beispielsweise der frühzeitige Ausgleich der kalten Progression, die geplante Änderung der Familienbesteuerung oder die Ehegattenbesteuerung.

- Zeitlich begrenzte Steuersenkungen

Bei vorübergehenden Steuersenkungen werden Senkungen von Einkommenssteuern, der Mehrwertsteuer oder der Vermögenssteuer in Betracht gezogen. Ähnliche Wirkungen sind zum Beispiel bei der Senkung von Lohnnebenkosten zu erwarten. Durch eine Steuersenkung soll den Haushalten ein temporär höheres verfügbares Einkommen bleiben, welches im Idealfall vollständig konsumiert wird. Nebst vorübergehenden Erleichterungen, welche primär den Haushalten zugute kommen, ist bei einer Beurteilung auch die Möglichkeit temporärer Reduktionen der Unternehmenssteuern zu berücksichtigen.

- Infrastrukturprogramme

Grundsätzlich sind zwei Ansätze möglich: a) Die Erhöhung der Infrastrukturausgaben des Bundes (z.B. Nationalstrassen, SBB, Bauten) oder b) eine Subventionierung der Infrastrukturausgaben nachgelagerter Gebietskörperschaften, wie dies in der Schweiz im Rahmen der Infrastrukturprogramme der Neunzigerjahre umgesetzt wurde.

- Innovations- und Zukunftsförderung

Ebenfalls eine mögliche Massnahme ist die Förderung von Branchen oder sog. Zukunftstechnologien. Dies kann grundsätzlich durch die Förderung der Forschung oder durch Beihilfen an die Anbieter oder Nachfrager entsprechender Technologien erfolgen. Stark beachtet werden gegenwärtig „Green Deal“ Programme, welche entweder das Umschwenken in Richtung einer umweltorientierten Politik oder aber die Beschleunigung der Umsetzung einer bereits eingeleiteten Politik beinhalten. Im letzte-

ren Fall könnten etwa die Fristen für die Zielerreichung (z. B. Klimaziele) vorgezogen werden.

- Konsumstützung

Verschiedene Massnahmen sind zur Stützung des privaten Konsums möglich. Einige schütten ohne Lenkungswirkung Geld aus (Barchecks, Verbilligungen der Krankenkassenprämien, Erhöhung der Bezugsdauer oder der Taggelder der ALV), andere versuchen ein bestimmtes Verhalten zu fördern (z.B. Verschrottungsprämien, Verteilung von Reka Checks, Wohnbauförderung oder Subvention grösserer Anschaffungen).

5.2 Beurteilungsschema

Die aufgeführten Kategorien von aktiven Massnahmen sollen systematisch auf ihre konjunkturstabilisierende Wirksamkeit in der Schweiz hin überprüft werden. Die nachfolgenden Kriterien erlauben eine transparente Argumentation über die Eignung der Massnahmen.

Kriterium 1: Die „drei T“ unter Berücksichtigung der Schweizer Sonderfaktoren

Nebst der Prüfung auf deren operative Realisierbarkeit werden die Massnahmen insbesondere nach der Regel der drei T's bewertet:

- *Timely*: Wirkt die Massnahme rechtzeitig? Bei vielen potentiellen Stabilisierungsmassnahmen besteht die Gefahr, dass sie aufgrund einer langen Planungsdauer, Einsprachen oder anderen zeitlichen Verzögerungen zu spät wirken.
- *Targeted*: Wirkt die Massnahme zielgerichtet, d.h. etwa bei der Nachfragekomponente (z.B. Konsum oder Investitionen) oder Branche, die besonders betroffen ist? Hier spielt vor allem das Profil der Rezession eine Rolle. Die Massnahmen sollen möglichst genau dann wirken, wenn dies nötig ist. Eine Konsumstützung im Jahre 2009 mit noch guten Realeinkommen wäre in der Schweiz – um ein Beispiel zu nennen – kaum zielführend.
- *Temporary*: Ist die Massnahme vorübergehend, d.h. ist es plausibel, dass der Bund nach einer gewissen Zeit wieder zum früheren Zustand zurückkehrt?

Für die Beurteilung der Wirksamkeit der Massnahmen werden zusätzlich auch verschiedene Sonderfaktoren der Schweiz berücksichtigt. Beispiele solcher Faktoren sind:

- Die Schweiz ist eine offene Volkswirtschaft mit kleinem Binnenmarkt. Das bewirkt unter anderem, dass ein bedeutender Teil des Konsums oder der Investitionen durch Importe gedeckt wird. Ein staatlicher Impuls wird je nach Ausgestaltung daher nur zu einem beschränkten Teil im Inland seine Wirkung entfalten können.
- Traditionell weist die Schweiz eine hohe Sparquote auf. Das bedeutet, dass ein grosser Teil eines zusätzlichen Haushaltseinkommens gespart und nicht ausgegeben wird. Tendenziell gilt: Je ärmer die Haushalte, um so weniger wird gespart.

Kriterium 2: Sonstige Erwägungen

Mitnahmeeffekte: Mitnahmeeffekte liegen dann vor, wenn eine Aktivität, die ohnehin ergriffen worden wäre, durch öffentliche Mittel unterstützt wird. Dieses Verhalten ist schwer zu überprüfen. Deshalb sollten Massnahmen so konzipiert werden, dass Mitnahmeeffekte grund-

sätzlich begrenzt sind. In den Investitionsprogrammen der Neunzigerjahre wurde ein grosser Aufwand betrieben, um Mitnahmeeffekte zu vermeiden¹. Trotzdem ist es nie gelungen die vielfältigen Vorwürfe, es hätten hohe Mitnahmeeffekte vorgelegen, zu entkräften.

Administrative Belastung: Massnahmen müssen rasch umgesetzt werden können. Die Umsetzung betrifft meistens nicht nur den Bund, sondern auch nachgelagerte Gebietskörperschaften, Unternehmen und Privatpersonen. Die Massnahmen können zusätzliche administrative Aktivitäten und Anpassungskosten auslösen, wodurch Ressourcen gebunden werden, welche sonst anderswo eingesetzt worden wären. Eine zeitgerechte Umsetzung ist nur dann möglich, wenn die Massnahmen transparent und einfach sind.

Verzerrende Effekte: Ebenfalls ein wichtiges Kriterium für die Eignung als konjunkturstabilisierende Massnahme ist die Konformität mit übergeordneten wirtschaftspolitischen Zielen. Hierbei handelt es sich insbesondere um die Vermeidung von wettbewerbsverzerrenden Effekten, von falschen Anreizen oder von industriepolitischen Massnahmen, welche hohe Kosten verursachen und mittel- bis langfristig stark schädlich sein können.

5.3 Zeitlich unlimitierte Steuersenkungen

Kriterium 1: Die „drei T“ unter Berücksichtigung der Schweizer Sonderfaktoren

Timely: Dauernde Steuersenkungen können vor allem in parlamentarischen Demokratien rechtzeitig eingesetzt werden. In der Schweiz mit ihrem spezifischen politischen System hingegen haben Veränderungen der Steuergesetzgebung eine lange Planungsdauer (siehe aktuelle Vorlagen). Wenn es aber gelingt, bereits laufende Projekte geschickt zu terminieren, können sie konjunkturelle Wirkungen entfalten.

Eine Reduktion der Einkommenssteuersätze wirkt erst mit einem Jahr Verzögerung (Steuererklärung). Allenfalls könnten positive Erwartungen der Steuerpflichtigen rascher wirken. Eingeschränkt wird die Handlungsmöglichkeit des Bundes hierbei dadurch, dass der grösste Teil der Einkommenssteuern von den Kantonen und Gemeinden erhoben wird.

Die Mehrwertsteuer wird allein vom Bund erhoben. Steuersatzreduktionen lassen sich mit einem Vorlauf von rund 6 Monaten realisieren. Rechnet man die Zeit dazu, welche die politische Entscheidungsfindung benötigt, resultiert eine Vorlaufzeit von mindestens 9 Monaten. Die Ankündigung von Satzreduktionen könnte in dieser Zeit die Haushalte veranlassen, den Erwerb dauerhafter Güter zurückzuhalten (kontraproduktiver Effekt).

Die rechtzeitige Wirkung von zusätzlichen zeitlich unbegrenzten Steuersenkungen ist aus all diesen Gründen sehr unwahrscheinlich.

Targeted: Die Massnahme vergrössert die disponiblen Einkommen der Haushalte oder Unternehmen, sofern sie nicht gespart werden. Sie sind also bedingt tauglich zur Konjunktursteuerung.

Temporary: Per Definition besitzen entsprechende Steuerreduktionen keinen temporären Charakter.

¹ Damals hatte der Bund Beihilfen für Investitionen nachgelagerter Gebietskörperschaften gewährt, unter der Voraussetzung, dass die Investitionen zusätzlich getätigt oder vorgezogen wurden. Dieses Kriterium wurde akribisch überprüft.

Kriterium 2: Sonstige Erwägungen

Mitnahmeeffekte: Der kontraproduktive Effekt (siehe oben) kann auch als Mitnahmeeffekt interpretiert werden. Geplante Ausgaben könnten in den Zeitraum verschoben werden, wo von einer tiefen MWST profitiert werden kann. Ansonsten sind keine Mitnahmeeffekte zu erwarten.

Administrative Belastung: Die Umsetzungskosten einer solchen Massnahme halten sich in Grenzen. Allerdings kann das Bundesbudget nur in begrenztem Rahmen permanente Steuersenkungen verkraften. Zusätzliche Einnahmereduktionen müssten zwingend via Aufgabenverzicht abgedeckt werden.

Verzerrende Effekte: Verzerrende Effekte oder falsche Anreize sind nicht zu erwarten. Da praktisch jede Steuer Verzerrungen bewirkt, ist im Gegenteil mit einer Reduktion der Verzerrungen zu rechnen. Allerdings bleibt immer die Frage der Gegenfinanzierung, die je nachdem die Verzerrung insgesamt erhöhen könnte.

Fazit:

Permanente Steuersenkungen wären nicht grundsätzlich abzulehnen. Nach den Massnahmen zur Ehegattenbesteuerung und den für 2010 geplanten Änderungen in der Familienbesteuerung sowie dem Ausgleich der kalten Progression dürfte aber zumindest kurzfristig die Grenze der finanzpolitischen Nachhaltigkeit für zeitlich unbegrenzte Steuersenkungen erreicht sein. Neue Projekte zur Steuersenkung würden in der Schweiz zu lange dauern, um in der Rezession stützend zu wirken.

5.4 Zeitlich begrenzte Steuersenkungen

Kriterium 1: Die „drei T“ unter Berücksichtigung der Schweizer Sonderfaktoren

Es gilt anzumerken, dass ein grosser Teil der Steuerhoheit bei den Kantonen liegt. Da aufgrund der notwendigen Vorlaufzeit eine vorübergehende Senkung der direkten Bundessteuer nicht zielführend wäre, reduziert sich die Beurteilung auf eine temporäre Senkung der MWST.

Timely: Wie bereits erwähnt, besitzen Mehrwertsteueränderungen eine Umsetzungsdauer von mindestens sechs Monaten. Die rechtzeitige Wirkung ist daher nicht garantiert.

Targeted: Bezüglich der Wirksamkeit gibt es erhebliche Zweifel, weil die vorübergehend höheren disponiblen Einkommen in höherem Ausmass gespart werden als permanente Erhöhungen des disponiblen Einkommens. Die Vergünstigung würde nicht nur Haushalte mit einer hohen Konsumneigung betreffen, sondern auch andere Steuerpflichtige, wie unecht befreite Steuerpflichtige und Anbieter für Bauleistungen. Weiter ist die MWST eine „unspezifische“ Steuer, die sich wegen ihrem Mehrphasencharakter nicht für einen gezielten Einsatz eignet. Das zusätzliche Einkommen wird zudem zu einem guten Teil via Importe ins Ausland transferiert. Weiter lässt sich die Vorlaufzeit nicht hinreichend reduzieren, um kontraproduktive Effekte (z.B. Verzögerung von geplanten Anschaffungen) zu vermeiden. Eine vorübergehende Senkung der Mehrwertsteuer kann somit nicht gezielt eingesetzt werden.

Temporary: Per Definition besitzen entsprechende Steuerreduktionen temporären Charakter.

Kriterium 2: Sonstige Erwägungen

Mitnahmeeffekte: Es würden nicht nur die Haushalteinkommen profitieren, sondern auch die unecht befreiten Steuerpflichtigen sowie die Anbieter von Bauleistungen. Bei letzteren wären die Mitnahmeeffekte sehr hoch. Nicht zuletzt müssten sehr grosse Beträge eingesetzt werden, um einen spürbaren Effekt auf die Haushaltseinkommen zu erzielen.

Administrative Belastung: Beim Bund halten sich die administrativen Kosten in Grenzen. Eine temporäre MWST-Senkung wird bei den Unternehmen jedoch zu einem Anstieg der administrativen Belastung führen. Differenzierte Senkungen von MWST-Sätzen (beispielsweise um bestimmte Aktivitäten zu fördern) würden erhebliche administrative Belastungen – sowohl für den Vollzug beim Bund als auch für die Unternehmen – nach sich ziehen.

Verzerrende Effekte: Mehrwertsteuern weisen in der Regel wenig Verzerrungen auf. Differenzierte Satzsenkungen würden verzerrend wirken.

Fazit:

Zeitlich begrenzte generelle Steuersenkungen sind teuer und wirken wenig. Aufgrund der verschiedenen ökonomischen Effekte und Sonderfaktoren sind sie aus konjunktureller Sicht in der Schweiz nicht zielführend.

5.5 Infrastrukturprogramme

Kriterium 1: Die „drei T“ unter Berücksichtigung der Schweizer Sonderfaktoren

Timely: Selten liegen baureife Projekte in der gewünschten Grössenordnung vor. Die politische Willensbildung und die Auslösung der Projekte dauern oft zu lange, um als Konjunkturmassnahme zu taugen. Durch die dichte Besiedlung und Bebauung und die gut ausgebauten Einsprachemöglichkeiten ist schon bei kleineren, ganz sicher aber bei grossen Infrastrukturinvestitionen mit zahlreichen Rekursen zu rechnen. Dies macht eine rasche Realisierung solcher Vorhaben so gut wie unmöglich. Hier unterscheidet sich die Situation der Schweiz deutlich von grossen, weniger dicht besiedelten Ländern, in denen derartige Grossprojekte innerhalb von konjunkturpolitisch noch vernünftigen Fristen realisiert werden können. Zudem sind in der Schweiz die vorhandenen Infrastrukturen im internationalen Vergleich in einem hervorragenden Zustand. Damit fallen Renovierungsarbeiten, die in den Investitionsprogrammen der Neunzigerjahre eine Rolle spielten, weitgehend weg. Neuprojekte liegen viele vor, beispielsweise im Agglomerationsverkehr, sind aber nur langfristig realisierbar. Die rechtzeitige Wirkung ist daher nicht garantiert.

Targeted: Der Bau von Strassen, Schienen und anderen Infrastrukturen ist ein typisches Mittel zur Stützung der Konjunktur. Sofern die Bauwirtschaft gestützt werden muss, wirken diese Massnahmen oftmals zielgerecht. Aufgrund des hohen Anteils an Wertschöpfung im Inland ist der konjunkturpolitische Wirkungsgrad von Investitionen in Infrastrukturen eher grösser als bei anderen Massnahmen.

Temporary: Oft stellen substantielle Folgekosten den vorübergehenden Charakter vieler Infrastrukturprojekte in Frage.

Kriterium 2: Sonstige Erwägungen

Mitnahmeeffekte: Bei der Subventionierung von Investitionsprojekten nachgelagerter Gebietskörperschaften sind Mitnahmeeffekte (Subventionierung von Projekten, die ohnehin realisiert worden wären) nur schwer zu verhindern. Werden zudem Infrastrukturen finanziert,

welche auch durch Private ermöglicht würden (z.B. Glasfaserkabel), ist von weiteren Mitnahmeeffekten im grossen Umfang auszugehen.

Administrative Belastung: Die Projekte müssen geplant und realisiert werden. Sofern dies ausserhalb bestehender Strukturen geschieht, ist mit erheblichen administrativen Zusatzkosten zu rechnen, insbesondere durch den Zeitdruck, welcher aufgrund der konjunkturellen Belange auf den Projekten lastet.

Verzerrende Effekte: Es besteht die Gefahr von Fehl- und Überinvestitionen. Wie die Erfahrung zeigt, ist es schwierig für Bund, Kantone und Gemeinden, rasch realisierbare, sinnvolle Projekte zu identifizieren. Hierbei besteht die Gefahr, dass Projekte finanziert werden, welche ökonomisch nutzlos oder gesellschaftlich unerwünscht sind. Neben diesen krassen Fällen gibt es graduelle Spielarten. Die Subventionierung von Projekten hat oft zu Übernahmen neuer Lasten durch das Gemeinwesen geführt. Es sind nämlich bei Infrastrukturausgaben substantielle Folgekosten zu erwarten. Damit erwachsen aus konjunkturellen Massnahmen Dauerbelastungen.

Fazit:

Infrastrukturinvestitionen sind ein oft gewähltes Mittel zur Konjunkturstützung. Sofern sie für eine nachhaltige Entwicklung sinnvoll und bereits geplant sind, sind sie aus oben genannten Gründen als Stabilisierungsmassnahme zu empfehlen. Dies ist vor allem dann der Fall, wenn eine scharfe Baurezession droht. Zusätzliche Projekte müssen eine längere Planungs- und Realisierungsphase durchstehen und laufen in Gefahr, durch Einsparungen zusätzlich verzögert zu werden. Sie entfalten deshalb oft erst während des nächsten Aufschwungs ihre Wirkung.

Was die aktuelle Situation in der Schweiz betrifft, hat der Bundesrat in den ersten beiden Stufen der Stabilisierungsmassnahmen die vorhandenen konjunkturpolitisch sinnvollen und bereits geplanten Infrastrukturinvestitionen schon weitgehend realisiert.

Darüber hinaus ist die Bauwirtschaft in der Schweiz momentan noch gut ausgelastet und wird laut den Prognosen auch bis 2010 keine Einbrüche zu verzeichnen haben. Die expansive Geldpolitik, aber auch die ersten beiden Stufen der Stabilisierungsmassnahmen, wirken hier stützend. Unter diesen Voraussetzungen sind neue Infrastrukturinvestitionen in grossem Stil zur Stabilisierung der Konjunktur wenig geeignet.

5.6 Innovations- und Zukunftsförderung

Kriterium 1: Die „drei T“ unter Berücksichtigung der Schweizer Sonderfaktoren

Timely: Werden Förderprogramme angemessen geplant, ist mit einer langen Vorlaufzeit zu rechnen. Die rechtzeitige Wirksamkeit ist somit nicht garantiert.

Targeted: Die Programme zielen in der Regel darauf ab, eine Technik oder Industrie, die als zukunftssträftig angesehen wird, mit gezielten staatlichen Investitionsbeiträgen und/oder Steuererleichterungen zu fördern. Damit wird nicht eine von der Krise betroffene Branche gestützt, sondern vielmehr etwas Neues geschaffen. Der Aufbau eines neuen Wirtschaftszweiges verläuft jedoch selten ohne Friktionen: Technische Ansätze können sich als falsch erweisen oder bei einem Erfolg können sich Engpässe aufbauen. Der inländische Multiplikator ist damit zumindest in der kurzen Frist sehr gering. Die Massnahme wirkt nicht zielgerecht. Je nach Importneigung der geförderten Branchen/Technologien ist zudem mit einem Mittelabfluss ins Ausland zu rechnen.

Temporary: Die Mittel werden oft über einen längeren Zeitraum gebunden, da es um strukturelle und damit langfristige Veränderungen geht. Die Massnahme wirkt somit nicht temporär.

Kriterium 2: Sonstige Erwägungen

Mitnahmeeffekte: Die Wirksamkeit von solchen Massnahmen hängt stark davon ab, ob Mitnahmeeffekte vermieden werden können. Diese drohen vor allem bei der Subventionierung von individuellen Vorhaben (wie z.B. bei einer subventionierten Gebäudesanierung).

Administrative Belastung: Der administrative Aufwand hängt von der konkreten Ausgestaltung ab. Je gezielter die Massnahme sein soll, desto grösser dürfte er tendenziell sein.

Verzerrende Effekte: Eine grosse Gefahr besteht in der strukturellen Wirkung von gross angelegten Förderungsprogrammen. Eine Stützung ausgewählter Industriezweige oder gesamter Branchen ist oft industriepolitisch motiviert. Für staatliche Stellen ist es aber sehr schwer vorherzusehen, welche Ideen, Branchen oder Technologien zukünftig erfolgsversprechend sein werden. Wie die Erfahrung in anderen Ländern gezeigt hat, sind solche Programme oftmals äusserst kostspielig und riskant. Auch sollten die Erfahrungen mit den Technologieprogrammen der Siebziger und Achtzigerjahre (CAD, CAM, CIM, Citty usw.) in der Schweiz zur Vorsicht mahnen.

Mit der Umsetzung von Förderprogrammen wird in der Bevölkerung zudem eine ungünstige Erwartungshaltung bezüglich deren Finanzierung kreiert. Im Extremfall werden bestimmte Ausgaben oder Investitionen nicht mehr durch Private finanziert, sondern es wird jeweils abgewartet, bis staatliche Förderprogramme lanciert werden. Dies kann einen ungewünschten prozyklischen Effekt auslösen.

Fazit:

Eine Vielzahl dieser Massnahmen besitzt einen strukturellen, d.h. auf die langfristige Entwicklung ausgerichteten, und nicht einen konjunkturellen Charakter. Innovations- und Zukunftsförderung mittels gezielter staatlicher Investitionsbeiträgen und/oder Steuererleichterungen ist daher als Konjunkturmassnahme kaum sinnvoll. Am ehesten sind Ausgaben in die angewandte Forschung (z.B. Umwelttechnologien) oder reine Promotionsansätze zielführend.

5.7 Gezielte Konsumstützung

Kriterium 1: Die „drei T“ unter Berücksichtigung der Schweizer Sonderfaktoren

Es sind verschiedene Massnahmen möglich: von einem generellen Barzuschuss (ungezielt) bis zur gezielten Verbilligung von Ausgaben (beispielsweise für Krankenkassenprämien). Eine ungezielte Konsumförderung ist in ihrer Wirkung mit einer vorübergehenden Steuersenkung vergleichbar. Aus diesem Grund wird der Fokus hier auf eine gezielte Konsumförderung gelegt.

Timely: Eine gezielte Konsumstützung kann rechtzeitig umgesetzt werden.

Targeted: Massnahmen zur Konsumstützung bessern das verfügbare Einkommen auf. Bei ungezielten Zuschüssen ist es wahrscheinlich, dass die Ausgaben, welche an die nicht von der Krise betroffenen Haushalte gehen, grösstenteils in die Ersparnisse fliessen. Aufgrund der hohen Importquote von Konsumgütern wird darüber hinaus ein gewisser Teil ins Ausland fliessen. Voraussetzung für eine zielgerechte Wirkung ist daher, dass sie vor allem Haushal-

ten zu Gute kommen, die eine geringe Sparneigung aufweisen und das Geld auch ausgeben. Wird die Massnahme richtig eingesetzt, ist eine zielgerechte Wirkung zu erwarten.

Temporary: Generell handelt es sich hier um eine vorübergehende Massnahme. Bei einer Erhöhung von bestehenden Transfers ist aus politischen Gründen die zeitliche Beschränkung in Frage gestellt.

Kriterium 2: Sonstige Erwägungen

Mitnahmeeffekte: Es ist insbesondere auch bei Subventionen, Gutscheinen und Prämien mit hohen Mitnahmeeffekten zu rechnen. Hierbei ist z.B. an Konsumgutscheine zu denken, welche zusätzlichen Konsum auslösen sollen. Wahrscheinlich ist jedoch, dass sie durch die Haushalte für den Konsum des täglichen Bedarfs verwendet werden. Das dadurch eingesparte Geld wird aufgrund der hohen Sparquote zu einem grossen Teil auf die Seite gelegt. Aufgrund dieses Mitnahmeeffekts verfehlt eine solche Massnahme ihr Ziel.

Administrative Belastung: Sofern die Konsumstützung auf bereits vorhandene Selektionskriterien abstützt (z.B. Krankenkassenprämienverbilligung) ist die Belastung im Vergleich mit anderen möglichen Massnahmen eher gering. Müssen die zu stützenden Haushalte neu ausgewählt werden, ist hingegen mit grossen administrativen Kosten zu rechnen.

Verzerrende Effekte: Es können problematische Anreizeffekte entstehen. Wie z.B. die Verschrottungsprämie in Deutschland zeigt, kann es dazu kommen, dass ökonomisch produktives Kapital vernichtet wird. Laut Schätzungen ist zudem – im Gegensatz zur ursprünglichen Absicht – die Co2-Bilanz in vielen Fällen sogar negativ. Solche Massnahmen können zudem – sollten sie einzelne Branchen oder Unternehmen bevorzugen – wettbewerbsverzerrend sein. Gezielte Konsumstützungen besonders betroffener Haushalte haben hingegen weniger verzerrende Effekte.

Fazit:

Wird die Konsumstützung ungezielt nach dem Giesskannenprinzip eingesetzt, wird sie nur eine geringe Wirkung entfalten. Sie sind in dieser Form zur Konjunkturstützung in der Schweiz ungeeignet. Eine gezielte Stützung von einkommensschwachen Haushalten hingegen erhöht aufgrund der geringeren Sparneigung den Multiplikator und stabilisiert die Nachfrage effizienter. Bei der Umsetzung einer solchen Massnahme muss jedoch darauf geachtet werden, dass Fehlanreize und Wettbewerbsverzerrungen minimiert werden und eine zeitliche Beschränkung durchsetzbar ist.

5.8 Zusammengefasste Schlussfolgerungen

Die Analyse der verschiedenen Möglichkeiten zur Konjunkturstabilisierung lassen sich in drei Punkten zusammenfassen:

- Unabhängig vom prognostizierten Konjunkturszenario sind in der Schweiz sowohl vorübergehende Steuersenkungen (auch in Form ungezielter und breit angelegter Konsumstützung) als auch eine Innovations- und Zukunftsförderung als Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung ungeeignet. Hinsichtlich letzterem wären hingegen Massnahmen im Rahmen der Wachstumspolitik sinnvoll.
- Gross angelegte zusätzliche Infrastrukturinvestitionen und zusätzliche permanente Steuersenkungen sind mittelfristig, das bedeutet in einer mehrere Jahre lang dauernden Krise, grundsätzlich geeignete Möglichkeiten, um die Konjunktur zu stabilisieren.

Unter dem heute prognostizierten Szenario wirken sie jedoch entweder zu spät oder sind kurzfristig nicht verkraftbar. Sie sind unter diesen Voraussetzungen nicht zielführend.

- Wird eine Konsumstützung gezielt auf einkommensschwache Haushalte in der Schweiz fokussiert, so erhöht sich der Multiplikator der Massnahme. Aus diesem Grund ist sie unter den aktuellen Prognosen – mit gewissen Einbussen aufgrund der hohen Importquote – als Stabilisierungsmassnahme am ehesten geeignet.

6 Stossrichtungen für allfällige weitergehende Stabilisierungsmassnahmen

Auf Basis der in diesem Bericht erarbeiteten Grundlagen werden hier die wichtigsten Leitplanken für die weiteren Arbeiten aus Sicht des Bundesrates dargelegt. Nach einigen Bemerkungen zur besonderen wirtschaftspolitischen Ausgangslage der Schweiz werden die Stossrichtungen für allfällige zusätzliche Stabilisierungsmassnahmen dargestellt und begründet.

6.1 Einleitung

Angesichts der weiteren Verschlechterung der Aussichten stellt sich die Frage, ob eine dritte Stufe konjunktureller Stabilisierungsmassnahmen ausgelöst werden soll. Da die Aussichten wegen der historisch seltenen Kombination einer weltweiten Finanzkrise und einer globalen Rezession ungewöhnlich unsicher sind, wird der Bundesrat erst basierend auf den Konjunkturprognosen von Anfang Juni über die Auslösung einer 3. Stufe entscheiden. Ein solcher Entscheid könnte von einiger Tragweite sein, da allenfalls im Voranschlag 2010 für eine Erhöhung des Höchstbetrags der Gesamtausgaben von der Ausnahmeklausel der Schuldenbremse gemäss Artikel 15 FHG Gebrauch gemacht werden müsste; im Gegensatz zu den ersten beiden Stufen von Stabilisierungsmassnahmen würde dies also zu einer strukturellen Neuverschuldung des Bundes führen. Die vom Parlament eben verabschiedete Ergänzungsregel zur Schuldenbremse würde den Bund verpflichten, diese zusätzlichen Schulden in den kommenden Jahren wieder abzubauen.

6.2 Besondere wirtschaftliche Ausgangslage der Schweiz

Bevor weitere Stabilisierungsmassnahmen diskutiert werden, muss man sich die besondere wirtschaftliche Ausgangslage der Schweiz vor Augen halten. Diese Rezession ist nicht hausgemacht. Sie hat ihre Ursache nicht in binnenwirtschaftlichen Ungleichgewichten oder problematischen wirtschaftspolitischen Entscheiden, die man korrigieren müsste. Vielmehr wurde sie durch den grössten Einbruch der Weltwirtschaft in der Nachkriegszeit ausgelöst. Für ein Land, das seinen Wohlstand dem internationalen Handel verdankt und das folglich so stark in die Weltwirtschaft eingebunden ist wie die Schweiz, ist es unmöglich, in einer derartigen Situation eine Rezession zu vermeiden. Da die Ursache des Einbruchs nicht in der Binnenwirtschaft liegt (auch die Probleme der Grossbanken entstanden nicht im Inlandgeschäft), ist es auch nicht möglich, allein mit schweizerischen wirtschaftspolitischen Instrumenten aus dieser Rezession herauszukommen. Vielmehr muss es das Ziel sein, die Wirtschaftspolitik so auszugestalten, dass der Abschwung abgefedert wird. Es geht also, sowohl in der Geldpolitik als auch in der Finanzpolitik und in der allgemeinen Wirtschaftspolitik, um die Stabilisierung des Einbruchs und nicht um eine grundsätzliche Neuorientierung. Dass eine solche nicht nötig ist, zeigen die Ergebnisse der Wirtschaftspolitik der letzten Jahre:

Die Schweiz geht mit einer im internationalen Vergleich guten Ausgangslage in diese Krise. Sie verfügt heute über gesunde Staatsfinanzen (wobei einschränkend auf die hohe Verschuldung der IV und der ALV hingewiesen werden muss), sie weist im Gegensatz zu vielen OECD-Ländern keine Ungleichgewichte und damit keinen Korrekturbedarf im Immobiliensektor auf, und die Exportindustrie ist breit diversifiziert und hat in den letzten Jahren ihre Wettbewerbsfähigkeit auch in den aufstrebenden Schwellenländern bewiesen. Gerade KMU erweisen sich immer wieder als flexibel und anpassungsfähig bezüglich neuer Situationen.

Dies dürfte es der Schweiz erlauben, den nächsten Aufschwung aus einer Position der relativen Stärke heraus anzutreten.

6.3 Finanzpolitische Ausgangslage und Perspektiven

Der Bundeshaushalt zeigt sich vor der Krise in robuster Verfassung: Nach der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 konnten die strukturellen Defizite rasch beseitigt werden und in den wirtschaftlich guten Jahren 2006-2008 wurden grosse Überschüsse erwirtschaftet und die Bundesschulden deutlich reduziert.

Diese finanzpolitische Ausgangslage war im Hinblick auf die bisherigen Stabilisierungsmassnahmen vorteilhaft: Der ursprünglich im Voranschlag 2009 vorgesehene strukturelle Überschuss hat dem Bund zusätzlichen finanzpolitischen Handlungsspielraum geboten. Mit den Mehrausgaben im Rahmen der ersten und zweiten Stufe wurde dieser Handlungsspielraum vollständig ausgeschöpft. Nicht berücksichtigt ist dabei allerdings ein allfälliger weiterer Einbruch der Einnahmen, der nicht unmittelbar im Zusammenhang mit der Konjunktur steht (insbesondere bei der Verrechnungssteuer). Auch hier erweist sich die Schuldenbremse jedoch als konjunkturpolitisch vorteilhaft: Sollte es infolge eines solchen Einnahmeneinbruchs zu einer Überschreitung der höchstzulässigen Ausgaben kommen, würde das Ausgleichskonto entsprechend belastet. Der Stand des Ausgleichskontos (das „Gedächtnis“ der Schuldenbremse) ist aufgrund früherer Unterschreitungen der Vorgaben der Schuldenbremse derzeit relativ hoch. Eine Belastung würde daher kaum einen Fehlbetrag im Ausgleichskonto verursachen, womit keine (prozyklischen) Korrekturen auf der Ausgabenseite notwendig wären. Die Erfahrungen zeigen, dass im Wirtschaftsabschwung die Einnahmen tendenziell überschätzt werden.

Die Aussichten auf die folgenden Jahre sind düsterer: Gemäss aktuellen Schätzungen besteht im Voranschlagsjahr 2010 noch kein Korrekturbedarf gegenüber den Vorgaben der Schuldenbremse. In den Finanzplanjahren beträgt er jedoch zwischen 2 und 3 Mrd. CHF. Neben den verschlechterten wirtschaftlichen Aussichten sind dafür auch die Einnahmenausfälle infolge der sich abzeichnenden Steuerreformen verantwortlich (Ausgleich der Folgen der kalten Progression, Mehrwertsteuerreform, Familienbesteuerung).

Die Umsetzung dieses Korrekturbedarfs hängt stark von konjunkturpolitischen Erwägungen ab. Sollten sich die Aussichten weiter verdüstern, ginge von einer Bereinigung ein prozyklischer Impuls aus, so dass eine vorübergehende Überschreitung des Ausgabenplafonds (in Form ausserordentlicher Ausgaben gemäss Schuldenbremse) als stabilitätspolitische Massnahme zu prüfen ist. Bei einem schnellen Wiederaufschwung wäre die Bereinigung konjunkturpolitisch indessen vertretbar. In beiden Fällen wird der Bund aber mit der Frage der mittelfristigen (einnahmen- oder ausgabenseitigen) Schliessung der finanziellen Lücke konfrontiert sein. Von Bedeutung ist dabei insbesondere die Frage, ob die derzeitige Krise strukturelle Veränderungen nach sich ziehen wird (z.B. im Finanzsektor), womit ebenfalls dauerhaft Einnahmensubstrat verloren gehen könnte.

Der Bundesrat hat seine Finanzpolitik auf zwei langfristige Ziele ausgerichtet: Nominelle Stabilisierung der Verschuldung und Begrenzung des Ausgabenwachstums. Trotz ihrem langfristigen Fokus dürfen die beiden Ziele bei der Gestaltung der Stufe 3 nicht aus den Augen gelassen werden:

- Damit ausserordentliche Ausgaben nicht zu einem permanenten Schuldenanstieg führen, müssen sie mittelfristig durch Überschüsse kompensiert werden. Das Parlament hat diesen Grundsatz mit der Ergänzungsregel zur Schuldenbremse im Gesetz verankert. Bei der

Bemessung des ausserordentlichen Zahlungsbedarfs für die 3. Stufe muss somit der mittelfristigen finanzpolitischen Tragbarkeit die notwendige Aufmerksamkeit zukommen.

- Die zur Stabilisierung vorgenommenen Massnahmen dürfen keinen dauerhaften Anstieg des Ausgabenwachstums nach sich ziehen. Entsprechende Ausgaben müssen also strikt temporärer Natur sein. Massnahmen, bei denen sich ein Wiederausstieg aus heutiger Sicht als schwierig erweist, sind unbedingt zu vermeiden, sonst würden sie bei der Rückkehr zur finanzpolitischen Normalität notgedrungen andere Ausgabenbereiche verdrängen.

6.4 Stossrichtungen für allfällige weitere Massnahmen der Stabilisierungspolitik

Die bisherigen Massnahmen in den Stufen 1 und 2 waren so konzipiert, dass sehr rasch Projekte realisiert werden konnten und dass diese innerhalb des Ausgabenplafonds blieben, den die Schuldenbremse vorgab. Entsprechend resultierten Pakete mit einer grossen Anzahl von Einzelmassnahmen vor allem budgetärer Natur, die sofort ausgelöst werden konnten. Die meisten Massnahmen lagen im Infrastruktur- und Energiebereich im weitesten Sinne. Die Pakete stimulierten daher in erster Linie den Bau.

Die Ausgangslage für die Stufe 3 ist aber grundsätzlich anders. Im Rahmen einer schweren Rezession verschiebt sich die volkswirtschaftlich sinnvolle Zielrichtung der Massnahmen. Es geht nicht mehr nur um die Überwindung einer konjunkturellen Delle, sondern darum, wie die Wirtschaft wieder zum Wachstum zurückfinden kann. Auch aufgrund des in den letzten Jahren eingeschlagenen Wegs der Wachstumspolitik des Bundes, braucht es in der Schweiz keine umfassenden Veränderungen.

Eine konsequente Stabilisierungspolitik muss auch prozyklische Massnahmen während eines ungünstigen Zeitpunktes verhindern. So ist es beispielsweise möglich, dass in einem wirtschaftlichen Abschwung Abgabehöhen oder Ausgabekürzungen die Rezession verstärken. Damit können sie andere Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung neutralisieren bzw. die Kaufkraft schwächen.

Vor diesem Hintergrund sollte die dritte Stufe eher wenige Massnahmen enthalten. Diese sollen nicht auf eine teure und wenig effektive Stärkung der Nachfrage auf breiter Ebene abzielen, sondern eine gezielte Abfederung der Effekte für die besonders Betroffenen anstreben. Wenn auch auf Nachfrageförderung gesetzt werden soll, dann nur vereinzelt und gezielt im Sinne einer Stabilisierung der Nachfrage dort, wo sie besonders stark einzubrechen droht.

Was die Komponenten der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage betrifft, liegt der Schwerpunkt der zu prüfenden Massnahmen für Stufe 3 beim Konsum. Diese wichtigste Nachfragekomponente sollte 2009 die Wirtschaft noch stützen, wird aber spätestens 2010 mit der starken Verschlechterung der Arbeitsmarktlage zunehmend bremsend wirken. Der Bau steht in der Stufe 3 nicht im Zentrum, da (i) die Stufen 1 und vor allem 2 hier den Schwerpunkt hatten und einzelne der Massnahmen noch bis ins 2010 hineinwirken, (ii) die expansive Geldpolitik ein für den Bau sehr günstiges Zinsumfeld geschaffen hat und (iii) die Infrastruktur in der Schweiz in einem so guten Zustand ist, dass im Gegensatz zu anderen Ländern weder ein grosser Nachholbedarf noch rasch realisierbare grosse Projekte bestehen; dies gilt insbesondere, wenn diese Projekte eine akzeptable volkswirtschaftliche Rentabilität aufweisen sollen. Ebenfalls nicht im Zentrum der Massnahmen stehen die Exporte. Der wichtigste Grund ist, dass in diesem Bereich auf Bundesebene Instrumente zur kurzfristigen Unterstützung fehlen. Das hier wirksame Instrument der expansiven Geldpolitik mit ihrer Rückwirkung

auf den Wechselkurs setzt die SNB schon sehr weitgehend ein. Zusätzlich wird kurz- und mittelfristig auch die in der Stufe 1 beschlossene Stärkung der Exportförderung und die in Stufe 2 beschlossene Erweiterung der Versicherungsleistungen der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) eine Stütze sein. Mittel- und längerfristig unterstützt der Bund die Exporte aber natürlich mit der aktiven Aussenwirtschaftspolitik, wo gerade auch im Bereich der Freihandelsabkommen einige Fortschritte erzielt werden konnten (Japan) und wichtige Projekte (z. B. Russland, China) aufgegleist sind.

Laut den aktuellen Prognosen wird 2009 und 2010 zudem mit einem markanten Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen sein. Die Einkommen der Stellensuchenden sind 2010 weitgehend durch die Leistungen der Arbeitslosenversicherung abgedeckt. Mittelfristige Probleme ergeben sich hingegen bei den jungen Arbeitnehmern (Berufseinsteigern) und Stellensuchenden mit niedriger Qualifikation. Bei verschlechtertem Arbeitsmarkt wird auch eine Wiedereingliederung schwieriger. Daher wird es wichtig sein, dass am Ziel der effizienten Wiedereingliederung festgehalten wird, damit die Menschen wann immer möglich im Arbeitsmarkt bleiben. Ein Ausstieg aus dem Arbeitsmarkt ist oft sehr schwer wieder rückgängig zu machen. Aufgrund der besonderen Lage sind darüber hinaus gezielte Massnahmen zur Erleichterung des Berufseinstiegs notwendig. Junge Erwachsene sollen nach der Berufsbildung möglichst in der Anstellung bleiben können oder zumindest in den Genuss einer Einstiegshilfe in den Arbeitsmarkt kommen. Massnahmen im Bereich der Langzeitarbeitslosigkeit sollen die Gefahr einer Aussteuerung vermindern und die Möglichkeit für einen Zwischenverdienst geben.

Vor diesem Hintergrund würde sich eine allfällige 3. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen an drei Stossrichtungen ausrichten:

- Stossrichtung 1: Massnahmen zur Vermeidung oder Eindämmung prozyklischer Entschiede
- Stossrichtung 2: Massnahmen zur Vermeidung zusätzlicher Arbeitslosigkeit
- Stossrichtung 3: Fortsetzung der Wachstumspolitik und Massnahmen zur Promotion des Wirtschaftsstandortes

Zudem sollte im Rahmen von flankierenden Arbeiten weiterhin laufend beobachtet werden, ob eine Kreditklemme droht und welche Massnahmen ggf. dagegen ergriffen werden müssten.

6.5 Stossrichtung 1: Massnahmen zur Vermeidung oder Eindämmung prozyklischer (rezessionsverstärkender) Entschiede

Neben einer wettbewerbsorientierten Wachstumspolitik basierte die erfolgreiche Wirtschaftspolitik des Bundes der letzten Jahre nicht zuletzt auf einer Finanzpolitik, die haushälterisch mit den Mitteln umgeht und – was das Konjunkturelle betrifft – gleichzeitig als stark wirkender automatischer Stabilisator ausgestaltet wurde. Mit der Einführung der Schuldenbremse und auch mit der Anpassung der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung wurden wesentliche Elemente der Finanzpolitik des Bundes explizit so ausgestaltet, dass sie in der Rezession automatisch stimulierend wirken und im Boom ebenso automatisch bremsend. Damit wurden die Lehren aus den konjunkturell schwierigen 90er-Jahren gezogen, als die Fiskalpolitik oft prozyklisch agieren musste. Die rasche Auslösung der beiden ersten Stufen der Stabilisierungsmassnahmen war auch dadurch möglich, dass die Schuldenbremse einen klar definierten finanzpolitischen Spielraum vorgab. Dieser Spielraum wurde für das Budget 2009 voll-

ständig genutzt, und damit wirkte dieser automatische Stabilisator im grösstmöglichen Ausmass.

Die grundsätzliche konjunkturpolitische Philosophie der stabilisierenden Finanzpolitik sollte auch 2010 beibehalten werden. Im Zentrum wird dabei vor allem die Vermeidung prozyklischer und damit die Krise verstärkender Entscheide in der Finanzpolitik stehen. Bei der Planung und Evaluation von Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung darf nämlich nicht nur an die oft geforderten aktiven finanzpolitischen Massnahmen gedacht werden. Eine konsequente Stabilisierungspolitik muss auch prozyklische Massnahmen während eines ungünstigen Zeitpunktes verhindern.

So ist es beispielsweise möglich, dass in einem wirtschaftlichen Abschwung die Einführung und Umsetzung von neuen Gesetzen, Verordnungen oder Regelungen die Rezession verstärken. Auch wenn sie langfristig notwendig sind, können sie – sofern sie zu einem ungünstigen Zeitpunkt in Kraft treten – in der kurzen Frist rezessionsverstärkend wirken und dadurch andere Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung neutralisieren. In einer Rezession sollten folglich Abgabenerhöhungen oder Ausgabekürzungen möglichst vermieden werden. Erste Stossrichtung der 3. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen ist deshalb, solche prozyklischen Entscheide zu vermeiden. Diese „passiven“ Massnahmen können beispielsweise die Verschiebung von geplanten Abgaben-, Gebühren- oder Steuererhöhungen von den Krisen Jahren 2009 und 2010 in den nächsten Aufschwung umfassen. Sie wirken ähnlich wie ein stimulierender Konjunkturimpuls.

Dass dies notwendig ist, zeigt die Tatsache, dass für das konjunkturell schwierige Jahr 2010 eine Reihe von grösseren prozyklischen Entscheidungen vorgesehen sind, welche die Rezession zu verschlimmern drohen.

Dort, wo es nicht möglich ist, dies über institutionelle Anpassungen zu vermeiden, soll geprüft werden, den dadurch ausgelösten Nachfragerückgang gezielt abzufedern. Der absehbare Einbruch der verfügbaren Einkommen könnte beispielsweise durch eine gezielte Stützung des Konsums gemindert werden. Sollten derartige Massnahmen ergriffen werden, gilt es zu beachten, dass vor allem Haushalte mit tiefem Einkommen, welche die Krise voraussichtlich besonders hart treffen wird, unterstützt werden. Dadurch wird, wie die Analyse im vorangegangenen Kapitel zeigt, auch aus konjunktureller Perspektive der grösste Effekt erzielt.

6.6 Stossrichtung 2: Massnahmen zur Vermeidung zusätzlicher Arbeitslosigkeit

Wegen des tiefen Einbruchs des Wachstums im laufenden Jahr und der voraussichtlich nur sehr langsamen Erholung im Jahre 2010 wird die Arbeitslosigkeit sehr rasch und auf seit den 90er Jahren nicht mehr erreichte Grössenordnungen ansteigen. Die Expertengruppe des Bundes prognostiziert für 2010 eine durchschnittliche Arbeitslosigkeit von 5,2%, was über 200'000 Arbeitslosen entspricht.

Die wichtigste Zielsetzung der zweiten Stossrichtung ist die Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit. Die Massnahmen sollen dafür sorgen, dass möglichst wenige Personen durch diese Rezession in die Langzeitarbeitslosigkeit gedrängt werden. Ein solcher Anstieg droht vor allem dann, wenn die Erholung nur sehr zögerlich in Gang kommt und die Beschäftigung erst im Jahre 2011 oder gar später wieder merklich anzuziehen beginnt. Langzeitarbeitslose, die ihren Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung voll ausgeschöpft haben (sog. Ausge-

steuerte), verlieren nochmals deutlich an Kaufkraft und riskieren u.U. sogar, von Sozialhilfe abhängig zu werden.

Auch gilt es zu vermeiden, dass Jugendliche wegen eines Mangels an Ausbildungsplätzen oder fehlender Beschäftigungsmöglichkeiten nach der Ausbildung den Einstieg in die Erwerbswelt nicht finden. Bereits heute zeichnet sich die hohe Konjunktursensitivität der 20-24-Jährigen ab. Gemessen am Niveau der Gesamtarbeitslosigkeit ist die Arbeitslosenquote der Jugendlichen (April 2009: 5,2%) überdurchschnittlich hoch. Auf dem Lehrstellenmarkt hingegen ist der Wirtschaftsabschwung noch kaum bemerkbar. Das Lehrstellenangebot konnte in den letzten Jahren sukzessive erhöht werden. Zudem wurden zusammen mit den Kantonen und den Organisationen der Arbeitswelt zielgerichtete Instrumente (Case Management Berufsbildung, Lehrstellenförderer, Aufbau von Lehrbetriebsverbänden, Attestausbildungen etc.) aufgebaut, welche jederzeit intensiviert werden können. In vielen Kantonen ist die Zahl der Jugendlichen, welche auf den Lehrstellenmarkt treten, seit 2008 rückgängig. Ziel muss es sein, dass Bund, Kantone und Organisationen der Arbeitswelt sich weiterhin gemeinsam für ein ausreichendes Lehrstellenangebot einsetzen (Richtgrösse: 75'000 abgeschlossene Lehrverträge).

Im internationalen Vergleich bietet die Arbeitslosenversicherung mit der Arbeitsmarktvermittlung, den arbeitsmarktlichen Massnahmen und den Taggeldern gute Leistungen. Je nach Entwicklung könnten aber diese Instrumente nicht genügen. Zusätzliche Massnahmen könnten für bestimmte Risikogruppen (stellenlose junge Erwachsene, Minderqualifizierte oder Langzeitarbeitslose) notwendig sein.

Allfällige zusätzliche Massnahmen sollten aus zwei Gründen ausserhalb des ALV-Budgets finanziert werden. Erstens befindet sich die Arbeitslosenversicherung in einem schlechten finanziellen Zustand (heutige Verschuldung: 4,08 Mrd. CHF, mit massiver Zusatzverschuldung bis 2010). Ihre Schulden werden im nächsten Jahr die gesetzliche Grenze überschreiten, die den Bundesrat zu einer Beitragserhöhung zwingt. Zweitens kann es bei zusätzlichen Massnahmen zu einem Zielkonflikt kommen zwischen dem Anliegen der Arbeitslosenversicherung einerseits, ihre Massnahmen auf eine rasche Wiederintegration auszurichten, und andererseits der Notwendigkeit, vorübergehend arbeitslose Personen zu beschäftigen, weil rezessionsbedingt zu wenig Arbeitsplätze zur Verfügung stehen. Eine Finanzierung ausserhalb des Budgets der Arbeitslosenversicherung stellt sicher, dass diese Massnahmen befristet sind und nach einer Übergangszeit wieder abgeschafft werden.

6.7 Stossrichtung 3: Fortsetzung der Wachstumspolitik und Massnahmen zur Promotion des Wirtschaftsstandortes

Die Schweiz hat heute nicht zuletzt dank wirtschaftspolitischer Reformen und Investitionen in den Bildungs- und Forschungsbereich mit weniger Ungleichgewichten und Korrekturbedarf zu kämpfen als viele andere OECD-Länder. Diese Reformen sind Ausfluss der seit einigen Jahren verfolgten Wachstumspolitik, die mit zahlreichen Massnahmen den Wirtschaftsstandort Schweiz gestärkt hat.

Es gilt deshalb, neben kurzfristig ausgerichteten Massnahmen die mittel- oder längerfristig orientierte Wachstumspolitik auch in der Krise mit Nachdruck voranzutreiben. Damit soll der Standort Schweiz weiter gestärkt und die Schweiz in die Lage versetzt werden, vom Aufschwung nach der Krise möglichst stark profitieren zu können. Im Frühjahr 2008 hat der Bundesrat hier mit der Wachstumspolitik 2008-2011 ein ehrgeiziges Programm vorgelegt, das die Realisierung weiterer Massnahmen in der laufenden Legislaturperiode zum Ziel hat.

Wie dort angekündigt, wird der Bundesrat Ende 2009 über mögliche weitere, längerfristig orientierte wachstumspolitische Massnahmen befinden. Dabei sind auch allfällige Massnahmen zur Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit des Finanzplatzes Schweiz und zur Verbesserung der diesbezüglichen Rahmenbedingungen zu prüfen.

Neben dieser weiteren Pflege der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen soll im Zusammenhang mit den kurzfristigen Stabilisierungsmassnahmen geprüft werden, wie der gute Standort Schweiz noch besser bekannt gemacht werden kann. Dies vor allem im Rahmen von verstärkten Exportförderungsmassnahmen, die unter anderem auch die Vorzüge der zusätzlichen Möglichkeiten ins Zentrum stellen, die sich aus dem laufend ausgebauten Netz von Freihandelsverträgen ergeben. Dabei geht es vor allem auch darum zu zeigen, dass die Schweiz ein attraktiver Standort für zahlreiche Branchen ist, die bisher noch nicht so im Zentrum der Wahrnehmung des Exportlandes Schweiz lagen. Dies ist umso wichtiger, als der Beitrag des Finanzsektors zum BIP zumindest in naher Zukunft schrumpfen und das Angebot an Arbeitsplätzen reduziert werden dürfte.

Die Volkswirtschaft Schweiz ist daher mit gezielten Massnahmen auf die Zukunft auszurichten.

6.8 Flankierende Arbeiten zu den Kreditkonditionen

In der Botschaft zur 2. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen wurde festgehalten, dass die Verwaltung mit einer Arbeitsgruppe, die auch Vertreter der SNB sowie von Unternehmen und Banken enthält, die Kreditkonditionen genauer beobachten soll. Damit soll die Gefahr einer sogenannten Kreditklemme (credit crunch), wie sie in einer Reihe von OECD-Ländern droht, eingeschätzt werden. Eine solche liegt vor, wenn Kredite für Unternehmen generell und flächendeckend, d.h. nicht nur in einzelnen Branchen oder für bestimmte Unternehmensgrößen oder Laufzeiten durch die Banken nicht mehr zur Verfügung gestellt werden, obwohl entsprechende Nachfrage der Unternehmen zu aktuellen Finanzierungsbedingungen, die marktbasierend sind und dem aktuellen Kreditrisiko Rechnung tragen, vorhanden ist.

Bis heute zeigen die verfügbaren Daten für die Schweiz nach wie vor keine Anzeichen für einen solchen Stillstand des Kreditmarktes. Für den Fall, dass sich die Situation hier verschlechtert, wird geprüft, ob mit gezielten Massnahmen das Problem gelindert werden könnte. Im Bereich der Exportfinanzierung dürften die in Stufe 2 beschlossenen Massnahmen zur temporären Ausweitung der Tätigkeiten der SERV eine gewisse Linderung bringen. Es wird laufend weiter geprüft, ob hier Zusätzliches möglich wäre.

In der Botschaft zur 2. Stufe wurde angekündigt zu prüfen, ob den Bürgschaftsgenossenschaften die Verbürgungslimite von 0,5 Millionen vorübergehend auf 1 Million angehoben werden kann. Das Projekt bestand in der Prüfung der kurzfristigen Machbarkeit dieses Vorschlags und seiner finanziellen und betrieblichen Konsequenzen sowie der Risikoausweitungen für den Bund. Die Prüfung hat gezeigt, dass eine Verdoppelung der Verbürgungslimite von den privatwirtschaftlichen Bürgschaftsgenossenschaften alleine nicht getragen werden könnte. Eine Erhöhung der Limite setzte kurzfristig eine starke Verstärkung der Ressourcen sowie eine umfangreiche Rekapitalisierung der Bürgschaftsgenossenschaften durch den Bund voraus. Angesichts der heutigen gewerblichen Ausrichtung des Bürgschaftswesens und seiner Fokussierung auf Kleinunternehmungen, würde das System bei einer Limitenerhöhung rasch mit Projekten industrieller Grösse konfrontiert, für welche Erfahrungs- und Referenzwerte fehlen.

Zudem wäre die geprüfte Ausweitung des Bürgschaftswesens keine Massnahme, die gemäss bisherigen Vorgaben zeitlich befristet werden könnte. Eine Ausweitung des Bürgschaftswesens müsste vielmehr als Daueraufgabe mit erheblicher Ausweitung des finanziellen Engagements des Bundes verstanden werden.

Gleichzeitig kann festgestellt werden, dass der heutige Plafond (die Höhe des maximalen Bürgschaftsvolumens) für das gesamte Bürgschaftssystem bei 600 Millionen liegt. Die Bürgschaftsgenossenschaften haben bis Ende 2008 Bürgschaften in einer Gesamthöhe von rund 147 Millionen gewährt. Die heute angefragten Limiten liegen in der Regel zwischen 150'000 und 300'000. Eine Limite von 500'000 ist für Kleinunternehmungen ausreichend. Damit können unter den heutigen Rahmenbedingungen gerade auch kleinere Unternehmungen noch genügend unterstützt werden.

6.9 Ausblick

Die Weltwirtschaft ist vor rund einem Jahr in einen Konjunkturabschwung geraten, der sich zunehmend zu einer eigentlichen Wirtschaftskrise gewandelt hat. Von der Schärfe und Geschwindigkeit, mit der sich die Situation verschlechterte, wurden die meisten Konjunkturbeobachter überrascht. In der Zwischenzeit ist keine Normalisierung eingetreten und die Unsicherheit bleibt dementsprechend gross. Die Krise ist in der Schweiz gegenüber den grossen Volkswirtschaften in Europa und Amerika zeitverschoben eingetreten. Beide Entwicklungen sprechen für die vom Bundesrat gewählte stufenweise Reaktion der Schweizer Stabilisierungspolitik.

In diesem Lichte erscheint eine Entscheidung über die Auslösung einer allfälligen dritten Stufe von Stabilisierungsmassnahmen im Juni 2009 sinnvoll: Zu diesem Zeitpunkt verfügen wir über aktualisierte Prognosen und Vorlaufindikatoren zum Wirtschaftsverlauf im Jahr 2010. Im Falle einer Entscheidung für zusätzliche Massnahmen wäre noch genügend Zeit vorhanden, um allfällige Gesetzesänderungen dem Parlament in der Herbstsession resp. Wintersession vorzulegen. Auch für die Vorbereitung von eventuellen zusätzlichen Ausgaben und die damit verbundene Koordination mit den Kantonen würde zwar knapp aber hinreichend Zeit zur Verfügung stehen.

Entscheidend für den Erfolg einer allfälligen 3. Stufe müssen aber die Inhalte sein. Im vorliegenden Bericht wurden die Kriterien aufgezeigt, welche mögliche Massnahmen erfüllen müssen, damit jeder eingesetzte Franken eine möglichst grosse konjunkturelle Wirkung entfaltet. Dabei darf der kurzfristige Erfolg nicht zu Lasten der langfristigen Wachstumschancen gehen. Massnahmen, die stark verzerrend auf die Märkte wirken oder die öffentlichen Finanzen dauerhaft und drastisch verschlechtern, sollen vermieden werden. Aus diesem Grunde wird im vorliegenden Bericht davon abgeraten, aus konjunkturellen Gründen grundlegende Neuausrichtungen der staatlichen Aktivität, beispielsweise in Richtung einer Industriepolitik, vorzunehmen.

Wir haben dargelegt, dass die in den letzten Jahren verfolgte wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik dazu beigetragen hat, dass die Schweizer Wirtschaft im internationalen Vergleich in einer robusten Verfassung in diese Krise eintritt. Dieser Weg soll mit Nachdruck fortgesetzt werden, indem in der Wachstumspolitik weitere Schritte unternommen werden. Dies soll die langfristige Prosperität unseres Landes erhalten und optimale Rahmenbedingungen für den Wiederaufschwung schaffen.