



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement EVD

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO
Kommunikation

Referat

Weltwirtschaft gleich Schuldenwirtschaft?

Jean-Daniel Gerber

Staatssekretär und Direktor SECO¹

KOF-Prognosetagung Herbst 2010

Zürich

20. September 2010

¹ Dieses Referat wurde in Zusammenarbeit mit Frank Schmidbauer, Direktion für Wirtschaftspolitik, SECO, erarbeitet.

Sehr verehrte Damen und Herren

Herzlichen Dank für die Gelegenheit, heute vor diesem erlauchten Publikum von Wirtschaftsfachleuten sprechen zu dürfen.

Zur konjunkturellen Tagesaktualität und den Prognosen werde ich mich in der nächsten halben Stunde nicht gross äussern, da Sie hierzu ja bereits von den KOF-Experten umfassend und kompetent informiert worden sind.

Nur so viel: Mir scheint unter den Konjunkturauguren verschiedenster Provenienz (Banken, Forschungsinstitute, Verwaltung) ein gewisser Konsens darüber zu bestehen, dass trotz vieler positiver Tendenzen über die letzten zwölf Monate die weltwirtschaftlichen Perspektiven für die kommenden Jahre keineswegs rosig, sondern bestenfalls gemischt eingeschätzt werden.

Eine geradlinige Rückkehr zu einem stabilen Wirtschaftsaufschwung erwartet meines Wissens derzeit kaum jemand. Dies ist auch nicht verwunderlich, hält man sich vor Augen, dass die historische Finanz- und Wirtschaftskrise dank enormer geldpolitischer Impulse und riesiger Konjunkturprogramme zwar fürs Erste überwunden werden konnte, wichtige Probleme aber noch nicht gelöst sind.

Weltweite Verschuldungsprobleme: Wie kam es dazu?

Hierzu zählt aus meiner Sicht – wie Sie dem Referatstitel entnehmen können – insbesondere die Tatsache, dass viele Volkswirtschaften mit enormen Verschuldungsproblemen konfrontiert sind. Die globale Finanzkrise war im Kern eine Schuldenkrise, verursacht durch immer höhere Schulden des Staates, der privaten Haushalte und Unternehmen – insbesondere der Banken. Diese Tendenzen erstreckten sich mindestens über die vergangenen zehn Jahre.

Beispielsweise haben sich etwa in den USA die Schulden der gesamten Volkswirtschaft (öffentlicher und privater Sektor) in Relation zum Bruttoinlandprodukt (BIP) seit 1980 (150%)

annähernd verdoppelt (300% 2009). In vielen weiteren Ländern zeigt sich ein ähnliches Bild. Häufig war die Verschuldungsdynamik im letzten Jahrzehnt (ab 2000) besonders ausgeprägt. Erfreulicherweise zählt die Schweiz zu den Ausnahmen (im späteren Teil des Referats mehr dazu).

Hinter dem internationalen Trend einer steigenden Verschuldung auf allen Ebenen (Staat wie Private) stehen verschiedene **Ursachen**.

- Einen wesentlichen Faktor bilden gezielte **staatliche Anreize**. Denken Sie an die vielfältigen steuerlichen Regelungen, die sowohl Unternehmen als auch private Haushalte zur Verschuldung geradezu ermuntern. Ein typisches Beispiel sind die steuerlichen Abzugsmöglichkeiten für Schuldzinsen, welche in vielen Ländern möglich sind. Insbesondere das Ziel der **Wohneigentumsförderung** wurde in vielen Ländern seit langer Zeit offensiv unterstützt. In Amerika legte Präsident Franklin D. Roosevelt bereits 1938 im Rahmen seiner „New Deal“-Politik den Grundstein für die staatlich unterstützte Hypothekenvergabe an breite Bevölkerungsschichten. Die daraus entstandenen Hypothekenbanken Fannie Mae und Freddie Mac haben vielen Amerikanern den (Alp)Traum vom eigenen Haus finanziert. Ein diesbezüglich fataler politischer Entscheid erfolgte 1992, als im Rahmen des *Federal Housing Enterprise Financial Safety and Soundness Act* unter anderem verfügt wurde, dass Fannie Mae und Freddie Mac die Anforderungen an die Schuldnerbonität senkten.
- Aber auch die **Wirtschaftspolitik auf der makroökonomischen Ebene** hat dazu beigetragen, Schulden „salonfähig“ zu machen. Insbesondere nachfrageseitig angehauchte Konzepte geben der Geld- und Finanzpolitik eine wichtige Rolle in der Konjunkturbeeinflussung. Rezessionen sollen durch tiefe Zinsen und temporär höhere Staatsschulden bekämpft werden. Grundsätzlich ein sinnvolles Konzept. Im

praktischen politischen Alltag stellte sich aber oft das Problem einer Asymmetrie: Während höhere Staatsdefizite im Abschwung leicht zustande kamen, fiel es umso schwerer, diese im Aufschwung wieder abzubauen.

- Besonders wichtig ist, die Rolle der Zinsen zu veranschlagen. Die internationale Geldpolitik war im zurückliegenden Jahrzehnt durch eine **ausgeprägte Niedrigzinspolitik** gekennzeichnet. Weil die strikte Stabilitätspolitik der 80er und frühen 90er Jahre die Inflation in vielen Ländern nachhaltig einzudämmen vermochte, gingen viele Notenbanken – vor allem die Fed, aber nicht nur – dazu über, das geldpolitische Gaspedal zu treten, um die wirtschaftliche Expansion zu stützen und drohende Krisen an den Finanzmärkten durch Liquidität und tiefe Zinsen zu ersticken. Das Resultat war die ungewöhnlich lange Phase extrem tiefer Realzinsen, die wir über die letzten zehn Jahre gesehen haben. Auch diesmal hat sich die Erfahrung der Wirtschaftsgeschichte bestätigt, dass zu tiefe Zinsen über einen längeren Zeitraum Fehlentwicklungen in der Finanzsphäre (Kreditboom, Blasen an den Assetmärkten) begünstigen.
- Zu den falschen politischen Weichenstellungen (gewissermassen der Nährboden) für eine hohe Schuldenattraktivität kamen dann die mittlerweile hinlänglich bekannten **Probleme im Finanzsektor** selber als verstärkendes Element hinzu. Ich erwähne als Stichworte nur das Versagen vieler Finanzinstitute bei der Risikomessung und -steuerung sowie schlecht konzipierte Vergütungsanreize (starke Kurzfristorientierung). Viele Finanzinstitute erhöhten zur Renditesteigerung den Fremdfinanzierungsgrad (*leveraging*) unter Eingehung hoher Risiken. (Zur Verdeutlichung: Hatte das Verhältnis von Schulden zu Eigenkapital bei den 20 grössten US-Banken 1995 noch 18:1 betragen, kletterte es bis 2007 auf 31:1.) Die technologischen Innovationen, namentlich die hochkomplexen strukturierten Produkte, mögen die Fehlentwicklungen zwar begünstigt haben, weil sie sowohl

den Finanzinstituten selber als auch den Regulatoren einen transparenten Überblick nahezu verunmöglichten. Die Finanzmärkte deswegen pauschal zu verdammen, würde aber das Kind mit dem Bade ausschütten.

Zusammengefasst haben Schulden über eine lange Zeit einen fundamentalen Imagewandel erfahren. Galten Schuldner lange als gesellschaftlich anrüchig – im Grossbritannien des 18. und 19. Jahrhunderts waren Schuldner (gemäss den Romanen von Charles Dickens) noch ins Gefängnis geworfen worden –, wurden Schulden und „auf Pump leben“ in den letzten Jahrzehnten zunehmend positiv interpretiert, gewissermassen als Ausdruck dynamischer Wirtschaftskraft verstanden. Immer mehr gewann die Meinung Oberwasser, dass der Schuldner im Gegensatz zum kleinkrämerischen Sparer mit seiner Ausgabenfreude aktiv die Wirtschaft ankurbelt.

Kriterien zur Verschuldungsbeurteilung

Aber warum soll dieser Trend zur Verschuldung überhaupt ein Problem sein? Wie bei vielen Dingen des Lebens gilt auch hier: Auf die Dosis kommt es an! So wäre es komplett falsch, Verschuldung per se zu verteufeln. Vielmehr ist eine kontrollierte Verschuldung ein ökonomisch zweckmässiges, für eine effiziente und leistungsfähige Wirtschaft unverzichtbares Instrument. Wären Konsum und Investitionen immer nur aus eigenem Einkommen möglich, würden viele wirtschaftliche Transaktionen unterbleiben. Die meisten Eigenheimkäufer und Unternehmer wären ohne Fremdfinanzierung lahmgelegt.

Gefährlich wird es hingegen bei einer Überdosis, das heisst wenn die Verschuldungsdynamik ausser Kontrolle gerät. Steigt die Verschuldung eines Haushalts, eines Unternehmens oder des Staates über längere Zeit stärker als das jeweilige Einkommen respektive die Wirtschaftsleistung, sollten die roten Warnlampen aufleuchten.

Zur Beurteilung der Verschuldungssituation gibt es eigentlich klare **Kriterien** (resp. Obergrenzen). Denken Sie etwa an die Faustregel für potenzielle Hauskäufer in der Schweiz, dass

Schuldendienst – gerechnet nicht zu aktuellen Tiefzinsen, sondern langjährigen Durchschnittszinsen – und sonstige Kosten höchstens ein Drittel des Einkommens ausmachen dürfen.

Die SNB äussert in jüngster Zeit vermehrt die Besorgnis, dass diese Regel im derzeitigen Umfeld womöglich nicht konsequent genug eingehalten werde, d.h. Banken zu grosszügig Kredit vergeben. Völlig klar ist aber, dass am US-Hypothekenmarkt, namentlich im *Subprime*-Segment, solche Regeln im Vorfeld der Krise von den Finanzakteuren komplett ignoriert wurden.

Auch für die öffentlichen Haushalte gäbe es Verschuldungskriterien. Ich denke etwa an die Maastricht-Obergrenzen für die Eurozone: jährliche Defizitquote maximal 3% (des BIP), Verschuldungsquote maximal 60% (des BIP). Andere Kriterien setzen an der Zinsbelastung an (Zinszahlungen in Prozent der Staatseinnahmen oder in Prozent der Exporterlöse). Je grösser der Anteil der Einnahmen, der für Zinszahlungen draufgeht, desto enger wird der finanzielle Spielraum.

Die öffentlichen Finanzen der meisten OECD-Länder erfüllen diese Kriterien derzeit bei weitem nicht. Im Gefolge der Finanzkrise und der damit verbundenen Stützungsprogramme stieg die Defizitquote über alle OECD-Länder zusammengenommen von 1,2% 2007 auf fast 8% 2009. Die Staatsschuldenquote erhöhte sich allein im letzten Jahr um über 10 Prozentpunkte (von knapp 80 auf gut 90% des BIP), bis 2011 rechnen die Prognosen mit einem Anstieg auf 100%. Die Zinsbelastung stieg damit in vielen Ländern weiter an, dies gar in einem Umfeld extrem tiefer Zinsen, die eigentlich in Zukunft bloss steigen können.

Ausblick: *Deleveraging* bringt grosse Herausforderungen für die Weltwirtschaft

Wo stehen wir im Moment? Etwas überspitzt ausgedrückt, hat die weltweite Wirtschaftspolitik bislang auf die Finanzkrise, die im Kern eine Verschuldungskrise des privaten Sektors war, mit

weiteren Schulden reagiert, sei es direkt durch die schuldenfinanzierten Konjunkturprogramme, sei es indirekt durch die Liquiditätsschwemme und Tiefzinsen der Notenbanken.

Verstehen Sie mich nicht falsch: Ich teile die Einschätzung der Mehrheit der ökonomischen Fachwelt, dass diese Rettungsmassnahmen nötig und sinnvoll waren, um die Risiken einer noch gravierenderen Krise einzudämmen. Nur sind damit die grundlegenden Probleme noch nicht gelöst. Im Privatsektor hat die Sanierung zwar begonnen, dafür haben sich die Staatsschulden noch weiter erhöht. Insgesamt steht die Korrektur der verhängnisvollen Schuldenspirale somit noch aus. Sie dürfte eine – wenn nicht *die* – zentrale Herausforderung für die Weltwirtschaft in den nächsten Jahren darstellen.

Wie jeder Ausstieg wird nämlich auch die Trendwende hin zu weniger Schulden nicht ohne Entzugerscheinungen ablaufen. Ein umfassender Deleveraging-Prozess bei Finanz-Unternehmen, privaten Haushalten und dem Staat dürfte zumindest temporär die gesamtwirtschaftliche Nachfrage dämpfen, mit Bremseffekten auf die Konjunktur.

Dies zeigt sich etwa in den USA, wo der schuldengetriebene Konsumboom bis zur Krise der Weltkonjunktur erhebliche Impulse verliehen hatte. Diese dürften nun mehr oder weniger ausfallen, da die US-Konsumenten notgedrungen damit begonnen haben, ihre Schulden abzubauen und entsprechend mehr sparen resp. weniger konsumieren. Dies belastet die Konjunkturaussichten, und lässt Rufe nach neuen fiskalpolitischen Ankurbelungsprogrammen laut werden.

Die Obama-Administration hat diese auch bereits erhört – nicht zuletzt vor dem Hintergrund der im November stattfindenden US-Kongresswahlen – und anfangs September ein neues Konjunkturpaket im Umfang von 200 Mrd. USD angekündigt, das vor allem Investitionserleichterungen und öffentliche Infrastrukturausgaben enthält. Es entspricht 1,4% des US-BIP oder ziemlich genau der Hälfte der drei Stimulierungspakete der Schweiz 2009/10. Die US-Notenbank hat bereits im Sommer

angekündigt, die Normalisierung der expansiven Geldpolitik aufzuschieben. Wenn die Wirtschaftspolitik aber auf jegliche konjunkturelle Schwächetendenz sofort wieder mit expansiver Nachfragepolitik und neuen Schulden reagiert, werden die nötigen Korrekturen verzögert!

Auch der **Deleveraging-Prozess im Finanzsektor** wird nicht spurlos an der Wirtschaft vorübergehen. Allgemein wird davon ausgegangen, dass die Korrekturen des Kreditbooms die weltwirtschaftliche Entwicklung vorübergehend belastet.

Historische Erfahrungen mit Finanz- und Schuldenkrisen in einzelnen Ländern zeigen, dass sich die Wirtschaft wegen der langwierigen Nachwirkungen meist deutlich schleppender erholt als nach „normalen“ Rezessionen. Umso mehr dürfte das jetzt gelten, wo sich grosse Teile der Welt in einer derartigen Situation befinden.

Was kann die Wirtschaftspolitik machen? Wie schon gesagt, möglichst keine Massnahmen, die wieder nur die Verschuldung anheizen. In der Finanzpolitik ist die mittelfristig notwendige Haushaltskonsolidierung bald einzuleiten, um fiskalpolitische Spielräume wiederzugewinnen und zu vermeiden, dass die Wahrscheinlichkeit von Problemen bei der Finanzierung der Haushalte durch Neuemissionen von Staatstiteln in absehbarer Zeit deutlich zunimmt. Wie rasch das gehen kann und wie angeschlagen das Vertrauen der Finanzmärkte in die Solidität der Staatsfinanzen bereits ist, hat die Staatsschuldenkrise im Euro-Raum drastisch vor Augen geführt. Die gestiegenen Ausfallrisiken in den Industrieländern spiegeln sich auch in einem erhöhten Bedürfnis der Firmen nach Absicherung ihrer Exportgeschäfte. Im Jahr 2009 hat die Schweizerische Exportrisikoversicherung (SERV) die Versicherungsdeckung auf die OECD-Länder ausgeweitet (in Reaktion auf das gleiche Vorgehen der EU).

Das heisst aber nicht, die Hände in den Schoss zu legen und auf bessere Zeiten zu warten. Parallel zur Konsolidierung der Staatsfinanzen sollten die **strukturellen Wachstumskräfte der Wirtschaft gestärkt** werden; etwa durch weitere

Liberalisierungsschritte auf Güter- und Arbeitsmärkten. Ohne Wachstum ist erfahrungsgemäss eine dauerhafte Sanierung der Staatsfinanzen schwierig bis unmöglich, wie das Beispiel Japan in den letzten zwanzig Jahren seit der zusammengebrochenen Immobilienblase Ende der achtziger Jahre zeigt.

Europäische Krise ohne Ausweg?

Besonders schmerzhaft werden die Anpassungen im Euroraum ausfallen müssen. Von manchen Kommentaren wurde in den vergangenen Monaten ja bereits das baldige Auseinanderbrechen der Währungsunion als unabänderliches Schicksal hingestellt. Das ist mir aber dann doch zu viel spekulative Schwarzmalerei, auch wenn die Probleme zweifellos gross sind.

Wenn man es nüchtern anschaut, war die wirtschaftliche Entwicklung im Euroraum in den letzten zehn Jahren durchaus nicht so schlecht wie nun vielfach dargestellt. Auch möchte ich mir lieber nicht ausmalen, wenn wir im Herbst 2008 zusätzlich zur globalen Finanzkrise auch noch innereuropäische Währungsturbulenzen gehabt hätten.

Es wäre daher verfrüht, die europäische Gemeinschaftswährung für tot zu erklären. Erstens steht ein ausgeprägter politischer Wille hinter dem ganzen Projekt. Zweitens erscheinen aber auch aus ökonomischer Sicht mögliche Alternativen wie etwa ein Austritt einzelner Länder höchst diffus. Man kann das EU/IWF-Rettungspaket vom Mai zwar in verschiedenster Hinsicht kritisieren – so stossen die potenziellen *moral hazard* Probleme solcher Programme wohl jedem Ökonomen sauer auf –, doch hat es immerhin dazu beigetragen, Schlimmeres zu verhüten. Sowohl ein *Default* Griechenlands als auch ein Austritt aus der Währungsunion wäre mit unkalkulierbaren Risiken eines Wiederauflebens der Finanzkrise verbunden gewesen.

Allerdings hat die Staatsschuldenkrise gravierende institutionelle Schwächen des Euroraums offen gelegt, die

entschlossen angegangen werden müssen. So haben die Regeln des Stabilitäts- und Wachstumspakt bei der Haushaltsdisziplinierung der Mitgliedsländer versagt. Der Pakt muss griffiger werden.

Als ermutigend bewerte ich den entschlossenen finanzpolitischen Kurswechsel in den unter Druck geratenen Ländern. Die eingeleiteten Massnahmen in Griechenland, aber auch in Portugal, Spanien und Irland sind sehr einschneidend. So wurden bzw. werden Staatsausgaben absolut gesenkt sowie Sozialleistungen und Löhne im öffentlichen Sektor gekürzt, ohne dass es bisher zu schwerwiegenden politischen Destabilisierungen oder sozialen Unruhen gekommen wäre. Das ist nicht selbstverständlich, wenn man sich ins Gedächtnis ruft, wie steinig die Umsetzung viel geringerer Massnahmen im politischen Alltag in den meisten Ländern, nicht zuletzt bei uns, oft ist.

Von daher haben diese Länder sicher einen ersten grossen Schritt in die richtige Richtung gemacht. Ob die ersten Konsolidierungserfolge nachhaltig sind, muss sich in den nächsten Jahren erweisen. Die zweite – wohl noch grössere – Herausforderung für die Krisenländer besteht darin, durch eine Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit wieder auf einen soliden Wachstumspfad zu kommen. Das wird nicht von heute auf morgen gehen und bedingt mutige Schritte und einen langen Atem der jeweiligen Regierungen.

Aus Schweizer Sicht kann man nur hoffen, dass der Euroraum die Krise bewältigen kann. Befremdet haben mich die teilweise hämischen Kommentare aus Medien und Politik in der Schweiz über die Krise.

Auch als Euro-Outsider sind wir doch keineswegs immun, wenn Europa in Turbulenzen gerät. Fast 60% unserer Exporte gehen in den Euroraum. Ganz zu schweigen vom zeitweise massiven Aufwertungsdruck auf den Schweizer Franken, dessen Abmilderung die Schweizerische Nationalbank (SNB) und ihre Bilanz in den letzten Monaten stark gefordert hat.

Schweiz: Relativ komfortabel...

Damit wende ich mich nun im letzten Teil meines Referats der Situation in der Schweiz zu. Wie Sie wissen, ist die Schweiz wirtschaftlich bislang relativ glimpflich durch die Krise gekommen. Neben anderem dürfte hierzu auch beigetragen haben, dass die Schweiz punkto der vorgängig skizzierten weltwirtschaftlichen Verschuldungsprobleme in vergleichsweise hellem Licht dasteht.

Was unsere **Staatsfinanzen** angeht, konnte der in den 90er Jahren auch in der Schweiz festzustellende Trend einer steigenden Staatsverschuldung im letzten Jahrzehnt gekehrt werden. Institutionelle Reformen haben dazu wesentlich beigetragen. Namentlich die Schuldenbremse hat sich als wirksames Instrument zur langfristigen Sicherung des öffentlichen Haushalts erwiesen. Die Schuldenquote des Gesamtstaates (d.h. nicht nur Bund, sondern alle Gebietskörperschaften) ist seit ihrem Höchststand von 55% im Jahr 2003 in den letzten Jahren kontinuierlich gesunken auf unter 40% im letzten Jahr. Der Staatshaushalt weist seit 2006 einen Überschuss auf, sogar im Krisenjahr 2009. Im Vergleich der OECD-Länder stellt die Schweiz damit einen der wenigen Ausnahmefälle dar. Unsere Staatsfinanzen sind in diesen Tagen ein enormes Kapital.

Auch im privaten Sektor sind wir in der Schweiz im vergangenen Jahrzehnt weitgehend von Verschuldungsexzessen verschont geblieben, sieht man von der gewichtigen Ausnahme der Grossbanken ab.

Bemerkenswert und erklärungsbedürftig ist allerdings das **hohe Verschuldungsniveau der privaten Haushalte** in der Schweiz. Mit fast 120% des BIP sind die Schweizer Haushalte so hoch verschuldet wie kaum ein anderes Land (auch höher als die privaten Haushalte in den USA). Dieser Befund scheint auf den ersten Blick mit dem traditionellen Image des soliden Schweizers zu kontrastieren, muss jedoch stark relativiert werden. Die hohe Verschuldungsquote der privaten Haushalte ist zum grössten Teil durch die hohe Hypothekarverschuldung

bedingt. Für letztere sind hauptsächlich steuerliche Anreize verantwortlich: Wegen der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Hypothekarzinsen und Unterhaltsaufwendungen werden in der Schweiz die Hypotheken oftmals nur zu einem kleinen Teil abbezahlt.

Der hohen Verschuldung stehen denn auch spiegelbildlich überdurchschnittliche Finanzaktiva der privaten Haushalte gegenüber. Von daher erscheinen die Risiken dieser hohen Verschuldung als eher begrenzt. Eine erhöhte Verwundbarkeit bestünde allerdings für den Fall eines deutlichen Immobilienpreiszerfalls. Die SNB mahnt seit einiger Zeit vermehrt vor der Gefahr einer möglichen Immobilienmarktüberhitzung im Zuge der sehr günstigen Finanzierungsbedingungen. Davon abgesehen kann man den volkswirtschaftlichen Sinn solcher steuerlichen Anreize zur Verschuldung grundsätzlich in Zweifel ziehen.

Alles in allem steht die Schweizer Volkswirtschaft als Ganzes in punkto Finanzen im internationalen Vergleich aber gut da. In einem Umfeld, das von zunehmenden Zweifeln an der Zahlungsfähigkeit staatlicher und privater Schuldner geprägt ist, zweifellos ein starker Trumpf für eine Volkswirtschaft!

Aber für selbstzufriedenes Zurücklehnen besteht kein Grund. Wir werden auch in Zukunft hart bleiben, um drohende Defizite zu vermeiden. Haben wir hier in der Schweiz somit keine Probleme? Sorgen bereitet uns vor allem der ganze Bereich der Sozialwerke, die nicht über ein hinreichend stabiles Fundament verfügen. Hier gibt es in den nächsten Jahren viel zu tun.

... aber ungedeckte Checks bei den Sozialwerken?

Sozialwerke beinhalten meistens langfristige Versprechungen. Wenn ich heute auf der Lohnabrechnung die Beiträge für die AHV und die Berufliche Vorsorge betrachte, habe ich klare Erwartungen über die Höhe meiner Anwartschaft. Ich rechne damit, dass diese Versprechen eingelöst werden und sich nicht, wie in den osteuropäischen Transformationsländern in Luft auflösen. In Osteuropa erfolgte diese Entwicklung schlagartig

und zwar durch Inflation, bettelnde Rentner gehörten bis vor Kurzem in den baltischen Ländern zum alltäglichen Bild. Weniger sichtbar aber gleich unerwünscht ist eine langfristige Erosion der Leistungen durch eine ungesicherte Finanzierung oder überbordende Leistungsversprechungen. Die Analogie zur Verschuldung liegt auf der Hand: Wir können überbordende Versprechungen als *Ponzi Schemes* ansehen oder eine ungenügende Finanzierung mit *Subprime* Guthaben gleichsetzen.

Wir müssen uns deshalb mit dem *Rating* unserer Anlagen in sozialer Sicherheit befassen. Relevant sind hier vor allem die Altersvorsorge und die Krankenversicherung.

Das Dreisäulen-System der schweizerischen Vorsorge hat sich als weitgehend krisenresistent erwiesen. Die Anwartschaften sind eben gut bis sehr gut diversifiziert. Die erste Säule finanziert die Renten durch die laufenden Einnahmen, deren Ergiebigkeit vom Gang der Wirtschaft abhängen. Finanzrisiken sind wenige vorhanden. Die zweite Säule funktioniert nach dem Kapitalisierungsverfahren und ist zwar bis zu einem gewissen Grad von den Finanzmärkten abhängig, aber robust gegen politische und konjunkturelle Risiken. Die dritte Säule enthält freiwillige Anlagen, worin der Versicherte seine Risikobereitschaft selber wählen kann.

In den kommenden Jahren werden die Vorsorgeeinrichtungen durch die demographische Alterung stark unter Stress gesetzt. Dabei handelt es sich nota bene nicht um einen Test, sondern um bitteren Ernst. Aus heutiger Sicht sind zwei Schwachpunkte festzustellen:

- Die 11. AHV Revision, welche erste, notwendige Massnahmen zur Bewältigung des demographischen Schocks beinhaltet, ist immer noch nicht unter Dach. Zu viele Leute lassen sich durch die gegenwärtig günstigen jährlichen Rechnungsabschlüsse blenden, aber das Umlageergebnis wird um 2015 ins Negative kippen. Ohne Gegenmassnahmen wird sich der AHV Fonds bis 2028 vollkommen entleeren. In diesem Lichte ist sehr zu

wünschen, dass die 11. AHV Revision endlich zu einem guten Ende kommen wird.

- Die Leistungsversprechungen in der BVG sind beim geltenden Umwandlungssatz aus heutiger Sicht höchst problematisch.

Das Schweizer Gesundheitswesen hat im Jahr 2007 über 55 Milliarden Franken gekostet, was etwa 10.6% des BIP entspricht. Im Jahr 1990 betrug dieser Anteil etwa 8%. Die Kosten des Gesundheitswesens sind in den letzten Jahren schneller als die Wirtschaft gewachsen. Ohne Korrekturmassnahmen wird sich diese Entwicklung fortsetzen. Zwar kann nicht abgestritten werden, dass eine reiche Gesellschaft zunehmend Gesundheitsdienstleistungen konsumieren will, gleichzeitig dürfen wir aber nicht vergessen, dass im Gesundheitssystem erhebliche Fehlanreize vorliegen, welche zu den Kostenschüben beitragen. Im Grunde genommen weiss niemand genau, wann der Prozess sich stabilisieren wird. Die Finanzierung dieser Kostendynamik wird sowohl die privaten Haushalte als auch den Staat unter erheblichen Stress setzen.

Sind wir also *Subprime*? Unter dem Strich rechnen realistische Szenarien des BSV mit einer Zunahme der Soziallastquote von 22% im Jahr 2005 auf 25,6% im Jahr 2030. Wollte man die Soziallastquote konstant halten, wären bis 2030 Leistungskürzungen von rund 12% notwendig. Wohlgermerkt, diese vergleichsweise milde Perspektive setzt eine gute Wirtschaftsentwicklung voraus. Bei einer ungünstigen Wirtschaftsentwicklung könnte die Soziallastquote auf 30% ansteigen.

Im internationalen Vergleich steht die Schweiz mit diesen Zahlen nicht schlecht da. Dies ist vor allem auf die Diversifizierung der Vorsorgeeinrichtungen zurückzuführen. Meines Erachtens sollten wir alles daran setzen, diesen Vorteil auch in Zukunft zu bewahren, bildlich gesprochen, das *Rating* im A-Bereich beizubehalten. Dazu werden wir in den kommenden Jahren einiges tun müssen:

- Die 11. AHV Revision sollte zu einem guten Ende geführt werden. Möglichst rasch sollten die Entscheide für weitere Massnahmen zu Gunsten der Stabilität dieses grossen Sozialwerkes fallen (12. AHV Revision).
- In der BVG sollte darauf geachtet werden, dass sich die Leistungsversprechen nicht noch weiter von den Realitäten entfernen.
- Die Reformen in Gesundheitssystem sollen konsequent weitergeführt werden. Die beschlossenen Massnahmen, insbesondere die Fallpauschalen im stationären Bereich, sollen gezielt umgesetzt werden, weitere vom EDI erarbeiteten Massnahmen beispielsweise im Bereich der *Managed Care* sollten beschleunigt vorangetrieben werden.

Die demographische Alterung wird in den kommenden Jahren eine grosse Herausforderung sein. Wenn wir – wie dies in den letzten 50 Jahren der Fall war – die Mehrkosten zu 100% durch Beitragserhöhungen finanzieren, laufen wir Gefahr, das Wirtschaftswachstum und die Prosperität unseres Landes aufs Spiel zu setzen. Natürlich könnten wir die Migrationstüren öffnen und so die Überalterung wenigsten für einen Zeitraum kompensieren. Die Konsequenzen einer solchen Immigrationspolitik, die heute schon unter argem Beschuss ist, könnten jedoch für unser Land unheilvoll sein.

Welche Massnahmen sind somit zusätzlich zum bereits Gesagten zu erwägen: Speziell auf die Sozialwerke ausgerichtete Regeln könnten helfen, die Ansprüche in einen realistischen Bezug zur Finanzierung zu setzen und die politische Entscheidungsfindung transparenter zu machen. Sie beziehen beide Seiten, die Beiträge und die Leistungen, in den Entscheidungsprozess ein und bieten der Politik ein klares Paradigma für den Entscheid an.

Es greift zu kurz, Finanzierungsregeln mit einem Sozialabbau gleichzusetzen. Die Regel muss nicht besagen, dass nur auf der Leistungsseite gespart werden soll, sondern sie kann zu

einem ausgewogenen Entscheid führen, welcher die langfristigen Anwartschaften der Versicherten im Wesentlichen berücksichtigen.

Ich konkretisiere diese Idee mit der Finanzierungsregel des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung. Diese beinhaltet drei Elemente:

- eine Grundregel, dass die Einnahmen und Ausgaben über den Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen sein müssen.
- eine Steuerungsregel, welche die Limiten setzt, innerhalb derer der Ausgleichsfonds schwanken darf.
- eine Sanktionsregel, welche festhält, was geschehen soll, wenn die Limite überschritten wird.

Im Rahmen der Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (Revision des Finanzhaushaltsgesetzes) hat der Bundesrat mit Beschluss vom 19. September 2008 das EDI beauftragt, bei bevorstehenden Sozialversicherungsreformen eine Regelbindung der Sozialwerke zu prüfen, welche sicherstellt, dass die jeweiligen Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht sind. Der Bundesrat beabsichtigt somit, die Nachhaltigkeit der Sozialwerke im Rahmen der Revisionen der einzelnen Sozialversicherungsgesetze zu sichern.

In der 11. AHV Revision ist die folgende Sanktionsregel vorgesehen: Falls der AHV-Ausgleichsfonds unter 70% einer Jahresausgabe fällt, werden die Renten verzögert an den Mischindex angepasst und der Bundesrat muss Sanierungsmassnahmen vorschlagen. Falls der AHV-Fonds unter 45% einer Jahresausgabe sinkt, wird auf die AHV-Beiträge von Arbeitsnehmern und Arbeitgebern ein Zuschlag von je 5% erhoben und die Rentenanpassungen werden ausgesetzt.

In der Invalidenversicherung hat der Bundesrat ähnliche Mechanismen vorgeschlagen.

Ich bin überzeugt, dass der Weg über Finanzierungsregeln zielführend ist. Der Entscheid über Leistungsumfang und

Finanzierung wird transparenter und zugänglicher zum politischen Diskurs. Langfristig wird das Vertrauen in die Stabilität unserer Altersvorsorge gestärkt. Ich frage mich manchmal, ob wir nicht noch weitergehen und uns auch entsprechende Überlegungen im Gesundheitswesen machen sollten.

Ich bin sicher, dass wir durch eine konsequente Fortsetzung der Sanierungsmassnahmen in diesen Bereichen einen Wettbewerbsvorteil erreichen werden und, noch wichtiger, die kommenden Generationen von der Abtragung der von uns angehäuften Schulden bewahren.

Schlussbemerkungen

Meine Damen und Herren, ich komme damit zum Schluss meiner Ausführungen. Vielleicht wissen Sie bereits, dass meine berufliche Laufbahn im nächsten Frühjahr zu Ende geht. Für eine abschliessende Bilanz ist es eigentlich noch zu früh. Aus meinen verschiedenen Tätigkeiten bei internationalen Wirtschaftsorganisationen (WTO, OECD, UNCTAD, Bretton Woods Institutionen) kann ich aber eine wichtige Schlussfolgerung ziehen:

Makroökonomische Stabilität ist eine entscheidende Voraussetzung für wirtschaftliche Prosperität.

Die Industrieländer können diese Lehre jedoch nur dann glaubwürdig den Entwicklungsländern weitervermitteln, wenn sie diese selber beherzigen. Dies war im letzten Jahrzehnt nicht mehr der Fall und muss sich wieder ändern!