

Bericht des Staatssekretariats für Wirtschaft SECO über die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010

Datum 15. Mai 2012

Übersicht

Mit dem Zusammenbruch von Lehman Brothers geriet die Schweizer Volkswirtschaft im Herbst 2008 in den Sog der weltwirtschaftlichen Verwerfungen. Der Bund reagierte im November 2008 mit einem ersten Massnahmenpaket. Insgesamt wurden drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen im Umfang von rund 2 Mia. Franken entschieden.

Zusammenspiel der Politikbereiche

Die Stabilisierungspolitik während der Krise 2008/2009 ging weit über die finanzpolitischen Massnahmen des Bundes hinaus. Verschiedene Bereiche der Wirtschaftspolitik spielten eine wichtige Rolle. Zudem war der Bund nicht alleiniger Player; die nachgelagerten Gebietskörperschaften und die Sozialwerke leisteten ebenfalls einen substantziellen Beitrag.

- Die schweizerische Wirtschafts- und Wachstumspolitik der vergangenen Jahre hat dazu beigetragen, dass sich die Schweiz zu Beginn der Krise in einer guten Ausgangslage befand und gut gewappnet war, um diese zu überstehen. Zu nennen sind die Arbeitslosenversicherung und die Schuldenbremse, welche den finanzpolitischen Rahmen für weitere Massnahmen festgelegt hat.
- Einen wesentlichen Beitrag hat die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank geleistet. Über die niedrigen Zinssätze hat sie zur Stützung der Nachfrage beigetragen. Weiter gewährleistete sie durch eine grosszügige Geldversorgung das Funktionieren der Kreditmärkte. Beides verhinderte die Auslösung einer Negativspirale und trug dazu bei, dass die Krise nicht auf die Binnenwirtschaft übergriff.
- Zentral war auch die in Zusammenarbeit mit dem Ausland erreichte Stabilisierung des Finanzsektors. Damit konnten Systemrisiken gebannt werden.
- Einen erheblichen Anteil an der raschen Überwindung der Rezession hatten auch die Kantone, welche auf der Basis gesunder Finanzen in der Lage waren, ihre Ausgaben zu verstetigen oder gar der Nachfrage einen Impuls zu vermitteln – dies im Gegensatz zu früheren Rezessionen, in welchen häufig in Zeiten des Abschwungs eine Sanierung der öffentlichen Haushalte vorgenommen werden musste.

Finanzpolitische Stabilisierung

Im Bereich der Finanzpolitik verlässt sich der Bund aufgrund früherer Erfahrungen auf die automatischen Stabilisatoren und hält sich mit diskretionären finanzpolitischen Stabilisierungsmassnahmen zurück. Zu den automatischen Stabilisatoren gehören die Arbeitslosenversicherung, welche in der Rezession Einkommen ersetzt, ohne dass die Beiträge erhöht werden müssen. Die automatisch stabilisierende Wirkung von Steuern des Bundes wird durch die Schuldenbremse sichergestellt, welche in schlechten Zeiten ein im Vergleich zu den Einnahmen höheres Ausgabenniveau zulässt als in guten Zeiten.

Automatische Stabilisatoren enthalten wirtschaftlich bewährte und politisch legitimierte Ausgaben. Sie haben ihre Tauglichkeit bereits vor dem Eintreten der Rezession bewiesen und führen zu keinen bleibenden Verzerrungen in der Wirtschaft. Zudem entfalten sie ihre Wirkung dann, wenn sie tatsächlich gebraucht werden. Das Ausmass passt sich den wirtschaftlichen Notwendigkeiten an, ohne Prognoserisiken ausgesetzt zu sein.

In Anbetracht der ausserordentlichen Schwere der Krise hat der Bundesrat jedoch auch gezielte diskretionäre Massnahmen ausgelöst. Dabei mussten sowohl die allgemeinen wirtschaftspolitischen Zielsetzungen und die zuvor demokratisch beschlossenen Ausgabenprioritäten als auch der durch die Schuldenbremse vorgegebene finanzpolitische Rahmen respektiert werden. Zentral dabei war, dass ausserordentliche und kurzfristig begründete Ausgaben nicht zu Daueraufgaben für den Staat werden.

Angesichts des Prognoserisikos, das in der Rezession 2008 besonders gross war, entschied sich der Bundesrat bei den diskretionären Massnahmen für ein stufenweises Vorgehen. In einer kleinen, offenen Volkswirtschaft besteht das Problem, dass die Wirkungen zusätzlicher Ausgaben auf das inländische Bruttoinlandprodukt sehr gering sind, denn direkt oder indirekt wird ein bedeutender Anteil der Mehrnachfrage importiert oder gespart. Aus diesem Grunde mussten die finanzpolitischen Massnahmen strenge Kriterien erfüllen.

Die einzelnen Stufen

Die drei Stufen der Stabilisierung enthielten sowohl Massnahmen zur Stützung der Nachfrage als auch solche zur Stärkung des Aufschwungs oder des langfristigen Wachstums. Die Aufteilung erfolgte folgendermassen:

<i>Angaben 2009/2010 in Mio. Franken</i>	Realisierte Ausgaben		
	2009	2010	Total
Verstetigung der öffentlichen Nachfrage	701	93	794
Stärkung der Wachstumschancen der Wirtschaft	103	107	210
Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes	0	3	3
Stützung der Einkommen der Haushalte	-	647	647
Aufschub der Mehrwertsteuererhöhung und vorgezogene Einführung der Mehrwertsteuerreform	-	1'250	1'250

(vgl. Abschnitt 5.2.2)

Die Massnahmen haben dabei den drei „T-Kriterien“ (targeted, timely und temporary; vgl. Abschnitt 5.2.1) entsprochen:

- Gezielte Massnahmen (targeted): Angesichts der Tatsache, dass die Exportnachfrage nicht direkt gestützt werden kann, war es sinnvoll, die öffentliche Nachfrage zu verstetigen und damit ein Übergreifen der Rezession auf die Inlandnachfrage zu vermeiden.
- Rechtzeitige Wirkung (timely): Die beiden ersten Stufen der Stabilisierungsmassnahmen wurden bezüglich ihrer beabsichtigten Wirkung schwergewichtig für das Jahr 2009 geplant und auch getätigt. Da keine rasche Erholung zu erwarten war, wurden gewisse Ausgaben auch für 2010 vorgesehen. Einige Projekte im Infrastrukturbereich konnten nicht in der geplanten Zeit realisiert werden. Dies bestätigt frühere Erfahrungen, wonach es schwierig sein kann, Projekte zu identifizieren, die rechtzeitig realisiert werden können.
- Vorübergehende Massnahmen (temporary): Vor allem bei den vorgezogenen Ausgaben, dem Aufschub der Mehrwertsteuererhöhung für die Invalidenversicherung und die vorgezogene Mehrwertsteuerreform wurde dieses konjunkturpolitische Kriterium erfüllt. Dagegen haben sich ansatzweise auch Risiken einer Verstetigung der Massnahmen gezeigt, etwa bei der Exportrisikoversicherung (SERV) und bei der Kurzarbeit. (vgl. Abschnitt 5.2.2)

Im Rahmen der dritten Stufe hat sich bei den Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes die durch das Parlament eingebaute "Opting-in"-Klausel bewährt. Die wirtschaftliche Erholung trat schneller und kräftiger ein als prognostiziert, so dass die Arbeitslosenquote die vom Parlament festgelegte 5%-Schwelle nicht erreichte. Damit wurden die Massnahmen entweder nicht ausgelöst oder nur in geringem Masse umgesetzt.

Quantitative Wirkungen

Zur Berechnung der Effekte dieser Massnahmen wurden die von der OECD verwendeten Erfahrungswerte für Multiplikatoren herbeigezogen. Dabei wurden die hohe Sparquote und die Importneigung in der Schweiz berücksichtigt. Man kann davon ausgehen, dass die diskretionären Massnahmen das Bruttoinlandprodukt in den Jahren 2009 und 2010 um insgesamt etwa 0,6% erhöht haben (vgl. Abschnitt 6.1).

Obwohl das schweizerische Stabilisierungsprogramm im Vergleich zu ausländischen Programmen vergleichsweise beschränkt war, kann es sich sehen lassen. Die solide Schweizer Inlandnachfrage und damit die aus den relativ stabilen Importen resultierenden Impulse haben zur Stabilisierung der Nachbarländer beigetragen.

Auf der anderen Seite hat die Schweiz von der nach wie vor robusten Nachfrage aus den Entwicklungs- und Schwellenländern profitiert. Obwohl die Exporte in die meisten Nachbarländer und die USA (und weitere) stark zurückgegangen sind, haben die dortigen Konjunkturprogramme den Nachfrageeinbruch dieser Länder gemildert, was letztlich auch den schweizerischen Exporten zugutegekommen ist (vgl. Abschnitt 6.3).

Gesamtbeurteilung

Die Krise 2008/2009 wurde rasch überwunden. Die Gründe dafür sind vielfältig: Erstens befand sich die Binnenwirtschaft beim Eintreten der Krise in einer guten Verfassung. Zweitens kam ein kräftiger Impuls von der raschen Erholung der Weltwirtschaft. Drittens wirkte sich die stabilitätsorientierte Geldpolitik der schweizerischen Nationalbank, sowie die rasche Stabilisierung des Finanzsektors positiv aus. Und viertens leistete die gleichgerichtete Finanzpolitik von Bund, Kantonen und Gemeinden einen wichtigen Beitrag zur Stabilisierung des Binnensektors. Für die Erholungsphase besonders wichtig war der Umstand, dass die Schuldenregeln in den Kantonen und auf Bundesebene sowie das stufenweise Vorgehen bei den diskretionären Massnahmen verhinderten, dass die öffentlichen Finanzen (wie dies in andern Ländern der Fall war) destabilisiert wurden.

Mit dieser Krise, in welche die Schweiz durch einen Rückgang der Auslandnachfrage geraten war, wurden die Grenzen einer diskretionären finanzpolitischen Stabilisierung deutlich aufgezeigt. Die Möglichkeiten mit sinnvollen Massnahmen die Konjunktur zu stabilisieren, waren beschränkt. Im Gegensatz zu den Neunzigerjahren ging es nicht darum, eine akute Krise im Binnensektor zu bekämpfen, sondern ein Übergreifen der kontraktiven Kräfte aus dem Aussenhandel auf die Inlandnachfrage zu verhindern. Dabei musste in Kauf genommen werden, dass die Mittel weniger gezielt eingesetzt werden konnten, als beispielsweise im Rahmen der Bauprogramme der Neunzigerjahre. Während diese Bauprogramme hohe Mitnahmeeffekte aufwiesen und teilweise nicht zeitgerecht umgesetzt werden konnten, konnten bei der Krise 2008/2009 diese Risiken berücksichtigt und eingedämmt werden. Quantitativ gemessen bewegten sich die diskretionären Stabilisierungsmassnahmen in der gleichen Grössenordnung wie die Bauprogramme der Neunzigerjahre.

Inhalt

Übersicht	2
1 Zweck dieses Berichts.....	7
2 Eskalation der Finanzkrise und Auswirkungen auf die Schweiz	7
3 Wirtschaftspolitische Ausgangslage	9
3.1 Wachstumspolitik.....	9
3.2 Automatische Stabilisatoren	10
4 Massnahmen	11
4.1 Geldpolitik	11
4.1.1 Geldpolitische Massnahmen	11
4.1.2 Kooperation zwischen Zentralbanken.....	12
4.1.3 Auswirkungen der geldpolitischen Massnahmen	12
4.2 Stabilisierung des Finanzmarktes.....	13
4.3 Stufenweises Vorgehen bei finanzpolitischen Massnahmen.....	13
4.4 Erste Stufe der Stabilisierungsmassnahmen	14
4.4.1 Wirtschaftslage im 4. Quartal 2008.....	14
4.4.2 Das Massnahmenpaket der ersten Stufe	14
4.5 Zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen	15
4.5.1 Verschlechterung der Wirtschaftslage im ersten Halbjahr 2009	15
4.5.2 Das Massnahmenpaket der zweiten Stufe	15
4.6 Dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen.....	17
4.6.1 Wirtschaftslage in der zweiten Jahreshälfte 2009	17
4.6.2 Massnahmen der dritten Stufe	17
4.7 Die drei Stufen der Stabilisierungsmassnahmen.....	18
5 Konjunkturpolitische Beurteilung der Massnahmen	19
5.1 Automatische Stabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung.....	19
5.1.1 Beurteilungskriterien.....	19
5.1.2 Beurteilung	19
5.2 Stützung der Nachfrage.....	19
5.2.1 Beurteilungskriterien.....	19
5.2.2 Beurteilung	20
5.3 Gezielte Arbeitsmarktmassnahmen der dritten Stufe	23
5.3.1 Beurteilungskriterien.....	23
5.3.2 Beurteilung	23
6 Quantitative Wirkung.....	23

6.1	Massnahmen im Inland	23
6.2	Ausrichtung der Finanzpolitik.....	24
6.3	Wirkung aus internationaler Sicht.....	25
7	Würdigung des gesamten Pakets	27
7.1	Zusammenspiel der Politikbereiche	27
7.2	Finanzpolitische Stabilisierung	28
7.3	Lehren aus der Krisenbewältigung	29
7.4	Schlusswort	29

1 Zweck dieses Berichts

Bei der Erarbeitung der Stabilisierungsmassnahmen hat der Bundesrat dem Parlament eine Evaluation der Massnahmen in Aussicht gestellt. Ergänzend dazu hat die Eidgenössische Finanzkontrolle eine Evaluation aus finanzpolitischer Sicht und eine Beurteilung der Effektivität der Umsetzung vorgenommen. Aus diesem Grunde beschränkt sich der vorliegende Bericht auf eine konjunkturpolitische Würdigung der Massnahmen. Weiter beschränkt er sich strikt auf die Krise 2008/2009 bzw. auf die Stabilisierungsmassnahmen 2009/2010 und klammert die Diskussion zur Frankenstärke aus.

Der Bericht ist folgendermassen aufgebaut: **Abschnitt 2** gibt einen Überblick zur Eskalation der Finanzkrise und deren Auswirkungen auf die Schweiz. Anschliessend wird in **Abschnitt 3** die wirtschaftspolitische Ausgangslage dargestellt. In **Abschnitt 4** werden die in der Schweiz ergriffenen Massnahmen skizziert. Neben den Massnahmen des Bundes werden auch die Impulse der Kantone und Gemeinden sowie Massnahmen, welche nicht primär konjunkturpolitisch motiviert sind, besprochen. **Abschnitt 5** nimmt eine Beurteilung der Massnahmen des Bundes aus dem Blickwinkel der konjunkturellen Wirksamkeit vor, wobei der Fokus primär bei der konjunkturpolitischen Zielsetzung liegt. **Abschnitt 6** präsentiert eine Abschätzung des Ausmasses der finanzpolitischen Impulse und setzt diese in Bezug zu den Konjunkturprogrammen im Ausland. **Abschnitt 7** zieht die Schlussfolgerungen aus den Erfahrungen aus dieser Krise.

2 Eskalation der Finanzkrise und Auswirkungen auf die Schweiz

Die seit Anfang 2007 schwelende amerikanische Immobilien- und Finanzkrise weitete sich im Verlauf desselben Jahres zum Flächenbrand aus. Ein erster Höhepunkt der Krise wurde im Herbst 2007 mit dem Bank Run, dem massiven kurzfristigen Abzug von Kundeneinlagen, auf die britische Northern Rock erreicht. Darauf folgten praktisch im Wochenrhythmus schlechte Nachrichten aus der Finanzwirtschaft. Der Kulminationspunkt wurde im September 2008 mit der Übernahme von Fanny Mae und Freddie Mac durch die zuständige Aufsichtsbehörde "Federal Housing Finance Agency", der Insolvenz von Lehman Brothers sowie dem faktischen Kollaps von AIG erreicht. Diese simultanen Ereignisse führten zu einem panikartigen Einbruch der Börsen und zum zeitweisen Erliegen der Interbankenmärkte.

Tabelle 1: Eskalation der Finanzkrise - Chronologie der wichtigsten Ereignisse

Datum	Ereignis
Januar–Juli 2007	Die Anzahl Zahlungsausfälle der Subprime-Kredite nimmt zu; diverse Zeitungsartikel weisen auf erhöhtes Risiko im Hypothekarmarkt hin. Warnsignale werden zwar als solche erkannt, die mögliche Tragweite wird aber eher unterschätzt. 17.7: Bear Stearns kündigt an, dass im Mai und Juni zwei Hedge-Fonds massiv an Wert verloren hatten.
September 2007	Die Unsicherheit wächst wegen Liquiditätsengpässen so stark, dass Kunden massenweise ihr Geld von der britischen Bank Northern Rock abziehen (ca. 2 Mia. Pfund). Die Bank of England und der Staat sprechen Garantien. Branchenweit herrscht Angst vor einer Ansteckung. Ein Bericht des Internationalen Währungsfonds (IWF) weist auf nötige Korrekturen im Finanzsystem und ein erhöhtes Risiko für die Finanzmarktstabilität hin. Aufgrund der bisherigen guten wirtschaftlichen

	Entwicklung ist das Ausmass dieser "Turbulenzen" aber immer noch unklar.
Oktober– Dezember 2007	Diverse Finanzinstitute melden Verluste, darunter auch die UBS.
März 2008	JPMorgan übernimmt Bear Stearns in einem von der US-Notenbank gestützten Geschäft.
Juli 2008	Widersprüchliche, aber gehäuft negative Meldungen zum Zustand der Hypothekarinstitute Fannie Mae und Freddie Mac sind zu vernehmen. Die US-Regierung arbeitet an einem Rettungsplan.
September 2008	<p>6.9: Die US-Regierung übernimmt die Kontrolle über Fannie Mae und Freddie Mac.</p> <p>15.9: Nach erfolglosen Verkaufsbemühungen meldet Lehman Brothers Insolvenz an. Die Bank of America kauft Merrill Lynch.</p> <p>16.9: Die Folgen einer möglichen Insolvenz von AIG werden als verheerender eingeschätzt als jene bei Lehman Brothers. Die US-Notenbank rettet AIG mit einem Kredit von bis zu 85 Mia. Dollar. Die US Regierung übernimmt 80% des Konzerns.</p> <p>18.9: Der Erdölpreis fällt, während der Goldpreis weiter ansteigt. Die Realwirtschaft spürt den Abwärtstrend immer deutlicher.</p> <p>29.9: Weltweiter Einbruch an den Börsen, nachdem die Vorlage zum US-Rettungspaket vom Repräsentantenhaus abgelehnt wird. Der Dow-Jones-Index schliesst mit einem Rekordverlust von 778 Punkten.</p> <p>30.9: Der belgische Finanzkonzern Dexia wird mit Finanzhilfen von 6,4 Mia. Euro von Belgien, Frankreich und Luxemburg unterstützt.</p> <p>Mitteilungen über Rezessionsängste werden ab Ende September von tatsächlichen Rezessionsmeldungen abgelöst. Die Schweizer Realwirtschaft ist zwar ebenfalls von der einbrechenden Weltnachfrage betroffen jedoch immer noch relativ stabil. Die Konjunkturprognosen werden aber auch für die Schweiz nach unten korrigiert.</p>
Oktober 2008	<p>3.10: Eine überarbeitete Version des US-Rettungsplans für die Finanzbranche wird akzeptiert. Der Umfang ist 700 Mia. Dollar.</p> <p>9.10: Die Kaupthing Bank (Island) wird auf der Grundlage des wenige Tage zuvor erlassenen Notstandsgesetzes unter staatliche Kontrolle gestellt.</p> <p>Europäische Regierungen schnüren diverse Hilfspakete im Umfang von mehreren Hundert Mia. Euro.</p> <p>Nach Irland führen nun diverse andere Staaten Garantien für Bankeinlagen ein.</p>
November– Dezember 2008	<p>15.11: Es findet ein Finanzmarktgipfel (G20) statt mit Absichtserklärungen über Reformmassnahmen, welche den Finanzmarkt stabilisieren sollen.</p> <p>Verschiedene Automobilhersteller (z.B. Chrysler oder General Motors und dessen Tochterfirma Opel) klagen über massive Verluste und fordern staatliche Unterstützung.</p>
Januar 2009	Deutschland stellt ein neues Konjunkturpaket vor. Mit bis zu 50 Mia. Euro sollen die Auswirkungen der Krise auf die Realwirtschaft gemildert werden. Ein Bestandteil davon ist die sogenannte "Abwrackprämie".
Februar 2009	Ein US-Konjunkturpaket im Umfang von fast 790 Mia. Dollar wird verabschiedet. Die UBS gibt einen Verlust von rund 20 Mia. Franken und einen Mittelabfluss von 226 Mia. CHF bekannt. Oswald Grübel wird Marcel Rohner als UBS Konzernchef ersetzen
April–Juli 2009	<p>2.4: Ein zweiter Finanzmarktgipfel, wo diverse Massnahmen beschlossen werden, findet statt. Dabei wird die Schweiz auf die graue Liste von Steueroasen gesetzt.</p> <p>General Motors meldet im Juni trotz staatlicher Hilfe Insolvenz an und gründet im Juli einen neuen Konzern.</p>

Die Schweiz als stark aussenhandelsorientierte Volkswirtschaft mit einer grossen Bedeutung des Finanzsektors konnte sich naturgemäss der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise nicht entziehen und geriet ab Herbst 2008 ebenfalls in eine Rezession. Stark negative Impulse vom Aussenhandel sowie eine rückläufige Wertschöpfung des Finanzsektors hatten zur Folge, dass das reale Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz zwischen dem 3. Quartal 2008 und dem 2. Quartal 2009 vier Quartale aufeinander schrumpfte. Im Zuge des beispiellosen Einbruchs des Welthandels fielen die Schweizer Exporte binnen weniger Monate um 15%, was sich stark belastend auf die Ausrüstungsinvestitionen der Unternehmen auswirkte. Der konjunkturelle Einbruch verlief rasant, erwies sich jedoch als relativ kurz. Bereits ab Mitte 2009 setzte in der Schweiz, im Gefolge der weltwirtschaftlichen Stabilisierung, wieder eine konjunkturelle Erholung ein.

Mit einer Schrumpfung des BIP um 1,9% im Jahr 2009 erlitt die Schweizer Wirtschaft den stärksten Jahresrückgang seit 1975. Gleichwohl war der Einbruch der Wirtschaftsleistung in der Schweiz deutlich weniger ausgeprägt als in vielen europäischen Nachbarländern. Stabilisierend wirkte die robuste Konjunktur im Inland, namentlich der private und öffentliche Konsum sowie die Bauinvestitionen. Sie vermochten die negativen Einflüsse vom Aussenhandel und vom Finanzsektor abzumildern. Eine wichtige Rolle spielte dabei, dass die Schweizer Wirtschaft in vergleichsweise guter Verfassung in die Krise eingetreten ist. Zudem blieb die Kreditversorgung der Wirtschaft jederzeit gewährleistet, und durch Zuwanderung aus der EU stützte das Bevölkerungswachstum den privaten Konsum.

Die Situation auf dem Arbeitsmarkt verschlechterte sich im Gefolge der Rezession merklich. Nachdem die Arbeitslosenzahl 2008 bei rund 100'000 Personen gelegen hatte, stieg sie im Verlauf des Jahres 2009 auf über 160'000 Personen (zum Jahresende) an. Die saisonbereinigte Arbeitslosenquote erhöhte sich von 2,5% auf 4,2% Ende 2009.

3 Wirtschaftspolitische Ausgangslage

3.1 Wachstumspolitik

Die Wachstumspolitik wirkt auf die volkswirtschaftliche Angebotsseite. Sie beeinflusst die Produktionsmöglichkeiten und damit das langfristige Trendwachstum. Der Wachstumstrend ist auch für die Konjunkturpolitik von grosser Bedeutung. Ein hohes Trendwachstum macht die Wirtschaft für konjunkturelle Schocks 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.

Der Bundesrat formulierte 2002 explizit eine Wachstumspolitik. Mit verschiedenen wachstumspolitischen Massnahmen hat er seither die Erhöhung des Trendwachstums zur Priorität seiner Wirtschaftspolitik gemacht. Die resultierenden Reformimpulse haben dazu beigetragen, dass sich die Schweizer Wirtschaft 2008 in einer wirtschaftlich guten Ausgangslage befand und somit besser auf den wirtschaftlichen Einbruch vorbereitet war als zu Beginn vergangener Rezessionen.

Exemplarisch seien zwei Massnahmen und Stossrichtungen der Wachstumspolitik 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. Sowohl bis 2008 als auch

während der Krise und beim anschliessenden Aufschwung unterstützte die Komplementarität der schweizerischen und der zugewanderten Arbeitskräfte die Schweizer Wirtschaft.

- Auch die *Entlastungsprogramme* und die damit verbundene Budgetdisziplin führten dazu, dass schwächere Konjunkturzeiten mit einem fiskalpolitischen Handlungsspielraum angegangen werden konnten.

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 befand sich die Schweizer Wirtschaft in einer guten Ausgangslage, um diesen Abschwung zu bewältigen und im Wiederaufschwung rasch wieder auf den Wachstumspfad zurückzufinden.

3.2 Automatische Stabilisatoren

Mit der Schuldenbremse steht ein starkes Instrument der Regelbindung zur Verfügung, das finanzpolitischen Ad-hoc-Massnahmen klare Schranken setzt. Die Schuldenbremse verlangt, dass die Ausgaben bei der Budgetierung an die Einnahmen geknüpft werden. Ausgaben dürfen nur dann erhöht werden, wenn ihre Finanzierung durch zusätzliche Einnahmen oder entsprechende Ausgabenverzichte gesichert ist; Steuersenkungen müssen mit entsprechenden Ausgabenkürzungen einhergehen. Das System ist verbindlich, lässt aber genug Spielraum, um auf äussere Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann das Parlament mit qualifiziertem Mehr den Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Schuldenbremse erhöhen. In der Botschaft zur Schuldenbremse werden neben Naturkatastrophen auch explizit eine „schwere Rezession“ als solche Fälle aufgeführt. Seit einigen Jahren gelten für verschiedene Kantonshaushalte ebenfalls Budgetregeln.

Analog zur Schuldenbremse wurde die Arbeitslosenversicherung (ALV) explizit als automatischer Stabilisator ausgestaltet. Bei einer Rezession mit steigender Arbeitslosigkeit werden durch die ausbezahlten Taggelder die Einkommen der Stellensuchenden rasch und wirksam gestützt. Dabei bleibt der Beitragssatz in der Regel unverändert, so dass den Haushalten und Unternehmen in der gleichen Periode keine Mittel entzogen werden. Mit einer zunehmenden Anzahl von Stellensuchenden werden automatisch mehr Mittel gesprochen. Das System kennt entsprechend ein automatisches „Phasing-out“, da bei sinkender Arbeitslosigkeit auch die Taggeldzahlungen zurück gehen.

Längerfristig wird die Sicherung des finanziellen Gleichgewichts der ALV wie folgt geregelt: Erreicht der Schuldenstand des Ausgleichsfonds der ALV Ende Jahr 2,5% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat innert einem Jahr eine Gesetzesrevision für eine Neuregelung der Finanzierung vorlegen. Er erhöht vorgängig den Beitragssatz um höchstens 0,3 Lohnprozent und den beitragspflichtigen Lohn um maximal das Zweieinhalbfache des versicherten Verdienstes. Für den Betrag zwischen dem Höchstbetrag und dem Zweieinhalbfachen des versicherten Verdienstes darf der Beitrag höchstens 1 Prozent betragen. Erreicht das Eigenkapital des Ausgleichsfonds abzüglich des für den Betrieb notwendigen Betriebskapitals von 2 Mia. Franken Ende Jahr 2,5% der von der Beitragspflicht erfassten Lohnsumme, so muss der Bundesrat innert einem Jahr die Beitragssätze senken.

4 Massnahmen

4.1 Geldpolitik

Hinweis: Dieser Abschnitt basiert auf einem Beitrag der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Die Evaluation der geldpolitischen Massnahmen ist nicht Gegenstand des vorliegenden Berichts.

Die SNB führt gemäss Art. 99 BV als unabhängige Zentralbank eine Geld- und Währungspolitik, die dem Gesamtinteresse des Landes dient. In Art. 5 des Nationalbankgesetzes wird ihr ein umfassender Stabilitätsauftrag erteilt: "Sie gewährleistet die Preisstabilität. Dabei trägt sie der konjunkturellen Entwicklung Rechnung."

Das geldpolitische Konzept der SNB besteht aus drei Elementen: einer Definition der Preisstabilität (Anstieg des Landesindex der Konsumentenpreise von weniger als 2% pro Jahr), einer mittelfristigen, bedingten Inflationsprognose und – auf operativer Ebene – einem Zielband für einen Referenzzinssatz, dem Libor (London Interbank Offered Rate) für dreimonatige Anlagen in Franken. Zurzeit gilt zusätzlich ein Mindestkurs gegenüber dem Euro.

Die zwischen 2007 und 2010 ergriffenen geldpolitischen Massnahmen standen unter dem Ziel, die Auswirkungen der Finanzkrise zu begrenzen und ein Abgleiten der Wirtschaft in Deflation und Depression zu verhindern. Die Nationalbank versorgte die Wirtschaft flexibel mit Liquidität, senkte die kurzfristigen Zinssätze praktisch auf Null und intervenierte am Devisenmarkt, um zu verhüten, dass über den Wechselkurs eine unerwünschte Verschärfung der monetären Bedingungen erfolgte.

4.1.1 Geldpolitische Massnahmen

Verwerfungen an den internationalen Geldmärkten führten im zweiten Halbjahr 2007 zu Liquiditätsengpässen und einem markanten Anstieg der Risikoprämien. Die SNB stellte sich dem sich daraus ergebenden Anstieg des Libors entgegen, indem sie Liquidität mit längeren Laufzeiten anbot und tiefere Repo-Sätze verrechnete. Das Zinszielband liess sie zunächst unverändert bei 2,25%-3,25%. Sie berücksichtigte damit die anhaltend starke Konjunktur und den Anstieg der Teuerung, deren Niveau in den ersten zehn Monaten 2008 über 2% lag und damit über dem Bereich, der mit Preisstabilität gleichgesetzt wird.

Im September 2008 spitzte sich die Finanzkrise dramatisch zu, und die Risikoprämien erreichten neue Höchststände. Auslösendes Ereignis war der Kollaps der amerikanischen Investmentbank Lehman Brothers. Die SNB reagierte darauf mit einer starken Senkung der Zinssätze. Bis Mitte Dezember senkte sie das Zielband für den dreimonatigen Libor auf 0%-1%. Im März 2009 reduzierte sie es auf 0%-0,75% und kündigte zudem an, dass sie einen Wert im unteren Bereich des Zielbandes anstreben werde. Die in fünf Schritten erfolgte Senkung des Zinsziels betrug insgesamt 2,5 Prozentpunkte.

Ab März 2009 konnte die SNB die monetären Bedingungen kaum mehr durch weitere Senkungen des Libors beeinflussen. Um die Auswirkungen der Finanz- und Wirtschaftskrise zu mildern und das Risiko einer Deflation einzuschränken, stellte sie weiterhin unbegrenzt Liquidität über Repo-Geschäfte zur Verfügung und verlängerte deren Laufzeiten. Zum wichtigsten Instrument wurden nun aber Devisenmarktinterventionen, d.h. Käufe von Fremdwährungen gegen Franken am Devisenmarkt. Die SNB kündigte im März 2009 an, sie werde am Devisenmarkt aktiv werden, um eine weitere Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro zu verhindern. Der Franken blieb in den folgenden Monaten gegenüber dem Euro stabil, gewann aber gegenüber dem US-Dollar an Wert.

In der zweiten Jahreshälfte 2009 verringerte sich mit dem Beginn der konjunkturellen Erholung die Deflationsgefahr. Die SNB gab deshalb im Dezember 2009 bekannt, sie werde nur noch einer übermässigen Aufwertung des Frankens entgegenreten. Sie liess darauf einen moderaten Anstieg des Frankens gegenüber dem Euro zu. Da der Franken gegenüber dem US-Dollar schwächer tendierte, blieb der Anstieg des handelsgewichteten Aussenwerts des Frankens bescheiden.

Im Juni 2010 stellte die SNB ihre Devisenmarktinterventionen ein. Die Konjunktur im In- und Ausland hatte sich soweit gefestigt, dass das Deflationsrisiko weitgehend geschwunden war. Nach Einschätzung der Nationalbank ging von einer Aufwertung des Frankens nicht mehr dieselbe Gefahr für die Preisstabilität und die wirtschaftliche Erholung aus wie zuvor.

Neben Devisen erwarb die SNB ab März 2009 auch Frankenobligationen privater inländischer Schuldner. Sie strebte damit eine Verbesserung der Finanzierungsbedingungen am Schweizer Kapitalmarkt an. Nachdem sich die Risikoaufschläge unterstützt durch die weltweite Entspannung an den Finanzmärkten zurückgebildet hatten, gab die Nationalbank im Dezember 2009 die Einstellung der Obligationenkäufe bekannt.

4.1.2 Kooperation zwischen Zentralbanken

Die internationalen Aspekte der Finanzkrise verlangten eine enge Zusammenarbeit der Zentralbanken. Auf die Verschärfung der Krise nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers reagierten die Zentralbanken Anfang Oktober 2008 mit einer koordinierten Senkung der kurzfristigen Zinssätze. Daran waren die Noteninstitute des Euroraums, der USA, Grossbritanniens, Kanadas und Schwedens sowie die SNB beteiligt.

Die Zentralbanken schlossen weiter Swapabkommen ab, über die sie sich gegenseitig Liquidität zur Verfügung stellten. Sie reagierten damit auf die Funktionsstörungen der internationalen Finanzmärkte, die es schwierig machten, die Liquiditätsversorgung in einer bestimmten Währung ausserhalb des Ursprungslandes zu gewährleisten. Das Problem stellte sich vor allem am Dollarmarkt, in kleinerem Ausmass aber auch am Frankenmarkt. Die SNB führte Repo-Auktionen in US-Dollar durch, die sie von der US-Zentralbank auf der Basis eines Swapabkommens zur Verfügung gestellt erhielt. Umgekehrt stellte sie der EZB und der Zentralbank Polens, später auch der Zentralbank Ungarns, im Rahmen eines Swapabkommens Frankenliquidität zur Verfügung, welche diese im Auktionsverfahren den Banken in ihrem Einflussbereich zuteilen konnten. Mit diesen Massnahmen gelang es, Anspannungen an den internationalen Geldmärkten zu begrenzen.

4.1.3 Auswirkungen der geldpolitischen Massnahmen

Die Geldpolitik der SNB trug grundlegend dazu bei, das Zinsniveau auf breiter Front zu senken und damit die volkswirtschaftliche Gesamtnachfrage zu stützen. Dabei sanken nicht nur die Zinssätze auf risikolosen Anlagen, sondern auch die in der Finanzkrise 2008/2009 stark gestiegenen Risikoprämien. Die Risikoprämie am Frankengeldmarkt lag Ende 2010 wieder nahe bei dem vor der Krise registrierten Niveau. Die an den Renditedifferenzen von Obligationen unterschiedlicher Bonität gemessenen Risikoprämien am Kapitalmarkt verringerten sich ebenfalls deutlich. Von den tiefen Zinssätzen profitierten die Unternehmen ebenso wie die Haushalte. Die von vielen Beobachtern befürchtete Kreditklemme blieb aus. Das Kreditwachstum hielt trotz der globalen Finanzkrise sogar besser stand als in früheren Rezessionen.

4.2 Stabilisierung des Finanzmarktes

Im Oktober 2008 wurden vom Bund und der SNB Rettungsmaßnahmen für die UBS im Umfang von umgerechnet ca. 68 Mia. Franken angekündigt. Dabei übernahm der Bund 6 Mia. Franken in Form einer Pflichtwandelanleihe und die Schweizerische Nationalbank gründete eine Zweckgesellschaft, um eine Auslagerung von illiquiden Wertpapieren der UBS im Umfang von 54 Mia. Dollar zu ermöglichen. Das Massnahmenpaket zur Rettung der UBS wurde im Dezember 2008 vom Parlament angenommen.

4.3 Stufenweises Vorgehen bei finanzpolitischen Massnahmen

Die Unsicherheit über Verlauf und Dauer der Krise war ungewöhnlich hoch. Es handelte sich nicht um einen «normalen» Konjunkturabschwung nach einer wirtschaftlichen Boomphase, sondern um einen weltwirtschaftlichen Einbruch, der durch das Platzen einer aussergewöhnlichen Kredit- und Immobilienblase ausgelöst wurde. Damit wurde der Konjunkturabschwung überlagert durch einen strukturellen Anpassungsbedarf im Finanzsektor, dem sogenannten «Deleveraging», also der Entschuldung. Wie rasch und wie schmerzhaft dieser Anpassungsprozess verlaufen würde und wie stark der Finanzsektor betroffen sein würde, war kaum abzuschätzen.

Zu Beginn der Krise befand sich die Schweiz in einer günstigen Ausgangslage:

- Die Schweiz war bis weit in den Sommer 2008 hinein in einer lang anhaltenden konjunkturellen Schönwetterlage. Anders als in vielen OECD-Ländern blieb die wirtschaftliche Situation eines Grossteils der Wirtschaft auch während der Krise gut. Die Schweiz hatte zudem keinen überhitzten Immobilienmarkt.
- Die Staatsfinanzen sowohl auf Bundes- als auch auf Kantonsebene waren dank der guten Wirtschaftsentwicklung und Finanzregeln gesund und ermöglichten einen Handlungsspielraum.
- Durch die stabilitätsorientierte Geldpolitik blieb die Inflation niedrig, und die Zinssätze waren tief.
- Die automatischen Stabilisatoren ermöglichten im Notfall ein rasches Herauffahren der Ausgaben, besonders bei der Arbeitslosenversicherung.

Aufgrund der ausserordentlichen Krisenlage wählte der Bundesrat zu Beginn des Konjunkturabschwungs ein stufenweises Vorgehen, wobei je nach Entwicklung der Krise zusätzliche Massnahmen ergriffen werden können. Auch die Prognosen der internationalen Organisationen – wie OECD und IWF – legten dieses stufenweise Vorgehen nahe. Sie sagten eine relativ rasche Erholung und damit einen Aufschwung bereits im Verlauf von 2010 voraus. Gleichzeitig wiesen die Institute aber auch auf die erheblichen Unsicherheiten und Prognoserisiken in beide Richtungen hin. Beunruhigend war die Geschwindigkeit, mit der sich die Wirtschaftsindikatoren ins Negative bewegten. Die drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen wurden aufgrund der aktuellsten Prognosen ausgelöst. Die Ausarbeitung der Massnahmen der jeweiligen Stufen geschah demnach unter hohem Zeitdruck, so dass der Einbezug der Kantone nur in beschränktem Mass möglich war.

4.4 Erste Stufe der Stabilisierungsmassnahmen

4.4.1 Wirtschaftslage im 4. Quartal 2008

Im Zuge der drastisch zugespitzten internationalen Finanzkrise hatte sich der weltwirtschaftliche Konjunkturabschwung zwischen September und November 2008 rasant beschleunigt. Die USA, die meisten EU-Länder und Japan befanden sich in oder am Rande einer Rezession. Die Wirtschaft stand vor einer rückläufigen Wirtschaftsentwicklung über einige Quartale hinweg. Selbst wachstumsstarke Schwellenländer, die keine Rezession zu verzeichnen hatten, insbesondere China, waren von einer deutlichen Verlangsamung betroffen.

Im November 2008 befand sich die Schweiz zwar noch in einer vergleichsweise guten Wirtschafts- und Beschäftigungslage. Wegen der Entwicklung der Weltwirtschaft hatten sich die Aussichten aber spürbar verdüstert. Die markante Eintrübung des internationalen Konjunkturausblicks und die verschärfte Finanzkrise würden auch die Schweizer Wirtschaft in den ersten Quartalen 2009 betreffen. Negative Impulse wurden vor allem von den Exporten und den Investitionen erwartet. Der private Konsum hingegen sollte angesichts der damals rückläufigen Teuerung und der vorerst noch soliden Beschäftigungssituation das Wachstum stützen.

4.4.2 Das Massnahmenpaket der ersten Stufe

Vor diesem Hintergrund schlug der Bundesrat am 12. November 2008 dem Parlament Massnahmen in drei Bereichen vor: in der Finanzpolitik, bei den steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven sowie im Bereich der Aussenwirtschaftspolitik. Zudem kündigte er die beschleunigte Behandlung von Vorlagen zur Stärkung der Binnenwirtschaft an.

Die damalige Konjunkturlage und die vorhandenen Prognosen rechtfertigten nach Ansicht des Bundesrates kein Überschreiten des Ausgabenplafonds gemäss der Schuldenbremse. Der finanzpolitische Spielraum, welcher die Schuldenbremse bot, sollte aber genutzt werden. Dieser betrug für das Jahr 2009 rund 1 Mia. Franken. Angesichts der Unsicherheit über das Ausmass und die Dauer des Abschwungs beschloss der Bundesrat, stufenweise vorzugehen.

In die erste Stufe wurden die folgenden Massnahmen aufgenommen:

- Finanzpolitik: Um bereits beschlossene Ausgaben vorzuziehen, hob der Bundesrat die Kreditsperre für 2009 auf. Zudem wurden Ausgaben im Hochwasserschutz und im Naturgefahrenbereich sowie für die energetische Erneuerung von Wohnungen gemeinnütziger Wohnbauträger und für die zivilen Bauten des Bundes aufgestockt bzw. vorgezogen. Die Osec, die Beauftragte des Bundes zur Umsetzung der Exportförderung, wurde mittels einer Leistungsvereinbarung mit der Umsetzung zusätzlicher Massnahmen beauftragt. Sie verstärkte ihr Angebot an bestehenden Dienstleistungen und entwickelte neue Massnahmen, welche den geänderten Bedürfnissen der KMU Rechnung getragen haben. Insgesamt wurden für diese Massnahmen 432 Mio. Franken vorgesehen.
- Letztmalige Freigabe der steuerbegünstigten Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR): Diese waren mit der Unternehmenssteuerreform II abgeschafft worden. Es konnten keine neuen Einlagen mehr gebildet werden. Ende 2008 betrug der noch nicht freigegebene Reservestand 550 Mio. Franken. Das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement (EVD) gab diese auf den 1. Januar 2009 frei. Damit konnten die 650 Unternehmen, welche Reserven gebildet hatten, auf diese

Mittel zurückgreifen. Da es sich um die letztmalige Freigabe handelte, waren die Unternehmen verpflichtet, sämtliche Reserven bis Ende 2010 aufzulösen.

- Aussenwirtschaftspolitische Massnahmen: Diese Massnahmen hatten zum Ziel, das Umfeld für die Unternehmen möglichst rasch zu verbessern. Der Bundesrat setzte sich dafür ein, die fertig ausgehandelten Freihandelsabkommen mit Japan, Kanada und den Staaten des arabischen Golfes (GCC) rasch dem Parlament vorzulegen und sie möglichst umgehend in Kraft zu setzen. Die Abkommen mit Kanada und Japan sind am 1. Juli 2009 bzw. am 1. September in Kraft getreten, das Abkommen mit den GCC-Staaten war Anfangs 2012 noch nicht in Kraft, da die Ratifizierung seitens einiger GCC-Staaten noch ausstehend war.
- Zur raschen Stärkung der Wachstumskräfte setzte sich der Bundesrat beim Parlament für eine möglichst speditive Behandlung der Revision des Bundesgesetzes über die technischen Handelshemmnisse und des ersten Teils der Revision des Gesetzes zur Mehrwertsteuer ein. Diese Massnahmen sollten die Kaufkraft stärken und das unternehmerische Umfeld verbessern.

4.5 Zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen

4.5.1 Verschlechterung der Wirtschaftslage im ersten Halbjahr 2009

Anfangs 2009 befanden sich sowohl die USA als auch die EU und Japan in einer tiefen Rezession. Es wurde davon ausgegangen, dass dieser Abschwung mit einiger Wahrscheinlichkeit mehrere Quartale anhalten würde. Die wachstumsstarken Schwellen- und Entwicklungsländer hatten sich lange Zeit robust gegenüber den Finanzmarkturbulenzen gezeigt. Doch auch sie gerieten im Zuge des Nachfragerückgangs aus den Industrieländern und der krisenbedingten Verschlechterung des Finanzierungsumfelds in den Abschwung. Mit diesem verlangsamten Wirtschaftswachstum wurden auch die positiven Nachfrageimpulse für die Industrieländer schwächer.

Der weltweiten Drosselung des Expansionstempos konnte sich die stark aussenhandelsorientierte Volkswirtschaft der Schweiz nicht entziehen. Ab Oktober 2008 gingen die Warenexporte deutlich zurück. Entsprechend waren die exportorientierten Industriefirmen mit stark rückläufigen Bestellungseingängen und Produktionskürzungen konfrontiert. Auch die eher inlandorientierten Industriefirmen litten als Zulieferer in zunehmendem Masse unter nachlassender Nachfrage.

Die Krise an den internationalen Finanzmärkten hatte auch den sonst sehr wachstumsstarken Finanzsektor betroffen. Besonders Anlass zur Besorgnis gaben der im Februar 2009 angekündigte Verlust der UBS von 20 Mia. Franken und der Mittelabfluss von 226 Mia. Franken.

Demgegenüber konnten sich die inlandorientierten Dienstleistungssektoren dank einer relativ robusten Binnenkonjunktur vergleichsweise besser behaupten. Unterstützt wurde die private Konsumnachfrage von der noch guten Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt (steigende Beschäftigung und tiefe Arbeitslosenzahl). Dennoch waren vermehrte Anzeichen einer Verschlechterung festzustellen.

4.5.2 Das Massnahmenpaket der zweiten Stufe

Mit der zweiten Stufe, die der Bundesrat am 11. Februar 2009 beschlossen hatte, wurde der gemäss Schuldenbremse für 2009 noch verbleibende finanzpolitische Spielraum von rund 700 Mio. Franken

genutzt. Auch hier lag die Stossrichtung in einem Vorziehen bereits beabsichtigter Ausgaben. Es wurden Ausgaben präferiert, welche besonders der Industrie und dem Tourismus zu Gute kamen.

Die vorgezogenen Ausgaben betrafen hauptsächlich die folgenden Bereiche:

- Infrastruktur Strasse und Schiene: 410 Mio. Franken.
- Projekte der Neuen Regionalpolitik: 100 Mio. Franken.
- Anwendungsorientierte Forschung im Bereich der Kommission für Technologie und Innovation, Grundlagenforschung des Schweizerischen Nationalfonds, ETH und landwirtschaftliche Forschung: 50 Mio. Franken.
- Wald, Natur- und Landschaftsschutz, Photovoltaik, Fernwärme und Ersatz von Elektroheizungen: 86 Mio. Franken.
- Sanierung und Instandhaltung bestehender Bauten der ETH und von armasuisse: 52 Mio. Franken.
- Angebotsmarketing Tourismus: 12 Mio. Franken.

Diese Ausgabenerhöhungen wurden durch Massnahmen ergänzt, welche direkt den betroffenen Branchen zukommen sollten:

- Eine befristete Anpassung der Schweizerischen Exportrisikoversicherung (SERV) zielte auf die Reduktion der Finanzierungskosten der Exporteure und auf die Erleichterung des Zugangs zu Exportfinanzierungen ab.
- Weiter wurde mit einer vorgeschlagenen Änderung des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) ein vorzeitiger Erlass von Grundverbilligungsvorschüssen ermöglicht. Damit wurden zusätzliche Sanierungen ausgelöst. Auf die Rückforderung von Vorschüssen für geförderte Mietwohnungen sollte verzichtet werden, sofern diese mindestens 20 Jahre alt sind und im vergleichbaren Umfang in energetische Verbesserungen investiert werden. Die Massnahme wurde bis Ende 2012 befristet, damit sie möglichst rasch Investitionen auslöste.
- Mit der Kurzarbeitsentschädigung soll verhindert werden, dass Unternehmen in konjunkturell schwierigen Phasen wegen befristeten Auftragsmängeln Personal abbauen. Um die Wirkung der Kurzarbeitsentschädigung in zeitlicher Hinsicht zu verlängern, dehnte der Bundesrat die Bezugsdauer vom 01.04.2009 bis 31.03.2011 von 12 auf 18 Monate aus und nutzte damit den auf Gesetzesstufe gegebenen Spielraum aus. Die Karenzfrist wurde auf einen Tag reduziert. Zudem wurde befristet die Weiterbildung während der Kurzarbeitsphase ohne Auflagen erlaubt.

Im Übrigen hat der Bundesrat zwei fiskalische Massnahmen beschlossen, die mittelfristig die Nachfrage stützen: Einerseits werden ab dem Steuerjahr 2011 die Folgen der kalten Progression jährlich ausgeglichen anstatt wie bisher erst bei einer Teuerung von 7%. Andererseits soll der Kinderabzug erhöht und einen Abzug für die Fremdbetreuung von Kindern eingeführt werden. Diese Massnahmen dürften bei der direkten Bundessteuer 2012 zu einer Entlastung der Steuerpflichtigen von rund 960 Mio. Franken führen.

4.6 Dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen

4.6.1 Wirtschaftslage in der zweiten Jahreshälfte 2009

Die konjunkturellen Aussichten waren im Sommer 2009 weiterhin düster. Die weltwirtschaftlichen Prognosen waren in den vorangegangenen Monaten nach unten korrigiert worden. Den internationalen Prognosen zufolge wären die Wirtschaftsleistung in den meisten OECD-Ländern im Jahr 2009 um mehrere Prozente geschrumpft. Einige Konjunkturindikatoren zeigten jedoch ab April 2009 in vielen Ländern Stabilisierungstendenzen, wenn auch auf sehr tiefem Niveau. Auch an den Finanzmärkten war eine gewisse Entspannung auszumachen. Dies deutete auf eine allmählich nachlassende Rezession in den USA und in der EU hin, noch nicht aber auf eine deutliche Erholung. Unterstützt durch die weltweit expansive Geld- und Fiskalpolitik sollte sich die Weltkonjunktur bis 2010 stabilisieren können. Einer starken und selbsttragenden Aufwärtsdynamik standen die Nachwirkungen der Finanzkrise entgegen. Entsprechend lauteten Ende Juni 2009 die meisten internationalen Prognosen dahingehend, dass das BIP-Wachstum in den USA und in der EU bis Ende 2010 nur leicht positiv ausfallen würde. In der Mehrzahl gingen die Auguren davon aus, dass im Jahresdurchschnitt 2010 eine Arbeitslosenquote von mehr als 5% erreicht würde.

In der Schweiz hatte sich die Rezession bis zum Sommer 2009 erwartungsgemäss weiter verstärkt, wobei sie im internationalen Vergleich noch relativ moderat verlaufen war. Offenbar wurde die Schweiz dank der vorerst noch soliden Binnenkonjunktur Ende 2008 im Vergleich zu anderen Ländern leicht verzögert vom Abschwung erfasst. Für das zweite Halbjahr 2009 wurde nicht mit einer Wende zum Besseren gerechnet. Vor allem die Aussichten auf dem Arbeitsmarkt hatten sich gegenüber der Prognose im Frühling 2009 nochmals markant verschlechtert. Man ging von einer laufenden Zunahme der Arbeitslosigkeit bis Ende 2010 aus. Die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes erwartete im Jahresdurchschnitt 2010 eine Arbeitslosenquote von 5,5%.

4.6.2 Massnahmen der dritten Stufe

Angesichts der drohenden Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt und der damit verbundenen Gefahr eines Übergreifens der Krise auf die Inlandnachfrage wurde am 25. September 2009 eine dritte Stufe von Massnahmen beschlossen:

- Das Instrumentarium der Arbeitslosenversicherung wurde mit gezielten, zeitlich befristeten Massnahmen für besonders betroffene Zielgruppen ergänzt. Die Massnahmen dienten dazu, die Jugend- und Langzeitarbeitslosigkeit zu bekämpfen und die Zeit der Arbeitslosigkeit für Qualifizierungsmassnahmen zu nutzen. Zudem wurde die ununterbrochene Bezugsdauer für Kurzarbeitsentschädigung auf maximal 24 Monate verlängert. Für diese Massnahmen wurden insgesamt 232 Mio. Franken vorgesehen.
- Für die Aufschwungsphase nach der Krise wurden Massnahmen zur Stärkung der Wirtschaft ergriffen. Es handelte sich um eine Weiterbildungsoffensive im Energiebereich, die Förderung von Informations- und Kommunikationstechnologien (SuisseID) als Mittel zur sicheren Authentisierung im elektronischen Geschäfts- und Behördenverkehr und weitere prioritäre Vorhaben der E-Government-Strategie Schweiz sowie die Förderung von Exportplattformen für die Schweizer Wirtschaft. Insgesamt wurden für diese Massnahmen 65 Mio. Franken beschlossen.

- Durch die vorgezogene Rückverteilung der CO₂-Abgaben wurde den Unternehmen und Haushalten zusätzliche Liquidität im Umfang von 647 Mio. Franken zugeführt.

4.7 Die drei Stufen der Stabilisierungsmassnahmen

Zusammenfassend werden in folgender Tabelle die Massnahmen der drei Stufen der Stabilisierungsmassnahmen dargestellt. Die Zahlen beziehen sich ausschliesslich auf die Jahre 2009 und 2010, obschon gewisse Massnahmen, insbesondere jene der dritten Stufe, mit einem Horizont bis 2011 konzipiert wurden.

Tabelle 2: Geplante und realisierte Massnahmen des Bundes für die Jahre 2009 und 2010

<i>Ausgaben in Mio. Franken</i>	geplant	realisiert 2009-2010	davon 2009
Stufe 1			
Kreditsperre	205	205	205
Bundesamt für Wohnungswesen BWO	45	45	45
Hochwasserschutz	66	66	66
Unterhalt	20	20	20
Osec	10	10	5
Gebäudesanierung (Parlament zusätzlich)	86	86	86
Impuls Stufe 1	432	432	427
Stufe 2			
Infrastruktur Strasse	158	46	15
Infrastruktur Schiene	252	252	252
Regionalpolitik	100	68 ¹	30
Forschung	50	50	26
Umweltschutz	26	26	15
Erneuerbare Energien	50	48	48
Sanierung bestehender Bauten	52	52	12
Tourismus	12	12	12
Photovoltaik (Parlament zusätzlich)	10	3	3
Impuls Stufe 2	710	557	413
Stufe 3			
Förderung und Bildung	82	3	0
Weiterbildung Energiebereich	15	4	0
Befristete Anstellungen (ausgelöst wenn ALQ>5%)	150	0	0
Auslandpromotion	25	23	0
Informations- und Kommunikationstechnologien	25	25	0
Rückverteilung der CO ₂ -Abgaben	647	647	0
Impuls Stufe 3	944	702	0
Impuls insgesamt	2086	1691	840

¹ Bei diesem Betrag handelt es sich um an die Kantone ausbezahlten Bundesmittel. Die Beträge, welche die Kantone effektiv für die Realisierung von Projekten verwendet haben, werden erst mit den Schlussberichten der Kantone über die Umsetzung der NRP 2008-11 bekannt sein.

5 Konjunkturpolitische Beurteilung der Massnahmen

Das vorliegende Kapitel enthält eine Zusammenfassung der Massnahmen aus konjunkturpolitischer Sicht. In einem ersten Schritt wird auf Gruppen von Massnahmen wie die Arbeitslosenversicherung, die nachfragegestützten Massnahmen sowie speziell die Massnahmen der dritten Stufe eingegangen.

5.1 Automatische Stabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung

5.1.1 Beurteilungskriterien

Die Aufgabe der Arbeitslosenversicherung ist die Verhinderung von Stellenverlust in der Krise (Kurzarbeitsentschädigung), die rasche und dauerhafte Wiedereingliederung der Stellensuchenden sowie ein Einkommensersatz beim Verlust der Arbeitsstelle. Diese Aufgaben erfüllen sozialpolitische Zielsetzungen, sind aber auch makroökonomisch bedeutend, weil damit die Nachfrage der Haushalte gestützt wird und mögliche Abwärtsspiralen über Einkommensverluste und sinkende Konsumnachfrage unterbrochen werden.

5.1.2 Beurteilung

Tabelle 3: Auszahlungen der Arbeitslosenkassen

Angaben in Mio. Franken	2008	2009	2010
Arbeitslosenentschädigung	3'273	4'782	5'439
Kurzarbeitsentschädigung	18	997	539
Arbeitsmarktliche Massnahmen	497	539	644

Aus den Auszahlungen der Arbeitslosenkassen geht hervor, dass der Einkommensersatz rasch wirkte. Die Arbeitslosenentschädigung allein stieg zwischen 2008 und 2009 um mehr als 1,5 Mia. Franken. Damit konnten Einkommen mit einer hohen Konsumneigung wirksam gestützt werden.

Die Kurzarbeit hat den Anstieg der Arbeitslosigkeit stark verlangsamt. Vorausgesetzt, dass die durch Kurzarbeit ausgefallenen Arbeitsstunden stattdessen durch Stellenabbau eingespart worden wären, hätte die Arbeitslosenquote, welche 2008 bei durchschnittlich 2,6% lag, im Jahresdurchschnitt 2009 etwa auf 4,3% statt auf 3,7% zugenommen. Dies weist darauf hin, dass die Kurzarbeitsentschädigung in dieser Krise effektiv gewirkt hat und Arbeitsplätze tatsächlich gerettet werden konnten. Der Einsatz der Kurzarbeit schnellte rasch in die Höhe und verringerte sich ebenso schnell wieder, sobald sich die Wirtschaftslage wieder verbesserte.

Zusammen mit andern Ausgabenpositionen ergaben sich 2009 Mehrausgaben von rund 2,5 Mia. Franken. Dies entspricht knapp 0,5% des BIP und ist dementsprechend als starker Impuls zu bewerten. Bedeutend ist in diesem Zusammenhang auch, dass sich die Mehrausgaben stark auf die Ausgaben der betroffenen Haushalte auswirkten.

5.2 Stützung der Nachfrage

5.2.1 Beurteilungskriterien

Massnahmen zur Stützung der Nachfrage haben quantitativen und qualitativen Anforderungen zu genügen. Zudem müssen sie umsetzbar sein. Aus *quantitativer* Sicht darf die Massnahme weder über- noch unterdosiert sein. Sie muss vom Volumen her so ausgerichtet sein, dass sie die Nachfrage

wirksam stützen kann. *Qualitativ* müssen die Massnahmen zielgerichtet sein (targeted), zur richtigen Zeit wirken (timely), und vorübergehender Art sein (temporary).

- *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.
- *Timely*: Wirkt die Massnahme rechtzeitig? Bei vielen potenziellen Stabilisierungsmassnahmen besteht die Gefahr, dass sie aufgrund einer langen Planungsdauer, Einsparungen oder anderen zeitlichen Verzögerungen zu spät wirken.
- *Temporary*: Ist die Massnahme vorübergehend, d.h. ist es plausibel, dass der Bund nach einer gewissen Zeit wieder zum früheren Zustand zurückkehrt?

Neben den 3T-Kriterien müssen die Massnahmen aber auch Mitnahmeeffekte, administrative Belastungen und verzerrende Effekte klein halten.

- *Mitnahmeeffekte*: Mitnahmeeffekte liegen dann vor, wenn eine Aktivität, die ohnehin ergriffen worden wäre, durch öffentliche Mittel mitfinanziert wird. Die Erfahrung der Investitionsprogramme der 1990er-Jahre hat gezeigt, dass es trotz grossem Aufwand schwierig ist, Mitnahmeeffekte und damit faktische Wirkungslosigkeit zu vermeiden.
- *Administrative Belastung*: Massnahmen müssen transparent und rasch umgesetzt werden können, ohne eine hohe administrative Belastung für die Beteiligten zu verursachen.

5.2.2 Beurteilung

Targeted

Die Krise von 2009 kann als Exportrezession bezeichnet werden. Die Nachfrage nach Exportgütern brach weltweit stark ein. Finanzpolitische Massnahmen eignen sich in einer solchen Situation schlecht zur direkten Nachfragestützung für die betroffenen Industrien, denn der inländische Staat kann nicht die Nachfrage nach Exportgütern ersetzen. Die direkte, kurzfristige Stützung der Exportnachfrage als primäres Ziel der Massnahmen war deshalb nicht realistisch. Gegen eine reine Nachfragestützung sprach auch die Tatsache, dass Ausgabenprogramme in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft, wie der Schweiz, immer auch zu höheren Importen führen und somit die Wirkung auf das BIP relativ gering ist.

Der Nachfragestützung wurde deshalb die folgende Rolle bei der konjunkturellen Stabilisierung beigemessen:

- *Verstetigung der öffentlichen Nachfrage*: Grundsätzlich ging es darum, zu vermeiden, dass die negativen Impulse der Exportnachfrage durch einen Rückgang der Inlandnachfrage verschärft werden; damit wäre das Risiko einer gegenseitigen Verstärkung der rezessiven Tendenzen verbunden gewesen. Zu diesem Zweck wurde der Spielraum der Schuldenbremse weitgehend ausgeschöpft. Insgesamt betragen die realisierten Ausgaben 794 Mio. Franken.
- *Gezielte Massnahmen zur Stärkung der Wachstumschancen der Wirtschaft*: Es handelte sich dabei um Mittel für die Exportplattformen der Osec, für den Tourismus, für Forschung und Technologie sowie für neue Energietechniken. Die realisierten Ausgaben betragen hier 210 Mio. Franken.

- Massnahmen zur Stützung der Nachfrage der Haushalte: Die geplante Erhöhung der Mehrwertsteuer zur Finanzierung der IV von 7,6 auf 8% wurde um ein Jahr auf Anfang 2011 verschoben (1,1 Mia. Franken). Weiter wurde die Mehrwertsteuerreform ein halbes Jahr früher umgesetzt als geplant. Daraus resultierten Entlastungen von 150 Mio. Franken. Im Rahmen der dritten Stufe wurde die Rückverteilung der CO₂-Abgabe um ein bzw. zwei Jahre vorverschoben, was einem Volumen von 647 Mio. Franken entsprach.

Tabelle 4: Übersicht realisierte Ausgaben

Angaben 2009/2010 in Mio. Franken	Realisierte Ausgaben		
	2009	2010	Total
Verstetigung der öffentlichen Nachfrage	701	93	794
Stärkung der Wachstumschancen der Wirtschaft	103	107	210
Stützung der Einkommen der Haushalte	-	647	647
Aufschub der Mehrwertsteuererhöhung und vorgezogene Einführung der Mehrwertsteuerreform	-	1'250	1'250

Zur Bewertung der Wirksamkeit der getätigten vorgezogenen Ausgaben gibt es keinen allgemein anwendbaren Beurteilungsmaassstab, so dass die Zielrichtung der Massnahmen nur qualitativ beurteilt werden kann. Dabei ist auch die Realisierbarkeit alternativer Massnahmen zu berücksichtigen, beispielsweise, dass es sehr schwierig ist, kurzfristig realisierbare Projekte zu finden. Weiter entfalten gewisse Massnahmen nur dank einer langfristig stetigen Förderung ihre volle Wirksamkeit und sollten nicht beliebig von Jahr zu Jahr variiert werden.

Timely

Die beiden ersten Stufen der Stabilisierungsmassnahmen wurden schwergewichtig für das Jahr 2009 geplant und auch getätigt. Da man keine rasche Erholung erwartete, wurden gewisse Ausgaben auch für 2010 vorgesehen. Insgesamt sieht die Bilanz für die zeitgerechte Realisierung gut aus. Grenzen für die Erreichung des zeitlichen Kriteriums waren lediglich in den Bereichen der Strasseninfrastruktur und der Regionalpolitik zu finden.

Bei den Infrastrukturprojekten gab es infolge Einsparungen zum Teil beträchtliche Verspätungen. Es hat sich als sehr schwierig herausgestellt, geeignete Projekte (im Sinn von "targeted") zu finden, welche auch rechtzeitig realisiert werden können.

In der Regionalpolitik wurden nur Projekte zugelassen, welche den strengen üblichen Kriterien der Regionalpolitik entsprechen. Nicht alle zur Verfügung stehenden Mittel konnten in den Jahren 2009 und 2010 verpflichtet werden. Die restlichen Mittel wurden im Rahmen der gewöhnlichen Programmperiode 2012-2015 vergeben. Da es sich um vorgezogene Mittel handelte, ist die Bilanz trotzdem positiv.

Temporary

Die ausgabenstützenden Massnahmen ermöglichten in ihrer Mehrheit die vorgezogene Realisierung bereits geplanter Projekte. Diese hatten weder eine langfristig höhere Staatsverschuldung noch zusätzliche Lasten für den Staat in den Folgejahren zur Konsequenz. Bei ausserordentlichen Massnahmen hat sich die Befristung zum Teil als Chance, zum Teil aber auch als Risiko erwiesen.

Chancen durch Einmaligkeit

Das Instrument der Arbeitsbeschaffungsreserven war ursprünglich als konjunkturstabilisierendes Instrument gedacht. Bei den vergangenen Freigaben konnten die in das Instrument gelegten Erwartungen nicht erfüllt werden. Es wurde deswegen mit der Unternehmenssteuerreform II abgeschafft. Entsprechend handelte es sich im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen um die letztmalige Freigabe. Die Reserven mussten zwingend aufgelöst werden, und Neueinlagen waren nicht mehr möglich. Diese Freigabe hat somit eine zielgerichtete und starke Wirkung entfaltet, welche bei den vorherigen, nicht letztmaligen Freigaben ausgeblieben war.

Risiken wegen „Phasing-out“

Die Kurzarbeit hat dazu beigetragen, Know-how und Arbeitsplätze während der Krise zu erhalten. Wegen der ungewissen Dauer dieser Krise wurde die Bezugsdauer für die Kurzarbeitsentschädigung verlängert. Doch diese Massnahme erwies sich nachträglich als problematisch, weil die befristete Verlängerung fortgeführt wurde. Damit wurde das Kriterium der zeitlichen Beschränkung verletzt.

Die befristet eingeführten Instrumente der SERV haben dazu beigetragen, den Exporteuren den Zugang zu Finanzierungsmöglichkeiten zu erleichtern und Liquiditätsengpässen vorzubeugen. Vor dem Hintergrund der Frankenstärke und des entsprechenden Bedarfes der Industrie wurden diese Instrumente 2011 im Rahmen der Botschaft zur Standortförderung 2012-2015 bis Ende 2015 verlängert.

Beide Verlängerungen scheinen wirtschaftspolitisch durch die Frankenstärke zwar gut begründet, decken aber auch das potenzielle Risiko auf, dass Massnahmen welche eigentlich für eine befristete Laufzeit konzipiert bzw. eingeführt wurden, permanenten Status erhalten. Somit ist bei der Ausarbeitung von Massnahmen Wert darauf zu legen, dass ein Ausstieg aus der Massnahme sowohl praktisch als auch politisch möglich ist. Dies macht nochmals deutlich, dass diskretionäre Massnahmen verglichen mit den automatischen Stabilisatoren erhöhte Risiken aufweisen.

Wirksamkeit geplanter Vorhaben

Einige Massnahmen innerhalb der ersten und zweiten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen wurden nicht neu konzipiert, sondern waren bereits vorgesehen. Darunter fallen vorgezogene Projekte wie zum Beispiel die Aufstockungen im Hochwasserschutz oder die frühzeitige Einführung der Mehrwertsteuerreform.

Bei solchen Massnahmen ist die Einhaltung der drei „T-Kriterien“ weniger streng zu nehmen. Da die Vorhaben ohnehin geplant waren, handelt es sich lediglich um die vorzeitige Entfaltung der Wirkung. Die Wirkung ist hier per Definition temporärer Natur. Allerdings gilt es auch bei vorgezogenen Massnahmen die Zielgenauigkeit zu respektieren: Die demokratisch festgelegten Ausgabenprioritäten dürfen nicht gefährdet werden, und der konjunkturellen Wirkung muss auch hier Rechnung getragen werden. Es sollten zum Beispiel keine Massnahmen vorgezogen werden, welche zu einer Überhitzung in einzelnen Wirtschaftsbereichen führen könnten. Schliesslich ist auch die Umsetzbarkeit zu berücksichtigen: Gewisse Vorhaben benötigen Anpassungen bei einzelnen Wirtschaftsakteuren, wofür eine Anpassungsfrist gewährleistet werden muss. Auch eine übermässige zusätzliche administrative Belastungen ist zu vermeiden. Insgesamt bestehen aber bei solchen Vorhaben weniger Risiken als bei rein diskretionären Massnahmen.

5.3 Gezielte Arbeitsmarktmassnahmen der dritten Stufe

5.3.1 Beurteilungskriterien

Die Massnahmen auf dem Arbeitsmarkt hatten zum Ziel, die Instrumente der Arbeitslosenversicherung gezielt zu ergänzen. Insbesondere war es die Absicht, für die Zielgruppen der Jugendlichen und der Langzeitarbeitslosen Notmassnahmen zur Verfügung zu stellen. Diese sollten erst zum Zuge kommen, wenn die ordentlichen Massnahmen nicht mehr reichten oder nicht zielgerichtet waren.

Das Beurteilungskriterium fragt somit, ob die Massnahmen sich nicht mit den üblichen Instrumenten der Arbeitslosenversicherung überschneiden, sondern gezielt auf ausserordentliche Situationen eingehen.

5.3.2 Beurteilung

Da die Konjunktur besser verlief als erwartet, stieg auch die Arbeitslosigkeit deutlich schwächer an als prognostiziert. Für die Massnahme zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurde ein Schwellenwert von 5% für die Arbeitslosenquote festgelegt. Dieser wurde nie erreicht. Damit waren die regulären Mittel der Arbeitslosenversicherung hinreichend. Aus diesem Grunde ist es positiv zu werten, dass die Gesamtausgaben 2010 für alle Massnahmen 3 Mio. Franken an Stelle der geplanten 232 Mio. Franken betragen². Trotzdem hätten bei einem schlechteren Konjunkturverlauf Massnahmen bereit gestanden.

Es erwies sich als grosser Vorteil, dass das Parlament in diesem Sinne eine "Opting-in"-Klausel ins Gesetz aufgenommen hatte. Dadurch hätten die temporären Anstellungen mit einem Volumen von 150 Mio. Franken nur ausgelöst werden können, wenn die Arbeitslosigkeit die 5%-Schwelle tatsächlich überschritten hätten. Da dies nicht der Fall war, entfiel diese Massnahme.

6 Quantitative Wirkung

In diesem Kapitel wird eine grobe quantitative Beurteilung der Stabilisierungsmassnahmen vorgenommen und ein Blick auf die Programme im Ausland geworfen.

6.1 Massnahmen im Inland

Tabelle 5: Impulse durch Massnahmen von Bund, Kantonen und Gemeinden

<i>Angaben 2009/2010 in Mia. Franken</i>	Bund	Kantone und Gemeinden	Total
Mehrausgaben	1.7	3.4	5.1
Mindereinnahmen	1.2	1.9	3.1
Total	2.9	5.3	8.2

Um die Wirkungen der diskretionären Massnahmen abzuschätzen, müssen auch die Ausgaben der Kantone und Gemeinden berücksichtigt werden. Gemäss den Umfragen von 2009 beabsichtigten die

² Die Massnahmen waren für die Jahre 2010 und 2011 konzipiert. In diesen Jahren betragen die Ausgaben weniger als 10 Mio. Franken (Kostenschätzung für Finanzhilfen und Vollzugskosten, Stand 31. Januar 2011).

Kantone, Städte und Kantonshauptorte im Jahr 2009 2,7 Mia. und im Jahr 2010 2,6 Mia. Franken für eigene und vom Bund angestossene konjunkturpolitische Massnahmen bereitzustellen³.

Zur Berechnung der Effekte dieser Ausgaben wurden die von der OECD verwendeten Erfahrungswerte für Multiplikatoren⁴ beigezogen: Im Durchschnitt der OECD Länder resultiert für staatliche Ausgaben ein kurzfristiger Multiplikator von 1 und für Mindereinnahmen ein solcher von 0,5. Da die Schweiz eine kleine, offene Volkswirtschaft ist und weil ein grösserer Teil der geschaffenen Ausgaben für Importe verwendet wird, muss von kleineren Multiplikatoren ausgegangen werden. Deshalb wird die Bandbreite für den Ausgabenmultiplikator zwischen 0,25 bis 0,75 angesetzt und diejenige für den Multiplikator der Mindereinnahmen zwischen 0 und 0,5. Beim letzteren wird auch die hohe Sparquote in der Schweiz berücksichtigt. Aufgrund dieser Überlegungen ergibt sich der folgende Effekt für die kurzfristige Wirkung:

Tabelle 6: Wachstumsimpuls in Prozentpunkten des BIP⁵

Angaben in Prozentpunkten des BIP	unterer Rand	Mittelwert	oberer Rand
Mehrausgaben Bund, Kantone und Gemeinden	0.23	0.47	0.70
Mindereinnahmen Bund, Kantone und Gemeinden	0	0.14	0.28
Total	0.23	0.61	0.98

Im Mittel kann davon ausgegangen werden, dass in den Jahren 2009 und 2010 die diskretionären Massnahmen das Bruttoinlandprodukt insgesamt um etwa 0,6% erhöht haben.

6.2 Ausrichtung der Finanzpolitik⁶

Die gesamte konjunkturpolitische Ausrichtung der öffentlichen Finanzen ist in Tabelle 7 ersichtlich

Tabelle 7: Finanzierungssaldo und -veränderung (Stand Ende August 2011)

		2008	2009	2010	2011
Bund	Überschussquote	1.0%	0.5%	0.4%	0.1%
	Veränderung zum Vorjahr		-0.5%	-0.1%	-0.3%
Kantone	Überschussquote	0.6%	0.4%	0.4%	0.4%
	Veränderung zum Vorjahr		-0.2%	0.0%	0.0%
Gemeinden	Überschussquote	0.1%	-0.1%	-0.1%	0.0%
	Veränderung zum Vorjahr		-0.2%	0.1%	0.1%
Sozialversicherungen	Überschussquote	0.3%	-0.2%	-0.3%	0.4%
	Veränderung zum Vorjahr		-0.5%	-0.1%	0.7%
Staat	Überschussquote	1.9%	0.5%	0.4%	0.8%
	Veränderung zum Vorjahr		-1.4%	-0.2%	0.4%

³ Details zu den Zahlungen der Bundesämter an die einzelnen Kantone sowie Beteiligungen der Kantone an den Massnahmen des Bundes sind dem Anhang des Berichts über die „Stabilisierungsmassnahmen: Finanzielle Folgen für die Kantone“ zu entnehmen.

⁴ OECD Economic Outlook 2010.

⁵ Nominelles BIP 2008: 545 Mia. Franken.

⁶ Basiert auf einem Beitrag der Eidgenössischen Finanzverwaltung.

Im Jahr 2009 haben sich die Überschussquoten aller Teilsektoren negativ entwickelt. Die Veränderungen zum Vorjahr sind beim Bund und den Sozialversicherungen mit -0,5 Prozentpunkten am höchsten. Bei den Kantonen und Gemeinden sind die Überschussquoten lediglich jeweils um -0,2 Prozentpunkte zurückgegangen. Im Vergleich zu den gemeldeten Massnahmen haben somit die Kantone und Gemeinden eine um 0,1 Prozentpunkten weniger expansive Politik verfolgt als geplant. Beim Gesamtstaat hat ein beachtlicher Rückgang des Finanzierungssaldos von 1,4 Prozentpunkten stattgefunden.

Im Jahr 2010 fallen die Veränderungen der Überschussquoten wesentlich geringer aus. Bei den Sozialversicherungen zeigt sich jedoch deutlich der erwartete verzögerte Effekt der Wirtschaftskrise mit einem Defizit von -0,3% des BIP, was eine Zunahme des Defizits von 0,1 Prozentpunkten bedeutet. Der Grund hierfür ist der starke Ausgabenanstieg bei der Arbeitslosenversicherung. Allerdings fiel das Defizit kleiner aus als erwartet, da sich der Anstieg der Arbeitslosigkeit in Grenzen gehalten hat. Die diskretionäre Fiskalpolitik der Kantone und Gemeinden scheint im Jahr 2010 nicht die gewünschte Wirkung erzielt zu haben. Bei den Kantonen ist kein Effekt ersichtlich. Die Gemeinden sind im Jahr 2010 mit 0,1 Prozentpunkten sogar etwas restriktiv. Beim gesamten Sektor Staat ist die Veränderung zum Vorjahr mit 0,2 Prozentpunkten klein. Insgesamt kann festgehalten werden, dass die generelle finanzpolitische Ausrichtung konjunkturgerecht war.

6.3 Wirkung aus internationaler Sicht

Die Weltwirtschaft stabilisierte sich überraschend schnell. In vielen Ländern drehten die Wachstumsraten ab Mitte 2009 ins Positive. Neben der Finanzmarkt- und der Geldpolitik wurde dies in vielen Ländern auch den finanzpolitischen Ausgabenprogrammen zugerechnet. Während die Schweiz vergleichbare finanzmarkt- und geldpolitische Aufgaben schulterte wie das Ausland, waren die einheimischen fiskalpolitischen Programme zur Überwindung der Wirtschaftskrise eher kleiner. Damit stellt sich die Frage, ob die Schweiz von den ausländischen Konjunkturprogrammen profitiert hat, ohne selber einen entsprechenden Beitrag zur Stabilisierung der internationalen Konjunktur geleistet zu haben.

Wie bereits erwähnt, dienen finanzpolitische Ausgabenprogramme vor allem dazu, die Binnenkonjunktur zu stärken. Die Schweizer Wirtschaft befand sich bei Ausbruch der Krise (September 2008) in einer äusserst robusten Verfassung. Im Krisenjahr 2009 wuchs der Konsum (privater Konsum und Staatskonsum) um überdurchschnittliche 1,7%. Auch der Bausektor konnte im Krisenjahr eine beachtliche Wachstumsrate von 3,0% erzielen. Somit gab es aus ökonomischer Sicht in der Schweiz kaum Anlass, die Binnenkonjunktur weiter anzukurbeln. Als eines der wenigen Länder der OECD war die Inlandnachfrage in der Schweiz auch im Krisenjahr 2009 nicht rückläufig und stieg um 0,6%. Trotz schweren Ankurbelungsprogrammen sank die Binnennachfrage zum Beispiel in Deutschland um 2,6% und in Frankreich um 2,4%.

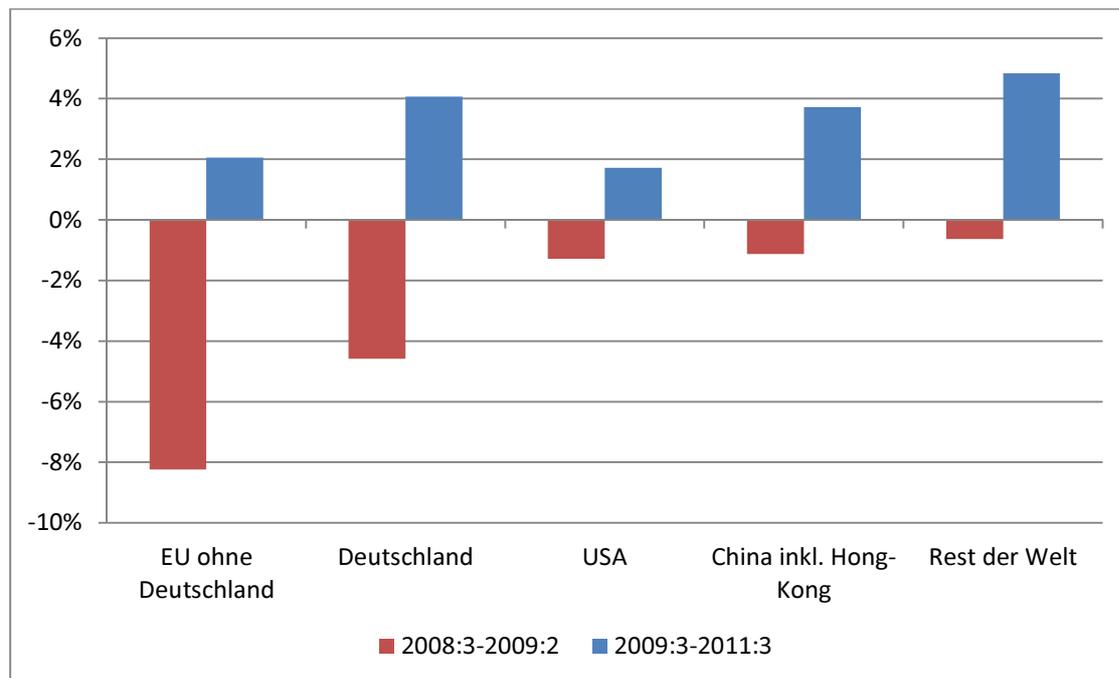
Tabelle 8: Prozentuale Veränderung der Binnennachfrage gegenüber der Vorperiode (Prognosewerte kursiv)

In % des BIP	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Deutschland	0.0	-0.2	2.7	1.9	1.3	-2.6	2.4	2.3	1.5	1.8
Frankreich	2.8	2.5	2.4	3.1	0.3	-2.4	1.4	2.0	0.6	1.5
Italien	1.4	0.9	2.1	1.4	-1.2	-3.9	1.7	0.1	-0.4	0.4
Österreich	1.7	2.1	1.9	2.5	0.9	-3.0	2.0	2.5	0.8	1.8
Vereinigtes Königreich	3.4	2.1	2.4	3.4	-1.7	-5.4	2.9	-0.8	-0.3	0.5
Schweiz	1.9	1.8	1.4	1.4	0.6	0.6	1.5	1.4	2.0	2.2

Quelle: OECD

Ein Blick auf die Warenausfuhren (Abbildungen 1) der Schweiz belegt, dass der grösste negative Wachstumsbeitrag aus dem Einbruch der Exporte nach Europa resultierte. Auch nach der Krise war das Wachstum nicht primär auf die Exporte in die Nachbarländern zurückzuführen, sondern auf die robuste Nachfrage aus den Schwellenländern. Mit Ausnahme von Deutschland erholten sich die Schweizer Exporte in die EU nur unwesentlich.

Abbildung 1: Beiträge der Schweizer Exporte nach verschiedenen Regionen an das Schweizer Exportwachstum

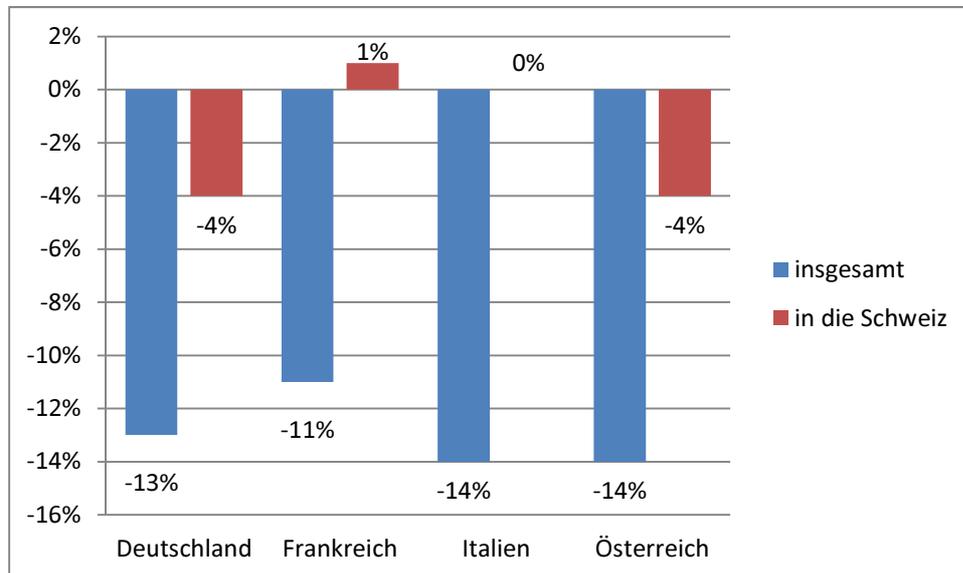


Quelle: Datastream

Aufgrund der sehr robusten Binnenwirtschaft blieb die Importnachfrage hoch, was sich wiederum positiv auf die Exporte der umliegenden Länder auswirkte (Abbildung 2). Zur Analyse wurden die Exportzahlen vor der Krise (3. Quartal 2007 bis 2. Quartal 2008) mit denen während der Krise (3. Quartal 2008 bis 2. Quartal 2009) verglichen. So verringerten sich zum Beispiel die Exporte von Deutschland, Frankreich, Italien oder Österreich in die Schweiz weit weniger als im Durchschnitt. In dieser Zeitperiode fielen etwa die Exporte Deutschlands um 13%, diejenigen in die Schweiz aber nur

um 4%. Für Frankreich ergibt sich ein ähnliches Bild. Die gesamten Exporte sanken um 11%; diejenigen in die Schweiz stiegen sogar um 1%.

Abbildung 2: Wachstumsraten der Exporte während der Krise



Quelle: Datastream

Die Schweiz hat an die Stabilisierung der ausländischen Konjunktur beigetragen: erstens hat sie sich aktiv an der Stabilisierung des Finanzsektors beteiligt und zweitens ist die schweizerische Nachfrage nach Importwaren weniger stark eingebrochen als diejenige anderer Länder. Dies gilt vor allem für Europa. Die Schweiz hat insofern von den Impulsen aus dem ausländischen Konjunkturprogramm profitiert, als die dortige Nachfrage nach Schweizer Produkten weniger stark eingebrochen ist.

7 Würdigung des gesamten Pakets

7.1 Zusammenspiel der Politikbereiche

Die Bekämpfung einer Krise wie diejenige von 2008/2009 kann nicht allein durch ein „Konjunkturprogramm“ erfolgen, sondern erfordert das Zusammenspiel verschiedener Politikbereiche. Auch ist ein Zusammenwirken aller Gebietskörperschaften unerlässlich. Damit ging die Stabilisierungspolitik während der Krise 2008/2009 weit über die drei Stabilisierungsstufen des Bundes hinaus.

- Die Schuldenbremse des Bundes und die Ausgabenregeln verschiedener Kantone hatten die Ausgangslage für die Krisenbekämpfung erheblich verbessert. Sie führten dazu, dass – im Gegensatz zu früheren Krisen – nicht gleichzeitig mit der Konjunkturstabilisierung auch noch Sparprogramme durchgezogen werden mussten. Im Gegenteil stand ein Handlungsspielraum zur Verfügung, welcher dann auch genutzt wurde.
- Die Wirtschafts- und Wachstumspolitik hatte seit 2002 dazu beigetragen, dass sich die Schweiz in einer guten Ausgangslage befand und gut gewappnet war, um diese Krise zu überstehen.
- Einen wesentlichen Beitrag zur Krisenbewältigung stiftete die Geldpolitik der Schweizerischen Nationalbank: Über die niedrigen Zinssätze leistete sie einen Beitrag zur Stützung der Nachfrage.

Weiter gewährleistete sie durch eine grosszügige Geldversorgung die Funktionsfähigkeit der Kreditmärkte. Beides verhinderte die Auslösung einer Negativspirale hin zu einer Kreditklemme und trug dazu bei, dass die Krise nicht auf die Inlandnachfrage übergriff.

- Zentral war auch die in Zusammenarbeit mit dem Ausland erreichte Stabilisierung des Finanzsektors. Damit konnten Systemrisiken gebannt werden.
- Die Kantone, welche auf der Basis gesunder Finanzen in der Lage waren, ihre Ausgaben zu verstetigen oder gar der Nachfrage einen Impuls zu vermitteln, haben konjunkturpolitisch verantwortungsvoll reagiert und substanziell zur Überwindung der Krise beigetragen.

7.2 Finanzpolitische Stabilisierung

Bei den diskretionären Stabilisierungsmassnahmen haben sich die bereits während der früheren Rezessionen gezeigten Erfahrungen in vielen Bereichen bestätigt:

Ausarbeitung und Umfang eines diskretionären Programms

Konjunkturprognosen sind gerade in Krisenzeiten sehr heikel. Die rasche und kräftige Erholung, welche 2010 einsetzte, wurde zwar von vereinzelt Prognostikern vorausgesagt, entsprach aber nicht der Konsensprognose. Dazu kommt die in der Anfangsphase einer Krise übliche Verunsicherung. Zu Beginn der Krise hätte man vermutlich – wie dies viele Länder getan haben – ein zu grosses Programm in die Wege geleitet. Aus diesem Grunde hat sich das stufenweise Vorgehen bewährt: Dadurch konnte sichergestellt werden, dass im Bedarfsfall Spielraum für zusätzliche Massnahmen bestand. Spiegelbildlich wurden zu grosse Programme vermieden, was insofern sinnvoll war, als in einigen der geförderten Bereiche – besonders im Baugewerbe – die Auslastung gut war und ein zu grosses Programm eine Überhitzung hätte auslösen können.

Grenzen von diskretionären Programmen

Es ist schwierig gezielte und wirksame Konjunkturmassnahmen zu finden. Dies war auch 2009 nicht anders: Es war unmöglich, den Ausfall der Auslandnachfrage für Unternehmen direkt auszugleichen. Deshalb musste das Ziel anvisiert werden, ein Übergreifen der Krise auf die Binnenkonjunktur zu verhindern. Zudem müssen Programme rasch realisierbar sein und dann auch wieder zurückgefahren werden können. Diese Anforderungen werden nur von wenigen Vorhaben der öffentlichen Hand erfüllt. Zum Beispiel können Projekte oft nicht zeitgerecht umgesetzt werden, wenn zuerst noch Bewilligungen eingeholt werden müssen. Aufgrund der Erfahrungen der Neunzigerjahre wurde auf Subventionsmassnahmen verzichtet. Solche benötigen eine grosse Vorlaufzeit, um Mitnahmeeffekte und Missbrauch weitgehend zu verhindern. Der entsprechende zeitliche Freiraum fehlte im vorliegenden Fall.

Diese Erfahrungen decken sich mit der gegenwärtigen Einschätzung von diskretionären Programmen: Heute ist man sich der Grenzen einer derartigen Stabilisierungspolitik bewusst. Aus diesen Gründen hat in den letzten Jahren der Rückgriff auf automatische Stabilisatoren an Gewicht gewonnen. Automatische Stabilisatoren enthalten keine Ad-hoc-Massnahmen, sondern wirtschaftlich bewährte und politisch legitimierte Ausgaben. Sie haben ihre Realisierbarkeit bewiesen und führen zu keinen Verzerrungen in der Volkswirtschaft. Zudem entfalten sie ihre Wirkung dann, wenn sie tatsächlich gebraucht wird.

7.3 Lehren aus der Krisenbewältigung

Die Ausgangssituation

In einer ersten Phase ist eine nüchterne Analyse der Ausgangssituation sowie der realistisch zur Verfügung stehenden Optionen unerlässlich. Während bei der Baukrise der Neunzigerjahre genügend Zeit zur Verfügung stand, um Subventionsprogramme zu entwerfen, hat die Krise 2008/2009 ein sehr rasches Handeln erfordert und damit die Optionen stark eingeschränkt. Erst im Rahmen der dritten Stufe bestand genug Vorlaufzeit, um komplexere Massnahmen auszuarbeiten.

Prognoserisiken

Die Prognoserisiken, welche gerade in Krisensituationen besonders gross sind, prägen ein Programm. Ein stufenweises Vorgehen erlaubt es, den Prognoserisiken Rechnung zu tragen, indem schrittweise, je nach konjunkturellen Entwicklung, Massnahmen beschlossen werden. Ferner können „Opting-in“-Klauseln – die Festlegung eines Schwellenwertes, bei welchem eine Massnahme ausgelöst wird – hilfreich sein, die negativen Konsequenzen von Prognosefehlern zu reduzieren. So wurde im Herbst 2009 für 2010 eine jahresdurchschnittliche Arbeitslosenquote von über 5% prognostiziert. Entsprechend waren viele Mittel für Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes vorgesehen. Tatsächlich wurde lediglich eine Arbeitslosenquote von 3,9% erreicht. Somit erwies sich die 5%-Schwelle, welche das Parlament eingesetzt hatte, als sehr sachdienlich.

Temporäre Massnahmen

Obwohl die zeitliche Befristung bei der Auswahl der Massnahmen ein wichtiges Kriterium war, stellte sich die Einhaltung dieses Kriteriums als problematisch heraus. Bei gewissen Massnahmen war die zeitliche Befristung der Grund für ihren Erfolg (z.B. Arbeitsbeschaffungsreserven). Allerdings konnten andere Massnahmen nicht wie ursprünglich geplant zurückgefahren werden. Dies bestätigt frühere Erfahrungen, wonach diskretionäre Massnahmen schwierig zu begrenzen sind.

7.4 Schlusswort

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

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

Die finanz- und wirtschaftspolitischen Bedingungen während und nach der Krise sowie die überraschend rasche weltwirtschaftliche Erholung führten zu einer idealen Konstellation für die Bewältigung der Krise. Der starke und breit abgestützte Wiederaufschwung der Weltwirtschaft führte zu einer raschen Aufhellung der Erwartungen in der Wirtschaft. Verstärkt wurde dieser positive Effekt durch die gute Wirtschaftslage in Deutschland, dem wichtigsten Handelspartner der Schweiz. Zur Bekämpfung des kräftigen und zeitlich eng begrenzten Einbruchs der Wirtschaftstätigkeit war die

Kurzarbeitsentschädigung ein ideales Instrument. Eine dermassen günstige Konstellation der Bedingungen kann nicht in jeder Krise erwartet werden. Aus diesen Gründen dürfen in zukünftigen Krisen nicht die gleichen Erwartungen an Fiskalprogramme gestellt werden.