

Arbeitslosigkeit mit aktiver Konjunkturpolitik bekämpfen

Der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) rechnet bis Ende 2010 mit 200 000 Arbeitslosen. Bund, Kantone und Gemeinden müssen zusammen mit der Schweizerischen Nationalbank (SNB) ihren konjunkturpolitischen Auftrag wahrnehmen und Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit ergreifen. Der SGB schlägt ein Vier-Punkte-Programm vor: Eine Weiterbildungsoffensive statt Entlassungen, ein öffentliches Investitionsprogramm von mindestens 5 Mrd. Franken, Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft von tieferen Einkommen sowie die Bekämpfung der Frankenstärke.

Die schweizerische Bundesverfassung gibt dem Staat einen klaren konjunkturpolitischen Auftrag (Art. 100). Er muss Arbeitslosigkeit und Teuerung bekämpfen. Auch die Nationalbank hat eine entsprechende Verpflichtung und muss in der Geldpolitik der Konjunktur Rechnung tragen (Nationalbankgesetz Art. 5). Die Konjunkturlage dürfte sich in nächster Zeit deutlich verschlechtern. Neben der Exportwirtschaft wird auch die Binnenwirtschaft (Bau, Detailhandel usw.) mit Absatzproblemen zu kämpfen haben.

Schlechte Bilanz der Schweizer Konjunkturpolitik

Die Bilanz der Schweizer Konjunkturpolitik in der Vergangenheit ist schlecht. Kein vergleichbares Land hat die Konjunkturschwankungen fiskalpolitisch in solchem Ausmass verstärkt wie die Schweiz. Das zeigt u.a. eine Studie der OECD.¹ Mit anderen Worten: Die Schweiz war Weltmeister, wenn es darum ging, die Konjunkturlage zu verschlimmern. In den Neunzigerjahren wurden zwar zwei Investitionsprogramme beschlossen, die auch wirksam waren. Doch ihre positive Wirkung wurde von der in den übrigen Bereichen restriktiven Fiskalpolitik mehr als zunichte gemacht.² Bund, Kantone und Gemeinden haben ihre Ausgaben gekürzt und gleichzeitig Gebühren und indirekte Steuern erhöht. Sie haben damit gegen den Konjunkturartikel in der Verfassung verstossen.

Konjunkturstabilisierung auch zur Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit

Indem sie den Anstieg der Arbeitslosigkeit bekämpft, verhindert eine aktive Konjunkturpolitik soziales Leid. Arbeitslosigkeit bedeutet nicht nur den Verlust von Einkommen, sondern sie ist auch ein schweres persönliches Schicksal, indem die Betroffenen in Bezug auf ihre berufliche und persönliche Zukunft stark verunsichert werden. Darüber hinaus ist eine aktive Konjunkturpolitik auch für die längerfristigen Wachstumsaussichten von grosser Bedeutung. Durch eine Rezession droht eine Verschlechterung der strukturellen Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen.³ Denn wenn Arbeitsplätze verschwinden, geht auch wichtiges Know-how verloren. Die Innova-

tionsaktivität in den Unternehmen geht in rezessiven Phasen zurück, unter anderem weil für Investitionen in Forschung und Entwicklung die notwendigen Erträge fehlen.⁴ Weiter kann ein hoch bewerteter Franken dazu führen, dass Exportfirmen Kunden verlieren, die sie später wieder mit grossem Aufwand zurückgewinnen müssen. Massnahmen zur Konjunkturstabilisierung und zur Bekämpfung von Wechselkursschwankungen stärken daher auch das Wachstumspotenzial der Wirtschaft. Gerade dieser Sicherung des längerfristigen Potenzials kommt gegenwärtig eine besondere Bedeutung zu, zumal die Schweizer Wirtschaft strukturell sehr gut aufgestellt ist. Durch den Konjunkturreinbruch und die starke Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro droht ein Verlust dieser guten Ausgangslage.

Aktuelle Probleme der Geldpolitik

In einer kleinen, offenen Volkswirtschaft hat die Geldpolitik eine Schlüsselrolle in der Konjunkturpolitik. Durch Zinssenkungen wirkt sie einerseits auf ein vorteilhaftes Wechselkursverhältnis hin und vergünstigt andererseits die Kreditkonditionen für Unternehmen und Private. In der gegenwärtigen Situation ist die geldpolitische Transmission allerdings erschwert. Der Interbankenmarkt funktioniert nicht mehr richtig. Dazu kommt eine starke, spekulationsbedingte Aufwertung des Frankens. In diesem Umfeld kommt fiskalpolitischen Massnahmen eine noch grössere Bedeutung zu als sonst. Sie können den eingeschränkten Handlungsspielraum der Geldpolitik auffangen und erleichtern es der SNB, zusammen mit Zentralbanken im Ausland Massnahmen gegen die Frankenaufwertung zu ergreifen bzw. gemeinsam auf dem Devisenmarkt zu intervenieren. Die wichtigsten Handelspartner der Schweiz haben umfassende fiskalische Konjunkturprogramme beschlossen. Daher werden die Zentralbanken im Ausland einfacher für Massnahmen zur Bekämpfung des starken Frankens zu gewinnen sein, wenn auch die Schweiz etwas zur Belebung der globalen Güternachfrage tut. Indirekt kommen daher fiskalpolitische Massnahmen zur Stabilisierung der Binnenkonjunktur auch der Exportwirtschaft zugute.

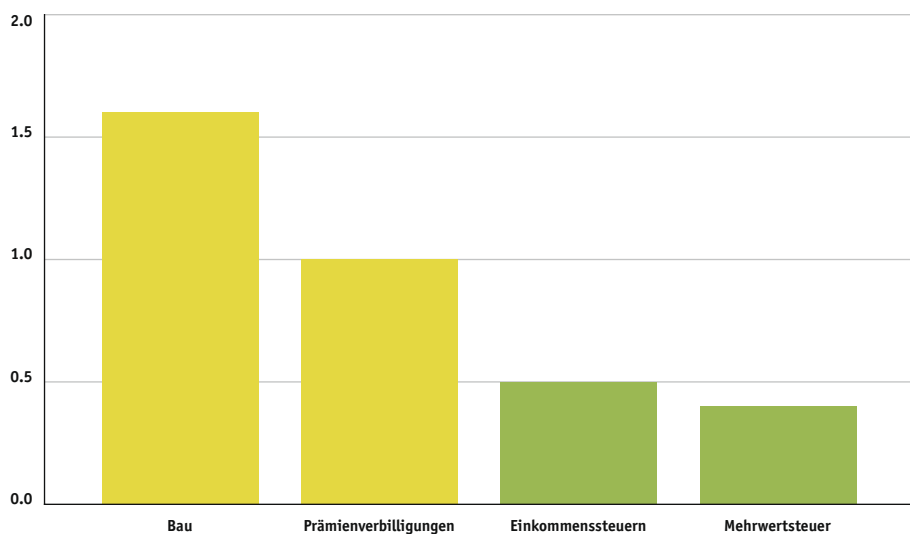


Daniel Lampart
Chefökonom des
Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB, Bern

Grafik 1

Wirkung von öffentlichen Konjunkturprogrammen

Durch den Einsatz von 1 CHF an staatlichen Mitteln ausgelöste Beträge in CHF



Quelle: KOF (2009) / Die Volkswirtschaft

Welche konjunkturpolitischen Massnahmen wirken?

Konjunkturpolitische Massnahmen müssen zielgerichtet sein, schnell wirken und volkswirtschaftlich wie auch sozial sinnvoll sein. Mitnahmeeffekte – wie beispielsweise die öffentliche Mitfinanzierung von Investitionsprojekten, die auch ohne staatliches Geld realisiert worden wären – sind möglichst auszuschliessen.

Die wirksamste Art, die Konjunktur zu stabilisieren, sind öffentliche Bauinvestitionen. Gemäss einer aktuellen Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich (KOF) löst ein in öffentliche Bauten investierter Franken eine Wertschöpfung von 1.60 Franken aus (siehe *Grafik 1*).⁵ Mitnahmeeffekte können bei öffentlichen Bauten weitgehend ausgeschlossen werden, da anhand der Budgets überprüft werden kann, ob bzw. wann die Realisierung eines Projekts vorgesehen war. Wenig wirksam sind hingegen Steuersenkungen. Hier verpufft ein grosser Teil der Mittel. Weil die Steuerersparnis entweder gespart, für Importprodukte ausgegeben oder im Falle einer Mehrwertsteuersenkung von den Unternehmen nicht an die Kunden weitergegeben wird, führt ein Franken Steuersenkung höchstens zu 0.50 Franken zusätzlicher Wertschöpfung.⁶ Weitaus besser schneiden Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft von tiefen und mittleren Einkommen ab, wie z.B. die Erhöhung von Krankenkassen-Prämienverbilligungen: Ein so ausgegebener staatlicher Franken ergibt eine Wertschöpfung von einem Franken, da

diese Haushalte im Vergleich zu höheren Einkommen weniger sparen können.⁷

Die KOF-Studie zeigt darüber hinaus, dass auch die Staatskasse von Investitionsprogrammen profitiert, indem durch das anti-zyklische Vorziehen von Bauprojekten die Kosten in der Rezession geringer sind. Zudem fließen bei einem Investitionsprogramm von 5 Mrd. Franken rund 2,5 Mrd. Franken an zusätzlichen Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen an den Staat zurück, und die Ausgaben der Arbeitslosenkasse sinken um 440 Mio. Franken.

Das Vier-Punkte-Programm des SGB zur Konjunktur Stabilisierung

Zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit schlägt der SGB vier Massnahmen vor:

- *Weiterbildungsoffensive statt Entlassungen:* Damit können Arbeitsplätze direkt erhalten werden. Mit Unterstützung der öffentlichen Hand und der Arbeitslosenversicherung wird das Know-how der Schweizer Arbeitnehmenden erhöht, was sich auch längerfristig auszahlen wird.
- *Öffentliches Investitionsprogramm des Bundes für ökologischen Umbau und bessere Kinderbetreuung von mindestens 5 Mrd. Franken:* Damit können Engpässe im öffentlichen Verkehr und in der Kinderbetreuung beseitigt werden. Die ökologische Sanierung öffentlicher Gebäude trägt zu einer besseren Ökobilanz der Schweiz bei.
- *Stärkung der Kaufkraft von tiefen und mittleren Einkommen:* In den nächsten Jahren ist mit einem starken, unsozialen Prämienanstieg bei den Krankenkassen zu rechnen – dies, nachdem die Prämienverbilligungen bereits in der Vergangenheit hinter der Prämienentwicklung zurückgeblieben sind. Eine Erhöhung der Prämienverbilligungen verhindert eine extreme Zusatzbelastung der tieferen Einkommen. Weiter müssen die gesunkenen Hypozinsen möglichst rasch an die Mieter weitergegeben werden.
- *Bekämpfung der Frankenstärke:* Die Aufwertung des Frankens gegenüber dem Euro von 10% kostet rund 40 000 Arbeitsplätze. Die Nationalbank muss diese Aufwertung mit allen Mitteln bekämpfen.

Diese Massnahmen müssen möglichst rasch umgesetzt werden, damit sie 2009 und 2010 wirksam werden. Die Umsetzung bei den Bauinvestitionsprojekten kann der Bund über Anreize beschleunigen, beispielsweise indem er eine schnellere Realisierung in den Kantonen mit zusätzlichen Beiträgen honoriert.

1 OECD (2002): Economic Survey Switzerland, Paris.

2 Lampart D. (2006): Handlungsspielräume und -restriktionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der 1990er Jahre, Diss. Uni Zürich.

3 Aghion, Ph. und E. Kharroubi (2008): Cyclical Macro Policy an Industry Growth: The Effect of Counter-Cyclical Fiscal Policy, IMF Conference On the Causes and Consequences of Structural Reforms.

4 Arvanitis S. et al. (2005): Forschungs- und Technologiestandort Schweiz: Stärken-/Schwächenprofil im internationalen Vergleich, Seco Strukturberichterstattung Nr. 32, Bern.

5 Abrahamsen, Y. et al. (2009): Beschäftigungswirkungen eines öffentlichen Investitionsprogramms, KOF ETH Zürich (auf www.sgb.ch).

6 BAK (2002): Das Finanzhaushaltsmodell des Bundes, Schlussbericht zur Reaktivierung und Weiterentwicklung 2001 und 2002, Projekt im Auftrag der Eidg. Finanzverwaltung, Basel.

7 Lampart D. (2008): Welche Konjunkturprogramme wirken? SGB-Dossier Nr. 53.