

Das stabilitätspolitische Konzept des Bundes

Mit der aussergewöhnlich raschen Verschlechterung der weltwirtschaftlichen Lage seit Herbst 2008 ist die Stabilisierungspolitik schlagartig zum zentralen Thema der wirtschaftspolitischen Diskussion geworden. Weltweit werden in ungewöhnlichem Tempo milliardenschwere Pakete von Massnahmen geschnürt, um die einbrechende Konjunktur zu stabilisieren. Trotz einer guten Ausgangslage ist die ausgeprägt international ausgerichtete Schweizer Wirtschaft inzwischen – ausgehend von den stark rückläufigen Exporten – in eine rezessive Phase eingetreten. Auch hierzulande ist die Stabilisierungspolitik deshalb gefordert. Der Bundesrat hat im November 2008 und im Februar 2009 bereits zwei Pakete von Stabilisierungsmassnahmen beschlossen.



Prof. Dr. Aymo Brunetti
Leiter der Direktion für
Wirtschaftspolitik,
Staatssekretariat für
Wirtschaft SECO, Bern

Der vorliegende Beitrag erläutert das stabilitätspolitische Konzept, das hinter dem Handeln der Schweizer Behörden im Zusammenhang mit der Wirtschaftskrise steht. Nach einer einleitenden Diskussion der wirtschaftswissenschaftlichen Grundlagen gehen wir auf die automatischen Stabilisatoren – insbesondere die Schuldenbremse als Dreh- und Angelpunkt der Konjunkturpolitik – ein. In *Kasten 1* wird schliesslich aufgezeigt, wie dieses Konzept heute in Form eines stufenweisen Vorgehens zur Anwendung kommt. Eine wichtige Botschaft des Artikels ist, dass sich die bisherigen beiden Stufen der Stabilisierungsmassnahmen innerhalb des Regelwerks der Schuldenbremse bewegen. Deshalb stellen sie keine ausserordentlichen Konjunkturprogramme dar, sondern nutzen lediglich den ganzen Spielraum dieses automatischen Stabilisators. Erst falls in einer allfälligen dritten Stufe der Ausgabenplafonds der Schuldenbremse überschritten würde, wäre von einer klassischen diskretionären Finanzpolitik zur Konjunktursteuerung zu sprechen.

Konzeptionelle Grundlagen der Stabilitätspolitik

Das Wachstum des Bruttoinlandproduktes (BIP) ist im Zeitablauf alles andere als gleichmässig. Vielmehr schwankt es von Jahr zu Jahr – oft deutlich – um einen langfristig positiven Trend. Die kurzfristigen Schwankungen werden dabei als Konjunktur bezeichnet, während beim Trend vom langfristigen Wachstum oder Trendwachstum gesprochen wird. Obwohl in beiden Fällen die Entwicklung des BIP betrachtet wird, haben Konjunktur und Trendwachstum andere Bestimmungsfaktoren. Vereinfacht gesagt: Das Trendwachstum wird durch Veränderungen auf der gesamtwirtschaftlichen *Angebotsseite* bestimmt und die Konjunktur durch Veränderungen auf der gesamtwirtschaftlichen *Nachfrageseite*. Beim Trendwachstum geht es um die Frage, wie viel produziert werden kann, also um die Veränderung der geleisteten Arbeitsstunden und der Arbeitsproduktivität. Bei der Konjunktur geht es um die Nachfrage, d.h. ob die produzierten Güter auch tatsächlich gekauft werden. Ist die Nachfrage (Konsum, Investitionen, Staatsausgaben und Nettoexporte) in einer Periode zu klein, so bleiben die Firmen auf

einem Teil ihrer Güter sitzen. Sie reduzieren daraufhin ihre Produktion und damit die Auslastung von Arbeit und Kapital, und die Wirtschaft gerät in eine Rezession.¹

Der Trend und die Schwankungen sind nicht vollständig unabhängig voneinander. Ist etwa das Trendwachstum hoch, so braucht es einen sehr starken Einbruch der Nachfrage, damit die Wirtschaft wirklich in eine Rezession gerät. Ein hohes Trendwachstum schützt deshalb vor allzu starken konjunkturellen Einbrüchen und trägt zudem zu einer raschen Erholung bei.² Ein anderer Zusammenhang besteht darin, dass bei einer schweren Rezession mit lang anhaltender Arbeitslosigkeit ursprünglich aus konjunkturellen Gründen arbeitslos gewordenen Personen auch bei einem späteren Aufschwung Mühe haben, sich wieder zu integrieren, da ihre Arbeitsmarktfähigkeit durch die längere Arbeitslosigkeit beeinträchtigt wurde. Solche so genannten Hysterese-Effekte können dazu führen, dass ausgeprägte konjunkturelle Schwankungen strukturelle Veränderungen nach sich ziehen und sich so auf das Trendwachstum auswirken können. Trotz dieser Einschränkungen ist die Unterscheidung zwischen Trend und Schwankungen für die Ausrichtung der Wirtschaftspolitik in den allermeisten Fällen zielführend.

Zur Beeinflussung des Trendwachstum braucht es andere wirtschaftspolitische Instrumente als zur Bekämpfung einer Rezession. Das Trendwachstum erhöht sich, wenn Anreize geschaffen werden, mehr oder produktiver zu arbeiten. Dies ist das Ziel der Wachstumspolitik des Bundes. Die Instrumente dazu liegen bei der Wettbewerbspolitik, der Aussenwirtschaftspolitik, der Steuerpolitik, der Bildungs- und Forschungspolitik oder dem generellen Regulierungsrahmen. Die Effekte von Massnahmen in diesen längerfristig orientierten Politikbereichen manifestieren sich erst nach längerer Strukturanpassung. Sie sind deshalb nicht geeignet, einen «normalen» konjunkturellen Einbruch zeitgerecht zu bekämpfen, auch wenn sie dazu beitragen, die Widerstandsfähigkeit der Wirtschaft zu erhöhen.

Da eine Rezession von der gesamtwirtschaftlichen Nachfrageseite her kommt, gilt es vor allem bei jenen Instrumenten anzusetzen, welche die Nachfragekomponenten beein-

Bei konjunkturellen Krisen handelt es sich um einen Rückgang der Nachfrage. Deshalb gilt es vor allem bei jenen Instrumenten anzusetzen, welche die Nachfragekomponenten beeinflussen. Im Bild: Produktionshalle der Stewo AG.



Bild: Keystone

flussen. Für die Wirtschaftspolitik bestehen dabei zwei grundsätzliche Ansatzpunkte:

- Mit der *Geldpolitik* lassen sich die Zinsen und Wechselkurse beeinflussen, die vor allem auf die Nachfragekomponenten der Investitionen und der Nettoexporte wirken. Eine expansive Geldpolitik senkt die Zinsen und stimuliert die Investitionen. Gleichzeitig wertet sie die heimische Währung ab, was Exporte stimuliert und Importe dämpft. Damit steigen die Nettoexporte.
- Mit der *Finanzpolitik* werden primär der Konsum und die Staatsausgaben, die beiden anderen Komponenten der Nachfrage, positiv beeinflusst. Steuersenkungen erhöhen das verfügbare Einkommen und stimulieren so den Konsum. Eine Erhöhung der Staatsausgaben schafft direkt zusätzliche Nachfrage.

Probleme einer aktiven Stabilitätspolitik

In der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg war die aktive Konjunkturpolitik zunächst hoch im Kurs. Die aus der sehr einflussreichen Analyse von John Maynard Keynes abgeleiteten Konzepte liessen die Hoffnung aufkommen, dass mit geschicktem Einsatz von Geld- und Finanzpolitik Konjunkturzyklen wenn nicht eliminiert, so doch stark und effizient gedämpft werden könnten. Mit der Zeit wurde aber immer deutlicher, dass eine aktive Konjunkturpolitik in der Praxis ernst zu nehmende Probleme aufweist. Diese lassen sich in zwei Kategorien unterteilen: die *politisch-ökonomischen Anreize* und die *Wirkungsverzögerungen der Politik*.

Politisch-ökonomische Anreize

Das erste Problem ist, dass die antizyklischen Rezepte der keynesianischen Konjunkturpolitik in der politischen Realität oft nicht einfach umsetzbar sind. Sie besagen nämlich, dass in Rezessionen durch Budgetdefizite stimuliert, in Booms aber mit entsprechenden Budgetüberschüssen gebremst werden sollte. Es hat sich immer wieder gezeigt, dass der erste Teil dieser Empfehlung, in der Rezession eine expansive Politik zu betreiben, politisch attraktiv ist. Der zweite Teil aber, im Boom auf die Bremse zu treten, wird von keinem Politiker, der populär sein will und wiedergewählt werden möchte, gerne umgesetzt. Nicht zuletzt wegen dieser Asymmetrie in den Anreizen war die Konjunkturpolitik in der Nachkriegszeit meist zu expansiv ausgerichtet; in der Rezession wurde stimuliert, und auch im Boom blieb man eher expansiv. Das überhitzte die Wirtschaft regelmässig, was die Inflation über Gebühr anheizte. Gleichzeitig liessen die dauernden Budgetdefizite die Staatsverschuldung stark ansteigen. Gegen Ende der 1970er-Jahre geriet die aktive konjunkturpolitische Steuerung vor diesem Hintergrund zunehmend ins Kreuzfeuer der Kritik.

Wirkungsverzögerungen

Das zweite Problem besteht in den Wirkungsverzögerungen. Vom Zeitpunkt des Nachfrageschocks bis zur Wirkung der wirtschaftspolitischen Gegenmassnahmen vergeht oft ein längerer Zeitraum. Dabei lassen sich im Wesentlichen drei Arten von Verzögerungen unterscheiden:

¹ Zu erwähnen sind hier auch die so genannten «Real Business Cycle»-Modelle, welche der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – selbst für das kurzfristige Wachstum – jede Rolle absprechen. Gemäss diesem makroökonomischen Forschungsweig stammt nicht nur der Trend, sondern auch die Schwankungen von Angebotsschocks. In ihrer extremen Interpretation sind diese Ansätze inzwischen doch so weit in Frage gestellt, dass der überwiegende Teil der Ökonomen kurzfristige BIP-Effekte von Nachfrageschwankungen anerkennt. Wir halten uns hier an diese Mainstream-Interpretation, die auch in sämtlichen wirtschaftspolitischen Zirkeln dominiert.

² Auch flexible Produkte- und Arbeitsmärkte – ein Hauptziel der Wachstumspolitik – wirken als Konjunkturstabilisator. Die starken kurzfristigen Konjunkturwirkungen von Nachfrageschocks werden nämlich nur dadurch ausgelöst, dass die Preise und Löhne kurzfristig unflexibel sind. Je flexibler die Märkte, desto rascher erfolgt die Preisreaktion und desto weniger gehen Schocks in die Mengen. Weniger Mengenreaktion bedeutet letztlich eine geringere Reaktion des realen BIP.

- Verzögerung in der Erkenntnis, bis man überhaupt realisiert hat, dass die Wirtschaft in eine Rezession geraten ist;³
- Verzögerung in der Umsetzung, bis die entsprechenden finanzpolitischen oder geldpolitischen Massnahmen beschlossen sind;
- Verzögerung in der Wirkung, bis die ergriffenen Massnahmen tatsächlich auf die gesamtwirtschaftliche Nachfrage durchgeschlagen haben.

Bis die Daten genügend deutlich eine Rezession anzeigen, die wirtschaftspolitischen Massnahmen beschlossen werden und die ergriffenen Massnahmen ihre Wirkung entfalten, vergeht deshalb selbst in günstigen Fällen mehr als ein Jahr, oft sogar noch länger.⁴ Damit besteht die reale Gefahr, dass die Massnahme erst dann wirken, wenn die Wirtschaft bereits wieder in einem Aufschwung ist. Wegen der Wirkungsverzögerungen sind die konjunkturpolitischen Effekte der Massnahmen deshalb oft prozyklisch, womit das Gegenteil des Angestrebten erreicht wird.

Starke automatische Stabilisatoren als Lösung

Die beiden genannten Problemen führten mit der Zeit zu deutlichen Anpassungen in der Konjunkturpolitik der meisten OECD-Länder. Zunehmend wurde von der Zielsetzung einer konjunkturpolitischen Feinsteuerung Abschied genommen und versucht, den beiden Herausforderungen mit entsprechenden institutionellen Vorkehrungen zu begegnen.

Um die polit-ökonomischen Anreize einerseits zu verbessern, werden die *konjunkturpolitischen Instrumente möglichst aus dem politischen Alltagsgeschäft herausgehalten*. Bei der Geldpolitik geschieht dies durch die Delegation an ein Expertengremium, das – auf der Basis eines klaren Mandates – unabhängig von der Parteipolitik agieren kann. Bei der Finanzpolitik geht man immer stärker dazu über, mit Fiskalregeln zu operieren.

Das Problem der Wirkungsverzögerungen andererseits wird bei der Finanzpolitik mit der *Stärkung der automatischen Stabilisatoren* angegangen. Bei der Geldpolitik ist sie wegen der raschen Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse tendenziell ohnehin kleiner.

Folgerung für die Konjunkturpolitik des Bundes

Die Schweiz hat in den letzten Jahren ihre Konjunkturpolitik immer stärker an diesen Grundsätzen ausgerichtet. Geldpolitik und Finanzpolitik berücksichtigen heute die konjunkturellen Wirkungen ihrer Entscheide, sind aber inzwischen ganz bewusst stark regelgebunden ausgestaltet.

Geldpolitik: Berücksichtigung der konjunkturellen Lage

Die Geldpolitik liegt in den Händen der Schweizerischen Nationalbank (SNB), einer von der Regierung unabhängigen Behörde. Ihr Mandat stellt die Preisstabilität als Ziel in den Mittelpunkt, besagt aber auch, dass auf

Kasten 1

Fallbeispiel: Stabilitätspolitische Reaktion in der aktuellen Krise

In der laufenden Rezession lässt sich die Anwendung des im Text beschriebenen stabilitätspolitischen Konzeptes exemplarisch aufzeigen. Der Bundesrat hat als Reaktion auf die Verschärfung des Konjunkturabschwunges ein stufenweises Vorgehen gewählt. Die ersten beiden Stufen bewegen sich dabei explizit im Rahmen der Schuldenbremse. Mit dem Ausnutzen des gesamten Spielraums durch das Auslösen der zweiten Stufe wird dieser automatische Stabilisator für das Jahr 2009 maximal genutzt. Wir konzentrieren uns im Folgenden auf die Darstellung der finanzpolitischen Teile der Stabilisierungsmassnahmen.⁵

Warum ein Vorgehen in Stufen?

Die Unsicherheit über Verlauf und Dauer der Krise ist ungewöhnlich hoch. Es handelt sich nicht um einen «normalen» Konjunkturabschwung nach einer wirtschaftlichen Boomphase, sondern um eine weltwirtschaftliche Krise, die durch das Platzen einer aussergewöhnlichen Kredit- und Immobilienblase ausgelöst wurde. Damit wird der Konjunkturabschwung überlagert von einem strukturellen Anpassungsbedarf im Finanzsektor. Wie rasch und wie tief dieser Anpassungsprozess verlaufen wird und wie stark die im Binnenmarkt kaum unter solchen Problemen leidende Schweiz davon betroffen sein wird,

ist kaum abzuschätzen. Diese Unsicherheit spricht grundsätzlich dafür, eine schrittweise Strategie zu verfolgen.

Hinzu kommt, dass die Dynamik des Abschwungs in der Schweiz für einen stufenweisen und gezielten Einsatz der konjunkturpolitischen Instrumente spricht. Die Schweiz war bis weit in den Sommer 2008 hinein in einer lang anhaltenden konjunkturellen Schönwetterlage. Anders als in manchen OECD-Ländern war die wirtschaftliche Situation eines Grossteils der Wirtschaft relativ lange gut; mit der Finanzkrise hatten lange Zeit «nur» die Grossbanken zu kämpfen, deren Lage sich im Herbst dramatisch verschlechterte. Mit der zunehmenden weltwirtschaftlichen Abschwächung begannen gegen Ende 2008 die Exporte deutlich nachzugeben, und auch die Aussichten für die Ausrüstungsinvestitionen wurden zunehmend schlechter. Für den Konsum und den Bau ist bis ins erste Quartal 2009 hinein noch wenig von einem Rückgang zu sehen, auch wenn sich die Aussichten hier zunehmend verschlechtern.

Entsprechend dieser Dynamik der Nachfragekomponenten erfolgte die wirtschaftspolitische Reaktion: Zunächst standen Massnahmen zur Stärkung des Finanzsystems – und hier insbesondere das «Massnahmenpaket UBS» – sowie eine zunehmend expansive Geldpolitik im Vordergrund, vor allem mit

dem Ziel den Aufwertungsdruck mit entsprechend negativen Auswirkungen auf die Exporte zu mildern. Erst dann folgten zusätzliche finanzpolitische Massnahmen, um Bau und Konsum zu stärken.

Finanzpolitik in der Stufe 1 der Stabilisierungsmassnahmen

Die Geldpolitik begann im Oktober 2008 auf die verschlechterten Wirtschaftsaussichten zu reagieren. Die Schweizerische Nationalbank (SNB) senkte die Leitzinsen deutlich. Diese Massnahmen stützen vor allem die Exporte (über die Effekte auf den Wechselkurs) und die Investitionen (über die Effekte auf die Kapitalkosten). Vor allem die Exporte waren als erste und heftig vom Konjunkturereinbruch betroffen. Als Reaktion auf die schlechte finanzielle Situation der UBS beschloss der Bundesrat, SNB und EBK (heute Finma) am 16.10.2008 zudem ein Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems.

In der Finanzpolitik beschloss der Bundesrat am 12.11.2008 eine Anzahl zusätzlicher Ausgaben zur Stützung der Konjunktur. Ausgangspunkt war die Tatsache, dass im Budget für 2009 gegenüber dem Ausgabenplafonds gemäss Schuldenbremse eine Reserve von rund 1 Mrd. Franken bestand. Der Bundesrat nutzte einen Teil dieser Reserve, um dem Parlament zusätzliche Ausgaben in der Höhe von 341

die konjunkturelle Lage Rücksicht zu nehmen sei.³ Die Regelbindung zeigt sich daran, dass die SNB ein Inflationsziel definiert hat (Inflationsrate in der Regel unter 2%), das ihr geldpolitisches Handeln leitet. Dieses Ziel bedeutet im Hinblick auf die Stabilisierungspolitik auch, dass die Geldpolitik in einer Rezession sehr wohl einen ausdrücklich expansiven Kurs fährt. In dieser Situation besteht in der Regel kaum Inflationsdruck, so dass die SNB mit geldpolitischer Lockerung die Nachfrage aktiv stützen kann – zumal auch eine Deflation als Zielverfehlung taxiert würde. Wegen der sehr raschen Entscheidungsprozesse in dieser unpolitischen Expertenbehörde können auch die Wirkungsverzögerungen derartiger konjunkturpolitischer Massnahmen in Grenzen gehalten werden.

Finanzpolitik: Konjunktursteuerung durch automatische Stabilisatoren

Die Finanzpolitik ist Sache der Regierung und des Parlamentes und damit eindeutig politischen Einflüssen direkt unterworfen. Seit der Einführung der Schuldenbremse steht aber ein starkes Instrument der Regelbindung zur Verfügung, das finanzpolitischen ad hoc Massnahmen klare Schranken setzt. Die Regel wurde dabei explizit so ausgestaltet, dass das Budget nicht jedes Jahr ausgeglichen sein muss, sondern dass in einer Rezession ein Defizit und im Boom ein Überschuss zu erzielen sei. Der Budgetausgleich muss also nicht jedes Jahr, sondern nur über einen mehrjährigen Konjunkturzyklus hinweg gel-

ten. Die Schuldenbremse berücksichtigt damit die konjunkturellen Wirkungen der Finanzpolitik und wirkt als automatischer Stabilisator. Das heisst: Ohne explizite politische Entscheide wird in der Rezession ein Ausgabenüberschuss erzielt, der die Nachfrage stärkt. Ebenso wie die Schuldenbremse wurde auch die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (ALV) explizit als automatischer Stabilisator ausgestaltet.⁶

Automatische Stabilisatoren sorgen dafür, dass die Wirkungsverzögerungen schon durch die Tatsache reduziert werden, dass der Entscheidungsprozess entfällt. Die anti-zyklische Ausgestaltung der Politik passiert – wie der Name es sagt – automatisch. Wegen des spezifischen politischen Systems sind in der Schweiz die politischen Entscheide oft besonders langsam. Die Wirkungsverzögerung im Entscheidungsprozess wiegt deshalb bei uns besonders schwer. Damit macht es speziell viel Sinn, das Gewicht bei der konjunkturell motivierten Finanzpolitik auf automatische Stabilisatoren zu setzen.

Die starke internationale Verflechtung unserer Volkswirtschaft ist ein weiteres wichtiges Argument, wieso ein kleines Land wie die Schweiz aus einer konjunkturell motivierten Finanzpolitik weniger Vorteile ziehen kann. Ein guter Teil jedes derartigen Impulses geht ins Ausland, weil die Importe einen wichtigen Teil der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage – in der Schweiz rund 50% des BIP – ausmachen. Werden die Importe durch eine Nachfragemotivierung erhöht, so

3 Dies vor allem auch vor dem Hintergrund, dass harte Daten zur Wirtschaftsentwicklung in der Regel erst mit einer Verzögerung von mehreren Monaten in zuverlässiger Qualität vorliegen.

4 Man überlege sich, wie lange etwa die politische Umsetzung einer Steuersenkung in der Schweiz benötigen würde.

5 Der umfassende Stabilitätsauftrag der SNB beinhaltet als Ziel auch die Stabilität des Finanzsystems. Vor diesem Hintergrund sind die Massnahmen der SNB seit Herbst 2008 (besonders grosszügige Bereitstellung von Liquidität sowie Befreiung der Bilanz der UBS von toxischen Wertpapieren) zu sehen.

6 Dies wird im Art. Gaillard/Weber auf Seite 20ff in dieser Ausgabe genauer erläutert.

Mio. Franken zu unterbreiten. Das Parlament verabschiedete die vorgeschlagenen Ausgaben und ergänzte sie so, dass insgesamt in der Stufe 1 ein Betrag von 427 Mio. Franken für zusätzliche, nachfragewirksame Projekte beschlossen wurde.

Finanzpolitik in Stufe 2 der Stabilisierungsmassnahmen

Mit der Auslösung der ersten Stufe kündigte der Bundesrat an, dass für den Fall einer weiteren Verschlechterung der wirtschaftlichen Situation bis zum 1. Quartal 2009 eine zweite Stufe von Stabilisierungsmassnahmen ausgelöst würde. In diesem Fall solle der verbleibende finanzpolitische Spielraum für das Jahr 2009 von rund 700 Mio. Franken genutzt werden.

Mit der Veröffentlichung der deutlich nach unten revidierten Konjunkturprognose vom Dezember 2008 und der seitherigen Eintrübung der weltweiten Konjunkturindikatoren erachtete der Bundesrat die Verschlechterung der konjunkturellen Aussichten als so eindeutig, dass er die Stufe 2 auslöste. Dabei verabschiedete er – neben weiteren Massnahmen – einen Nachtrag für das Budget des Jahres 2009, das mit zusätzlichen Ausgaben so gut wie den gesamten verbleibenden Spielraum im Rahmen der Schuldenbremse nutzte.

Prüfung einer Stufe 3 der Stabilisierungsmassnahmen

Die Unsicherheit über Tiefe und Dauer der Rezession lässt es ratsam erscheinen, sich rechtzeitig vertiefte Gedanken für den Fall einer langanhaltenden Krise zu machen. Die Schuldenbremse sieht explizit vor, dass im Falle einer „schweren Rezession“ der für normale Konjunkturschwankungen konzipierte Rahmen verlassen werden kann. In einer solchen Situation kann der Ausgabenplafonds über das Niveau hinaus erhöht werden, welches die Anwendung der Regel zulässt.

Der Bundesrat stellte in der Botschaft zur 2. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen fest, dass seiner Ansicht nach die Wirtschaftslage im Februar 2009 und die aktuellen Prognosen keine Auslösung der dritten Stufe rechtfertige. Es sei derzeit davon auszugehen, dass der Abschwung im Verlaufe der zweiten Jahreshälfte 2009 langsam ausläuft und im kommenden Jahr eine leichte Erholung einsetzen sollte. Diese Aussichten sind aber mit grossen Unsicherheiten verbunden. Erst die Entwicklung der kommenden Monate wird zeigen, ob 2010 tatsächlich eine leichte Verbesserung der Situation eintritt. Sollten die Prognosen in den kommenden Monaten substantiell nach unten revidiert werden, so könne gemäss Bundesrat von einer schweren Rezession gesprochen

werden. In diesem Fall würde er vorschlagen, den Ausgabenplafonds für die Jahre 2010 und 2011 zu erhöhen und damit die dritte Stufe auszulösen.

Um für diesen Fall vorbereitet zu sein, gab der Bundesrat bekannt, zusätzliche finanzpolitische Massnahmen zu prüfen, mit welchen die Auswirkungen einer länger anhaltenden schweren Rezession abgedämpft werden könnten. Diese Analyse werde sich auf punktuelle Massnahmen konzentrieren, von denen eine gezielte Wirkung – und damit ein möglichst gutes Kosten-Nutzen-Verhältnis – zu erwarten ist. Gerade angesichts der grossen Unsicherheit über den weiteren Verlauf der Konjunktur und über die Stabilität des Finanzsektors sei es wichtig, dass auch bei Auslösen der Stufe 3 die finanzpolitischen Möglichkeiten nicht vorzeitig ausgeschöpft werden sollten.

a Eine detaillierte Übersicht zum gesamten Massnahmenpaket und eine genauere Diskussion des Konzeptes findet sich in der bundesrätlichen Botschaft (Schweizer Bundesrat [2009]: Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Vorschlag und weitere Massnahmen).

kommt das der Konjunktur in den Handelspartnerländern zugute – und nicht derjenigen der Schweiz. Eine isolierte Stimulierung der Binnenkonjunktur durch die Finanzpolitik kann vielleicht in einem grossen Land wie den USA unter gewissen Umständen effektiv sein, in der kleinen, offenen Schweiz ist aber immer mit einer eher tiefen Effektivität solcher Politiken zu rechnen.

Ausserordentliche Ausgaben als finanzpolitisches Ventil bei einer schweren Rezession

Bei normalen zyklischen Schwankungen betreibt der Bund also keine aktive Konjunkturpolitik. Mit der Schuldenbremse (und den übrigen automatischen Stabilisatoren, vor allem der ALV) geschieht die Stabilisierung ohne zusätzliche politischen Entscheide; falls es in einem Budget Spielraum gemäss Schuldenbremse gibt, kann man diesen mit zusätzlichen Ausgaben nutzen, ohne dass der institutionelle Rahmen verlassen wird.⁷

Jede wirtschaftspolitische Regel muss aber Vorkehrungen für ausserordentliche, nicht vorhersehbare Situationen kennen. Eine solche ist denn auch im Finanzhaushaltsgesetz vorgesehen. Besteht ein ausserordentlicher Zah-


lungsbedarf, kann das Parlament mit qualifiziertem Mehr den Höchstbetrag der Ausgaben gemäss Schuldenbremse erhöhen. In der Botschaft zur Schuldenbremse wird neben Naturkatastrophen auch explizit die «schwere Rezession» als solcher Fall aufgeführt.

Sollte die Schweiz also in eine schwere Rezession geraten, so ist es möglich, mit einem ausserordentlichen Konjunkturprogramm zu reagieren, welches den normalen Rahmen verlässt. Die Kosten bestehen aber darin, dass sich der Bund zusätzlich strukturell verschuldet. Gemäss der Ergänzungsregel zur Schuldenbremse, die voraussichtlich 2010 in Kraft tritt, müsste diese Neuverschuldung innerhalb von sechs Jahren durch strukturelle Überschüsse im Bundeshaushalt wieder abgebaut werden. Für die Glaubwürdigkeit der Schuldenbremse ist es wichtig, dass nicht bei «normalen» Rezessionen zu diesem Mittel gegriffen wird. Aus diesen Gründen sollte die Ventilklausel wirklich nur verwendet werden, wenn die konjunkturelle Lage aussergewöhnlich schlecht ist. In der letzten Rezession zu Beginn dieses Jahrzehnts war dies beispielweise nicht der Fall.

⁷ Siehe die Diskussion in Kasten 1, welche zeigt, dass die Stufen 1 und 2 der Stabilisierungsmassnahmen im aktuellen konjunkturellen Einbruch dieser Philosophie folgen.



Jeder Unfall am Arbeitsplatz ist einer zuviel. Denn er verursacht Leid und kostet den Arbeitgeber rund CHF 600.– pro Tag. Wie Sie mit einfachen Massnahmen vorbeugen, erfahren Sie unter www.ekas.ch.

 Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Eidgenössische Koordinationskommission
für Arbeitssicherheit EKAS**