



Die Konjunkturmassnahmen des Bundes 2008 - 2010 Evaluation der Konzeption und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen

Das Wesentliche in Kürze

Im Nachgang an eine ausserordentliche Finanzkrise schlitterte die Welt ab Herbst 2008 in eine wirtschaftliche Rezession, welche leicht verzögert auch die Schweiz über den Exportkanal erfasste. Obschon die Schweiz zu Krisenbeginn einen ausgeglichenen Finanzhaushalt ausweisen konnte sowie über stark ausgeprägte automatische Konjunkturstabilisatoren wie die Arbeitslosen-versicherung verfügte, erforderten Ausmass und Geschwindigkeit der Krise beim Bund ausserordentliche Interventionen und ein rasches, koordiniertes und entschlossenes Handeln unter Abwägung hoher Risiken und Unsicherheiten. Angesichts der Schwere der Krise und den verbundenen Unsicherheiten hatte sich der Bundesrat für ein aktives Vorgehen in mehreren Stufen unter Einbezug von diskretionären Stabilisierungsmassnahmen entschlossen.

Vor diesem Hintergrund hat die EFK die vorliegende Evaluation unter besonderer Berücksichtigung der Konzeption und der Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen beim Bund erarbeitet. Gleichzeitig und in Absprache mit der EFK hat das SECO einen Schlussbericht mit einer generellen konjunkturpolitischen Betrachtung der Krisenintervention erstellt, welche in einem separaten Bericht zusammengefasst sind.

Konzipierung der Stabilisierungsmassnahmen erfolgte auf breiter Basis und zügig

Die ersten zwei Stufen der insgesamt drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen vom November 2008 und vom Februar 2009 umfassten mehrheitlich bereits geplante und vorgezogene Mehrausgaben von rund 1.1 Mia. Franken im Rezessionsjahr 2009. Die ersten beiden Stufen wurden vom Bund unter der Federführung der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) in Zusammenarbeit mit dem Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) rasch konzipiert und in die Wege geleitet. Um ein allfälliges Übergreifen der (Export-)Krise auf die gesamte Binnenwirtschaft zu verhindern, wurden dabei die Möglichkeiten für vorgezogene öffentliche Investitionen gemäss Schuldenbremse vollständig ausgeschöpft. Die Massnahmen der beiden Stufen umfassten ein Bündel verschiedener Massnahmen mit unterschiedlichem Zielcharakter. Der eigentliche Kern der Krise – der starke Nachfragerückgang in zahlreichen exportierenden Branchen – konnte lediglich mit einem kleinen Teil der Massnahmen direkt angegangen werden. Ein Grossteil der Massnahmen hingegen stützte die inländische Baubranche. Mit der dritten Stufe schliesslich, welche unter der Federführung des SECO in Zusammenarbeit mit der EFV durchgeführt wurde und welche das Budget für das Jahr 2010 betraf, sollten gezielt prozyklische Entscheide eingedämmt, zusätzliche Arbeitslosigkeit vermieden sowie der wachstumspolitische Kurs der Schweiz fortgesetzt werden.

Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen weist durchgezogene Bilanz auf – schnelle und zielgerichtete Realisierung von Massnahmen als kritischer Faktor

Die erste Stufe konnte weitgehend plangemäss rasch umgesetzt werden. Von der zweiten Stufe, welche einige grössere Bauprojekte beinhaltete, konnten bereits nur rund 57% der geplanten Mittel zeitgerecht, d.h. im Rezessionsjahr 2009 eingesetzt werden. Mitunter ein Grund für die Verzögerungen waren Einsprachen sowie langwierige Förder- und Baubewilligungsverfahren. Zusätzlich erschwerend für Bauprojekte war indes, dass sich die Baubranche in der Schweiz nie in einer Rezession befand. Innerhalb der dritten Stufe konnte neben der vorgezogenen Rückerstattung der

CO₂-Abgabe lediglich die Massnahmen im IKT- und Exportbereich konjunkturpolitisch wunschgemäss realisiert werden. Die Massnahmen der dritten Stufe für den Arbeitsmarkt hingegen erwiesen sich dank des unerwartet raschen Wirtschaftsaufschwungs gegen Ende 2009 sowie der bestehenden und erprobten Arbeitsmarktmassnahmen der nachgelagerten Gebietskörperschaften nachträglich als unnötig, so dass die entsprechenden Mittel kaum beansprucht wurden. Über alle drei Stufen hinweg betrachtet konnten daher die bewilligten Bundesmittel nicht vollumfänglich und zeitgerecht zur Eindämmung der Krise eingesetzt werden. Von Vorteil hat sich dabei erwiesen, dass zahlreiche Massnahmen aus einer Vielzahl von bereits geplanten bzw. vorgezogenen und somit potenziell rasch realisierbaren Projekten bestanden. Als kritischer Faktor für eine Konjunkturstimulierung erwies sich die zeitgerechte Realisierung von Massnahmen zum Rezessionszeitpunkt.

Bei der vorliegenden Krise bestätigte sich, dass der Bundeshaushalt nur wenige Investitionsmöglichkeiten enthält, welche sich auch wegen ihres Multiplikatoreffekts am besten als Konjunkturmassnahmen eignen. Speziell dem Vorziehen grosser Infrastrukturprojekte waren enge Grenzen gesetzt, weil sie verfahrensintensiv sind und oft kaum neu terminiert werden können. Hinzu kommt, dass verschiedene, grössere Stabilisierungsmassnahmen – insbesondere die letztmalige Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven oder die Rückverteilung der CO₂-Abgabe – einmalige Interventionen darstellen und es ist daher auch in Zukunft davon auszugehen, dass der Bund nur in beschränkten Rahmen eine aktive diskretionäre Konjunkturpolitik betreiben kann.

Bund war mit dem stufenweisen Vorgehen „auf Sicht zu fahren“ gut beraten

Bei der Krisenintervention hat sich der Bundesrat für ein schrittweises Vorgehen unter Einhaltung der Vorgaben durch die Schuldenbremse entschieden. Dies hatte angesichts der hohen (Prognose-) Unsicherheit über den Krisenverlauf den Vorteil, auf Basis des aktuellsten Informationsstandes über allfällige weitere Konjunkturmassnahmen beschliessen zu können. Die EFK betrachtet dies als angemessene Reaktion auf die grosse Unsicherheit, welche durch die Finanzkrise geschaffen wurde und sich in einer ungewöhnlich hohen Streubreite der Wirtschaftsprognosen niederschlug. Andererseits besteht bei einem stufenweisen Vorgehen immer die Gefahr, wertvolle Reaktionszeit für eine rasche Konjunkturstimulierung verstreichen zu lassen.

Reporting zu den Konjunkturmassnahmen mit Verbesserungsmöglichkeiten

Die Konjunkturmassnahmen der Kantone und Gemeinden waren in der vergangenen Krise 2008 bis 2010 beinahe doppelt so gross wie jene des Bundes. Diese Konjunkturmassnahmen wurden in ihrer Gesamtheit jedoch zu wenig kommuniziert. Zwar wurde über die Massnahmen des Bundes ausführlich und über die der einzelnen Kantone jeweils in den regionalen Medien berichtet, ein aktueller Überblick über die Gesamtheit der Konjunkturmassnahmen in der Schweiz, gerade zum psychologisch wichtigen Beginn einer Intervention, entstand so aber nicht. Stattdessen standen fast allein die Massnahmen des Bundes im Fokus, obwohl der Bundeshaushalt nur rund 40% der öffentlichen Finanzen in der Schweiz ausmacht. Diese Wahrnehmungslücke ist ein Problem, da so wertvolle Ankündigungseffekte verschenkt werden.

Angesichts der hohen Unsicherheit der Wirkungsentfaltung von Konjunkturmassnahmen spielen akkurate und zeitnahe Informationen zum Stand der Massnahmenumsetzung oder gar zu Fehlentwicklungen entscheidende Rollen. Die EFK hat im Rahmen dieser Prüfung bewusst auf Empfehlungen verzichtet, ist aber der Ansicht, dass ein entsprechendes Reporting für zukünftige Kriseninterventionen wesentlichen Mehrwert mit sich bringt und gefördert werden muss.