

## Bundesbudget 2009 und Konjunkturprogramm

Auch die Schweiz ist mittlerweile von der durch die Finanzkrise ausgelösten, weltweiten Rezession betroffen. Der Bund hat bereits erste Massnahmen beschlossen, um die Wirtschaft zu stabilisieren und sie anzukurbeln, weitere sind geplant. Die Meinungen über die Wirkung und das benötigte Ausmass solcher Stabilisierungsprogramme gehen dabei weit auseinander. Dieser Text gibt zuerst einen Überblick über das Bundesbudget 2009 und erklärt welche Massnahmen vorgesehen sind. Auf dieser Grundlage werden die Wirksamkeit und die Nachhaltigkeit solcher Konjunkturprogramme diskutiert.

### Überblick Bundesbudget 2009

#### Veränderungen der Einnahmen

Trotz der Krise rechnet der Bund im Jahr 2009 mit 3,4% (CHF 60 Mrd.) mehr Einnahmen im Vergleich zum Budget 2008. Zurückzuführen sind diese Mehreinnahmen vor allem auf höhere erwartete Erträge bei der Mehrwertsteuer und der direkten Bundessteuer.

Die Mehrwertsteuereinnahmen fallen voraussichtlich im Vergleich zum Budget 08 rund 3,8% höher aus, weil man beim letztjährigen Budget von einem zu tiefen Wirtschaftswachstum ausgegangen ist. Das Bruttoinlandprodukt (BIP) und damit auch die Mehrwertsteuereinnahmen wurden unterschätzt und werden auch bei einem Rückgang im 2009 noch über dem Niveau des Budgets 08 liegen.

Gleiches gilt auch für die Erträge aus der direkten Bundessteuer, die sogar um 8% höher veranschlagt werden.

Eine starke Abnahme aufgrund der Krise wird hingegen bei den Erträgen aus den Stempelabgaben (Abgaben, die bei der Herausgabe und dem Verkauf z.B.

von Aktien bezahlt werden müssen) erwartet (-11,1%).

#### Veränderungen der Ausgaben

Insgesamt erwartet der Bund eine Zunahme der Ausgaben von 3,0% im Vergleich zum Budget 2008.

Vor allem die Ausgaben für Sozialversicherungen (AHV, IV, ALV), Verkehr, Bildung, internationale Zusammenarbeit und die Beiträge an die Kantone werden steigen.

Fast die Hälfte der Mehrausgaben geht auf die steigenden Kosten der Sozialversicherungen zurück. Diese Ausgaben steigen, weil Leistungen erhöht werden und mehr Leute diese beziehen. Bei der Arbeitslosenversicherung (ALV) wachsen die Kosten aufgrund der Wirtschaftskrise mit 28% am stärksten. Die absolute Zunahme ist aber im Vergleich mit den höheren Ausgaben für die AHV gering (ca. 20%). Die Beiträge an die Kantone steigen wegen den höheren Einnahmen automatisch, weil die Kantone an den Erträgen der Bundessteuern beteiligt sind und der Bund auch mehr an den Finanzausgleich bezahlt.

#### Gesamtbudget

Insgesamt sieht der Voranschlag 2009 einen Überschuss von CHF 1,4 Mrd. vor und erfüllt somit die Anforderungen der Schuldenbremse (s. Kasten Einfach erklärt). Dies insbesondere weil die Schuldenbremse aufgrund der schlechten Wirtschaftsprognose für 2009 nur einen geringen Überschuss verlangt.

#### Zukünftige Entwicklung des Bundesbudgets

Die nächsten Budgetjahre lassen sich wegen der schwer vorhersehbaren Konjunktur und den zu erwartenden zusätzlichen Konjunkturpaketen kaum ab-

### Zusammenfassung

Die weltweite Wirtschaftskrise hat auch in der Schweiz die Diskussionen um Konjunkturprogramme entfacht. Die vom Bundesrat verabschiedeten Stabilisierungspakete von rund CHF 1.6 Mrd. beinhalten mehrheitlich Investitionsmassnahmen und sind mit der Schuldenbremse trotz der Verringerung des Budgetüberschusses vereinbar.

Konjunkturmassnahmen können unterteilt werden in Investitionsförderung zur Erhöhung der Auftragslage der Wirtschaft, Konsumförderung zur Steigerung des privaten Konsums und Verbesserungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für die Unternehmen.

Die entscheidende Abwägung geschieht zwischen der Nutzung der Gelder gegen die Krise und dem Fehlen der Mittel für andere Ausgaben in der Zukunft. Bei der Entscheidung über Konjunkturprogramme müssen zwei Aspekte gegeneinander abgewogen werden: ergrift der Staat zu geringfügige Massnahmen, besteht das Risiko, dass die Krise lange Zeit andauert. Andererseits steigern hohe Ausgaben die Verschuldung und verhindern zukünftige Ausgaben.

schätzen.

Aus den Budgets der Jahre nach der letzten (vermutlich um einiges schwächeren) Krise 2001 ist ein erheblicher Einnahmeeinbruch ersichtlich. Davon besonders betroffen waren die Verrechnungssteuer, die Stempelabgaben und die Mehrwertsteuereinnahmen. Gleichzeitig stiegen die Ausgaben moderat an.

Berücksichtigt man die zusätzliche Belastung durch die geplanten Konjunkturprogramme, könnten die Defizite der kommenden Jahre die Einhaltung der Schuldenbremse und damit das Ziel einer nachhaltigen Budgetpolitik gefährden.

## Wirkung von Konjunkturprogrammen

Konjunkturprogramme sind Zusammenstellungen von Massnahmen mit dem Ziel, die Wirtschaftsentwicklung positiv zu beeinflussen. Die Wirkung von Konjunkturpaketen lässt sich rückblickend nur schwer abschätzen. Dies weil die Pakete meist aus unterschiedlichen Massnahmen bestehen und aus dem Gesamtergebnis kaum Rückschlüsse auf die einzelnen Projekte gezogen werden können.

Allgemein sehen Befürworter in Konjunkturprogrammen einen wichtigen Beitrag des Staates zur Bewältigung von Konjunkturreinbrüchen. Sie gehen davon aus, dass eine wirtschaftliche Krise ohne staatliche Stützungsmaßnahmen weit länger und schlimmer ausfällt. Die Konjunkturprogramme sollten ihrer Ansicht nach der wirtschaftlichen Entwicklung zu einem Wachstum verhelfen.

Im Gegensatz dazu bezweifeln die Gegner von Konjunkturpaketen deren Wirkung. Sie befürchten, dass viele Massnahmen erst mit einer gewissen Verzögerung wirken. Hinzu kommt, dass die Ausgaben für Konjunkturpakete langfristig den Handlungsspielraum des Staates einschränken könnten. Wenn die Konjunkturprogramme über zusätzliche Schulden finanziert würden, müsste der Staat in Zukunft auch mehr Mittel für die anfallenden Zinsen aufwenden. Diese Mittel könnten dann nicht für andere Staatsausgaben eingesetzt werden.

Zur genauen Betrachtung der Wirkung von einzelnen Massnahmen, werden die Massnahmen in Investitionsförderung, Konsumförderung und Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen unterteilt.

### Investitionsförderung

Bei der Investitionsförderung vergibt der Staat Aufträge an die Wirtschaft. Beispielsweise baut der Staat eine Eisenbahnstrecke bereits 2009 statt erst 2012. Dadurch erhalten das Baugewerbe und viele weitere Betriebe Aufträge. Dieser positive Impuls kann sich

nun vervielfachen, indem auch z.B. die Baumaschinenhersteller als Zulieferer des Baugewerbes zusätzliche Arbeit erhalten (sog. Multiplikatoreffekt).

Da die Schweiz eine kleine, offene Volkswirtschaft ist, kann die positive Wirkung auf das BIP oder die Arbeitslosenquote nicht genau vorausgesagt werden. Durch die starken wirtschaftlichen Verbindungen mit dem Ausland können Teile der Investitionen ins Ausland abfliessen, indem z.B. eine ausländische Baufirma den Auftrag erhält.

Ein weiteres Problem ist die Fokussierung von Investitionen auf das Baugewerbe, das im Vergleich zur Exportindustrie in der aktuellen Krise bisher viel weniger getroffen wurde. Es stellt sich daher stets die Frage, ob mit einer bestimmten Massnahme am richtigen Ort Unterstützung geleistet wird.

Eine Analyse der ETH-Konjunkturforschungsstelle (KOF) über ein vom Bund 1997 getätigtes Investitionsprogramm zeigt einen sehr schwachen Effekt auf das BIP von +0,14% anstatt erwarteten +0,7%. Begründet wird dies mit dem starken Abfluss der Investitionen ins Ausland. Hingegen wurde dem Paket ein erfolgreicher psychologischer Effekt auf die Wirtschaft und eine Steigerung der Leistungskraft der Wirtschaft zugesprochen.

Eine aktuelle KOF-Studie untersuchte die voraussichtliche Wirkung eines von den Gewerkschaften gefordertes Konjunkturpaket mit Investitionen von CHF 5 Mrd. verteilt auf die Jahre 2009-2011. Diese Studie schätzt die Zunahme des BIP mit 1,7% deutlich höher ein. Auf die Arbeitslosigkeit würde sich dies hingegen laut dieser Studie kaum auswirken, weil die arbeitstätigen Leute mehr arbeiten und neue Arbeitskräfte aus dem Ausland geholt würden.

### Konsumförderung

Konsumförderungsprojekte beabsichtigen, den Leuten (z.B. über Steuersenkungen) mehr Geld zur Verfügung zu stellen. Damit soll der private Konsum gesteigert werden und über die Nachfragezunahme auch die Wirtschaft zu Investitionen angeregt werden.

## Profi Wissen

### Arbeitsbeschaffungsreserven

Arbeitsbeschaffungsreserven sind ein konjunkturpolitisches Instrument des Bundes. Sie erlauben Unternehmen, freiwillig Reserven auf einem verzinslichen Sperrkonto einzuzahlen und diese von der Gewinnsteuer abzuziehen. Die Reserven können allgemein durch den Bund oder auf Anfrage der Unternehmen freigegeben werden.

Eine Schreinerei kann z.B. CHF 10'000 ihres Jahresgewinns auf einem Sperrkonto deponieren und diese Einlage von den Steuern abziehen. Werden nun 2009 die Reserven allgemein vom Bund freigegeben, muss die Schreinerei die Gelder innert bestimmter Frist z.B. in neue Maschinen oder die Weiterbildung ihrer Mitarbeiter investieren. Die Arbeitsbeschaffungsreserven wurden im Zuge der Unternehmenssteuerreform 2 aufgehoben und werden nun zum letzten Mal freigegeben.

Auch bei solchen Massnahmen kann ein Teil der Wirkung durch Importe ins Ausland verpuffen. Ferner sparen die Leute besonders in einer Krise zusätzlich Geld, anstatt es zu konsumieren.

### Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen

Die Wirtschaft kann auch über verbesserte Rahmenbedingungen unterstützt werden. Es gibt eine Vielzahl möglicher Massnahmen in diesem Bereich. Darunter zählen z.B. die Exportförderung oder die geplante Verlängerung der Maximaldauer von Kurzarbeit. Kurzarbeit ist ein Bestandteil der Arbeitslosenversicherung, wobei dem Arbeitgeber bei schlechter Auftragslage einen Teil der Lohnkosten bezahlt wird. Damit sollen Kündigungen von Mitarbeitern, die kurzfristig zu wenig Arbeit haben, verhindert werden.

Generell wirken diese Massnahmen eher längerfristig. Sie können aber den Vorteil mitbringen, dass sie die Konkurrenzfähigkeit der Wirtschaft über die Krise hinaus stärken.

## Aktuelle Konjunkturpakete

Der Bund hat bereits 2008 erste Massnahmen zur Förderung der Konjunktur beschlossen. Im Februar 2009 ist nun auch ein zweites Paket verabschiedet worden.

Das erste, vom Bundesrat Ende 2008 verabschiedete Paket, beinhaltet die Aufhebung der im Voranschlag geplanten Kreditsperre (s. Kasten Einfach erklärt), was rund CHF 205 Mio. Mehrausgaben ermöglicht. Über die so zusätzlich verfügbaren Mittel soll die Privatwirtschaft z.B. durch neue Bauprojekte unterstützt werden.

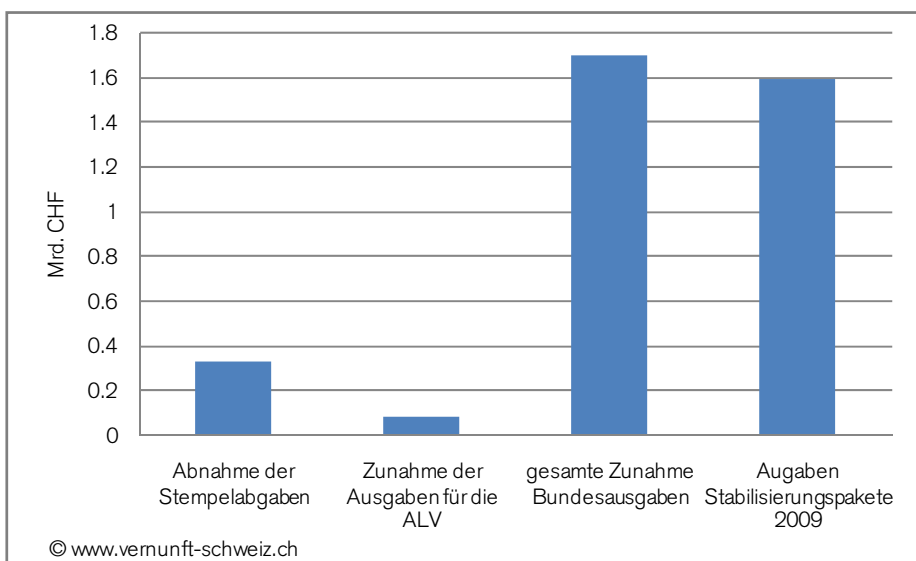


Abb. 1: Auswirkungen der Krise

Zudem werden die Ausgaben für den Hochwasserschutz aufgestockt (CHF 66 Mio.) sowie Investitionen in die Wohnraumförderung (CHF 45 Mio.) und zivile Bauten (CHF 20 Mio.) vorgenommen. Diese Zusatzinvestitionen könnten ebenfalls für zusätzliche Wirtschaftsunterstützung sorgen.

Die Exportförderung (z.B. Beratung von Unternehmen bei einem Engagement im Ausland) wird um 5 Mio. CHF erhöht.

Die gewichtigste Massnahme des Pakets ist die Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven von rund CHF 550 Mio. (s. Kasten Profi-Wissen). Insgesamt umfasst das erste Stabilisierungspaket damit rund CHF 900 Mio. und

dient hauptsächlich der Investitionsförderung.

Das zweite Paket vom Februar 2009 nutzt die von der Schuldenbremse tolerierten Ausgaben vollständig aus. Zudem setzt es CHF 700 Mio. für weitere Massnahmen, insbesondere die definitive Verlängerung der Kurzarbeit von 12 auf 18 Monate und weitere Infrastrukturinvestitionen ein.

Im Vergleich dazu rechnet der Bund als direkte Kosten der Krise mit CHF 325 Mio. weniger Stempelabgaben und CHF 82 Mio. zusätzlichen Kosten für die ALV (s. Abbildung).

Für 2009 sind weitere Massnahmenpakete geplant. Neben der Förderung des privaten Konsums und weiteren Investitionsausgaben möchte der Bund die Rahmenbedingungen für Unternehmen weiter verbessern. Von den rechten Parteien wird an den Bundesmassnahmen kritisiert, dass sie die Ausgaben weiter erhöhen statt Steuern zu senken. Linke Stimmen halten das Programm des Bundes für zu wenig umfangreich und fordern weitere Investitionen.

## Abwägung der Interessen

Auf die Frage, welche Massnahmen zur Stützung der Konjunktur ergriffen werden sollten, gibt es allerdings keine eindeutige Antwort.

## Einfach erklärt

### Schuldenbremse

Die Schuldenbremse besagt, dass der Staat mittelfristig kein Defizit machen darf. Sie reguliert seit der Budgetperiode 2002 die zulässigen Gesamtausgaben abhängig von der Höhe der Einnahmen. In wirtschaftlich schlechten Jahren darf zwar ein Defizit erzielt werden, dieses muss jedoch in guten Jahren durch Gewinne wieder kompensiert werden. Über eine Periode von mehreren Jahren darf folglich kein Defizit entstehen. Die Schuldenbremse bezieht sich aber nur auf den ordentlichen Finanzhaushalt. Ausserordentliche Zahlungen sowie Zahlungen an spezielle Fonds (wie zur Finanzierung der NEAT) sind in begrenztem Rahmen möglich und sind nicht der Schuldenbremse unterstellt.

### Kreditsperre

Die Kreditsperre ist ein vom Bund regelmässig benutztes Mittel zur Einhaltung der Schuldenbremse. Dabei können Bundesrat und Parlament die Höhe der Sperre festlegen. Es werden dann alle Kredite des Bundes, welche nicht durch einen Vertrag oder ein Gesetz festgelegt sind, gekürzt. Es können aber auch Ausnahmen vorgenommen werden oder unterschiedliche Sperrraten für verschiedene Teilgebiete fixiert werden (z.B. höhere Kreditsperre auf Personalkosten).

Nimmt man eine längere bzw. schwerere Krise in Kauf, um die künftigen Generationen nicht durch eine zusätzliche Staatsverschuldung zu belasten oder glaubt man nicht an die Wirkung von Investitions- und Konsumförderung, sind Massnahmen zur Verbesserung der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen zu befürworten.

Möchte man hingegen die negativen Folgen der Krise soweit wie möglich mildern, die Krise verkürzen und dabei eine höhere Staatsverschuldung in Kauf nehmen, sollte man sich für umfassende Konjunkturprogramme einsetzen.

## Literaturverzeichnis:

- Abrahamsen, Y., Atukeren, E. & Frick, A. (2009). *Studie im Auftrag von SGB und UNIA. Beschäftigungswirkungen eines Investitionsprogramms für die Schweiz*. Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich [KOF]. Gefunden am 27. Januar 2009 unter [www.sgb.ch](http://www.sgb.ch)
- Atukeren, E., Schlag, C.H., Voccia, P. (2001). *Eine Analyse der Auswirkungen des Investitionsprogramms des Bundes anhand des KOF/ETH-Makromodells*. Konjunkturforschungsstelle ETH Zürich [KOF]. Gefunden am 27. Januar 2009 unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2003). *Bundesfinanzen in Kürze – Rechnung 2002*. Gefunden am 27. Januar 2009 unter [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2004). *Bundesfinanzen in Kürze – Rechnung 2003*. Gefunden am 27. Januar 2009 unter [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)
- Eidgenössische Finanzverwaltung [EFV] (2008). *Voranschlag 2009*. Gefunden am 27. Januar 2009 unter [www.efv.admin.ch](http://www.efv.admin.ch)
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement [EVD] (ohne Datum). *Stabilisierungsmassnahmen und Wirtschaftslage*. Gefunden am 29. Januar 2009 unter [www.evd.admin.ch](http://www.evd.admin.ch)
- Neue Zürcher Zeitung [NZZ] (2008). *Knapp eine Milliarde Überschuss im Bundesbudget 2009*. Gefunden am 28. Januar 2009 unter [www.nzz.ch](http://www.nzz.ch)
- Rechsteiner, P. (2009). *Medienkonferenz SGB/UNIA Konjunkturprogramm – Bekämpfung der Arbeitslosigkeit*. Gefunden am 27. Januar 2009 unter [www.sgb.ch](http://www.sgb.ch)
- Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO] (2002). *Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven*. Gefunden am 30. Januar 2009 unter [www.seco.admin.ch](http://www.seco.admin.ch)

## Anhang: Struktur und Veränderung des Bundesbudgets 2009

