

**DOSSIER NR. 62**

---

# **Welche Konjunkturprogramme wirken?**

**Ein Kriterienraster und eine Evaluation der Investitionsprogramme von 1993 und 1997**



## Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1. Schweizer Finanzpolitik verstärkt Konjunkturprobleme	6
2. Konjunkturpolitische Massnahmen wirken	7
3. Die Investitionsprogramme von 1993 und 1997	9
4. Auch mittel- und langfristig positive Wirkungen	10
5. Bibliografie	11

**Zusammenfassung:**

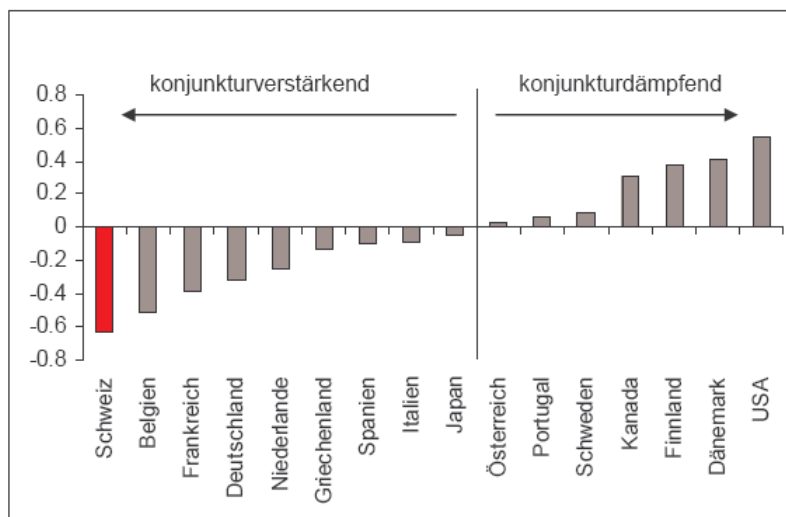
Die Schweiz hat in den 1990er Jahren zwei Investitionsprogramme durchgeführt. Diese Programme erfüllten ihren Zweck. Sie gaben der Schweizer Wirtschaft in konjunkturell schwierigen Zeiten einen wichtigen antizyklischen Impuls. Insgesamt allerdings ist die konjunkturpolitische Bilanz der Schweiz schlecht. Im internationalen Vergleich hat die Finanzpolitik in keinem vergleichbaren Land die Konjunkturzyklen in so starkem Ausmass verstärkt wie in der Schweiz. Das ist eigentlich illegal, denn Bund, Kantone und Gemeinden sind in der Verfassung verpflichtet, die Konjunktur zu stabilisieren. Wirksamste finanzpolitische Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur sind öffentliche Bauinvestitionen oder Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft von tiefen Einkommen. Steuersenkungen hingegen sind ungeeignet, da in erster Linie höhere Einkommen davon profitieren, die eine hohe Sparneigung haben.

## 1. Schweizer Finanzpolitik verstärkt Konjunkturprobleme

Die Bundesverfassung verpflichtet Bund, Kantone und Gemeinden auf eine konjunkturgerechte Einnahmen- und Ausgabenpolitik (Art. 100). Das Bundesgesetz über die Vorbereitung der Krisenbekämpfung und Arbeitsbeschaffung schreibt dem Bund sogar eine antizyklische Ausgabenpolitik vor. Diese gesetzlichen Vorgaben haben Bund, Kantone und Gemeinden nicht umgesetzt.

Die Schweizer Finanzpolitik hat bezüglich Konjunkturstabilisierung einen sehr schlechten Leistungsausweis. In einer Gruppe von 16 Industriestaaten ist die Schweiz das Land, in dem der Staat mit seiner Einnahmen- und Ausgabenpolitik die Konjunkturschwankungen am meisten verstärkt (s. u.a. OECD, 2002; Lampart, 2005; Lane, 2003). Oder mit anderen Worten: Die Schweiz ist Weltmeister, wenn es darum geht, die konjunkturellen Probleme im Land selber zu verschlimmern.

Grafik 1: Konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik 1980-2000



Quelle: OECD (2002)

Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass die lange wirtschaftliche Stagnation in den 1990er Jahren durch eine restriktive Finanzpolitik mitverursacht wurde. Auf Steuersenkungen und starke Ausgabensteigerungen in der Hochkonjunktur in den späten 1980er Jahren folgten Sparmassnahmen in der Rezession nach 1990, die dem Rest der Wirtschaft negative Impulse gaben und Konjunkturprobleme verschärften (Saurer, 1996; Frick/Lampart, 2004; Lampart, 2006).

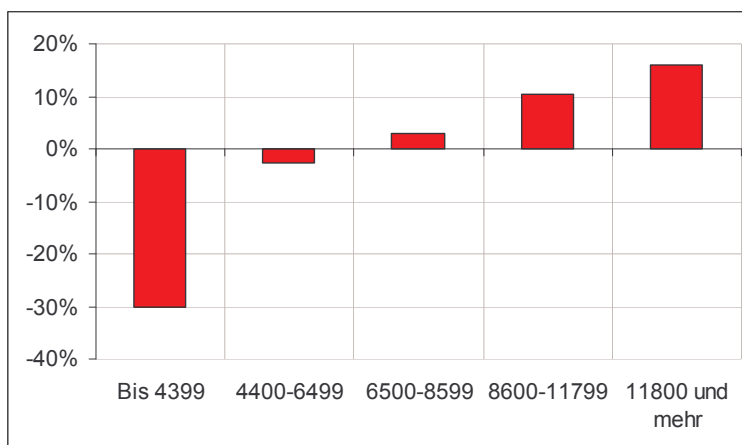
## 2. Konjunkturpolitische Massnahmen wirken

Die Finanzpolitik kann die Konjunktur in hohem Masse beeinflussen. Die Ausgaben von Bund, Kantonen und Gemeinden betragen im Jahr 2006 knapp 142 Mrd. Fr., die Einnahmen 151 Mrd. Fr. Das sind gemessen am Schweizer Bruttoinlandprodukt (BIP) knapp 30 Prozent. Allerdings hängt der Einfluss auf der staatlichen Ausgaben- und Einnahmenpolitik auf die Konjunktur stark von der Massnahme ab.

Studien zeigen, dass ausgabenpolitische Massnahmen eine höhere Wirkung auf das BIP haben als einnahmenpolitische. Eine aktuelle Übersicht findet sich im World Economic Outlook des IMF (IMF 2008). In kleinen, offenen Volkswirtschaften führt ein über öffentliche Investitionen ausgegebener Franken zu einem um mehr als 1 Franken höheren BIP. Werden hingegen Steuern gesenkt, sind die Effekte deutlich geringer. Bei einer Senkung der direkten Steuern führt ein Franken Steuersenkung zu einem um 50 Rp. höheren BIP. Und eine um einen Franken tiefere Mehrwertsteuer hat einen BIP-Effekt von 30 Rp. (s. auch Hemming et al. 2002). Dabei kommt es zudem darauf an, wie die Geldpolitik auf diese Massnahmen reagiert. Erhöhen die Nationalbanken die Zinsen, wenn der Staat einen konjunkturpolitischen Impuls gibt, so fällt die Wirkung geringer aus, als wenn die Geldpolitik in Bezug auf die finanzpolitische Massnahme neutral ist oder sie sogar mit einer Zinssenkung begleitet.

Ursachen für die unterschiedliche Wirkung einnahmen- und ausgabenpolitischer Massnahmen sind das Sparverhalten der Bevölkerung, der Importanteil des Inlandabsatzes, die staatliche Abschöpfung u.a. Während staatliche Investitionen die Nachfrage in einer Volkswirtschaft beeinflussen, brauchen steuerpolitische Massnahmen einen Umweg, um nachfragewirksam zu werden. Ein Teil der Steuersenkungen wird gespart. Insbesondere höhere Einkommen, die weit stärker von Steuersenkungen profitieren, haben eine deutlich höhere Sparneigung als die tieferen Einkommen.

Grafik 2: Ersparnis in Prozent des Bruttoeinkommens 2006



Quelle: BFS

Ein weiterer Faktor ist der Importanteil des Inlandabsatzes. So wäre bei einem Investitionsprogramm in Informationstechnologie (Computer) der BIP-Effekt geringer als bei Massnahmen, die höhere Bauinvestitionen auslösen, da bei den Bauten ein grösserer Teil der Wertschöpfung im Inland erbracht wird als bei IT-Investitionen.

Die Schätzungen für die Schweiz entsprechen weitgehend den Schätzungen des IMF (2008). Gemäss einer Studie der Nationalbank (Stalder 2001) bringt ein Franken zusätzlicher Bauinvestitionen etwas mehr als einen Franken zusätzliches BIP. Gemäss Gaillard/Trunz (2005) verdoppelt sich ein Franken öffentlicher Bauinvestitionen sogar. Zu ähnlichen Ergebnissen kommt eine Studie der BAK im Auftrag der eidg. Finanzverwaltung (BAK 2002). Bei den Bauinvestitionen resultiert aus einem zusätzlichen Franken ein Wertschöpfungszuwachs von etwas mehr als einem Franken. Von einer Mehrwertsteuersenkung verbleiben hingegen nur rund 30 Prozent im Wirtschaftskreislauf. Von einer Senkung der direkten Steuern um einen Franken bleiben gemäss Modellsimulationen Lampart (2006) 60 Rp. BIP übrig.

Tabelle 1: Schätzungen der Fiskalmultiplikatoren in der Schweiz

(1 Fr. öffentlicher Impuls führt zu ... Fr. zusätzlichem BIP)

	Bauinvestitionen	Direkte Steuern	Indirekte Steuern
Stalder (2001)	0.9-1.2	k.A.	k.A.
BAK (2002)	1.1	k.A.	0.15-0.35
Gaillard/Trunz (2005)	2.0	k.A.	k.A.
Lampart (2006)	1.1	0.6	0.5

Massnahmen zur Stärkung der Kaufkraft für tiefere Einkommen wie z.B. eine Erhöhung der Prämienverbilligungen bei den Krankenkassen dürften Wirkungen nahe der Grössenordnung von Investitionsimpulsen erreichen. Wie in Grafik 1 dargestellt, können tiefere Einkommen wesentlich weniger sparen als höhere Einkommen bzw. müssen sich u.U. sogar verschulden. Ein zusätzlicher Franken mehr Einkommen dürfte daher unmittelbar konsumiert werden. Das ergibt einen Nachfrageeffekt in der Grössenordnung der Kaufkraftehöhung. D.h. eine Erhöhung der Kaufkraft um ein Prozent führt nahezu zu einem entsprechend höheren BIP.

### 3. Die Investitionsprogramme von 1993 und 1997

In den 1990er Jahren lancierte der Bund zwei Investitionsprogramme. Eines dauerte von 1993 bis 1996 („Investitionsbonus“), das andere von 1997 bis 1999 („Investitionsprogramm“). Diese beiden Programme lösten Investitionen von 1.4 Mrd. Fr. bzw. knapp 2.2 Mrd. Fr. aus.

Die höheren öffentlichen Investitionen haben das Schweizer Bruttoinlandprodukt in massgeblicher Weise stimuliert. Sie haben zu einem um 0.5 bzw. 0.8 Prozent höheren BIP geführt und positive Arbeitmarkteffekte von 12500 bzw. 19500 Personenjahre bewirkt. Die Schätzung der Auswirkungen wurde mit einem Makromodell der Schweizer Wirtschaft (Lampart 2006) durchgeführt. Dabei wurde angenommen, dass die Nationalbank mit der Geldpolitik den Investitionsimpuls gebremst hat. Ohne Bremsung durch die Nationalbank wäre der BIP-Effekt rund 0.2 Prozentpunkte höher.

Tabelle 2: Auswirkungen der Investitionsprogramme

(kumuliert über 4 Jahre nach Beginn)

	Auftragsvolumen (in Mio. Fr.)	Effekt auf BIP (in % des BIP)	Arbeitsmarkt-Effekt (in 1000 Personenjahren)
Investitionsbonus 1993-1996	1435	0.5	12500
Investitionsprogramm 1997-1999	2170	0.8	19500

Andere Untersuchungen kommen zu ähnlichen Ergebnissen. Gaillard/Trunz (2005) machen eine positive Bilanz des Investitionsprogramms (BIP-Effekt von 1.37 Prozent). Eine Studie der KOF (KOF 2001) identifiziert ebenfalls deutlich positive Wirkungen des Investitionsprogramms auf die Nachfrage im Inland. Doch diese höhere Nachfrage versickert grösstenteils über höhere Importe im Ausland. Dieses fast vollständige Versickern im Ausland ist unplausibel, fällt doch bei Bauinvestitionen der grösste Teil der Wertschöpfung im Inland an.

Neben dem positiven Konjunktoreffekt führten die Investitionsprogramme auch zu Sparmöglichkeiten für die öffentliche Hand. Indem Investitionen in konjunkturellen Schwächephase durchgeführt wurden, ergaben sich Kosteneinsparungen. Hätten Bund, Kantone und Gemeinden diese Investitionen in guten Konjunkturjahren getätigt, hätten sie 30 bzw. 80 Mio. Fr. mehr dafür aufwenden müssen.

Diese beiden Investitionsprogramme konnten allerdings die negativen Impulse, welche der Schweizer Staat der Konjunktur in den 1990er Jahren gab, nicht kompensieren. Trotz deutlich positiven Wirkungen dieser Massnahmen, hat die Schweizer Finanzpolitik die Konjunkturschwäche in den 1990er Jahren verstärkt.



#### **4. Auch mittel- und langfristig positive Wirkungen**

Konjunkturstabilisierende Programme dürften nicht nur kurzfristig positive Effekte haben, sondern sie werden auch langfristig das Pro-Kopf-Einkommen einer Volkswirtschaft erhöhen. Eine prozyklische Finanzpolitik kann das Wachstum einer Wirtschaft beeinträchtigen (Aghion/Marinescu 2006). Dies aus folgenden Gründen: Unternehmen brauchen für ihre Investitionen in Forschung und Entwicklung Geld. Viele dieser Investitionen werden über einbehaltene Gewinne finanziert, da ein Bankkredit aufgrund des Risikos solcher Investitionen teuer ist. In Rezessionen sinken die Gewinne bzw. die Unternehmen machen sogar Verluste, so dass weniger freie Mittel für Forschung und Entwicklung zur Verfügung stehen als das Unternehmen braucht. Zudem wird es für ein Unternehmen schwieriger Kredite aufzunehmen, wenn es tiefe Gewinne hat. Einen solchen Zusammenhang haben die KOF-Forscher Arvanitis et al. (2005) für die Schweiz festgestellt. Wegen der – konjunkturpolitisch mitverursachten - langen Stagnation in den 1990er Jahren litt die Innovationsaktivität in der Schweiz. Im Rahmen einer alle drei Jahre durchgeführten Umfrage bei Schweizer Unternehmen wurde seit 1991 der Kapitalmangel immer häufiger als grösstes Hemmnis der Innovationstätigkeit genannt. Dieser häufigere Kapitalmangel ist gemäss Arvanitis et al. (2005) im Wesentlichen eine Folge der langen Konjunkturkrise der neunziger Jahre. Die schwache Güternachfrage – geprägt durch eine stellenweise eindeutig restriktive Geld- und Finanzpolitik – hat die Ertragslage der Unternehmen beeinträchtigt. Es konnten weniger Eigenmittel gebildet werden. Und wenn die Eigenmittel fehlen, wird die Kreditaufnahme bei Banken schwieriger, so dass auch weniger Fremdkapital für Innovationsaktivitäten zur Verfügung steht.

## 5. Bibliografie

- Aghion, P. und Marinescu, I. (2006): Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?, [http://www.economics.harvard.edu/faculty/aghion/files/Cyclical\\_Budgetary\\_Policy.pdf](http://www.economics.harvard.edu/faculty/aghion/files/Cyclical_Budgetary_Policy.pdf).
- Arvanitis et al. (2005): Forschungs- und Technologiestandort Schweiz: Stärken-/Schwächenprofil im internationalen Vergleich, Seco-Strukturberichterstattung Nr. 32, Bern.
- BAK (2002): Das Finanzhaushaltsmodell des Bundes, Schlussbericht zur Reaktivierung und Weiterentwicklung 2001 und 2002, Projekt im Auftrag der eidg. Finanzverwaltung, Basel.
- Frey, R.L. (2007): Die Finanzpolitik des Bundes seit 1960. Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen, <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/02640/02642/index.html?lang=de>.
- Frick, A. und Lampart, D. (2004): Indikatoren zum konjunkturpolitischen Impuls der Finanzpolitik. KOF Konjunktur Analysen 7/8.
- Gaillard, S./Trunz, Ch.(2005): Die mittlere Frist, in: Diagnose Wachstumsschwäche, Zürich.
- Giorno, C. und I. Joumard (2002): Enhancing the effectiveness of public spending in Switzerland, OECD Economics Department Working Papers, 332.
- Hemming, R., Kell, M. und S. Mahfouz (2002): The effectiveness of fiscal policy in stimulating economic activity – a review of the literature, IMF Working Paper, 02/208.
- IMF (2008): World Economic Outlook, October.
- KOF (2001): Eine Analyse der Auswirkungen des Investitionsprogramms 1997 des Bundes anhand des KOF/ETH-Makromodells.
- Lampart, D. (2006): Handlungsspielräume und -restriktionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der 1990er Jahre. [http://opac.nebis.ch/exlibris/aleph/a18\\_1/apache\\_media/9SEJFBHLM19JM5HJDBBTf15GGQqI4E.pdf](http://opac.nebis.ch/exlibris/aleph/a18_1/apache_media/9SEJFBHLM19JM5HJDBBTf15GGQqI4E.pdf).
- Lampart, D. (2005): Die konjunkturelle Ausrichtung der Schweizer Finanzpolitik im internationalen Vergleich, KOF Working Paper 109, [http://www.kof.ethz.ch/publications/science/pdf/wp\\_109.pdf](http://www.kof.ethz.ch/publications/science/pdf/wp_109.pdf).
- Lane, P. R. (2003): The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD, *Journal of Public Economics*, 87, S. 2661–2675.

OECD (2002), *Economic Surveys of Switzerland*. Paris: OECD.

Saurer, P. (1996): Der Investitionsbonus 1993-1995, Schlussbericht, *Mitteilungsblatt für Konjunkturfragen*, 3/96, S. 3-16.

Stalder, P. (2001): Ein ökonometrisches Makromodell für die Schweiz, *SNB Quartalsheft*, 2/2001, S. 62-88.

**Die Reihe SGB-Dossier. Bisher erschienen:****Titres déjà publiés dans la série Dossier de l'USS :**

30. JA zum Erwerbsersatz bei Mutterschaft. Argumentarium, Juli 2004 / OUI à une allocation de maternité. Argumentaire, juillet 2004
31. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2003, August 2004 / L'évolution des effectifs des syndicats en 2003, août 2004
32. Flankierende Massnahmen zum freien Personenverkehr, Februar 2005 / Mesures d'accompagnement, libre passage des personnes, février 2005
33. JA-zum Partnerschaftsgesetz. März 2005 / OUI à la Loi sur le partenariat enregistré, mars 2005
34. Endlich existenzsichernde Renten : Erste Säule stärken – 3000 Franken Rente für alle (d/f), März 2005
35. Die Entwicklung des Tieflohnssektors in der Schweiz, 1998- 2002, April 2005
36. Grundrechte und Modernisierung des schweizerischen Arbeitsrechts. Movendo-SGB-Studientagung v. 23.04.2004, Juni 2005 / Droits fondamentaux et modernisation du droit suisse du travail. Extraits de la journée d'étude de Movendo et de l'USS du 23.04.2004, juin 2005
37. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2004. August 2005 / L'évolution des effectifs des syndicats en 2004, août 2005
38. 12 Probleme der Lohnpolitik in der Schweiz, April 2006 / 12 problèmes de politique salariale en Suisse, avril 2006
39. Nichts ändert sich von selbst. Mai 2006 / Les choses ne changent pas toutes seules, mai 2006
40. Ganzer Lohn für ganze Arbeit - Lohngleichheit jetzt. / Le travail est fait, le salaire est au rabais - Égalité des salaires maintenant ! Mai 2006
41. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2005. August 2006. / L'évolution des effectifs des syndicats en 2005, août 2006
42. JA zum Familienzulagengesetz am 26. November 2006, September 2006 / OUI à la Loi sur les allocations familiales le 26 novembre 2006, septembre 2006
43. Alte Fragen in neuer Schärfe? Verortungsversuche am Jubiläumskongress des SGB vom 5.11.2005, Oktober 2006/ Dossier des discours du Congrès du 125e anniversaire de l'USS, octobre 2006
44. Argumentarium Osteuropa, Oktober 2006 / Argumentaire : Loi fédérale sur la coopération avec l'Europe de l'Est, octobre 2006
45. JA zur sozialen Einheitskrankenkasse am 11. März 2007
46. Vertrags- und Lohnverhandlungen 2006/2007 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, März 2007 / Négociations conventionnelles et salariales 2006/2007, mars 2007
47. Für eine neue Gesundheitsversorgung in der Schweiz 2007, April 2007 / Proposition de réforme pour un nouveau système de santé en suisse, avril 2007
48. Temporärarbeit in der Schweiz, April 2007– avec compte-rendu en français (résumé et conclusion), avril 2007
49. 20 Jahre SGB-Rentnerinnen- und Rentnerkommission, Juni 2007
50. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2006, September 2007
51. Organisationen im Umbruch: Die Gewerkschaften in der Schweiz von 1990 bis 2006, September 2007 / Les syndicats en Suisse, de 1990 à 2006 : stratégies, fusions et évolution de leurs effectifs, janvier 2008
52. SGB-Kongress 9.11. – 11.11.2006: Positionspapiere und Resolutionen, November 2007 / Congrès USS 9.11. – 11.11.2006: Textes d'orientation et résolutions, novembre 2007
53. Die AHV ist sicher – SGB-Finanzierungsszenario für die AHV, Dezember 2007 / L'AVS reste solide : scénario de l'USS sur le financement de l'AVS, décembre 2007
54. Vertrags- und Lohnverhandlungen 2007/2008 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, März 2008 / Négociations conventionnelles et salariales 2007/2008, mars 2008
55. Argumentarium gegen die SVP-Initiative für „demokratische Einbürgerungen“, April 2008. Argumentaire contre l'initiative populaire de l'UDC « pour des naturalisations démocratiques », avril 2008.
56. Mindestlöhne in der Schweiz: Entwicklungen seit 1998 und Handlungsbedarf heute, April 2008, avec résumé en français.
57. Veränderungen im Bildungssystem der Schweiz und daraus resultierende Probleme im Bereich der beruflichen Grundbildung, der höheren Berufsbildung und der Weiterbildung, August 2008, avec résumé en français.
58. Weiter mit Bildung – Berufsbildung fördern. Recht auf Standortbestimmung und lebenslange Bildung für alle, September 2008. Une formation, ça se continue – Encourager la formation professionnelle. Droit au bilan professionnel et à l'apprentissage tout au long de la vie, septembre 2008.
59. Zur Mitgliederentwicklung der Gewerkschaften im Jahr 2007, August 2008; Évolution des effectifs syndicaux en 2007, août 2008.
60. Wirtschaftspolitik in der Schweiz: 60 Beiträge zu Lohn, Beschäftigung und Sozialstaat
61. Die Liberalisierungspolitik in der Schweiz – gedrosseltes Tempo, Eine Zwischenbilanz aus Gewerkschaftsicht. Oktober 2008
62. Welche Konjunkturprogramme wirken? – Ein Kriterienraster und eine Evaluation der Investitionsprogramme von 1993 und 1997

Nachbestellte Einzelnummern kosten Fr. 4.- pro Ex.; Umfangreiche Nummern sind teurer, Fr. 10.- (inkl. Porto).

Chaque numéro commandé coûte 4 francs l'exemplaire ; prix plus élevé pour grands numéros, Fr. 10.- (frais de port inclus).

Bestelltalon; einsenden an SGB, z.H. Edith Pretto / Maria-Rosa d'Alessandris, Postfach, 3000 Bern 23, Fax 031 377 01 02  
oder per e-mail: info@sgb.ch

Talon de commande: à envoyer à l'USS, c/o Edith Pretto / Maria-Rosa d'Alessandris, c.p., 3000 Berne 23; télécopieur  
031 377 01 02 ou par e-mail : info@sgb.ch

Ich bestelle folgendes Dossier:

Nr. / N° ..... Anzahl Ex. / Nombre d'ex. ....

Je commande les Dossiers suivants:

Nr. / N° ..... Anzahl Ex. / Nombre d'ex. ....

Nr. / N° ..... Anzahl Ex. / Nombre d'ex. ....

Name, Vorname / Nom, Prénom: .

Strasse / Rue:

Ort / Localité: