

DOSSIER NR 65

Mit Konjunkturstabilisierung längerfristige Wachstumschancen sichern

Eine Auswertung der neueren empirischen Forschungsliteratur und ein Plädoyer für ein Umdenken in der Schweizer Wirtschaftspolitik

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	5
1. Einleitung	6
2. Konjunkturzyklen und Wachstum aus theoretischer Sicht	7
3. Konjunktur und Wachstum – was sagt die empirische Forschung?	10
4. Konjunkturpolitik in der Schweiz in historischer Perspektive	14
5. Schlussfolgerung	20
6. Bibliografie	21

Zusammenfassung

In der Wirtschaftspolitik dominiert die Auffassung, man könne eine Wachstumspolitik unabhängig von der Konjunkturpolitik verfolgen bzw. im Extremfall sogar eine Wachstums- anstelle einer Konjunkturpolitik betreiben. Die neuere Forschung zeigt allerdings, dass Konjunkturschwankungen und Wachstumsmöglichkeiten einer Wirtschaft eng zusammenhängen. Verschiedenste wachstumsrelevante Aspekte wurden dabei untersucht. Das Investitionsverhalten, die Verbreitung und Erhaltung von Know-how und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sind nur einige der Grössen, welche von konjunkturellen Schwankungen nachhaltig negativ beeinflusst werden. Somit gehören Konjunktur- und Wachstumspolitik zwangsläufig zusammen. Die Forschungsergebnisse zeigen weiter, dass eine aktive, stabilisierende Konjunkturpolitik das Wachstumspotential in einem Land begünstigt.

Diese Erkenntnis scheint hierzulande jedoch noch nicht angekommen zu sein. Denn trotz gesetzlichem Auftrag zu konjunkturgerechtem Handeln an Bund, Kantone und Gemeinden sowie an die Nationalbank haben sowohl die Geld- als auch die Finanzpolitik die Konjunkturzyklen in der Vergangenheit verstärkt. In der gegenwärtigen Rezession droht nun erneut eine prozyklische Konjunkturpolitik. Wegen den Störungen auf den Finanzmärkten ist die Finanzpolitik bei der Konjunkturstabilisierung noch stärker gefordert als sonst. Doch die Finanzpolitik dürfte bereits 2010 restriktiv wirken und die Rezession verstärken.

1. Einleitung

In der Wirtschaftspolitik dominiert die Auffassung, man könne eine Wachstumspolitik unabhängig von der Konjunkturpolitik verfolgen bzw. im Extremfall sogar eine Wachstums- anstelle einer Konjunkturpolitik betreiben. Die neuere ökonomische Forschung hat diese Annahme hinterfragt und zeigt, dass Konjunkturschwankungen und Wachstumsmöglichkeiten einer Wirtschaft eng zusammenhängen. Verschiedenste wachstumsrelevante Aspekte wurden dabei untersucht. Das Investitionsverhalten, die Verbreitung und Erhaltung von Know-how und die Entwicklung der Arbeitslosigkeit sind nur einige der Grössen, welche nachhaltig negativ von konjunkturellen Schwankungen beeinflusst werden. Somit gehören Konjunktur- und Wachstumspolitik zwangsläufig zusammen. Die Forschungsergebnisse zeigen, dass eine aktive, stabilisierende Konjunkturpolitik das Wachstumspotential in einem Land begünstigt.

Dies hat direkte Folgen für die Wirtschaftspolitik. Gerade in Krisenzeiten, wie wir sie gegenwärtig erleben, ist es umso wichtiger eine aktive Konjunkturpolitik zu betreiben, um eine langfristig gesunde und erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung sicherzustellen. In den Wirtschaftswissenschaften hat man dies erkannt. Nun muss ein Umdenken bei den Akteuren aus Politik und Wirtschaft stattfinden. Die schlechte Bilanz der Schweizer Konjunkturpolitik zeigt die Notwendigkeit eines solchen Kurswechsels nur zu deutlich. Obwohl Bund, Kantone und Gemeinden sowie die Nationalbank einen konjunkturpolitischen Auftrag haben, haben sowohl die Geld- als auch die Finanzpolitik die Konjunkturzyklen in der Vergangenheit verstärkt. In der gegenwärtigen Rezession droht nun erneut eine prozyklische Konjunkturpolitik.

Das vorliegende Dossier liefert in einem ersten Teil einen Überblick über die theoretischen Zusammenhänge zwischen Konjunktur und Wachstum. In einem zweiten Teil wird ein Überblick über empirische Studien gegeben mit dem Ziel, die Theorien auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen. Auf diese wissenschaftlichen Erkenntnisse folgt eine kurze Analyse der Schweizer Konjunkturpolitik in der Vergangenheit und der gegenwärtigen Krise. Im letzten Kapitel wird ein Fazit aus den gewonnenen Erkenntnissen gezogen.

2. Konjunkturzyklen und Wachstum aus theoretischer Sicht

Unter Ökonominnen und Ökonomen war lange die Meinung vorherrschend, dass das konjunkturelle Auf und Ab jeder Volkswirtschaft nichts weiter sei als zufällige Schwankungen um einen von der Konjunktur unabhängigen, langfristigen Wachstumspfad. In der Wirtschaftspolitik ist diese Auffassung nach wie vor gang und gäbe. Es herrscht die Auffassung vor, man könne eine Wachstumspolitik unabhängig von der Konjunkturpolitik verfolgen bzw. im Extremfall sogar eine Wachstums- anstelle einer Konjunkturpolitik betreiben. Die neuere Forschung zeigt allerdings, dass Konjunkturschwankungen und Wachstumsmöglichkeit einer Wirtschaft eng zusammenhängen, und dass somit Konjunktur- und Wachstumspolitik zwangsläufig zusammen gehören.

In den 1980er Jahren wurden die beiden Komponenten Konjunktur und Wachstum in der *Theorie der realen Konjunkturzyklen* (Kydland und Prescott 1982, Long und Plosser 1983) erstmals theoretisch zusammengebracht. Diese Theorien versuchten Konjunkturzyklen durch zufällige Schwankungen der Produktivität (Produktivitätsschocks) zu erklären. Dies war der Ausgangspunkt dynamischer Gleichgewichtsbetrachtungen, welche sich dann weiterentwickelten zu den *endogenen Wachstumstheorien* (Romer 1990, Lucas 1988). Investitionen in Forschung und Entwicklung (F&E) und in die Ausbildung von Arbeitskräften traten als Erklärungsfaktoren für längerfristiges Wirtschaftswachstum in den Fokus der Forschung. Doch der Zusammenhang wirkt auch in die umgekehrte Richtung: Konjunkturelle Schwankungen schlagen sich im Bildungseffort und in der Innovationstätigkeit der Wirtschaft nieder, so dass sich vorübergehende Störungen der Wirtschaft dauerhaft auf den Wachstumspfad auswirken können. Der Gegensatz von Wachstum und Konjunktur wird damit relativiert. Der Konjunkturpolitik kommt eine langfristige Bedeutung zu (Gaggl und Steindl 2007).

Im Folgenden wird in einem ersten Teil ein Überblick über die theoretischen Zusammenhänge zwischen Konjunktur und Wachstum gegeben. Dabei gibt es Argumente dafür, dass Rezessionen und starke Konjunkturschwankungen die längerfristigen Wachstumsmöglichkeiten beeinträchtigen, als auch Argumente dafür, dass diese die Wachstumschancen erhöhen. In einem zweiten Teil wird ein Überblick über empirische Studien gegeben mit dem Ziel, die Argumente auf ihre Stichhaltigkeit zu überprüfen.

■ Rezessionen zerstören Wissen oder hemmen die Wissensbildung

Im Produktionsprozess wird durch Learning-by-doing neues Wissen geschaffen und weiterentwickelt (Arrow 1962). Die Produktivität wird dadurch erhöht. Da der Wissensstock die treibende Kraft des langfristigen Wachstums ist, steigert eine temporäre Outputerhöhung Arbeitsproduktivität und Wachstum nachhaltig. Dieser Zusammenhang gilt auch vice versa: Steigt in einer Rezession die Arbeitslosigkeit, wird weniger Wissen akkumuliert und Qualifikationen gehen sogar verloren, was sich letztlich negativ auf den technischen Fortschritt auswirkt (Fatás 2002:8).

■ Wachstum dank Restrukturierung in Rezessionen

Rezessionen können das Wirtschaftswachstum positiv beeinflussen, indem in Rezessionen die Struktur der Wirtschaft „bereinigt“ wird (Schumpeter 1942). Durch „schöpferische Zerstörung“ verschwinden unproduktive Firmen, was die Durchschnittsproduktivität erhöht. Zudem fallen Restrukturierungsprozesse in Rezessionen weniger kostspielig aus: Bei einem allgemeinen Auftragsrückgang werden Ressourcen frei – vor allem Zeit – und bei tiefen Preisen auf den Produktmärkten ist es günstiger als in wirtschaftlich guten Zeiten, Produktionsausfälle zu Gunsten von Restrukturierungsmaßnahmen in Kauf zu nehmen. Die Opportunitätskosten für produktivitätssteigernde Massnahmen sind somit besonders tief (vgl. z.B. Aghion und Saint-Paul (1998), Sill (1998)).

■ Stellen werden bei starken Konjunkturschwankungen nicht optimal besetzt¹

In Rezessionen sehen sich Arbeitslose aufgrund der allgemein schlechten wirtschaftlichen Lage gezwungen, auch für sie unpassende Stellen anzutreten. Und wer mit seiner Stelle nicht zufrieden ist, wechselt nicht, wegen der Gefahr in der Arbeitslosigkeit zu enden. Beides wirkt sich negativ auf die Produktivität aus. Auch konjunkturelle Überhitzungen können negative Produktivitätseffekte haben, indem aufgrund von starkem Arbeitskräftemangel Schlüsselstellen vakant bleiben. (Blanchard und Diamond 1992, Barlevy 2002).

■ Besserer Strukturwandel dank guter Nachfrage nach Arbeitskräften

Eine tiefe Arbeitslosigkeit erhöht die Beschäftigungschancen der Arbeitnehmenden. Dies reduziert die Angst vor einem Stellenwechsel bei einem unpassenden Job. Gleichzeitig steigt der Anteil passender, „guter“ Stellenbesetzungen. Die „Matching-Qualität“ bei Anstellungen steigt (Blanchard und Diamond 1992:8). Gleichzeitig sorgt eine gewisse Knappheit von Arbeitskräften auch dafür, dass die Arbeitgeber vermehrt ins Wissen ihres Personals investieren. Die gesamtwirtschaftliche Wissensakkumulation nimmt zu. Und die Fähigkeiten der Arbeitnehmenden entsprechen besser den Stellenprofilen, was die Gefahr von struktureller Arbeitslosigkeit verringert.

■ Verlorenes Wissen und soziale Kosten infolge von Langzeitarbeitslosigkeit

In einer Rezession steigt wegen der erhöhten Arbeitslosigkeit und der grösseren Schwierigkeit, eine neue Stelle zu finden, die Langzeitarbeitslosigkeit. Bei lang anhaltender Arbeitslosigkeit verlieren die

¹ Zur Beantwortung von Fragen rund um Entlassungen, Stellenwechsel und -antritte hat sich in der Literatur der Job-Flow-Ansatz als Untersuchungsrahmen bewährt. Siehe hierzu z.B. Blanchard und Diamond (1992), Barlevy (2002), Fallick und Fleischman (2004), Shimer (2005), Davis et. al. (2006).

in früheren Tätigkeiten erworbenen Fähigkeiten an Wert. Die Chance, eine neue Stelle zu finden, nimmt weiter ab. Darüber hinaus droht eine Diskriminierung von den potentiellen Arbeitgebern (Stigma-Effekt), da diese Arbeitslose bevorzugen, welche sich erst seit kurzer Zeit auf Stellensuche befinden, respektive aus eigenem Antrieb heraus die Stelle wechseln wollen (Blanchard und Diamond 1992:11). Dadurch verliert die Wirtschaft die Fähigkeiten der betroffenen Arbeitslosen und es entstehen darüber hinaus soziale Kosten. In der ökonomischen Theorie spricht man von Hysterese² der Arbeitslosigkeit: Eine konjunkturelle, rezessionsbedingte Arbeitslosigkeit führt zu lang anhaltender, struktureller Arbeitslosigkeit, welche sich trotz eines erneuten Aufschwungs nicht reduziert (Blanchard und Summers 1986, Ball und Mankiw 2002, Ball 2009, Oesch 2009).

■ **Instabiles Umfeld = mehr Unsicherheit = weniger Investitionen**

Stärkere konjunkturelle Schwankungen sind mit höherer Unsicherheit verbunden, was sich negativ auf die Investitionstätigkeit auswirkt (Dixit und Pindyck 1994). Die Kapitalakkumulation in einer stark schwankenden Wirtschaft ist geringer als in einer regelmässiger wachsenden Wirtschaft. Weiter finden über die verminderten Investitionsanreize und die grosse Unsicherheit über die zukünftige Entwicklung nötige Restrukturierungen innerhalb der Volkswirtschaft nicht statt. Und: Auch der Akkumulationsprozess von Wissen wird durch ein volatiles Umfeld negativ beeinflusst (Fatás 2002).

² Der aus der Physik und Kybernetik entlehnte Begriff Hysterese (von griechisch *hysteros* = hinterher, später) bezeichnet in der Volkswirtschaftslehre die Reaktion auf externe Einflüsse, nach deren Abklingen ein System nicht mehr in seinen Ausgangszustand zurückkehrt. Dies bedeutet vereinfacht: Die Wirkung dauert auch nach Wegfallen der Ursache weiter an.

3. Konjunktur und Wachstum – was sagt die empirische Forschung?

In den vergangenen Jahren hat sich die empirische Wirtschaftswissenschaft verstärkt mit der Fragestellung befasst, inwiefern Konjunkturschwankungen und längerfristiges Wirtschaftswachstum zusammenhängen. Dabei konnten viele der oben aufgeführten theoretischen Zusammenhänge empirisch nachgewiesen werden. Dieses Kapitel gibt einen Überblick über die Ergebnisse.

■ Die Wissensbildung bleibt zurück

Fatás (2002) zeigt, dass die Konjunkturzyklen wegen der Wissensakkumulation, welche in einer Rezession kaum stattfindet, permanente Effekte auf das Wachstum haben. In weiteren empirischen Studien zeigt sich die Asymmetrie bei der Schaffung und Vernichtung von Wissen über den Zyklus hinweg: Die Zeit für aktive Weiterbildungen im Beruf fehlt während den Phasen konjunktureller Überhitzung, während freiwerdende Zeitkapazitäten in Rezessionen nur zu einem kleinen Teil für Weiterbildungsmaßnahmen genutzt werden (Deeke 2005, Wilde und Schultz 2007). Das heisst, dem drohenden Wissensverlust bei Unterauslastung und Arbeitslosigkeit wird nicht entgegengewirkt.

■ Gibt es so etwas wie die „schöpferische Zerstörung“ einer Rezession?

Findet sich für die Theorie von Schumpeter (1942) empirische Evidenz oder reduzieren Rezessionen im Gegenteil die Wachstumsmöglichkeiten? Lee und Mukoyama (2008) zeigen, dass das Verschwinden von Produktionsstätten und der Typ verschwindender Betriebe in den USA über den Zyklus hinweg erstaunlich stabil ist,³ während in einem konjunkturellen Hoch signifikant mehr neue Produktionsstätten entstehen.⁴ Diese Resultate weisen erstens darauf hin, dass die Marktkräfte über den Zyklus hinweg wirken und es keine Rezessionen braucht, damit ineffiziente Unternehmen verschwinden. Zweitens geht daraus hervor, dass die Eintrittsbarrieren für neue Unternehmen in Rezessionen höher sind, was sich negativ auf das langfristige Wachstum auswirkt, denn: Neueintritte stimulieren Wettbewerb und Innovation (Lee und Mukoyama 2008).

■ Aufgrund des konjunkturellen Auf und Ab werden Stellen nicht optimal besetzt

Barlevy (2002) stellt dem „reinigenden“ Effekt von Rezessionen deren „beschmutzenden“ Aspekt gegenüber, indem er zeigt, dass die Job-Match-Qualität sich prozyklisch verhält und somit in

³ Die Untersuchung beruht auf Betriebsdaten zu U.S. Amerikanischen Firmen der verarbeitenden Industrie über den Zeitraum von 1972 bis 1997.

⁴ Zur Erinnerung: Es werden Ein- und Austritte von *Produktionsstätten* untersucht, nicht Einstellungen und Entlassungen von *Arbeitnehmenden*.

Rezessionen abnimmt. Der Grund liegt darin, dass es in Rezessionen schwieriger ist, eine neue Stelle zu finden, weil Friktionen auf den Arbeitsmärkten verstärkt werden (Barlevy 2002). In einer Rezession gibt es mehr Entlassungen und weniger freiwillige Kündigungen von Arbeitnehmerseite, was zu einem ungünstigeren Verhältnis dieser beiden Grössen führt und ein typisches Symptom schwacher Arbeitsmärkte ist (Davis et. al. 2006). Und da Unternehmen bevorzugt Leute einstellen, die nicht aus dem Pool der Arbeitslosen sondern direkt aus einer anderen Anstellung kommen, werden weniger Neueinstellungen beobachtet. Die Arbeit von Gangl (2006) bestätigt, dass Arbeitslosigkeit eine Narbe hinterlässt: Arbeitslose haben mehr Mühe eine stabile Beschäftigung zu finden und müssen häufig Lohnneinbussen in Kauf nehmen. Fallick und Fleischman (2004) zeigen, dass die Prozyklizität der Stellenwechsel in Rezessionen ausgeprägter ausfällt als in Aufschwungphasen. Die zyklischen Effekte sind also auch hier asymmetrischer Natur, die Kosten einer Rezession werden im Aufschwung nicht ausgeglichen.

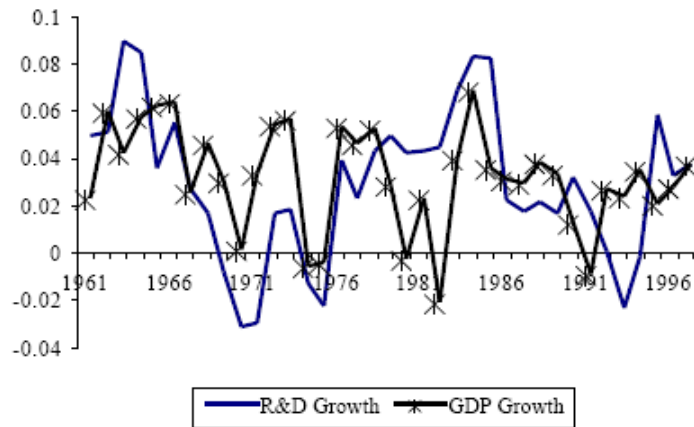
■ Die konjunkturelle Arbeitslosigkeit wird strukturell und baut sich nicht mehr ab

Besonders in europäischen Ländern ist von 1960 bis 2000 ein starker Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit zu beobachten. Ball (2009) hat für 13 OECD-Länder den Verlauf von Inflation, Sockelarbeitslosigkeit und Arbeitslosenrate zwischen 1980 und 2007 untersucht. Er zeigt, dass die beobachteten Verschiebungen der Sockelarbeitslosigkeit der Entwicklung der tatsächlichen Arbeitslosenrate folgen. Dabei spielen sowohl die Höhe des Anstiegs der Arbeitslosenquote wie auch die Dauer eine wichtige Rolle für die Stärke der Hysterese. Ball richtet sein Augenmerk speziell auf die Geldpolitik und stellt in seinen empirischen Arbeiten fest, dass sich das Problem weiter verstärkt, wenn die Zentralbank eine strikte Inflationsbekämpfung verfolgt ohne konjunkturelle Ziele zu berücksichtigen.

■ Ausgaben für Forschung & Entwicklung folgen der konjunkturellen Entwicklung

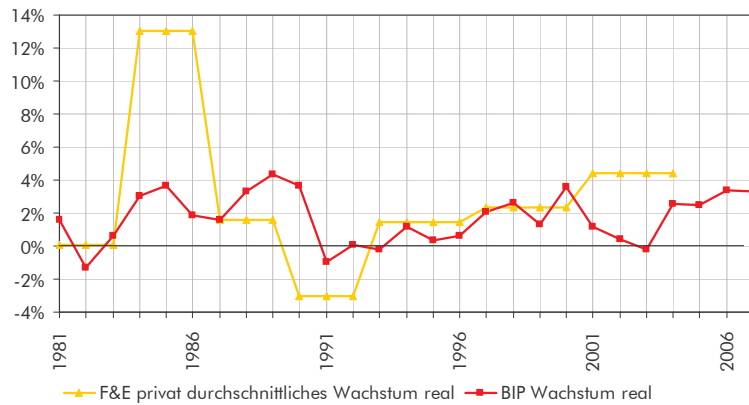
Unternehmen finanzieren ihre Innovationstätigkeit primär aus einbehaltenen Gewinnen, da Kredite für diese risikobehafteten Investitionen teurer sind. In Rezessionen gehen die Gewinne stark zurück, es werden gar Verluste geschrieben, sodass die nötigen Mittel zur Finanzierung geplanter Investitionen fehlen. Und bei tiefen Gewinnen wird es schwieriger, einen Kredit zu bekommen. In einem solchen Umfeld kann eine antizyklische Budgetpolitik die Innovationstätigkeit stützen und das Wachstum fördern. Daten für die USA zeigen, dass sich Investitionen in F&E in tatsächlich prozyklisch verhalten (Fatás 2000). In einer KOF-Studie untersuchten Arvanitis et. al. (2005) die Innovationsaktivitäten Schweizer Unternehmen und stellten fest, dass während der langen Stagnationsphase der 1990er Jahre Kapitalmangel immer häufiger als grösstes Hemmnis der Innovationstätigkeit genannt wurde. Besonders der Verlauf der Angabe „fehlende Eigenmittel“ als Hemmschuh zeigt in der KOF-Umfrage einen Zusammenhang zum konjunkturellen Verlauf. Vergleicht man die Wachstumsraten der privat getätigten Ausgaben für F&E und das BIP-Wachstum, ist dieser Zusammenhang ebenfalls zu erkennen. Die Korrelation der beiden Grössen beträgt 0,345.

Grafik 1: Zyklische Entwicklung der Ausgaben für F&E in den USA



Quelle: Fatás (2000)

Grafik 2: Zyklische Entwicklung der Ausgaben für F&E in der Schweiz



Quelle: Seco, BfS; eigene Berechnungen.

■ Ein instabiles Umfeld beeinträchtigt den Wachstumstrend

Fatás (2002) konnte in seinen Untersuchungen zeigen, dass Länder mit höherer Volatilität (gemessen als Standardabweichung der Wachstumsraten) tiefere Wachstumsraten aufweisen. Robustheitstests zeigen zudem, dass dieser Zusammenhang nicht linear ist, sondern vom Entwicklungsstand eines Landes abhängt: Je ärmer ein Land ist oder je weniger entwickelt sein Finanzsektor ist, umso stärker ist es von vom Verlauf der Konjunktur betroffen. Auch die Arbeit von Aghion und Marinescu (2006) deutet auf einen solchen nicht-linearen Zusammenhang hin. Die Autoren untersuchen das Wachstum öffentlicher Schulden in OECD-Ländern und stellen fest, dass ein weniger prozyklisches Schuldenwachstum signifikante positive Effekte auf das Produktivitätswachstum hat, besonders in Ländern mit gering entwickeltem Finanzplatz.⁵

■ Zwischenfazit: Konjunkturstabilisierung erhöht wirtschaftliches Entwicklungspotenzial

Die empirischen Forschungsergebnisse bestätigen die theoretischen Überlegungen, dass die Wachstumsmöglichkeiten einer Wirtschaft vom Konjunkturverlauf abhängen. In Rezessionen wird weniger Wissen durch Lernen im Produktionsprozess geschaffen. Für Forschung und Entwicklung sind die Mittel knapper. Dies hemmt die Innovationsleistung und damit auch das langfristige Wachstum einer Volkswirtschaft. Weiter wirkt sich hohe und lang anhaltende Arbeitslosigkeit negativ auf den Wissensbestand eines Landes aus, da Fähigkeiten der Arbeitnehmenden verloren gehen, wenn diese zulange nicht aktiv am Arbeitsmarkt teilnehmen können. Lang anhaltende konjunkturelle Arbeitslosigkeit wird zu einem strukturellen Problem. Wer lange arbeitslos ist, verliert berufliche Fähigkeiten. Langzeitarbeitslose werden zudem auf dem Arbeitsmarkt diskriminiert, weil die Unternehmen aus der Langzeitarbeitslosigkeit einer Person darauf schliessen, dass diese weniger leistungsfähig ist als eine andere Person. In Phasen hoher Arbeitslosigkeit leidet erwiesenermassen auch die Qualität der Stellenbesetzungen, was die durchschnittliche Arbeitsproduktivität sinken lässt. Die wirtschaftswissenschaftliche empirische Evidenz spricht daher dafür, dass eine stabilisierende Konjunkturpolitik längerfristig positive Wachstumswirkungen hat. Gegner von Stabilisierungsmassnahmen betonen jeweils den säubernden Effekt, den Rezessionen aus theoretischer Sicht auslösen sollten, indem unproduktive Unternehmen vom Markt gedrängt werden. Empirisch findet sich jedoch keine Evidenz für diese These.

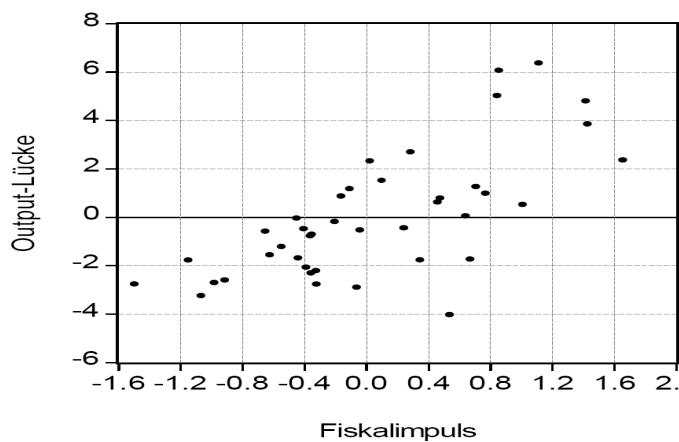
⁵ Die Entwicklung des Finanzplatzes (auch bezeichnet als Finanzmarktiefe) wird dabei gemessen als Anteil der privaten Kredite an Unternehmen und Haushalte am BIP.

4. Konjunkturpolitik in der Schweiz in historischer Perspektive

Die Übersicht über die neuere empirische Forschung im vorangegangenen Kapitel zeigt, dass es die Staaten in der Hand haben, mit einer aktiven Konjunkturpolitik ihr Wachstumspotenzial positiv zu beeinflussen. Unter diesem Gesichtspunkt ist die Bilanz der Schweizer Konjunkturpolitik in der Vergangenheit unbefriedigend. Obwohl die Bundesverfassung Bund, Kantone und Gemeinden (Art. 100) eine konjunkturgerechte Finanzpolitik vorschreibt und das Nationalbankgesetz (Art. 5) der Nationalbank einen konjunkturpolitischen Auftrag gibt, haben sowohl die Geld- als auch die Finanzpolitik die Konjunkturzyklen in der Vergangenheit immer wieder verstärkt.

Die konjunkturverstärkende Politik lässt sich anhand von verschiedenen Indikatoren belegen. Der Fiskalimpuls – ein Mass für die konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik⁶ – und die Konjunkturlage sind seit den 1950er Jahren in erschreckendem Masse positiv korreliert. In Jahren guter Konjunktur hat die Finanzpolitik die Wirtschaft regelmässig zusätzlich stimuliert – in konjunkturell schlechten Jahren hingegen gebremst.

Grafik 3: Fiskalimpuls und Output-Lücke in der Schweiz 1953–2000⁷



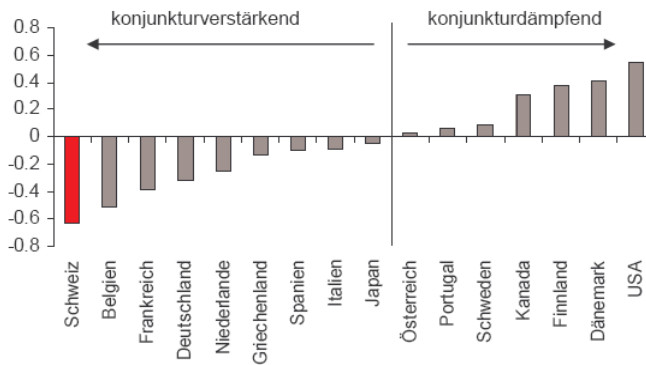
Quelle: Lampart (2006)

Im internationalen Vergleich schneidet die Schweizer Konjunkturpolitik besonders schlecht ab. Die Schweiz gehört zu den Ländern, die mit ihrer Finanzpolitik, die Konjunkturzyklen am meisten verstärkt haben. In Ländervergleichen (OECD 2002, Lampart 2006, Lane 2003) ist die Schweizer Konjunkturpolitik quasi Weltmeister im Verstärken der Konjunkturschwankungen.

⁶ S. Frick und Lampart (2004)

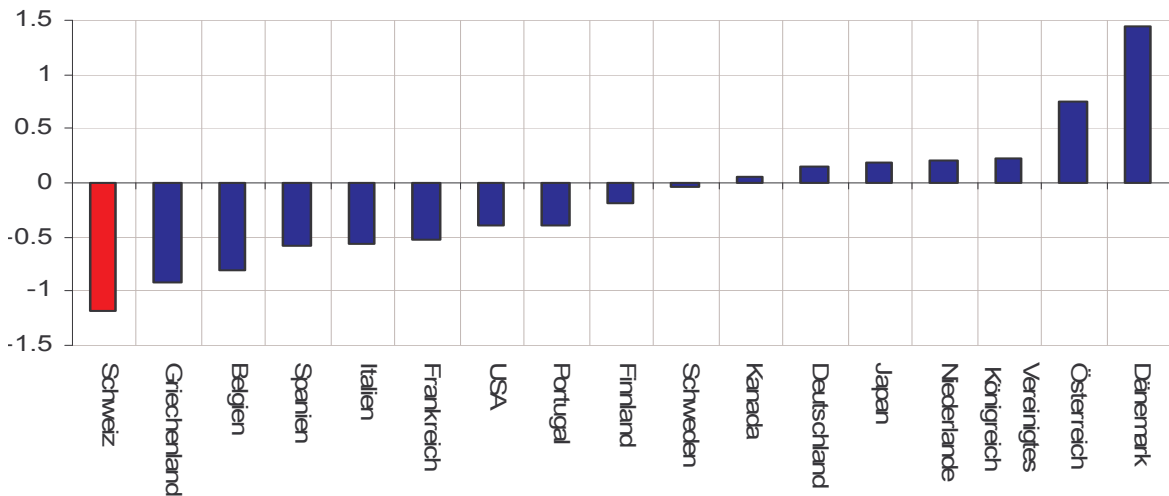
⁷ S. Lampart (2006)

Grafik 4: Konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik 1980-2000



Quelle: OECD (2002)

Grafik 5: Konjunkturelle Ausrichtung der Finanzpolitik 1990-2002

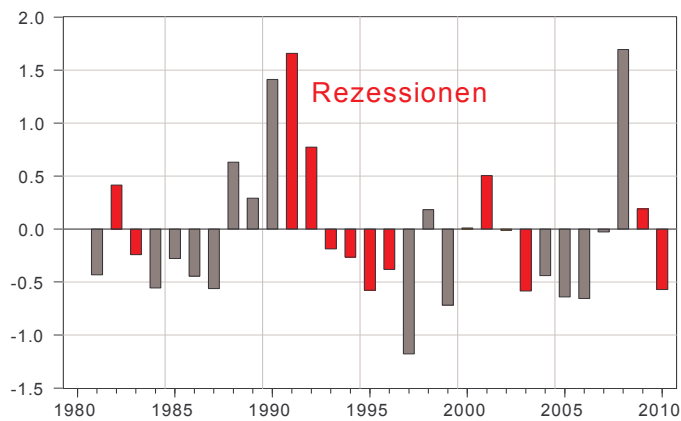


Quelle: Lane (2003)

Ein besonders negatives Beispiel für die konjunkturverstärkende Politik in der Schweiz sind die späten 1980er und die 1990er Jahre. Von 1991 bis 1996 stagnierte das Schweizer Bruttoinlandprodukt nahezu. Die Arbeitslosenquote stieg von unter 1 Prozent auf über 5 Prozent. Das nachdem in den 1980er Jahren die Schweizer Wirtschaft so stark gewachsen war, dass Überhitzungserscheinungen auftraten. Die Immobilienpreise explodierten und die Teuerung stieg auf fast 6 Prozent.

Die Überhitzung in den späten 1980er Jahren und die darauf folgende lange Stagnation von 1991 bis 1996 wurden von der Schweizer Finanz- und Geldpolitik in erheblichem Masse verstärkt. Gemessen am Indikator „Fiskalimpuls“ war die Finanzpolitik in den Hochkonjunkturjahren von 1988 bis 1990 deutlich expansiv ausgerichtet. Ab 1993 – mitten in der Rezession – trat der Staat hingegen finanzpolitisch auf die Bremse. Die Rezession wurde durch eine restriktive Finanzpolitik verstärkt. Die Einnahmefälle durch die Steuersenkungen der 1980er Jahre kamen nun ans Licht, nachdem sie in der Hochkonjunktur durch konjunkturbedingt sprudelnde Einnahmen überdeckt wurden. Die Regierungen reagierten heftig auf die Defizite und trieben Sparmassnahmen voran. Für die Konjunktur war das Gift.

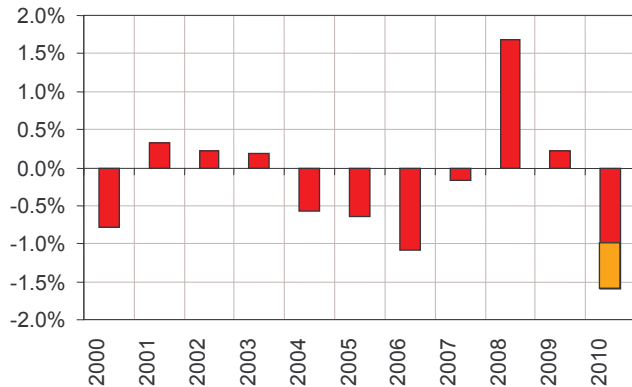
Grafik 6: Indikator Fiskalimpuls für die Schweiz⁸ (in Prozent des BIP)



Quelle: SGB

⁸ Berechnung mit Hodrick-Prescott-Filter gemäss Frick und Lampart (2004). Die Ausgaben des Bundes für die UBS-Wandelanleihe wurden aus den Ausgaben herausgerechnet.

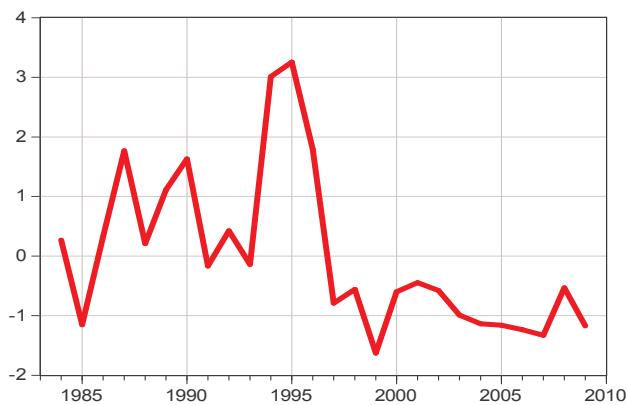
Grafik 7: Fiskalimpuls inklusive Sozialversicherungen und Krankenkassen (in Prozent des BIP)



Quelle: SGB

Auch die Geldpolitik trug wesentlich zur langen Stagnation der 1990er Jahre bei. Obwohl sich der Franken ab 1994 deutlich aufwertete, die Arbeitslosigkeit hoch und die Teuerung tief war, erhöhte die Nationalbank die Zinsen. Die monetären Bedingungen waren voll restriktiv. Das lässt sich am hohen Wert des Monetary Conditions Index klar ablesen.

Grafik 8: Monetary Conditions Index (MCI)⁹ für die Schweiz



Quelle: SGB

⁹ Folgende Berechnung: Realer 3-Monats-Libor (Teuerungsberichtigung mit Kernteuerung als Trimmed Mean gemäss SNB) mit dreifachem Gewicht und Trendabweichung des Realen Aussenwerts des Frankens (Trendberechnung mit Hodrick-Prescott-Filter).

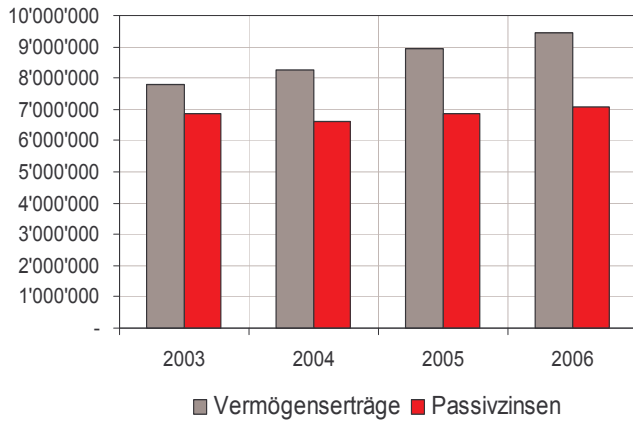
Verschiedene Modellsimulationen haben gezeigt, dass die wirtschaftliche Lage in der Schweiz in den 1990er Jahren bei einer konjunkturgerechteren Finanz- und Geldpolitik anders ausgesehen hätte. Stalder (2003) zeigt, dass die Schweizer Wirtschaft bei einer aktiveren Geldpolitik bereits 1994 wieder auf den Wachstumspfad zurückgefunden hätte und nicht erst nach 1996. Ein Alternativszenario von Lampart (2006) kommt zum Schluss, dass mit einer weniger restriktiven Finanz- und Geldpolitik in den Jahren ab 1994 deutlich höhere Wachstumsraten erzielt worden wären.

In der gegenwärtigen Rezession droht erneut eine prozyklische Konjunkturpolitik. Die monetären Rahmenbedingungen sind – gemessen am Monetary Conditions Index – zwar nicht ungünstig. Allerdings sind die Finanzmärkte anders als in den 1990er Jahren erheblich gestört, so dass der Index nur ein unbefriedigendes Abbild geben kann. So zeigt der Monetary Conditions Index z.B. restriktivere Kreditvergaben der Banken untereinander oder an Firmen oder Privathaushalte nicht an.

Wegen diesen Störungen auf den Finanzmärkten ist die Finanzpolitik bei der Konjunkturstabilisierung noch stärker gefordert als sonst. Doch diesbezüglich sind die Anzeichen besorgniserregend. Kantone und Gemeinden werden 2010 die schlechte Konjunktur in der Schweiz durch eine restriktive Politik noch verstärken. Der Indikator „Fiskalimpuls“ zeigt fürs kommende Jahr klar einen negativen Wert an. Der Fiskalimpuls ist anhand der Finanzpläne aus dem Jahr 2008 berechnet. Es besteht die Gefahr, dass die rezessionsverstärkende Politik noch schlimmer ausfallen kann als aufgrund der Finanzpläne vermutet werden kann. Denn mittlerweile zeichnen sich in vielen Kantonen und Gemeinden deutliche Einbrüche bei den Gewinnsteuereinnahmen ab. Dadurch kommen Defizite zum Vorschein, die sich aus den verschiedenen Steuererleichterungen der letzten Jahre ergeben, in Zeiten guter Konjunktur aber nicht sichtbar waren. Die Geschichte der späten 1980er und der 1990er Jahre könnte sich nicht nur wiederholen, sondern es droht sogar eine Verschärfung. Denn in den letzten Jahren hat ein grosser Teil der Kantone Schuldenbremsen eingeführt.¹⁰ Diese haben zur Folge, dass Defizite rasch weggespart werden müssen. Der Spielraum für eine konjunkturgerechte Finanzpolitik wird dadurch weiter eingeengt.

Die finanzielle Lage des Schweizer Staates lässt viel Spielraum für konjunkturstabilisierende Massnahmen. Bund, Kantone und Gemeinden sind unter dem Strich nicht verschuldet, sondern wahrscheinlich sogar vermögend. Aufgrund der Buchungspraxis in den Staatsrechnungen ist ein direkter Vergleich von Bruttoschuld und Vermögen nicht möglich, so dass ein indirekter Vergleich vorgenommen werden muss. Stellt man den Passivzinsen die Vermögenserträge gegenüber, so zeigt sich, dass die Erträge aus dem Vermögen die Schuldzinsen deutlich übersteigen.

¹⁰ Eine Übersicht über die Schuldenbremsen in den Kantonen findet sich auf der Website der Finanzdirektorenkonferenz (http://www.fdk-cdf.ch/090306_debt_break_cantons.pdf).

Grafik 9: Vermögenserträge und Passivzinsen des Schweizer Staates

Quelle: BFS

5. Schlussfolgerung

Konjunkturzyklen und insbesondere Rezessionen haben negative Auswirkungen auf das langfristige Wachstum. Das zeigt die neuste wirtschaftswissenschaftliche Forschung. Konjunkturstabilisierende Massnahmen sind daher nicht nur sozial- und gesellschaftspolitisch bedeutend, sondern sie sind auch aus wirtschaftlicher Sicht notwendig, um das Einkommensniveau einer Volkswirtschaft langfristig sicher zu stellen.

Die Schweizer Konjunkturpolitik hat diesbezüglich einen denkbar schlechten Leistungsausweis. In der Vergangenheit wurden die Konjunkturprobleme durch eine prozyklische Finanz- und Geldpolitik verschärft. Auch in der gegenwärtigen Rezession droht erneut eine krisenverstärkende Konjunkturpolitik. In der Hochkonjunktur gesprochene Steuergeschenke, reissen jetzt Löcher in die öffentlichen Kassen. Und die Verbreitung von restriktiv wirkenden Schuldenbremsen bei Bund und Kantonen hat dazu geführt, dass finanzielle Spielräume erheblich eingeschränkt wurden. Dabei wäre gerade in der gegenwärtigen Krise eine stabilisierende Finanzpolitik notwendig, denn der Handlungsspielraum der Geldpolitik ist durch die grossen Schwierigkeiten auf den Finanzmärkten geringer. Indem der Schweizer Staat die Krise verstärkt, verkleinert er die künftigen Wachstumschancen der Schweizer Wirtschaft.

6. Bibliografie

Aghion, Philippe und Ioana Marinescu (2006). „Cyclical Budgetary Policy and Economic Growth: What Do We Learn from OECD Panel Data?“, mimeo Harvard.

Aghion, Philippe und Gilles Saint-Paul (1998). „Virtues of Bad Times: Interaction Between Productivity Growth and Economic Fluctuations“, Cambridge University Press *Macroeconomic Dynamics* 322-344.

Arrow, Kenneth J. (1962). „The Economic Implications of Learning by Doing“, *Review of Economic Studies* **29**, 155-173.

Arvanitis, Spyros, Heinz Hollenstein, David Marmet, Nora Sydow (2005). „Forschungs- und Technologiestandort Schweiz: Stärken- /Schwächenprofil im internationalen Vergleich“, Seco-Strukturberichterstattung Nr.32, Bern.

Ball, Laurence (2009). „Hysteresis in Unemployment: Old and New Evidence“, NBER Working Paper No. 14818.

Ball, Laurence und N. Gregory Mankiw (2002). „The NAIRU in Theory and Practice“, *The Journal of Economic Perspectives* **16(4)**, 115-136.

Barlevy, Gadi (2002). „The Sullyng Effect of Recessions“, *Review of Economic Studies* **69(1)**, 65-96.

Blanchard, Olivier Jean und Peter Diamond (1992). „The Flow Approach to Labor Markets“, NBER Working Paper No. 400.

Blanchard, Oliver Jean und Lawrence H. Summers (1986). „Hysteresis and the European Unemployment Problem“, in: S. Fischer (Hrsg.): *NBER Macroeconomics Annual* MIT Press, Cambridge Massachusetts, 15-78.

Davis, Steven J., R. Jason Faberman und John Haltiwanger (2006). „The Flow Approach to Labor Markets: New Data Sources and Micro-Macro Links“, *Journal of Economic Perspectives* **20(3)**, 3-26.

Deeke, Axel (2005). „Kurzarbeit als Instrument betrieblicher Flexibilität. Ergebnisse aus dem IAB-Betriebspanel 2003“, IAB Forschungsbericht Nr. 12/05.

Dixit, Avinash K. und Robert S. Pindyck (1994). *Investment under uncertainty*, Princeton University Press, Princeton.

Fallick, Bruce und Charles A. Fleischman (2004). „Employer-to-Employer Flows in the U.S. Labor Market: The Complete Picture of Gross Worker Flows“. FEDS Working Paper No. 2004-4.

Fatás, Antonio (2002). „The Effects of Business Cycles on Growth“, Central Bank of Chile, Working Paper No.156.

Fatás, Antonio (2000). „Do Business Cycles Cast Long Shadows? Short-Run Persistence and Economic Growth“, *Journal of Economic Growth* **5(2)**.

Frick, A. und Daniel Lampart (2004). „Indikatoren zum konjunkturpolitischen Impuls der Finanzpolitik“, KOF Konjunktur Analysen 7/8.

Gaggl, Paul und Sandra Steindl (2007). „Business Cycles and Growth: A Survey“, WIFO, Working Paper No. 308.

Gangl, Markus (2006). „Scar Effects of Unemployment: An Assessment of Institutional Complementarities“ *American Sociological Review*, **71(6)**, 986-1013.

Guger, Alois, Markus Marterbauer, Ewald Walterskirchen (2004). „Growth Policy in the Spirit of Steindl and Kalecki“, WIFO, Working Paper No. 240.

Kydland, F. und E. Prescott (1982). „Time to Build and Aggregate Fluctuations“, *Econometrica* **50**, 1345-1370.

Lane, Philip R. (2003). „The cyclical behaviour of fiscal policy: evidence from the OECD“, *Journal of Public Economics* **87**, 2661–2675.

Lampart, Daniel (2006). „Handlungsspielräume und -restriktionen der Schweizer Konjunkturpolitik in der langen Stagnation der 1990er Jahre“. Diss. Universität Zürich.

Lee, Yoonsoo und Toshihiko Mukoyama (2008). „Entry, Exit, and Plant-level Dynamics over the Business Cycle“, Federal Reserve Bank of Cleveland, Working Paper No. 2007-18.

Long, J. und C. Plosser (1983). „Real Business Cycles“, *Journal of Political Economy* **91**, 39-69.

Lucas, Robert E. (1988). „ On the Mechanics of Economic Development“, *Journal of Monetary Economics* **22**, 3-42.

Oesch, Daniel (2009). „What explains high unemployment among low-skilled workers? Evidence from 21 OECD countries“, *European Journal of Industrial Relations*, forthcoming.

Romer, Paul M. (1990). „Endogenous Technological Change“, *Journal of Political Economy* **98(5)**, 71-102.

Schumpeter, Joseph A. (1942). *Capitalism, Socialism and Democracy*, Harper, New York.

Shimer, Robert (2005). „The Cyclicalities of Hires, Separations, and Job-to-Job Transitions“, *Federal Reserve Bank of St. Louis Review* **87(4)**, 493-507.

Sill, Keith (1998). „Restructuring During Recessions: A Silver Lining in the Cloud?“, *Federal Reserve Bank of Philadelphia Business Review* 3/98.

Stalder, Peter (2003). „Pegging the Swiss Franc to the Euro in a World with Different Types of Shocks: Simulations with a Macroeconometric Model“, Paper presented at EcoMod2003 – International Conference on Policy Modelling Istanbul – Turkey July 3-5, 2003.

Steindl, Joseph (1988). „Diskussionsbeitrag zur EG-Frage“, *Kurswechsel* 4(3), 3-7.

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

Wilde, Joachim und Birgit Schultz (2007). „Zeitpotential für berufliche Weiterbildung von Arbeitslosen wenig genutzt“, *Wirtschaft im Wandel* 5/07.

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

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, Juli 2008
61. Die Liberalisierungspolitik in der Schweiz – gedrosseltes Tempo, Eine Zwischenbilanz aus Gewerkschaftssicht. Oktober 2008
62. Welche Konjunkturprogramme wirken? – Ein Kriterienraster und eine Evaluation der Investitionsprogramme von 1993 und 1997 / *Quels programmes conjoncturels son efficaces? – Grille de critères et évaluation des programmes d'investissement de 1993 et 1997*
63. Gesundheitsförderliche Arbeitsbedingungen für ältere Arbeitnehmer/innen. November 2008 / *Conditions de travail favorisant la santé des travailleurs âgés. Novembre 2008.*
64. Vertrags- und Lohnverhandlungen 2008/2009 – Eine Übersicht aus dem Bereich der SGB-Gewerkschaften, April 2009 / *Négociations conventionnelles et salariales 2008/2009, avril 2009*
65. Mit Konjunkturstabilisierung längerfristige Wachstumschancen sichern – Eine Auswertung der neueren empirischer Forschungsliteratur und ein Plädoyer für ein Umdenken in der Schweizer Wirtschaftspolitik, Juni 2009

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:

Je commande les Dossiers suivants:

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

Name, Vorname / Nom, Prénom:

Strasse / Rue:

Ort / Localité: