



Die Konjunkturmassnahmen des Bundes 2008 – 2010

Evaluation der Konzeption und Umsetzung der
Stabilisierungsmassnahmen



Impressum

Bestelladresse	Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK)
Adresse de commande	Monbijoustrasse 45, CH - 3003 Bern
Indirizzo di ordinazione	http://www.efk.admin.ch/
Order address	
Bestellnummer	1.10358.704.00247.06
Numéro de commande	
Numero di ordinazione	
Order number	
Zusätzliche Informationen	Fachbereich 6 „Wirtschaftlichkeitsprüfung und Evaluation
Complément d'informations	E-Mail: martin.koci@efk.admin.ch
Informazioni complementari	Tel. 031 323 10 83
Additional information	
Originaltext	Deutsch
Texte original	Allemand
Testo originale	Tedesco
Original text	German
Zusammenfassung	Deutsch (« Das Wesentliche in Kürze »)
Résumé	Français (« L'essentiel en bref »)
Riassunto	Italiano (« L'essenziale in breve »)
Summary	English (« Key facts »)
Abdruck	Gestattet (mit Quellenvermerk)
Reproduction	Autorisée (merci de mentionner la source)
Riproduzione	Autorizzata (indicare la fonte)
Reproduction	Authorised (please mention the source)

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 Arbeitslosenversicherung 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.

Les mesures conjoncturelles de la Confédération 2008 – 2010

Evaluation de la conception et de la mise en œuvre des mesures de stabilisation conjoncturelle

L'essentiel en bref

A la suite d'une crise financière exceptionnelle, le monde connaît depuis l'automne 2008 une récession économique qui a également frappé la Suisse sur le plan des exportations avec un léger retard. Au début de la crise, la Suisse affichait un budget en équilibre et disposait de mécanismes automatiques de stabilisation conjoncturelle très élaborés, tels l'assurance-chômage. Néanmoins, l'ampleur et la rapide évolution de la crise exigeaient, dans un environnement à haut risque et marqué de fortes incertitudes, des interventions extraordinaires et une action prompte, coordonnée et résolue de la Confédération. Eu égard à la gravité de la crise et à la portée des aléas caractérisant la situation, le Conseil fédéral a décidé d'une approche active en plusieurs phases, incluant des mesures de stabilisation discrétionnaires.

Dans ce contexte, le CDF a mené la présente évaluation en portant un accent particulier sur la conception et la mise en œuvre des mesures de stabilisation de la Confédération. Simultanément, et en accord avec le CDF, le Secrétariat d'Etat à l'économie (SECO) a rédigé un rapport final sur les aspects généraux de politique conjoncturelle des interventions de crise, rapport dont les conclusions sont résumées dans un document séparé.

La conception des mesures de stabilisation s'est faite sur une base élargie et avec célérité

Les deux premières des trois phases des mesures de stabilisation (novembre 2008 et février 2009) portaient surtout sur des dépenses supplémentaires déjà planifiées et anticipées, dépenses de quelque 1,1 milliard de francs pour l'année de récession 2009. Les deux premières phases ont été conçues et mises en œuvre rapidement par la Confédération, sous la direction de l'Administration fédérale des finances (AFF) et en collaboration avec le SECO. Pour éviter que la crise (des exportations) ne s'étende à l'ensemble de l'économie nationale, on a entièrement épuisé les possibilités d'investissements publics anticipés au sens du frein à l'endettement. Les deux premières phases comportaient des mesures de nature très diverse, aux objectifs disparates. Seule une faible part des mesures a contribué à résoudre directement le problème essentiel de la crise, à savoir le fort recul de la demande dans nombre de secteurs exportateurs. En revanche, une grande partie des mesures a soutenu le secteur national de la construction. Durant la troisième phase enfin, menée sous la direction du SECO en collaboration avec l'AFF et portant sur le budget 2010, il s'agissait de limiter les décisions procycliques, d'éviter l'aggravation du chômage et de maintenir le cap de la croissance en Suisse.

Bilan contrasté pour la mise en œuvre des mesures de stabilisation – la réalisation rapide et axée sur les objectifs est un facteur critique

La première phase a pour l'essentiel été mise en œuvre rapidement et conformément à la planification. En ce qui concerne la deuxième phase, qui comportait plusieurs projets de constructions importants, seuls 57 % environ des ressources prévues ont pu être engagés à temps, c'est-à-dire durant l'année de récession 2009. Les retards sont dus entre autres à des oppositions et à de laborieuses procédures de subventionnement et d'autorisations de construire. De plus, un facteur aggravant pour les projets de constructions a été que le secteur suisse de la

construction n'a pas connu de récession. Dans le cadre de la troisième phase, outre la redistribution anticipée des recettes de la taxe sur le CO₂, seules les mesures relevant des domaines des technologies de l'information et de la communication (TIC) et des exportations ont été réalisées à satisfaction sous l'angle de la politique conjoncturelle. En revanche, les mesures de la troisième phase concernant le marché du travail se sont révélées à posteriori inutiles en raison de la rapidité inattendue de la reprise économique vers la fin de l'année 2009 et des mesures existantes et efficaces en faveur du marché du travail prises par les collectivités locales. Ainsi, les ressources allouées n'ont guère été sollicitées. En prenant en considération l'ensemble des trois phases, on constate que les ressources de la Confédération n'ont pu être utilisées entièrement et dans les délais pour juguler la crise. Il s'est avéré que de nombreuses mesures se composaient d'une multitude de projets déjà prévus ou anticipés et ainsi susceptibles d'être réalisés rapidement. L'application en temps utile de mesures au moment de la récession a été un facteur critique de stimulation de la conjoncture.

Lors de la crise actuelle, on a pu constater que le budget de la Confédération ne prévoyait que peu de possibilités d'investissements qui, en raison notamment de leur effet multiplicateur, se prêtent au mieux à des mesures conjoncturelles. Plus particulièrement, des limites sévères régissent une prise en compte anticipée des projets d'infrastructure importants, parce que ces derniers sont très exigeants sur le plan de la procédure et ne peuvent guère être reprogrammés. S'y ajoute le fait que diverses mesures de stabilisation de grande portée, notamment la dernière libération générale des réserves de crise ou la redistribution des recettes de la taxe sur le CO₂, sont des interventions à caractère unique et qu'il faut partir de l'idée qu'à l'avenir la Confédération ne pourra mener une politique conjoncturelle discrétionnaire que dans une mesure limitée.

La Confédération a été bien inspirée de «naviguer à vue» en adoptant une approche échelonnée

Pour son intervention de crise, le Conseil fédéral s'est prononcé en faveur d'une approche par étapes dans le respect des exigences du frein à l'endettement. Eu égard à l'incertitude qui caractérisait l'évolution de la crise, ce choix a eu pour avantage de permettre la prise d'éventuelles mesures conjoncturelles supplémentaires sur la base des informations les plus récentes. Le CDF juge qu'il s'agit d'une réaction appropriée face aux grandes incertitudes qui ont été générées par la crise financière et qui se sont répercutées très largement et de façon inhabituelle sur les pronostics économiques. A contrario, une approche échelonnée présente toujours le risque que l'on perde un temps de réaction précieux pour une stimulation rapide de la conjoncture.

Le reporting sur les mesures conjoncturelles peut être amélioré

Les mesures conjoncturelles prises par les cantons et les communes durant la crise des années 2008 à 2010 ne totalisent pas loin du double des ressources allouées par la Confédération. Cependant, ces mesures conjoncturelles ont été insuffisamment présentées dans leur globalité. Bien qu'on ait rendu compte de manière détaillée des mesures de la Confédération et que les médias régionaux aient exposé celles des cantons, cela n'a pas permis de donner un aperçu de l'ensemble des mesures conjoncturelles prises en Suisse, ce qui aurait été important d'un point de vue psychologique au début d'une intervention. Au lieu de cela, quasiment seules les mesures de la Confédération ont été évoquées, alors que le budget de la Confédération ne représente environ que 40 % des finances publiques en Suisse. Cette lacune dans la perception est un problème, car on gâche ainsi facilement le bénéfice attendu des effets d'annonce.



Vu la grande incertitude qui règne au sujet du déploiement des effets des mesures conjoncturelles, des informations exactes et actuelles sur l'état de la mise en œuvre des mesures ou même sur des évolutions inadéquates jouent un rôle déterminant. Le CDF a volontairement renoncé à émettre des recommandations. Cependant, il est d'avis qu'un reporting adéquat apporterait une plus-value essentielle pour de futures interventions de crise et qu'il doit être encouragé. L'AFF et le SECO ont pris connaissance du rapport et n'ont pas jugé nécessaire de prendre position.

Texte original en allemand

Le misure congiunturali della Confederazione 2008 – 2010

Valutazione della progettazione e dell'attuazione delle misure di stabilizzazione

L'essenziale in breve

A seguito di una crisi finanziaria senza precedenti, dall'autunno del 2008 il mondo conosce una recessione economica che, con un leggero ritardo, ha pure colpito la Svizzera, più precisamente il suo canale di esportazione. Sebbene all'inizio della crisi la Svizzera vantasse conti pubblici in equilibrio e disponesse di stabilizzatori congiunturali consolidati, come l'assicurazione contro la disoccupazione, la dimensione e la rapida evoluzione della crisi hanno richiesto interventi straordinari e un'azione rapida, coordinata e decisa da parte della Confederazione che tenesse conto di elevati rischi ed incertezze. Alla luce della gravità della crisi e della portata delle incertezze, il Consiglio federale aveva deciso un modo di procedere per tappe, adottando misure discrezionali di stabilizzazione.

In questo contesto, il Controllo federale delle finanze (CDF) ha effettuato la presente valutazione tenendo conto in particolare della progettazione e dell'attuazione delle misure di stabilizzazione della Confederazione. Simultaneamente, e d'intesa con il CDF, la Segreteria di Stato dell'economia (SECO) ha elaborato un rapporto finale sugli aspetti generali di politica congiunturale degli interventi di crisi, le cui conclusioni sono compendiate in un documento separato.

La progettazione delle misure di sicurezza è stata fatta a livello generale e in modo rapido

Le prime due delle tre tappe delle misure di stabilizzazione congiunturale (novembre 2008 e febbraio 2009) hanno riguardato soprattutto uscite supplementari già pianificate e anticipate di circa 1,1 miliardi di franchi per l'anno di recessione 2009. Le prime due tappe sono state concepite rapidamente e attuate dalla Confederazione per il tramite dell'Amministrazione federale delle finanze (AFF) e della SECO. Per evitare che la crisi delle esportazioni si estendesse all'intera economia nazionale, sono state esaurite le possibilità di effettuare investimenti anticipati nel rispetto del freno all'indebitamento. Le prime due tappe prevedevano misure con differenti obiettivi. Solo una piccola parte delle misure ha permesso di risolvere direttamente il problema sostanziale della crisi, ovvero il sensibile calo della domanda in numerosi settori dell'esportazione. La maggior parte delle misure mirava invece al sostegno del settore edile nazionale. Infine, gli obiettivi della terza tappa, portata avanti sotto l'egida della SECO in collaborazione con l'AFF e concernente il bilancio 2010, si prefiggevano di arginare in maniera mirata le decisioni procicliche, evitare l'aumento della disoccupazione e garantire la continuità della crescita in Svizzera.

L'attuazione delle misure di stabilizzazione presenta un bilancio contrastato: la realizzazione rapida e mirata delle misure è un fattore critico

La prima tappa è stata realizzata in maniera rapida, secondo calendario. Della seconda tappa, che comprendeva alcuni progetti edili importanti, solo circa il 57 per cento dei mezzi previsti è stato impiegato tempestivamente, ovvero nell'anno di recessione 2009. I ritardi sono dovuti tra l'altro a reclami e a lunghe procedure di sussidio e di ottenimento delle licenze di costruzione. Inoltre, a rendere più difficoltosi i progetti di costruzione ha contribuito il fatto che il settore edile svizzero non aveva mai conosciuto recessioni. Nella terza tappa, oltre alla redistribuzione della tassa sul CO₂, sono state realizzate unicamente le misure nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e delle esportazioni nell'ottica della politica congiunturale. A seguito della

rapida e inattesa ripresa economica verso la fine del 2009 nonché delle misure per il mercato del lavoro adottate dagli altri due livelli pubblici inferiori, le misure della terza tappa relative al mercato del lavoro si sono per contro rivelate successivamente inutili a causa della ripresa inaspettatamente rapida della crescita economica fine del 2009 e delle misure esistenti ed efficaci intraprese dalle autorità locali per il mercato del lavoro. Perciò i mezzi assegnati non sono pressoché stati sollecitati. Se si considerano le tre tappe nel loro insieme non è quindi stato possibile utilizzare interamente e secondo calendario i mezzi federali stanziati per arginare la crisi. Numerose misure riguardavano diversi progetti già pianificati o anticipati che potevano quindi essere realizzati rapidamente. La realizzazione in tempo utile delle misure al momento della recessione si è rivelato un fattore critico per stimolare la congiuntura.

La crisi attuale ha dimostrato che il bilancio federale comprende ben poche possibilità d'investimento che, a seguito del loro effetto moltiplicatore, possano essere prese in considerazione come misure congiunturali. Soprattutto all'anticipazione di grandi progetti infrastrutturali erano posti notevoli limiti, in quanto presentano procedure molto complesse e scadenze spesso impossibili da fissare nuovamente. A ciò si aggiunge il fatto che diverse importanti misure di stabilizzazione, in particolare l'ultima liberazione delle riserve di crisi e la redistribuzione della tassa sul CO₂, rappresentano interventi unici, per cui anche in futuro bisognerà tenere presente che la Confederazione potrà praticare una politica congiunturale discrezionale attiva solo in misura limitata.

La decisione della Confederazione di procedere per tappe si è rivelata giusta

Per far fronte alla crisi il Consiglio federale ha deciso di procedere in maniera graduale, rispettando le direttive del freno all'indebitamento. Alla luce della grande incertezza sulle previsioni relative all'andamento della crisi, questo modo di procedere ha permesso di decidere se adottare eventuali misure congiunturali complementari sulla base delle informazioni più recenti. Il CDF considera questo comportamento una reazione adeguata alle grandi incertezze provocate dalla crisi finanziaria che si sono ripercosse ampiamente e in maniera inusuale sulle previsioni economiche. D'altra parte, con un modo di procedere graduale si corre sempre il rischio di sprecare tempo prezioso, che permetterebbe di stimolare rapidamente la congiuntura.

Il reporting sulle misure congiunturali può essere migliorato

Nella recente crisi tra il 2008 e il 2010 le misure congiunturali dei Cantoni e dei Comuni sono state quasi il doppio di quelle adottate dalla Confederazione. Tuttavia, queste misure congiunturali non sono state sufficientemente rese note nella loro totalità. Anche se le misure della Confederazione sono state ampiamente divulgate e i media regionali hanno riportato quelle dei singoli Cantoni, manca comunque una visione d'insieme aggiornata sulla totalità delle misure congiunturali adottate in Svizzera, che sarebbe invece stata psicologicamente utile all'inizio di un intervento. Anzi, l'attenzione si è concentrata prevalentemente sulle misure della Confederazione, nonostante il bilancio federale costituisca solamente il 40 per cento delle finanze pubbliche della Svizzera. Questa lacuna di percezione è un problema, dato che in questo modo si disperdono preziosi effetti di annuncio.

A seguito della grande incertezza riguardante gli effetti delle misure congiunturali, informazioni accurate e tempestive sullo stato di attuazione delle misure o su sviluppi distorti sono fondamentali. Il CDF ha consapevolmente rinunciato a formulare raccomandazioni, ma ritiene che un reporting



adeguato per futuri interventi in caso di crisi debba essere promosso. L'AFF e la SECO hanno preso conoscenza del rapporto e non hanno ritenuto necessario prendere posizione.

Testo originale in tedesco

Economic measures of the Confederation 2008 – 2010: Evaluation of the conception and implementation of stabilisation measures

Key facts

From the autumn of 2008 onwards, the world plunged into an economic recession that was sparked off by an extraordinary financial crisis. With a slight time lag, this recession also spread to Switzerland via the export channel. Although Switzerland enjoyed healthy public finances at the start of the crisis and pronounced automatic stabilizers were already in place, such as the unemployment insurance, the extent of the crisis and the speed at which it unfolded required the Confederation to take exceptional intervention measures. It also demanded a swift, decisive, and coordinated action while at the same time weighing up the significant risks and uncertainties involved. In view of the severity of the crisis and the associated uncertainties, the Federal Council resolved to implement a proactive approach in several phases, which included discretionary stabilisation measures.

It was against this backdrop that the Swiss Federal Audit Office (SFAO) conducted this evaluation, paying particular attention to the conception and implementation of the Confederation's stabilisation measures. At the same time, and in consultation with the SFAO, the State Secretariat for Economic Affairs (SECO) analyzed the crisis intervention from a general economic cycle perspective. Its findings are summarised in a separate report.

Rapid creation of far-reaching stabilisation measures

The first two phases of the stabilisation measures – which were divided into three phases in total – were initiated in November 2008 and February 2009, and for the most part comprised pre-planned expenditure of about CHF 1.1 billion, which were brought forward in the recessionary year 2009. The first two phases were quickly conceptualised and initiated by the Confederation, in which the Federal Finance Administration (FFA) in collaboration with SECO had the lead. In order to prevent the (export) crisis from affecting the domestic economy at large, all opportunities for bringing forward public investment were exploited to the full extent, while respecting the requirements of the debt brake. The measures initiated in the first two phases comprised a package of different measures with varying objectives. The actual core of the crisis – namely the serious decline in demand in numerous export industries – could only be addressed directly by a small proportion of the measures in question. By contrast, a large proportion of measures aimed at supporting the domestic construction sector. The third and final phase – implemented under the leadership of SECO in collaboration with the FFA and targeting the budget 2010 – was designed to specifically counteract pro-cyclical decision-making, to avoid additional unemployment, and to ensure further economical growth in Switzerland.

Implementation of stabilisation measures reveals mixed results – a critical factor is the rapid and targeted realisation

For the most part, the first phase was implemented rapidly and according to plan. By contrast, only about 57% of the funds envisaged for the second phase – which contained a number of major construction projects – could be deployed in a timely manner, i.e. in the recessionary year 2009. One reason amongst others was the time-consuming state procedures to obtain such funding and the construction approval, which was additionally delayed through numerous objections to such

projects lodged by citizens. The fact that the Swiss construction sector never actually entered into recession, was another delaying factor. Within the third phase, apart from an earlier redistribution of the CO₂ tax, only measures targeting the information and communication technologies (ICT) and the export sector were successfully implemented according to the stabilisation plan. By contrast, thanks to the unexpected rapid economical recovery towards the end of 2009 and the existing robust labour market measures of local and regional authorities, the labour market measures planned for the third phase turned out to be unnecessary, with the result that the corresponding funds were hardly used. Therefore, viewed across all three phases, the committed federal funds could not be fully invested in a timely manner to contain the economic crisis. In this respect, it proved advantageous that many measures consisted of projects already planned for the near future, because the earlier implementation could therefore be realized very quickly. Such a swift realisation just as recession loomed proved to be a critical factor in stimulating the economy.

In this crisis, it was confirmed once again that the federal budget contains only a few access points for investments that are fully suitable to stimulate economy, which amongst others generate enough leverage due to their multiplier effect. In particular, the earlier implementation of major infrastructure projects has its limits, as these projects are subject to various time-consuming processes and can rarely be rescheduled with ease. Additionally, the various larger stabilisation measures – notably the most recent release of job creation funds and the redistribution of the CO₂ tax – represent non-recurring interventions, which is why it is likely that in the future the Confederation will only be able to pursue an active discretionary economic policy to a limited degree.

The federal government's step-by-step approach was suitable

In its response to the crisis, the Federal Council resolved to take a step-by-step approach while at the same time adhering to the requirements of the debt brake policy. In view of the high (forecasting) uncertainty regarding the further crisis development, this approach had the advantage that the decision for any further economic measures could be based upon the latest information available. The SFAO considers this to be an appropriate reaction to the high economic uncertainty created by the financial crisis, which resulted in an unusually high variance of economic forecasts. However, a step-by-step approach inevitably always contains a danger of losing valuable response time when decisive economic stimuli are called for.

Scope for improvement in the public communication

In the recent crisis that lasted from 2008 to 2010, the economic measures taken by the cantons and communes were almost twice as substantial as those taken by the Confederation. However, the full scope of economic measures was not communicated adequately to the public. Although the measures taken by the Confederation were reported by the media in detail, and those taken by the individual cantons were reported in the corresponding regional media, no up-to-date overview of all economic measures being implemented in Switzerland was ever elaborated, which would have been psychologically particularly vital at the start of an intervention. Instead, almost exclusively the measures of the Confederation dominated the headlines, although the federal budget only accounts for about 40% of public finances in Switzerland. This lack of public awareness is a problem as valuable stimulating effects generated by the public announcement of an economic intervention were lost.



In view of the great uncertainty regarding the impact of economic measures, accurate and timely information concerning the implementation or even adverse developments triggered by such measures has a decisive role to play. In undertaking this review, the SFAO deliberately refrained from putting forward recommendations, but holds the view that an appropriate public communication would produce substantial added value in future crisis interventions, and should therefore be improved. The FFA and SECO have acknowledged this report, but have not taken the opportunity to express an opinion.

Original text in German

Inhaltsverzeichnis

1	Einleitung	3
1.1	Warum dieses Thema?	3
1.2	Fragestellungen der Eidg. Finanzkontrolle	4
1.3	Ziele der vorliegenden Evaluation	5
1.4	Ein- und Abgrenzung des Themas	5
1.5	Methodisches Vorgehen der EFK	6
2	Ausgangslage und Rahmenbedingungen	8
2.1	Wirtschaftliche Ausgangslage und Verlauf der Krise	8
2.2	Stabilitätspolitische Konzepte und Instrumente in der Schweiz	10
2.3	Wichtige Rechtsgrundlagen	13
2.4	Hauptakteure	17
3	Konzeption der dreistufigen Stabilisierungsmassnahmen	19
3.1	Massnahmenpaket der Stufe 1	20
3.2	Massnahmenpaket der Stufe 2	22
3.3	Massnahmenpaket der Stufe 3	24
3.4	Fazit zur Konzeption der Stabilisierungsmassnahmen	26
4	Umsetzung der dreistufigen Stabilisierungsmassnahmen	28
4.1	Massnahmenpaket der Stufe 1	29
4.2	Massnahmenpaket der Stufe 2	33
4.3	Massnahmenpaket der Stufe 3	42
4.4	Fazit zur Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen	49
5	Antworten auf die vier Hauptfragen der Evaluation	53
6	Schlussfolgerungen	57
6.1	Die regelgebundene Konjunkturpolitik hat sich bewährt	57
6.2	Mangel an geeigneten Konjunkturmassnahmen im Bundeshaushalt	58
6.3	Vorgehen in Stufen als geeignete Antwort auf hohe Unsicherheiten	58
6.4	Rasche Umsetzung als zentraler Faktor für hohe konjunkturpolitische Wirksamkeit	59
6.5	Gesamtheit der Konjunkturmassnahmen kommunizieren	60
6.6	Systematisches Reporting und Abschlussbericht erleichtern Fortschrittsmessung und Zielerreichung von Konjunkturmassnahmen	61



Anhang 1 : Rechtliche Grundlagen und parlamentarische Vorstösse	62
Anhang 2 : Bibliografie	64
Anhang 3 : Ansprech- und Interviewpartner	68
Anhang 4 : Abkürzungsverzeichnis	69
Anhang 5 : Einsatz der Bundesmittel bei den Stabilisierungsmassnahmen	70
Anhang 6 : Ablaufprotokoll	71
Abbildungsverzeichnis	
Abbildung 1: BIP real - Veränderungen zum Vorquartal (in %) und Niveaus	8
Abbildung 2: Prognostizierte vs. realisierte Veränderungsraten des BIP 2008 bis 2010.....	9
Abbildung 3: Finanzpolitische Massnahmen des Bundes seit 1950	12
Abbildung 4: Mitteleinsatz des Bundes	49
Abbildung 5: Bewertung „ex-post“ der Stabilisierungsmassnahmen	51
Abbildung 6: Konjunkturmassnahmen: Förderliche und hemmende konjunkturpolitische Umsetzungsfaktoren	60

1 Einleitung

1.1 Warum dieses Thema?

Die weltweite Finanz- und Wirtschaftskrise 2008 – 2010 hat mit leichter Verzögerung auch die Schweiz erfasst. Obschon der Bund zu Krisenbeginn einen ausgeglichenen Finanzhaushalt ausweisen konnte sowie über stark ausgeprägte automatische Konjunkturstabilisatoren wie die Arbeitslosenversicherung verfügt, erforderten Ausmass und Geschwindigkeit der Krise auch in der Schweiz ausserordentliche Interventionen und ein rasches, koordiniertes und entschlossenes Handeln unter Abwägung hoher Risiken und Unsicherheiten seitens Bund, Kantone und Gemeinden. Als Reaktion auf die Krise hat der Bund rund insgesamt 2.1 Milliarden Franken an Mitteln für die Wirtschaftsstabilisierung in Form sog. Stabilisierungsmassnahmen in mehreren Stufen gesprochen.

Auf Wunsch des Parlaments hat das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO) ein sog. Reporting eingerichtet, welches den Fortschritt der Stabilisierungsmassnahmen aufzeigen soll. Die entsprechenden Berichte des SECO hatten das Ziel, einen Überblick über die realisierten Projekte zu ermöglichen.

Da es sich bis dahin um eine beispiellose Krise mit weitreichenden Folgen handelte, wurde bereits im Frühjahr 2009 – im Rahmen einer Sitzung der Finanzdelegation der eidgenössischen Räte (FinDel) – das Thema einer Evaluation der Stabilisierungsmassnahmen aufgegriffen und daraus folgend im Jahresprogramm 2010 der EFK verankert. Dabei wurde auch ein koordiniertes Vorgehen zwischen allen zuständigen Institutionen vereinbart, welche ihrerseits eine abschliessende Berichterstattung zum Konjunkturprogramm angekündigt hatten.¹

Die EFK hat – im Zuge eines koordinierten Vorgehens und einer optimalen Nutzung von Synergiemöglichkeiten – ihr Evaluationsschwergewicht auf die Konzeption und Umsetzung der drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen gelegt. Dadurch wurde sichergestellt, dass verschiedene Themenbereiche abgedeckt sind sowie Doppelspurigkeiten so weit dies möglich ist vermieden werden. Die Koordination mit dem SECO äusserte sich in erster Linie in einem gegenseitigen Informationsaustausch und verschiedenen Arbeitssitzungen.

¹ www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/03060/03239/index.html?lang=de (28.7.2009).

1.2 Fragestellungen der Eidg. Finanzkontrolle

Nachfolgend werden die einzelnen Fragestellungen der vorliegenden Evaluation erörtert. Diese basieren einerseits auf der Themenabklärung durch die EFK, auf weiterführenden Informationen von Expertinnen und Experten sowie auf vorliegenden und zur Verfügung gestellten Dokumenten.

Hauptfrage 1: Setzen die einzelnen Stufen sowie Einzelmassnahmen der Stabilisierungsmassnahmen dort an, wo Nutzen und Wirkung erwartungsgemäss am grössten sind?

Im Fokus dieser Fragestellung stehen die konzeptionellen Grundlagen und Rahmenbedingungen bzgl. der Schnürung und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen. Dabei wird auch der Frage nachgegangen, ob es sich bei den Massnahmen im Rahmen der Konjunkturstabilisierung um konjunkturpolitisch wirksame Massnahmen handelt.

Hauptfrage 2: Erfolgte die Koordination bei der Schnürung und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen innerhalb des Bundes effizient und effektiv?

Hierbei soll geklärt werden, welche Funktionen, Aufgaben, Rollenverteilung die involvierten Stellen im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen innehatten und ob letztendlich die Umsetzung der Massnahmen effizient und effektiv erfolgte.

Hauptfrage 3: Sind eine zweckmässige Verwendung der Bundesmittel, die Umsetzung der Projekte sowie der Ausstieg aus dem Konjunkturprogramm in genügendem Masse sichergestellt?

Innerhalb dieses Bereichs soll Fragen nachgegangen werden, ob die Umsetzung der Massnahmen plangemäss erfolgt ist bzw. zu nicht vorhersehbaren und unplanmässigen Auswirkungen geführt hat. Zudem interessiert hierbei, ob der Bund für den gegebenen Fall entsprechende Korrektivmassnahmen vorgesehen hat.

Hauptfrage 4: Welche Bilanz und Lehren zieht der Bund aus dem aktuellen Konjunkturprogramm?

Im Zentrum dieser Fragestellung stehen einerseits ein Rückblick auf die Zuverlässigkeit der Einschätzung der jüngsten Konjunkturkrise sowie die Qualität der Krisenintervention (Prozesse und Entscheidungen) durch den Bund. Neben einer Bilanzierung sollen mögliche Lehren und Verbesserungsmöglichkeiten ermittelt werden.

1.3 Ziele der vorliegenden Evaluation

Übergeordnetes Ziel der vorliegenden Evaluation stellte eine differenzierte, kritische Schlussbetrachtung und -bewertung der Konzeption und der Umsetzung der insgesamt drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen des Bundes zur Milderung der Wirtschaftskrise 2008 – 2010 dar. Im Sinne eines Gesamtüberblicks aber auch einer Gesamtwürdigung des Konjunkturpaketes, wurden für den Bund kostenwirksame diskretionäre und abgeschlossene Massnahmen der drei Stufen der Stabilisierung durch den Bund berücksichtigt.

Die vorliegende Evaluation soll als weitere Zielsetzung, im Hinblick auf künftige wirtschaftliche Baissen dazu beitragen, bessere Kenntnisse über Konzeption und Umsetzung eines Konjunkturprogramms sowie zielführende Handlungs- und Optimierungsmöglichkeiten als zentrale Eckpfeiler erfolgreicher Konjunkturinterventionen zu gewinnen. Deshalb waren und sind der Bundesrat und das Parlament an einer umfassenden Evaluation und der daraus gewonnenen Erkenntnisse in hohem Masse interessiert.²

1.4 Ein- und Abgrenzung des Themas

Die EFK beschränkte ihre Analyse auf die Konzeption und Umsetzung des Konjunkturprogramms des Bundes (Stabilisierungsmassnahmen) 2008 - 2010. In Abgrenzung zu den oben skizzierten Zielen und den formulierten Fragestellungen in Kapitel 1.2 werden folgende Themen nicht bzw. nur am Rande berücksichtigt. Viele der nachgenannten Aspekte stellen aber Gegenstand der Berichterstattung durch das SECO dar.

- Das wirtschafts-, geld- und finanzpolitische Umfeld sowie die Rolle und das Vorgehen der jeweiligen Institutionen wie bspw. die Schweizerische Nationalbank wurden innerhalb der vorliegenden Evaluation nicht berücksichtigt. Ebenso stellten die aktuellen Massnahmen zur Milderung der Frankenstärke und die EU-Schuldenkrise innerhalb der vorliegenden Evaluation nicht Untersuchungsgegenstand dar, da der Zeitpunkt für eine abschliessende Betrachtung dieser Massnahmen zu früh ist.
- Die Verwerfungen auf den Finanzmarktplätzen weltweit und im nationalen Umfeld (der „Fall UBS“: Massnahmenpaket zur Stärkung des schweizerischen Finanzsystems, Botschaft 08.077) sowie deren Nachwirkungen wurden nicht berücksichtigt.
- Konjunkturpolitisch motivierte Massnahmen und Projekte der Kantone, Gemeinden und Unternehmen wurden an dieser Stelle nicht einzeln geprüft, sie dienten aber zur Einbettung des Konjunkturprogramms in einen Gesamtrahmen.
- In den letzten Jahren bereits umgesetzte oder geplante bzw. verschobene wachstumspolitische und aussenwirtschaftspolitische Reformen und Massnahmen wie bspw. Freihandelsabkommen, die Unternehmenssteuerreform oder die Mehrwertsteuerreform stellten nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung dar.
- Einzelne begleitende Massnahmen mit konjunkturpolitischer Relevanz wie die *letztmalige Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR)* oder die Kurzarbeitsentschädigung (durch die ALV finanziert), dienten ebenfalls zur Einbettung in einen Gesamtrahmen, waren aber

² Vgl. dazu „Ziele des Bundesrats 2011“.

nicht Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Sie werden aber, etwa im Falle der ABR, nach Abschluss einer separaten Evaluation unterzogen.

- In der vorliegenden Untersuchung wurde keine quantitative Modellierung oder ein Nachweis der Wirkungen von einzelnen Konjunkturmassnahmen durch die EFK selbst oder durch einen Auftragnehmer angestrebt. Bei einzelnen Massnahmen sind aber bereits Evaluationen durchgeführt worden (bspw. Exportrisikoversicherung) oder bilden Gegenstand von anderen Prüfungen bzw. Evaluationsvorhaben seitens der betreffenden Verwaltungseinheiten. Es erfolgte auch keine Prüfung der zweckmässigen Verwendung der Mittel oder marktverzerrender Effekte auf Stufe Einzelmassnahme, da dies den Rahmen der vorliegenden Untersuchung sprengen würde.

1.5 Methodisches Vorgehen der EFK

Die Durchführung der vorliegenden Evaluation sowie die Beantwortung der zentralen Fragestellungen erfolgt auf Grundlage der nachstehenden methodischen Module.

Modul 1: Dokumentenanalyse

Eine umfassende Dokumentenanalyse diente zur Erarbeitung der notwendigen Grundlagen und Hintergrundinformationen und bildete darüber hinaus die Schnittstelle zu allen anderen Modulen. Die Dokumentenanalyse umfasste alle relevanten gesetzlichen Grundlagen, Botschaften und parlamentarischen Vorstösse, bundesinterne und bundesexterne Berichterstattungen, Analysen inländischer und ausländischer Konjunkturprogramme bzw. Untersuchungen von Prüfungsorganen, Medienmitteilungen, Sessions- und Sitzungsprotokolle, Artikel aus der Tagespresse, etc. Siehe Anhang 1 und 2.

Modul 2: Prozessanalyse

Auf der Basis der verfügbaren und ausgewerteten Dokumente in Modul 1 führte die EFK Prozessanalysen durch. Mit Hilfe der Prozessanalyse konnten relevante Prozesse und Akteure des Bundes (SECO, EFV, involvierte Departemente bzw. Ämter) im Rahmen der Schnürung der Stabilisierungsmassnahmen identifiziert und analysiert werden. Ziel der Analyse war die Ermittlung von Stärken und Schwächen im gesamten (Aufbau- und Ablauf-)Prozess. Zentrale Aspekte dieses Moduls stellten einerseits das Verständnis und die Nachvollziehbarkeit der zu untersuchenden Strukturen, Prozesse sowie Entscheide und Ergebnisse dar. Zum anderen wurden aus den Ergebnissen mögliche Erfolgsfaktoren sowie hemmende und problematische Faktoren identifiziert, welche eine Umsetzung und Wirkungsentfaltung des Konjunkturprogramms möglicherweise behindern. Siehe Anhang 6.

Modul 3: Interviews

Mit verschiedenen Personen des Bundes (SECO, EFV, involvierte Departemente bzw. Ämter) wie auch mit externen Fachpersonen wurden insgesamt 10 leitfadengestützte Interviews durchgeführt (Liste siehe Anhang 3). Diese dienten einerseits zur Vertiefung einzelner, spezifischer Themenbereiche und zur Erlangung weiterführender Informationen sowie andererseits zur Verifizierung bzw. Qualitätssicherung vorhandener Ergebnisse.

Modul 4: Umfrage

Eine vom SECO durchgeführte schriftliche Umfrage hatte zum Ziel, retrospektiv Einschätzungen zu ausgewählten Stabilisierungsmassnahmen aus der Sicht einzelner involvierter Bundesstellen und beauftragten Institutionen zu erheben. In der Umfrage wurden die angeschriebenen Bundesstellen dazu aufgefordert, die jeweiligen Massnahmen bilanzierend darzustellen. Im Zuge dessen und zur Vermeidung zusätzlicher Aufwände hat die EFK auf die Durchführung einer eigenen Umfrage verzichtet, die Ergebnisse der SECO-Umfrage für weiterführende Analysen verwendet und bei Bedarf bei ausgewählten Verwaltungseinheiten zusätzliche Informationen eingeholt. Die Ergebnisse der Umfrage durch das SECO wurden in einem separaten Bericht zusammengefasst.

Das Projektteam setzte sich aus Martin Koci (Projektleitung) sowie Bruno Nideröst (Projektmitarbeiter bis Dezember 2011) und Michael Brunner zusammen (Projektmitarbeiter bis Februar 2011). Das Projektteam arbeitete unter der Supervision des Fachbereichsleiters Emmanuel Sangra.

Das vorliegende Projekt der EFK (Untersuchung der Konzeption und der Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen) wurde in Koordination mit der Schlussberichterstattung des SECO durchgeführt.

Die EFK dankt allen an dieser Evaluation beteiligten Personen für die gute Zusammenarbeit und die gewährte wertvolle Unterstützung.

2 Ausgangslage und Rahmenbedingungen

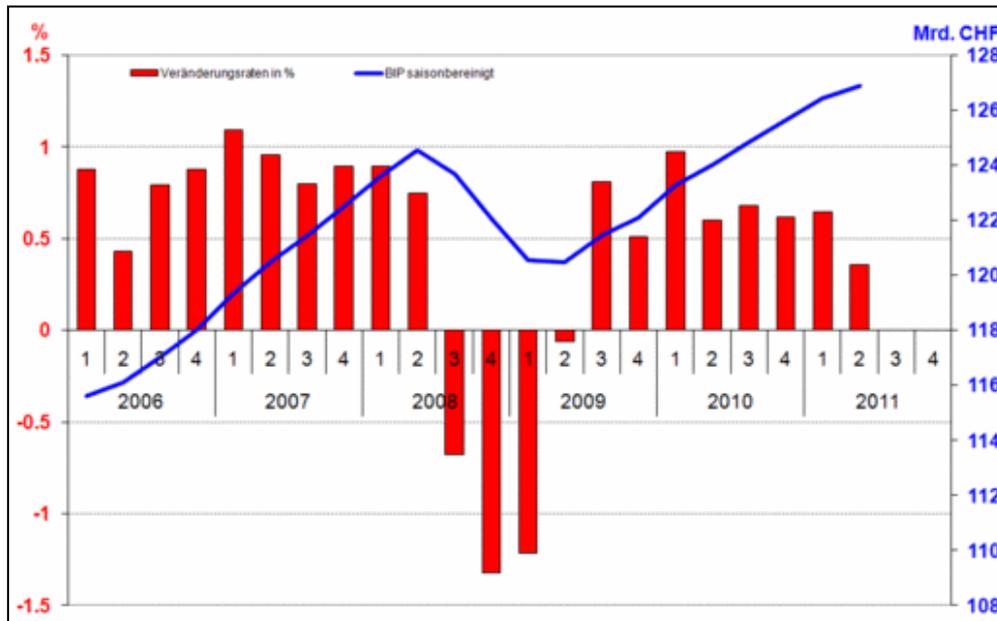
Die nachfolgenden Ausführungen des Kapitels 2 dienen zur besseren Einbettung und zum besseren Verständnis der Thematik. Die EFK verzichtet auf ausführliche Beschreibungen und erhebt nicht den Anspruch auf Vollständigkeit, wo nötig wird auf weiterführende Literatur verwiesen.³

2.1 Wirtschaftliche Ausgangslage und Verlauf der Krise

Trotz guter binnenwirtschaftlicher Lage und nach einer langen und anhaltenden Wachstumsperiode in den Jahren zuvor schlitterte auch die Schweiz in einen weltwirtschaftlichen Abschwung, welcher seine Anfänge in der US-Immobilienkrise und der Finanzmarktkrise im Jahre 2007 nahm. Durch das gestaffelte Zusammentreffen mehrerer Krisen und der dadurch mit bedingten Überlagerungs- und Verstärkungseffekte nahm die aktuelle Konjunkturkrise ein selten zuvor dagewesenes Tempo und Ausmass an. Die Krise erreichte die Schweiz aufgrund ihrer besseren wirtschaftlichen Ausgangslage und funktionierender Binnenwirtschaft gegenüber anderen Ländern zeitlich leicht verzögert.

Gemessen am Bruttoinlandsprodukt (BIP) und bezogen auf das Gesamtjahr 2008 resultierte hieraus sogar noch ein kleines Wirtschaftswachstum. Im Verlaufe des Jahres 2009 verschlechterten sich aber die Aussichten erneut und das BIP der Schweiz ging deutlich zurück (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: BIP real - Veränderungen zum Vorquartal (in %) und Niveaus



Quelle: Staatssekretariat für Wirtschaft SECO⁴

Verschiedene Institutionen, Regierungen und Experten waren der Ansicht, dass Schwere und Geschwindigkeit der jüngsten Krise (und deren Verflechtung mit anderen Krisen wie der

³ Vgl. auch EFK (2010) für eine Auflistung von Studien.

⁴ Siehe auch www.seco.admin.ch/themen/00374/00456/index.html?lang=de für aktuelle Daten.

Finanzmarktkrise) in dieser Form viele überrascht hat und kaum erwartet werden konnte.⁵ Die jüngste Krise hat gezeigt, dass staatliche Eingriffe für die Rahmensetzung und letztendliche Bekämpfung krisenhafter Zustände notwendig sein können. Zahlreiche Regierungen wurden im Zuge der Dynamik des Krisenverlaufs gezwungen, z.T. massive und noch nie dagewesene Konjunkturprogramme zur Abschwächung der Rezession aufzulegen.

Der Bund stützt sich bei der Beobachtung und Beurteilung der internationalen wie auch nationalen Konjunkturlage auf verschiedene statistische Indikatoren (Bruttosozialprodukt, Beschäftigung/ Arbeitslosenquote, Produktionsindizes/Auftragslage, diverse Umfragen), auch unter Einbezug verschiedener Lageanalysen im In- und Ausland. Die Expertengruppe Konjunkturprognosen des Bundes publiziert viermal pro Jahr eine Prognose der konjunkturellen Entwicklung in der Schweiz.

Die nachstehende Abbildung 2 zeigt die prognostizierten Veränderungsrate des BIP während der Krise sowie die schliesslich realisierten Werte. Aus der Abbildung ist ersichtlich, dass nach einem noch ansehnlichen Wirtschaftswachstum im Jahre 2008 gegen Ende des Jahres 2008 bzw. zu Beginn des Jahres 2009 mit einer deutlichen Abkühlung für das Wirtschaftsjahr 2009 und auch 2010 gerechnet wurde. Die Prognosen Mitte 2009 beschreiben dabei eine zunehmende Verschlechterung der Aussichten gegenüber den Einschätzungen im Frühjahr. Der Vergleich dieser Prognosen mit den schliesslich realisierten Werten für die Jahre 2009 und 2010 zeigt, dass – rückblickend betrachtend – während der Konzipierung und Beschlussfassung über die Stabilisierungsmassnahmen von zu ungünstigen Konjunkturaussichten ausgegangen wurde.

Für die Konzipierung der Stabilisierungsmassnahmen waren vor allem die Konjunkturprognosen im Zeitraum November 2008 bis September 2009 ausschlaggebend. Wie der Abbildung weiter zu entnehmen ist, wurden die Prognosen in diesem Zeitraum laufend nach unten korrigiert, und zwar sowohl für das Jahr 2009 als auch für das Jahr 2010.

Abbildung 2: Prognostizierte vs. realisierte Veränderungsrate des BIP 2008 bis 2010.

Datum der Konjunktur-Prognose	jährliche Veränderungsrate des BIP (in %)			schliesslich realisiert	Beschluss-Datum der Stufen 1 - 3
	vierteljährlich prognostiziert für die Jahre 2008	2009	2010		
15.09.2008	1.9	1.3		2008: 1.9	12.11.08 Stufe 1
15.12.2008	1.9	-0.8	1.0		
15.03.2009		-2.2	0.1	2009: -1.9	11.02.09 Stufe 2
15.06.2009		-2.7	-0.4		
15.09.2009		-1.7	0.4		
15.12.2009		-1.6	0.7		
15.03.2010			1.4	2010: 2.6	25.09.09 Stufe 3
15.06.2010			1.8		
15.09.2010			2.7		
15.12.2010			2.7		

Quellen: - Vierteljährliche Konjunkturprognosen der Expertengruppe des Bundes
 - 'Die Volkswirtschaft', 4 / 2011 S. 67

Darstellung: EFK

Ebenfalls können aus der Abbildung die jeweiligen Beschlussdaten der einzelnen Stufen von Stabilisierungsmassnahmen entnommen werden. Die Stufen 1 und 2, welche für das Jahr 2009

⁵ Kirchgässner (2010)

bestimmt waren, wurden Ende 2008 bzw. zu Beginn 2009 beschlossen. Die Stufe 3, welche für das Jahr 2010 und zum Teil auch 2011 bestimmt war, wurde Ende September 2009 beschlossen.⁶

Die Arbeitslosigkeit stieg zwischen 2008 und 2009 von 2.6% auf 3.7% an. Wegen den ungünstigen Konjunkturprognosen erwartete das SECO im Herbst 2009 eine durchschnittliche Arbeitslosenquote von 5.2% für das Jahr 2010. Vor diesem Hintergrund verabschiedete das Parlament am 25.9.2009 die dritte Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen, rund ein halbes Jahr nach der Auslösung der zweiten Stufe.

In den binnenorientierten Sektoren Bau sowie Konsum war hingegen bis Ende 2008 zunächst noch wenig von einem Abschwung zu merken.⁷ Der starke Nachfragerückgang nach Exportgütern insbesondere der Maschinen-, Textil-, Metall- und Kunststoffindustrie löste jedoch ab dem 4. Quartal 2008 einen Rückgang der Schweizer Waren- und Dienstleistungsexporte aus, welcher beinahe 10% erreichte. Starke und zum Teil existenzbedrohende Bestellrückgänge prägten auch im Jahr 2009 das Bild in zahlreichen Branchen. Im Juni 2009 meldeten rund 4'700 Betriebe Kurzarbeit.

Die Wirtschaft erholte sich ab dem Spätsommer 2009 jedoch bedeutend schneller als prognostiziert. Die Prognosen für das BIP-Wachstum für das Jahr 2010 lagen bereits wieder im positiven Bereich. Im Jahr 2010 betrug die durchschnittliche Arbeitslosigkeit letztlich „nur“ 3.9% anstelle der noch im Juni 2009 prognostizierten 5.2%. Gegen Ende 2010 fiel auch die Zahl der Betriebe in Kurzarbeit wieder unter 1'000, was praktisch dem Stand vor der Wirtschaftskrise entsprach. Der Bausektor wurde, wie Statistiken⁸ belegen, nicht von der Krise erfasst, auch dies entgegen der pessimistischen Erwartungen im Jahre 2009.

2.2 Stabilitätspolitische Konzepte und Instrumente in der Schweiz

Die Wirtschaftspolitik der Schweiz umfasst verschiedene Konzepte und Instrumente, um wirtschaftliche Schwankungen abzufedern. Nachfolgend eine kurze Übersicht:⁹

- Kurzfristig und damit an erster Stelle steht die *Geldpolitik* der Schweizerischen Nationalbank (SNB). Die SNB hat einen umfassenden Stabilisierungsauftrag, welcher die Preisstabilität ebenso als Ziel umfasst wie die Stabilität der Finanzmärkte und eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung.
- Mittelfristig beeinflusst die *Finanzpolitik* die Konjunktur sowohl über die Einnahmen- als auch über die Ausgabenseite. Weil sie für Anpassungen politische Entscheide voraussetzt, ist sie deutlich weniger rasch veränderbar als die Geldpolitik. Daraus resultierende zeitliche Verzögerungen führten in der Vergangenheit oftmals dazu, dass eine Konjunktursteuerung über sog. diskretionäre Massnahmen bei „normalen“ Rezessionen kaum je zeitgerecht wirkt. Deshalb ist man insbesondere in der Schweiz dazu übergegangen, mit geeigneten Budgetregeln dafür zu

⁶ Vgl. Anhang 6 für eine detaillierte Darstellung des chronologischen Ablaufs.

⁷ Bundesrat (2009c). Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009 und weitere Massnahmen, vom 11. Februar 2009 (09.013), S. 12.

⁸ Weitere Information unter: www.baumeister.ch; www.baumeister.ch/politik-kommunikation/zahlen-und-fakten/baukonjunktur/2010

⁹ EFD (2009b): Fact sheet: Stabilisierungsmassnahmen - Vorgehen des Bundesrats.

sorgen, dass die automatische Stabilisierung (Arbeitslosenversicherung, Schuldenbremse) gestärkt wird. Diese Regeln engen den Spielraum für Ausgaben grundsätzlich ein, erlauben aber auch, in spezifischen Situationen wie bspw. einer schweren Rezession einen substantiellen Ausgabenüberschuss zu haben.

- Langfristig ausgelegt ist die *Wachstumspolitik*. Ein hohes Trendwachstum macht die Wirtschaft für konjunkturelle Schocks widerstandsfähiger und sorgt dafür, dass in einer Rezession die Wirtschaft rascher von einer Erholung profitieren kann. Mit verschiedenen wachstumspolitischen Massnahmen hat der Bundesrat in den letzten Jahren die Erhöhung des Trendwachstums zur Priorität seiner Wirtschaftspolitik gemacht.

Ausgewählte empirische Erkenntnisse über Einsatz und Wirkungen fiskalischer Konjunkturprogramme

Die Instrumente der Finanzpolitik können zunächst grob in automatische Stabilisatoren und diskretionäre Massnahmen unterteilt werden.

Automatische Stabilisatoren wie bspw. die Arbeitslosenversicherung, die Ausgabenregel der Schuldenbremse oder in gewisser Hinsicht auch Steuereinnahmen, erfüllen alle drei Voraussetzungen für einen effektiven konjunkturpolitischen Einsatz (die sogenannten 3T-Kriterien)¹⁰. Sie sind „von Natur aus“ rechtzeitig (timely) und befristet (temporary), da sie automatisch auf konjunkturelle Entwicklungen reagieren und kein aktives Eingreifen von Politik und Verwaltung erfordern. Zudem wirken sie in hoher Masse zielgerichtet (targeted), da sie diejenigen unterstützen, welche durch konjunkturelle Entwicklungen am meisten betroffen sind (Arbeitslose). Die automatischen Stabilisatoren in der Schweiz wurden über die Zeit kontinuierlich ausgebaut und werden in der Schweiz generell als höher als in anderen OECD-Ländern eingestuft.^{11,12}

Demgegenüber erfordern diskretionäre Massnahmen eine bewusste Entscheidung von Politik und Verwaltung. Die Rolle der diskretionären Massnahmen zur Bekämpfung bzw. Dämpfung von Rezessionen wird aber seit langer Zeit kontrovers diskutiert. In den letzten zwei Jahrzehnten neigte man noch zur Auffassung, dass die Geldpolitik zur Stabilisierung von Konjunkturzyklen geeigneter ist als fiskalpolitische Massnahmen. Dennoch war man gerade vor dem Hintergrund der Krise 2008 – 2010 der Ansicht, dass spezifische Situationen fiskalpolitische Stimulierungen notwendig machen können, insbesondere dann, wenn Ausmass und Dauer wie in der Krise 2008 – 2010 besonders unklar sind und der Handlungsspielraum und die Wirkung anderer konjunkturpolitischer Massnahmen wie bspw. derjenigen der Geldpolitik eingeschränkt oder ausgeschöpft sind.

Studienergebnisse¹³ zu früheren Kriseninterventionen im internationalen Umfeld zeigen, dass diskretionäre Massnahmen einen positiven, wenngleich nur moderaten Einfluss auf die kurz- und mittelfristige Wirtschaftsentwicklung hatten. Bestenfalls können sie bei Rezessionen, die mit Finanzkrisen verbunden sind, zu einer spürbaren Verkürzung der Rezessionsdauer führen.

¹⁰ Die 3 T's stehen für Timely (Zeitgerecht), Targeted (Zielgerichtet), Temporary (Zeitlich befristet). Vgl. auch Kapitel 3ff. für weiterführende Angaben.

¹¹ Schaltegger & Weder (2010).

¹² <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/03188/03192/index.html?lang=de>

¹³ IMF (2008) und IMF (2009).

Bezugnehmend auf die vergangenen Kriseninterventionen in der Schweiz zeigt die nachfolgende Abbildung 3 eine Zusammenstellung wichtiger finanzpolitischer Konjunkturmassnahmen des Bundes und deren Wirkungen bei Krisen seit 1950.¹⁴ Das SECO kommt in dieser Studie zum Schluss, dass die diskretionären Massnahmen im Vergleich zu den automatischen Stabilisatoren einen generell geringeren Effekt als ursprünglich gedacht hatten. Weiter geht dort hervor, dass die staatlichen Interventionen zunehmend schneller erfolgten.

Abbildung 3: Finanzpolitische Massnahmen des Bundes seit 1950

Massnahmen	Zeitpunkt	Ausgaben	%-BIP	Impuls	Auftragsvolumen
Arbeitsbeschaffungsprogramme I – III	Juni 1975	2,10 Mrd.	1,4%	1,3%	2,0%
Milderungsmassnahmen	Dez. 1978	0,12 Mrd.	0,1%	0,7%	–
Beschaffungsprogramm	März 1983	0,90 Mrd.	0,4%	0,0%	1,1%
Investitionsbonus 1993	März 1993	0,30 Mrd.	0,1%	1,7%	0,4%
Investitionsbonus 1997	März 1997	0,48 Mrd.	0,1%	0,5%	0,6%
Stabilisierungsmassnahmen I – III	Dez. 2008	2,44 Mrd.	0,5%	?	?

Quelle: SECO (2009).

Wenngleich der Bund in der Schweiz eine federführende Rolle bei Kriseninterventionen innehat, so sind auch die nachgelagerten Gebietskörperschaften, d.h. die Kantone und Gemeinden aufgefordert, entsprechende Beiträge zur Konjunkturstabilisierung beizusteuern. In diesem Zusammenhang ging eine Studie¹⁵ der Frage nach, inwiefern und wie oft die öffentlichen Haushalte der Schweiz anti- oder prozyklisches Verhalten bei vergangenen Krisen an den Tag legten. So zeigt sich, dass die öffentlichen Haushalte sich über den betrachteten Zeitraum hinweg in etwa genauso häufig anti- wie auch prozyklisch verhalten haben. Ebenfalls kann dort herausgelesen werden, dass die öffentlichen Haushalte in den letzten 15 Jahren tendenziell weniger prozyklisches Verhalten aufwiesen als früher. Das heisst die Staatsebenen verhielten sich während den letzten Wirtschaftskrisen in vermehrten Masse neutral, was zumindest auch als Folge der besseren Erkenntnisse in der Krisenbewältigung allgemein, auf die Einführung von Schuldenbremsen auf nationaler und kantonaler Ebene und die damit einhergehende Disziplinierung der Haushalte sowie auf den verstärkten Ausbau der automatischen Stabilisatoren als wirkungsvolle Instrumente der Konjunkturstabilisierung zurückgeführt werden kann.¹⁶

Anlass für Diskussionen bildet bei fiskalpolitischen Massnahmen bisweilen auch die Berechnung der Wirkungen auf die Wirtschaftsleistung in Form des sogenannten Multiplikator-Effekts. Man spricht von einem Multiplikator-Effekt grösser 1, wenn eine fiskalpolitische Massnahme insgesamt eine grössere Wirkung entfaltet als die dafür eingesetzten Mittel und vice versa. Die Grösse des Effekts hängt von der Art des Schocks ab, vom Anteil des zur Verfügung stehenden zusätzlichen Einkommens für die Ankurbelung der Nachfrage sowie vom Importanteil von Konsumgütern, da letztere nicht Inland-BIP-wirksam sind. Zudem wird hinsichtlich der Multiplikatorwirkungen zwischen einkommensseitigen (z.B. Steuersenkungen, Erhöhung Transferleistungen) und

¹⁴ SECO (2009).

¹⁵ Frey (2007).

¹⁶ Siehe Eidg. Finanzverwaltung EFV (2011) für Analysen auf Basis von Finanzstatistiken des Bundes.

ausgabenseitigen Massnahmen (z.B. Investitionen in die Infrastruktur) unterschieden. Dabei werden Effekte bei ausgabenseitigen Massnahmen tendenziell höher als bei einkommenseitigen Massnahmen eingestuft.¹⁷ Jedoch kann andererseits der auf Ausgabenseite zeitlich längere Umsetzungshorizont (vielfältige Planungs- und Entscheidungsprozesse) zum Problem werden und so gar prozyklisch wirken. Kleinere und offene Ökonomien wie die Schweiz mit einer hohen Importquote weisen generell geringere Multiplikatoren auf, können aber demgegenüber stärker von Konjunkturmassnahmen anderer Länder profitieren. Wovon letztlich die stärksten Wirkungen ausgehen, ist weitgehend umstritten und dürfte von Land zu Land unterschiedlich sein. Rückbetrachtungen zur letzten Krisenintervention auf internationaler Ebene zeigen, dass die in verschiedenen EU-Ländern verabschiedeten Konjunkturpakete – trotz hoher Ähnlichkeiten bezüglich deren Konzeption und Inhalte – sehr unterschiedliche Effekte hatten und Erfolge erzielen konnten.¹⁸ Eine eingehende Analyse des deutschen Konjunkturprogramms durch den deutschen Bundesrechnungshof¹⁹ zeigt zudem, dass nur etwas mehr als die Hälfte der bereit gestellten Mittel während des eigentlichen Krisenzeitpunktes auch tatsächlich abgeflossen sind und verweist auf die Wichtigkeit einer schnellen Umsetzung von Konjunkturprogrammen.

Vor dem Hintergrund der hohen Unsicherheit in Bezug auf die Dauer und Stärke der jüngsten Krise und deren Auswirkungen auf die Arbeitssituation ist auch das Sparverhalten der privaten Haushalte von Bedeutung. Im internationalen Vergleich weist die Schweiz hohe Sparquoten beim Privatverbrauch auf.²⁰ Daher dürfte sich auch der Multiplikatoreffekt entsprechend verringern. Zudem offenbart sich bei dieser Form von Konjunkturmassnahmen oftmals das Problem hoher Mitnahme- und Verdrängungseffekte.²¹ Und nicht zuletzt führt eine expansive Fiskalpolitik zwar zu einer Belebung der Nachfrage, zieht aber auch das Risiko einer erhöhten Inflation mit sich. In vielen Staaten werden nach Zeiten von Mehrausgaben oftmals Ausgabenkürzungen angeordnet, was wiederum einen Einfluss auf die Konsumtätigkeit und den Planungshorizont haben kann.

2.3 Wichtige Rechtsgrundlagen

Nachstehend werden relevante Rechtsquellen, welche im Zusammenhang mit der Konjunkturpolitik des Bundes bzw. konjunkturpolitischen Massnahmen stehen, kurz erläutert. Eine Übersicht befindet sich im Anhang 1. Dort sind auch die für die Konjunkturpolitik 2008 bis 2010 relevanten parlamentarischen Vorstösse aufgelistet.

¹⁷ Brügelmann (2010).

¹⁸ Artikel „Die Bilanz der Konjunkturpakete“ von K. Fischer in der Wirtschaftswoche vom 11.01.2011.

¹⁹ Bundesrechnungshof (2010).

²⁰ Entsprechende Erhebungen werden vom Bundesamt für Statistik (BFS) oder von der Konjunkturforschungsstelle der Eidg. Technischen Hochschule durchgeführt und publiziert.

²¹ Mitnahmeeffekt: Investition wäre auch ohne staatliches Eingreifen erfolgt. Verdrängungseffekt: Staatliche Initiativen verdrängen private Initiativen.

Konjunkturpolitik allgemein

Gemäss Artikel 100 der Bundesverfassung (BV) kann der Bund Massnahmen für eine ausgeglichene konjunkturelle Entwicklung treffen, insbesondere zur Verhütung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit und Teuerung (Absatz 1). Der Bund kann dazu vorübergehend auf bundesrechtlichen Abgaben Zuschläge oder Rabatte gewähren, deren Mittel zur Konjunkturstützung verwendet werden können. Weitere Massnahmen, welche der Bund zur Konjunkturpolitik treffen kann, sind in den jeweiligen Absätzen des Konjunkturartikels aufgezählt. Dazu arbeitet der Bund mit Kantonen und Gemeinden sowie der Wirtschaft eng zusammen (Absatz 2). Artikel 100 Absatz 4 der Bundesverfassung betont, dass alle drei Staatsebenen die Konjunkturlage in ihren Aktivitäten zu berücksichtigen haben. Das bedeutet aber auch, dass im Hinblick auf die Konjunkturpolitik die weitgehende Autonomie der Kantone gewahrt bleiben muss und der Bund nur bei klar umgrenzten Aufgaben eine Kompetenz erhält.

Als Reaktion auf die Rezession und die weiterführende Verschlechterung der wirtschaftlichen Aussichten im Jahre 2009 erachtete der Bundesrat eine dritte Stufe von Stabilisierungsmassnahmen als notwendig. Das Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft vom 25. September 2009²² schaffte dafür die notwendigen Grundlagen. Gewährt wurden demnach befristete Finanzhilfen für Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Auslandspromotion. Diese wurden zudem im Voranschlag 2010 berücksichtigt. Zeitpunkt des Inkrafttretens des Gesetzes war der 1. Januar 2010 mit einer Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2011.

Steuerbegünstigte Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR), welche in der Verordnung des EVD über die letztmalige allgemeine Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven²³ geregelt sind, stellten ein weiteres Instrument der Konjunkturpolitik dar. Es sollte die Unternehmer ermuntern, in konjunkturell guten Zeiten Reserven zu bilden und diese in wirtschaftlich schwierigen Zeiten wieder zu verwenden und so ein antizyklisches Verhalten zu fördern.²⁴ Im Zuge der Krise 2008 – 2010 wurde eine letztmalige Freigabe der ABR beschlossen. Da die Erfahrungen aus früheren Krisen zeigten, dass die ABR selten antizyklisch eingesetzt werden, wurde dieses Instrument mit der letztmaligen Freigabe abgeschafft.

²² SR 951.91

²³ SR 823.331.2

²⁴ Per 1. Januar 2009 hatte der Bundesrat die letztmalige Freigabe der gesamten Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) der privaten Wirtschaft in der Höhe von 550 Millionen Schweizer Franken beschlossen. Die Massnahme war bereits nach der Bundesratssitzung vom 12. November 2008 im Rahmen der Stabilisierungsmassnahmen zur Stützung der Auftrags- und Beschäftigungslage angekündigt worden. Der Nachweis über die ordnungsgemässe Verwendung war dem SECO bis spätestens am 31. Dezember 2011 zu erbringen. Gemäss Angaben SECO vom Dezember 2011 konnte der Nachweis für rund 20% der Mittel nicht endgültig erbracht werden. Das SECO wird im Laufe des Jahres 2012 eine Evaluation der ABR durchführen.

Schuldenbremse

Artikel 126 der Bundesverfassung verpflichtet den Bund dazu, seine Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht zu halten. Die Schuldenbremse war der Titel einer Verfassungsänderung, die im Jahr 2001 durch die Bundesversammlung und per Volksabstimmung beschlossen wurde. Die Schuldenbremse ist seit 2003 in Kraft. Ihr Ziel ist es, die Verschuldung über den Konjunkturzyklus hinweg konstant zu halten. Dies bewirkt bei wachsender Wirtschaft eine sinkende Verschuldungsquote. Gegenstand der Schuldenbremse ist eine Steuerung des Bundeshaushaltes, insbesondere der Ausgaben.

Das Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG)²⁵ regelt die Staatsrechnung, die Gesamtsteuerung des Bundeshaushalts, die finanzielle Führung auf der Verwaltungsebene und die Rechnungslegung. Allfällige Aufstockungen von Krediten müssen den Finanzkommissionen des Parlaments nachgemeldet werden. Art. 21 FHG regelt die Modalitäten der Kreditarten und Zahlungsrahmen. Die Einzelheiten zur Schuldenbremse sind ebenfalls im Finanzhaushaltgesetz geregelt. Der Höchstanschlag der zu bewilligenden Gesamtausgaben richtet sich unter Berücksichtigung der Wirtschaftslage nach den geschätzten Einnahmen. Bei ausserordentlichem Zahlungsbedarf kann der Höchstbetrag angemessen erhöht werden. Die Überschreitungen der in der Staatsrechnung ausgewiesenen Gesamtausgaben sind in den Folgejahren zu kompensieren. Um einem – selbst unter schuldenbremsenkonformer Finanzpolitik – schleichenden Schuldenanstieg²⁶ vorzubeugen, beschloss der Bundesrat die Durchführung einer Vernehmlassung zur Revision des Finanzhaushaltgesetzes. Die darin vorgeschlagene Ergänzungsregel zur Schuldenbremse (Artikel 17a ff. FHG, in Kraft seit 1. Januar 2010) soll mittelfristig den Schuldenanstieg durch ausserordentliche Ausgaben verhindern, stellt den ausserordentlichen Haushalt jedoch als Sicherheitsventil nicht in Frage.

Diese sogenannte Ergänzungsregel verlangt eine mittelfristige Kompensation der Defizite des ausserordentlichen Haushalts über den ordentlichen Haushalt. Als Steuerungsgrösse dient der Stand eines neu eingeführten Amortisationskontos, in welchem ausserordentliche Einnahmen und Ausgaben erfasst werden. Überschreiten die Ausgaben die Einnahmen, so muss dieser Fehlbetrag spätestens während der sechs folgenden Rechnungsjahre durch Überschüsse im ordentlichen Haushalt abgetragen werden. Zeichnet sich ein Fehlbetrag ab, so sind notwendige Einsparungen bereits frühzeitig anzugehen. Die vorgeschlagene Ergänzungsregel soll auf diese Weise den in der Bundesverfassung formulierten Auftrag erfüllen, "die Ausgaben und Einnahmen auf Dauer im Gleichgewicht" zu halten (Artikel 126 Absatz 1 BV). Zudem soll gleichzeitig die Privilegierung der ausserordentlichen Ausgaben garantiert werden, denn die Pflicht zur Amortisation von ausserordentlichen Ausgaben hat nur dann Bestand, wenn im ordentlichen Haushalt keine Fehlbeträge auf dem Ausgleichskonto abzutragen sind. Sanierungen des ausserordentlichen Haushalts erfolgen auf diese Weise nachrangig zum ordentlichen Haushalt. Die Ergänzungsregel wurde dabei als flexibles Instrument formuliert, weil Bundesrat und Parlament keinerlei Vorgaben machen, wie Amortisationsbeträge auf die vorgegebene Frist von sechs Jahren verteilt werden müssen. Dadurch sollte auch kurzfristigen finanzpolitischen Restriktionen in genügendem Masse

²⁵ SR 611.0

²⁶ Die Ausgaben des ausserordentlichen Haushalts der Jahre 2003 bis 2008 überstiegen die Einnahmen um knapp 0,9 Milliarden Franken.

Rechnung getragen und gleichzeitig die gesamtwirtschaftliche Situation besser berücksichtigt werden.

Aufhebung von Kreditsperren

Erstmals eingeführt wurde die Kreditsperre mit dem Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Kreditsperrungsbeschluss; KSB)²⁷. Diese war zunächst befristet bis Ende 2002. Aufgrund der sich rapide verschlechternden Finanzlage des Bundes wurde Ende 2002 erneut auf das Instrument der Kreditsperre für den Voranschlag 2003 zurückgegriffen, und zwar zunächst bis Ende 2007 befristet. Die Kreditsperre ist nun ins Dauerrecht überführt worden.²⁸ Die Kreditsperre ist ein ergänzendes Instrument zur Eindämmung des Ausgabenwachstums und zur Erreichung der Ziele gemäss Schuldenbremse. Im Falle einer schweren Rezession kann die Kreditsperre ganz oder teilweise aufgehoben werden, jedoch bedarf dies der Genehmigung der Bundesversammlung. Bundesrat und Parlament können die jeweilige Höhe der Kreditsperre (geltend für alle nicht vertraglich oder gesetzlich verbindlichen Kredite) festlegen. Es können aber auch Ausnahmen vorgenommen oder unterschiedliche Sperrraten für verschiedene Teilgebiete fixiert werden.

Finanzhilfen und Abgeltungen

Das Subventionsgesetz²⁹ regelt die Grundprinzipien und die Vergabe von Finanzhilfen und Abgeltungen. Innerhalb der vorliegenden Evaluation trifft dieser Tatbestand auf die Vergabe der Innovationsschecks an KMU zu (2. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen, Artikel 3 Absatz 1 SuG).

Vorzeitige Rückverteilung der CO₂-Abgabe/Stärkung der Kaufkraft

Die rechtlichen Grundlagen der CO₂-Abgabe sind das CO₂-Gesetz³⁰ und die CO₂-Verordnung³¹. 2005 hat der Bundesrat eine CO₂-Lenkungsabgabe auf fossile Brennstoffe wie Heizöl oder Erdgas eingeführt. Nachdem das Parlament am 20. März 2007 eine stufenweise Einführung der Abgabe genehmigte, hat der Bundesrat die CO₂-Verordnung an diesen Einführungsmechanismus angepasst und am 8. Juni 2007 gutgeheissen. Die CO₂-Verordnung trat Juli 2007 in Kraft. Die Netto-Einnahmen verteilt der Bund anteilmässig an die Bevölkerung und an die Unternehmen zurück. Ursprünglich war vorgesehen, dass die Rückverteilung jeweils im zweiten Jahr nach der Abgabebearbeitung erfolgt. Im Zuge der Wirtschaftskrise hat der Bundesrat am 11. September 2009 indessen beschlossen, eine vorzeitige Rückverteilung der CO₂-Abgabe einzuleiten und auf diese Weise die Konjunktur unmittelbar zu stärken. Die rechtliche Grundlage zur vorzeitigen Rückverteilung der CO₂-Abgabe wurde mit dem *Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft* vom 25. September 2009³² geschaffen. Somit

²⁷ SR 611.1

²⁸ Bundesrat (2006). Botschaft zur Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 8. Dezember 2006 (06.101).

²⁹ SR 616.1

³⁰ SR 641.71

³¹ SR 641.721

³² SR 951.91

konnten die Erträge der Jahre 2009 und 2010 nicht wie ursprünglich vorgesehen im 2011, sondern bereits im Jahr 2010 rückverteilt werden.

2.4 Hauptakteure

Staatssekretariat für Wirtschaft SECO

Das Staatssekretariat für Wirtschaft SECO ist das Kompetenzzentrum des Bundes für alle Kernfragen der Wirtschaftspolitik. Sein Ziel ist es u.a. für ein nachhaltiges Wirtschaftswachstum zu sorgen. Dafür schafft es die nötigen ordnungs- und wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen und erarbeitet die dafür notwendigen Grundlagen.

Das SECO übte im Rahmen der Konzipierung und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen eine zentrale Führungsrolle aus, insbesondere bei der dritten Stufe von Stabilisierungsmassnahmen.

Im Zuge der Bekämpfung der Wirtschaftskrise wurde ausgehend vom SECO eine Umfrage bei allen Generalsekretariaten der Departemente in allen Bundesämtern lanciert. Darin wurden die Bundesämter sowie bundesnahe Betriebe aufgefordert, mögliche und geeignete unmittelbare Massnahmen und Projekte für die Stabilisierung der Konjunktur einzureichen. Im Zuge der vorliegenden Krise wurden die involvierten Bundesämter zudem beauftragt, im Rahmen der Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen ein Reporting an die zuständigen Stellen im SECO zu erstellen.

Expertenteam Konjunktur

Ein Expertenteam Konjunktur³³ wurde von der damaligen Vorsteherin des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements eingesetzt. Das Expertenteam bestand aus 19 Vertretern der verschiedenen Departemente, der Kantone, der Wissenschaft, der Wirtschaft und der Sozialpartner. Das Mandat und die Zusammensetzung des Expertenteams wurden vom SECO Mitte Februar 2009 bereinigt.

Das vom damaligen Staatssekretär Jean-Daniel Gerber geleitete Expertenteam hatte zum Ziel, die von der Verwaltung vorgelegten Analysen und Massnahmen zur Stabilisierung der Konjunktur zu beurteilen, die Umsetzung der Vorschläge zu überwachen sowie deren Erfolg laufend zu evaluieren, um gegebenenfalls notwendige Anpassungen einleiten zu können. Das Expertenteam sollte das EVD bei der Planung und Umsetzung weiterer Massnahmen unterstützen, aber auch dem Erfahrungsaustausch und der Konsultation der verschiedenen Interessengruppen dienen.³⁴ Zu den weiteren Aufgaben des Expertenteams gehörten auch die Beurteilung der finanziellen Auswirkungen aller Vorschläge auf den Bundeshaushalt sowie der Regeln für das Auslaufen der getroffenen Massnahmen.

³³ Mitgliederliste siehe: <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/15350.pdf>

³⁴ Bundesrat (2009b): Wirtschaftslage in der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 08.3764 der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Nationalrates vom 24. November 2008, S. 16.

Eidgenössische Finanzverwaltung EFV

Die Eidgenössische Finanzverwaltung ist u.a. für den Voranschlag, den Finanzplan und die Rechnungslegung verantwortlich. Sie beurteilt die ausgabenwirksamen Vorhaben aller Departemente und entwickelt finanzpolitische Konzepte. Zudem ist sie für die Statistik der öffentlichen Haushalte der Schweiz zuständig und führt den bundesstaatlichen Finanzausgleich. Sie stellt die ständige Zahlungsbereitschaft des Bundes sicher und ist für die Mittelbeschaffung und Anlagen am Geld- und Kapitalmarkt verantwortlich.³⁵

Neben dem SECO zeichnete sich die EFV federführend für die Gestaltung der 1. und 2. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen aus. Die Sektion Finanzstatistik hat zudem im Januar 2009 eine erste Umfrage bei den Kantonen, Städten und Kantonshauptorten zu ihren konjunkturpolitischen Stabilisierungsmassnahmen durchgeführt. Die zweite Umfrage erfolgte im Mai 2009, die dritte im September 2009.

Bundesämter/Verwaltungseinheiten und Dritte

Zahlreiche Bundesämter/Verwaltungseinheiten und beauftragte Dritte waren im Zuge der drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen entweder während der Konzeptionsphase involviert oder mit der Umsetzung betraut worden. Dabei handelte es sich um die nachfolgenden Verwaltungseinheiten des Bundes bzw. vom Bund beauftragte Institutionen: Bundesamt für Strassen (ASTRA), Bundesamt für Umwelt (BAFU), Bundesamt für Energie (BFE), Bundesamt für Wohnungswesen (BWO), Bundesamt für Bauten und Logistik (BBL), Bundesamt für Berufsbildung und Technologie (BBT), Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO), Eidgenössisches Justizdepartement (EJPD), Eidgenössische Zollverwaltung (EZV), Bundesamt für Verkehr (BAV), Staatssekretariat für Bildung und Forschung (SBF), Eidgenössische Technische Hochschulen der Schweiz (ETH), Bundesamt für Landwirtschaft (BLW), Informatik Service Center (ISC), Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport (VBS)/armasuisse, Schweiz Tourismus, Kompetenzzentrum der Schweizer Aussenwirtschaftsförderung (OSEC)³⁶, Schweizerische Bundesbahnen (SBB) sowie die Förderagentur für Innovation KTI.

Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren / Kantone und Gemeinden

Die Konferenz kantonaler Volkswirtschaftsdirektoren (VDK) befasste sich im Rahmen ihrer Jahresversammlung im Oktober 2008 mit den konjunkturellen Auswirkungen der Finanzkrise auf die Schweiz und auf die Kantone. Anlässlich dieser Konferenz wurden auch die Massnahmen des Bundes erörtert. Im Dezember 2008 führte die VDK eine Umfrage bei den Kantonen durch in Bezug auf deren Konjunkturprogramme. Aus den Ergebnissen wurde ersichtlich, dass verschiedene Kantone diverse Massnahmen zur Ankurbelung der Wirtschaft beschlossen haben, allerdings in unterschiedlichem Umfang und Stossrichtung. Zusammen stellten die Kantone, Kantonshauptorte sowie Städte im Jahre 2009 Mittel von insgesamt rund 3.3 Mia. Franken und im Jahre 2010 rund 2.7 Mia. Franken für Konjunkturmassnahmen bereit.³⁷

³⁵ Vgl. <http://www.efv.admin.ch> für weiterführende Informationen.

³⁶ Office Suisse d'Expansion Commerciale.

³⁷ Weiterführende Informationen zur Rolle der Kantone siehe Unseld (2009).

Neben einer bestmöglichen Abstimmung der Kantone mit den Massnahmen des Bundes, spielten Kantone und Gemeinden insbesondere im Rahmen der Umsetzung der Massnahmen entscheidende Rollen.

3 Konzeption der dreistufigen Stabilisierungsmassnahmen

Die Ausführungen dieses Kapitels befassen sich mit der Konzeption der drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen. Dabei werden zunächst wesentliche Charakteristiken der gesamten Massnahmen erläutert, bevor anschliessend auf die einzelnen Stufen näher eingegangen wird.

Rahmenbedingungen und finanzieller Spielraum

Ein erster, wichtiger Schritt bei der Konzipierung der Stabilisierungsmassnahmen betraf die grundsätzliche Festlegung ihres finanziellen Gesamtumfangs. Der im August 2008 vom Bundesrat verabschiedete Voranschlag 2009 sah für dieses Jahr mögliche Zusatzausgaben gemäss Schuldenbremse von rund 1.1 Mia. Franken vor. Diese Gesamtgrösse galt auch nach Ausbruch der Krise im Herbst 2008 noch, nachdem beschlossen wurde, dass keine ausserordentliche Lage vorlag.

Der Bundesrat hat die Konjunkturmassnahmen in die folgenden drei Stufen gegliedert:³⁸

- Am 12. November 2008, nach einer raschen Verschlechterung der wirtschaftlichen Aussichten, beschloss die Landesregierung eine erste Stufe von Stabilisierungsmassnahmen. Diese bestand in vorgezogenen Ausgaben sowie die Realisierung von baureifen Projekten im Gesamtumfang von zunächst 432 Mio. Franken für das Jahr 2009.
- Da sich die Weltwirtschaftslage bis Februar 2009 weiterhin verschlechterte und sich auch keine Besserung in Aussicht stellte, hat der Bundesrat am 12. Februar 2009 eine zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen beschlossen. Die Massnahmen betrafen die Bereiche Infrastruktur, Energie/Umweltschutz, Tourismus sowie Forschung & Innovation. Die zweite Stufe war ebenfalls für das Jahr 2009 bestimmt. Sie hatte ursprünglich einen Gesamtumfang von 710 Mio. Franken.
- Da die prognostizierten Konjunkturaussichten zunächst auch für das Jahr 2010 schlecht waren, hat der Bundesrat im Juni 2009 eine dritte Stufe konjunktureller Stabilisierungsmassnahmen beschlossen.³⁹ Dabei handelte es sich um Massnahmen zur Erhaltung der Kaufkraft, befristete Finanzhilfen für Massnahmen im Bereich des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Auslandspromotion. Die Massnahmen der dritten Stufe von Stabilisierungsmassnahmen waren für die Jahre 2010 und 2011 vorgesehen und hatten einen Gesamtumfang von 944 Mio. Franken.

Der finanzielle Umfang aller drei Stufen blieb innerhalb der Grenzen der Schuldenbremse. International gesehen war das Konjunkturpaket des Bundes vergleichsweise klein.⁴⁰

³⁸ Die nachfolgenden Ausführungen beziehen sich auf die Prozessanalyse der EFK in Anhang 8.

³⁹ Siehe www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/nachtragskredit/index.php

⁴⁰ Vgl. OECD (2009).

Vom stufenweisen Vorgehen erhoffte sich die Landesregierung, rasch Massnahmen beschliessen zu können und mittelfristig genügend Flexibilität zu bewahren, um auf weitere unerwartete Entwicklungen angemessen reagieren zu können. Für ein stufenweises Vorgehen sprach zudem die hohe Unsicherheit über den Verlauf und die Dauer der Krise. Auch ein rasches Krisenende lag Ende 2008 im Bereich des Möglichen; die entsprechenden Prognosen von OECD und IMF gingen bereits für das Jahr 2010 von einem spürbaren Aufschwung in der Schweiz aus.⁴¹

Prozessorganisation und Umsetzungsverantwortliche

Federführend bei der Konzipierung der Massnahmenpakete waren im Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (EVD) das SECO (3. Stufe) und im Eidg. Finanzdepartement (EFD) die Eidgenössische Finanzverwaltung (1. und 2. Stufe). Auf der operativen Ebene konnte für die Ausarbeitung der Massnahmen von Anfang an auf eingespielte Kontakte zwischen den verschiedenen Fachämtern des Bundes und den Kantonen zurückgegriffen werden. In einer vom SECO geleiteten *Interdepartementalen Arbeitsgruppe Konjunktur* waren zudem alle betroffenen Bundesämter mit mindestens einem Direktionsmitglied vertreten.

Kommunikationskonzept der Stabilisierungsmassnahmen („Reporting“)

Auf Wunsch des Parlaments wurde ein sog. Reporting zu den Stabilisierungsmassnahmen eingerichtet. Diese laufenden Berichterstattungen hatten das Ziel, einen Überblick über den Stand und den Fortschritt der Massnahmenrealisierung zu ermöglichen. Die Aktualisierungen erfolgten halbjährlich und wurden jeweils kurz vor Beginn der Frühlings- und Herbstsession veröffentlicht. Über die Massnahmen der Stufen 1 und 2 hat das SECO im Februar 2010 berichtet.⁴² Mit dem Kurzbericht vom September 2010 erfolgte ein drittes Reporting zu den Stabilisierungsmassnahmen.⁴³ Den Abschluss der Berichterstattungen durch das SECO erfolgt im Rahmen eines Schlussberichtes.

Das SECO hat zur Bündelung aller relevanten Informationen zusätzlich eine separate Homepage eingerichtet.⁴⁴ Auf dieser finden sich alle wesentlichen Berichterstattungen und Informationen rund um die Stabilisierungsmassnahmen des Bundes.

3.1 Massnahmenpaket der Stufe 1

Die Konzeption für das erste Massnahmenpaket begann im SECO ab Mitte Oktober 2008, ebenso die Kontaktnahme mit der Eidg. Finanzverwaltung über ein mögliches Vorziehen von Ausgaben. Da die Zeit drängte, wurden potentielle Massnahmen bei den verschiedenen Ämtern zunächst auf informelle Art zusammengetragen. Ende Oktober übergab das SECO der damaligen Vorsteherin des EVD eine Aufstellung mit in Frage kommenden Massnahmen, und am 5. November wurde das Mitberichtsverfahren eingeleitet. Der Bundesrat beschloss am 12. November 2008 das Massnahmenpaket der Stufe 1 mit zusätzlichen Ausgaben für die Konjunkturstützung im

⁴¹ Bundesrat (2009c). Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009 und weitere Massnahmen, vom 11. Februar 2009 (09.013), S. 12.

⁴² SECO (2010a): Stabilisierungsmassnahmen: Übersicht zum Umsetzungsstand der ersten und zweiten Stufe per Ende 2009.

⁴³ SECO (2010b): Stabilisierungsmassnahmen: Übersicht zum Umsetzungsstand per Sommer 2010, S. 1.

⁴⁴ www.stabilisierung.ch/

Gesamtumfang von 341 Mio. Franken. Ausgangspunkt dafür war die Reserve von 1.1 Milliarden Franken, welche im Budget 2009 gegenüber dem Ausgabenplafond der Schuldenbremse bestand. Damit verblieben für eine allfällige zweite Stufe noch rund 700 Mio. Franken.⁴⁵ Die erste Stufe wurde gegenüber dem Parlament als sogenannte Nachmeldung an die Finanzkommissionen abgewickelt. Sie war auch deshalb rasch umsetzbar, weil zu diesem Zeitpunkt bereits von einer zweiten Stufe von Stabilisierungsmassnahmen gesprochen wurde. Weiterführende Beschreibungen und Erläuterungen zu den einzelnen Massnahmen erfolgen in Kapitel 4.

Die in finanzieller Hinsicht mit Abstand grösste Massnahme der ersten Stufe betraf die *Aufhebung der Kreditsperre* im Umfang von 205 Mio. Franken. Das Instrument der gesperrten Kredite erlaubt dem Bundesrat, noch in letzter Minute Budgetkürzungen bei gesetzlich nicht gebundenen, nicht prioritären Ausgaben umzusetzen, wenn die Vorgaben der Schuldenbremse nicht eingehalten sind. In sehr guten Jahren kann mit Kreditsperren ein steiles Ausgabenwachstum etwas gebremst werden. Mit der Aufhebung konnten die jeweiligen Verwaltungseinheiten ab dem 1. Januar 2009 wieder über die gesamten bewilligten Zahlungskredite verfügen. Dies umfasste die Kreditsperren bei laufenden Ausgaben (52% der Mittel) und bei Investitionen (23%) sowie die Rückgängigmachung der von manchen Verwaltungseinheiten anstelle der Kreditsperre vorgenommenen gezielten Kürzungen (25%). Die freigegebenen Mittel betrafen insbesondere die Bereiche Bildung sowie Verkehr (je 24%), Landwirtschaft (16%) und Landesverteidigung (15%).

Nebst der Aufhebung der Kreditsperre wurde eine Reihe von baureifen Projekten auf das Jahr 2009 vorverschoben. Dabei handelte es sich um zusätzliche Ausgaben für den Schutz vor Hochwasser und Naturgefahren (66 Mio. Franken), für die energetische Erneuerung von Wohneigentum für gemeinnützige Bauträger (45 Mio. Franken plus 5 Mio. Franken zusätzlich vom Parlament bewilligt) sowie für Unterhaltsmassnahmen an zivilen Bauten des Bundes (20 Mio. Franken). Schliesslich erteilte der Bundesrat für die *Exportförderung der OSEC* ein Zusatzmandat im Umfang von 10 Mio. Franken. Damit sollten alternative branchenspezifische Absatzmöglichkeiten, zusätzliche Studien und Informationsanlässe gefördert sowie verschiedene Informations- und Beratungsveranstaltungen ausgebaut werden.

Das Parlament stimmte diesen Vorschlägen des Bundesrates für die Stufe 1 in der Wintersession 2008 zu. Es ergänzte sie um zusätzliche *Globalbeiträge an die Kantone zur Energie- und Abwärmenutzung* von 86 Mio. Franken, womit der bestehende Budgetposten von 14 auf insgesamt 100 Mio. Franken aufgestockt wurde. Im Vordergrund der Diskussion stand ein Gebäudesanierungsprogramm vor allem im privaten Sektor, welches durch die Kantone erfolgen sollte. In der Folge hat der Bundesrat folgendermassen über die Verwendung des auf 100 Mio. Franken aufgestockten Kredites entschieden:

- Maximal 80 Mio. Franken werden in Form von Globalbeiträgen an die Kantone ausbezahlt. Dabei durfte der Globalbeitrag des Bundes maximal die Höhe der kantonalen Kredite erreichen.
- Maximal 18 Mio. Franken wurden im Rahmen von EnergieSchweiz für die Finanzierung einer Sensibilisierungskampagne vorgesehen, welche bis Ende 2009 die Ausstellung von maximal 15'000 durch öffentliche Beiträge finanzierte Gebäudeenergieausweise inklusive einer Vorgehensberatung bei bestehenden Gebäuden vorsah.

⁴⁵ Bundesrat (2009c), S. 18.

- Maximal 2 Mio. Franken sind vorgesehen für den Aufbau des nationalen Gebäudesanierungsprogramms ab 2010.

Damit standen für die Stufe 1 insgesamt 437 Mio. Franken zur Verfügung.

3.2 Massnahmenpaket der Stufe 2

Der Bundesrat beschloss zusammen mit der Stufe 1, dem Parlament bei einer weiteren Verschlechterung der Konjunktur die Ausnutzung des restlichen Spielraums von rund 700 Millionen Franken im Budget 2009 zu beantragen. Der Bundesrat beauftragte deshalb am 12. November 2008 die Verwaltung, für die Vorbereitung einer allfälligen Stufe 2 geeignete Vorhaben zu identifizieren. Eine Auslösung dieser zweiten Stufe stand angesichts der sich auch im Dezember 2008 weiter verschlechternden Konjunkturaussichten praktisch bereits fest.

Für die Konzipierung der zweiten Stufe versandte das SECO am 2. Dezember 2008 einen Fragebogen an die Generalsekretariate aller Departemente sowie an die Ämter, mit denen es aufgrund der Vorarbeiten für die erste Stufe bereits in Kontakt stand. Die Angeschriebenen sollten konjunkturell wirksame und rasch realisierbare Projekte aus ihrem Aufgabenbereich bis zum 31. Dezember beim SECO eingeben. Im Fragebogen waren ein Massnahmenbeschrieb, der Zeitraum und die Höhe der einzusetzenden Mittel, die ausführenden Branchen sowie die regionale Verteilung anzugeben. Die Kriterien für die Beurteilung der konjunkturellen Wirksamkeit waren im Anhang des Fragebogens angegeben.

Aufgrund der Umfrageergebnisse aus den Ämtern und Departementen wurde bei den vorgeschlagenen Massnahmen die geplante Gesamtsumme von rund 700 Mio. Franken noch nicht erreicht. Deshalb haken das SECO und die Eidg. Finanzverwaltung nach und besuchten die Ämter, welche ein Projekt vorgeschlagen hatten und für die Botschaft zur zweiten Stufe in Frage kamen. Dabei wurde deutlich, dass die Verwaltung keine Schubladen voller ausführungsfähiger Projektpläne hat. Innerhalb weniger Wochen kann man solche auch nicht produzieren; teilweise mussten die Ämter auch Rückfragen veranlassen, z.B. das Bundesamt für Verkehr bei den SBB, weil nur die SBB das Detailwissen über anstehende Unterhaltsarbeiten und geeignete Investitionsprojekte haben. Dank dem Nachhaken kamen schliesslich Massnahmen für insgesamt 1'005 Mio. Franken zusammen.⁴⁶ Anschliessend mussten „weniger geeignete Massnahmen“, d.h. Massnahmen, welche die drei T-Kriterien (siehe Ausführungen weiter unten) weniger gut als andere erfüllten, weggelassen oder gekürzt werden um die Vorgaben der Schuldenbremse einzuhalten. In der Stufe 2 nicht berücksichtigt wurden Projekte im Gesamtumfang von rund 40 Prozent in folgenden Bereichen:

- Einlagen in den Fonds für die Regionalpolitik (-44 %),
- Projekte im Bereich der Technologie- und Innovationsförderung KTI (-33 %),
- Forschungs-, Beratungs- und Infrastrukturprojekte betreffend die Landwirtschaft (-75 %),
- Förderung von gemeinnützigen Bauträgern sowie die
- Arbeitsmarktmassnahmen, welche für eine allfällige dritte Stufe in Frage kamen.

Sie wurden nicht berücksichtigt, weil vereinzelt baulastige Massnahmen lange Vorlaufzeiten aufweisen und Forschungsprojekte komplex und in der Regel längerfristig angelegt sind und somit in beiden Fällen rechtzeitige konjunkturelle Impulswirkungen fraglich waren. Daher wurden letztlich

⁴⁶ vgl. Bundesrat (2009c).

diejenigen Projekte favorisiert, welche die besten Voraussetzungen für die Erfüllung der konjunkturpolitischen Vorgaben besaßen.

Weil zu den diversen Massnahmen konjunktureller Stimulierung keine zuverlässigen quantitativen Schätzungen der Multiplikatoren vorlagen, waren qualitative Kriterien entsprechend wichtig.⁴⁷ Bei der Auswahl der Massnahmen wandte der Bund die drei T-Kriterien an, wie sie bereits im erwähnten Anhang des Fragebogens und auch wieder im Bericht vom Mai 2009 zum Postulat WAK vom 24.11.2008 (08.3764) angegeben wurden: *timely* für die Rechtzeitigkeit und *targeted* für den zielgenauen Mitteleinsatz in Bereichen, die besonders vom Nachfragerückgang betroffen waren. Das letzte Kriterium *temporary* schliesslich steht für die vorübergehende Natur einer Massnahme.

Für die Bewertung der Massnahmen wandte das SECO das folgende System von „Strafpunkten“ an:

- Targeted: kann man von einer Wirkung im Sinne eines Primärimpulses ausgehen? Ja=0 Punkte, unsicher, aber wahrscheinlich. 1 Punkt, Nein = 2 Punkte
- Temporary: Handelt es sich um eine temporäre Massnahme? Vorgezogene Massnahme 0 Punkte, neue resp. zusätzliche Investition ohne Kompensation 1 Punkt, nicht vorgezogen 2 Punkte
- Timely: Wirkung schwergewichtig 2009: 0 Punkte, Wirkung gleichverteilt 2009/10 1 Punkt, Wirkung unklar oder nach 2010 2 Punkte

Alle Projekte mit höchstens drei Strafpunkten wurden vom SECO als empfehlenswert eingestuft.⁴⁸ Ein zusätzliches Kriterium für die Auswahl bildete auch die regionale Verteilung der Massnahmen und mögliche Verzerrungseffekte.⁴⁹ Zudem wurde bei der Auswahl der Massnahmen darauf geachtet, dass keine dauerhaften Strukturen errichtet werden mussten. Dadurch sollte das Kriterium der zeitlichen Befristung von Konjunkturmassnahmen sichergestellt werden.

Die so konzipierte Stufe 2 umfasste insgesamt Mehrausgaben von 700 Mio. Franken.

Die bedeutendsten Massnahmen waren Investitionen für den Unterhalt der Bahninfrastruktur (252 Mio. Franken) und der Nationalstrassen (158 Mio. Franken). Ebenfalls den Baubereich betrafen die vorgezogenen Ausgaben für die Regionalpolitik (100 Mio. Franken) und die Sanierung bestehender Bauten der ETH, des Bundesamts für Landwirtschaft und von Armasuisse (52 Mio. Franken). Dazu kamen Massnahmen im Bereich der erneuerbaren Energie (50 Mio. Franken), der Forschung (50 Mio. Franken), im Umweltschutz (26 Mio. Franken) und für den Tourismus (12 Mio. Franken). Weiterführende Beschreibungen und Erläuterungen zu den einzelnen Massnahmen erfolgen in Kapitel 4.

Beim Bundesratsbeschluss vom 12. November 2008 war als Zeitraum für eine allfällige zweite Stufe das erste Quartal 2009 angegeben worden.⁵⁰ Wegen der klar nach unten revidierten

⁴⁷ EFV (2009). Übersetzung des executive summary des working papers 11 des Ökonometeams der EFV zur Konjunkturpolitik des Bundes, S. 4.

⁴⁸ Auswertungspaper „Stufe 2: Vorgeschlagene Massnahmen“ vom 12.1.2009.

⁴⁹ Bundesrat (2009c). Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009 und weitere Massnahmen, vom 11. Februar 2009 (09.013), S. 15.

⁵⁰ Bundesratsbeschluss vom 12. November 2008.

Konjunkturprognosen vom Dezember 2008 und der weiteren Verschlechterung der weltweiten Konjunkturindikatoren initiierte der Bundesrat bereits mit der Nachtragsbotschaft vom 11. Februar 2009 die Ausgaben für die Stufe 2, damit das Parlament diese noch in der Frühjahrsession 2009 behandeln konnte.⁵¹ Sämtliche Massnahmen wurden dabei vom Parlament gutgeheissen, wobei es die Investitionshilfen für Photovoltaikanlagen von 10 auf 20 Mio. Franken zusätzlich aufstockte.

3.3 Massnahmenpaket der Stufe 3

Weil die Aussichten auch im Frühjahr 2009 ungewöhnlich unsicher geblieben waren, beschloss der Bundesrat am 11. Februar 2009, aufgrund der Konjunkturprognosen von Anfang Juni 2009 über die allfällige Auslösung einer dritten Stufe zu entscheiden. Die Vorarbeiten für eine Stufe 3 wurden durch das vom EVD einberufene und von Staatssekretär Gerber geleitete *Expertenteam Konjunktur* koordiniert. Weiter pflegten die Vorsteher der federführenden Departemente EVD und EFD den Kontakt zu den Kantonen wiederum über die Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz (VdK), die Finanzdirektorenkonferenz (FdK) und die Kantonsdirektorenkonferenz (KdK).⁵² In diesem Rahmen wurden vom SECO die allgemeinen Stossrichtungen der Stufe 3 ausgearbeitet und dem Bundesrat in einem Aussprachepapier vom 16. April 2009 unterbreitet.

Anhand dieses Aussprachepapiers beschloss der Bundesrat am 20. April, die konkreten Vorbereitungsarbeiten für die Eventualplanung einer dritten Stufe auszulösen. Der Bundesrat erteilte den Departementen zu diesem Zweck verschiedene Abklärungsaufträge, deren Ergebnisse bis am 22. Mai an das EVD / SECO zuzustellen waren. Die allfällige dritte Stufe sollte sich an den folgenden drei Stossrichtungen orientieren:

- Vermeidung oder Eindämmung prozyklischer Entscheide
- Vermeidung zusätzlicher Arbeitslosigkeit
- Fortsetzung der Wachstumspolitik und der Standortpromotion.

Mit den Abklärungsaufträgen an die Departemente sollten für diese Stossrichtungen geeignete Massnahmen gefunden und so weit konkretisiert werden, dass sie nötigenfalls rechtzeitig ausgelöst werden konnten.⁵³ Die Abklärungen sollten insbesondere auch aufzeigen, in welchen Bereichen gesetzliche Regelungen geschaffen werden mussten. Die Auswahl der Massnahmen hat das SECO nach dem 22. Mai wiederum anhand der 3-T-Kriterien vorgenommen, die bereits bei der ersten und zweiten Stufe angewendet worden waren.

Für die Ausarbeitung der Massnahmen zugunsten des Arbeitsmarktes wurden der Verband der Schweizerischen Arbeitsämter, diverse Fachgremien der Arbeitslosenversicherung, die kantonalen Arbeitsämter sowie Vertreter der Sozialpartner laufend beigezogen.⁵⁴

⁵¹ Bundesrat (2009c). Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009 und weitere Massnahmen, vom 11. Februar 2009 (09.013), S. 13.

⁵² Brief des Bundesrates an den Berner Regierungsrat vom 29. Mai 2009.

⁵³ Bundesratsbeschluss vom 22. April 2009.

⁵⁴ Bundesrat (2009d). Botschaft zu einem Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen im Bereich des Arbeitsmarkts und der Informations- und Kommunikationstechnologien (3. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen) vom 10. August 2009, S. 5741.

Weil sich die Konjunkturaussichten – insbesondere für den Arbeitsmarkt – weiter verschlechterten, beschloss der Bundesrat am 17. Juni 2009 die dritte Stufe. Konkret beauftragte er das EVD, eine befristete Gesetzesgrundlage für die Durchführung der beschlossenen Massnahmen im Gesamtumfang von 400 Mio. Franken sowie die entsprechende Botschaft auszuarbeiten.⁵⁵

Auch die Konzeption der dritten Stufe geschah unter grossem Zeitdruck, damit die erforderlichen Parlamentsbeschlüsse noch im Herbst 2009 gefällt werden konnten. Die Zeit zwischen dem Bundesratsbeschluss über die dritte Stufe und der Verabschiedung von Bundesgesetz und Botschaft zu Händen des Parlaments betrug wenige Wochen. Botschaft und Gesetzestext wurden in weniger als einem Monat redigiert. Damit blieb keine Zeit für eine Vernehmlassung oder eine Konferenz mit anschliessender Einarbeitung allfälliger Änderungen.⁵⁶ Die Ämterkonsultation fand vom 10. bis 17. Juli statt. Die Ergebnisse der Ämterkonsultation zeigten, dass das Gesetz im Grundsatz auf eine breite Akzeptanz stiess und letztlich nur kleinere materielle und redaktionelle Anmerkungen eingebracht wurden.

Um die Befristung der Massnahmen und Reversibilität der gesetzlichen Grundlagen sicherzustellen wurde entschieden, die Regelungen nicht in bestehende Gesetze aufzunehmen, sondern in Form eines befristeten und separaten Bundesgesetzes zu formulieren.

Die vorgeschlagenen Massnahmen in ihrer ursprünglichen Form umfassten Massnahmen zugunsten des Arbeitsmarktes von insgesamt 350 Mio. Franken (befristete Anstellungen 253 Mio. Franken, Bildungsmassnahmen für stellenlose LehrabgängerInnen 40 Mio. Franken, Weiterbildungsmassnahmen während der Kurzarbeit 30 Mio. Franken, Qualifizierungsmassnahmen im Energiebereich 15 Mio. Franken, Einstiegsförderung in den Arbeitsmarkt 12 Mio. Franken) sowie Einsätze in Forschung und Lehre während der Kurzarbeit.⁵⁷ Hinzu kamen Gelder für die Informations- und Kommunikationstechnologien sowie für zusätzliche Auslandpromotion von exportorientierten Industrienetzwerken von je 25 Mio. Franken.⁵⁸ Weiterführende Beschreibungen und Erläuterungen zu den einzelnen Massnahmen erfolgen in Kapitel 4.

Bei der parlamentarischen Beratung der dritten Stufe waren vor allem im Nationalrat die befristeten Anstellungen stark umstritten. Schliesslich wurden diese Gelder nur für den Fall gesprochen, dass die Arbeitslosenquote mindestens 5% erreichen würde; zudem wurden der Adressatenkreis auf Kantone, Gemeinden oder Organisationen begrenzt, die mehrheitlich im Besitz der öffentlichen Hand waren oder mit denen eine Leistungsvereinbarung bestand. Dies ergab eine Reduktion der Mittel für befristete Anstellungen von 253 Mio. Franken auf 150 Mio. Franken. Damit standen im Jahr 2010 insgesamt noch 247 Millionen Franken für Massnahmen zur Bekämpfung der mutmasslich rasch ansteigenden Arbeitslosigkeit sowie 50 Millionen Franken zur Stärkung des Aufschwungs zur Verfügung. Von der Förderung durch die Massnahmen im Arbeitsmarktbereich hätten maximal rund 23'000 Personen profitieren können. Zudem wurden für die Umsetzung der

⁵⁵ Botschaftsentwurf des EVD vom 29. Juli 2009, S. 1.

⁵⁶ Bundesrat (2009d). Botschaft vom 10. August 2009, S. 18.

⁵⁷ Artikel 5 StabG. Hierbei handelt es sich um eine Massnahme, welchen von den Kantonen vollzogen wurde und welche keine Finanzhilfen des Bundes beinhaltet.

⁵⁸ Bundesrat (2009d). Botschaft vom 10. August 2009, S. 5740 und 5750.

dritten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen vom EVD befristet 350 Stellenprozente budgetiert, um einen allfälligen Mehraufwand für die Verwaltung aufzufangen.

Zusätzlich zu den Massnahmen der Botschaft beschloss das Parlament, die Erträge der CO₂-Abgabe aus den Jahren 2009 und 2010 bereits im Jahr 2010 zurück zu erstatten. Möglich wurde dies aufgrund der bereits im März 2009 vom Parlament beschlossenen Ausnahmeregel zur Schuldenbremse.⁵⁹ Mit dieser Massnahme allein wurde die Kaufkraft der Haushalte und Unternehmen im Jahr 2010 um 647 Millionen Franken erhöht. In dieser Form hat das Parlament am 25. September 2009 die dritte Stufe konjunktureller Stabilisierungsmassnahmen beschlossen. Die Umsetzung der dritten Stufe wurde zu Beginn des Jahres 2010 an die Hand genommen.⁶⁰

3.4 Fazit zur Konzeption der Stabilisierungsmassnahmen

Bezüglich der **Konzipierung** der Massnahmen lässt sich das folgende Fazit ziehen:

- Die beiden Hauptakteure des Bundes – das SECO und die EFV – arbeiteten von Anfang an gut und lösungsorientiert zusammen.
- Die Bestimmung des gesamten Massnahmenumfangs erfolgte sehr früh innerhalb der Vorgaben der Schuldenbremse, da gemäss Experteneinschätzung keine ausserordentliche Lage gegeben war.
- In der Nachbetrachtung zeigt sich, dass die gesamten Arbeiten der Verwaltung sehr rasch vorangetrieben wurden. Insbesondere die Massnahmen für das Rezessionsjahr 2009 (Stufen 1 und 2) wurden sehr rasch und dennoch auf der Basis von kriterienbasierten Auswahlverfahren sowie unter Einholung von Expertenmeinungen konzipiert und verabschiedet.
- Ab der zweiten Stufe wurde es immer schwieriger, geeignete Konjunkturmassnahmen zu finden. So sind in der Stufe 2 auch Forschungsausgaben enthalten, die für eine kurzfristige konjunkturelle Intervention wenig relevant sind sowie Bauprojekte, für die noch keine Bewilligung vorlag und bei denen deshalb eine Verzögerung recht wahrscheinlich war. Daher waren auch sie für eine kurzfristige Krisenbekämpfung nur beschränkt geeignet.
- Das Parlament stimmte den Massnahmen der Stufen 1 und 2 mit grossen Mehrheiten zu. Für die erste Stufe bewilligte das Parlament zusätzlich 86 Mio. Franken als Beiträge zur Gebäudesanierung als Globalbeiträge an die Kantone zur Energie- und Abwärmenutzung. Für die zweite Stufe stockte es die vorgeschlagenen Investitionshilfen für Photovoltaik-Anlagen von 10 auf 20 Mio. Franken auf. Für die Massnahme Fernwärme wurde ein Nachkredit in der Höhe von 25 Mio. Franken gewährt.
- Die Stufe 3 hingegen wurde vom Parlament sehr kontrovers diskutiert und beinahe abgelehnt, da die Eignung der arbeitsmarktlichen Massnahmen bezweifelt wurde und sich zu dieser Zeit bereits erste Anzeichen für einen Aufschwung im Jahr 2010 verdichteten. Im Zuge dessen wurden vereinzelt Massnahmen im Arbeitsmarktbereich „in letzter Minute“ modifiziert bzw. gekürzt.

⁵⁹ Pressemitteilung der Kommission für Wirtschaft und Abgaben des Ständerates vom 26. August 2009.

⁶⁰ SECO (2010b): Stabilisierungsmassnahmen: Übersicht zum Umsetzungsstand per Sommer 2010.

- Zudem hatte das SECO ein Kommunikationskonzept zum Stand der Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen erstellt, bestehend aus einem halbjährlichen Reporting und einem Schlussbericht.

Die schliesslich beschlossenen **Stabilisierungsmassnahmen** des Bundes hatten insbesondere folgende Eigenschaften:

- Der Kern der Krise – der starke Nachfragerückgang in zahlreichen exportierenden Branchen – konnte lediglich mit einem sehr kleinen Teil der Massnahmen direkt angegangen werden (Schweiz Tourismus, Auslandpromotion + Exportförderung).
- Unterstützt wurden stattdessen schwergewichtig Bauprojekte und somit die inländische Baubranche. Damit sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um ein Übergreifen der Krise auf die Binnenwirtschaft zu verhindern bzw. zu mildern.
- Die Auswahl der in Frage kommenden Massnahmen erfolgte anhand eines spezifischen Kriterienkatalogs (3T-Kriterien, regionale Verteilung sowie Berücksichtigung von strukturverzerrenden Effekten). Angesichts der grossen Unsicherheit bezüglich Dauer und Schwere bzw. Ausmass der Krise sowie der Notwendigkeit, genügend geeignete Massnahmen zu finden, wurden die Kriterien mehr oder weniger strikt ausgelegt.
- Bereits im Zuge der Konzeption wurde weitgehend darauf geachtet, dass keine dauerhaften und irreversiblen Strukturen geschaffen werden. Für die Durchführung der Massnahmen mussten beim Bund keine dauerhaften Verwaltungsstrukturen eingerichtet werden.
- Im internationalen Vergleich handelte es sich um ein relativ kleines Konjunkturprogramm des Bundes.

4 Umsetzung der dreistufigen Stabilisierungsmassnahmen

Nachdem auf Bundesebene die Stabilisierungsmassnahmen konzipiert, verabschiedet und die finanziellen Mittel für die Stufen 1 bis 3 gesprochen waren, lag die Verantwortung für die Umsetzung – also die Verwendung der Mittel – bei verschiedenen Verwaltungseinheiten, Institutionen sowie Auftragnehmenden. Neben den für die jeweiligen Massnahmen zuständigen Bundesverwaltungsstellen handelte es sich dabei in erster Linie um die Kantone und Gemeinden (unter anderem beim Fonds für Regionalentwicklung und den energetischen Bausanierungen), die SBB und Privatbahnen, die Dachorganisationen für den gemeinnützigen Wohnungsbau oder die Privatwirtschaft (z.B. Arbeitsbeschaffungsreserven ABR). Zum Teil wurden die Gelder als Globalbeiträge an Fonds oder für die Teilfinanzierung von mehrjährigen Projekten verwendet.

In die nachfolgenden Analysen der EFK wurden nur diejenigen Konjunkturmassnahmen einbezogen, welche finanzielle Mittel des Bundes beanspruchten. Die nachfolgenden Ausführungen zum Stand der Umsetzung sowie die Bewertung der Stabilisierungsmassnahmen stützen sich auf der EFK zur Verfügung gestellten Dokumentationen und Daten, Aussagen von Fachpersonen sowie auf Ergebnisse aus der Umfrage des SECO (Stand August-September 2011) bei den zuständigen Verwaltungseinheiten.

Anmerkungen zum Bewertungsraster der EFK:

Die Bewertung der einzelnen Massnahmen „ex-post“ erfolgt nachstehend anhand eines standardisierten Vorgehens. Im oberen Teil des Rasters sind die geplanten und gemäss Reporting realisierten Mittelabflüsse beim Bund ersichtlich. Nicht verpflichtete bzw. nicht eingesetzte Mittel wurden in der Kategorie „noch offen“ vermerkt.

Die Bewertung der Umsetzung der Massnahmen „ex-post“ erfolgte anhand der konjunkturpolitischen Kriterien *Zusätzlichkeit / Vorgezogen, Schnelligkeit / Zeitgerecht* und *Zielgerichtet (Nachfrageeinbruch)*.⁶¹ Damit sollte abgeschätzt werden, ob und inwiefern die Kriterien im Rahmen der tatsächlichen Massnahmenumsetzung zutreffend waren. Nicht Gegenstand dieser Bewertung bilden Aspekte der Wirtschaftlichkeit, Wirksamkeit oder der regionalen Verteilung innerhalb der Massnahmenumsetzung.

Die Bewertungsskala der EFK umfasst dabei mehrere qualitative Stufen: *ja* (voll bzw. mehrheitlich erfüllt), *bedingt* (teilweise erfüllt)⁶² und *nein* (nicht bzw. unzureichend erfüllt). Zusätzliche Bewertungsmöglichkeiten umfassen die Nicht-beurteilbarkeit einer Massnahme im Sinne der Kriterien (*nicht beurteilbar*) bzw. es liegen der EFK keine Angaben über die Massnahme vor (*keine Angaben*). Ergänzende Ausführungen erfolgen im Text.

⁶¹ Siehe auch Kapitel 3.2 für eine Beschreibung der Kriterien.

⁶² Bedingt umfasst: Massnahme als Ganzes erreichte ihr Ziel nicht oder nur ein Teil der Massnahme(n) bzw. Projekt(e) erreichte das Ziel.

4.1 Massnahmenpaket der Stufe 1

Eine Übersicht zu den Massnahmen der Stufe 1 befindet sich im Anhang 5.

Aufhebung der Kreditsperre in den Bundesdepartementen

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittelleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Aufhebung der Kreditsperre in den Bundesdepartementen	geplant ¹	205	205	--	--	--
	ausgegeben ²	205	205	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Bei der Aufhebung der Kreditsperre in der Höhe von 205 Mio. Franken handelte es sich in erster Linie um vorgezogene Investitionen bzw. Massnahmen in den Bereichen Verkehr, Bildung, Landwirtschaft und Verteidigung, welche bereits bewilligt oder baureif, aber erst für die Jahre 2010 und später geplant waren. Die Aufhebung der Kreditsperre erfolgte zeitgerecht.

Einschätzung der EFK: Da es sich bei den beschriebenen Massnahmen um vorgezogene und bewilligte Massnahmen bzw. baureife Vorhaben handelte, konnten diese mehrheitlich wie geplant rasch umgesetzt werden. Die EFK beurteilt die Massnahme als zusätzlich, aber nur bedingt zielgerichtet, als dass sie auf Basis ihrer Voraussetzungen zumindest nicht prozyklisch wirkte. Detaillierte Angaben zum tatsächlichen Gebrauch der zusätzlichen Mittel, zum zielgerichteten Einsatz der zusätzlich gewilligten Mittel oder möglichen Verzögerungen der Massnahmenumsetzung liegen keine vor bzw. sind im Nachhinein schwierig zu ermitteln.

Exportförderung

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittelleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Exportförderung	geplant ¹	10	5	5	--	--
	ausgegeben ²	10	5	5	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Für die Jahre 2009 und 2010 wurden – in Ergänzung zu den regulären Beiträgen des Bundes an das Kompetenzzentrum der Schweizer Aussenwirtschaftsförderung (Office Suisse d'Expansion Commerciale OSEC) – jeweils 5 Mio. Franken zusätzliche Mittel für die Exportwirtschaft bereit gestellt. Für rund 80 % der zur Verfügung gestellten Mittel hat die OSEC Leistungen von Dritten in Form von Informations- und Beratungsveranstaltungen sowie Delegationsreisen eingekauft. Die Massnahmen dienten primär einer Intervention zur Milderung der Auswirkungen auf die Exportbranchen. Gemäss Angaben des SECO wurden die entsprechenden Leistungen erbracht und das Programm soll im Rahmen des regulären Exportförderungsmandats weitergeführt werden.

Einschätzung der EFK: Die beschriebenen Massnahmen im Bereich der Exportförderung zielten auf den eigentlichen Kern der Konjunkturkrise, nämlich den Nachfragerückgang nach Exportgütern. Bestehende Berichterstattungen liefern keine Angaben über Probleme im Zuge der Umsetzung.⁶³

Wohnraumförderung

(Alle Angaben in Mio. Franken)		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Wohnraumförderung	geplant ¹	45/50 ^a	50	--	--	--
	ausgegeben ²	50	50	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Nachträgliche Erhöhung Budget						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Diese Massnahme hatte die Förderung energetischer Gebäudeerneuerungen zum Ziel.⁶⁴ Das Bundesamt für Wohnungswesen (BWO) schlug dieses Sonderprogramm vor, welches umfassende energetische Erneuerungen von über 1'200 Wohnungen auslösen und gleichzeitig Mietzinssteigerungen vermeiden sollte. Im Rahmen dessen wurden zinsgünstige Darlehen von 45'000 Franken pro Wohnung vergeben. Die zur Verfügung gestellten Mittel des Sonderprogramms (Fonds de roulement) von insgesamt 50 Mio. Franken wurden in zwei Tranchen à 16 (Mitte Juni 2009) und 34 Mio. Franken (Mitte November 2009) vergeben. Aus dem Reporting des BWO geht hervor, dass ein Grossteil der Arbeiten in den Jahren 2010 und 2011 ausgeführt wurde. Zudem zeigt eine Evaluation zu den Wirkungen der Darlehen, dass ein relativ hoher Mitnahmeeffekt (Schätzungen des BWO gehen von bis zu 60% aus) zu verzeichnen war, was nicht zuletzt auch auf die seit längerer Zeit historisch tiefen Zinssätze zurückgeführt wird. Dennoch geht man davon aus, dass die Attraktivität des Programms zu einer zusätzlichen Nachfrage verholfen hat und beziffern das durch das Programm ausgelöste Investitionsvolumen auf rund 190 Mio. Franken.

Einschätzung der EFK: Aus dem Reporting des BWO geht hervor, dass ein Teil der konjunkturwirksamen Arbeiten – trotz rascher Mittelsprechung beim Bund – nicht zeitgerecht im Rezessionsjahr 2009 umgesetzt werden konnte. Auch wird diese Massnahme nur bedingt zielgerichtet eingestuft, da der Bausektor sich nie in einer Rezession befand. Die im Reporting erwähnten hohen Mitnahmeeffekte dürften zudem die konjunkturelle Wirkung der Massnahme zusätzlich geschmälert haben.

Hochwasserschutz

⁶³ Die OSEC versucht im Rahmen ihrer Leistungserfüllung Rechenschaft über erzielte Wirkungen ihrer Tätigkeiten abzulegen (vgl. Ernst & Young (2010): Evaluation Leistungsvereinbarungen „Exportförderung“ und „Information Unternehmensstandort Schweiz“ 2008 – 2011). Es ist aber generell schwierig, die Wirksamkeit der Exportförderung empirisch nachzuweisen.

⁶⁴ Ergänzend und flankierend zu dieser Massnahme kann der Bund im Rahmen einer Revision des Wohnbau- und Eigentumsförderungsgesetzes (WEG) bei bisherigen Darlehen für mindestens 20-jährige Liegenschaften im Umfang der Kosten von energetischen Sanierungen auf die Rückzahlung von Vorschüssen verzichten.



<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Hochwasserschutz	geplant ¹	66	66	--	--	--
	ausgegeben ²	66	66	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Der Hochwasserschutz ist eine Verbundaufgabe zwischen Kanton und Bund. Diverse Projekte waren bereits bewilligt oder baureif, zum Beispiel die geplante Sanierung der Linth und des Escherkanals oder die dringlichen Arbeiten beim Grindelwaldgletscher. Weitere konnten in kurzer Zeit bewilligt werden, beispielsweise die Projekte Thunersee Stollen und Meiringen, Projekte im Bereich der Kleinen Emme und im Kanton Wallis. Bei vielen Massnahmen handelte es sich um schon lange diskutierte Investitionen, welche die Kantone befürworteten. Die für eine Vielzahl von Projekten (rund 200 Schutzvorhaben) bereitgestellten, zusätzlichen Mittel in der Höhe von 66 Mio. Franken konnten allesamt verpflichtet und an die Kantone ausbezahlt werden. Viele Projekte konnten auch plangemäss umgesetzt werden, bei einzelnen gab es Verzögerungen aufgrund von Einsprachen oder sonstiger Bauverzögerungen.

Einschätzung der EFK: Da es sich um zahlreiche kleinere baureife oder bereits in der Umsetzung befindliche Projekte handelte, konnten nicht alle, aber eine Mehrheit der Projekte zeitgerecht umgesetzt werden. Die Massnahme wird als bedingt zielgerichtet eingestuft, da sie in erster Linie die Baubranche betraf.

Unterhalt ziviler Bauten des Bundes

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Unterhalt ziviler Bauten des Bundes	geplant ¹	20	20	--	--	--
	ausgegeben ²	20	20	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Mit den zusätzlich bewilligten Mitteln konnten rund 120 bereits bewilligte und umsetzungsreife Renovierungs- und Unterhaltsprojekte bei zivilen Bauten des Bundes verhältnismässig rasch angegangen werden. Die Projekte wurden, da keine Baugesuche erforderlich waren, mehrheitlich im Laufe des Jahres 2009 begonnen und durchgeführt.⁶⁵

Einschätzung der EFK: Da es sich um kleinere und ausführungsbereite Projekte handelte, die keine Baubewilligung mehr benötigten, konnte eine verhältnismässig schnelle Umsetzung und somit

⁶⁵ Siehe <http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/03060/03076/03236/index.html?lang=de> für eine Beschreibung der Projekte.



Wirkungsentfaltung zur richtigen Zeit erreicht werden. Die Massnahme war aber nur eingeschränkt zielgerichtet, da sich der Bausektor in keiner Rezession befand und lediglich Standorte mit Bundesbauten profitierten.

Energetische Bausanierungen

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Energetische Bausanierungen	geplant ¹	86	86	--	--	--
	ausgegeben ²	86	86	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht ?		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Die nachträglich vom Parlament zusätzlich bereitgestellten Mittel für energetische Bausanierungen in der Höhe von 86 Mio. Franken (Gesamtbudget 100 Mio. Franken) wurden grösstenteils als Globalbeiträge an die Kantone ausbezahlt. Sie kommen über die kantonalen Förderprogramme der energetisch effizienten Haustechnik zugute. Zudem konnten mit einem Teil der Mittel (18 Mio. Franken) rund 15'000 Gebäudeenergieausweise inklusive Expertenberichte vergünstigt ausgestellt werden. Ein kleiner Anteil der Mittel (2 Mio. Franken) floss in den Aufbau des national harmonisierten Gebäudesanierungsprogramms (ab 2010 in Verbindung zur im Sommer 2009 beschlossenen CO2-Teilzweckbindung). Wenngleich keine genaueren Angaben zum Realisierungsstand bei dieser Massnahme vorliegen, so kann gemäss den jährlich durchgeführten Wirkungsanalysen⁶⁶ dennoch von einer gewissen konjunkturstützenden Wirkung im Jahre 2009 ausgegangen werden, da die Auftragserteilungen, trotz einer oftmals verspäteten Vergütung durch die Kantone, möglichst rasch initiiert wurden. Im Rahmen dieses Förderprogramms geht man von Mitnahmeeffekten in der Höhe von ca. 30% aus.⁶⁷

Einschätzung der EFK: Wie oben erwähnt, sind nähere Angaben zur zeitgerechten Umsetzung von Projekten nicht vorhanden. Dies widerspiegelt die Tatsache, dass Mittelabflüsse keinen hinreichenden Indikator zur Abschätzung des Realisierungsstandes darstellen. Die Massnahme kann zudem nur als bedingt zielgerichtet gewertet werden, da sich der Bausektor in keiner Rezession befand.

⁶⁶ INFRAS (2010).

⁶⁷ EFD (2008).

4.2 Massnahmenpaket der Stufe 2

Infrastruktur Strasse

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Infrastruktur Strasse	geplant ¹	158	158	--	--	--
	ausgegeben ²	158	15	31	112 ^a	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Projektumsetzung erstreckt sich auch über das Jahr 2012						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Das Massnahmenpaket Infrastruktur Strasse (158 Mio. Franken) umfasste verschiedene Arbeiten an Nationalstrassen (140 Mio. Franken), einen Ausbau der Kontrollfunktionen im Warenverkehr (15 Mio. Franken) sowie die Erstellung einer Lärmschutzüberdeckung (3 Mio. Franken). Gemäss dem Reporting des Bundesamtes für Strassen (Astra) weisen insbesondere die grossen Nationalstrassenprojekte Verzögerungen auf, so dass aktuell die anvisierte Umsetzung in den Jahren 2009 und 2010 um etwa 2 Jahre im Rückstand ist.⁶⁸ Die Hauptgründe für Verzögerungen bilden Einsprachen aufgrund fehlender rechtsgültiger Baubewilligungen.

Einschätzung der EFK: Dieser Umstand verdeutlicht einmal mehr die hohe Wahrscheinlichkeit von Verzögerungen, insbesondere bei grossen Infrastrukturprojekten. Wenngleich zumindest ein Teil der baulichen Massnahmen rascher angegangen werden und auf diese Weise erste konjunkturelle Wirkungen entfachen konnte, so beurteilt die EFK die zeitgerechte Umsetzung insgesamt als nicht erfüllt. Die Massnahme war nur bedingt zielgerichtet, da sich der Bausektor in keiner Rezession befand.

⁶⁸ Abgewiesene Beschwerde gegen 6-Spur-Ausbau Härkingen-Wiggertal wurde ans Bundesgericht weitergezogen, das am 17.12.2010 jedoch keine aufschiebende Wirkung gewährte. Publikation der öffentlichen Beschaffung im Januar 2011 für die Vorarbeiten, im Mai 2011 für die Hauptarbeiten. Beginn der Ausführung: Vorarbeiten im Herbst 2011, Hauptarbeiten im Frühjahr 2012.

Infrastruktur Schiene

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Infrastruktur Schiene	geplant ¹	252	252	--	--	--
	ausgegeben ²	252	252	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Mit einem Umfang von rund 252 Mio. Franken bildete Infrastruktur Schiene das grösste Massnahmenpaket der 2. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen. Die Mittel wurden gemäss den Angaben des Bundesamtes für Verkehr (BAV) mit 30 Mio. Franken für Unterhalts- und mit 120 Mio. Franken für Erneuerungsinvestitionen bei den Schweizerischen Bundesbahnen (SBB) verwendet. Die restlichen 102 Mio. Franken wurden für die Umsetzung von Projekten dem Privatbahnbereich zugeordnet. Die Privatbahnen investierten davon rund 90 Mio. Franken in Unterhalts- und Erneuerungsprojekte. Die restlichen 12 Mio. Franken wurden für Betriebsabgeltungen aufgewendet (Nachzahlungen aus dem Jahre 2008 sowie Folgekosten nach Inbetriebnahme des Lötschberg-Basis-Tunnels). Gemäss Angaben der SBB wurden für die Realisierung der vorgezogenen und neu ausgelösten Projekte bei den SBB wie auch bei den Privatbahnen alle Mittel wie geplant im Jahre 2009 ausgegeben. Ein Grossteil des Auftragsvolumens ging an das heimische Baugewerbe, nur gerade ein Prozent der Mittel flossen dabei ins Ausland.

Einschätzung der EFK: Gemäss den Angaben der SBB wie auch der Privatbahnen konnten die zahlreichen kleineren und regional gut verteilten Projekte grösstenteils wie geplant rasch umgesetzt werden. Die Massnahme war nur bedingt zielgerichtet, da sich der Bausektor, welcher einen Teil der Vorhaben betraf, in keiner Rezession befand.

Neue Regionalpolitik

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Neue Regionalpolitik	geplant ¹	100	100	--	--	--
	ausgegeben ²	67.5	30	37.5	--	32.5
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Mit den Massnahmen im Rahmen der neuen Regionalpolitik (NRP) stockte der Bund den Fonds für Regionalentwicklung mit einer vorgezogenen Einlage um insgesamt 100 Mio. Franken auf. Diese Mittel sollten insbesondere für bislang nicht berücksichtigte, aber konjunkturell wirksame Projekte im Energiebereich sowie für Infrastrukturvorhaben eingesetzt werden. Gemäss Reporting des SECO (September 2011) wurden vom Bund 67.5 Mio. Franken an die Kantone verteilt. Zahlreiche Projekte laufen zumindest noch bis Mitte/Ende 2011. Die tatsächlich verwendeten Mittel für die Realisierung der Projekte können



erst nach Vorliegen abschliessender Zahlen und der entsprechenden Berichterstattung über die NRP 21008-2011 definitiv ermittelt werden. Offene, nicht verwendete Restbeträge sollen im regulären Verfahren der nächsten Förderperiode 2012 – 2015 zugeteilt werden.

Einschätzung der EFK: Obige Ausführungen widerspiegeln auch hier die grundlegende Problematik der Suche nach geeigneten und rasch umsetzbaren Projekten. Da es sich in erster Linie um Projekte im Energie- und Infrastrukturbereich handelt, können eine zeitgerechte Umsetzung und die Zielgerichtetheit nur als bedingt gewertet werden. Aus den vorliegenden Informationen kann nicht abgeleitet werden, wieviel der insgesamt zur Verfügung gestellten Mittel tatsächlich in die Konjunkturstützung geflossen sind ob bzw. in welchem Umfang die Massnahme zeitgerecht wirksam wurde.

Nationale Forschungsschwerpunkte: Förderung des Wissens- und Technologietransfers (WTT)

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Nationale Forschungsschwerpunkte: Förderung des WTT	geplant ¹	10	10	--	--	--
	ausgegeben ²	10	10	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Gefördert wurden Projekte mit hohem Leistungsausweis im Wissens- und Technologietransfer sowie bereits initialisierte Kooperationsprojekte mit rascher Umsetzungswahrscheinlichkeit. Von den insgesamt 43 eingereichten Forschungsgesuchen wurden letztendlich 28 Projekte (Projektstart: Oktober 2009, max. Laufzeit 24 Monate) genehmigt. Von den 28 Förderprojekten konnten 4 im Laufe des Jahres 2010 abgeschlossen werden.

Einschätzung der EFK: Aus der Beschreibung geht hervor, dass einerseits mehr Gesuche eingegangen sind als letztendlich bewilligt werden konnten und andererseits Forschungsprojekte längerfristig angelegt sind. Wenngleich die Mittel rasch verpflichtet werden konnten und somit wie geplant beim Bund abgeflossen sind, so sind eine zeitgerechte Umsetzung und konjunkturelle Wirkungen mit hoher Wahrscheinlichkeit erst verspätet zu erwarten. Inwiefern diese Massnahme konjunkturpolitisch gesehen zielgerichtet ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

Investitionen im ETH-Bereich: Hochleistungsrechner und Ausbildungsprogramme

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Investitionen im ETH-Bereich: HL-Rechner und Ausbildungsprogramme	geplant ¹	13/16.5 ^a	16.5	--	--	--
	ausgegeben ²	13/16.5 ^a	10	k.A.	k.A.	6.5
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a zusätzliche Finanzierung durch Eigenmittel						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Innerhalb dieses Massnahmenpakets wurden einerseits die Rechnerleistung im Zentrum für Hochleistungsrechnen CSCS (Centro Svizzero di Calcolo Scientifico) erhöht (10 Mio. Franken) sowie an Universitäten entsprechende Ausbildungsprogramme (3 Mio. Franken) durchgeführt. Zusätzliche Arbeiten wurden mit Eigenmitteln in der Höhe von rund 3.5 Mio. Franken durchgeführt. Aus dem Reporting geht hervor, dass die Installation des Hochleistungsrechners erfolgt ist. Die Ausbildungsmassnahmen hingegen starteten im Jahre 2010 und sind bis Ende 2012 befristet.

Einschätzung der EFK: Ein Teil der Massnahmen, insbesondere im Bereich der Infrastruktur (Installation und Inbetriebnahme des Hochleistungsrechners), konnte rasch angegangen und umgesetzt werden. Inwiefern diese Massnahme konjunkturpolitisch zielgerichtet ist, kann nicht abschliessend beurteilt werden.

KTI Innovationsförderung: Projekte, Flexiblere Handhabung von Förderkriterien, Innovationsscheck

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
KTI Innovationsförderung: Projekte, Flexiblere Handhabung von Förderkriterien, Innovationsscheck	geplant ¹	21.5	21.5	--	--	--
	ausgegeben ²	21.5	10.75 ^a	10.75 ^a	(k.A.)	(--)
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a keine näheren Angaben vorhanden, daher wurden die Ausgaben je hälftig auf 2009 und 2010 verteilt						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Im Rahmen dieses Massnahmenpakets wurden von der KTI drei Aktionslinien lanciert. Einerseits betraf dies eine zusätzliche Projektförderung im Bereich Forschung und Entwicklung (Aufstockung des Kredits um 20 Mio. Franken). Innerhalb der zweiten Aktionslinie wurden sog. Innovationsschecks zur verbesserten und intensiveren Zusammenarbeit zwischen KMU und öffentlichen Forschungsinstitutionen gefördert (1.0 Mio. Franken). Die dritte Aktionslinie betraf verschiedene begleitende regionale und themenspezifische Sensibilisierungsmassnahmen (0.5 Mio. Franken). Gemäss KTI konnten im Rahmen der (zusätzlich) bewilligten Mittel und unter Mitwirkung der Sensibilisierungsveranstaltungen der dritten Aktionslinie ab Herbst 2009 333 von insgesamt 716 (entspricht 46%) eingereichten Förderprojekte genehmigt und die zur Verfügung stehenden Mittel verpflichtet werden. Auch die zweite



Aktionslinie (Innovationsschecks) als niederschwelliges Förderinstrument konnte von einer hohen Nachfrage profitieren.

Einschätzung der EFK: Aus den Erläuterungen geht hervor, dass ein grundsätzlicher Bedarf an Förderinstrumenten bzw. -geldern im Bereich der F&E vorhanden ist. Eine konjunkturpolitisch relevante rasche Umsetzung war aber nur bedingt möglich, da Forschungsprojekte in der Regel lange Vorlaufzeiten haben, längerfristig ausgelegt sind und nicht zuletzt auch der Gefahr einer dauerhaften Struktureinrichtung ausgesetzt sind. Innerhalb dieser Massnahme wie auch zuvor beim SNF kommt daher dem Auswahlprozedere von Forschungsvorhaben eine zentrale Rolle zu, zumal dieser einerseits im Spannungsfeld kurzfristiger Konjunkturpolitik und langfristiger Wachstumspolitik steht. Andererseits erlaubt er, konjunkturpolitisch in besonderem Masse relevant, eine gewisse regionale und themenspezifische Förderungssteuerung. Am Beispiel dieser Massnahme kann aber auch aufgezeigt werden, dass Indikatoren wie der Mittelabfluss alleine nicht ausreichen für ein adäquates Monitoring der Massnahmenumsetzung.

Forschungsprojekte in der Landwirtschaft und Katastrophenvorsorge

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Forschungsprojekte Landwirtschaft und Katastrophenvorsorge	geplant ¹	2.8	2.8	--	--	--
	ausgegeben ²	2.8	2.8	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Im Rahmen dieses Massnahmenpakets umfasst verschiedene Infrastruktur- und Forschungsprojekte in der Landwirtschaft (1.7 Mio. Franken) sowie die Beschaffung von ergänzenden Informatikinfrastruktur und -dienstleistungen für die Katastrophenvorsorge beim Bund (1.1 Mio. Franken).

Einschätzung der EFK: Da es sich überwiegend um (vorgezogene) Investitionen in kleinere und rasch umsetzbare Projekte bzw. um eine Restfinanzierung von bereits initiierten Vorhaben handelte, konnten diese teilweise zügig umgesetzt werden. Die Forschungsprojekte in der Landwirtschaft sind teils längerfristig ausgelegt. Inwiefern diese Massnahmen so zur Stützung der Konjunktur beigetragen bzw. eine konjunkturelle Wirkung entfacht haben, auch in Anbetracht ihres geringen finanziellen Volumens, kann nicht verlässlich beziffert werden.

Umweltschutz

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Umweltschutz	geplant ¹	26	26	--	--	--
	ausgegeben ²	26	15	11	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Innerhalb dieses Massnahmenpakets zur Förderung des Umweltschutzes wurden verschiedene Projekte im Bereich der Modernisierung und Erweiterung des hydrologischen Messnetzes (2.5 Mio. Franken), der Aufwertung von Lebensräumen und der Revitalisierungen im Gewässerbereich (20 Mio. Franken) sowie ökologische Aufwertungsmassnahmen im Wald (4 Mio. Franken) umgesetzt. Gemäss Reporting verzögerte sich die Umsetzung einzelner Projekte bis ins Jahr 2010.

Einschätzung der EFK: Da es sich im Mittel um kleinere (Bau-)Projekte handelte, konnten diese – zum Teil zwar mit Verzögerungen – in Abhängigkeit ihres Realisierungszustandes zu Beginn der Massnahmenumsetzung letztlich in den Jahren 2009 und 2010 weitgehend abgeschlossen werden. Die Massnahme war nur bedingt zielgerichtet, da sich der Bausektor in keiner Rezession befand.

Ersatz von Elektroheizungen

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Ersatz von Elektroheizungen	geplant ¹	10	10	--	--	--
	ausgegeben ²	8.4	8.4	k.A.	k.A.	1.6
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Gemäss dem Reporting durch das Bundesamt für Energie (BFE) konnten dank der Förderbeiträge des Bundes zum Ersatz von Elektroheizungen in ständig bewohnten Gebäuden durch effizientere und ökologischere Anlagen eine erhöhte Nachfrage geschaffen werden (1'370 genehmigte Beitragszusagen von rund 3'500 Anfragen, entspricht rund 40%). Von den 1'370 Beitragszusagen wurden letztlich 1'177 (86%) tatsächlich realisiert. Die ausgefallenen Projekte konnten aufgrund der Befristung nicht ersetzt werden. Allerdings müsse gemäss BFE berücksichtigt werden, dass bei rund 20'000 Neuanlagen pro Jahr in der Schweiz nicht von einer eigentlichen konjunkturellen Wirkung dieser Massnahme ausgegangen werden darf. Erschwerend für eine wirksamere Umsetzung der Massnahme sei hinzugekommen, dass sich der Bausektor nicht in einer eigentlichen Krise befand und auch der Aufbau und die Vermarktung solcher Förderprogramme viel bzw. mehr Zeit als gedacht in Anspruch nahm.

Einschätzung der EFK: Die EFK teilt die Meinung des BFE. Die obigen Ausführungen legen zudem nahe, dass innerhalb dieser Massnahme die Bewilligungsverfahren eine wesentliche Rolle spielen sowie von hohen Mitnahmeeffekten ausgegangen werden muss. Die Massnahme wird zudem nur als bedingt zielgerichtet bewertet, da der Bausektor sich nicht in einer Krise befand.

Förderung der Fernwärme

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Förderung der Fernwärme	geplant ¹	30/55 ^a	30	25	--	--
	ausgegeben ²	52	29.5	22.5	k.A.	3
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Inkl. nachträglicher Zusatzkredit von 25 Mio. Franken für 2010 (Bundesrat 2009e)						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Innerhalb dieser Massnahme standen insgesamt 55 Mio. Franken als begrenzte Investitionshilfen für vorgezogene Fernwärmeprojekte zur Verfügung, welche zu mindestens 80% mit Abwärme und erneuerbaren Energien betrieben werden und deren Baubeginn im Jahr 2009 erfolgt. Insgesamt konnte auf 47 von ursprünglich über 100 eingereichten Gesuchen eingegangen werden, d.h. etwas mehr als die Hälfte der Gesuche musste zurückgewiesen werden. Von diesen 47 hatten 8 Gesuchsteller nachträglich ihr bereits genehmigtes Projekt noch zurückgezogen. Auf diese Weise wurden letztlich 44 Mio. Franken für 39 Projekte in 16 Kantonen verfügt. Eine Evaluation⁶⁹ des Förderprogramms Fernwärme beziffert den dadurch ausgelösten Impuls auf rund 280 Mio. Franken. Die Bedingung, dass eine Baubewilligung vorliegen muss, habe in manchen Fällen einerseits eine rasche Umsetzung erst ermöglicht. Andererseits hätten Gesuchsteller vor Baubeginn aber erst den Förderungsverfügung abgewartet und auf diese Weise eine Projektumsetzung letztlich verzögert, da es sich naturgemäss bei der Fernwärme um grosse und langfristige Projekte handelt. Gemäss dieser Beurteilung muss zudem von möglichen Wettbewerbsverzerrungen sowie von Mitnahmeeffekten in unbekannter Höhe ausgegangen werden.

Einschätzung der EFK: Im Gegensatz zu anderen Energiefördermassnahmen wurden Fernwärmeprojekte erstmals in dieser Form gefördert. Im Reporting werden verschiedene mögliche Schwachstellen der Konzeption und Umsetzung aufgezeigt. Die EFK teilt dabei die Meinung des BFE, insbesondere die zeitgerechte Umsetzung als kritischen Faktor im Rahmen einer Konjunkturstabilisierung. Vergleichbare Problematiken konnten bereits zuvor bei anderen baulastigen und bewilligungspflichtigen Grossprojekten beobachtet werden. Wenngleich einzelne Projekte von einer rascheren Realisierung profitiert haben, bewertet die EFK die Massnahme als nur bedingt zeitgerecht umgesetzt.

⁶⁹ Thiemann & Nussbaumer (2009).

Photovoltaikanlagen

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Photovoltaikanlagen	geplant ¹	10/20 ^a	20	--	--	--
	ausgegeben ²	12.5	12.5	k.A.	k.A.	7.5
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a vom Parlament zusätzlich bewilligte Aufstockung um 10 Mio. Franken						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Im Rahmen dieses Pakets wurden vom Parlament insgesamt 20 Mio. Franken (nachträgliche Aufstockung um 10 Mio. Franken) gesprochen. Diese zusätzlichen Mittel sollten den sich bereits auf einer vom zuständigen Netzbetreiber Swissgrid geführten Warteliste befindlichen Photovoltaikanlagen zu Gute kommen. Gemäss dem für die Umsetzung dieser Massnahme zuständigen Netzbetreiber Swissgrid konnten aber trotz einer leichten Überbuchung (22.5 Mio. Franken) letztlich nur rund 60% (653 von 1'118 Projekten) der Projekte im Umfange von 12.5 Mio. Franken realisiert werden. Übrige Gesuche waren zum Teil mangelhaft oder aber Antragstellende hatten ihr Anlagenbauvorhaben zwischenzeitlich zurückgezogen.

Einschätzung der EFK: Die obigen Ausführungen zeigen, dass auch hier die Bewilligungsverfahren möglicherweise eine rasche Projektumsetzung in einzelnen Fällen behinderten. Inwiefern die Modalitäten der Fördermassnahme (Befristung, Anreizmechanismen / Vergütungen etc.), die regulären nationalen und regionalen Fördersysteme und -bedingungen oder umfangreiche Baubewilligungsverfahren eine regere Teilnahme verhinderten, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Die Massnahme wird zudem nur als bedingt zielgerichtet bewertet, da der Bausektor und auch die Solarbranche sich nicht in einer Krise befanden.

Sanierung bestehender Bauten

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Sanierung bestehender Bauten	geplant ¹	52	52/12 ^a	0/40 ^a	--	--
	ausgegeben ²	52	12	40	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Neuverteilung der Kredite auf 2009 und 2010, vgl. Bericht des Bundesrates in Erfüllung Po Grin 09.3282						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Im Bereich Sanierung bestehender Bauten wurden Gebäude des ETH-Bereichs⁷⁰ (37 Mio. Franken) und der armasuisse (12 Mio. Franken) sowie Strukturverbesserungen in der Landwirtschaft (3 Mio. Franken) instandgesetzt sowie

⁷⁰ Eidg. Technische Hochschule Zürich ETHZ, École polytechnique fédérale de Lausanne EPFL, Eidg. Materialprüfungs- und Forschungsanstalt Empa, Paul Scherrer Institut PSI, Eidg. Forschungsanstalt für Wald, Schnee und Landschaft WSL und Centro Svizzero di Calcolo Scientifico CSCS.



verschiedene Brandschutzmassnahmen und energetische Massnahmen durchgeführt. Ein Teil der Projekte wies Verzögerungen (Rekurse, mangelnde Verfügbarkeit von Material und Ausführenden, Auflagen, geänderte Realisierungszeitpunkte etc.) auf und konnte erst in den Jahren 2010 und 2011 abgeschlossen werden.

Einschätzung der EFK: Da sich die Projekte zu Beginn in verschiedenen Planungs- und Ausführungsstadien befanden und zudem einzelne Bauvorhaben spezifischen Bewilligungsverfahren unterlagen, konnte bzw. musste mit hoher Wahrscheinlichkeit mit verzögerter Projektrealisierung gerechnet werden. Zielgerichtet ist auch dieses Massnahmenpaket nur bedingt, da es in erster Linie die Baubranche unterstützte.

Schweiz Tourismus

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Mittleinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Schweiz Tourismus	geplant ¹	12	12	--	--	--
	ausgegeben ²	12	12	--	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Zur Stützung des Tourismus stellte der Bund im Rahmen der zweiten Stufe der Stabilisierungsmassnahmen zusätzlich 12 Mio. Franken für Marketingoffensiven zur Verfügung. Zusammen mit den zusätzlichen Geldern der Tourismusbranche, welche diese Mittel mit 3 Mio. Franken ergänzten, standen insgesamt 15 Mio. Franken zur Verfügung. Die Mittel flossen gemäss Angaben von Schweiz Tourismus zu 40% in inländische Marketingoffensiven, 60% wurden für ein verbessertes und verstärktes Angebotsmarketing in den umliegenden Nachbarstaaten Deutschland, Frankreich und Italien eingesetzt. Schweiz Tourismus beziffert gemäss einer eigenen Erfolgskontrolle die Wirkungen des Impulsprogramms auf 1.35 Mio. zusätzliche Logiernächte und einen dadurch zusätzliche generierten Umsatzimpuls in der Höhe von 378 Mio. Franken.

Einschätzung der EFK: Die Massnahme zur Förderung der Tourismusbranche zielte in dieser Krise in die richtige Richtung. Die Berechnungen von Schweiz Tourismus zu den Impulswirkungen bilden aber teilweise hypothetische Modellrechnungen, tatsächliche Wirkungen oder die Wirkung beeinflussende Faktoren – wie auch Mitnahmeeffekte – können nicht verlässlich quantifiziert werden.

4.3 Massnahmenpaket der Stufe 3

Finanzhilfen für die Weiterbildung stellenloser Abgängerinnen und Abgänger der beruflichen Grundbildung (Artikel 1 StabG)

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Bildungsmassnahmen Lehrabgänger (Art. 1 StabG)	geplant ¹	40	--	40 ^a	→	--
	ausgegeben ²	3.4	--	1	2.4	36.6
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Massnahme geplant für 2010 und 2011						
Zusätzlich / Vorgezogen	Schnelligkeit / Zeitgerecht	Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch				
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Im Jahr 2010 (effektiver Start der Massnahme im März 2010, zuvor mussten die Strukturen erst aufgebaut werden) haben insgesamt nur rund 1'500 Jugendliche und junge Erwachsene die Finanzhilfen in der Höhe von 3.4 Mio. Franken gemäss Artikel 1 StabG in Anspruch genommen. Konzipiert war die Massnahme ursprünglich für bis zu 8'000 Personen. Wenngleich die Anzahl der Gesuche in der zweiten Hälfte 2010 sprunghaft angestiegen (Beendigung der Lehrzeit, Strukturen waren errichtet, Werbung zeigte Wirkung) war, so liegen die tatsächlichen Zahlen weit unter den Erwartungen. Die geringe Nachfrage wird durch folgende Faktoren begründet:

- Die Prognosen des Bundes zum Arbeitsmarkt (Arbeitslosenquote über 5 % im Jahre 2010) sind nicht eingetroffen
- Finanzhilfe des Bundes ist wenig attraktiv, da nur 50% der Kosten vergütet werden
- Interessierte Personen müssen auf Taggelder verzichten, um in den Genuss der Finanzhilfen zu kommen
- Es bestehen im Rahmen der AVIG-Massnahmen⁷¹ seitens der Kantone bewährte Massnahmen
- Der Aufbau der entsprechenden Strukturen bei der Vollzugsbehörde sowie die Werbung für die entsprechenden Massnahmen haben erst zeitverzögert gegriffen
- Es muss zudem von hohen Mitnahmeeffekten ausgegangen werden

Einschätzung der EFK: Die Massnahme wäre an sich zielgerichtet konzipiert gewesen. Da die Massnahme jedoch kaum zum Tragen gekommen ist, konnte sie nur einen sehr geringen Teil ihrer Wirkung bei der anvisierten Zielgruppe entfalten. Vom konjunkturpolitischen Standpunkt aus gesehen entfachte diese Massnahme daher keine Wirkung. Das Reporting verweist aber auf wichtige Umsetzungshindernisse, die Rolle der bestehenden Arbeitsmarktmassnahmen sowie auf Optionen für Verbesserungen. Offen bleibt, ob und inwieweit die zusätzlich konzipierten Arbeitsmarktmassnahmen des Bundes auch im Falle einer höheren Arbeitslosenquote beansprucht worden wären. Das SECO wird im Laufe des Jahres 2012 eine eingehende Evaluation der Arbeitsmarktmassnahmen durchführen.

⁷¹ AVIG = Arbeitslosenversicherungsgesetz

Finanzhilfen zur Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt (Artikel 2 StabG)

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Finanzhilfen zur Förderung des Einstiegs in den Arbeitsmarkt (Art. 2 StabG)	geplant ¹	12	--	12 ^a	→	--
	ausgegeben ²	1.6	--	0.7	0.9	10.4
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Massnahme geplant für 2010 und 2011						
Zusätzlich / Vorgezogen	Schnelligkeit / Zeitgerecht	Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch				
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Diese Massnahme im Umfang von insgesamt 12 Mio. Franken sah die Gewährung von monatlichen Finanzhilfen (max. 6 Monate à 1000 Franken) an Personen vor, welche mehr als 6 Monate ohne Stelle und unter 30 Jahre alt sind. Das anvisierte Ziel des SECO war es, maximal 2'000 Personen am Programm teilhaben zu lassen. Gemäss Reporting nutzten nur etwas mehr als 370 Personen (davon 50% in den Kantonen Waadt und Tessin) die Angebote, was zu Ausgaben in der Höhe von rund 1.6 Mio. Franken führte. Mögliche Gründe für die schwache Nutzung sind:

- Arbeitsmarkt hat sich 2010 unerwartet gut erholt
- Es bestehen im Rahmen der AVIG-Massnahmen bewährte Massnahmen (ggf. sind in Krisenzeiten die AVIG-Massnahmen anzupassen)
- Kantone haben z.T. eigene Massnahmen (Konkurrenz zu Artikel 2 StabG)
- Einarbeitungszuschüsse und Berufspraktikas sind attraktiver (vgl. Artikel 90 Absatz 1, Buchstabe d der Arbeitslosenversicherungsverordnung AVIV)
- (Zusätzliche) administrative Last für Arbeitgeber

Als mögliche Verbesserungsvorschläge wurden eine Vereinfachung der Zulassungskriterien, eine Erhöhung bzw. Aufhebung der Alterslimite sowie eine Erhöhung des Betrages und/oder Dauer der Finanzhilfe genannt.

Einschätzung der EFK: Wie bei der Massnahme zuvor wurde auch diese Förderhilfe kaum in Anspruch genommen. Daher fällt auch die Bewertung der EFK im Grundsatz gleich aus.

Finanzhilfen für befristete Anstellungen (Artikel 3 StabG)

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Finanzhilfen für befristete Anstellungen (Art 3 StabG)	geplant ¹	150	--	150 ^a	→	--
	ausgegeben ²	0	--	0	0	150
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Massnahme geplant für 2010 und 2011						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Die Finanzhilfen gemäss Artikel 3 StabG sahen vor, Kantonen und Gemeinden sowie deren Betrieben eine befristete Einstellung von Arbeitslosen während 6 Monaten eine finanzielle Unterstützung von bis zu 3'000 Franken pro Monat zu gewähren. Budgetiert waren insgesamt 150 Mio. Franken für bis zu 6'000 Personen.

Die Umsetzung dieser Massnahme war an die Bedingung geknüpft, dass gesamtschweizerisch eine Arbeitslosenquote von über 5.0% überschritten werden muss. Dies geschah jedoch nicht, so dass die Massnahme nicht in Kraft getreten ist.

Einschätzung der EFK: Die Massnahme kann bezüglich der Kriterien Schnelligkeit / Zeitgerecht und Zielgerichtet nicht beurteilt werden.

Finanzhilfen für Weiterbildung während der Kurzarbeit (Artikel 4 StabG)

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Finanzhilfen für Weiterbildung während der Kurzarbeit (Art. 4 StabG)	geplant ¹	30	--	30 ^a	→	--
	ausgegeben ²	2	--	1.3	0.7	28
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Massnahme geplant für 2010 und 2011						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Diese Massnahme sah Finanzhilfen von bis zu 50% der Weiterbildungskosten vor, jedoch höchstens 5'000 Franken pro Person. Für betriebliche Standortbestimmungen galt ein etwas tieferes Kostendach. Budgetiert waren insgesamt 30 Mio. Franken, was einer Unterstützung von rund 6'000 Personen entspricht.

Gemäss Reporting gewährten die Kantone Finanzhilfen in der Höhe von ca. 2 Mio. Franken (entspricht Weiterbildungen von ca. 2'800 Arbeitnehmern in Kurzarbeit). Dazu reichten etwas mehr als 200 Unternehmen ein Unterstützungsgesuch ein und nur ein Gesuch eine betriebliche Standortbestimmung betraf. Am meisten Gesuche reichten die Kantone Zürich, Bern und Genf (zusammen rund 50% aller Gesuche) ein, wobei die Antragsquoten zwischen den Kantonen stark variieren. Begründet wurde dies unter anderem in Abhängigkeit der Wirtschaftsstruktur sowie des Anteils Unternehmen mit Kurzarbeit des betreffenden Kantons. Gemäss Reporting nahmen an den Weiterbildungen vorwiegend Kaderleute und Fachkräfte teil, geringqualifizierte Arbeitnehmende waren hingegen unterrepräsentiert.

Einschätzung der EFK: Auch diese Massnahme wurde nur geringfügig in Anspruch genommen und hat daher kaum eine spürbare Wirkung bei der Zielgruppe entfalten können. Die geringe Inanspruchnahme ist auch mit dem seit Beginn 2010 eingetretenen, kontinuierlichen Rückgang der betroffenen Betriebe bzw. Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in Kurzarbeit zu erklären.

Weiterbildung Energiebereich

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Weiterbildung Energiebereich	geplant ¹	15	--	15 ^a	→	--
	ausgegeben ²	9.7	--	3.7	6	5.3
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente ^a Massnahme geplant für 2010 und 2011						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Für den Aufbau und die Durchführung der Umschulungsangebote sowie die Erstellung der Kursunterlagen für die sogenannten Passarellenprogramme im Energiebereich sind Mittel von etwas weniger als 10 Mio. Franken aufgewendet worden (davon entfallen rund 80% auf die Deutschschweiz und 20% auf die französische Schweiz). Insgesamt profitierten rund 300 Personen in der Schweiz von diesen Programmen. Für die nicht vollständige Ausnützung der bewilligten Mittel von 15 Mio. Franken wurden folgende Gründe seitens des BFE genannt:

- Der Aufbau der Schulungsprogramme inkl. der benötigten Ressourcen und Infrastruktur kostete Zeit. Weitere Zeit wurde benötigt, um die Verbände für dieses Quereinsteiger-Programm zu sensibilisieren, Akzeptanz zu schaffen und entsprechende Schulungsprogramme zu definieren
- Die effektive Rekrutierung von Teilnehmenden konnte erst auf der Basis umsetzungsreifer, inhaltlich klar positionierter Schulungsangebote erfolgen
- Die erwartete Nachfrage von Seiten der Arbeitslosenvermittlung war weitgehend ausgeblieben

Die Angebote des Programms werden auch nach Auslaufen der dritten Stufe von Stabilisierungsmassnahmen kontinuierlich ausgebaut und das Programm soll daher im Rahmen der Energiestrategie 2050 des Bundes weitergeführt werden.

Einschätzung der EFK: Gemäss weiterführenden Angaben seitens des BFE handelte es sich in dieser Form und angesichts der Zielgruppe um ein Pionierprogramm, d.h. es lagen bislang keine Erfahrungswerte vor. Wie bei den anderen Arbeitsmarktprogrammen ist auch hier aufgrund der verbesserten Arbeitsmarktlage im Jahre 2010 und der langen Umsetzungszeit die Nachfrage nach diesen Programmen geringer als geplant ausgefallen, hatte jedoch eine klare zielgerichtete Zielgruppe.

Auslandpromotion/Exportplattformen

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Auslandpromotion/Exportplattformen	geplant ¹	25	--	25	→	--
	ausgegeben ²	25	--	23	2	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Gemäss Reporting wurden die bewilligten Mittel von 25 Mio. Franken in den Aufbau von drei Exportplattformen zur Stützung der Exportwirtschaft investiert (8 Mio. Franken für Cleantech, 4 Mio. Franken für Medtech sowie 5 Mio. Franken für Architektur/Design/Engineering). Die restlichen Mittel waren für die Mehrwertsteuer (2 Mio. Franken) sowie als Planungsreserve (6 Mio. Franken) reserviert.⁷² Die Plattformen sind seit Frühsommer 2010 operativ. Die Organisation und Überwachung der Aktivitäten ist Aufgabe der OSEC. Die Mittel des Bundes dienen dabei lediglich als Anschubfinanzierung. Im Rahmen einer durchgeführten Evaluation⁷³ wird die Arbeit der OSEC in der Periode 2008 bis Mitte 2010 als im Grundsatz zweckmässig und wirtschaftlich eingestuft.

Einschätzung der EFK: Die Massnahme kann insofern als zielgerichtet bewertet werden, da sie die von der Krise betroffene Exportbranche unterstützte. Inwiefern die Umsetzung der Massnahme innerhalb der dritten Stufe zeitgerecht erfolgte und die Massnahmen dadurch eine rasche konjunkturelle Wirkung im angedachten Sinne entfaltet haben, lässt sich nicht genau abschätzen.

Informations- und Kommunikationstechnologie IKT: SuisseID (Subventionierung und Realisierung)

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
IKT: SuisseID (Subventionierung und Realisierung)	geplant ¹	21	--	21	--	--
	ausgegeben ²	21	--	21	--	--
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Für die Weiterentwicklung der digitalen Signatur zur SuisseID wurden im September 2009 insgesamt 21 Mio. Franken bereitgestellt. Davon entfielen 4 Mio. Franken auf die Realisierung der SuisseID (Anschubfinanzierung) sowie 17 Mio. Franken auf die Absatzförderung (Subvention pro verkaufte SuisseID-Karte). Von den Mitteln für die Realisierung wurden 3.5 Mio. Franken für Projektmarketing und Projekt Office verwendet, die verbleibenden rund 0.5 Mio. Franken entfielen auf insgesamt 48 Anschubprojekte. Im Bereich der

⁷² Vgl. 10.5283 (Fragestunde): Exportplattformen der OSEC: Stand der Dinge und Aufteilung der 25 Mio. Franken.

⁷³ Ernst & Young (2010).



Kartensubvention wurde der Subventionsbeitrag auf 65 Franken pro Karte festgelegt (bei einem Verkaufspreis von 139 Franken pro Karte). Bis Ende 2010 wurden insgesamt 260'150 Karten bestellt und somit die zur Verfügung gestellten Mittel fast vollständig ausgeschöpft (16.91 Mio. Franken). Die genaue Zahl der verkauften Karten ist nicht bekannt. Sowohl die Förderung von Pionierprojekten wie auch die Kartensubvention verteilten sich proportional auf alle Regionen der Schweiz (lediglich der Kanton Tessin ist unterproportional abgedeckt).

Einschätzung der EFK: Der grösste Teil der Mittel wurde für eine Absatzförderung von SuisselD-Karten aufgewendet, welche auch zeitgerecht erfolgte. Investitionen in direkte Projekte bzw. nutzbare Applikationen mit möglicher konjunktureller Wirkung sind mit 0.5 Mio. Franken dagegen eher bescheiden ausgefallen.

E-Government

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
E-Government	geplant ¹	4	--	4	--	--
	ausgegeben ²	3.8	--	3.8	--	0.2
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input checked="" type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> ? keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Die obigen Beiträge des Bundes im Bereich E-Government verstanden sich als Anschubfinanzierung, welche zu einer schnelleren und koordinierteren Realisierung von priorisierten Projekten führen sollten, da die Finanzierung oftmals die Achillesferse derartiger Projekte bildet. Die für die Auswahl der Projekte und die Vergabe der finanziellen Mittel zuständige Geschäftsstelle E-Government Schweiz ermittelte förderungswürdige Projekte auf Basis eines umfassenden Kriterienkatalogs, wobei eine schnelle Umsetzung keine tragende Rolle spielte.⁷⁴ Die zugesprochenen Mittel in der Höhe von 4 Mio. Franken wurden gemäss Rechenschaftsbericht Ende 2010 nahezu (3.8 Mio. Franken) ausgeschöpft und somit ein Grossteil der Vorhaben realisiert.

Einschätzung der EFK: Da es sich vorliegend um kleinere und bereits geplante Projekte handelte, konnten diese auch relativ rasch umgesetzt werden. Wie zuvor bei der Förderung von Forschungsmassnahmen des SNF oder der IKT-Massnahmen ist aber die konjunkturpolitische Eignung dieser Massnahmen in Bezug auf eine rasche Umsetzbarkeit, Befristung und Reversibilität nicht abschliessend bestimmbar.

⁷⁴ Siehe www.egovernment.ch/ für weiterführende Informationen.

Vorgezogene Rückerstattung CO2-Abgabe

<i>(Alle Angaben in Mio. Franken)</i>		Total	Miteinsatz im Jahr			Noch offen
			2009	2010	2011	
Vorgezogene Rückerstattung CO2-Abgabe	geplant ¹	647	--	647	--	--
	ausgegeben ²	647	--	647	--	0
¹ Quelle: Bericht Postulat 08.3764 (Stufen 1 + 2), 09.3282 (Stufe 3) ² Quelle: Umfrage SECO Sept. 2011/Dokumente						
Zusätzlich / Vorgezogen		Schnelligkeit / Zeitgerecht		Zielgerichtet / Nachfrageeinbruch		
Legende: <input type="checkbox"/> ja <input type="checkbox"/> bedingt <input checked="" type="checkbox"/> nein <input type="checkbox"/> nicht beurteilbar <input type="checkbox"/> keine Angaben						

Beschreibung und letzter Stand der Umsetzung: Das Parlament hatte zur Stimulierung der Kaufkraft der privaten Haushalte und der Unternehmen zusätzlich eine vorgezogene Rückverteilung von CO2-Abgaben beschlossen (Die Erträge der CO2-Abgabe aus den Jahren 2009 und 2010 wären normalerweise erst in den Jahren darauf ausbezahlt worden). Nun wurde durch die vorgezogene Auszahlung – in Form von Abschlägen auf den Krankenkassenprämien für die privaten Haushalte – bereits im Jahr 2010 die Kaufkraft gestärkt. An die Wirtschaft flossen die Gelder aus der CO2-Abgabe im Juni 2010 zurück. Die Rückverteilung wird proportional zur AHV-Lohnsumme der Arbeitnehmenden bemessen und über die Ausgleichskassen abgewickelt.

Einschätzung der EFK: Die vorgezogene Rückerstattung der CO2-Abgabe konnte schnell umgesetzt werden und war zeitlich befristet. Zudem war die Massnahme auch vom Prinzip her zielgerichtet (private Haushalte und Unternehmungen). Ob allerdings dadurch eine tatsächliche Stärkung der Kaufkraft zur Ankurbelung der Binnenwirtschaft erreicht werden konnte, lässt sich aus den vorhandenen Informationen nicht abschätzen. Wichtig ist hier anzumerken, dass diese Massnahme einmalig war und nicht wiederholt werden kann.

4.4 Fazit zur Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen

Die nachstehende Abbildung 4 zeigt zusammenfassend die abgeflossenen Mittel des Bundes pro Stufe und Jahr. Eine detaillierte Tabelle mit den Angaben zu den einzelnen Massnahmen befindet sich in Anhang 5.

Abbildung 4: Mitteleinsatz des Bundes nach Jahr und Stufe (absolut und in %)

	Mitteleinsatz / Verpflichtung (Mio. Franken)						Mitteleinsatz/Verpflichtung (Prozent)				
	geplant	2009	2010	2011	09-11	Diff.	2009	2010	2011	Zeitraum	Diff.
Total Stufe 1	437	432	5	--	437		98.9	1.1	--	100	
Total Stufe 2	735.8	419.95	152.75	--	572.7	163.1	57.1	20.8	--	77.8	22.2
Total Stufe 3	944	--	701.5	12	713.5	230.5	--	74.3	1.3	75.6	24.4
Total Stufen 1 bis 3	2116.8	851.95	859.25	12	1723.2	393.6	40.2	40.6	0.6	81.4	18.6

Quelle: EFK

Die aus der *ersten Stufe* zur Verfügung stehenden Mittel wurden gemäss dem Reporting im Jahr 2009 nahezu vollständig (99%) ausgeschöpft. Da es bei den meisten Massnahmen um vorgezogene und somit bereits weit fortgeschrittene (bewilligte bzw. baureife) Projekte handelte, konnten diese ohne wesentliche Hemmnisse und Verzögerungen auch entsprechend rasch und plangemäss im Rezessionsjahr 2009 angegangen und umgesetzt werden.

Die Mittel der *zweiten Stufe* wurden zwar grösstenteils ebenfalls schon 2009 bewilligt, sie konnten aber nicht in gleicher Masse und wie gewünscht zeitgerecht eingesetzt und konjunkturell wirksam werden. Insgesamt konnten nur rund 57% der Bundesmittel der zweiten Stufe im Rezessionsjahr 2009 eingesetzt werden; die übrigen 43% wurden später oder gar nicht eingesetzt. Verzögerungen bei der Umsetzung innerhalb der zweiten Stufe ergaben sich mehrheitlich aufgrund Bewilligungsverfahren sowie Einsprachen bei baulichen Massnahmen der Strasseninfrastruktur. Gerade weil Grossvorhaben oft einen langen Planungsvorlauf und eine hohe Rekurswahrscheinlichkeit mit entsprechenden Folgen haben, sind kurzfristige Wachstumseffekte begrenzt. Es dürfte aber schwierig sein, die bestehenden Baubewilligungsverfahren im Krisenfall beschleunigen zu können (bspw. Verkürzung von Fristen, Verringerung der Anlaufstellen, Aufstockung Personal, Reduktion Anforderungskriterien Gesuche, erleichterte/erlassende Verfahren für bestimmte Bauprojektarten). Für die Jahre 2008 – 2010 ist zudem anzumerken, dass sich die Baubranche in der Schweiz zu keiner Zeit in einer eigentlichen Krise befand. Lediglich kleinere Bau- und Unterhaltsvorhaben, welche bereits baureif oder zumindest bewilligt waren, hatten daher gute Chancen auf eine rasche Umsetzung. Erschwerend zu den Bauverfahren kommt bei Fördermassnahmen etwa im Energiebereich hinzu, dass die Ausgestaltung der Förderkriterien und in der Folge die Bewältigung der Anträge und die anschliessende Selektion förderwürdiger Projekte zu zusätzlichen Verzögerungen in der Umsetzung der Projekte und letztlich der konjunkturell wichtigen Wirkungsentfaltung führen kann. Zudem spielen auch die regulären Fördersysteme und die Auslastung der Branche zentrale Rollen für eine Konjunkturstimulierung. Daher bleibt offen, ob und inwiefern derartige Konjunkturfördermassnahmen tatsächlich eine zusätzliche und kurzfristige Wirkung entfalten können und auch tatsächlich haben. Massnahmen im Bereich der Forschung sind ebenfalls in der Regel langfristig angelegt und rechtzeitige konjunkturell erwünschte Impulswirkungen sind daher nur bedingt zu erwarten. Wichtig in

Zusammenhang mit Forschungsförderungen stellen Aspekte der raschen Impulswirkung, Befristung und Reversibilität bzw. Vermeidung von dauerhaften Strukturerrichtungen und Ansprüchen dar, welche es auch zu berücksichtigen gilt.

Im Rahmen der *dritten Stufe* der Stabilisierungsmassnahmen konnte neben der vorgezogenen Rückerstattung der CO₂-Abgabe zur Stützung der Kaufkraft auch die Massnahmen im IKT- und Exportbereich weitgehend zeitgerecht umgesetzt werden. Die Rückerstattung der CO₂-Abgabe war mit Abstand die grösste Massnahme der dritten Stufe (647 Mio. Franken) und trug in hohem Masse zu einem bilanzmässig guten Ergebnis für diese Stufe bei. Ohne die CO₂-Abgabe gerechnet wäre der effektive Mitteleinsatz für die dritte Stufe bei nur gerade etwa 22% (anstelle 75%) und auch die Gesamtbilanz über alle drei Stufen wäre entsprechend nach unten zu korrigieren. Eine weitere Massnahme der dritten Stufe zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurde gar nicht erst ausgelöst, da die Arbeitslosenquote in der Schweiz 5% nicht erreichte. Aber auch die übrigen Arbeitsmarktmassnahmen wurden nur in geringem Masse beansprucht, da sich unter anderem die Konjunkturlage bereits im Jahre 2010 überraschend schnell verbesserte und andererseits die bestehenden Arbeitsmarktangebote (automatische Stabilisatoren) ihre volle Wirkung entfalten konnten. Als weitere Ursachen für die geringe Inanspruchnahme der Arbeitsmarktmassnahmen der dritten Stufe müssen die lange Umsetzungsdauer für neue Angebote sowie der hohe administrative Aufwand in Betracht gezogen werden. Ursprünglich sollten gemäss Botschaft maximal rund 28'000 Personen von den Arbeitsmarktmassnahmen der dritten Stufe profitieren können. Nach parlamentarischen Beratungen wurden die Fördermassnahmen gekürzt und waren noch für maximal 23'000 Personen ausgelegt. Effektiv haben aber „nur“ rund 3'500 Personen die Massnahmen des Bundes in Anspruch genommen. Ob letztlich die Ausrichtung und Ausgestaltung der zur bestehenden ALV subsidiäre Charakter der Massnahmen oder nur die geringe Arbeitslosenquote zu diesem Ergebnis geführt haben, lässt sich nicht abschliessend beurteilen. Die für die Umsetzung der Massnahmen der dritten Stufe budgetierten 350 Stellenprozente beim SECO wurden im Zuge von Vorbereitungsarbeiten und zur Kontrolle der Umsetzung beansprucht.

Über alle Stufen und über den Zeitraum 2009 bis 2011 hinweg betrachtet sind etwas mehr 80 Prozent der eingeplanten Bundesmittel für die Konjunkturstabilisierung abgeflossen, je hälftig auf die Jahre 2009 und 2010 verteilt (2011 waren es lediglich 0.6 Prozent). Interessant wäre es, wenn man genauere Angaben zu den Mittelabflüssen während der eigentlichen Krisenzeit hätte, jedoch bedingt dies eine umfassendere Datenerhebung und hängt nicht zuletzt von der Definition des Krisenzeitpunktes bzw. der Krisendauer ab.⁷⁵ Da die exakten Mittelabflüsse und Realisierungsstände nicht für alle Einzelmassnahmen und Jahr vorliegen, beinhalten die Berechnungen daher eine gewisse Unschärfe. Insbesondere muss an dieser Stelle nochmals betont werden, dass die Mittelabflüsse nicht gleichbedeutend sind mit dem jeweiligen Stand der Massnahmenumsetzung oder der Auslösung von konjunkturpolitisch erwünschten Wirkungen. Der Umstand, dass nur ein Teil der Mittel abgeflossen ist, legen denn auch die Grenzen der kurzfristigen Konjunkturbeeinflussung offen. Der Bundeshaushalt enthält nur wenige Aufgabengebiete, die sich für zeitgerechte und zielgerichtete diskretionäre Konjunkturmassnahmen eignen. Die Krise 2008 – 2010 zeigte, dass es schwierig ist, den Ausgabenplafonds gemäss

⁷⁵ In Deutschland sind gemäss einem Bericht des Bundesrechnungshofes (2010) nur etwas mehr als die Hälfte der bewilligten Mittel während des eigentlichen Krisenzeitpunktes abgeflossen.



Schuldenbremse auszufüllen, insbesondere wenn die Krise durch einen Rückgang der Exporte verursacht wird und sich die Binnenwirtschaft trotz hoher Unsicherheiten bei Krisenausbruch in einer noch vergleichsweise robusten Verfassung befand.

Die nachfolgende Abbildung zeigt rekapitulierend die nachträglichen Bewertungen „ex-post“ der Einzelmassnahmen im Überblick.

Abbildung 5: Bewertung „ex-post“ der Stabilisierungsmassnahmen

Stufe 1	Bewertung "ex-post"		
Massnahme	Zusätzlich / vorgezogen?	Zeitgerechte Umsetzung?	Zielgerichtet (Nachfrageeinbruch)?
Aufhebung der Kreditsperre	Green	Green	Yellow
Wohnraumförderung	Green	White with X	Yellow
Hochwasserschutz	Green	Yellow	Yellow
Unterhalt ziviler Bauten des Bundes	Green	Green	Yellow
Exportförderung	Green	Green	Green
Energetische Bausanierungen	Green	White with ?	Yellow
Stufe 2			
Stufe 2	Bewertung "ex-post"		
Massnahme	Zusätzlich / vorgezogen?	Zeitgerechte Umsetzung?	Zielgerichtet (Nachfrageeinbruch)?
Infrastruktur Strasse	Green	White with X	Yellow
Infrastruktur Schiene	Green	Green	Yellow
Neue Regionalpolitik	Green	Yellow	Yellow
Nationale Forschungsschwerpunkte/WTT	Green	Yellow	White
Investitionen im ETH-Bereich (HL-Rechner und Ausbildung)	Green	Green	White
KTI Innovationsförderung	Green	Yellow	White
Forschung Landwirtschaft und Katastrophenvorsorge	Green	Green	White
Umweltschutz	Green	Yellow	Yellow
Sanierung bestehender Bauten	Green	White with X	Yellow
Schweiz Tourismus	Green	Green	Green
Photovoltaikanlagen	Green	Yellow	Yellow
Förderung der Fernwärme	Green	Yellow	Yellow
Ersatz Elektroheizungen	Green	Yellow	Yellow
Stufe 3			
Stufe 3	Bewertung "ex-post"		
Massnahme	Zusätzlich / vorgezogen?	Zeitgerechte Umsetzung?	Zielgerichtet (Nachfrageeinbruch)?
Art. 1 StabG: Weiterbildung stellenloser AbgängerInnen	White	Yellow	White with X
Art. 2 StabG: Förderung Einstieg in Arbeitsmarkt	White	Yellow	White with X
Art. 3 StabG: Finanzhilfen für befristete Anstellungen	White	Yellow	White with X
Art. 4 StabG: Weiterbildung während Kurzarbeit	White	Yellow	White with X
Weiterbildung Energiebereich	Green	Yellow	Green
Auslandpromotion/Exportplattformen	Green	Yellow	Green
IKT (SuisselD und e-Gov)	Green	Green	White
Rückerstattung der CO2-Abgabe	Green	Green	Green
		Legende:	
		Green	(überwiegend) ja
		Yellow	bedingt
		White with X	(überwiegend) nein
		White	nicht beurteilbar
		White with ?	keine Angaben

Quelle: EFK

Die Ergebnisse zur *ersten Stufe* zeigen, dass im Grundsatz alle Massnahmen als zusätzlich bzw. als vorgezogene Massnahmen gewertet werden können und dieses Kriterium von allen betrachteten Massnahmen erfüllt wurde. In Bezug auf eine zeitgerechte Umsetzung erfüllten nur einzelne Massnahmen dieses Kriterium. Insbesondere die baulastigen Massnahmen erreichen hier nur die Bewertung bedingt. Zielgerichtet sind die meisten Massnahmen ebenfalls nur bedingt, da sie die Baubranche stützten, welche nie in eine Rezession geriet.

Bei der *zweiten Stufe* kann ein vergleichbares Ergebnis zur ersten Stufe gefunden werden. Auch hier bestand rund die Hälfte aus Baumassnahmen, welche teilweise zeitliche Verzögerungen aufwiesen und die inländische Baubranche und Zulieferbetriebe unterstützten. Im Bereich der Forschungsförderung konnte keine Beurteilung der konjunkturpolitischen Zielgerichtetheit vorgenommen werden.

Die *dritte Stufe* schliesslich zeigt, dass auch nicht alle Massnahmen als zusätzlich bzw. vorgezogen betrachtet werden konnten, insbesondere da einzelne gar nicht oder nur geringfügig zum Einsatz kamen. Eine zeitgerechte Umsetzung der Arbeitsmarktmassnahmen ist aufgrund verschiedener, bereits genannter Einflussfaktoren ebenfalls nur teilweise erreicht worden. Die Zielgerichtetheit der Arbeitsmarktmassnahmen muss nachträglich als unzureichend gewertet werden.

Generell muss festgehalten werden, dass bei der Konzipierung und Auswahl von geeigneten Konjunkturmassnahmen primär die sogenannten 3T-Kriterien *Zusätzlichkeit*, *Schnelligkeit*, und *Zielgerichtetheit* wesentliche konjunkturpolitische Voraussetzungen für eine rasche Umsetzung und hohe konjunkturelle Wirksamkeit darstellen. Die Analyse der EFK zeigt, dass das Kriterium *Zusätzlich* bzw. *Vorgezogen* bei den Massnahmen der drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen weitestgehend erfüllt werden konnte bzw. zwingend vorausgesetzt wurde. Aus den Analysen geht aber auch hervor, dass verschiedene Massnahmen nicht in genügender Masse rasch genug umgesetzt werden konnten. Das dritte Kriterium *Zielgerichtet* schliesslich erfüllten verschiedene Massnahmen ebenfalls nur bedingt, insbesondere angesichts des Anspruches, die Mitteleinsätze gezielt in von einem Nachfragerückgang betroffenen Bereichen (Nachfrageeinbruch im Exportsektor) zu bewerkstelligen. Wird dieses Kriterium, wie vom SECO vorgenommen, erweitert auf eine Stützung der inländischen, von der Krise besonders gefährdeten Sektoren und Bereichen, fällt die Bewertung etwas positiver aus.

Weitere, zentrale Kriterien bilden eine zeitliche Befristung von Konjunkturmassnahmen und die damit verbundene Reversibilität von Massnahmen. Hinsichtlich der Befristung kann gesagt werden, dass ein Grossteil der Massnahmen befristet war oder zumindest befristeten Charakter aufwies. In einzelnen Fällen, etwa bei Investitionsmassnahmen, sektorspezifischen Fördermassnahmen, Förderung der Forschung sowie bei Angeboten der Aus- und Weiterbildung muss deren Reversibilität genau beobachtet werden, da diese in erhöhtem Masse der Gefahr einer dauerhaften Strukturerrichtung unterliegen und in der Folge Marktverzerrungen drohen.

5 Antworten auf die vier Hauptfragen der Evaluation

Im Kapitel 1.2 wurden die Hauptfragestellungen erörtert. Diese werden nachstehend beantwortet.

Hauptfrage 1: Setzen die einzelnen Stufen sowie Einzelmassnahmen der Stabilisierungsmassnahmen dort an, wo Nutzen und Wirkung erwartungsgemäss am grössten sind?

Trotz einer guten binnenwirtschaftlicher Ausgangslage traf die globale Wirtschaftskrise leicht verzögert auch die Schweiz, insbesondere über einen Nachfrageeinbruch des Aussenhandels in zahlreichen exportorientierten Branchen. Die Stabilisierungsmassnahmen vermögen aber nur zu einem Teil auf diesen „Kern“ der Krise zu reagieren (bspw. Massnahmen im Bereich Tourismus, Auslandpromotion, Exportförderung sowie flankierende Massnahmen wie die befristete Ergänzung der Schweizerischen Exportrisikoversicherung SERV), stattdessen stützt ein Teil der Massnahmen die inländische Bauwirtschaft und zuliefernde Branchen (rund 40 Prozent der Konjunkturmassnahmen). Damit sollten alle Möglichkeiten ausgeschöpft werden, um ein allfälliges Übergreifen der Krise auf die Binnenwirtschaft zu dämpfen.

Die Vorgaben beim Bund durch die Schuldenbremse und der automatischen Stabilisatoren führten dazu, dass sich der Bund bei der Suche und der Auswahl möglicher diskretionärer Massnahmen auf erwartungsgemäss potentiell bewährte und wirksame konzentrieren konnte. Damit wurde auch sichergestellt, dass es sich bei den in Frage kommenden Massnahmen um grundsätzlich dringliche und geeignete Massnahmen handelte. Das SECO verwendete hierzu verschiedene Instrumente zur Abwägung potenzieller Vor- und Nachteile von einzelnen Konjunkturmassnahmen und stützte sich im Zuge dessen auch auf die Expertise und Rückmeldungen aus den einzelnen Verwaltungseinheiten. Im Ergebnis resultierte ein breiter, interdisziplinärer Ansatz von verschiedenen Konjunkturmassnahmen unter Berücksichtigung von Erfahrungswerten. Zudem wurden die Massnahmen einer kriterienbasierten Analyse unterzogen und auf diese Weise festgelegt, dass die Massnahmen potenziell wirksam sind. Eine Gewissheit darüber, ob und in welcher Form die ausgewählten Massnahmen dann in der Realität ihre Wirkungen entfalten, bestand aber auch im Rahmen der Krisenintervention 2008 – 2010 nicht.

So zeigt sich auch in der Nachbetrachtung, dass verschiedene Massnahmen bzw. Projekte der drei Stufen nicht plangemäss umgesetzt werden konnten. Die Massnahmen und Projekte der 1. Stufe wurden nahezu vollständig und zeitgerecht umgesetzt, d.h. noch während der Rezession im Jahre 2009. Demgegenüber wiesen verschiedene, insbesondere baulastige Massnahmen innerhalb der zweiten Stufe mit Vergabe- und Bauverfahren bereits früh Verzögerungen auf. Dies obschon es sich bei diesen Massnahmen ebenfalls um zuvor geplante Investitionen oder weit fortgeschrittene Projektplanungen handelte. Die Arbeitsmarktmassnahmen der dritten Stufe schliesslich kamen aufgrund der im Jahr 2010 bereits verbesserten Konjunkturlage gar nicht oder nur zum Teil zum Einsatz. Eine unerwartet rasche Konjunkturaufhellung sowie die verschiedene Verfahrensdauer bei einzelnen Massnahmen konnten zwar im Vorfeld erahnt werden, können aber letztlich nicht beeinflusst werden.

Hauptfrage 2: Erfolgte die Koordination bei der Schnürung und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen innerhalb des Bundes effizient und effektiv?

Wie die Analysen der EFK zeigen, erfolgten Schnürung und Umsetzung (hier im Sinne der Beschlussfassung durch den Bund und der Freisprache der finanziellen Mittel) der Stabilisierungsmassnahmen innert kurzer Zeit. Wenngleich die Krise die Wirtschaft der Schweiz erst verzögert traf, wurden erste entsprechende Massnahmen zur Eindämmung der Auswirkungen bereits Ende 2008 formuliert. Der Bund verfügte im Rahmen der Konzeption und Umsetzung der Konjunkturmassnahmen über eine Organisationsstruktur, in welcher Rollenteilung, Aufgaben, Zuständigkeiten und Kompetenzen geregelt waren. Der gesamte Prozess der Konzipierung unter Einbezug wichtiger Akteure aus Politik, Verwaltung und Wissenschaft endete mit einer den Umständen angepassten Krisenintervention. Einen zentralen Prozesspunkt mit hohem Koordinations- und somit Zeitbedarf betraf die Suche und Auswahl möglicher Massnahmen. Sowohl die Sammlung, Bewertung und Auswahl der Massnahmen erfolgten dabei unter hohem Zeitdruck. Die zuvor genannten Budgetrestriktionen durch die Schuldenbremse vereinfachten die Konzentration auf potenziell rasch umsetzbare Massnahmen. Die Auswahl der Massnahmen erfolgte zudem unter Anwendung verschiedener, kriterienbasierter Auswahlverfahren, Bedarfsanalysen sowie unter Einholung von bundesinternen sowie -externen Expertenmeinungen.

Auch in der Nachbetrachtung zeigt sich, dass in weiten Teilen das Vorgehen des Bundes auf breiter Basis akzeptiert war. Begünstigt wurde dies sicherlich auch dadurch, dass das SECO wie auch die EFV als jeweils federführende Ämter über gut eingespielte Kanäle und Kontakte innerhalb der Bundesverwaltung sowie zu externen Partnern verfügen, was eine rasche und lösungsorientierte Konzipierung der Stabilisierungsmassnahmen sicherlich vereinfachte.

Hauptfrage 3: Sind eine zweckmässige Verwendung der Bundesmittel, die Umsetzung der Projekte sowie der Ausstieg aus dem Konjunkturprogramm in genügendem Masse sichergestellt?

Das SECO hat im Zuge der Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen ein Kommunikationskonzept zum Monitoring der Massnahmenumsetzung in Form eines Reporting erstellt. Ausgehend von der Tatsache, dass die Umsetzung der Massnahmen eine gewisse Zeit in Anspruch nehmen würde, wurde ein halbjährliches Reporting über den Stand der Umsetzung für die Politik und die Öffentlichkeit etabliert. Darüber hinaus publizierte das SECO weiterführende Informationen rund um die Stabilisierungsmassnahmen auf einer speziell dafür eingerichteten Homepage (www.stabilisierung.ch). Das Reporting zu den Stabilisierungsmassnahmen wurde mit einem Schlussbericht durch das SECO abgeschlossen.

Anhand dieses Reporting zu den Stabilisierungsmassnahmen, welches den Mittelabfluss beim Bund als zentralen Indikator ausweist, kann zwar ansatzweise nachvollzogen werden, ob und in welchem Ausmass die Umsetzung der Massnahmen plangemäss erfolgte oder mit Verzögerungen zu rechnen ist. Der Mittelabfluss beim Bund als zentralen Indikator bildet aber nur einen Teilprozess der Umsetzungsprozesses ab. Er stellt daher einen relativ ungenauen Indikator dar, auf dessen Basis sich weder adäquate Informationen über den tatsächlichen Stand der Umsetzung noch die direkten und unmittelbaren beschäftigungs- und wertschöpfungswirksamen Wirkungen direkt ableiten lassen.

In Bezug auf den Ausstieg aus dem Konjunkturprogramm bzw. die Befristung und die Reversibilität von Konjunkturmassnahmen ist anzumerken, dass die meisten Massnahmen befristet waren oder befristeten Charakter aufweisen. Entsprechende Anzeichen und Folgen von Gefahren einer fehlenden Befristung und Reversibilität bei den Massnahmen in Form von Marktverzerrung und irreversibler Strukturerrichtung sind daher lediglich bei gewissen industriepolitischen Investitionen, Fördermassnahmen oder im Rahmen der Forschungsförderung denkbar, konkrete Hinweise oder gar Belege konnten aber keine gefunden werden.

Hauptfrage 4: Welche Bilanz und Lehren sind aus dem aktuellen Konjunkturprogramm zu ziehen?

Es kann festgehalten werden, dass der Bund mit den insgesamt drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen eine angemessene Antwort auf die ausserordentliche Konjunkturkrise gefunden hat. Dies ist auch vor dem Hintergrund der hohen Unsicherheit hinsichtlich der jüngsten Krise zu sehen: Die *stufenweise Krisenintervention* durch den Bund ist, wie bereits erwähnt, mitunter auch auf die stabile Verfassung der Binnenwirtschaft und bestehende gute Finanzlage des Bundes und der Kantone bei Krisenausbruch, die Einführung der Schuldenbremse sowie die bewährten Wirkungsbilanzen der automatischen Stabilisatoren zurück zu führen. Und nicht zuletzt dürften auch die Interventionen relevanter Institutionen wie die Schweizerische Nationalbank sowie die koordinierte Vorgehensweise im internationalen Umfeld zur Überwindung der Finanzkrise ihren Beitrag zur raschen Überwindung der Krise geführt haben. Dennoch bleiben die hohen Prognoserisiken und Unsicherheiten hinsichtlich einer Abschätzung der Dauer, Umfang und der Schwere einer Wirtschaftskrise als Basis für eine adäquate Konzeption und Umsetzung eines Konjunkturprogramms auch zukünftig bestehen.

Wirksame Konjunkturmassnahmen im Sinne der 3T-Kriterien und anderer Selektionsinstrumente können daher nur in geringen Masse im Vorfeld geplant bzw. vorbereitet werden; jedoch können die notwendigen und begünstigenden *Strukturen und Prozesse* beim Bund wie auch in Bezug auf die Vernetzung mit nachgelagerten Körperschaften für eine möglichst reibungslose und schnelle Konzeption und Umsetzung von Konjunkturmassnahmen laufend optimiert werden. Gemäss Angaben ist das SECO derzeit dabei, entsprechende Möglichkeiten der Optimierung zu prüfen.

Bewährt hat sich zudem die *regelbasierte Ausgestaltung* von Konjunkturmassnahmen wie der Massnahme zu den Finanzhilfen für befristete Anstellungen, die nur für einen ungünstigen Wirtschaftsverlauf vorgesehen war und erst im Falle einer Arbeitslosenquote über 5 Prozent aktiviert worden wäre. Dank dieser Regelbindung und der unerwartet raschen Konjunkturaufhellung ab dem Spätsommer 2009 mussten diese Finanzhilfen nicht eingesetzt werden. Die EFK ist der Ansicht, dass die solche Regelbindung von Konjunkturmassnahmen grundsätzlich geeignet ist, um Stimulierungsmassnahmen besser auf den tatsächlichen Wirtschaftsverlauf auszurichten und auf diese Weise eine optimale Wirkungsentfaltung zu ermöglichen. Daher sind bei der Konzipierung von zukünftigen Konjunkturmassnahmen – wo möglich und nützlich – vermehrt gezielte Regelbindungen vorzusehen.

Nicht zuletzt sind innerhalb der jüngsten Konzipierung und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen 2008 - 2010 auch verschiedene *Lehren aus vergangenen Kriseninterventionen* mit eingeflossen. Dies betrifft einerseits die Erkenntnis, dass Massnahmen politisch so schnell wie möglich beschlossen und umgesetzt werden müssen, damit die Wirkungen



rechtzeitig während der Rezession (antizyklisches Wirken) eintreten und nicht erst beim Wiederaufschwung (prozyklisches Wirken). Und andererseits kann auf Basis von Analysen der vergangenen Kriseninterventionen heute besser abgeschätzt werden, welche Massnahmen grundsätzlich geeigneter für kurzfristige Konjunkturstützungen sind und welche nicht. Das Wissen und Verständnis über die Wirksamkeit von (diskretionären) Massnahmen sowie über mögliche Nebeneffekte ist daher heute ungleich grösser als noch etwa vor 20 Jahren.

6 Schlussfolgerungen

Konjunkturkrisen und deren Intervention zeichnen sich durch komplexe, im jeweiligen Kontext stehende und auf die vorbestimmten Ziele ausgerichtete administrative und politische Interventionslogik aus. Entsprechend schwer ist es, allgemein gültige und für zukünftige Kriseninterventionen geeignete Massnahmen und Empfehlungen abzuleiten. Vor diesem Hintergrund verzichtet die EFK bewusst auf die Formulierung von Empfehlungen, verweist aber nachfolgend auf wesentliche Erkenntnisse aus der jüngsten Krisenintervention und auf mögliche Verbesserungsansätze, welche im Zuge zukünftiger Kriseninterventionen berücksichtigt werden können.

6.1 Die regelgebundene Konjunkturpolitik hat sich bewährt

In früheren Krisen waren die öffentlichen Gebietskörperschaften wiederholt gezwungen, im wirtschaftlichen Abschwung Sparprogramme zu starten, die oft die Effekte der automatischen Stabilisatoren durchkreuzten. So zeigte beispielsweise das Investitionsprogramm des Bundes in den 1990er-Jahren nicht die erhoffte Wirkung, weil die Staatsebenen u.a. unkoordiniert verhielten.

Während der Krise 2008 - 2010 waren hingegen keine Sparprogramme nötig, weil vor der Krise auf Bundesebene und in einigen Kantonen mit Schuldenbremsen geeignete Budgetregeln geschaffen worden waren. Es hat sich weiter gezeigt, dass die Schuldenbremse für den Krisenfall genügend Spielraum lässt. Vereinfachend war für die politische Diskussion auch, dass von Anfang an der finanzielle Umfang einer schuldenbremsen-konformen Intervention fest stand und dass die Unterscheidung zwischen konjunkturellem und strukturellem Defizit geklärt war. Schliesslich hat der Mechanismus des Ausgleichskontos auch übertriebenen Kompensationsängsten die Grundlage genommen, denn erst nach drei bis vier Jahren müssen die strukturellen Lücken geschlossen werden. Die Begrenzung der Ausgaben durch die Schuldenbremse vereinfachte darüber hinaus eine Beschränkung auf potentiell wirkungsvolle Massnahmen. Die regelgebundene Finanz- und Konjunkturpolitik hat sich damit auch während einer Rezessionsphase bewährt.

In der Krise 2008 – 2010 wurden die *Finanzhilfen für befristete Anstellungen bei Kantonen und Gemeinden* an die Bedingung geknüpft, dass die Arbeitslosenquote über 5% steigt. Die Gelder wurden schliesslich nicht freigegeben, da wegen der raschen Konjunkturaufhellung ab dem Spätsommer 2009 diese Bedingung nie erfüllt wurde. Diese Erfahrung lehrt, dass ein regelbasiertes Vorgehen zu einem angemesseneren Ergebnis führen kann als Ausgabenbeschlüsse, die für den weiteren Konjunkturverlauf blind sind. Es wäre deshalb für künftige Krisen sinnvoll, wenn die Verwaltung ein *Konzept mit geeigneten Indikatoren für die Regelbindung von typischen oder subsidiär einsetzbaren Konjunkturmassnahmen* vorbereitet. Damit könnte zukünftig bei fiskalischen Massnahmen rasch geprüft werden, ob sie indikatorbasiert ausgestaltet werden können. Bei der Auswahl von Massnahmen sollte in Zukunft wo immer möglich auch überlegt werden, ob deren Auslösung und Dimensionierung von geeigneten Konjunkturindikatoren abhängig gemacht werden kann. Geeignet sind Indikatoren, wenn sie genügend treffsicher und rechtzeitig anzeigen, ob eine in Frage stehende Massnahme erforderlich sein wird. Idealerweise sollten die gewählten Indikatoren insbesondere einen gewissen Vorlauf auf bspw. die Arbeitslosenquote oder andere zentrale Indikatoren aufweisen. Im Vordergrund am Beispiel der Arbeitsmarktmassnahmen sollten dabei gezielte Massnahmen stehen, welche subsidiär zu den regulären Arbeitsmarktmassnahmen stehen und nur im Falle einer

schwerwiegenden Krise mit ausserordentlichen Folgen die regulären Massnahmen ergänzen. Grössere Infrastrukturprojekte kommen für eine solche Regelbindung wegen ihres starren Ablaufs und Nicht-Rückgängigmachung zwar weniger in Frage, bei kleineren Projekten und Programmen hingegen ist sie prinzipiell denkbar.

6.2 Mangel an geeigneten Konjunkturmassnahmen im Bundeshaushalt

Der Bundeshaushalt ist primär ein Transferhaushalt. Er enthält deshalb wenige Investitionsmöglichkeiten, die sich wegen ihrer zügigen Realisierbarkeit und ihres Multiplikatoreffekts am besten als wirksame Konjunkturmassnahmen eignen würden. Die realen fiskalpolitischen Möglichkeiten zur Konjunkturbeeinflussung haben sich auch in der Krise 2008 – 2010 wieder als recht bescheiden entpuppt. Auch dem Vorziehen von grossen Infrastrukturprojekten und Bauvorhaben sind enge Grenzen gesetzt, da sie verfahrensintensiv sind und oft kaum neu terminiert werden können. Zudem ist zu bedenken, dass verschiedene Massnahmen des Konjunkturprogramms 2008 – 2010, insbesondere die vorgezogene CO₂-Abgabe oder die letztmalige allgemeine Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR), einmalige Interventionen darstellen und in zukünftigen Krisen nicht mehr einsetzbar sind.

Ein Mangel an geeigneten Konjunkturmassnahmen ist in besonderem Masse dann gegeben, wenn eine Rezession durch einen Nachfragerückgang für Exportgüter verursacht wird, wie dies in der Krise 2008 – 2010 der Fall war. Dagegen kann der Bund nur wenig tun. In einem solchen Fall enthält der Bundeshaushalt zu wenig konjunkturpolitisch geeignete, zielgerichtete und wirksame Massnahmen, um auch nur den von der Schuldenbremse vorgegebenen Rahmen für Zusatzausgaben auf eine sinnvolle Art vollständig auszuschöpfen und insbesondere Nachfrageimpulse für die Exportwirtschaft zu generieren.

6.3 Vorgehen in Stufen als geeignete Antwort auf hohe Unsicherheiten

Das Stufen-Konzept wurde vom Bundesrat bereits im November 2008 kommuniziert, als er die Massnahmen der ersten Stufe präsentierte. Ein etappiertes Vorgehen hatte angesichts der hohen Unsicherheit über die Schwere der Krise und ihren Verlauf den Vorteil, aufgrund des aktuellsten Informationsstandes über allfällige weitere Konjunkturmassnahmen beschliessen zu können oder bestehende Massnahmen anzupassen. Der Nachteil des etappierten Vorgehens besteht in einer möglichen Zeitverzögerung.

Der Bund ist nach Ansicht der EFK mit dem Vorgehen in Stufen insgesamt gesehen gut beraten gewesen, weil der Wirtschaftsausblick wegen der ausserordentlichen Finanz- und Wirtschaftskrise besonders unsicher war. Das stufenweise Vorgehen betrachtet die EFK als angemessene Reaktion auf die erwähnte hohe Unsicherheit, welche durch die jüngste Finanz- und Wirtschaftskrise geschaffen wurde und sich auch in der ungewöhnlich hohen Streubreite der Prognosen über Schwere und Dauer der Krise niederschlug. Inwiefern es angezeigt ist, auch in zukünftigen Krisensituationen in Etappen vorzugehen, kann an dieser Stelle nicht abschliessend beurteilt werden, da dies immer von der Art und der Schwere eines konjunkturellen Einbruchs abhängen wird.

6.4 Rasche Umsetzung als zentraler Faktor für hohe konjunkturpolitische Wirksamkeit

Eine rasche, zeitgerechte Umsetzung von Konjunkturmassnahmen stellt ein zentrales Kriterium für die Wirksamkeit der Massnahmen dar. Dies betrifft sowohl die politischen und administrativen Strukturen und Prozesse innerhalb des Bundes wie auch diejenigen der mit der Umsetzung der jeweiligen Massnahmen beauftragten Institutionen ausserhalb des Bundes (Kantone, Gemeinden, Unternehmen etc.). Von den insgesamt bewilligten zusätzlichen Mitteln des Bundes im Umfange von 2,1 Milliarden Franken wurden bis Ende 2011 1,7 Milliarden Franken verpflichtet, wobei im Rezessionsjahr 2009 lediglich Impulse von knapp 0,9 Milliarden Franken oder 0,17 Prozent des Bruttoinlandproduktes ausgelöst werden konnten.

Die Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen verlangt von den dafür vorbestimmten oder beauftragten Institutionen auf der einen Seite eine schnelle Koordinierung und Abwicklung trotz enger Fristen, auf der anderen Seite aber auch Sorgfalt, Transparenz und sachlich korrekte Entscheidungen. In erster Linie betrifft dies bauliche (Förder-)Massnahmen, welche für eine definitive Bewilligung zahlreiche und lange Verfahren durchlaufen müssen. Massnahmen und Projekte im Bereich der Forschungsförderung, welche entsprechende Fördermittel von Bund, Kantonen oder Gemeinden erhalten, unterstehen in der Regel ebenfalls langer formeller Prüfungs- und Bewilligungsverfahren. Fördermassnahmen im Bereich Forschung und Innovation sind in der Regel langfristig angelegt und daher mehr als wachstumspolitische Massnahmen zur Stärkung der Innovationskraft und Zukunftsfähigkeit des Werkplatzes Schweiz zu verstehen; solche Eingriffe sind aber auch aus industrie- und wettbewerbspolitischer Sicht mit Risiken verbunden, welche bedacht werden müssen. Sie eignen sich nur bedingt als Massnahmen zur Milderung von Konjunkturbrüchen.

Wie bereits erwähnt, konnten verschiedene Massnahmen bzw. Projekte nur verzögert umgesetzt werden. Neben den bereits erwähnten Bauprojekten mussten im Rahmen von bestimmten Massnahmen in einzelnen Fällen Projektanträge abgelehnt werden oder Projekte wurden gestoppt bzw. nachträglich zurückgezogen. In einzelnen Fällen muss daher auch davon ausgegangen werden, dass gewisse Massnahmen zu einem strategischen Verhalten seitens der Projektanten geführt hat. Ob überdies noch die Verfahrensdauer, die knappen Zeitfenster für Eingaben, die Förderkriterien, fehlende Ressourcen zur Bewältigung der Anfragen, dem fehlenden Wissen über die Fördermassnahme oder andere Gründe dazu geführt haben, hängt vom jeweiligen Massnahmentyp und sogar vom jeweiligen Projekt ab. D.h. bereits bei der Massnahmenauswahl in der Konzeptphase sollten die Modalitäten für einen möglichst raschen Vollzug (Straffung/Verschlinkung der Verfahren, einheitliche Vergabekriterien, aktive Öffentlichkeitsarbeit, Reduktion der Schnittstellen und Verkürzung der Fristen etc.) sowie die dafür notwendige Mittel und Ressourcen (Antragsbearbeitung etc.) berücksichtigt werden, welche auf diese Weise eine rasche und wirksame Umsetzung fördern.

Auf Basis der Reportings, weiterführenden Dokumenten und Aussagen von Interviewpartnern zu den Stabilisierungsmassnahmen haben sich u.a. folgende förderliche bzw. hindernde Faktoren herauskristallisiert, welche die Wahrscheinlichkeit einer raschen Umsetzung und somit bestmöglichen konjunkturpolitischen Wirkungsentfaltung erhöhen bzw. behindern können und letztlich den aus konjunkturpolitischer Sicht so wichtigen Umsetzungserfolg einer Massnahme mit determinieren.

Abbildung 6: Konjunkturmassnahmen: Förderliche und hemmende konjunkturpolitische Umsetzungsfaktoren

Förderliche Umsetzungsfaktoren	Hemmende Umsetzungsfaktoren
<ul style="list-style-type: none"> • Kleinere, lokale Massnahmen und Projekte • Vorgezogene und/oder bereits geplante Massnahmen und Projekte • Bauprojekte: Vorliegen einer Baubewilligung • Bedarf/Nachfrage bzw. Unterauslastung vorhanden (Anzeichen einer Rezession) • Gezielte und zeitnahe Öffentlichkeitsarbeit • Vorhandensein von Erfahrungswerten (insbesondere Förderprogramme) 	<ul style="list-style-type: none"> • Grosse Projekte • Lange Verfahrensdauer (Einsprachen und Fristen) • Viele Schnittstellen, dadurch hoher Koordinationsaufwand • Unzureichende oder kontraproduktive Anreize für Teilnahme • Erstmalige Massnahmen: zeitliche Verzögerungen beim Aufbau der Infrastruktur/hoher Ressourcenbedarf

6.5 Gesamtheit der Konjunkturmassnahmen kommunizieren

Auch die nachgelagerten Gebietskörperschaften in der Schweiz sind gesetzlich angehalten, eine adäquate Konjunkturpolitik zu betreiben. Die gesamten Konjunkturmassnahmen der Schweiz erstreckten sich daher nicht nur auf Massnahmen des Bundes, sondern auch die Kantone und Gemeinden sind zu berücksichtigen. Die Konjunkturmassnahmen der Kantone und Gemeinden waren in der Krise 2008 - 2010 beinahe doppelt so gross wie jene des Bundes. Die Konjunkturmassnahmen in der Schweiz wurden insbesondere während der Ankündigungsphase in ihrer Gesamtheit jedoch zu wenig kommuniziert. Angaben zu explizit motivierten Konjunkturprogrammen der Kantone und Gemeinden in Form etwa von Mindereinnahmen, Mehrausgaben, Fondseinlagen etc. sind nicht zuletzt auch für eine optimierte Konzeption der Konjunkturmassnahmen des Bundes von hoher Relevanz. 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 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 und Vertrauen leichtfertig verschenkt werden.

Dadurch fehlen auch wertvolle Informationen für angemessene (zeitnahe und nachträgliche) Analysen von Konjunkturmassnahmen. Dass der nicht zu unterschätzende Beitrag der Kantone und Gemeinden nicht aufgenommen wurde, stellt vor dem Hintergrund der psychologischen Signalwirkungen von Konjunkturmassnahmen eine verpasste Chance nach Ansicht der EFK dar. Der Bund sollte mit den Kantonen deshalb nach Wegen suchen, diese Wahrnehmungslücke mit geeigneten Kommunikationsmassnahmen zu verkleinern. Eine denkbare Lösung hierbei wäre

während der Konzeptionsphase, die beschlossenen Massnahmen von Bund und Kantonen auf einer gemeinsamen Homepage zusammenzustellen.

6.6 Systematisches Reporting und Abschlussbericht erleichtern Fortschrittmessung und Zielerreichung von Konjunkturmassnahmen

Das SECO hatte ein Reporting zur Information über die Stabilisierungsmassnahmen eingerichtet. Dadurch sollten alle interessierten Kreise über den Stand der Umsetzung der drei Stufen von Stabilisierungsmassnahmen informiert werden. Das Reporting des SECO zeigte dabei in erster Linie die Abflüsse von Bundesmitteln. Dieser Indikator besitzt aber nur eine beschränkte Aussagekraft in Bezug auf die tatsächliche Realisierung/Messung des Fortschritts einer Massnahme und auch die erwartete konjunkturstimulierende Wirksamkeit kann daraus nicht direkt abgeleitet werden. Konjunkturpolitische Wirkungen entfalten zahlreiche Massnahmen erst beim Erreichen bestimmter Meilensteine, etwa bei der verbindlichen Zusage von Krediten oder dem Abschluss von Werkverträgen und deren jeweiligen Zahlungsmodalitäten.

Bezüglich der Berichterstattung des Bundes zu den Stabilisierungsmassnahmen, insbesondere das eingerichtete Reporting zum Realisierungsstand der Massnahmen, verortet die EFK noch Verbesserungsmöglichkeiten. Sowohl das laufende Reporting wie auch das Abschlussreporting offenbaren in der aktuellen Ausgestaltung eine grosse Streubreite an gelieferten bzw. verfügbaren Informationen zu den Massnahmen. Während über einzelne Massnahmen zahlreiche detaillierte Informationen vorliegen, zum Teil auch mit Begründungen und Verbesserungsvorschlägen, sind für andere Massnahmen nur jeweils globale Angaben wie der geschätzte Mittelabfluss vorhanden. Aus konjunkturpolitischer Sicht wären aber Performance-Indikatoren wie beispielsweise Startdatum einer Massnahme/Projekt, das Datum von Vertragsabschlüssen, Rechnungen, die Höhe der verpflichteten Mitteln, der jeweilige Status einer Massnahme (Massnahme geprüft und bewilligt, Stand erfolgter Zahlungen, Abschluss der Massnahme, in Realisierung etc.), das finanzielle Volumen sowie das Investitionsvolumen hilfreich, da diese Informationen zur besseren Abschätzung und Beurteilung von direkt beschäftigungs- und wertschöpfungswirksamen Folgen herangezogen werden können.

Die Frequenz der Berichterstattungen spielt ebenfalls eine wichtige Rolle beim Monitoring von Konjunkturmassnahmen und sollte, mit vertretbarem Aufwand, in zukünftigen Situationen systematisch angegangen werden. Ein Monitoring bei zukünftigen Kriseninterventionen sollte gemäss Ansicht der EFK zumindest um die oben genannten Aspekte ergänzt werden.

Anhang 1 : Rechtliche Grundlagen und parlamentarische Vorstösse

Bundesverfassung (BV), SR 101

Bundesgesetz vom 7. Oktober 2005 über den eidgenössischen Finanzhaushalt (Finanzhaushaltgesetz, FHG), SR 611.0

Bundesgesetz über die Sperrung und die Freigabe von Krediten im Voranschlag der Schweizerischen Eidgenossenschaft (Kreditsperrungsgesetz, KSG) vom 13. Dezember 2002, SR 611.1

Bundesgesetz vom 25. September 2009 über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft (Stand am 1. Januar 2010), SR 951.91

Bundesgesetz über Finanzhilfen und Abgeltungen (Subventionsgesetz, SuG), SR 616.1

Verordnungen zur Einführung der CO₂-Abgabe und Botschaft über die Genehmigung des Abgabesatzes, SR 641.71 und SR 641.721

Verordnung des EVD über die letztmalige allgemeine Freigabe der Arbeitsbeschaffungsreserven, SR 823.331.2

Parlamentarische Vorstösse

Motion 08.3672, Louis Schelbert vom 03.08.2008: Finanzkrise bekämpfen. Stärkung der realen Wirtschaft.

Postulat 08.3764, Kommission für Wirtschaft und Abgaben NR vom 24.11.2008: Wirtschaftslage der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen.

Postulat 08.3768, Claude Hêche vom 01.12.2008: Stabilisierungsmassnahmen. Zweites Paket. Einbezug weiterer Akteure, insbesondere der Kantone und Städte.

Motion 08.3941, Therese Frösch vom 19.12.2008: Für eine schnelle, kraftvolle und zielgerichtete Konjunkturpolitik.

Motion 08.4029, Susanne Leutenegger Oberholzer vom 19.12.2008: Stützung der Konjunktur zur Verhinderung einer Rezession.

Motion 08.4043, Eugen David vom 19.12.2008: Stärkung von Arbeitsplätzen, KMU, Exportwirtschaft und Kaufkraft.

Motion 09.3001, Kommission für Verkehr und Fernmeldewesen SR vom 13.01.2009: Konjunkturstützende Massnahmen.

Postulat 09.3004, Kommission für Wissenschaft, Bildung und Kultur SR vom 15.01.2009: Forschung und Innovation zur Bekämpfung des Konjunkturrückganges.

Postulat 09.3149, Hans Widmer vom 18.03.2009: Rezession und regionale Disparitäten.

Motion 09.3207, This Jenny vom 19.03.2009: Konjunkturmassnahmen zugunsten von Schweizer KMU.

Postulat 09.3282, Jean-Pierre Grin vom 20.03.2009: Stabilisierungsmassnahmen. Finanzielle Folgen für die Kantone.

Postulat 09.3297, Grüne Fraktion, Sprecherin Franziska Teuscher vom 20.3.2009: Auswirkungen des Konjunkturprogramms aus Gender-Sicht.

Motion 09.3436, Erich von Siebenthal vom 30.04.2009: Sicherstellung von positiven Umwelteffekten bei der Umsetzung der Konjunkturpakete.

Motion 09.3756, Sozialdemokratische Fraktion vom 09.09.2009: Finanzplan 2011-2013. Erhöhung des Höchstbetrags der Gesamtausgaben im Rahmen der Schuldenbremse und Verzicht auf ein neues Sanierungspaket des Bundes.

Interpellation 09.4303, Sozialdemokratische Fraktion (Sprecherin Susanne Leutenegger Oberholzer) vom 11.12.2009: Steigende Arbeitslosigkeit. Was tut der Bundesrat?

Fragestunde 10.5283, Christian Lüscher vom 14.06.2010: Exportplattformen der Osec: Stand der Dinge und Aufteilung der 25 Mio. Franken.

Anhang 2 : Bibliografie

- Brügelmann, R. (2010). Die Wirkung von Konjunkturprogrammen. Trends, 4/2010.
- Bundesrat (2011): Bericht zur Aussenwirtschaftspolitik 2010 und Botschaften zu Wirtschaftsvereinbarungen sowie Bericht über zolltarifarisches Massnahmen im Jahr 2010, vom 12. Januar 2011.
- Bundesrat (2009a). Stabilisierungsmassnahmen: Finanzielle Folgen für die Kantone. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 09.3282.
- Bundesrat (2009b). Wirtschaftslage in der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen. Bericht des Bundesrates in Erfüllung Postulat 08.3764.
- Bundesrat (2009c). Botschaft über die 2. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen: Nachtrag Ia zum Voranschlag 2009 und weitere Massnahmen vom 11. Februar 2009 (09.013).
- Bundesrat (2009d). Botschaft zu einem Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen im Bereich des Arbeitsmarkts und der Informations- und Kommunikationstechnologien (3. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen) vom 10. August 2009 (09.062).
- Bundesrat (2009e). Botschaft über den Nachtrag II zum Voranschlag 2009 vom 30. September 2009 (09.042).
- Bundesrat (2006). Botschaft zur Teilrevision des Finanzhaushaltsgesetzes vom 8. Dezember 2006 (06.101).
- Bundesrechnungshof (2010). Bemerkungen des Bundesrechnungshofes 2010 zur Haushalts- und Wirtschaftsführung des Bundes. Weitere Prüfungsergebnisse. Publikation vom 12. April 2010.
- E-Government (2010): Paket E-Government der dritten Stufe konjunktureller Stabilisierungsmassnahmen (Stabi3eGov), Projektabschlussbericht per 31. Dezember 2010
- Eidg. Finanzdepartement EFD (2008). Klimabezogene Massnahmen im Gebäudebereich.
- Eidg. Finanzkontrolle EFK (2010). Das Konjunkturprogramm des Bundes: Konzeption und Umsetzung der Stabilisierungsmassnahmen. Reg.-Nr. 1.10358.704.00247.02.
- Eidg. Finanzverwaltung EFV (2011). Strukturelle und konjunkturelle Defizite der Kantone, Gemeinden und öffentlichen Sozialversicherungen (1990-2009).
- Eidg. Finanzverwaltung EFV (2009). Politique conjoncturelle de la Confédération. Working Paper Nr. 11 des Ökonomenteams der EFV.
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement / SECO: Zwischenbewertung Neue Regionalpolitik (NRP) des SECO, Standortbestimmung 2010 und Folgerungen für die Umsetzungsperiode 2012 – 2015, 19.1.2011.
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement / SECO: Mesures de Stabilisation NPR: Etat de mise en oeuvre selon les rapports semestriels du 31.10.2010, 25.11.2010
- Eidg. Volkswirtschaftsdepartement / SECO: Auswertung der Umfrage bei den kantonalen Fachstellen für Regionalpolitik im Rahmen der Zwischenbewertung NRP 2010, 1.12.2010

- Ernst & Young (2010): Schlussbericht Evaluation Leistungsvereinbarungen ‚Exportförderung‘ und ‚Information Unternehmensstandort Schweiz‘ 2008 – 2011, vom 22. September 2010.
- Frey (2007), Die Finanzpolitik des Bundes seit 1960. Bericht im Auftrag der Kommission für Konjunkturfragen. Basel: CREMA.
- IMF (2008). Fiscal policy as a countercyclical tool. World Economic Outlook, Chap. 5.
- IMF (2009). From recession to recovery. How soon and how strong? World Economic Outlook, Chap. 3.
- INFRAS (2010). Globalbeiträge an die Kantone nach Art. 15 EnG. Wirkungsanalyse kantonaler Förderprogramme. Studie im Auftrag von energieschweiz.
- Kirchgässner, G. (2010). Möglichkeiten der Konjunktursteuerung: Grundsätzliche Überlegungen für die Schweiz. Discussion Paper Nr. 2010-13, Universität St.Gallen.
- OECD (2009). The Effectiveness and Scope of Fiscal Stimulus. Interim Economic Outlook (March 2009).
- Schaltegger & Weder (2010). Fiskalpolitik als antizyklisches Instrument? Eine Betrachtung der Schweiz. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, 11(2), 146-177.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2010a): Stabilisierungsmassnahmen: Übersicht zum Umsetzungsstand der ersten und zweiten Stufe per Ende 2009.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2010b): Stabilisierungsmassnahmen: Übersicht zum Umsetzungsstand per Sommer 2010, S. 1.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2009). Die konjunkturpolitisch motivierte Finanzpolitik des Bundes seit 1975. In: Die Volkswirtschaft, 3-2009, S. 26-30.
- Staatssekretariat für Wirtschaft SECO (2001). Investitionsprogramm 1997. Schlussbericht des SECO über die besonderen Massnahmen zur Substanzerhaltung der öffentlichen Infrastruktur und zur Förderung privater Investitionen im Energiebereich.
- Thiemann, A. & Nussbaumer, Th. (2009). Förderprogramm Fernwärme. Schlussbericht zum Abschluss der Gesuchs-Einreichung. Studie im Auftrag des Bundesamtes für Energie.

Pressemitteilungen und Berichterstattungen des Bundes (Auswahl)

- BAFU: Das Gebäudeprogramm zieht eine erste Bilanz: 14'000 Gesuche eingegangen
- BFE: Erfolgsbilanz für Stabilisierungsprogramm: 46 Fernwärmenetze mit erneuerbarer Energie gehen in Betrieb
- BFE: Kantonale Energie-Förderprogramme: Mehr Wirkung dank Stabilisierungsprogrammen von Bund und Kantonen
- EFD: Fact Sheet: Stabilisierungsmassnahmen - Vorgehen des Bundesrats.
- SECO: Stabilisierungsmassnahmen: Übersicht zum Umsetzungsstand per Sommer 2010, September 2010
- SECO: Stabilisierungsmassnahmen: Übersicht zum Umsetzungsstand der ersten und zweiten Stufe per Ende 2009, 26. Februar 2009
- SECO: STABILO: Jahresbericht Artikel 1 – 5 StabG (1. Januar – 31. Dezember 2010)
- SECO: Zusätzliche Forschungsmittel im Innovationsbereich, 23.3.2009
- SIF: IWF-Länderexamen: Die Schweiz hat die Krise gut gemeistert
- OSEC: Stabilisierungsmassnahmen zeigen erste Erfolge (01.10.2010).
- WAK-S: Ja zum dritten Konjunkturpaket.

Tagespresse (Auswahl)

- NZZ (12.02.2012): Kritik an energetischer Förderung mit der Giesskanne.
- Wirtschaftswoche (11.01.2011): Die Bilanz der Konjunkturpakete.
- NZZ (21.10.2010): Konjunkturprogramm mit Tücken.
- Handelszeitung (13.10.2010). Wohnungen stützen die Baukonjunktur.
- Basler Zeitung (10.08.2010): Die Ohnmacht der Finanzminister.
- Tages-Anzeiger (23.03.2010). Gute Noten für Schweizer Krisenbewältigung.
- Basler Zeitung (17.02.2010): Die Schweiz war bei den Konjunkturprogrammen eine Trittbrettfahrerin.
- Basler Zeitung (17.02.2010): Erst jammern, dann brillieren.
- Basler Zeitung (16.12.2009): Gesamtwirkung von über 15 Milliarden Franken.
- NZZ (14.11.2008): Parteichefs unterstützen Konjunktur-Massnahmen.
- Le Temps (12.10.2009): Des paquets conjoncturels efficaces?
- NZZ (14.09.2009): Drittes Konjunkturpaket arg zerzaust.
- 20 Minuten (11.08.2009): Der Baubranche geht's zu gut – der Bund zahlt trotzdem.
- Der Bund (11.08.2009): Die lieben Annahmen.
- NZZ (16.06.2009): Enger Spielraum für weitere Konjunkturprogramme.
- Le Temps (08.06.2009): Plusieurs millions octroyés par les programmes conjoncturels restent en rade.
- NZZ (14.11.2008): Parteichefs unterstützen Konjunktur-Massnahmen.

Beiträge der Verwaltungseinheiten für den Evaluationsbericht des SECO

- ASTRA: zum Stand der Strasseninfrastruktur-Projekte, 9.9.2011
- BAV: zu den Massnahmen der SBB und der Privatbahnen, 4.8.2011
- BFE: zur Ausbildungsaktion im Energiebereich, 14.10.2010, aufdatiert 21.7.2011, mit Übersicht Projekte – Teilnehmer – Finanzen per 30. Juni 2011
- BFE: zur Ausbildungsaktion im Energiebereich, 29.8.2011
- BFE: zum Förderprogramm *Ersatz Elektroheizungen*, undatiert
- BFE: zum Förderprogramm *Fernwärme*, undatiert
- BWO: zu den Massnahmen im Bereich der Wohnraumförderung, 31.8.2011
- EFV: zu den Massnahmen der Kantone und Gemeinden, 19.08.2011
- KTI: Aktionslinien der KTI im Stabilisierungspaket 2, undatiert
- SECO: Berichtsbeitrag DSES zu den Massnahmen für den Export, undatiert
- SECO: Berichtsbeitrag DSKU zu IKT / Weiterentwicklung und Subventionierung SuisseID, undatiert
- SECO: Berichtsbeitrag DSTO zu den Massnahmen für den Tourismus, 5.8.2011
- SECO: Berichtsbeitrag zu den Massnahmen der Regionalpolitik, 9.9.2011
- SECO: Berichtsbeitrag TCIK zu den Arbeitsmarktmassnahmen
- Swissgrid: zu den Fördermassnahmen für die Photovoltaik, 2.9.2011

Webseiten (Auswahl)

<http://www.seco.admin.ch/stabilisierungsmassnahmen/index.html?lang=de>

http://www.efv.admin.ch/d/dokumentation/downloads/themen/wirtschaft/oekonomenteam/Working_Paper_11_internet.pdf

<http://www.efv.admin.ch/d/themen/bundesfinanzen/nachtragskredit/index.php>

<http://www.gtai.de/DE/Content/Standardbeitrag/chancen-in-der-krise.html>

<http://www.stabilisierungsmassnahmen.ch>

Anhang 3 : Ansprech- und Interviewpartner

Stand: Februar 2012

Brunetti	Aymo	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Leiter Direktion für Wirtschaftspolitik (DP)
Aeberhardt	Werner	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Ressortleiter Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik (DPAS)
Keller	Daniel	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Stellvertretender Ressortleiter/wiss. Mitarbeiter Integration/Koordination (TCIK)
Bonanomi	Andrea	Staatssekretariat für Wirtschaft SECO	Wiss. Mitarbeiterin Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik (DPAS)
Schwaar	Karl	Eidgenössische Finanzverwaltung EFV	Stellvertretender Direktor EFV, Leiter Ausgabenpolitik (AP)
Beljean	Tobias	Eidgenössische Finanzverwaltung EFV	Vizedirektor EFV, Leiter Abteilung Finanzpolitik, Finanzausgleich, Finanzstatistik
Fischer	Roland	Eidgenössische Finanzverwaltung EFV	Stellvertreter Abteilung Finanzpolitik, Finanzausgleich, Finanzstatistik, Sektionsleiter Finanzstatistik
Binggeli	Daniel	Bundesamt für Energie BFE	Fachspezialist Erneuerbare Energien
Brunner	Daniel	Bundesamt für Energie BFE	Fachspezialist EnergieSchweiz
Perrin	Sophie	Bundesamt für Energie BFE	Fachspezialistin Evaluation
Kirchgässner	Gebhard	Volkswirtschaftliche Abteilung Universität St.Gallen VWA-HSG	Professor für Volkswirtschaftslehre und Ökonometrie, Schweizerisches Institut für Aussenwirtschaft und Angewandte Wirtschaftsforschung

Anhang 4 : Abkürzungsverzeichnis

ABR	Arbeitsbeschaffungsreserven
ALV	Arbeitslosenversicherung
AVIG	Arbeitslosenversicherungsgesetz
BAV	Bundesamt für Verkehr
BIP	Bruttoinlandprodukt
BV	Bundesverfassung
EVD	Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement
FdK	Finanzdirektorenkonferenz
FHG	Finanzhaushaltgesetz
GS	Generalsekretariat
IKT	Informations- und Kommunikationstechnologien
IMF	International Monetary Fund / Internationaler Währungsfonds
KdK	Kantonsdirektorenkonferenz
KOF	Konjunkturforschungsstelle der Eidgenössischen Technischen Hochschule Zürich
KTI	Förderagentur für Innovation
NZZ	Neue Zürcher Zeitung
OECD	Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung
OSEC	Kompetenzzentrum der Schweizer Aussenwirtschaftsförderung
SECO	Staatssekretariat für Wirtschaft
SERV	Schweizerische Exportrisikoversicherung
SIF	Staatssekretariat für internationale Finanzfragen
SNB	Schweizerische Nationalbank
StabG	Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen in den Bereichen des Arbeitsmarkts, der Informations- und Kommunikationstechnologien sowie der Kaufkraft
SuG	Subventionsgesetz
VDK	Volkswirtschaftsdirektorenkonferenz
VWA-HSG	Volkswirtschaftliche Abteilung der Universität St.Gallen



Anhang 5 : Einsatz der Bundesmittel bei den Stabilisierungsmassnahmen

Massnahme	Mittelleinsatz / Verpflichtung (Mio. Franken)					Mittelleinsatz/Verpflichtung (Prozent)					
	geplant	2009	2010	2011	09-11	Diff.	2009	2010	2011	09-11	Diff.
Aufhebung der Kreditsperre	205	205	0	--	205		100	--	--	100	
Wohnraumförderung	50	50	0	--	50		100	--	--	100	
Hochwasserschutz	66	66	0	--	66		100	--	--	100	
Unterhalt ziviler Bauten des Bundes	20	20	0	--	20		100	--	--	100	
Exportförderung	10	5	5	--	10		50	50	--	100	
Energetische Bausanierungen	86	86	0	--	86		100	--	--	100	
Total Stufe 1	437	432	5	--	437		98.9	1.1	--	100	
Infrastruktur Strasse	158	15	31	--	46	112	9.5	19.6	--	29.1	70.9
Infrastruktur Schiene	252	252	0	--	252		100	--	--	100	
Neue Regionalpolitik	100	30	37.5	--	67.5	32.5	30	37.5	--	67.5	32.5
Nationale Forschungsschwerpunkte/WTT	10	10	0	--	10		100	--	--	100	
Investitionen ETH-Bereich / Hochleistungsrechner	16.5	10	0	--	10	6.5	60.6	--	--	60.6	39.4
KTI Innovationsförderung*	21.5	10.75	10.75	--	21.5		50	50	--	100	
Forschung Landwirtschaft und Katastrophenvorsorge	2.8	2.8	0	--	2.8		100	--	--	100	
Umweltschutz	26	15	11	--	26		57.7	42.3	--	100	
Sanierung bestehender Bauten	52	12	40	--	52		23.1	76.9	--	100	
Schweiz Tourismus	12	12	0	--	12		100	--	--	100	
Photovoltaikanlagen	20	12.5	0	--	12.5	7.5	62.5	--	--	62.5	37.5
Förderung der Fernwärme	55	29.5	22.5	--	52	3	53.6	40.9	--	94.5	5.5
Ersatz Elektroheizungen	10	8.4	0	--	8.4	1.6	84.0	--	--	84.0	16
Total Stufe 2	735.8	419.95	152.75	--	572.7	163.1	57.1	20.8	--	77.8	22.2
Art. 1 StabG: Weiterbildung stellenloser AbgängerInnen	40	--	1	2.4	3.4	36.6	--	2.5	6.0	8.5	91.5
Art. 2 StabG: Förderung Einstieg in Arbeitsmarkt	12	--	0.7	0.9	1.6	10.4	--	5.8	7.5	13.3	86.7
Art. 3 StabG: Finanzhilfen für befristete Anstellungen	150	--	0	0	0	150	--	--	--	--	
Art. 4 StabG: Weiterbildung während Kurzarbeit	30	--	1.3	0.7	2	28	--	4.3	2.3	6.7	93.3
Weiterbildung Energiebereich	15	--	3.7	6	9.7	5.3	--	24.7	40	64.7	35.3
Auslandpromotion/Exportplattformen	25	--	23	2	25		--	92	8	100	
IKT (SuisseID und e-Gov)	25	--	24.8		24.8	0.2	--	99.2		99.2	0.8
Rückerstattung der CO2-Abgabe	647	--	647		647		--	100		100	
Total Stufe 3	944	--	701.5	12	713.5	230.5	--	74.3	1.3	75.6	24.4
Total Stufen 1 bis 3	2116.8	851.95	859.25	12	1723.2	393.6	40.2	40.6	0.6	81.4	18.6

Legende:

* keine näheren Angaben vorhanden, Betrag wurde jeweils hälftig auf 2009 und 2010 gebucht

-- keine Mittelverwendung geplant/vorgesehen

Anhang 6 : Ablaufprotokoll

Datum	Akteur	Aktion
08.10.08	Seco	Konjunktur-Update durch <i>Ressort Konjunktur</i> / Sitzung zur Verschlechterung der Wirtschaftslage (Massnahmenpaket)
17.10.08	Seco	Erste Stufe, Terminplan <i>Aussprachepapier Bundesrat zur aktuellen Wirtschaftslage</i> : Aussprache in der Geschäftsleitung
23.10.08	Parlament	Finanzkommission Nationalrat Hearing Konjunktur (auch mit Vertreter der SNB)
31.10.08	Seco	Erste Stufe: Abgabe des Aussprachepapiers an Departementsleitung
31.10.08	Parlament	WAK-Ständerat Hearing und Diskussion zur Finanzmarktkrise
05.11.08	SECO+Verwaltung	Erste Stufe: Einleitung Mitbericht
10.11.08	SECO+Verwaltung	Besprechung mit EFV
12.11.08	Bundesrat	Bundesrat beschliesst die erste Stufe der Stabilisierungsmassnahmen sowie das weitere Vorgehen
02.12.08	SECO+Verwaltung	Besprechung 2. Stufe der Stabilisierungsmassnahmen mit EFV
02.12.08	SECO+Verwaltung	Umfrageschreiben des SECO für geeignete Projekte der zweiten Stufe.
05.12.08	Bundesrat	Bundesrat nimmt das Postulat der WAK 08.3764 " <i>Wirtschaftslage der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen</i> " vom 24.11.08 an.
05.12.08	Kantone	FkF-Plenarversammlung: die Eidg. Finanzverwaltung kündigt an, im Januar 2009 eine kurze Umfrage bei den Kantonen über deren konjunkturpolitischen Massnahmen durchzuführen
11.12.08	SECO+Verwaltung	Sitzung der Expertengruppe Konjunkturprognose
12.12.08	Bundesrat	Bundesrat beschliesst, die gesamten Arbeitsbeschaffungsreserven (ABR) der Privatwirtschaft in der Höhe von 550 Millionen Franken ab 1. Januar 2009
16.12.08	Parlament	Medienkonferenz Konjunktur
18.12.08	Parlament	Kommission für Wirtschaftspolitik
31.12.08	SECO+Verwaltung	Stufe 2: Ende der bundesinternen Vernehmlassung
01.01.09	SECO+Verwaltung	Stufe 3: Erster Entwurf liegt vor
08.01.09	Wissenschaft	Gespräch des SECO mit Fachexperten (3 Professoren)
12.01.09	Bundesrat	Departementsleitung - Entscheid über die Massnahmen der Stufe 2
12.01.09	EFV	Erste Umfrage bei Kantonen, Städten zu deren konjunkturpolitischen Massnahmen
14.01.09	SECO+Verwaltung	Besprechung zur Stufe 2 mit EFV

Datum	Akteur	Aktion/Beschluss
16.01.09	SECO+Verwaltung	Stufe 3: Fragebogen sind von BW und Aussenstellen zurück / Treffen der Interdepartementalen Arbeitsgruppe Konjunktur
19.01.09	SECO+Verwaltung	Interviews des SECO bei den Ämtern zur Bereinigung und Priorisierung der Anträge aus der bundesinternen Vernehmlassung, 19. - 23.1.2009
28.01.09	SECO+Verwaltung	SECO / EFV: Sitzung IDA Konjunktur und IDA Schuldenbremse über die kommende Botschaft zur 2. Stufe.
10.02.09	Parlament	WAK-Nationalrat zur Finanzmarktkrise
11.02.09	Bundesrat	Bundesrat beschliesst die zweite Stufe der Stabilisierungsmassnahmen
12.02.09	Parlament	Sitzung der Kommission für Wirtschaft
16.02.09	Parlament	Sitzung der Finanzkommission des Ständerats zur Botschaft für die zweite Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen (mit der Vorsteherin des EVD)
09.03.09	Parlament	Ausserordentliche Session zu den Folgen der Finanzkrise und Konjunkturmassnahmen: NR
09.03.09	Wissenschaft	Konjunkturaussichten: Die Frühjahrsprognosen aller Institute werden stark nach unten korrigiert.
11.03.09	Parlament	Ausserordentliche Session zu den Folgen der Finanzkrise und Konjunkturmassnahmen: SR
02.04.09	SECO+Verwaltung	Sitzung Expertenteam Konjunktur.
16.04.09	SECO	Eventualplanung für eine 3. Stufe der konjunkturellen Stabilisierungsmassnahmen + Aussprachepapier an den Bundesrat
22.04.09	Bundesrat	Bundesrat beschliesst die drei Stossrichtungen einer allfälligen Stufe 3 von Konjunkturmassnahmen
28.04.09	Parlament	ausserordentliche Sitzung WAK-Nationalrat mit der Vorsteherin des EVD
28.04.09	Parlament	WAK-Ständerat
14.05.09	Parlament	Sitzung der Kommission für Wirtschaftspolitik
15.05.09	EFV	Zweite Umfrage der EFV bei den Kantonen zu deren konjunkturpolitischen Massnahmen.
18.05.09	SECO+Verwaltung	Sitzung des Expertenteams Konjunktur
20.05.09	Seco	Besprechung Website Stabilisierungsmassnahmen
25.05.09	SECO+Verwaltung	Besprechung der Stabilisierungsmassnahme 3. Stufe SECO mit EFV

Datum	Akteur	Aktion/Beschluss
29.05.09	Bundesrat	Bundesrat bewilligt einen einmaligen Beitrag von 200 Mio. Franken für die Verbilligung der Krankenkassenprämien, welches das Parlament aber ablehnt
29.05.09	Bundesrat	Bundesrat verabschiedet den Bericht 'Wirtschaftslage in der Schweiz und Stabilisierungsmassnahmen'
02.06.09	SECO+Verwaltung	Besprechung der interdepartementalen Arbeitsgruppe IDA-Schuldenbremse
03.06.09	Wissenschaft	Follow-up Stabilisierungsmassnahmen: Gespräch des SECO mit Professoren
15.06.09	Parlament	Sommersession 2009: Das Parlament beschliesst eine Vereinfachung der Mehrwertsteuer zur Entlastung der Unternehmen
17.06.09	Bundesrat	Bundesrat beschliesst die dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen
23.06.09	Parlament	WAK-Nationalrat 3. Stufe Stabilisierungsmassnahmen
29.06.09	Seco	Dritte Stufe, ausarbeiten von Gesetzesbotschaft + Budgetbotschaft vom 29.6.09 - 22.7.09
10.07.09	SECO+Verwaltung	Dritte Stufe, Gesetzesbotschaft: Ämterkonsultation vom 10.7.09 - 17.7.09
20.07.09	SECO+Verwaltung	Besprechung Botschaft mit Bundesamt für Justiz und EFV
22.07.09	Seco	Dritte Stufe, Gesetzesbotschaft: Weiterleiten an Generalsekretariat des EVD
10.08.09	Bundesrat	Bundesrat beschliesst, Botschaft und Entwurf zum Bundesgesetz über befristete konjunkturelle Stabilisierungsmassnahmen im Bereich des Arbeitsmarktes und der Informations- und Kommunikationstechnologien gutzuheissen
18.08.09	Parlament	WAK-Nationalrat: Stabilisierungsmassnahmen 3. Stufe
25.08.09	Parlament	WAK-Ständerat: Stabilisierungsmassnahmen 3. Stufe
26.08.09	EFV	Dritte Umfrage bei den Kantonen zu deren konjunkturpolitischen Massnahmen.
11.09.09	Bundesrat	Bundesrat beschliesst die vorgezogene Rückverteilung der CO2-Lenkungsabgabe.
14.09.09	Parlament	WAK-Nationalrat
16.09.09	Parlament	WAK-Ständerat
22.09.09	SECO+Verwaltung	Besprechung der Interdepartementalen Arbeitsgruppe zur Schuldenbremse (IDA)
23.09.09	Parlament	Differenzbereinigung Nationalrat, Differenzbereinigung Ständerat
24.09.09	Parlament	Einigungskonferenz WAK Nationalrat und Ständerat
25.09.09	Parlament	Parlament beschliesst die dritte Stufe der Stabilisierungsmassnahmen