BAK
Basel Economics

Volkswirtschaftliche Auswirkungen des Entlastungsprogramm 04

Analyse der gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen EP04 anhand von makroökonomischen Simulationsrechnungen

Basel, Oktober 2004

Impressum

Herausgeber

BAK Basel Economics

Projektleitung

Martin Eichler

Redaktion

Martin Eichler
Michael Grass
Alexis Körber

Produktion

Benno Gasser

Information

Marc Bros de Puechredon
puechredon@bakbasel.com
+41 61 279 97 25

Postadresse

BAK Basel Economics
Güterstrasse 82
CH-4002 Basel
Tel. +41 61 279 97 00
Fax +41 61 279 97 28
bak@bakbasel.com
http://www.bakbasel.com

Inhaltsverzeichnis

1 Executive Summary 2

1 Executive Summary

Trotz des Entlastungsprogramms 03 (EP03) des Bundes besteht weiterhin ein strukturelles Defizit im Haushalt der Schweizer Eidgenossenschaft. Um den Anforderungen der Schuldenbremse zu genügen und auch mittelfristig politische Handlungsspielräume zu erhalten, will die Eidgenossenschaft weitere Sparmassnahmen ergreifen. Das geplante Entlastungsprogramm 04 (EP04) entfaltet – zusammen mit den gezielten Kürzungen im Voranschlag 05 – seine Wirkung in den Jahre 2005 bis 2008. Zum Teil sollen die Entlastungsvorschläge also kumuliert zu den Massnahmen des EP03 (2004 bis 2006) implementiert werden, zum Teil erst im Anschluss an deren Umsetzung.

Die makroökonomischen Konsequenzen der im EP04 vorgeschlagenen Massnahmen sind Gegenstand der vorliegenden Untersuchung. Wie bereits im Frühjahr 2003 für das EP03 hat die Eidgenössische Finanzverwaltung BAK Basel Economics beauftragt, die gesamtwirtschaftlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Massnahmen des EP04 anhand von makroökonomischen Simulationsrechungen zu evaluieren. Um die Auswirkungen der Entlastungsmassnahmen des Bundeshaushalts vollständig zu erfassen, werden in der vorliegenden Analyse neben den Vorschlägen des EP04 auch die mit dem EP03 beschlossenen Massnahmen nochmals berücksichtigt.

Tabelle 1-1 Entlastungsprogramm 03 und 04 im Überblick

Massnahmen und modelltechnische Umsetzung
In Mio. CHF

Massnahmen im Bundeshaushalt	**EP03**			**EP04**			
	2004	**2005**	**2006**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Gesamteinnahmen	200	299	363	80	75	222	222
Fiskaleinnahmen	90	270	320	80	75	222	222
Nichtfiskalische Einnahmen	110	29	43	0	0	0	0
Gesamtausgaben	806	1'780	2'671	866	1'054	1'684	1'792
Laufende Ausgaben	269	531	988	264	239	444	545
Laufende Übertragungen	310	672	877	422	568	859	872
Investitionsausgaben	227	576	806	116	200	283	209
Sonstige	0	0	0	64	47	98	166
Makroökonomische Primärimpulse (Auswahl)	**EP03**			**EP04**			
	2004	**2005**	**2006**	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**
Laufende Käufe des Staats	-269	-624	-1'161	-264	-239	-444	-545
Übertragungen Staat an Haushalte	-11	-64	-120	-149	-133	-180	-121
Staatliche Investitionen	-227	-576	-806	-116	-200	-283	-209
Konsumentenpreise	120	304	332	105	55	86	86
Unternehmensinvestitionen	-39	-125	-186	-85	-100	-131	-131

Anmerkung: Die Summe der Makroökonomischen Primärimpulse muss nicht mit der Summe der Massnahmen im Bundeshaushalt übereinstimmen. So entfalten beispielsweise Übertragungen ins Ausland in der Schweiz keinen makroökonomischen Impuls. Auch die Kürzung rein innerstaatliche Transfers vom Bund an andere Gebietskörperschaften und die Sozialversicherungen haben gesamtwirtschaftlich keine Auswirkung, solange sie nicht bei den empfangenden Stellen weitere makroökonomisch wirksame Reaktionen auslösen.

Quelle: EFV, BAK Basel Economics

Eine Wiederholung der Analyse zum EP03 ist auch aus anderen Gründen angezeigt. Zum einen liegen jetzt die definitiv beschlossenen Massnahmen vor, die verglichen mit den Annahmen vom Frühjahr 2003 in einigen Posten leicht variieren. Zum anderen hat sich das makroökonomische Umfeld mit einem Rückgang des Bruttoinlandsprodukts 2003 erheblich schlechter entwickelt, als erwartet worden war. Die der Vorgängerstudie zugrunde liegenden Annahmen sind daher überholt. Auch von technischer Seite sprechen einige Gründe für eine erneute Analyse. Mit dem vom Bundesamt für Statistik

Ende 2003 vollzogenen Übergang zum Europäischen System der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung 1995 (ESVG95) steht eine detailliertere und die wirtschaftlichen Verflechtungen besser widerspiegelnde Datengrundlage zur Verfügung. BAK Basel Economics hat diese Neuerungen sowohl im makroökonomischen Modell der Schweiz als auch im darauf aufbauenden Finanzhaushaltsmodell des Bundes integriert. Somit können insgesamt noch zuverlässigere Aussagen bezüglich der wirtschaftlichen Konsequenzen der Entlastungsprogramme erreicht werden.

Im vorliegenden Bericht werden die Ergebnisse von vier verschiedenen Simulationsrechnungen präsentiert. Zunächst werden EP03 und EP04 unabhängig voneinander analysiert. In der dritten Simulationsrechnung werden die kombinierten Auswirkungen von EP03 und EP04 untersucht. Die letzte Simulation schliesslich stellt einen Sensitivitätstest der Ergebnisse dar. Es wird eine deutlich ungünstigere gesamtwirtschaftliche Entwicklung 2005 bis 2008 unterstellt als in den vorangegangenen drei Szenarien. Die Berechnungen dieser Studie basieren sowohl bezüglich der vorgeschlagenen Massnahmen als auch bezüglich der Annahmen zur Entwicklung des makroökonomischen Umfelds auf dem Stand von Anfang Oktober 2004. Die Ergebnisse werden in Form von Differenzen dargestellt. Das heisst, eine Wachstumsverlangsamung von 0.1 Prozentpunkten durch das Entlastungsprogramm bedeutet nicht eine negative Entwicklung der Schweizer Wirtschaft oder eine Rezession. Vielmehr spiegelt es die Veränderung des Wachstums gegenüber der Welt ohne das Sparprogramm wider. Wird also für das Referenzszenario davon ausgegangen, dass die Schweizer Wirtschaft 2005 um 2 Prozent wächst und dass das EP04 das Schweizer Wachstum um 0.1 Prozentpunkte dämpft, so ist bei Umsetzung des EP04 2005 mit einem Wachstum von 1.9 Prozent zu rechnen.

Die Auswirkungen des Entlastungsprogramms EP04 auf die Wirtschaftsentwicklung fallen gering aus. Die Wachstumsrate des realen Bruttoinlandsprodukts verändert sich praktisch nicht. Bis 2010 liegt das Niveau des Bruttoinlandsprodukts um ca. 0.2 Prozent tiefer als ohne EP04. Dies vor allem wegen tieferem Konsum des Staates sowie niedrigerer Unternehmensinvestitionen. Hingegen bleibt der reale Konsum der Haushalte dank einer niedrigeren Inflation praktisch unverändert. Zusätzlich tragen eine abnehmende Sparquote, niedrigere Zinsen und Stundenlöhne sowie ein steigender Aussenbeitrag dazu bei, dass sich der Nachfrageausfall durch das EP04 nicht stärker im Wirtschaftskreislauf niederschlägt. Auf dem Arbeitsmarkt macht sich das Entlastungsprogramm mit einem leicht gebremsten Anstieg der Erwerbstätigkeit bemerkbar. Bis 2010 ist gegenüber dem Referenzszenario mit knapp 10'000 zusätzlichen Arbeitslosen zu rechnen, wobei auch die direkten Effekte des Entlastungsprogramms im Personalbereich bereits berücksichtigt sind. Im Bundeshaushalt wird auf Grund der geringeren Dynamik der Steuereinnahmen das Entlastungsziel 2008 von 1.95 Mrd. CHF um rund 150 Mio. CHF verfehlt.

Tabelle 1-2 Auswirkungen des Entlastungsprogramms 04

Die Ergebnisse im Überblick

Simulationsrechnung: EP04; Abweichung gegenüber der Referenzrechnung

Abweichung ggü. Referenzrechnung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BIP in Preisen des Vorjahrs								
in % des Referenzwerts	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	-0.1%	-0.2%	-0.2%
in %-Punkten der Veränderugnsrate	0.0	0.0	0.0	0.0	-0.1	0.0	0.0	0.0
Konsumentenpreise								
in % des Referenzwerts	0.0%	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.1%	-0.2%	-0.3%
Erwerbstätige								
in '000	0.0	0.0	-0.8	-2.2	-4.2	-5.5	-7.5	-9.7
Arbeitslose								
in '000	0.0	0.0	0.8	2.2	4.2	5.5	7.5	9.7
Ergebniss des Bundeshaushalts								
in Mrd. CHF	0.0	0.0	0.9	1.1	1.8	1.8	1.8	1.8

Quelle: BAK Basel Economics

Etwas stärker als für das EP04 zeigen sich die Auswirkungen des EP03. Das reale Wachstum sinkt für den Zeitraum 2005 und 2006 um 0.1 Prozentpunkte pro Jahr, in den übrigen Jahren weniger stark. Bis 2010 dürfte es damit rund 0.3 Prozent unterhalb des Referenzwerts zu liegen kommen. Auch bei der Erwerbstätigkeit ist mit etwas stärkeren Auswirkungen zu rechnen, so dass 2010 ca. 18'000 zusätzlich Arbeitslose zu befürchten sind. Diese im Vergleich zum EP04 stärkeren Auswirkungen des EP03 überraschen jedoch nicht. Zum einen liegt das Entlastungsziel mit rund 3 Mrd. CHF höher als im EP04, zum anderen setzt das EP03 deutlich früher ein. Insgesamt verlaufen die Entlastungsmechanismen über Zinsen, Lohnkosten, Sparquote und Aussenbeitrag ähnlich ab wie oben für das EP04 beschrieben. Festzuhalten ist auch, dass sich die Ergebnisse trotz der veränderten gesamtwirtschaftlichen Lage und der detaillierteren Abbildung der Zusammenhänge dank der neuen Datenbasis nur in Einzelheiten von den Resultaten des Frühjahrs 2003 unterscheiden.

Tabelle 1-3 Auswirkungen des Entlastungsprogramms 03

Die Ergebnisse im Überblick

Simulationsrechnung: EP03; Abweichung gegenüber der Referenzrechnung

Abweichung ggü. Referenzrechnung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BIP in Preisen des Vorjahrs								
in % des Referenzwerts	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.2%	-0.2%	-0.2%	-0.2%	-0.3%
in %-Punkten der Veränderugnsrate	0.0	0.0	-0.1	-0.1	0.0	0.0	0.0	-0.1
Konsumentenpreise								
in % des Referenzwerts	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.2%	-0.4%	-0.6%	-0.7%
Erwerbstätige								
in '000	0.0	-0.6	-3.1	-6.4	-9.2	-11.7	-14.7	-18.0
Arbeitslose								
in '000	0.0	0.6	3.1	6.3	9.1	11.7	14.8	18.3
Ergebniss des Bundeshaushalts								
in Mrd. CHF	0.0	0.9	1.7	2.7	2.6	2.6	2.5	2.5

Quelle: BAK Basel Economics

Um die vollständigen Auswirkungen der Sparmassnahmen im Bundeshaushalt auf die Gesamtwirtschaft zu berücksichtigen, wurden in einer weiteren Simulationsrechnung die Sparmassnahmen des EP03 und des EP04 gleichzeitig untersucht. Es ist insbesondere von Interesse, ob die Akkumulation der Sparmassnahmen zu überproportionalen Effekten führt, was zum Beispiel bei Überschreiten bestimmter Schwellenwerte möglich wäre. Wie in den Tabellen ersichtlich, ist dies jedoch nicht der Fall. Wie erwartet, sind die Massnahmen auch kombiniert zu klein, um in der Wirtschaft überproportionale Effekte auszulösen. Die Wirkung beider Entlastungsprogramme zusammen ergibt sich recht genau durch Addition der separat ermittelten Effekte im jeweiligen Jahr.

Tabelle 1-4 Auswirkungen EP03 und EP04 insgesamt

Die Ergebnisse im Überblick

Simulationsrechnung: EP03+EP04; Abweichung gegenüber der Referenzrechnung

Abweichung ggü. Referenzrechnung	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
BIP in Preisen des Vorjahrs								
in % des Referenzwerts	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.2%	-0.3%	-0.3%	-0.4%	-0.5%
in %-Punkten der Veränderugnsrate	0.0	0.0	-0.1	-0.1	-0.1	0.0	-0.1	-0.1
Konsumentenpreise								
in % des Referenzwerts	0.0%	0.0%	0.0%	-0.1%	-0.3%	-0.5%	-0.8%	-1.0%
Erwerbstätige								
in '000	0.0	-0.6	-4.0	-8.7	-13.5	-17.3	-22.3	-27.7
Arbeitslose								
in '000	0.0	0.6	3.9	8.6	13.4	17.3	22.5	28.1
Ergebniss des Bundeshaushalts								
in Mrd. CHF	0.0	1.0	2.8	3.9	4.5	4.5	4.4	4.4

Quelle: BAK Basel Economics

Die erwarteten Effekte der Entlastungsprogramme auf die Gesamtwirtschaft sind auch weitgehend unabhängig davon, ob die Schweizer Wirtschaft in den kommenden Jahren eine dauerhafte Erholungsphase erlebt oder nochmals in eine Rezession abgleitet. Um die Sensitivität der Simulationen hinsichtlich des makroökonomischen Umfelds zu überprüfen, wurde eine weitere Simulation für das EP03 und EP04 gemeinsam durchgeführt, die von einer Rezession der Schweizer Wirtschaft in 2006 ausgeht. Die Auswirkungen der Entlastungsprogramme unterscheiden sich nur geringfügig von den oben präsentierten. Wenn überhaupt, so läst sich eine geringfügig weniger negative Auswirkung auf die Gesamtwirtschaft feststellen, und zwar sowohl auf der nominalen wie auch auf der realen Seite der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung. Offensichtlich spielen hier Stabilisierungsmechanismen eine Rolle, die auf Grund der schlechteren Ausgangsbasis eine geringere Elastizität gegenüber weiteren negativen Einflüssen aufweisen. Die Unterschiede liegen jedoch innerhalb des Unsicherheitsbereichs der Simulationen. Zusätzlich muss festgehalten werden, dass das Modell nicht in der Lage ist, psychologisch bedingte Reaktionen von Konsumenten und Investoren auf das Zusammenfallen von Entlastungsprogramm und Rezession vollständig zu erfassen. Zumindest zeigen die Resultate jedoch, dass die betragsmässig eher kleinen und über mehrere Jahre gestreckten Sanierungsmassnahmen selbst im Fall einer aus externen Gründen ungünstigen gesamtwirtschaftlichen Entwicklung nicht zu einer erheblichen Verstärkung der Rezession führen dürften.

Zusammengefasst ist nicht überraschend, dass alle durchgeführten Simulationsrechnungen kurzfristig durchweg negative Auswirkungen in Bezug auf die wirtschaftliche Entwicklung zeigen. Über geringere staatliche Investitionen und Käufe verringert sich die gesamtwirtschaftliche Binnennachfrage unmittelbar. Die geringeren Übertragungen vermindern die verfügbaren Einkommen der Haushalte direkt, die Preissteigerungen reduzieren die Kaufkraft der verfügbaren Einkommen. Beides dämpft die Inlandsnachfrage über den privaten Konsum. Über die Sanierungsprogramme wird dem Wirtschaftskreislauf staatliche Nachfrage entzogen, ohne dass dem kurzfristig über eine geringere Steuerbelastung zusätzliche private Nachfrage gegenübersteht. Zwar spielen auch gegenläufige Effekte über Lohn- und Preismechanismen sowie den Aussenhandel, diese reichen aber nicht aus, den negativen Schock vollständig auszugleichen.

Es ist zu erwarten, dass die Entlastungsprogramme des Bunds das Wirtschaftswachstum der Schweiz bis 2010 um insgesamt rund 0.5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts drücken. Ausserdem sind 2010 rund 25'000 Arbeitslose mehr als im Referenzszenario zu erwarten. Dies schliesst die direkten Auswirkungen der Personalmassnahmen im Entlastungsprogramm ein. Obwohl die Effekte also nicht negierbar sind, ist ihr Ausmass bei einem Zeithorizont über sieben Jahre als gering zu betrachten. Andere Einflüsse auf das Wirtschaftswachstum spielen eine viel grössere Rolle für die Prosperität der Schweiz. Nicht zuletzt ist dabei zu beachten, dass die Simulationsrechnungen einen beschränkten Zeithorizont aufweisen und es sich bei den verwendeten Modellen um vorrangig konjunkturell ausgerichtete Modelle handelt. Die langfristigen Effekte einer Sanierung des Bundeshaushalts können nicht vollständig abgebildet werden. Ein abnehmender Schuldenstand verringert langfristig die finanzielle Belastung des Bundeshaushalts und vergrössert den Handlungsspielraum des Staats. Dieser Spielraum kann für strukturelle Verbesserungen auf der Angebotsseite der Volkswirtschaft genutzt werden, wodurch sich die langfristigen Wachstumsaussichten der Schweiz verbessern liessen. Ein weiterer positiver Effekt wirkt über die Kapitalmärkte. Die verringerte Beanspruchung durch den Staat ermöglicht verstärkte private Investitionen zu günstigeren Konditionen. Schliesslich sollten strukturelle Defizite grundsätzlich vermieden werden, damit nicht die Leistungsfähigkeit zukünftiger Generationen über die Beseitigung von „Altlasten“ übermässig beansprucht wird.