

# Promotionsfeier der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Zürich, 6. Dezember 2017

**Serge Gaillard, Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung**

---

Sehr geehrte Damen und Herren  
Liebe Absolventinnen und Absolventen

Es ist für mich eine grosse Ehre, zur Feier Ihres Abschlusses zu Ihnen sprechen zu dürfen. Vor 34 Jahren sass ich auch in diesem Saal, wie Sie als Absolvent des Studiums der Wirtschaftswissenschaften. Mir war damals nicht bewusst, wie wertvoll die Grundlagen sein würden, die ich während meines Studiums erlernt hatte, und wie spannend die mich erwartenden ökonomischen Fragestellungen sein würden. Ich möchte dies an drei Beispielen aus meiner Laufbahn aufzeigen.

*Das erste Beispiel stammt aus der Zeit, als ich von der Wissenschaft zu den Gewerkschaften wechselte.*

## **1. Konjunktur, Geldpolitik und Arbeitslosigkeit**

Das war anfangs der neunziger Jahre. Ich hatte bereits einige Jahre als wissenschaftlicher Mitarbeiter an der Universität und später an der Konjunkturforschungsstelle der ETH gearbeitet. Die Schweiz durchlebte damals eine Krise, die nicht so anders war als das, was einige europäische Länder in den letzten 10 Jahren erlebt haben. Immobilienpreise und Bautätigkeit waren anfangs der neunziger Jahre stark eingebrochen, die Banken litten. Im Gegensatz zu heute wurde die Krise durch eine stark restriktive Geldpolitik verschärft und verlängert. Die Nationalbank hatte die kurzfristigen Zinsen auf ein Niveau von zeitweise über 9% erhöht. Die hohen Zinsen und später der überbewertete Franken haben die Krise vertieft und verlängert. Die Arbeitslosigkeit schoss in die Höhe. Innerhalb von nur drei Jahren stieg die Arbeitslosenquote von weniger als 1% auf über 5%.

In dieser Zeit bewarb ich mich als Ökonom beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund. Ein damaliger Professor an der ETH konnte sein Bedauern über meine berufliche Entscheidung nicht verbergen. Ich sei in einer nicht beneidenswerten Lage: Würde ich mich für bessere Arbeitsbedingungen und höhere Löhne einsetzen, werde ich für die höhere Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht. Setzte ich mich aber für eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung ein, müsste ich mich für einen Abbau des Arbeitnehmerschutzes und für tiefere Löhne stark machen. Ich hatte also die Wahl zwischen Pest und Cholera.

Die meisten Wirtschaftspolitiker erachteten die damaligen Probleme als strukturell. Deshalb suchten sie das Heil in Liberalisierungen und einem Abbau der Sozialleistungen, insbesondere auch bei der Arbeitslosenversicherung. Damit sollte die Arbeitslosigkeit bekämpft werden. Die Antworten auf die damaligen Probleme waren rückblickend relativ einfach. Sie entsprachen ziemlich genau dem, was in den Lehrbüchern vermittelt wird. Konjunkturelle Einbrüche – auch Immobilienkrisen – können kurzfristig nicht mit Strukturreformen bekämpft werden. In jedem Lehrbuch kann man nachlesen, dass es zur Stabilisierung der Konjunktur nur zwei Instrumente gibt: Die Geldpolitik und die Finanzpolitik. Und beide Instrumente wurden Mitte der neunziger Jahre so restriktiv angewendet, dass sie die Krise verschärft und verlängert haben – anstatt sie zu lindern und zu verkürzen. 1996 erfolgte dann die wirtschaftspolitische Wende. Die Geldpolitik wurde deutlich gelockert. Der Bund beschloss gleichzeitig ein Investitionsprogramm, mit dem über 2 Mrd. Franken Bauinvestitionen ausgelöst wurden. Die konjunkturelle Erholung setzte auch in der Schweiz ein, die Arbeitslosigkeit ging rasch zurück.

Meine persönliche Bilanz aus dieser Zeit war einfach. Erstens: Es lohnt sich, in Lehrbüchern, Handbüchern und Literaturübersichten Rat zu holen. Wenn Sie ein klar definiertes Problem lösen wollen, Sie werden in den Lehr- und Handbüchern nützliche und belastbare Antworten finden. Weniger nützlich waren damals aktuellste Forschungsergebnisse, die in der Presse prominent diskutiert wurden. Neueste Forschungsergebnisse sind häufig noch wenig gefestigt. Und öffentliche Aufmerksamkeit erhalten vor allem diejenigen Publikationen, die gerade dem Zeitgeist entsprechen. Das gilt vermutlich für die volkswirtschaftliche Forschung besonders, weil diese immer auch für interessengeleitete wirtschaftspolitische Auseinandersetzungen herangezogen wird. Zweitens: Es ist viel einfacher, Auseinandersetzungen über konkrete und möglichst klar verständliche Vorschläge zu führen, als über Theorien oder gar Weltanschauungen zu diskutieren. Es war nach fünf Stagnationsjahren einfach zu erklären, wieso ein schwächerer Franken, tiefere Zinsen und mehr staatliche Investitionen nützlich waren, um das Wachstum anzukurbeln und die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen. Es wäre deutlich schwieriger gewesen, eine Mehrheit der Wirtschaftspolitiker davon zu überzeugen, dass die Geldmengensteuerung, mit der die Nationalbank ihre Geldpolitik begründete, über eine eher dünne theoretische und empirische Basis verfügte.

## **2. Mindestlöhne, Arbeitnehmerschutz und Bedeutung der Sozialpartnerschaft**

Diese zweite Erkenntnis zeigt sich auch deutlich bei meinem zweiten Beispiel. Es geht um den Arbeitnehmerschutz. Mindestlöhne hatten damals bei Ökonomen einen schlechten Ruf. In der Konjunkturerholung setzte sich der Gewerkschaftsbund das Ziel, die Mindestlöhne in den Gesamtarbeitsverträgen auf mindestens 3000 Franken netto zu erhöhen. Vor allem im Dienstleistungsbereich gab es viele Verträge mit

Mindestlöhnen von weniger als 2500 Franken pro Monat, was nicht viel mehr war, als was Sozialhilfeempfänger erhielten.

Ich war verantwortlich für die Vorbereitung der Kampagne. Auch hier: Die Literaturübersichten und ökonomischen Handbücher waren für mich eine grosse Unterstützung. Sie zeigten, dass kaum irgendwo auf der Welt Mindestlöhne für eine höhere Arbeitslosigkeit verantwortlich gemacht werden konnten. Mindestlöhne wurden offensichtlich so festgelegt, dass daraus kaum volkswirtschaftliche Verwerfungen resultierten. Eine der wenigen Ausnahmen war Frankreich, wo zu hohe Mindestlöhne für Jugendliche die Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt erschwerten. Da hierzulande niemand daran dachte, auch Lehrlinge unter die Mindestlohnregime zu unterstellen, war das für uns nicht relevant.

Wir konnten eine Expertengruppe unter Leitung von Professor Flückiger an der Universität Genf zusammenstellen, welche auch der breiteren Öffentlichkeit die Einsichten aus der internationalen Literatur vermittelte. Die Auseinandersetzung um die Mindestlöhne haben wir erneut so konkret wie möglich geführt: Keine politischen Vorstösse, keine Volksinitiative, wir wollten keine Diskussion über Mindestlöhne im Parlament. Die konkrete Auseinandersetzung wurde in den Branchen anlässlich der Vertragsverhandlungen geführt. Überall haben die Arbeitnehmerverbände Mindestlöhne von mindestens 3000 Franken netto gefordert. Erstaunlich war: Kaum ein Unternehmerverband wendete sich gegen diese leicht zugängliche Forderung. Bei der Umsetzung der höheren Mindestlöhne wurde jedoch auf die Wirtschaftslage in den Branchen Rücksicht genommen. Die Zeitpläne waren sehr unterschiedlich.

Von heute aus betrachtet, lässt sich feststellen: Die tiefen Löhne sind im letzten Jahrzehnt eher etwas stärker gestiegen als die mittleren Löhne. Die Lohnungleichheit hat in der unteren Hälfte der Lohnpyramide abgenommen, während sie in fast allen anderen Ländern grösser geworden ist.

#### *Von den Gewerkschaften zur Direktion für Arbeit*

Meine nächste Station war die Direktion für Arbeit im SECO. Ich war verantwortlich für die Arbeitslosenversicherung, den Arbeitnehmerschutz und die Gesamtarbeitsverträge zwischen den Sozialpartnern. 13 Jahre hatte ich die Gewerkschaften vertreten, jetzt war meine Aufgabe die Interessen zwischen den Arbeitgeberorganisationen und den Gewerkschaften auszugleichen. Erst mit diesem Aufgaben- und Perspektivwechsel wurde mir richtig bewusst, wie bedeutsam eine funktionierende Sozialpartnerschaft für die Schweiz ist. Die Sozialpartner regeln Probleme des Arbeitnehmerschutzes, der Sozialversicherungen und Berufsbildung, die zentral nur sehr aufwändig gelöst werden könnten.

Nehmen Sie das Beispiel der Dauernachtarbeit. Es ist viel einfacher, zwischen den Branchenverbänden und der Direktion für Arbeit auszuhandeln, wie die Arbeitnehmer

in Betrieben mit Dauernachtarbeit geschützt sind (Pausen, Zuschläge etc.), als solche Fragen im Bundesparlament zu beraten. Die dezentrale Entscheidungsfindung zwischen den Sozialpartnern erlaubt es, die Arbeitnehmer zu schützen, ohne eine schweizweit einheitliche Regelung zu schaffen, welche den Spielraum der Unternehmungen stark einengen würde. Diese dezentrale Entscheidungsstruktur vermag für jede Branche oder bisweilen Unternehmung eine Lösung zu finden, welche die Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen schützt, gleichzeitig jedoch die wirtschaftlichen Bedürfnisse der Unternehmungen berücksichtigt.

Die Sozialpartnerschaft gibt es jedoch nicht zum Nulltarif. Es braucht starke Partner auf beiden Seiten. Man kann nicht für die Sozialpartnerschaft sein und gegen starke Gewerkschaften. Auch die Arbeitgeberorganisationen müssen stark sein. Ein Ungleichgewicht kann rasch zu einer Zerrüttung der Beziehungen führen. Und es braucht die Bereitschaft der Politik, sich nicht einzumischen. Bei jeder Entscheidung darüber, welche Unternehmungen in den Geltungsbereich eines obligatorisch erklärten Gesamtarbeitsvertrags fallen, hat es einzelne Unternehmungen gegeben, die versucht haben, einen Nationalrat oder eine Nationalrätin zu einem politischen Vorstoss zu motivieren. In solchen Fällen muss die Landesregierung den Mut haben auf die Sozialpartnerschaft und ihre Verantwortung zu verweisen. Der Verband ist dann Ansprechpartner oder das SECO, aber nicht das Parlament.

*Von der Direktion für Arbeit zur Eidgenössischen Finanzverwaltung*

### **3. Bedeutung der Schuldenbremse & der Steuer- und Finanzautonomie der Kantone**

Was habe ich bei meiner jetzigen Stelle als Direktor der Eidgenössischen Finanzverwaltung gelernt? Zum Glück gibt es die Schuldenbremse!

Eine stabile und kontinuierliche Finanzpolitik ist nicht möglich, wenn nicht von Anfang an klar ist, wieviel maximal ausgegeben werden darf. Bei uns ist es die Schuldenbremse, welche klar definiert, wie viel der Bund jedes Jahr ausgeben kann, in anderen Ländern gibt es zum Teil andere vergleichbare Lösungen. Wir wissen bereits im Februar, wie gross die maximal zulässigen Ausgaben im Folgejahr sein können. Ohne eine solche Ausgabenbegrenzung wären die Entscheidungsträger wohl überfordert, ein langfristig finanzierbares Niveau an Ausgaben und Verschuldung festzulegen. Es gibt stets noch so viele Ideen, was an Gutem zusätzlich durch die öffentliche Hand getan und finanziert werden könnte. Wenn wir uns beliebig verschulden könnten, würden wir mit grösster Wahrscheinlichkeit heute einen Fonds für die Digitalisierung speisen, vor 6 Monaten hätte man wohl einen Fonds für die Finanzierung von Start-up's geschaffen, und etwas früher einen anderen für Investitionen in den Klimawandel. Die Schuldenbremse verhindert dies und diszipliniert die Ausgabenwünsche des Parlaments, der Regierung und Verwaltung, insbesondere in Phasen der Hochkonjunktur. Die Schuldenbremse erlaubt zwar durchaus, mehr

auszugeben – es müssen aber dazu die Steuern erhöht werden. Dies zwingt zur stärkeren Kosten-Nutzen-Abwägung – was in der Folge viele Projekte deutlich weniger attraktiv aussehen lässt.

Erlauben Sie mir noch einmal auf die für den Erfolg der Schweiz so bedeutenden dezentralen Entscheidungsstrukturen zurückzukommen. Nicht nur beim Arbeitnehmerschutz, sondern auch in der Finanzpolitik werden in der Schweiz Entscheidungen dezentral getroffen. Kaum ein zweites Land verfügt über derart kleinräumige Strukturen, in denen autonom über die Steuerbelastung und die Ausgaben der öffentlichen Hand entschieden wird. Das hat viele Vorteile. Es bringt die politischen Entscheidungsträger und die Verwaltung näher zu den Bürgern. Gleichzeitig können die Bürger auf dezentraler Ebene besser ihren Einfluss ausüben. Im Vergleich zu einheitlichen Lösungen im Zentralstaat erleichtern dezentrale Entscheidungs-kompetenzen zudem innovative, neue Politikantworten um mit Problemen umzugehen. Stellt sich jedoch heraus, dass die ein oder andere dezentral gewählte Politikantwort nicht erfolgreich ist, sind die negativen Auswirkungen beschränkt, wirken sich nicht sofort auf die ganze Schweiz aus, und die anderen Kantone und der Bund können von diesen Erfahrungen lernen. Diese Nähe zum Bürger hat es erlaubt, die Schweiz mit qualitativ guten öffentlichen Gütern zu versorgen, und dies bei einer relativ niedrigen Steuerbelastung. Es lohnt sich, diese dezentralen Entscheidungsstrukturen in der Wirtschaft und im öffentlichen Bereich zu verteidigen.

Die dezentralen Entscheidungsstrukturen haben auch für Sie einen Vorteil: Es gibt viele Bereiche, wo sich spannende und wirtschaftspolitisch relevante Fragen stellen, wo Sie als Ökonomin und Ökonom gefragt sind und wo Sie Verantwortung übernehmen können und werden – sei dies in der Privatwirtschaft oder im öffentlichen Bereich.

Das an der Universität gelernte Wissen wird Ihnen dabei von grossem Nutzen sein. Und je mehr Verantwortung Sie übernehmen, umso mehr werden Sie dazu lernen.

Ich wünsche Ihnen dabei viel Erfolg und Freude.