

BEITRÄGE ZUR WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN DEBATTE 2020



INHALT

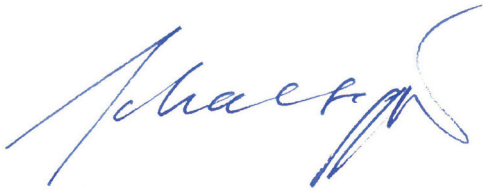
Nomen est omen - oder was uns Nachnamen über die Chancengerechtigkeit in der Schweiz sagen	5
Nüchterne Betrachtungen zu Migration und Sozialstaat	7
Piketty und sechs Thesen zur Ungleichheitsdebatte in der Schweiz	9
Napoleons reiche Beute: der Raub des Berner Staatsschatzes – und was dieser heute wert wäre	11
Föderalismus als Vorteil	13
Schuldenbremse: Erfahrungen aus der Schweiz	15
Die Schuldenbremse komplettieren	17
Corona-Schulden amortisieren – aber nicht alle	21
Populäre Irrtümer in der Rentendebatte	23
Risiken und Nebenwirkungen des Lockdowns: Finanz- und Wirtschaftspolitik in Zeiten der Pandemie	27
Autorinnen und Autoren	30

VORWORT

Liebe Freunde der Luzerner Wirtschaftswissenschaften

Das Jahr 2020 bot auch für die Wirtschaftspolitik viele Herausforderungen. Die vorliegende Broschüre bietet einen selektiven Einblick in unsere Beiträge in Zeitungen und Zeitschriften. Wir waren bestrebt, nebst der durch die Pandemie bestimmten Aktualität auch Themen mit längerfristigem Horizont zu kommentieren. Gerade für die längerfristigen wirtschaftspolitischen Probleme einer Gesellschaft bietet das universitäre Umfeld Chancen für die Entwicklung von Lösungsansätzen ausserhalb der ausgetretenen Pfade. Wissenschaftliche Erkenntnisse sollen sich aber auch an praktikablen Lösungsbeiträgen messen lassen. Das Kommentieren und Hinterfragen auf dem Markt der wirtschaftspolitischen Ideen ist deshalb Teil unseres universitären Alltags und soll zum öffentlichen Diskurs beitragen. In dieser Broschüre finden Sie eine aktuelle Auswahl an eigenen Beiträgen zur wirtschaftspolitischen Debatte in der Schweiz. Wir wollen dabei eine sachliche und konstruktive Stimme sein – weder dogmatisch, noch der Dominanz gegenwärtiger Moden verfallend. Lassen Sie sich inspirieren von Beiträgen aus dem Blickwinkel der universitären Distanz, die beschreiben und erklären, und wo es uns geboten scheint, beurteilen und widersprechen.

In diesem Sinne wünschen wir Ihnen eine anregende Lektüre.



Prof. Dr. Christoph Schaltegger
Dekan, Ordinarius für Politische Ökonomie

NOMEN EST OMEN – ODER WAS UNS NACHNAMEN ÜBER DIE CHANCENGERECHTIGKEIT IN DER SCHWEIZ SAGEN

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND MELANIE HÄNER, NZZ 6. JANUAR 2021

Als Rektor Peter Merian am 7. September 1860 seine Festansprache zum 400-jährigen Bestehen der Universität Basel schliesst, lässt er es sich nicht nehmen, auf die Bedeutung des «unsichtbaren Bands» der familiären Tradition hinzuweisen. Den Gästen der aufwändigen Feierlichkeiten soll er in den St. Martinskirche nach der Überlieferung verkündet haben: «Sie verübeln mir vielleicht nicht noch eine andere Anführung. Der Rector Rudolf Thurneysen erwähnt in seiner Jubelrede von 1760 des Umstandes, dass Lucas Gernler, der Festredner von 1660, der Urgrossvater seiner Ehefrau gewesen sei. Thurneysen ist auch der Urgrossvater der meinigen.»

In seiner Jubelschrift im Auftrag der philosophischen Fakultät geht der Rektor im gleichen Jahr noch eingehender auf die familiäre Bande ein: «Acht Mitglieder der Familie [Bernoulli] haben sich durch ihre Leistungen in der Mathematik einen rühmlichen Namen erworben, und darunter sind drei Mathematiker des ersten Ranges. Der mathematische Lehrstuhl an der vaterländischen Universität war während eines Zeitraums von 105 Jahren von einem Bernoulli besetzt [...]» Beindruckend, gewiss. Nur dürften hier so manche Nachgeborene sogleich fragen – spricht dies für die Familie oder doch eher gegen die gesellschaftlichen Zustände von damals?

Während Peter Merian die enge familiäre Verbindung als unverzichtbare Stütze der Universität betont, steht diese Sichtweise also in einem Spannungsverhältnis zu den Postulaten der Chancengerechtigkeit. Wohl bemerkt: Dass Eltern ihr Wissen und ihre Erfahrungen an ihre Kinder weitergeben, dass Ihnen das Wohl der Nachgeborenen am Herzen liegt, ist wahrgenommene Verantwortung in einer liberalen Gesellschaft. Wenn aber talentierte Kinder aus einfachem Elternhaus ihr Potenzial wegen der Herkunft nicht ausschöpfen können, dann widerspricht das einer liberalen Gesellschaft mit intakten Aufstiegschancen. Das meritokratische Postulat garantiert, dass sich jede Person einen hohen sozialen Status erarbeiten kann, unabhängig von Privilegien qua Geburt wie etwa Vermögen, Bildungszugang oder Beziehungen. Diese gesellschaftliche Durchlässigkeit muss in beide Richtungen gewährleistet sein, also salopp formuliert: Aufstieg dank Leistung und Zerfall durch Müssiggang.

Der Forschungsstand zur sozialen Mobilität in der Schweiz ist bisher noch sehr lückenhaft. Die meisten existierenden Studien berichten von eher geringeren Aufstiegschancen. Demnach vererbt sich rund 45 Prozent des Erfolgs der aktuellen Generation durch den Erfolg der Eltern – dies wäre im besten Fall internationales

Mittelfeld. Während dieser Wert in skandinavischen Ländern deutlich tiefer liegt, zeichnen sich vor allem die USA durch eine noch höhere intergenerationelle Beharrlichkeit aus.

Auch das Schweizer Bildungssystem wird gerne dafür kritisiert, dass der Bildungsstand der Kinder stark durch den Bildungsstand ihrer Eltern geprägt werde. Dies zeigt zuletzt eine Studie des Schweizerischen Wissenschaftsrats von 2018. So erwerben durchschnittlich 35,7 Prozent aller Kinder in der Schweiz einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss. Für Kinder mit Eltern, die über ein niedriges Bildungsniveau verfügen, sind es jedoch lediglich 13,5 Prozent, während es für solche mit gut gebildeten Eltern 51,8 Prozent sind.

Die bisherigen Studien lassen allerdings Entscheidendes unberücksichtigt. Man könnte es den Buddenbrooks-Effekt nennen. Was ist damit gemeint?

Thomas Manns mit dem Nobelpreis geehrter Gesellschaftsroman erzählt vom allmählichen, sich über vier Generationen hinziehenden Niedergang einer einflussreichen Lübecker Kaufmannsfamilie. Interessant ist dabei nicht nur die facettenreiche Familiengeschichte der Buddenbrooks, die gesellschaftliche Rolle und das Selbstverständnis des Deutschen Bürgertums im 19. Jahrhundert, sondern auch der parallele Auf- und Abstieg anderer, sich rivalisierender Familien. So durchleben etwa alle drei Familien, die nacheinander das Haus an der Mengstrasse besitzen, dieselbe zyklische Geschichte von Erfolg und Misserfolg: Der erfolgreiche Johann Buddenbrook kauft das Haus dem damals bereits erfolglosen Dietrich Ratenkamp ab, während die Buddenbrooks zwei Generationen später in ähnlicher Weise von der Familie Hagenström als Hausbesitzer abgelöst werden.

Die Familiengeschichte hat durchaus einen wichtigen Einfluss auf den Erfolg und damit den sozialen Status des einzelnen Individuums. Johann Buddenbrook vergleicht in einem Brief an seine Tochter Antonie (genannt Tony) die Familienbande mit einer Kette: «Wir sind, meine liebe Tochter, nicht dafür geboren, was wir mit kurzsichtigen Augen für unser eigenes, kleines, persönliches Glück halten, denn wir sind nicht lose, unabhängige und für sich bestehende Einzelwesen, sondern wie Glieder in einer Kette, und wir wären, so wie wir sind, nicht denkbar ohne die Reihe derjenigen, die uns vorangingen und uns die Wege wiesen [...]»

Deshalb erweisen sich kurzfristige Betrachtungen des gesellschaftlichen Erfolgs von einer Generation zur nächsten für die Beurteilung der sozialen Mobilität als trügerisch. Denn die so gemessenen Abhängigkeiten

überschätzen die Beharrlichkeit, weil man den gesellschaftlichen Auf- und Abstieg der Familien über die Generationen selbst vernachlässigt. Unsere Analyse bestätigt: der Einfluss der Grosseltern auf den Erfolg der aktuellen Generation verwässert sich bereits um die Hälfte, während für die Ur-Grosseltern gar keine statistisch zuverlässige Abhängigkeit mehr besteht. Die oben genannten Studien krankten also an einer allzu statischen Betrachtung. Damit gelingt es ihnen nicht, die längerfristige gesellschaftliche Dynamik zu begreifen, die für die Bewertung der sozialen Mobilität von entscheidender Bedeutung ist.

Wie sind wir vorgegangen, um die langfristige soziale Mobilität zu messen? Da über die lange Frist keine zuverlässigen Einkommensdaten existieren, mit der die Generationen verknüpft werden könnten, bedienen wir uns einer innovativen Methode, die mittels Nachnamen die Verfolgbarkeit der Sippe erlaubt. Mit Hilfe der Nachnamen konnten wir über 15 Generationen bis zurück ins Spätmittelalter identifizieren und Informationen erhalten, die sich anhand eines einzelnen Statusindikators wie dem Einkommen nicht messen lassen.

Zu diesem Zweck werteten wir die Rektoratsmatrikel der Universität Basel bis kurz nach ihrer Eröffnung im Jahr 1460 aus. Es geht also um die Frage der gesellschaftlichen Durchlässigkeit des Zugangs zur universitären Bildung. Und es lässt sich überdies zeigen, dass der Bildungszugang bemerkenswert eng mit anderen Statusindikatoren korreliert.

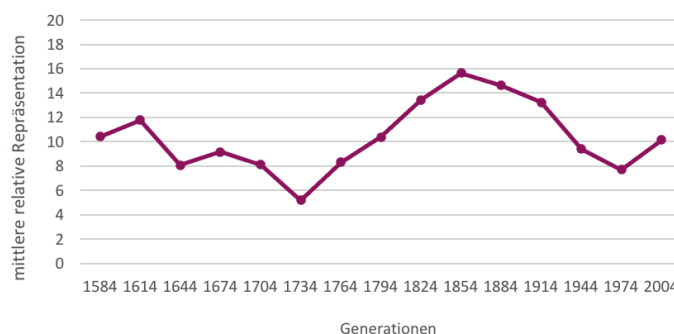
Seit 1550 waren 142'792 Studenten an der Universität Basel eingeschrieben, davon 31'275 Basler. Gleichzeitig wurden in Basel mehr als eine halbe Million Geburten registriert. Mit diesen Jahreswerten über knapp 500 Jahre lässt sich der Auf- und Abstieg der einzelnen Familien über Generationen verfolgen.

Wir können zeigen, dass die so gemessene soziale Mobilität für die jeweils erste Generation bei 60 Prozent liegt, während sie für die Grosseltern bereits auf über 80 Prozent ansteigt. Weniger als 20 Prozent des Erfolgs der aktuellen Generation lässt sich auf die familiäre Bande mit den Grosseltern zurückführen. Für die Ur-Grosseltern ist die Abhängigkeit gänzlich verwässert – die familiäre Zugehörigkeit hat keine Bedeutung mehr. Quervergleiche mit anderen Statusindikatoren wie Zunftmeister oder Erbschaftssteuern bestätigen unsere Resultate.

Die starken Familienbande, die Peter Merian 1860 an der Universität Basel erwähnt, finden wir für 16 ausgewählte Familien auch in unserer Analyse wieder. Wie die Abbildung zeigt, sind die sogenannten «Daig»-Familien im gesamten Zeitraum im Durchschnitt an der Universität Basel überrepräsentiert. Das heisst, dass deren Nachnamen unter den Immatrikulierten der Universität Basel in der jeweiligen Generation häufiger anzutreffen sind, als die Häufigkeit unter den Neugeborenen erwarten liesse. Dabei handelt es sich um einen Durchschnitt. Für die einzelnen Familien zeigen sich dabei sehr unterschiedliche Muster des Auf- und Abstiegs.

Weiter gilt es zu beachten, dass diese Teilanalyse nur sehr ausgewählte Familien von hohem sozialem Status umfasst. Unser Nachnamensansatz erlaubt es uns jedoch, alle Familien zu berücksichtigen und damit eine durchschnittliche soziale Mobilität über 15 Generationen zu messen.

Abbildung 1. Mittlere relative Repräsentation der «Daig»-Familien an der Universität Basel



Anmerkung: Die Abbildung zeigt die mittlere relative Vertretung der sogenannten «Daig-Familien» an der Universität Basel. Dazu gehören die Familien Bernoulli, Burckhardt, Christ, Faesch, Iselin, La Roche, Lichtenhahn, Merian, Oeri, Sarasin, Schlumberger, Socin, Staehelin, Vischer, Von der Mühl und Wackernagel.

Quelle: Häner M. & Schaltegger C. A. (2020)

Während also für ausgewählte Familien eine hohe Beharrlichkeit gemessen wird, liegt die durchschnittliche Mobilität für die Gesamtgesellschaft seit dem Spätmittelalter bei rund 60 Prozent.

Was zeigt uns die Analyse der sozialen Mobilität seit dem Spätmittelalter? Um die Chancengerechtigkeit in der Schweiz ist es keineswegs schlecht bestellt. Dies bestätigt auch die aktuelle Studie der St. Galler Forscher Patrick Chuard und Veronica Grassi. Wichtig für eine belastbare Einschätzung ist dabei allerdings, nicht nur die kurzfristige Abhängigkeit zu betrachten, sondern die gesellschaftliche Dynamik des Auf- und Abstiegs von Familien zu berücksichtigen. Bleibt der Buddenbrooks-Effekt unberücksichtigt, wird die soziale Mobilität unterschätzt. Bereits nach drei Generationen stimmt das geflügelte Wort aus Goethes Faust: Name ist Schall und Rauch.

LITERATUR

Häner, M. & Schaltegger, C. A. (2020). The Name Says It All Multigenerational Social Mobility in Switzerland, 1550-2019. IFF-HSG Working Papers Working Paper No. 2020 – 1.

NÜCHTERNE BETRACHTUNGEN ZU MIGRATION UND SOZIALSTAAT

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER, NZZ 16. OKTOBER 2020

Die Einwanderung hat zweifellos eine produktivitätssteigernde Wirkung auf unsere Volkswirtschaft. Sie birgt aber auch gewaltige Herausforderungen für den Sozialstaat.

Es ist schon richtig: Die moderne, reiche Schweiz wäre ohne die Einwanderer kaum möglich gewesen. Wirtschaftlich haben uns tüchtige Migranten Impulse verliehen, die noch heute für Wohlstand und Pioniergeist stehen. Der Pharmariese Novartis geht auf den aus Lyon stammenden Franzosen Alexander Clavel zurück, der ab 1859 in Basel Farbstoffe synthetisierte. 1839 gründeten der polnische Adlige Antoine Norbert Graf de Pattek und der französische Uhrmacher Jean Adrien Philippe eine Uhrenmanufaktur in Genf, die noch heute als Benchmark der Uhrenindustrie gilt. Der schwedisch-schweizerische Konzern ABB geht auf Charles Eugene Lancelot Brown, Sohn eines englischen Maschinenkonstruktors, und den deutschstämmigen Walter Boveri zurück, die die Elektrotechnik 1891 von Baden aus in die Welt verbreiteten. Eindrückliche Beispiele sind auch der Deutsche Henri Nestlé und der Italiener Julius Maggi, die mit Milchpulver und Brühwürfeln Wirtschaftsgeschichte schrieben.

FALSCHER ANALOGIESCHLUSS

Ähnliches liesse sich für die Kultur oder die Wissenschaft belegen. Die liberale Einwanderungspolitik der Schweiz bis 1914 war Teil der Geschichte eines eindrucksvollen Produktivitätsschubs. 15 Prozent der Gesamtbevölkerung waren damals Ausländer und waren mit dem wirtschaftlichen Aufstieg der Schweiz eng verknüpft. Mit dem Ersten Weltkrieg folgten dann aber Jahre mit restriktiveren Regimen der Einwanderungspolitik. Erst das 2002 mit der EU ausgehandelte Freizügigkeitsabkommen beendete diese Phase, und die Schweiz kehrte zurück zum Prinzip der Personenfreizügigkeit. Ist eine möglichst liberale Einwanderungspolitik wie sie im Fall des Rahmenabkommens und dort insbesondere durch die Unionsbürgerrichtlinie noch konsequenter angestrebt wird also ein notwendiger Erfolgsfaktor für die Schweiz von morgen? Wer diesen Analogieschluss zieht, übersieht einen wichtigen Aspekt: Der Staat von damals ist nicht mit dem modernen Wohlfahrtsstaat von heute zu vergleichen.

Warum ist dies von Bedeutung? Personenfreizügigkeit und liberale Einwanderungspolitik implizieren im Wesentlichen mehr Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt. Seit Adam Smiths Paradigma vom Wettbewerb als unsichtbarer Hand vertrauen Volkswirte auf die gestaltende Kraft des freien Spiels von Angebot und Nachfrage. Die effiziente Nutzung knapper Ressourcen erlaubt mehr Auswahl bei tieferen Preisen und setzt so

einen wichtigen Innovationsanreiz. Methodisch elegante und akademisch anspruchsvolle Studien belegen dies: Mit dem Übergang zum freien Personenverkehr erfuhren Schweizer Firmen in Grenznähe deutliche Produktivitätssteigerungen. Es fand in diesen Bereichen kein Verdrängen einheimischer Arbeitskräfte statt, und die Löhne stiegen. Das sind erfreuliche Befunde. Kein Wunder, dass die Unternehmen und ihre Verbände sich deshalb starkmachen für die Personenfreizügigkeit.

Was aber für die Privatwirtschaft gut ist, muss nicht zwangsläufig für den Staat und die Gesellschaft gut sein. Das folgt aus dem Selektionsprinzip, wie es der Ökonom Hans-Werner Sinn nennt. Es besagt, dass der Staat die Aufgabe hat, jene Voraussetzungen für funktionierende Märkte zu garantieren, die durch private Märkte selbst nicht geschaffen werden können. Der Staat korrigiert Marktversagen – ökonomisch gesehen ist das die zentrale Funktion für die Wohlfahrt einer Gesellschaft. Dieser Aspekt war für die Schweiz vor 1914 nicht von grosser Bedeutung. Aber für die Schweiz von 2020 mit einem ausgebauten Wohlfahrtsstaat ist dieser Aspekt von enormer Bedeutung. Der ausgebaut Sozialstaat bietet seiner Bevölkerung Umverteilungsverträge an, die auf privatwirtschaftlicher Basis nicht überlebensfähig wären. Einkommensstarke Nettozahler wären kaum bereit, Verträge abzuschliessen mit Versicherungsprämien bis zur Hälfte ihres Einkommens. Die Prozesse der adversen Selektion verhindern eine privatwirtschaftliche Organisation des Sozialstaats. Das zeigt die facettenreiche Geschichte des Schweizer Sozialstaats exemplarisch. Der freie Personenverkehr bringt nun aber genau diesen neuen, europaweiten Wettbewerb auf dem Arbeitsmarkt durch die Hintertür zurück und setzt so den Sozialstaat unter Druck.

DER STAAT ALS ALLMENDE

Der Staat ist im übertragenen Sinn als Allmende der Gesellschaft zu betrachten. Viele seiner Leistungen wie der Sozialstaat werden über allgemeine Steuern finanziert und stehen den Anspruchsberechtigten unentgeltlich oder verbilligt zur Verfügung. Solange der Zugang zur Allmende und zu ihren Leistungen in einem demokratischen Klub reguliert wird, kann Übernutzung verhindert werden. Öffnet der Klub aber die Tore und bietet unregulierten Zugang zu den Allmende-Leistungen, kann der Sozialstaat nicht überleben. Garret Hardin hat dies die Tragödie der Allmende genannt und mit dem

prägnanten Satz erfasst: «Freedom in a commons brings ruin to all.»

Dies gilt für die Sozialhilfe, aber auch für jene Sozialversicherungen wie die AHV, die stark umverteilen. Auch hier können die zersetzenden Kräfte der adversen Selektion wirken. Berücksichtigt man, dass die AHV heute von etwa 10% der Beitragszahler finanziert wird und 90% Nettoempfänger sind, belastet bereits eine Zuwanderung unterhalb des obersten Einkommensdezils den AHV-Fonds langfristig. In der modernen Migrationsliteratur wird dieser Prozess unter dem Stichwort «Wohlfahrtsmagnet» untersucht. Seit den Pionierarbeiten des Harvard-Ökonomen George Borjas gibt es solide empirische Evidenz beispielsweise für Dänemark, dass der Sozialstaat bei freier Zuwanderung kausal als Wohlfahrtsmagnet wirken kann. Es ist ein eindrückliches Beispiel, dass freier Personenverkehr für den Staat eine ganz andere Wirkung entfalten kann als für die Privatwirtschaft.

Was folgt daraus? Das Prinzip des freien Personenverkehrs, wie es bereits 1957 in den Römischen Verträgen der EU verankert wurde, ist bei ausreichender Mobilität nicht harmlos. Der frühere Credit-Suisse- und Swiss-Re-Präsident Walter Kielholz hat kürzlich im «NZZ-Folio» vorgeschlagen, dass die Schweiz das Dogma der Personenfreizügigkeit mit ebenfalls leidgeprüften verbündeten Staaten in der EU hinterfragt. Wie könnte eine neue, sinnvolle Regulierung der Personenfreizügigkeit aussehen unter Beibehaltung des Subsidiaritätsprinzips, so dass die Nationalstaaten weiterhin über ihren Sozialstaat entscheiden und nicht Brüssel zentralstaatliche Vorgaben macht?

Eine gute auszuhandelnde Alternative wäre der Rückgriff auf das Heimatortprinzip. Für den Teil des Sozialstaats, der als Bedarfsleistung über allgemeine Steuern finanziert wird, reduziert es die Sogwirkung des Wohlfahrtsmagneten. Es verringert das Risiko, dass jemand durch Umzug zu höheren Sozialleistungen kommen kann, denn Voraussetzung für ein solches «Upgrade» ist die Einbürgerung. In der Zwischenzeit erstattet das Heimatland dem hilfsbedürftig gewordenen Migranten die Sozialhilfe nach seinen Gesetzen. Die ansässige Bevölkerung, die das Sozialmodell bisher finanziert hat und die Institutionen pflegt, kann entscheiden, ob sie jemanden für den Zugang zu den sozialen Bedarfsleistungen in ihren «Klub» aufnehmen will.

Es bleibt schon richtig: Auch in Zukunft wird die Schweiz auf die Einwanderung und deren produktivitätssteigernde Wirkung für unsere Volkswirtschaft angewiesen sein. Trotzdem sollte man erkennen, dass Regime wie die Unionsbürgerrichtlinie den Sozialstaat enorm herausfordern. Der aktuelle Ausbau des Sozialstaats über die Überbrückungsleistungen wird die bestehenden Probleme der Personenfreizügigkeit ironischerweise ohnehin sogar noch verschärfen. Gleiches gilt für die flankierenden Massnahmen, die mit dem faktischen Mindestlohn den Magneteffekt in die Schweiz ebenfalls verstärken können. Bedarfsleistungen auf hohem Niveau sind bei Niederlassungsfreiheit eine Herausforderung für den Sozialstaat, und dessen Leistungen sind langfristig kaum finanzierbar, wenn sie nicht auf die Inländer beschränkt werden. Die Schweiz und die EU sollten ein Interesse daran haben, die Personenfreizügigkeit so zu regulieren, dass der Sozialstaat überleben kann.

PIKETTY UND SECHS THESEN ZUR UNGLEICHHEITSDEBATTE IN DER SCHWEIZ

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND
CHRISTIAN FREY, NZZ 21. JULI 2020

Der populäre französische Ökonom Thomas Piketty befasst sich mit den grossen Fragen unserer Zeit. Bereits das im Jahr 2013 erschienene Buch «Das Kapital im 21. Jahrhundert» hob einen beeindruckenden Schatz an historischen Daten zur weltweiten Einkommens- und Vermögensverteilung. Dies verbunden mit der kontroversen politischen Forderung nach einer globalen, stark progressiven Vermögensteuer, um das fundamentale Gesetz der zunehmenden Eigentumskonzentration zu durchbrechen. Der Titel des Buches ist denn auch keine zufällige Analogie zum epochalen Werk von Karl Marx.

Nun ist sein Nachfolgewerk «Kapital und Ideologie» in deutscher Sprache erschienen. Auch das neueste Werk ist ein faszinierendes Kaleidoskop an Daten und auch diesmal geizt der Autor nicht mit prägnanten wirtschaftspolitischen Einsichten: Gesellschaftliche Ungleichheit gründe stets auf einer ideologischen Rechtfertigung – deren Bekämpfung ebenfalls. Nicht die gesicherten Eigentumsrechte seien zentrale historische Triebfedern von Wachstum und Wohlstand, sondern Gleichheit und Teilhabe. Man muss kein Prophet sein, Piketty wird auch mit dem neuen Buch die Debatte in der Schweiz prägen. Mit der anstehenden 99%-Initiative fallen seine Ideen auf politisch fruchtbaren Boden.

Doch welche Relevanz hat Pikettys Beitrag für die Schweiz? Eine Antwort in sechs Thesen:

1. DIE SCHWEIZER MARKTEINKOMMEN SIND IM VERGLEICH DER INDUSTRIENATIONEN AUSSERORDENTLICH EGALITÄR

Gemäss Piketty sind Veränderungen in der Ungleichheit nicht so sehr die Folge von fundamentalen ökonomischen oder technologischen Umwälzungen, sondern vielmehr in der Ideologie des vorherrschenden «Ungleichheitsregimes» begründet und damit durch politische Mobilisierung stets änderbar. In beeindruckend detailreichen Beschreibungen seziiert Piketty spezifisch nationalstaatliche Entwicklungen. Sein Hauptinteresse gilt dabei leider nicht der Erklärung der Heterogenität unter den Ländern, sondern der Suche nach einer global gültigen Ideologie. Doch wie lässt sich erklären, dass die Schweiz ohne ideologische Experimente den Tiefstwert der Ungleichheit der Markteinkommen unter den Industriestaaten aufweist?

2. DER GERINGE UMVERTEILUNGSBEDARF IN DER SCHWEIZ LINDERT DIE «GEFÜHLTE» UNGLEICHHEIT

Die relative Gleichverteilung der Markteinkommen in der Schweiz ist gerade nicht eine Konsequenz von ideologischer Umverteilung, etwa über progressive Steuern oder Sozialtransfers, sondern die Folge der äusserst erfolgreichen Arbeitsmarkt- und Bildungspolitik.

Dank einer unter Industriestaaten rekordhohen Erwerbsbeteiligung und entsprechenden breit verteilten Lohnneinkommen sind die Schweizer vergleichsweise wenig abhängig vom Sozialstaat. Umfragen zeigen, dass sie sich mehrheitlich als Teil einer Mittelstandsgesellschaft sehen. Dies in starkem Kontrast etwa zu den Franzosen, die die Mehrheit trotz oder vielleicht gerade wegen weitreichender staatlicher Umverteilung der Unterschicht zuordnen.

3. DIE EINKOMMENS KONZENTRATION IST IN DER SCHWEIZ SEIT JAHRZEHNEN STABIL

Der Anteil des einkommensstärksten Perzentils schwankt in der Schweiz seit 1933 um 10 Prozent, nach Steuern um 8 Prozent. Befand sich die USA 1975 noch auf demselben Niveau, haben sich die Werte seither auf über 20 (16) Prozent verdoppelt. Solch stark anwachsende Unterschiede zwischen Industriestaaten sind erklärungsbedürftig. Anscheinend wandelt sich die USA in eine polarisierte Gesellschaft, während es die Schweiz nicht tut. Hier einheitlich global wirkende ideologische Kräfte nachzuweisen erscheint gewagt.

4. DIE EINKOMMENSTEUERN IN DER SCHWEIZ WIRKEN STABIL PROGRESSIV

Die «konservative Revolution» der 1980er Jahre angeführt von Ronald Reagan und Margaret Thatcher habe einer neuen Ideologie zur Rechtfertigung von Privatbesitz zum Durchbruch verholfen und die Steuerprogression radikal verringert. Wie auch immer man zu dieser Politik steht, in der Schweiz hat sie kaum Spuren hinterlassen. Allein der ausgeprägte Föderalismus verhindert flächendeckend revolutionäre steuerpolitische Umbrüche. Was sich stattdessen ab 1980 beobachten lässt, ist eine gestiegene Mobilität hoher Einkommen, die sich vermehrt in steuergünstigen Kantonen und Gemeinden niederlassen und als Reaktion je nach Kanton unterschiedlich ausgeprägte Steuersenkungen. Dies jedoch abgefedert durch die stark umverteilende AHV, die direkte Bundessteuer und den Nationalen Finanzausgleich. Eine «politisch-ideologisch konservative Wende» lässt sich nicht erkennen.

Die steuerpolitische Stabilität kann im Gegenteil weiter zurückverfolgt werden. So kannte die Schweiz nie Spitzensteuersätze deutlich über oder Fiskalquoten gegen 50 Prozent, wie sie das «goldene Zeitalter der Sozialdemokratie» von 1950 bis 1980 auszeichnen. Hohe Steuersätze erscheinen nicht zwingend für die Entwicklung in eine aussergewöhnlich wohlhabende und gleichzeitig egalitäre Gesellschaft. Es gibt gute Gründe, vom Gegenteil auszugehen.

Den Rückzug des Staats ab 1980 beschreibt Piketty

auch anhand des staatlichen Nettovermögens, das in den grossen Industrienationen rückläufig ist und mittlerweile teils negativ ausfällt. Das gegenläufige Wachstum des Schweizer Staatsvermögens in den letzten 25 Jahren passt auch hier nicht ins Bild.

5. VORSICHT BEI DER MESSUNG DER VERMÖGENS-UNGLEICHHEIT

Ausgangspunkt für Pikettys Werk ist die postulierte steigende Konzentration der Vermögen. Unter Einbezug der Rentenvermögen lässt sich dies für die Schweiz nicht nachvollziehen. Von etwa 40 Prozent in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ist der Anteil des reichsten Perzentils auf aktuell etwa 27 Prozent gefallen. Erst seit Mitte der 2000er Jahre zeigt sich ein ansteigender Trend, wohl nicht zuletzt wegen der Geldpolitik. Doch Buchgewinne und steigende Bewertungen (massgeblich bei Immobilien) bedeuten nicht zwangsläufig steigende Vermögenserträge. Angesichts tiefer Zinsen ist vielmehr das Gegenteil der Fall. Insgesamt vereinnahmen Arbeit und Kapital in der Schweiz stabile Anteile des volkswirtschaftlichen Einkommens. Für eine zunehmende Konzentration der Vermögen in den Händen einer kleinen Elite von «Coupon-clipping Rentiers» gibt es in der Schweiz keine Anzeichen.

6. SUBSTANZSTEUERN SIND BESONDERS SCHÄDLICH

Die Erzählung Pikettys zur globalen Entwicklung der Ungleichheit ist packend. Auf die Schweiz bezogen passt sie jedoch nicht, hat das Land doch über das 20. Jahrhundert insbesondere durch einen flexiblen Arbeitsmarkt und ein erfolgreiches Bildungssystem, breit verteilten Wohlstand erreicht. Entsprechend wenig angezeigt erscheinen Pikettys Reformvorschläge für das 21. Jahrhundert, etwa eine konfiskatorische Eigentumsabgabe bis 90 Prozent zur Finanzierung einer allgemeinen Kapitalausstattung von etwa 120'000 Euro für alle 25-jährigen. Bevor das Kapital zirkulär umverteilt werden kann, muss es zunächst durch Konsumverzicht und Wertschöpfung entstehen. Die Anreize für die Kapitalbildung würden durch Pikettys Vorschlag allerdings massiv geschwächt, mit negativen Folgewirkungen auf Arbeitsproduktivität und Lohnempfänger.

Der schweizerischen Konkordanzdemokratie sind solch revolutionäre Umbrüche fremd. Wie die Geschichte der Einkommensentwicklung in der Schweiz zeigt, sind sie auch nicht nötig. Die politische Stabilität basierend auf einem fein austarierten System des Ausgleichs aller massgeblichen Kräfte hat sich verteilungspolitisch bewährt.

NAPOLEONS REICHE BEUTE: DER RAUB DES BERNER STAATSSCHATZES – UND WAS DIESER HEUTE WERT WÄRE

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND THOMAS M. STUDER, NZZ 14. JULI 2020

1798 bereitete Napoleon der alten Eidgenossenschaft ein Ende. Der «Franzosenefall» war nicht nur politisch, sondern auch finanziell bedeutsam. So raubten die Besatzer den Berner Staatsschatz. Der Schatz hätte heute einen geradezu gigantischen Wert.

In der Rubrik «Neuigkeiten aus den übrigen Kantonen» berichtete diese Zeitung am 10. März 1798 über ein Ereignis, das angesichts der Kürze der Nachricht kaum hätte bedeutender sein können:

«Bern den 5. März. Unsere Regierung hat sich durch die Umstände gedungen gesehen, heute mit den Franken zu kapitulieren, u. kraft der getroffenen Uebereinkunft sowohl seine inländischen Truppen als die Zuzüger abzudanken und nach Hause ziehen zu lassen, eine Besatzung von 4 bis 6000 Franken einzunehmen, die Regierung ganz niederzulegen, und sogleich eine Nationalversammlung vom ganzen Volke wählen zu lassen.»

Dies der Bericht der NZZ, die damals noch «Zürcher Zeitung» hiess, zum «Franzosenefall», mit dem Frankreich am 5. März 1798 nicht nur die Stadt und Republik Bern, sondern die gesamte Eidgenossenschaft erobert hatte. Die «Campagne d'Helvétie», wie die französische Invasion zeitgenössisch bezeichnet wurde, brachte das Ende der alten Eidgenossenschaft und den Beginn der Helvetischen Republik. Für die einen ein Ereignis, das Fremdherrschaft und eine den föderalistischen Traditionen zuwiderlaufende Zentralisierung bedeutet. Andere weisen auf die Überwindung der sozialen und politischen Missstände des Ancien Régime hin.

IMMENSER GOLDSCHATZ

In der kontrovers geführten Diskussion um die Einordnung der Campagne d' Helvétie geht es bis heute vorrangig um die Abwägung, inwieweit wir Napoleon unsere Demokratie zu verdanken haben oder ob sein Feldzug doch im Wesentlichen eine ausbeuterische Fremdherrschaft bedeutete. Der Diebstahl der Staatsschätze der Kantone durch die Franzosen blieb bisher weitgehend unberücksichtigt. Dass Bern über einen immensen Goldschatz verfügte, ist höchstens eine Randnotiz.

Überhaupt keine Beachtung findet die Tatsache, dass Bern im 18. Jahrhundert zeitweise der grösste Einzelinvestor auf dem Londoner Finanzmarkt war und den Franzosen just diese Berner Wertpapiere in die Hände fielen. Berücksichtigt man die zeitgenössischen Um-

stände, liegt zum einen der Schluss nahe, dass die finanziellen Motive Napoleons eine dominante Rolle bei der Eroberung der Eidgenossenschaft gespielt haben müssen. Dies zeigt eine möglichst genaue Bestimmung der damaligen Vermögenswerte Berns. Damit stellt sich zum anderen die Frage, was den Bernern durch die Aufgabe der erfolgreichen Vermögensverwaltung verloren ging. Was wäre passiert, wenn die Berner ihren Staatsschatz vor den Franzosen hätten retten können?

Der Berner Staatsschatz hatte zu Zeiten Napoleons weit über die Grenzen der alten Eidgenossenschaft hinaus Bekanntheit erlangt. Dabei wurden die Berner Opfer ihres eigenen Erfolgs. Denn der Staatsschatz war «das tiefste aller Geheimnisse» der Patrizier, so der Basler Ökonom Julius Landmann 1903. Die Berner unternahmen alles, um die Grösse des Schatzes geheim zu halten. Die acht Schlüssel zum Tor des Schatzgewölbes lagen in den Händen der höchsten Regierungsvertreter, und selbst sie wussten nicht genau, wie viel Gold und Silber im Gewölbe lagen. Eine Zählung war ausdrücklich verboten und die Buchführung bewusst unübersichtlich. So kam es, dass der Schultheiss und seine Kollegen bei einer Begehung des Gewölbes in einer Kiste, in der sie Silber vermuteten, lauter Goldmünzen fanden. Solche Geschichten und die Tatsache, dass niemand die genaue Grösse des Staatsschatzes kannte, dürften viel zur Legendenbildung beigetragen haben.

ERFOLGREICHE PATRIZIER

Noch viel mehr Aufmerksamkeit als der Schatz erregte die erfolgreiche Haushalts- und Vermögensverwaltung der Berner Patrizier. Nachdem sich die Situation ihrer Staatsfinanzen dank der Reformation (1528) und der Eroberung der Waadt (1536) deutlich verbessert hatte, ermöglichte die Abwesenheit von Krieg mehr als zwei Jahrhunderte lang (1589–1798), regelmässige Überschüsse zu erzielen und dabei ab 1609 auch auf direkte Steuern zu verzichten. Als die Kriegskasse ausreichend gefüllt war, begann man im späten 17. Jahrhundert einen Teil des Schatzes im Ausland anzulegen. Die Berner waren äusserst erfolgreich und wurden zu einem Schwer-

gewicht auf dem Londoner Finanzplatz. Damit fanden sie sogar Eingang im Magnum Opus «Der Wohlstand der Nationen» des britischen Ökonomen und Moralphilosophen Adam Smith: «Der Kanton Bern bezieht ein beträchtliches Einkommen, indem er einen Teil des Staatsschatzes an das Ausland verleiht.»

Anders sah es damals mit der finanziellen Lage Frankreichs aus. Der Staatshaushalt war mit dem Staatsbankrott von 1770 schon vor 1789 in einer fortwährenden Krise. Und als die Revolution ausbrach, verschlimmerte sich die Situation weiter. Ein Versuch, das komplexe Steuersystem zu reformieren, scheiterte, und der Zugang zum Kapitalmarkt war teuer. Um den Haushalt und später auch den ersten Koalitionskrieg (1792–1797) zu finanzieren, behalf sich das revolutionäre Frankreich 1789 mit einer neuen Papierwährung («Assignat»), die mit verstaatlichten Kirchengütern gedeckt wurde.

Der Assignat kam allerdings bereits kurz nach der Einführung unter Druck. Erst als Zwangsanleihen und Kontributionszahlungen aus den eroberten Gebieten eintrafen, stabilisierte sich die Situation. Weil die Regierung aber immer mehr Assignaten ausgab und damit zur monetären Staatsfinanzierung überging, wurde eine Hyperinflation ausgelöst, die 1796 das Ende der Assignaten besiegelte. Damit wurden die finanziellen Motive Frankreichs für die Weiterführung des Krieges noch wichtiger. Durch die territoriale Expansion konnte nicht nur das Heer finanziert, sondern auch der Staatshaushalt entlastet werden.

WERTPAPIERE UND BÄREN

Als die Franzosen 1798 in die Eidgenossenschaft einfielen, hatten sie es auf die Staatsschätze der Kantone abgesehen, um sich aus ihrer finanziellen Zwangslage zu befreien. In Bern fiel ihnen der mit Abstand grösste Staatsschatz in die Hände. Das Gold aus dem Gewölbe unter dem Berner Rathaus wurde schnell auf Kutschen verladen und in einem symbolträchtigen Akt zusammen mit den Bären aus dem Bärengraben nach Paris gebracht. Auch von diesem Ereignis wusste die «Zürcher Zeitung» am 23. März 1798 zu berichten: «Am 10. März wurden die Bären von Bern in einem Kasten durch Lausanne geführt, um nach Paris in den Thiergarten gebracht zu werden.»

Allerdings raubten die Franzosen in Bern nicht nur den Goldschatz, sondern auch die Wertpapiere der Berner, deren Wert jenen der Edelmetalle sogar übertraf. Während das Gold für die Berner verloren war, konnten die Franzosen die Wertpapiere nicht einlösen, da sie auf den Stadtstaat ausgestellt waren. Darauf forcierte Frankreich deren «Rückkauf» durch Bern, was die Berner zum Verkauf eines Teils der Wertpapiere zwang. Doch nun erhob die von Frankreich eingesetzte helvetische Zentralregierung Anspruch auf die übrigen Wertpapiere, was die Berner zu weiteren Verkäufen zwang.

Als die Helvetische Republik 1803 unterging, hatten die Berner mehr als zwei Drittel des Anlagewerts ihrer Wertpapiere für deren Wiederbeschaffung aufgewendet.

Ein Ende fand das Tauziehen erst am Wiener Kongress von 1814/15. Die siegreichen Grossmächte beschlossen, dass die Berner keinen Anspruch auf die in der Zwischenzeit aufgelaufenen Erträge der Wertpapiere hatten, dafür aber auf eine finanzielle Entschädigung von Frankreich. Dies war aber nur ein schwacher Trost für die Berner, da damit nur ein Bruchteil des durch den Franzoseneinfall verursachten Verlusts gedeckt wurde.

115 JAHRE OHNE STEUERN

Eine Betrachtung der Geschichte des Berner Staatsschatzes macht zwei Punkte deutlich: Erstens rufen grosse staatliche Vermögenswerte Begehrlichkeiten hervor. Nicht nur der Staatsschatz, sondern auch die innovative internationale Anlagetätigkeit der Berner sorgte im Ausland für Aufsehen, was die Eroberungsgefahr erhöhte. Angesichts der desolaten Finanzlage Frankreichs ist es sehr wahrscheinlich, dass die Eroberung Berns massgeblich durch finanzielle Interessen motiviert und der Berner Staatsschatz der Hauptgrund für den Einmarsch der französischen Truppen war. Diese These wird durch die Quellenlage wie auch durch eine Datenanalyse gestützt, die ergibt, dass die Haushaltslage Frankreichs vor der Einnahme Berns besonders angespannt war.

Zweitens drehte sich die Debatte rund um die finanziellen Konsequenzen des Franzoseneinfalls für die Berner bisher einseitig um den Diebstahl des Goldes. Dabei wurde vernachlässigt, dass den Bernern auch die Wertchriften gestohlen wurden. Deren Raub bedeutete nicht nur einen unmittelbaren finanziellen Verlust, sondern auch die Aufgabe der erfolgreichen patrizischen Vermögensverwaltung. Um die Frage zu beantworten, was den Bernern dadurch verloren ging, haben Laura Zell, Michele Salvi und die Schreibenden anhand verschiedener Szenarien realistische gegenwärtige Werte des Berner Staatsschatzes bestimmt. Hätten die Berner ihren Staatsschatz durch die Revolutionswirren hindurch retten können und ihn mit einer ähnlichen, eher konservativen Anlagestrategie wie während des 18. Jahrhunderts weiterhin auf dem Kapitalmarkt angelegt, würde er heute rund 623 Milliarden Franken betragen. Damit könnte der Kanton Bern während mehr als 115 Jahren auf die Erhebung von Steuern verzichten.

LITERATUR

Schaltegger, C. A., Studer, T. M., Zell, L. & Salvi, M. (2020). Napoleons reiche Beute Eine aktuelle Einordnung zur Bedeutung des gestohlenen Berner Staatsschatzes von 1798. Bern: Stämpfli Verlag.

FÖDERALISMUS ALS VORTEIL

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER, FINANZ UND WIRTSCHAFT
20. APRIL 2020

Kaum hatten die Kantone eigenständige Massnahmen zur Eindämmung der schnell um sich greifenden Infektion mit dem Virus Covid-19 beschlossen, folgte die vorhersehbare Kritik: Der föderalistische Flickenteppich sei falsch und gefährde sowohl eine kohärente als auch eine beherzte Bekämpfung der Pandemie. Es brauche jetzt eine gesamtschweizerische Führung durch den Bundesrat, riefen sogar verschiedene Vertreter kantonalen Regierungen.

Einheitlichkeit sei das Gebot der Stunde, war der Tenor in den Medien. China habe vorgemacht, wie man mit drastischen, von oben verordneten Einschränkungen des öffentlichen Lebens vorgehen müsse. So ist es dann auch gekommen. Der Bundesrat regiert nun seit Wochen mit ausserordentlicher Machtfülle. Ein drastischer Stillstand lähmt das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben im ganzen Land und dämmt so die Verbreitung des Virus ein. Hat die Coronakrise also die Schranken und Schwächen der föderalistischen Schweiz offenbart?

Aus meiner Sicht ist das Gegenteil richtig. Während die Einheitsstrategie des Lockdown in einer Ausnahme-situation oft populär ist, führt sie längerfristig zu einem Kollateralschaden für die Gesellschaft. Es ist in einer Pandemie zwar durchaus angezeigt, dass der Bund koordinierend und in seinen Kompetenzbereichen Führung übernimmt. Aber es ist mindestens so wichtig, zu erkennen, dass die Kantone mehr als nur Vollzugsbehörden des Bundes sein sollten.

Gezielte und auf solider empirischer Evidenz basierende Politik bietet in einem föderalistischen Land nämlich die beste Voraussetzung, den Fortgang der Krise adäquat und mit weniger Schäden zu meistern. Interessanterweise hat auch China trotz dirigistischer Führung keine Einheitsstrategie verfolgt, sondern gezielte Massnahmen für die besonders betroffenen Regionen erlassen und wieder gelockert. Warum wäre also auch in der Schweiz eine differenzierte Strategie anzustreben?

ASYMMETRISCHEM SCHOCK ANGEPASST

Zwei Gründe stehen im Vordergrund: Erstens bedeutet Verhältnismässigkeit in der Eindämmungspolitik, möglichst effektiv und problemadäquat vorzugehen. Dazu ist hilfreich, sich die Landkarte der Schweiz und ihre regionale Betroffenheit von Infektionen, Hospitalisierungen, Kapazitäten auf Intensivstationen, Todesfällen oder anderen geläufigen Indikatoren anzusehen. Die Unterschiedlichkeit sticht ins Auge. Das eine Extrem ist der Kanton Schaffhausen. Die Neuinfektionen überstiegen nie eine bedrohliche Schwelle. Auch die Spitalkapazitäten in Schaffhausen sind weit weg von den gefürchteten Engpässen. Wohl niemand würde in einer solchen Situation den Lockdown als verhältnismässig erachten. Ganz anders liegt der Fall im Tessin. Exponiert durch die geografisch naheliegenden Infektionsherde in Norditalien, stiegen die Ansteckungen rasant in exponentieller

Geschwindigkeit. Bald schon drohten Engpässe in den Kapazitäten des Gesundheitssystems. Gefährdung und Dringlichkeit von Eindämmungsmassnahmen waren nicht zu übersehen. Kaum jemand hat in einer solchen Situation den Lockdown als unverhältnismässig kritisiert.

Was zeigt dieser Vergleich? In einer herausfordernden Situation, die sich denkbar unterschiedlich präsentiert, ist differenziertes Handeln angezeigt. Genau dies ist im Föderalismus möglich. Das bundesstaatliche Prinzip ist idealtypisch angelegt für differenzierte politische Antworten bei unterschiedlichen Problemlagen. Einige mögen einwenden, dass die Mobilität der Gesellschaft innerhalb eines Landes diese differenzierte Strategie unterlaufe; das Virus wurde ja tatsächlich aus Norditalien in die Schweiz eingeschleppt. Dass der Bund die Bewegungsfreiheit der Menschen zielgerichtet dämpft, ist nachvollziehbar. Allerdings gilt es in einer liberalen Gesellschaft auch auf die Selbstverantwortung der Menschen zu vertrauen. Sollte man nicht davon ausgehen können, dass mittlerweile kaum jemand mehr von Schaffhausen ins Tessin reisen würde, wenn die Gefährdung im Tessin hoch ist? Umgekehrt gilt, dass die Tessiner bei einem Lockdown nicht nach Schaffhausen reisen würden. Differenziertes Handeln ist also nicht verantwortungslos, sondern das Gebot der Verhältnismässigkeit in einer freiheitlichen Gesellschaft.

Zweitens bietet der Föderalismus im Fall kantonal asymmetrischer Schocks bei allen Risiken auch nicht zu unterschätzende Chancen. Ein föderalistisch organisiertes Land kann dabei wie eine Versicherung zur solidarischen Teilung des Risikos innerhalb eines Landes funktionieren. Es besteht nämlich die Chance, dass wenig betroffene Gebiete durch Offenhalten der eigenen Unternehmen ihre Kollegen in den notleidenden Gebieten unterstützen und sich so solidarisch zeigen. Dabei wird ein Land einen solchen Schock besser verdauen, wenn es differenziert auf die Betroffenheit reagiert.

Was könnte man aus diesen Überlegungen für die Frage einer verantwortungsvollen Exit-Strategie folgern? Zunächst sollten sich alle Lockerungsmassnahmen an der Reproduktionsrate des Virus (wie viele Menschen werden von einer bereits infizierten Person im Durchschnitt angesteckt) orientieren. Diese Zahl gibt das Gefährdungspotenzial an und zeigt, ob die Kapazitäten im Gesundheitssektor drohen überlastet zu werden. Zudem stellt sich die Frage des konkreten Übertragungsrisikos. Es ist bei Übertragungskrankheiten dort gross, wo Menschen über eine längere Zeit in Kontakt miteinander treten – normalerweise an ihrem Wohn- oder Arbeitsort. Um beide Gefährdungen adäquat zu berücksichtigen, könnte für die Lockerungsmassnahmen folgendes risikobasierte Vorgehen unter Ausnutzung der föderalistischen Strukturen und der Organisation der Unternehmen in Branchenverbänden sinnvoll sein.

UNTERSCHIEDE ERÖFFNEN CHANCEN

Erstens: Flächendeckende und repräsentative Tests ergeben eine Risikolandkarte anhand des Reproduktionsfaktors, auf der die Regionen und Branchen ersichtlich sind und die periodisch aktualisiert wird. Zweitens: Einteilung der Unternehmen in organisatorisch funktionierende Strukturen. Es liegt nahe, die Einteilung anhand der Kantons- und Branchenverbandszugehörigkeit vorzunehmen. Beides ist nicht in jedem Einzelfall korrekt, sollte aber im Mittel ein adäquates Gefährdungsprofil ergeben. Drittens: Liegt ein Unternehmen in einem besonders gefährdeten Kanton und ist es in einer Branche tätig, die nur schwer sichere Abstandsregeln erlassen kann, legt dies einen längeren Stillstand nahe.

Viertens: Liegt ein Unternehmen in einem Kanton mit niedriger Ansteckungsgefahr und kann die Branche mit geeigneten Massnahmen die Abstandsregeln sicher einhalten, liegt eine Öffnung nahe. Fünftens: In den Zwischenfällen ist es sinnvoll, eine abgestufte Risikobeurteilung vorzunehmen und die Unternehmen im Einzelnen nach ihrer Bedeutung für die Versorgungssicherheit zu gewichten. Auch für das Pendeln vom Wohn- zum Arbeitsort sind besondere Vorsichtsmassnahmen angezeigt. Sechstens: Periodische Tests erlauben, Veränderungen im Risikoprofil für ein Unternehmen schnell zu erkennen und zielgerichtet anzupassen.

Eine risikoangepasste Lockerungsstrategie sollte die föderalen Strukturen und die Landschaft der Branchenverbände sinnvoll nutzen. Diese ermöglichen es, ein differenziertes Bild über die Gefährdung zu erhalten und darauf basierend adäquate Lockerungsschritte vorzunehmen. Ob die Schweiz schnell und scharf genug auf die Gefährdung durch das Virus reagiert hat, ist umstritten. Das lässt sich zuverlässig wohl erst im Nachhinein ermitteln. Allerdings ist der kluge Ausstieg aus den Eindämmungsmassnahmen von mindestens gleich grosser Bedeutung. Darauf sollten sich jetzt die Politik, die Wirtschaft und die Wissenschaft konzentrieren.

SCHULDENBREMSE: ERFAHRUNGEN AUS DER SCHWEIZ

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND MICHELE SALVI, FAZ 28. FEBRUAR 2020

Die Deutschen debattieren über ihre Schuldenbremse. Ist sie Garantin für Stabilität und Vertrauen oder eine Investitions- und Wachstumsbremse? Die Schweiz stellt sich dieser Diskussion seit über fünfzehn Jahren. Ein Erfahrungsbericht.

Noch im Jahr 2009 propagierte der internationale Währungsfonds (IWF) Fiskalregeln als wirksamen ordnungspolitischen Rahmen, um exzessive Staatsdefizite zu verhindern und einen Konsolidierungsprozess für die öffentlichen Finanzen einzuleiten. Seither hat sich der Akzent der Empfehlungen nicht nur des IWF verändert. So fordert auch eine Minderheitsmeinung im jüngsten Jahresgutachten des Deutschen Sachverständigenrats mehr fiskalpolitischem Spielraum. Die anhaltende Wachstumsschwäche in Zeiten der «säkularen Stagnation» solle mit allen zur Verfügung stehenden Instrumenten der Fiskal- und Geldpolitik adressiert werden. Die Schuldenbremse begrenze den Ausgaben-spielraum übermässig und führe zu einer zu tiefen Verschuldung – insbesondere in Zeiten von tiefen oder gar negativen Zinsen.

In der Schweiz fordern Kritiker die Regierung seit Jahren auf, mehr Geld zu investieren und dafür die Schuldenbremse zu opfern. Aller Kritik zum Trotz steht eine Mehrheit der Bevölkerung, Politiker und Experten in der Schweiz hinter der im Jahr 2003 eingeführten Schuldenbremse. Der politische Grundkonsens, dass sie weder gelockert noch umgangen werden darf, hat seither gehalten. Warum?

FINANZPOLITISCHER ABNÜTZUNGSKAMPF

Das Motiv für eine Schuldenbremse ist in der Schweiz wie in Deutschland heute so aktuell wie es 2009 war, als der IWF das Instrument als fiskalpolitische Leitschnur zur Verankerung der Erwartungen pries. Der fragmentierte Budgetprozess tendiert ohne Regelbindung zu einer Überlastung der öffentlichen Finanzen und droht damit das Budget als fiskalische Allmende zu übernutzen. In der Schweiz ist die Asymmetrie in der Ausgaben- und Einnahmenverantwortung besonders ausgeprägt, weil die Steuern und ihre Höchstsätze in der Verfassung festgelegt sind und so nur durch eine Volksabstimmung mit doppeltem Mehr von Volk und Kantonen erhöht werden können. Andererseits benötigen die Ausgaben einzig einen einfachen Bundesbeschluss des Parlaments und sind im rituell eingeübten Stimmentausch unter den Interessengruppen rasch mehrheitsfähig.

Vor dem Hintergrund dieser institutionellen Asymmetrie überrascht die jährlich wiederkehrende Ernüch-

terung in der Zeit vor der Schuldenbremse kaum: Regierung und Parlament war es nicht gelungen, die während Jahren aus dem Ruder laufende Verschuldung in Grenzen zu halten. Der dysfunktionale Budgetprozess machte sich besonders während der wirtschaftlichen Abschwächung in den 1990er Jahren bemerkbar. Allein innerhalb eines Jahrzehnts erhöhte sich die Schuldenlast dramatisch von knapp 39 (11% des BIP) auf fast 110 Milliarden Franken (26% des BIP). Dabei wurde klar: Es braucht einen Mechanismus, der die Bundesfinanzen schützt und den Ausgabenappetit der Interessengruppen auf ein tragbares Mass beschränkt. Das ist die theoretisch wie empirisch gut gestützte Erkenntnis der politischen Ökonomie.

DISZIPLINIERENDE KRAFT DER KNAPPHEIT

Die Schweizer Schuldenbremse setzt deshalb genau dort an – bei den Ausgaben. Sie bindet die Ausgaben an die konjunkturbereinigten Einnahmen und bewirkt, dass Ausgabenbeschlüsse ohne Berücksichtigung der Einnahmen nicht mehr möglich sind. Die Schuldenbremse korrigiert dabei relativ streng: Im Gegensatz zu Deutschland muss die Schweiz auf Bundesebene auf jegliche strukturelle Neuverschuldung verzichten. Zentrales Element der Schuldenbremse ist das Ausgleichskonto. Ähnlich dem Kontrollkonto der deutschen Schuldenbremse wird das Konto asymmetrisch bewirtschaftet: Prognosefehler werden verbucht und müssen bei negativem Saldo dem kommenden Budget belastet werden – ein positiver Saldo dient dagegen faktisch dem Schuldenabbau, weil er nachträglich nicht für einen zusätzlichen Budgetspielraum genutzt werden darf. Damit kennen beide Schuldenbremsen ein «Gedächtnis», das als Sanktionsregel einer allzu euphorischen Budgetprognose den Anreiz nimmt.

Das Schweizer Regelwerk hat seit Inkrafttreten denn auch Eindrückliches geleistet. Die Bruttoschulden des Bundes sind seit 2003 um rund 23 Milliarden auf 99 Milliarden Franken gesunken – oder von 26 auf 14 Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP). Dabei ermitteln wir empirisch einen kausalen Effekt der Schuldenbremse auf die Schuldenquote seit 2003 von minus 20 Prozentpunkten im Vergleich zu einer hypothetischen Schuldenentwicklung ohne Schuldenbremse. Das entspricht einer durchschnittlichen Verbesserung des strukturellen

Budgetsaldos von 2.5 Prozent pro des BIP Jahr. Gleichzeitig konnten die Bundesaussgaben allerdings stetig erhöht werden, so dass die Ausgabenquote stabil bei 10 Prozent des BIP blieb.

Dabei dürfen zwei Konzepte nicht vermischt werden: die «schwarze Null» und die Schuldenbremse. Analog der Deutschen Schuldenbremse verlangt die Schweizer Variante, dass der Haushalt nicht jedes Jahr, sondern über einen Konjunkturzyklus hinweg ausgeglichen ist. Und das System hat sich im Krisenfall bereits bewährt: Als sich 2009 abzeichnete, dass die Finanzkrise auf die Realwirtschaft übergreifen würde, hat das Schweizer Parlament drei Stufen diskretionärer Stabilisierungsmassnahmen verabschiedet. Alle drei Stufen konnten unter Ausnutzung des finanzpolitischen Spielraums innerhalb der Schuldenbremse durchgeführt werden.

Bei allen Beschränkungen gilt auch in der Schweizer Debatte, dass Staatsschulden durchaus ihre Berechtigung haben und aktuell eine billige Art der Finanzierung von öffentlichen Leistungen darstellen. Mittels Fremdfinanzierung können etwa Investitionen in die Infrastruktur realisiert werden, die in späteren Jahren Dividenden abwerfen, welche die Kreditkosten übertreffen. Dabei bestand aber immer weitgehende Einigkeit, dass die Investitionen ebenfalls unter die Regel der Schuldenbremse fallen sollen. Denn die langfristige Tragfähigkeit der öffentlichen Finanzen kann sowohl durch Investitions- als auch durch Konsumausgaben tangiert werden.

Seit Einführung der Schuldenbremse wurden die Investitionsausgaben nicht von den konsumtiven Ausgaben verdrängt – im Gegenteil. Der Investitionsanteil ist gemessen an der Wirtschaftsleistung langfristig stabil. In einer konterfaktischen Analyse ermitteln wir, dass der Investitionsanteil am Budget ohne Schuldenbremse in etwa gleich hoch geblieben wäre. Dies gilt auch für den Anteil der Ausgaben im Bereich Bildung und Forschung, der sich von 9 auf 11 Prozent erhöhte.

Unter der Schuldenbremse schwer zu finanzierende Investitionsspitzen sind selten. Wo sie auftreten, wurden Sonderlösungen gefunden. Die nicht unproblematische «Flucht aus dem Budget» und damit aus der Schuldenbremse wird allerdings durch eine zwingende Volksabstimmung restringiert. Ein Beispiel ist der Fonds, der zur Finanzierung der grossen Bahnvorhaben NEAT und Bahn 2000 geschaffen wurde. Zwischen 1999 und 2016 wurde in der Schweiz damit der Eisenbahntunnel am Gotthard – der längste der Welt – gebaut und finanziert.

GUTE POLITIK IST WEITER NÖTIG

Angesichts der Schweizer Erfahrungen sind günstige Finanzierungsbedingungen kein hinreichender Grund, um die Staatsschulden für Zusatzausgaben wieder zu erhöhen. Wer den Schuldenabbau drosseln möchte, sollte im Sinne der Schuldenbremse nicht den Ausgabenpielraum erhöhen, sondern bei den Einnahmen ansetzen. In den vergangenen Jahren lagen die Zinsen in der Schweiz ähnlich wie in Deutschland unter ihrem histo-

rischen Durchschnitt, teils sogar im negativen Bereich. Gleichzeitig lag das Wirtschaftswachstum auf einem höheren Niveau. Es liesse sich also ein Budgetdefizit realisieren, ohne dass die Schuldenquote ansteigt. Der Schuldenabbau ist im aktuellen Zinsumfeld tatsächlich eine teure Art der Staatsfinanzierung. Die Budgetüberschüsse können dementsprechend implizieren, dass ein Steuerniveau festgelegt worden ist, das höher liegt als für die Finanzierung der Staatsausgaben notwendig wäre. Steuersenkungen sind eine politische Option, die sich innerhalb der Schuldenbremse durchaus finanzieren liesse.

Zudem sollte nicht vergessen werden, dass die Niedrigzinsen gerade in der Altersvorsorge auch eine Kehrseite haben: Sie schlagen bei Lebensversicherungen, Sparkonten oder Anleihen voll durch. Entsprechend steigt die implizite Verschuldung. Gleichzeitig nehmen zukünftigen Rentenversprechen mit steigender Lebenserwartung zu, ohne dass deren Finanzierung gesichert ist. Die heutigen Rentenversprechen übersteigen den Barwert zukünftiger Einnahmen bei Weitem. Auf diesem Auge ist die Schweizer Schuldenbremse blind, denn die Renten werden weitgehend ausserhalb des Bundesbudgets geführt und finanziert – daran sollte sich Deutschland kein Beispiel nehmen. Hier sind Lösungen gefragt, denn Fiskalregeln sind keine Garantie für die finanzielle Nachhaltigkeit von Staaten.

Regeln wie die Schuldenbremse leben eben nicht vom Buchstaben des Gesetzes alleine. Die rechtliche, «de jure», Verankerung muss «de facto» auch gelebt werden. Die stabilitätsorientierte Tradition verschafft der Regel politische Nachachtung. 17 Jahre Erfahrungen in der Schweiz zeigen, dass die Regelbindung mit der Schuldenbremse auch langfristig funktioniert. Gute Politik wird deswegen nicht unnötig.

LITERATUR

Salvi, M., Schaltegger, C. A., Schmid, L. (2020). Fiscal Rules Cause Lower Debt: Evidence from Switzerland's Federal Debt Containment Rule. *Kyklos*, 73(4), 605-642.

DIE SCHULDENBREMSE KOMPLETTIEREN

CHRISTOPH SCHALTEGGER, PHILIPP WECKHERLIN UND MICHELE SALVI,
DIE VOLKSWIRTSCHAFT 18. MAI 2020

Die Schuldenbremse weist gewisse blinde Flecken auf. Gerade im Hinblick auf die Krisenresilienz könnte eine bilanzbasierte Berechnungsgrundlage Abhilfe schaffen.

Die letztjährige Rechnung des Bundes schloss wieder einmal besser ab als geplant: Mit 3,6 Milliarden Franken übertrifft das für die Schuldenbremse relevante Finanzierungsergebnis für das Jahr 2019 die Prognose um fast 2,4 Milliarden. Und dies trotz neuer Schätzmethoden und seit 2017 angepasster Buchungspraxis bei Rückstellungen. Ohne diese würde der Überschuss sogar 5,1 Milliarden Franken betragen. Die Haushaltssteuerung des Bundes wurde deshalb in der Vergangenheit von verschiedenen Seiten immer wieder kritisiert.

Die einen monierten, die Finanzierungsrechnung bilde trotz der mehrmaligen Anpassungen nicht die tatsächliche Ertragslage ab und vermittele angesichts der rückforderbaren Verrechnungssteuer ein zu optimistisches Bild des Bundeshaushalts. Andere wiederum beklagen, dass trotz wiederholt hohen Überschüssen und dem kontinuierlichen Schuldenabbau weiterhin Sparübungen unternommen werden.

Angesichts der aktuellen Corona-Krise dürften diese Kritiker wohl vorübergehend etwas verstummen. Trotzdem wirft die Kritik Fragen auf: Wie steht es denn nun wirklich um die finanziellen Verhältnisse des Bundes? Ist die Haushaltsteuerung über die Schuldenbremse noch zeitgemäss?

VERALTETE GELDFLUSSRECHNUNG

Die Grundlage der finanzpolitischen Haushaltssteuerung beim Bund ist die Finanzierungsrechnung. Sie ist das Bindeglied zur im Jahr 2003 eingeführten Schuldenbremse. Diese soll den Ausgleich von Ausgaben und Einnahmen über einen Konjunkturzyklus hinweg sicherstellen und den Bundeshaushalt vor einem strukturellen Ungleichgewicht bewahren. Über Jahre hinweg basierte der Bundeshaushalt auf einer eigentlichen Geldflussrechnung, da er nur geldflusswirksame Vorgänge einer Rechnungsperiode auswies.

Seit der Einführung des Neuen Rechnungsmodells Bund (NRM) mit dem Voranschlag 2007 folgt der Bundeshaushalt dem Prinzip der doppelten Buchführung nach internationalen Standards (IPSAS). Analog zu privatwirtschaftlichen wie auch nicht gewinnorientierten Organisationen verfügt er damit als eines der diesbezüglich weitest entwickelten Länder über allgemein anerkannte Führungsinstrumente wie eine Erfolgsrechnung und eine Bilanz. Die Erfolgsrechnung bildet nicht die Geldflüsse, sondern den tatsächlichen Wertverzehr im Verlauf einer Rechnungsperiode ab. Die Bilanz ergänzt die Sicht mit Bestandswerten, indem sie die an-

gesammelten Vermögenswerte den Verbindlichkeiten gegenüberstellt.

Für die Schuldenbremse und damit auch die finanzpolitische Steuerung durch das Parlament blieb trotz angepasster Rechnungslegung die Finanzierungsrechnung relevant. Der Bund hat aber in den letzten Jahren verstärkt Elemente der Periodengerechtigkeit in der Finanzierungssicht verwendet (siehe *Abbildung 1*). Wenn zum Beispiel Anfang Januar Anträge auf Rückerstattung von Verrechnungssteuern des Vorjahrs eingehen, wird die absehbare Rückerstattung noch dem alten Jahr belastet. Seit dem Abschluss 2017 hat der Bund nebst der Abgrenzung konkret absehbarer Fälle auch eine allgemeine Rückstellung in der Finanzierungsrechnung verbucht und damit ein weiteres Element aus der Erfolgsrechnung übernommen.

Abbildung 1. Auf dem Weg von der Finanzlage zur Ertragslage stehengeblieben



Anmerkung: Die dunkelblauen Elemente entsprechen der Finanzierungsrechnung des Bundes. Bei der Einführung der Schuldenbremse im Jahr 2003 basierte diese eindeutig auf der Geldflussrechnung. Inzwischen hat sie sich der Erfolgsrechnung angenähert.

Quelle: Eigene Darstellung.

Während mit Unsicherheit behaftete Rückstellungen in der Erfolgsrechnung zwingend sind, bleiben sie in der geldflussorientierten Finanzierungsrechnung sachfremd.¹ Darum hat die Eidgenössische Finanzkontrolle (EFK), das oberste Finanzaufsichtsorgan des Bundes, diese Praxis gerügt. Der Bundesrat plant im Rahmen einer Motion des Zuger CVP-Ständerats Peter Hegglin nun das Finanzhaushaltsgesetz anzupassen und zeitliche Abgrenzungen und Rückstellungen in der Finanzierungsrechnung zu erlauben.²

1 Schaltegger und Salvi (2020).

2 Motion 16.4018.

LANGFRISTIGE SICHT

Das wirft die Frage auf, wie sich die finanziellen Verhältnisse des Bundes am besten darstellen und beurteilen lassen. Klar scheint: Ein Staat sollte über die jährlichen Budgets und Schuldenstände hinaus nachweisen können, dass er seinen langfristigen Verpflichtungen nachkommen kann und finanziell dauerhaft nachhaltig aufgestellt ist. Dies wird spätestens in der aktuellen Corona-Krise einmal mehr deutlich. Nur eine umfassende Übersicht ermöglicht es dem Parlament, der Verwaltung und der Regierung transparent und klar ihrer treuhänderischen Aufgabe nachzukommen.

Dabei kommt der Bilanz in den aktuellen Diskussionen eine besonders wichtige Funktion zu. Denn die Abwägung, ob der Schuldenabbau eingestellt oder mehr Investitionen kreditfinanziert werden sollen, kann nicht alleine auf Basis der Finanzierungs- oder Erfolgsrechnung getroffen werden. Deren Aussagekraft beschränkt sich auf ein Jahr. Der Einbezug der längerfristig orientierten Bilanz ist zentral: Sie unterscheidet zwischen Vermögen (Aktiven) und Schulden (Passiven). Der Überschuss des Vermögens über die Schulden bezeichnet man als Eigenkapital. Je solider die Eigenkapitalfinanzierung, umso besser ist die Bilanz. Hinzu kommt die Kapitalintensität: Eine Bilanz fällt umso besser aus, je weniger Anlagevermögen pro Staatsangestellten eingesetzt wird.

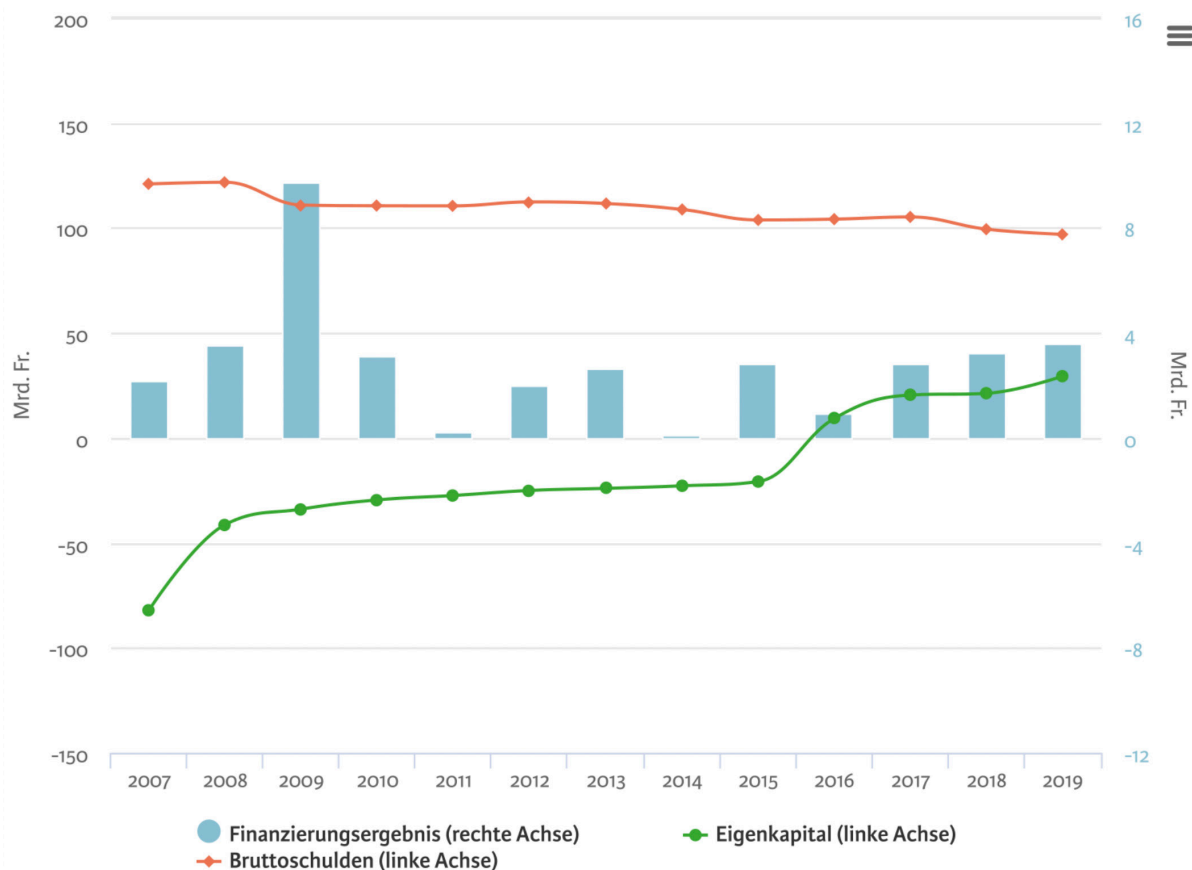
Das Eigenkapital des Staates ist nicht nur für Investitionsentscheide wichtig. Länder mit höherem Eigenkapital sind nachhaltiger finanziert: Sie haben geringere Finanzierungskosten und sind besser in der Lage, mit einer diskretionären Fiskalpolitik auf wirtschaftliche Schocks wie derzeit die Corona-Krise zu reagieren.³ Gerade hinsichtlich dieser Resilienz ist ein Eigenkapitalpuffer wichtig. Der Bund wies noch im Jahr 2015 ein negatives Eigenkapital von fast 21 Milliarden Franken aus (siehe *Abbildung 2*). Ob damals eine Lockerung der Schuldenbremse – ungeachtet der hohen Überschüsse – sinnvoll gewesen wäre, ist aus Bilanzsicht mehr als fraglich. Die öffentliche Debatte darüber ist aber bisher ausgeblieben.

BRAUCHT DER STAAT EIGENKAPITAL?

Gerade in Krisenzeiten ist ausreichend Eigenkapital aber zentral. Eine Faustregel aus der Privatwirtschaft besagt, dass ein Unternehmen solide finanziert ist, wenn die Eigenkapitalquote – also das Eigenkapital im Verhältnis zur Bilanzsumme – grösser als 35 Prozent ist. Dabei sollten Unternehmen mit zyklischen Geschäftsmodellen eher über hohe Quoten verfügen, Unternehmen mit stabilen Geschäftsmodellen können sich tiefere Quoten leisten. Das Ausmass des Eigenkapitals zeigt damit auf, wieviel Handlungsspielraum eine Organisation in der Zukunft hat, was gerade in der Nachhaltig-

3 IWF (2018).

Abbildung 2 Überschuss, Schulden und Eigenkapital des Bundes (2007 bis 2018)



Quelle: EFV Datencenter (2020)

keitsdiskussion eine herausragende Bedeutung erhält. Auch für Staaten gewinnt das Konzept laufend an Bedeutung: Sowohl die Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) als auch der Internationale Währungsfonds (IWF) empfehlen, dass Staaten ein positives Eigenkapital ausweisen sollten. Einige Kantone wie etwa Basel-Landschaft und Luzern machen bereits solche Vorschriften. In Bezug auf einen Grenzwert gibt es aber für Staaten bisher bezüglich der Höhe des Eigenkapitals beziehungsweise der Eigenkapitalquote noch keine klaren Standards.

Für die Resilienz eines Staates, für die Berechenbarkeit für die Bürger und im Kontext des Handlungsspielraums zukünftiger Generationen, ist ein positives Eigenkapital aber eine notwendige Voraussetzung. Die Werte und Erfahrungen mit unterschiedlichen Zyklen aus der Privatwirtschaft könnten dabei einen Referenzwert darstellen. Es liesse sich zwar argumentieren, dass die Solvenz eines Staats weniger schnell gefährdet ist als bei einem Unternehmen und daher die Eigenkapitalausstattung auch tiefer sein könnte. Demgegenüber zeigte gerade die letzte Finanzkrise, dass Staaten durch Übernahme von notleidenden Krediten in die eigene Bilanz schnell an Glaubwürdigkeit und Nachhaltigkeit verlieren und damit ihre Refinanzierungsmöglichkeiten leiden, zumal ein starker Zusammenhang zwischen der Ertragsvolatilität des Staates und seiner lokalen Wirtschaftsstruktur besteht. Angesichts des milliarden-schweren Massnahmenpaktes im Rahmen der Corona-Krise wirken sogar die 29,5 Milliarden Franken Eigenkapital des Bundes per Ende 2019 eher spärlich.

ENTSCHEIDUNGSGRUNDLAGE VERBESSERT

Was bedeutet dies für die Schuldenbremse? Als ursprünglich geldflussorientierte Grösse hat die Schuldenbremse nicht immer einen offensichtlichen Bezug zur Erfolgsrechnung, da sie Ergebnisse nicht unterschiedlichen Perioden zuweist. Durch die Mechanik des Ausgleichskontos werden kurzfristige kleinere Schwankungen zwar absorbiert, doch ungewöhnliche Ausschläge im Finanzierungsergebnis sind jeweils erklärungsbedürftig.

Die vom Bundesrat vorgeschlagene Annäherung der Finanzierungsrechnung an die Erfolgsrechnung bietet dabei eine Möglichkeit, das Problem zu adressieren. Die moderne Rechnungslegung und Finanzführungspraxis bieten aber auch andere Optionen.⁴ Gerade bei gemeinnützigen Organisationen ist es mittlerweile üblich, zusätzlich zur Mittelflussbetrachtung Vorgaben zur Erfolgsrechnung und zur Bilanz und dabei insbesondere zum Eigenkapital zu formulieren. In den Schweizer Kantonen derzeit am verbreitetsten sind zum Beispiel Vorgaben hinsichtlich der Erfolgsrechnung.⁵

Beim Bund könnte ebenso, ergänzend zur heutigen Finanzierungsrechnung, eine Regelung bezüglich des Eigenkapitals eingeführt werden. Vor allem bezogen auf

Forderungen den Schuldenabbau zu stoppen, ergäbe der Bilanzbezug eine gute Entscheidungsgrundlage. Man könnte festhalten, ab welchem Stand des Eigenkapitals relativ zur Bilanzsumme eine Lockerung der Ausgabenregel möglich wäre. Dies liesse sich voraussichtlich auch ohne Anpassung der Finanzierungsrechnung bewerkstelligen. Im Weiteren ist auch eine an die heutige Regelung angelehnte weitergehende Vorgabe betreffend die Erfolgs- und Investitionsrechnung denkbar.

NEUSEELAND MACHT ES VOR

Zweifelsohne ist aktuell Neuseeland bezüglich finanzpolitischer Steuerung führend. Seit rund 30 Jahren wendet Neuseeland die internationalen Rechnungslegungsstandards konsequent an, sowohl in der Berichterstattung als auch in der Haushaltssteuerung.⁶

Einen Fokus legt Neuseeland auf die langfristige Stärkung der Bilanz. Dazu soll langfristig das Nettovermögen vergrössert werden. Um dies zu operationalisieren, werden mehrjährige Szenarien berechnet. Die Bilanzprognosen erstrecken sich über einen Zeitraum von sechs bis zehn Jahren und decken alle wichtigen Aggregate ab: Aktiva, Passiva und Nettowert. Die Erfolgsrechnung reicht ebenfalls über ein Jahr hinaus. Die Behörden verwenden diese Prognosen, um die Auswirkungen von Rentenreformen, Steueränderungen oder öffentlichen Investitionen aufzuzeigen.

Auch in der Schweiz finden erhebliche Aktivitäten ausserhalb der ordentlichen Staatshaushalte statt. Diese können im eigentlichen Konsolidierungs- und Verantwortungsbereich des Bundes sein oder von diesem nur treuhänderisch verwaltet werden. Fakt ist jedenfalls, dass die Schuldenbremse zum Beispiel nicht für die Sozialversicherungen des Bundes oder für öffentliche Unternehmen gilt. Eine gewisse Übersicht bietet zwar die konsolidierte Rechnung des Bundes (KRB), welche aber ausserhalb der ordentlichen Staatsrechnung geführt wird.

Langfristige Planbilanzen und -erfolgsrechnungen wären somit auch beim Bund denkbar: Mithilfe eines Vergleichs der derzeitigen öffentlichen Vermögen und Verbindlichkeiten mit langfristigen Haushaltsprognosen könnte die Eidgenössische Finanzverwaltung aufzeigen, wie gut und nachhaltig die öffentlichen Finanzen aufgestellt sind, um dem demografischen Druck im Hinblick auf die schnell alternden Gesellschaften zu begegnen. Ein umfassender Ansatz, welcher die heute bestehenden Langzeitperspektiven auch bilanziell und in der Erfolgsrechnung abbildet und miteinbezieht, erscheint jedenfalls sinnvoll.

SCHULDENBREMSE BLEIBT ZENTRAL

Abschliessend lässt sich sagen: Der Bund verfügt heute bereits über wichtige Instrumente für eine erfolgreiche Haushaltssteuerung. International schneidet er zudem bezüglich seines breiten Rechnungsmodells sehr gut ab. Für eine zukunftsgerichtete Politik wäre es je-

4 Bergmann et al. (2019).

5 Waldmeier et al. (2015).

6 Center for Public Impact (2019); Compton und Hart (2019).

doch wünschenswert, diese Grössen nicht nur aus Reporting- und buchhalterischer Sicht zu nutzen, sondern auch stärker in finanzpolitische Entscheide einzubeziehen und gemäss diesen Bedürfnissen zu erweitern und weiterzuentwickeln.

Aufgrund komplexer Kausalitäten sind buchhalterische Grössen und Kennzahlen aber immer mit Unschärfe verbunden, was wiederum zu Fehlentscheidungen führen kann. Finanzzahlen sind nicht die Wirklichkeit, sie sind aber, je breiter sie abgestützt sind, die bestmögliche Annäherung an die Wirklichkeit.⁷ Dies gilt umso mehr, wenn international gültige Buchführungsstandards eingehalten werden und eine leistungsfähige Aufsicht das Zahlenwerk begutachtet.

Ein stärkerer Fokus auf eine bilanzorientierte Haushaltsteuerung würde deshalb für finanzpolitische Entscheide mehr Transparenz und eine bessere Informationsgrundlage schaffen, ohne dass bewährte Grössen wie die Ausgaben und Einnahmen, Budgetüberschüsse oder Bruttoschulden vernachlässigt werden müssten. Denn es braucht einen jährlichen Mechanismus, der die Bundesfinanzen schützt. Ein Ausgabeplafond – basierend auf einer klar definierten und umfassenden Rechnungsgrösse – ist dabei kein Hindernis, sondern ein notwendiges Instrument. Das zeigt nicht nur die Schweizer Erfahrung, sondern ist auch die theoretisch wie empirisch gut gestützte Erkenntnis der Finanzwissenschaften, die sich in der aktuellen Corona-Krise einmal mehr bestätigt.

LITERATUR

Bergmann, A., Augustin, L. und Fuchs, S. (2019). Bilanzorientierte Haushaltssteuerung – Verstärkter Fokus auf die Bilanz ist notwendig, Expert Focus (5).

Center for Public Impact (2019). New Zealand's public financial management reforms.

IWF (2018). Managing Public Wealth. Fiscal Monitor Report, October 2018. Washington, D.C.: International Monetary Fund.

Schaltegger, C. A. und Salvi, M. (2020). Risiken und Auswirkungen der vorgeschlagenen «Vereinfachung und Optimierung der Haushaltssteuerung» unter Berücksichtigung der Schuldenbremse. Gutachten im Auftrag der EFK.

Waldmeier, D., Mäder, B., Schaltegger, C. A., Vallerder, K. A. und Angelini, T. (2015). Handbuch der Schuldenbremsen der Schweiz: Regeln der Insolvenzvorsorge im Zusammenspiel mit dem geltenden Haushaltsrecht, Bern: Haupt.

Weckherlin, P. (2003). Kann man heute den Zahlen noch trauen? In Siegwart, H. (Hrsg.), Finanz und Rechnungswesen – Jahrbuch 2003. Zürich: Weka.

⁷ Weckherlin (2003).

CORONA-SCHULDEN AMORTISIEREN – ABER NICHT ALLE

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND PAUL RICHLI, NZZ 11. JUNI 2020

Die Schuldenbremse hat die Schweizer Finanzpolitik krisenresistent gemacht, davon profitieren wir jetzt. Damit die Finanzpolitik auch künftig solide bleibt, sollte der Bund an der Schuldenbremse festhalten.

Der Bundesrat hat ein umfassendes Massnahmenpaket in der Höhe von über 70 Milliarden Franken zur Abfederung der wirtschaftlichen Folgen der Corona-Krise beschlossen. Wurde im Voranschlag 2020 noch mit einem ordentlichen Finanzierungsüberschuss von 589 Millionen Franken gerechnet, dürfte am Ende des Jahres ein Defizit von mindestens 45 Milliarden Franken anfallen. Dies ist möglich, ohne dass man mit der Schuldenbremse in Konflikt gerät. Der Konjunkturfaktor erhöht erstens den Ausgabeplafond im ordentlichen Budget, und zweitens können die Ausgaben für die Corona-Massnahmen über den ausserordentlichen Haushalt verbucht werden. Würden diese Ausgaben dem Amortisationskonto belastet, wären sie innerhalb von sechs Jahren über den ordentlichen Haushalt zu kompensieren. Würde ein Teil der Mehrausgaben im ordentlichen Haushalt das gegenwärtige Defizit betreffen, löste dies dank dem Ausgleichskonto keine Sparmassnahmen aus.

Aufgrund der wiederholten Budgetunterschreitungen der vergangenen Jahre beläuft sich der Stand des Ausgleichskontos (das die erzielten Haushaltsabschlüsse aufsummiert) auf 28,7 Milliarden Franken – eine beträchtliche Manövriermasse. Dennoch ist fraglich, ob die Frist von sechs Jahren ausreicht, um die Corona-Schulden abzutragen. Wäre es da nicht einfacher, die pandemiebedingten Schulden einfach zu «vergessen»? In der Politik wird mit diesem Gedanken gespielt. Doch so ein Vorgehen wäre weder rechtlich zulässig noch ökonomisch sinnvoll.

VERFASSUNGSRECHTLICHE FIXPUNKTE

Die heute geltende Antwort auf die Frage nach dem verfassungsrechtlich gebotenen Umgang mit den Bundesschulden infolge der Corona-Sondersituation findet sich in der schweizerischen Bundesverfassung (BV) im Artikel 126. Aus der alten BV von 1874 sowie der Entstehungsgeschichte folgt, dass dieser Verfassungsartikel zwar keinen Schuldenabbau verlangt, aber gegen eine massive Erhöhung steht und von einer automatischen Reduktion der Schulden ausgeht. Zentral sind dabei die im Finanzhaushaltsgesetz festgelegten Instrumente des Ausgleichs- und des Amortisationskontos.

Insgesamt ergeben sich aus der Verfassungs- und Gesetzeslage unserer Ansicht nach eindeutig die folgenden fünf Punkte: Erstens verstösst eine massive Erhöhung der Bundesschulden, wie sie mit den Massnahmen aufgrund des Coronavirus verbunden ist, gegen den Ar-

tikel 126 in der BV, wenn nicht Massnahmen zum Abbau der Schulden getroffen werden. Zweitens müssen die durch die Corona-Massnahmen ausgelösten Bundesausgaben dem Amortisationskonto belastet und dort abgebaut werden. Drittens sieht das Finanzhaushaltsgesetz für den Ausgleich zwingend sechs Jahre vor. Viertens kann angesichts des Positivsaldos auf dem Ausgleichskonto erwogen werden, einen Teil dieses Saldos auf das Amortisationskonto zu übertragen. Und sollte für den Ausgleich des ganzen bzw. des Restbetrags eine Frist von mehr als sechs Jahren erforderlich sein, so müsste fünftens eine neue, Corona-bezogene Ausnahme im Finanzhaushaltsgesetz erwogen werden. Die dort bereits vorhandene ist nur auf konjunkturelle Sondersituationen zugeschnitten. Der massgebende Art. 126 der BV enthält zwar keine Höchstfrist für den Ausgleich. Aber im Sinn und Geist dieser Bestimmung liegt eine überblickbare Zeitdauer.

IM REGELWERK DER SCHULDENBREMSE BLEIBEN

Mit der Einführung der Schuldenbremse ist die Finanzpolitik krisenresistent geworden. Davon profitiert die Schweiz: Die notwendigen Fiskalimpulse zur Stützung der Konjunktur können zügig und umfangreich gegeben werden. Damit die Finanzpolitik auch in Zukunft solide bleibt und bei Krisen rasch reagieren kann, sollte der Bund im Regelwerk der Schuldenbremse verbleiben. Ein «Vergessen» der Corona-Schulden ist daher nicht nur verfassungswidrig, sondern auch ökonomisch gesehen nicht zielführend.

Dass der Bund dennoch nicht die gesamten 45 Milliarden Franken amortisieren würde, weil das Ausgleichskonto einen hohen Überschuss aufweist, wäre hingegen im Sinn und Geist der Schuldenbremse und der BV. Denn der Verfassungsgeber wollte ja keine Amortisation von Schulden auf ein Niveau unterhalb des stabilisierten Schuldenstands von 2003. Liesse man Corona-Ausgaben im Sinne eines negativen «Rechnungsfehlers» im Umfang von etwa 25 Milliarden Franken für das Jahr 2020 auf dem ordentlichen Budget anfallen, reduzierte sich die Amortisationslast aus dem Ausgleichskonto um diesen Betrag. Der Schuldenstand von 2003 würde so mittelfristig nicht überschritten. Eine Amortisation der verbleibenden 20 Milliarden Franken im ordentlichen Zeitrahmen von sechs Jahren würde den ordentlichen Haushalt mit weniger als fünf Prozent der Ausgaben belasten. Ob das finanzpolitisch

machbar ist, hängt stark von der weiteren konjunkturellen Entwicklung ab. Ausgeschlossen erscheint dies jedenfalls nicht.

LITERATUR

Schaltegger, C. A., Richli, P. & Salvi, M. (2020). Wie weiter mit den Corona-Schulden? In: Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics (Hrsg.), IFF Forum für Steuerrecht 2020/4. St. Gallen: Institut für Finanzwissenschaft, Finanzrecht und Law and Economics.

POPULÄRE IRRTÜMER IN DER RENTENDEBATTE

PATRICK LEISIBACH UND CHRISTOPH A. SCHALTEGGER

Eine aktuelle Volksinitiative sieht vor, das Rentenalter auf 66 Jahre zu erhöhen und langfristig an die Lebenserwartung zu knüpfen. Ein höheres Rentenalter weckt Ängste und Befürchtungen in der Bevölkerung und Politik. Nachfolgend werden neun populäre Argumente gegen eine Rentenaltererhöhung einer ökonomischen Prüfung unterzogen.

«Der Arbeitsmarkt ist für ein höheres Rentenalter gar nicht bereit – Ältere finden kaum mehr einen Job.»

Die älteren Arbeitnehmer sind äusserst gut in den Schweizer Arbeitsmarkt integriert. Die Arbeitsmarktteilnahme der älteren Bevölkerung steigt seit Jahren an und ist im internationalen Vergleich sehr hoch. Ein generelles Arbeitslosigkeitsproblem für ältere Arbeitnehmer besteht nicht – im Vergleich zu anderen Altersgruppen ist die Arbeitslosigkeit nach wie vor unterdurchschnittlich. Ältere Arbeitnehmer sind allerdings häufiger von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen. Die Arbeitslosenversicherung trägt dieser Problematik bereits heute Rechnung, indem ab dem 55. Altersjahr ein längerer Leistungsbezug möglich ist. Fallstudien zeigen zudem, dass mehrheitlich nicht das Alter, sondern andere Integrationshemmnisse für eine Langzeitarbeitslosigkeit entscheidend sind. In den nächsten Jahren wird die demografische Entwicklung zu einer spürbaren Verknappung des Arbeitsangebotes führen, was der Nachfrage nach älteren Arbeitskräften zusätzlichen Schub verleihen dürfte. Die Daten und die demografische Entwicklung sprechen folglich klar gegen das Argument.

«Längeres Arbeiten schafft Arbeitslosigkeit bei den Jungen.»

Fälschlicherweise wird oft angenommen, die Anzahl der Arbeitsplätze in einer Volkswirtschaft sei fix vorgegeben. Arbeit ist jedoch keine Frage der simplen Verteilung durch die Politik. Volkswirtschaft und Arbeitsmarkt sind nicht statisch, sondern dynamisch. Internationale Studien zeigen denn auch: Von einer höheren Erwerbstätigkeit der Älteren profitieren auch die Jüngeren über eine stärkere Erwerbstätigkeit und geringere Arbeitslosigkeit.

Indem der dynamische Schweizer Arbeitsmarkt laufend neue Jobs geschaffen hat, konnte in den vergangenen Jahren eine grosse Anzahl an inländischen Frauen und ausländischen Arbeitskräften zusätzlich in den Arbeitsmarkt integriert werden. So ist die Anzahl der in der Schweiz arbeitenden Erwerbstätigen in knapp drei Jahrzehnten um über eine Million gestiegen. Die sehr hohe Erwerbsbeteiligung – gerade auch der Älteren – geht dabei mit einer niedrigen (Jugend)-Arbeitslosigkeit einher.

Die ökonomische Logik wie auch die empirische Evidenz geben keine Hinweise darauf, dass der

Arbeitsmarkt für zusätzliche über 65-Jährige nicht bereit wäre oder die Arbeitsmarktchancen der jüngeren Generationen dadurch negativ beeinträchtigt würden.

«Die Menschen sind gesundheitlich nicht in der Lage, über 65 zu arbeiten.»

Dank steigendem Wohlstand und medizinischem Fortschritt ist die Lebenserwartung in der Schweiz im Laufe des 20. Jahrhunderts stark angestiegen. Die Menschen werden aber erfreulicherweise nicht nur immer älter, sondern bleiben auch länger gesund. Wie die Forschung zeigt, hat sich der Alterungsprozess um ein Jahrzehnt nach hinten verschoben («70 ist das neue 60»).

Hatten 65-Jährige im Jahr 1992 durchschnittlich noch 11–12 Jahre in guter Gesundheit vor sich, sind in der Zwischenzeit weitere 3 Jahre dazugekommen. Sowohl in der Altersklasse 55–64 wie auch in der Altersklasse 65–74 beschreiben gut drei Viertel der Personen beider Geschlechter ihren Gesundheitszustand als gut oder sehr gut. Das Alter 65 stellt keine Schwelle dar, an der gesundheitliche Probleme bemerkbar zunehmen würden. Gesundheit ist entsprechend nicht die Hauptursache für den Zeitpunkt der Pensionierung.

Für die meisten Menschen in der Schweiz wäre beispielsweise ein Rentenalter 67 gesundheitlich bereits heute kein Problem. Allerdings spricht viel dafür, den Renteneintritt flexibel zu gestalten, so dass Menschen bei unterschiedlicher Gesundheit und Präferenzen auch unterschiedlich lange arbeiten können.

«Die Produktivität sinkt mit zunehmendem Alter. Länger arbeiten macht deshalb keinen Sinn.»

Während die physische und kognitive Leistungsfähigkeit ihren Höhepunkt schon in relativ jungen Jahren erreicht, steigen Faktoren wie Erfahrungswissen, Führungskompetenz und Beurteilungsvermögen über die Lebenszeit an. Erkenntnisse der neueren Literatur deuten darauf hin, dass die Arbeitsproduktivität im Alter (d.h. in den Jahren vor dem ordentlichen Rentenalter) konstant bleibt. Das Vorurteil, ältere Erwerbstätige seien im Vergleich zu jüngeren Arbeitskollegen weniger produktiv, kann somit nicht bestätigt werden.

Das laufend zunehmende Bildungsniveau der älteren Altersgruppen, eine verbesserte Gesundheit sowie politische Massnahmen dürften die Arbeitsproduktivität zukünftig positiv beeinflussen. Ferner bestehen Indizien, dass ein höheres Rentenalter die Investitionen ins Human- und Sozialkapital stimuliert und somit die Produktivität der älteren Erwerbstätigen zusätzlich steigern könnte.

«Es braucht keine Automatismen in der AHV. Das Primat der Politik muss gewahrt bleiben.»

Rentenpolitik wirkt generationenübergreifend, wird aber im üblichen «Kuhhandel» innerhalb der heutigen Generationen betrieben. Am Entscheidungstisch sitzen nur die heutigen, ungleich vertretenen Generationen. Nachhaltige und generationenübergreifend ausgewogene Lösungen haben es daher im tagespolitischen Geschäft äusserst schwer. Politiker (und Stimmbürger) haben entsprechend Anreize, die Finanzierung der Sozialversicherungen aufzuschieben und damit zukünftige Steuer- bzw. Beitragszahler stärker zu belasten.

Selbst wenn man sich auf die nötigen Reformen einigen könnte, fehlte es den gegebenen Versprechen an Glaubwürdigkeit. Spätestens in der nächsten Legislatur wirken Anreize, die zuvor beschlossene Rentenpolitik im Interesse des (älter werdenden) Elektors wieder zur Disposition zu stellen («Zeitinkonsistenz»). Die bestehenden Anreize bedrohen damit eine nachhaltige und langfristig tragfähige Rentenpolitik.

Gerade bei der AHV ist es deshalb sinnvoll, Regeln zu definieren, die Politiker (und auch die Gesellschaft) an zeitkonsistentes Verhalten binden. Letztlich dürfte nur ein regelgebundener Mechanismus die Reformblockade überwinden und gleichzeitig langfristig eine einigermaßen generationengerechte AHV-Finanzierung sicherstellen können.

«Lohnungleichheit vor gleichem Rentenalter: Die Angleichung des Frauenrentenalters an jenes der Männer ist ungerecht, da die Frauen bei den Löhnen diskriminiert werden.»

Einerseits sollte es nicht Aufgabe eines Sozialversicherungssystems sein, durch eine spezifische Ausgestaltung der Parameter mutmassliche Ungerechtigkeiten in anderen Bereichen ausgleichen zu wollen. Die sozialpolitisch konzipierte AHV lebt von der Solidarität und der Gleichbehandlung aller Bürger, was durch das unterschiedliche Rentenalter verletzt wird.

Andererseits ist es fragwürdig, ob die Prämisse der Lohndiskriminierung überhaupt zutrifft. Gut die Hälfte des Lohnunterschieds von rund 17,4 Prozent erklärt sich gemäss Analysen durch Faktoren wie Alter, Ausbildung oder Branche. Die verbleibende unerklärte Lohndifferenz lässt sich jedoch nicht mechanisch mit Lohndiskriminierung gleichsetzen, wie das in der politischen Diskussion oft vorschnell gemacht wird. Problematisch ist in erster Linie, dass die Schweizer Lohnanalysen diverse Erklärungsfaktoren nicht berücksichtigen, die gemäss

der internationalen Forschungsliteratur die Lohnunterschiede beeinflussen (z.B. Arbeitserfahrung). So zeigen internationale Studien: Je mehr lohnrelevante Erklärungsfaktoren in der Analyse berücksichtigt werden, desto tiefer fällt die unerklärte Lohndifferenz aus.

Aufgrund der Datenlage und der methodischen Schwierigkeiten lässt sich zurzeit keine Aussage über die tatsächliche Lohndiskriminierung in der Schweiz machen. Es gibt klare Hinweise, dass die gemessenen Lohnunterschiede bei einer umfassenderen Datenbasis beträchtlich sinken könnten. Ein zusätzliches Indiz dafür ist, dass selbst im öffentlichen Sektor Lohnunterschiede festgestellt werden – trotz verbindlicher Lohntabellen.

Die umstrittene und ungeklärte Evidenz zur Lohndiskriminierung mag als Argument für ein tieferes Frauenrentenalter folglich nicht herhalten. Sinnvoller wäre, diejenigen Faktoren anzugehen, die nachweislich dazu führen, dass Frauen ihr Arbeitsmarktpotenzial weniger gut ausschöpfen und als Folge auch weniger verdienen.

«Rentenalter erhöhen heisst Leistungen kürzen – obwohl die Renten seit Jahrzehnten nicht erhöht wurden.»

Die zehnte und bisher letzte grössere AHV-Revision datiert von 1997. Die Renten blieben seither jedoch nicht unverändert. Alle zwei Jahre werden sie gemäss dem sogenannten Mischindex der Lohn- und Preisentwicklung angepasst. In der Vergangenheit stiegen die Nominallöhne meist stärker als die Preise, was die Kaufkraft bestehender Renten erhöhte. Zudem führt die steigende Lebenserwartung dazu, dass die durchschnittliche Rentenbezugsdauer immer weiter ausgedehnt wird. Seit 1980 (Einführung des Mischindex) nahm die Lebenserwartung im Alter von 65 Jahren um rund fünf Jahre zu. Als Folge stieg die gesamte AHV-Summe, die einem durchschnittlichen AHV-Rentner in seinem Rentenleben ausbezahlt wird, zwischen 1980 und 2018 real um 62 Prozent (Männer) bzw. 33 Prozent (Frauen). Auch eine längere Bezugsdauer bei gleichbleibender Beitragsdauer ist letztendlich ein AHV-Ausbau, der finanziert werden muss.

«Die Finanzierungslücke lässt sich einfach mit höheren Steuern für Unternehmen und Reiche schliessen.»

Bereits heute stammen nur rund drei Viertel der AHV-Einnahmen aus Lohnbeiträgen. Eine noch stärkere Steuerfinanzierung durch eine Erhöhung der direkten Bundessteuer (dBSt) würde dem Versicherungsgedanken der AHV widersprechen. Sind die Beiträge kaum mehr an die Rentenleistung geknüpft, dürfte die Identifikation mit dem Sozialwerk langfristig leiden. Die mehrheitliche Finanzierung über Lohnbeiträge verhindert zudem eine allzu starke Gegenwartspräferenz in Politik und Gesellschaft.

Ob es mehr oder weniger Umverteilung braucht, bedingt letztlich ein gesellschaftliches Urteil, sollte jedoch auf einer soliden Analyse der existierenden Einkommensverteilung und Steuerbelastung basieren. Die lang-

fristige Entwicklung der Einkommensverteilung in der Schweiz ist von Stabilität geprägt, die Einkommensschere öffnet sich nicht. Insgesamt leisten gutverdienende Bürger einen beträchtlichen und stark überdurchschnittlichen Beitrag zur Finanzierung des Staates und der Sozialversicherungen. So verfügen die einkommensstärksten 10 Prozent über gut einen Drittel aller Einkommen, kommen aber für rund 80 Prozent der dBS-Einnahmen auf. Zudem wirkt die AHV für Reiche als «Hochlohnsteuer», weil die Lohnbeiträge ab einer bestimmten Einkommensschwelle nicht mehr rentenbildend wirken.

2018 betrugen die Einnahmen aus der dBS rund 22,45 Mrd. Franken, wobei die Einkommensteuer natürlicher Personen und die Gewinnsteuer juristischer Personen je rund die Hälfte ausmachten. Gemäss den AHV-Finanzperspektiven müsste eine Erhöhung der dBS schon ab Ende der 2020er-Jahre bis 2045 jährlich zusätzliche 5–20 Mrd. Franken generieren. Verglichen mit den heutigen dBS-Einnahmen sind das enorme Summen, die beträchtliche Steuererhöhungen nötig machen würden.

Eine entscheidende Frage ist, wie die Individuen und Unternehmen auf entsprechende Steuererhöhungen reagieren würden. Gerade reiche Personen und international tätige Unternehmen sind vergleichsweise mobil. Langfristig würde sich eine markante Steuererhöhung deshalb u.a. in einer reduzierten Lohnsumme niederschlagen, was sich wiederum negativ auf den Konsum und die Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen auswirken würde. Die konkreten Verhaltensänderungen lassen sich basierend auf der bestehenden Literatur kaum abschätzen. Studien deuten jedoch darauf hin, dass eine dBS-Erhöhung um mehrere Prozentpunkte gerade bei den für die Schweiz wichtigen international mobilen Firmen zu einem markanten Abfluss an Steuersubstrat führen könnte.

«Die Produktivitätssteigerungen in der Wirtschaft müssen ein früheres Rentenalter zur Folge haben.»

Gemäss Bundesverfassung soll die AHV zusammen mit der beruflichen Vorsorge die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise gewährleisten. Das Vorsorgeziel ist folglich als relatives Ziel definiert, wobei steigende Löhne infolge Produktivitätssteigerungen zu höheren Rentenansprüchen führen. In der AHV profitieren aufgrund des Mischindex sowohl Erwerbstätige wie Personen im AHV-Alter noch vom Wirtschafts- bzw. Lohnwachstum. Produktivitätssteigerungen erhöhen folglich nicht nur die Arbeitseinkommen, sondern fliessen ebenso in Rentenzahlungen.

Eine Abkehr von diesem System (d.h. Definition eines absoluten Vorsorgeziels bei gleichzeitiger Senkung des Rentenalters) wäre zwar denkbar, jedoch in der Praxis mit finanziellen Einschnitten und grossen Herausforderungen verbunden. Letztlich müssen alle umlagebasierten Renten aus dem laufenden Brutto sozialprodukt finanziert werden. Ein tieferes Rentenalter würde

nicht zuletzt die bestehende Finanzierungsproblematik signifikant verschärfen und wäre mit verstärkten Lasten für die jungen und zukünftigen Erwerbstätigen verbunden.

Dieser Artikel basiert auf einem Gutachten, das die Autoren im Auftrag des Vereins Volksinitiative «Für eine sichere und nachhaltige Altersvorsorge (Renteninitiative)» verfasst haben. Zusätzlich zu den hier diskutierten Kontra-Argumenten wurden diverse Pro-Argumente einer ökonomischen Prüfung unterzogen. Das Gutachten ist online abrufbar unter renten-sichern.ch.

RISIKEN UND NEBENWIRKUNGEN DES LOCKDOWNS: FINANZ- UND WIRTSCHAFTSPOLITIK IN ZEITEN DER PANDEMIE

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND MICHELE SALVI, ÖKONOMENSTIMME, 27. MÄRZ 2020

Die Wirtschaft steht vor dem akuten Atemstillstand. Die Finanzpolitik des Bundes hat in Zeiten der Coronavirus-Pandemie Instrumente gefunden, um die Wirtschaft mit diskretionären Fiskalimpulsen kurzfristig zu stützen. Doch die Finanzpolitik schafft nur temporär Abhilfe. Um langfristig eine Angebotskrise und Mangelwirtschaft zu verhindern, braucht es nun dringend Alternativstrategien zum Lockdown.

Ansteckungskrankheiten sind heimtückisch. Sie übertragen sich unsichtbar durch soziale Kontakte und oft anfangs mit exponentieller Geschwindigkeit in die gesamte Gesellschaft. Soziale Kontakte sind aber das, was eine Gesellschaft ausmacht. Das gilt auch im wirtschaftlichen Sinn, denn Handel ist die Basis jeden marktwirtschaftlichen Systems. Es überrascht daher nicht, dass die natürliche und politische Reaktion bei schnell zunehmender Gefahr, nämlich Vorsicht und Distanz, sich jeweils tief in das kollektive Gedächtnis einer Gesellschaft einprägt. Während die Hasardeure die übertriebenen Einschränkungen beklagen, ärgern sich die Risikoscheuen über die laxen Vorschriften. Politische Entscheidungsträger sind in dieser Situation besonders gefordert. Augenmass zu bewahren ist allerdings auch unter Beizug von Expertenwissen schwierig. Denn erst im Nachhinein lässt sich beurteilen, ob in der Situation der fundamentalen Unsicherheit, die Reaktion übertrieben oder naiv war.

Beim Navigieren in Krisensituationen ist man daher gut beraten, «auf Sicht zu fahren». Das heisst in Varianten zu denken und nur die dringlichen und wichtigen Probleme pragmatisch so zu lösen, wie sie sich gerade präsentieren. Zunächst ist das aktuelle Krisenmanagement durch gesundheitspolitische Prävention der Gesellschaft und die Schaffung von Zusatzkapazitäten gefordert. Wenn es allerdings um die Bewältigung rezessiver Auswirkungen der beschlossenen Massnahmen geht, stehen die Möglichkeiten und Instrumente der Finanzpolitik im Zentrum. In der Finanzpolitik heisst «auf Sicht fahren» auf mehrere Pfeiler abgestützt, pragmatisch vorzugehen.

AUTOMATISCHE STABILISATOREN WIRKEN

Erstens gilt es auch in einer schweren Liquiditätskrise auf die Kraft der automatischen Stabilisatoren zu

vertrauen. In der Schweiz sind diese dadurch ausgelösten Fiskalimpulse in Krisensituationen im Durchschnitt für etwa zwei Drittel der gesamten Wirkung zur Stützung der Wirtschaft verantwortlich. Neben den Möglichkeiten der Arbeitslosenversicherung und der Kurzarbeit, stehen hier das Steuersystem und die Schuldenbremse im Vordergrund. Auch wenn diese Massnahmen in der aktuellen Krise nicht genügen, stellen sie einen wichtigen Stützpfiler der Volkswirtschaft dar.

Wer aktuell fordert, man müsse die Schuldenbremse temporär aussetzen, setzt auf das falsche Pferd. Der sich abzeichnende Konjunkturerinbruch wird einerseits dazu führen, dass die Steuereinnahmen geringer als prognostiziert ausfallen. Andererseits werden die Ausgaben im Bereich der Arbeitslosenunterstützung höher als angenommen sein. Beides zusammen wird aller Voraussicht nach dazu führen, dass die im Dezember 2019 budgetierten Werte verfehlt und so als negativer Saldo dem Ausgleichskonto belastet werden. Das alles löst aber absolut keinen Spardruck aus. Ganz im Gegenteil: durch die üppige Alimentierung des Ausgleichskontos belastet ein allfälliges Defizit im 2020 das kommende Budget aller Voraussicht nach nicht.

LIQUIDITÄTSENGPÄSSE VERHINDERN

Zweitens sind auch weitergehende Lösungen gefragt. Um einen akuten «Atemstillstand» der Volkswirtschaft zu verhindern, muss die Finanzpolitik zusätzlich Instrumente finden, diskretionäre Fiskalimpulse zur Stützung der Wirtschaft verabreichen zu können. Als Notunterstützung für Unternehmen stehen Liquiditätshilfen im Vordergrund. Zu den wirksamen Massnahmen gehören dabei die Stundung von Bundesforderungen für Steuern und Gebühren sowie Bürgschaftskredite.

Weitere diskretionäre Massnahmen sind dann besonders stimulierend, wenn sie zeitgerecht, gezielt und

temporär Wirkung zeigen. Dies bedarf einer klugen Feinadjustierung der politischen Entscheidungen, um tatsächlich die notleidenden Branchen zu identifizieren, deren Liquiditätsbedarf rasch zu adressieren, und deren langfristige Abhängigkeit von den gewährten Zuschüssen und Vergünstigungen abzuwenden. Leider zeigt die Erfahrung, dass diese Massnahmen oft kontraproduktiv wirken und zu politisch motivierter, langfristiger Strukturhaltung von insolventen Betrieben beitragen. Dabei soll aber verhindert werden, dass an sich solvente Unternehmen wegen Liquiditätsschwierigkeiten nun Konkurs anmelden müssen. Es braucht geeignete Massnahmen, die Notlage vieler Unternehmen zu überbrücken.

Die aktuellen Massnahmen des Bundesrats zielen entsprechend in die richtige Richtung: Neben einer sinnvollen Ausweitung der Kurzarbeit und Zahlungsaufschüben bei Steuern und Abgaben, stellt er notleidenden Unternehmen Überbrückungskredite zur Verfügung. Sie sollen dadurch über ihre Hausbank schnell und unkompliziert Kredite in einer Maximalhöhe von 10 Prozent ihres Umsatzes oder von höchstens 20 Millionen Franken erhalten. Die Banken sollen bis eine halbe Million sofort auszahlen, wofür der Bund voll bürgen will. Darüber hinaus gehende Beträge will der Bund zu 85 Prozent garantieren. Der Bundesrat rechnet damit, dass über dieses Gefäss Überbrückungskredite von bis zu 20 Milliarden Franken vom Bund garantiert werden können.

Das Vorgehen des Bundes zur Stützung der Unternehmensliquidität erinnert an die UBS-Rettung von 2008. Ein ähnlicher Vorschlag machte auch Konrad Hummler: eine von Bund, Schweizerischer Nationalbank (SNB) und den Geschäftsbanken geschaffene Finanzierungsfazilität könnte liquiditätsschwachen Unternehmen langfristige Darlehen im Umfang der Finanzierungslücke gewähren. Der Mechanismus wäre aber etwas marktorientierter, da für alle Kredite gewisse Sicherheiten hinterlegt werden müssten. Zunächst offerieren die Geschäftsbanken den Unternehmen rasch langfristige und günstige Darlehen. Zur Besicherung der Darlehen können die Unternehmen langfristige Vermögenswerte wie eigene Aktien, GmbH-Anteile oder die Zession von Eigentumsanteilen einsetzen. Um das damit enorm ansteigende Risiko der Geschäftsbanken zu reduzieren, können diese wiederum die erhaltenen Sicherheiten an die SNB abtreten, welche dafür als Gegenleistung liquide Mittel zur Verfügung stellt. Damit transferiert die geschaffene Finanzierungsfazilität das Darlehensrisiko der Geschäftsbanken an die SNB durch Weitergabe der Eigentumsrechte an den besicherten Vermögenswerten. Letztlich könnten auch so schnell und pragmatisch Konkurse aufgrund versiegender Liquidität vermieden werden. Die SNB hat die Zeit, die Darlehen über eine sehr lange Frist zu amortisieren und damit den volkswirtschaftlichen Einbruch über eine lange Zeit zu glätten.

SCHULDENBREMSE IST NICHT DAS PROBLEM

In beiden Fällen kann die Schuldenbremse nicht als Hindernis angeführt werden. Die Bürgschaften belasteten das Bundesbudget nicht unmittelbar. Zudem ermöglicht die Schuldenbremse eine gezielte Reaktion wirtschaftliche Entwicklung: Auf der Einnahmeseite erhöht sich in der Rezession der Ausgabenplanfonds der Schuldenbremse durch einen Konjunkturfaktor derart, dass ein Defizit im Budget zur passiven Glättung der Nachfragerlücke erlaubt ist. Auf der Ausgabenseite kennt die Schuldenbremse mit dem ausserordentlichen Haushalt und der entsprechenden Ergänzungsregel einen Mechanismus, der es erlaubt, in ausserordentlichen Situationen den Ausgabenplafond mit einem qualifizierten Mehr in beiden Räten zu erhöhen. Diese Zusatzausgaben werden auf einem Amortisationskonto belastet. Einerseits ist dieses Konto mit rund 3 Milliarden bereits gut alimentiert. Andererseits sind auch grössere Ausgaben und damit eine zusätzliche Verschuldung möglich, welche erst langfristig wieder abgebaut werden muss. Die nötigen Instrumente stehen damit alle zur Verfügung und eine Diskussion über die Schuldenbremse ist fehl am Platz.

Es ist erst einige Wochen her, da überschlugen sich die Vorschläge zur Lockerung der Schuldenbremse für ambitionierte Infrastrukturvorhaben und andere Lieblingsprojekte der Interessenvertreter. Wenn das geliehene Geld schon fast gratis zu haben sei, könne man die Bremse doch ohne Risiko lösen. Das Argument, in guten Zeiten vorzusorgen und eine finanzpolitische Resilienz für schlechte Phasen aufzubauen, schien nur noch etwas für notorische Schwarzmalerei. Zum Glück hat sich die Schweiz gegen diese Verführungen wappnen können. Damit verfügt sie jetzt über die notwendige finanzpolitische Glaubwürdigkeit, um die notwendigen Fiskalkapazitäten einsetzen zu können. Die unvermittelt aufziehende Krise straft all jene Lügen, die die alte Volkswirtschaft anscheinend vergessen haben: Spare in der Zeit, so hast Du in der Not.

IN DER MITTLEREN FRIST DROHT DIE MANGELWIRTSCHAFT

Doch selbst der widerstandsfähigste Staat ist mittel- und langfristig nicht auf einen totalen Stillstand ausgerichtet. Obwohl «auf Sicht zu fahren» in einer Krisensituation wie dargelegt zentral ist, darf das langfristige Ziel nicht aus den Augen verloren werden. Während der Staat und seine Finanzpolitik kurzfristig die Nachfragerlücke mit Liquidität überbrücken kann, droht bei einem längerfristigen Ausfall der volkswirtschaftlichen Produktion allerdings viel Gravierenderes: eine Angebotskrise. Ohne Produktion fallen in einer arbeitsteiligen Wirtschaft bald die Lieferketten zusammen. Hält der «Gefrierzustand» der Volkswirtschaft über Wochen und Monate an, droht sich die gegenwärtige Liquiditäts- eine veritable Solvenzkrise zu entwickeln. Dies würde verschiedene Branchen und Sektoren betreffen und insbe-

sondere für jene Unternehmen ein Problem darstellen, die über eine geringe Fertigungstiefe verfügen. Denn genau sie sind besonders auf zuverlässige Zulieferer angewiesen. Dies ist für eine kleine und offene Volkswirtschaft wie die Schweiz besonders gravierend, denn die Wirtschaft hat sich in den letzten Jahren stark spezialisiert und ihre Lieferketten über den Globus verteilt. Das gilt auch für den aktuell besonders geforderten Gesundheitssektor mit Spitälern, Medizinaltechnik oder der Pharmaindustrie.

Die Solvenzkrise ist ein Szenario, das sich schnell dramatisch zuspitzen kann. Die historische Erfahrung zeigt, dass die steigende Zahl an Insolvenzen in kurzer Zeit Verstaatlichungen sowie Preis- und Mengenregulierungen nach sich ziehen. Das Resultat ist dann eine Mangelwirtschaft mit politisch gesteuerter Rationierung. Die Folge einer solchen Systemkrise würde nicht nur unser Wirtschaftsleben auf den Kopf stellen. Auch die Auswirkungen auf die Versorgungssicherheit – und damit auch auf die Gesundheit und das Wohlergehen der Bevölkerung – sind kaum zu unterschätzen. Dies gilt es unter allen Umständen zu verhindern. Denn in dieser Situation kann kein noch so grosses Hilfspaket mehr helfen.

WIR BRAUCHEN ALTERNATIVEN ZUM LOCKDOWN

Die Verantwortungsträger müssen sich daher nun dringend mit der Frage des Exits aus der «Notstandspolitik» befassen. Wie schaffen wir es am 19. April, einen geordneten Weg zurück aus dem Dirigismus zu finden, der einerseits die Produktionskapazitäten wieder erhöht und andererseits die Gesundheit der Bevölkerung bestmöglich schützt? Denn so nachvollziehbar die drastischen Massnahmen mit Blick auf unser Gesundheitssystem angesichts der grassierenden Pandemie auch sind, so wichtig ist es nun eine kohärente Ausstiegsstrategie aufzuzeigen. Ein Leben «mit» dem Virus ist dabei das Ziel.

Glaubt man den hiesigen Epidemiologen, könnte beispielsweise versucht werden, in der gesamten Bevölkerung Masken einzusetzen und massiv mehr Tests durchzuführen. Klaus Reinhardt, Präsident der deutschen Bundesärztekammer, schlägt zu dem vor, die Gesellschaft in verschiedene Kategorien und Risikoklassen einzuteilen. Je nach Risiko würden dann auch die Massnahmen angepasst. Der Ideenwettbewerb, wie man wieder soziales Leben und Wirtschaftstätigkeit zuzulassen kann, ist gestartet. Ausstiegstrategien anzudenken ist nicht nur der Regierung vorenthalten, sondern muss für Experten sämtlicher Wissenschaftszweige in den Vordergrund rücken. Denn eines ist klar: Finden wir keinen Weg den Stillstand aufzuheben, ohne dass wir die Bekämpfung der Epidemie vernachlässigen, drohen nicht nur der Wirtschaft, sondern auch unserer freiheitlichen Gesellschaft ungeahnte Konsequenzen.

AUTORINNEN UND AUTOREN



Christian Frey, MA
christian.frey@unilu.ch



Christoph A. Schaltegger, Prof. Dr.
christoph.schaltegger@unilu.ch



Melanie Häner, MA
melanie.haener@unilu.ch



Thomas M. Studer, MA
thomas.studer@unilu.ch



Patrick Leisibach, MSc
patrick.leisibach@unilu.ch



Laura Zell, M.A.
laura.zell@unilu.ch



Michele Salvi, M.A.
michele.salvi@unilu.ch

Kontakt

Universität Luzern
Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
Lehrstuhl für Politische Ökonomie
Frohburgstrasse 3
Postfach 4466
6002 Luzern
T +41 41 229 58 00

