

# Beiträge zur wirtschaftspolitischen Debatte

Mut zur Vielfalt

Eine Reform, die keine ist  
Irrtümer der Vorsorge

Die Anziehungskraft des Zentralstaats: 90 Jahre Popitz'sches Gesetz  
Ein Befreiungsschlag für die Schweiz

Die Mittelschicht ist stabil  
Wie progressiv wirkt das Schweizer Steuersystem?

Die Schuldenbremse lebt von der Stabilitätskultur  
Der Spareffekt bleibt aus  
Wenn Unternehmensgewinne die Kantonsfinanzen belasten

# Inhalt

<b>Föderalismus</b>	
Mut zur Vielfalt	5
<b>Sozialpolitik</b>	
Eine Reform, die keine ist	7
Irrtümer der Vorsorge	10
<b>Wirtschaftshistorischer Rückblick</b>	
Die Anziehungskraft des Zentralstaats: 90 Jahre Popitz'sches Gesetz	15
Ein Befreiungsschlag für die Schweiz	19
<b>Einkommensverteilung</b>	
Die Mittelschicht ist stabil	22
Wie progressiv wirkt das Schweizer Steuersystem?	27
<b>Finanzpolitik</b>	
Die Schuldenbremse lebt von der Stabilitätskultur!	30
Der Spareffekt bleibt aus	33
Wenn Unternehmensgewinne die Kantonsfinanzen belasten	35
<b>Autoren</b>	39

# Beiträge zur wirtschaftspolitischen Debatte

Liebe Freunde der Luzerner Wirtschaftswissenschaften

Seit Herbst 2016 bietet die Universität Luzern Wirtschaftswissenschaften an. Damit ist Luzern ein Ort geworden, wo auch in der Ökonomie die Welt der Lernenden, der Lehrenden und der Forschenden zu Hause ist. Methodischer Anspruch und kritische Reflexion sollen hier an die reale Welt und ihre praktischen Herausforderungen angebunden werden. Denn die wirtschaftspolitischen Probleme einer Gesellschaft machen vor den Toren der Universität nicht Halt. Die Gesellschaft soll erwarten dürfen, dass sich unsere wissenschaftlichen Erkenntnisse auch an praktikablen Lösungsbeiträgen messen lassen.

Das Kommentieren und Hinterfragen auf dem Markt der wirtschaftspolitischen Ideen ist deshalb Teil unseres universitären Alltags am Lehrstuhl für Politische Ökonomie 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 A. Schaltegger  
Dekan  
Ordinarius für Politische Ökonomie



## Mut zur Vielfalt!

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND LUKAS A. SCHMID

*In Sonntagsreden loben alle den Föderalismus, aber im politischen Alltag haben viele einen Hang zu zentralen Lösungen. So geht vergessen, was die Triebfeder des Erfolgs der Schweiz ist.*

Am 25. und 26. Oktober findet die 5. Nationale Föderalismuskonferenz in Montreux statt. Es muss kein Prophet sein, wer dort staatstragende Worte zum Schweizer Selbstverständnis der bürgernahen Politik, zur pragmatischen Lösungsfindung vor Ort, zum gelebten Minderheitenschutz oder zur freundeidgenössischen Kompromisskultur erwartet. Es ist ein gut eingeübtes Ritual der Schweizer Politik, sich lobend zu unserem gelebten Föderalismus zu äussern. Alleine scheinen die Argumente immer weniger Menschen in der Schweiz zu erreichen. Glaubt man Umfragen, haftet dem Föderalismus etwa bei der jungen Generation etwas Altbackenes, Verstaubtes an. Zu Unrecht, so glauben wir. Der Föderalismus ist eine wichtige Triebfeder des Erfolgs der Schweiz. Dies gilt nicht nur für handfeste wirtschaftliche Fragen, sondern geht weit darüber hinaus und gilt ganz allgemein für unser gesellschaftliches Zusammenleben. Gleichzeitig haben wir viel Verständnis für eine skeptische Haltung zur Entwicklung des Föderalismus. Wer ihn preist, weil es mit Hilfe von kantonalen Konkordaten und Fachdirektorenkonferenzen sowie durch Rahmengesetze auf Bundesebene gelang, kantonale Egoismen zu durchbrechen und gemeinschaftliche Lösungen zu erarbeiten, verwechselt den Föderalismus mit einem Kartell. Die Folge sind oft teure, bürgerferne und administrativ aufwändige Lösungen wie sie sich beispielweise bei den individuellen Prämienverbilligungen, den Ergänzungsleistungen, dem regionalen Personenverkehr oder der Spitalfinanzierung etablierten. Dass dies die junge Generation nicht zu überzeugen vermag, darf nicht überraschen. Wer eine schweizweite Lösung anstrebt, sollte sich konsequenterweise an den Bund wenden, ihm die ausschliesslichen Kompetenzen zuweisen und die dafür notwendigen Mittel zur Verfügung stellen. Es macht Sinn, dass der Bund über die Verteidigungspolitik, die Aussenpolitik oder die grossen Sozialversicherungen entscheidet und diese finanziert. Getreu dem Haftungsprinzip, bei dem Risiko, Haftung und Kontrolle in einer Hand liegen.

Der Föderalismus schöpft seine Kraft allerdings aus dem Respekt vor der Vielfalt. Dies gilt in Bildungsfragen wie auch bei Bedarfsleistungen in der Sozialpolitik oder grossen Teilen der Verkehrs- und Infrastrukturpolitik. Im Besonderen trifft es für deren Finanzierung über Steuern, Abgaben oder Kredite zu. Die Schweiz hat historisch bedingt günstige Voraussetzungen. Die gewachsenen Strukturen zeigen in der gelebten Kultur, der Religion, der Urbanität, der Sprache oder der Grösse eine facettenreiche Vielfalt. Wichtig ist dabei, dass sich immer wieder andere Trennlinien ergeben, die selten exakt mit den Kantons Grenzen zusammenfallen. Diese Vielfalt ist der Humus für Innovationen im öffentlichen Bereich: Denn lernen kann man von der Andersartigkeit sowohl in der Politik wie bei der Nutzung von Skaleneffekten bei grossen Infrastrukturvorhaben über vertragliche Arrangements unter den beteiligten Kantonen. Wer also Kantonsfusionen und gesamtschweizerischen Konkordaten das Wort spricht, verkennt das Entscheidende im Föderalismus. Nicht die Grösse und die Homogenität der Kantone sind wichtig, sondern deren Kompetenzen zur Gestaltung von Politik sowie die Einhaltung des Haftungsprinzips.

Föderalismus und die dezentrale Kompetenzzuordnung bei Kantonen und Gemeinden, so wird gelegentlich kritisiert, führten zu einem ruinösen Systemwettbewerb. Vergessen geht dabei allerdings nicht selten, dass Bundesinstitutionen wie die AHV, ALV, dBSst oder NFA bereits eine wichtige Funktion im Abbau von kantonalen Disparitäten einnehmen. In einer Analyse mit Janine Studerus und Lars P. Feld kommen wir zum Ergebnis, dass sich die Umverteilungswirkung der betrachteten fiskalischen Mechanismen auf rund 20 Prozent beläuft. Dies bedeutet, dass Kantone, deren langfristiges Einkommen einen Schweizer Franken unter dem nationalen Durchschnitt liegt, durchschnittlich auf ein verfügbares Einkommen abgefedert werden, das 80 Rappen unter dem nationalen Durchschnitt liegt. Der grösste Umverteilungsbeitrag erfolgt dabei durch die direkte Bundessteuer und die AHV mit je rund 7 Prozent.

### **Vollzugsföderalismus und Politblockaden**

Neben dieser Umverteilungsfunktion bieten föderale Systeme dem Bund und ihren Gliedstaaten auch über integrierte Arbeits- und Kapitalmärkte eine Art Versicherung bei asymmetrischen Schocks. Gerade die Kapitalmärkte nehmen im Föderalismus eine wichtige Pufferfunktion wahr. Trifft ein negativer Schock eine Industrie oder eine bestimmte Region, so wird dieser Verlust über den Staat hinaus auf viele Schultern verteilt. Im Gegenzug sind die über das ganze Land verteilten Eigentümer aber in guten Zeiten auch an den Gewinnen beteiligt. Angesichts der intakten Versicherungsfunktion föderaler Systeme ist es nicht überraschend, dass wir in einer Analyse mit Lars P. Feld und Christian Frey zum Ergebnis gelangen, dass die Ungleichheit vor und nach Steuern in dezentraler organisierten Kantonen weniger ausgeprägt ist als bei ihren zentralistischeren Nachbarn.

Alles in allem bietet der Föderalismus günstige Voraussetzungen, damit die Schweiz auch die Zukunft erfolgreich meistert. Neben vitalen Bundesinstitutionen braucht es den Mut zur Vielfalt, damit die Kraft des Föderalismus zur Entfaltung kommt. Die aktuelle Tendenz der schleichenden Zentralisierung droht die Vorteile des Föderalismus allerdings zu erodieren. Gelingt nicht bald eine konsequente Kompetenzflechtung zwischen den Staatsebenen, werden Vollzugsföderalismus und Politikblockaden zur Realität.

*Dieser Artikel erschien am 25. Oktober 2017 in der Weltwoche.*

### **Weitere Beiträge zum Thema**

- «Verflechtungen bedrohen Föderalismus», Luca Fässler, Christoph A. Schaltegger und Marc M. Winiströfer, erschienen am 25. September 2017 in Die Volkswirtschaft.
- «Kantone als Labore», Lars P. Feld und Christoph A. Schaltegger, erschienen am 1. September 2017 in der Neuen Zürcher Zeitung.
- «Föderalismus und Wettbewerbsfähigkeit in der Schweiz», Lars P. Feld, Christoph A. Schaltegger, Heiko T. Burret, Lukas A. Schmid et al. Erhältlich bei NZZ Libro.
- «Keine Lust auf Debatten», Christoph A. Schaltegger und Marc M. Winiströfer, erschienen am 5. Mai 2017 in der Neuen Zürcher Zeitung.
- «Föderalismus fördern», Christian Frey, Christoph A. Schaltegger und Lukas A. Schmid, erschienen im März 2017 im Schweizer Monat.

## Eine Reform, die keine ist

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND PATRICK LEISIBACH

*Der Bundesrat präsentiert eine Reform der Ergänzungsleistungen, die gesamthaft keine Einsparungen bringt und die Grundprobleme nicht angeht. Angesichts der anhaltenden Ausgabendynamik eine vertane Chance.*

Seit 1966 decken Ergänzungsleistungen (EL) zur AHV und IV vorhandene Lücken zwischen Renteneinkommen und Existenzminimum. Statt mit der Giesskanne werden damit effektiv und gezielt Bedürftige unterstützt. Von der Öffentlichkeit und der Politik lange kaum wahrgenommen, entwickelten die EL allerdings eine weit über dem Wirtschaftswachstum liegende Ausgabendynamik. Die Ausgaben finanzieren sich also nicht aus der allgemeinen Wohlstandssteigerung, sondern verdrängen andere Staatsaufgaben. Innerhalb von zehn Jahren stiegen die jährlichen Ausgaben um 1,8 Milliarden auf derzeit knapp 4,7 Milliarden Franken. Dazu kommen Krankenversicherungsprämien (rund 1,5 Milliarden Franken) und teilweise ausserhalb der EL finanzierte Heim- und Pflegekosten. Die steuerfinanzierten EL beanspruchen damit öffentliche Gelder in der Höhe der Ausgaben für die Landesverteidigung.

Bis ins Jahr 2030 dürften die EL-Ausgaben laut Bundesrat um weitere 2 Milliarden Franken zunehmen. Die langfristige Finanzierung der EL stellt dabei insbesondere die Kantone, die rund 70 Prozent der Kosten tragen, vor grosse Herausforderungen. Dementsprechend gross waren die Erwartungen, als der Bundesrat 2014 bekanntgab, das System der EL reformieren zu wollen. Die im November von Bundesrat Alain Berset vorgestellte Vernehmlassungsvorlage präsentiert allerdings eine Reform, die Einsparungen im Promillebereich vorsieht und die Diskussion auf einen Nebenschauplatz lenkt (Einschränkung Kapitalbezug).

Um konkrete Reformansätze feststellen zu können, bedarf es einer fundierten Analyse der Ausgabenentwicklung und deren Ursachen. Ein von den Autoren verfasstes Gutachten für den Schweizerischen Arbeitgeberverband zeigt, dass der Ausgabensteigerung der vergangenen Jahre eine Kombination aus systembedingten und exogenen Treibern zugrunde liegt. Als exogene Treiber lassen sich die Demografie (zunehmende Rentnerzahlen und steigende Lebenserwartung) sowie die IV-Entwicklung identifizieren, die je rund ein Drittel zum Kostenanstieg beisteuerten. Das verbleibende Drittel geht auf das Konto von EL-Gesetzesrevisionen (Aufhebung des EL-Höchstbetrags und Erhöhung der Vermögensfreibeträge). Nicht quantifizierbar (aber von nicht zu unterschätzender Bedeutung) sind die finanziellen Folgen der dem System inhärenten Fehlanreize.

Die Liste dieser Fehlanreize ist lang, und sie sind nicht immer einfach zu korrigieren. Bei den EL zur IV bestehen negative Erwerbsanreize und erhebliche Schwelleneffekte beim Austritt aus dem EL-System. Aufgrund der relativ hohen EL-Beträge für Kinder kann eine IV-Rente insbesondere für Familien finanziell attraktiv wirken. Je nach Wohnort garantieren die EL einer vierköpfigen Familie ein steuerfreies Einkommen von gut und gerne 75 000 Franken pro Jahr. Damit wird implizit eine gefährliche Botschaft vermittelt: Arbeit lohnt sich nicht. Bei den EL zur AHV bestehen aufgrund der EL je nach erwartetem Renteneinkommen Anreize zur vorzeitigen Pensionierung und zum Kapitalbezug aus der zweiten Säule. Zusätzlich übernehmen die EL die Funktion einer Pflegeversicherung.

Das EL-System krankt aber auch an den institutionellen Verflechtungen, die sich aus der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen ergeben. Obwohl die Kantone die Leistungen mehrheitlich finanzieren, fehlen ihnen wirksame Steuerungsmöglichkeiten. Die geteilten Zuständigkeiten verwischen die Verantwortlichkeiten und führen zu einer politischen Blockade, da Gesetzesreformen und die daraus folgenden Mehrkosten (oder Einsparungen) unterschiedliche Staatsebenen betreffen. Wer zahlt, befiehlt nicht. Vom ordnungspolitischen Prinzip der fiskalischen Äquivalenz ist man damit weit entfernt.

Eine grundlegende und durchdachte EL-Reform müsste somit an drei Punkten ansetzen: erstens die Verbundaufgabe entflechten, zweitens Fehlanreize im EL-System korrigieren und drittens mögliche externe Reformen in der Vorsorge (AHV, BVG, IV) prüfen, um die EL langfristig zu entlasten. Die vorliegende Vernehmlassungsvorlage macht jedoch einen weiten Bogen um die grundsätzlichen Probleme und packt die Verbundaufgabe erst gar nicht an. Stattdessen präsentiert der Bundesrat eine Reihe kleinerer Adjustierungen, die der Ausgabendynamik kaum Gegensteuer geben können: Als zentrales Reformelement soll der Kapitalbezug in der beruflichen Vorsorge verboten oder auf 50 Prozent beschränkt werden. Für die Massnahme an sich gibt es gute Gründe dafür und dagegen. Indes ist klar, dass damit nur ein nebensächliches Problem gelöst würde. Auch die möglichen moderaten Einsparungen, die der Bundesrat mit jährlich höchstens 38 Millionen Franken ausweist, sprechen nicht für die Effizienz der Massnahme beim anstehenden Handlungsbedarf bei den EL. Zudem sollen Gelder der zweiten Säule für die Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit künftig ausgeschlossen werden. Ob der Spareffekt von 8 Millionen Franken den entstehenden volkswirtschaftlichen Verlust wirklich aufzufangen vermag, darf zumindest bezweifelt werden.

Eine weitere Massnahme sieht vor, die Vermögensfreibeträge bei der EL-Berechnung von derzeit 37 500 auf 30 000 Franken zu senken (bei Ehepaaren von 60 000 auf 50 000 Franken). Dies ist grundsätzlich zu begrüssen, geht aber zu wenig weit. Als gezielte Bedarfsleistungen sollen EL nur Personen zugutekommen, die ihren Lebensunterhalt nicht mit Renten, Einkommen und Vermögen decken können. Bei der Höhe der Freibeträge besteht dementsprechend durchaus noch Spielraum. Dies trifft vor allem auch auf selber bewohnte Liegenschaften zu, auf die ein gesonderter Freibetrag gewährt wird. Dieser liegt je nach Wohnsituation bei hohen 300 000 Franken (bei der Anrechnung nur zum Steuerwert) und privilegiert damit Liegenschaftsbesitzer und deren Erben.

Eine dritte Massnahme betrifft die Berücksichtigung der Krankenversicherungsprämien in der EL-Berechnung. Die heute angewandte Praxis ist äusserst ineffizient, teuer und widerspricht teilweise den Grundsätzen einer Bedarfsleistung. Die Reform wirkt diesbezüglich korrigierend, indem Übervergütungen künftig verhindert und Schwelleneffekte gemildert werden. Trotzdem verpasst es die Vorlage auch hier, Schwelleneffekte und Ungleichbehandlungen konsequent auszumerzen. Die Verflechtung zwischen Prämienverbilligung und EL wäre aufzulösen, indem die Prämien entweder vollständig in die EL-Berechnung integriert oder ganz aus der EL-Berechnung herausgelöst würden. Die grössten Effizienzgewinne und Einsparungen könnten mit letzterer Variante erzielt werden. Auch die (fragwürdige) EL-Mindesthöhe fiel damit weg. Die Gegenargumente des Bundesrates überzeugen nicht und stehen mitunter symbolisch für die Probleme von Verbundfinanzierungen.

Im besten Fall führt die vorgeschlagene Reform zu EL-Minderausgaben von 171 Millionen Franken im Jahr 2022. Dazu kommen weitere Einsparungen für die Kantone, die jedoch bei den jeweiligen Prämienverbilligungssystemen und nicht bei den EL anfallen. Dem Sparpotenzial stehen allerdings Mehrkosten von rund 168 Millionen Franken gegenüber (im Jahr 2022). Mit einer parallel laufenden Revision beabsichtigt der Bundesrat nämlich, die anrechenbaren Mietzinsmaxima bei den EL anzuheben. Unter dem Strich präsentiert der Bundesrat also ein Nullsummenspiel. Angesichts der ungebrochenen Ausgabendynamik und der angespannten Finanzlage eine vertane Chance.

Wo müsste eine grundlegende EL-Reform also ansetzen? Erstens ist eine konsequente Entflechtung der Verbundaufgabe zwischen Bund und Kantonen anzustreben, um Steuerbarkeit und Kostenbewusstsein im System wiederherzustellen. Im subsidiär organisierten Föderalstaat gehören die EL konsequenterweise in den Aufgabenbereich der Kantone (und Gemeinden). Damit würde eine kohärente Trennung von



Sozialversicherungen (Bund) und Bedarfsleistungen (Kantone/Gemeinden) erreicht. Letztere sind möglichst nahe bei den Bedürftigen anzusiedeln. Dadurch wird eine ganzheitliche, auf die lokalen Bedürfnisse abgestimmte und breit akzeptierte Sozialpolitik möglich.

Zweitens gilt es, insbesondere bei den EL zur IV, Fehlanreize und Schwelleneffekte abzubauen. In diesen Bereich gehört die zuvor bereits geäußerte Kritik zu einzelnen Reformmassnahmen. Dazu zählt aber durchaus auch, dass eine Debatte über die angemessene Höhe der Existenzsicherung geführt wird. Wie der Bundesrat in einem Bericht von 2013 selber festhält, bestehen stossende Ungleichheiten zwischen erwerbstätigen Familien und EL-Beziehenden mit Familie. Eine EL-Plafonierung oder Senkung der Kinderpauschalen sowie eine Besteuerung der EL würden diesbezüglich Abhilfe schaffen. Generell könnten tiefere Grundrenten Spielraum für verstärkte Arbeitsanreize schaffen, ohne dass die verfassungsmässige Garantie auf Existenzsicherung tangiert würde. Weitere Ansatzpunkte betreffen die privilegierte Behandlung der Ehegatten von EL-Beziehenden und die verstärkte Vermögensberücksichtigung. Drittens müssen ausserhalb der EL (BVG, IV) Reformen angepackt werden, die als positiven Nebeneffekt die EL langfristig entlasten.

Mit der vorliegenden Reform scheint der Bundesrat den Reformbedarf nicht adressieren zu wollen. Dies nicht ohne Risiko: Der politische Druck auf einen Ausbau der beitragsfinanzierten Sozialversicherungen dürfte damit zunehmen, Kürzungen in anderen öffentlichen Aufgaben wie der Bildung werden unvermeidlich. Eine Reform, die unter dem Strich keine Entlastungen bringt, kann nicht der Weisheit letzter Schluss sein.

*Dieser Artikel erschien am 24. Februar 2016 in der Neuen Zürcher Zeitung.*

## Irrtümer der Vorsorge

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND PATRICK LEISIBACH

*Die Reform der AHV wird nicht ernsthaft genug angegangen. Die Autoren erläutern hier elf Denkfehler, die für künftige Generationen fatal sind.*

Der ehemalige deutsche Bundespräsident Richard von Weizsäcker meinte vor einigen Jahren in einem Interview: «Die ganze Kunst der Politik besteht darin, das langfristig Notwendige kurzfristig mehrheitsfähig zu machen». Tatsächlich, Politik soll sich den gesellschaftlichen Herausforderungen annehmen, soll taugliche Lösungen anbieten – im besten Sinne von «gouverner c'est prévoir». Deswegen brauchen wir Politik, deswegen wählen wir sachverständige Politiker.

In der aktuellen Rentendiskussion in den eidgenössischen Räten ist davon wenig zu spüren. Stattdessen wird mit Verweis auf Volkes Meinung an der Definition des Notwendigen geschraubt. Die Politik verweist auf Umfragen und repetiert unbesehene Deutungen von Demoskopern über die Gefühlslage des Stimmbürgers. Während die einen die Ernsthaftigkeit der Lage verkennen, versuchen andere zu kaschieren, dass die vorgebrachten Rezepte kaum halten, was sie versprechen. Die vornehme Aufgabe der Medien ist, diesen Schwindel aufzudecken. Wir meinen, 11 Denkfehler gehören auf eine schwarze Liste:

### **Denkfehler 1: «Es ist alles halb so schlimm – schon in Vergangenheit waren die AHV-Szenarien oft zu pessimistisch.»**

Der Trend ist eindeutig und sehr stabil: So stieg die Lebenserwartung der 65-Jährigen seit 1948 bei den Frauen von 13,7 auf 22,2 Jahre, bei den Männern von 12,1 auf 19,2 Jahre. Erhöht wurde das gesetzliche Rentenalter der Männer jedoch nie, jenes der Frauen sogar gesenkt. Der Anstieg der Lebenserwartung ging also vollständig zugunsten einer längeren Rentenbezugsdauer.

Heute kommen auf einen Rentner rund 3,5 Personen im erwerbsfähigen Alter (20-64 Jahre). Gemäss dem Referenzszenario des BFS werden es bereits 2030 nur noch 2,5, um die Jahrhundertmitte noch rund 2 sein. Dieses Verhältnis betrifft allerdings die Rentner zu sämtlichen 20-64-jährigen Personen – also zum Erwerbspotenzial (sogenannter «Altersquotient»). Setzt man die Rentner jedoch in Relation zu den effektiv Erwerbstätigen in Vollzeitäquivalenten, so werden bereits vor 2030 nur noch zwei Beitragszahler für einen Rentner aufkommen müssen. Dieses sukzessiv ansteigende Ungleichgewicht, gepaart mit der längeren Rentenbezugsdauer, stellt ein umlagefinanziertes Rentensystem wie die AHV vor erhebliche finanzielle Herausforderungen.

Es liegt in der Natur der Sache, dass Szenarien immer auf bestimmten Annahmen beruhen und deshalb mit Unsicherheit behaftet sind. Dennoch, die Zahlen zeigen einen Konsolidierungsbedarf für den öffentlichen Haushalt, der auch bei einer etwas besseren wirtschaftlichen Entwicklung keinesfalls verschwände.

Die (inzwischen modifizierten) negativen AHV-Szenarien trafen erst mit Verzögerung ein, da Konjunktur und Zuwanderung lange Zeit unterschätzt wurden. Daraus zu schliessen, auch in Zukunft sei mit derselben Entwicklung zu rechnen, ist erstens unrealistisch und würde zweitens den Handlungsbedarf nur um ein paar Jahre verzögern können. Zweckoptimismus allein ist ein schlechter Ratgeber für gute Politik. Diese muss zwingend auch für Schlechtwetterperioden vorsorgen und darf nicht auf dem Prinzip Hoffnung beruhen. Im Übrigen präsentierten sich die Zahlen der letzten Jahre einiges schlechter als in den Szenarien des BSV dargestellt. Die heute gewählten Parameter sind wenn, dann eher als zu optimistisch

zu betrachten. So wird unter anderem bis 2030 eine jährliche Nettozuwanderung von 60'000 Personen unterstellt, was angesichts der aktuellen Debatte eher hoch angesetzt sein dürfte.

#### **Denkfehler 2: «Ein AHV-Ausbau hilft den armen Alten und reduziert die Altersarmut.»**

Eine AHV-Rentenerhöhung gemäss dem Vorschlag des Ständerates vergrössert nicht nur das Finanzloch zusätzlich, sondern verfehlt auch die beabsichtigte Wirkung. Für Leute mit tiefen Einkommen sind Rentenerhöhungen ein Negativspiel, da die Ergänzungsleistungen (EL) im selben Ausmass gekürzt werden, Renten im Gegensatz zu EL jedoch versteuert werden müssen. Zudem würden einige Rentner ihren EL-Anspruch (und die damit verbundene Mindesthöhe) sogar ganz verlieren. Letzten Endes ist ein AHV-Ausbau in dieser Form Placebo-Politik mit der Giesskanne und führt zu einer absurden Umverteilung von unten nach oben. Überdies ist festzuhalten, dass die Altersarmut in der Schweiz – nicht zuletzt dank EL – praktisch ausgelöscht werden konnte. Einkommens- und Vermögensstatistiken zeigen, andere Bevölkerungsgruppen (u.a. junge Familien) hätten zusätzliche staatliche Unterstützungsleistungen weit nötiger.

#### **Denkfehler 3: «Die AHV ist der zweiten Säule überlegen, weil das Zinsniveau noch lange niedrig bleiben wird.»**

Es mag zutreffen, dass ein Lohnfranken im aktuellen Tiefzinsumfeld in der AHV effizienter eingesetzt ist als in der zweiten Säule. So ist ganz allgemein die interne Rendite eines Umlageverfahrens grösser, wenn das Lohnwachstum hoch ist und mit dem Bevölkerungswachstum ein «biologischer Zins» wirkt. Im Gegenzug schneidet ein Kapitaldeckungsverfahren typischerweise in einem Hochzinsumfeld besser ab. Rentenpolitik muss generationenübergreifend stabil sein. Es macht deshalb Sinn, die gesetzlichen Systeme bezüglich Finanzierungsverfahren zu diversifizieren und die Risiken so zu streuen. Wie ein Blick in die Geschichte zeigt, kann das heutige Zinsniveau aber keinesfalls als repräsentativ angesehen werden. Wie lange die Tiefzinsphase noch anhalten wird, darüber streiten sich die Ökonomen. Auf ewig werden sie nicht bei null bleiben. In jedem Fall gilt: Politiker sollten sich nicht als Propheten betätigen. Ehrlicher wäre es, Rentenalter und Umwandlungssatz den Realitäten anzupassen.

#### **Denkfehler 4: «Es braucht keinen Interventionsmechanismus in der AHV. Die Politik kann die notwendigen Anpassungen basierend auf dem Willen der Bürger selbst vornehmen.»**

Rentenpolitik wirkt generationenübergreifend, wird aber im üblichen Kuhhandel innerhalb der heutigen Generationen betrieben. Nachhaltige und generationenübergreifend ausgewogene Lösungen finden daher im tagespolitischen Geschäft kaum Resonanz. Der um Wählerstimmen besorgte Politiker hofft bei jeder Debatte aufs Neue, die nötigen Massnahmen liessen sich ein weiteres Mal auf später vertagen. Selbst wenn sich das aktuelle Parlament auf die nötigen Reformen einigen könnte, fehlte es den gegebenen Versprechen an Glaubwürdigkeit. Spätestens beim nächsten Parlament wirken Anreize, die zuvor beschlossene Rentenpolitik wieder zur Disposition zu stellen. Die Verführung ist gross, sich den Interessen des älter werdenden Elektorats zu beugen. Ökonomen sprechen in diesem Fall von «Zeitinkonsistenz». Heute optimale Politik fällt den politischen Anreizen von Morgen zum Opfer. Die Probleme werden somit nie wirklich gelöst. Gerade bei der AHV ist es deshalb zwangsläufig erforderlich, Regeln zu definieren, die Politiker an zeitkonsistentes Verhalten binden. Nur ein regelgebundener Interventionsmechanismus kann das erreichen. An Evidenz für Zeitinkonsistenz mangelt es derweil nicht. Ein Lehrbuchbeispiel spielt sich derzeit in Polen ab, wo die aktuelle Regierung versucht, eine frühere Rentenreform zurückzunehmen. Das gesetzliche Rentenalter soll gemäss Wahlversprechen wieder gesenkt werden. Die Politik muss sich gegen solche Verführungen wappnen.

#### **Denkfehler 5: «Eine Schuldenbremse für die AHV lässt sich auch später noch verwirklichen.»**

Das stimmt theoretisch, wird in der politischen Praxis aber zusehends schwieriger. Das Medianalter der Abstimmenden liegt aktuell bei rund 56 Jahren und steigt in den nächsten Jahren kontinuierlich weiter. Die zunehmende «Gerontokratisierung» der Demokratie dürfte sich auf die Reformfähigkeit der Rentenpolitik kaum positiv auswirken. Gemäss einer kürzlich veröffentlichten Umfrage von Avenir Suisse findet die AHV-Schuldenbremse bei den unter 45-Jährigen eine Mehrheit. Mit zunehmendem Alter sinkt die Zustimmung. Das überrascht nicht. Ältere Arbeitnehmer und Rentner fürchten sich vor unmittelbaren Einschnitten. Jüngere Generationen werden sich hingegen die Frage stellen, ob dereinst überhaupt noch

etwas für sie übrig bleibt. Klar ist: Zuwarten schadet. Mit jedem Jahr wird es schwieriger, eine Mehrheit für eine dringendst benötigte Stabilisierungsregel gewinnen zu können.

#### **Denkfehler 6: «Die letzte AHV-Revision liegt zwei Jahrzehnte zurück. Seither wurden die Renten nicht mehr erhöht. Eine Anpassung ist deshalb längst überfällig.»**

Die Renten stagnieren keineswegs. Alle zwei Jahre werden sie an die Entwicklung der Löhne und der Teuerung angepasst (Mischindex). Wobei es korrekt «erhöht» heissen müsste, da die Renten 2017 sonst gekürzt würden (aufgrund negativer Teuerung und schwach steigender Löhne). Weil die Löhne in der Vergangenheit stärker stiegen als die Preise, erhöhte sich auch die reale AHV-Rente über die Zeit. Die Kaufkraft bestehender Renten erhöhte sich entsprechend. Bei Neurentnern hatte diese Entwicklung jedoch eine tiefere AHV-Ersatzrate (Lohnersatz durch Renten) zur Folge, weil die Lohnentwicklung nur zur Hälfte in den Mischindex einfliesst. Für den Gesamteffekt muss allerdings auch die gestiegene Lebenserwartung und die damit einhergehende längere Rentenbezugsdauer berücksichtigt werden. Avenir Suisse hat errechnet, wie hoch dieser kombinierte Effekt aus real höheren Renten und längerem dritten Lebensabschnitt ausfällt: Die gesamte AHV-Summe, die einem durchschnittlichen AHV-Rentner in seinem Rentnerleben ausbezahlt wird, stieg zwischen 1980 und 2004 real um 57 Prozent (25 Prozent seit 1997). Auch eine längere Bezugsdauer bei gleichbleibender Beitragsdauer ist letztendlich nichts anderes als ein AHV-Ausbau, der finanziert werden muss.

#### **Denkfehler 7: «Der Arbeitsmarkt ist für ein höheres Rentenalter gar nicht bereit – über 50-Jährige finden kaum mehr einen Job.»**

Sowohl die Statistiken als auch die gemachten Erfahrungen zeigen ein anderes Bild. Die Arbeitslosenquote bei den über 55-Jährigen ist unterdurchschnittlich tief. Die Erwerbsquote derselben Altersklasse ist in den vergangenen Jahren markant gestiegen und zählt zu den höchsten im internationalen Vergleich. Auch wenn – für die Betroffenen durchaus schmerzhaft – Einzelfälle vorkommen, so gibt es keine Evidenz für eine systematische Benachteiligung von älteren Arbeitnehmern. Es ist wissenschaftlich belegt, dass der Arbeitsmarkt ein schrittweise erhöhtes Rentenalter absorbieren kann. Auch die Erhöhungen des Frauen-Rentenalters erfolgten in der Vergangenheit ohne negative Begleiterscheinungen.

Auf dem Schweizer Arbeitsmarkt herrscht quasi Vollbeschäftigung. Die seit Jahren hohen Zuwanderungszahlen zeugen von anhaltendem Personalmangel. Wenn in den nächsten Jahren die Babyboomer in Rente gehen und gleichzeitig die Zuwanderung restriktiver gestaltet wird, dürfte sich der Arbeitsmarkt zusehends austrocknen. Spätestens dann dürfte das Argument ohnehin obsolet werden.

#### **Denkfehler 8: «Längeres Arbeiten schafft Arbeitslosigkeit bei den Jungen.»**

Diese Behauptung gleicht dem zuvor gemachten Argument und ist nicht minder falsch. Auch hier liegt die Ursache für den Denkfehler in einem fehlenden Verständnis über einfachste wirtschaftliche Zusammenhänge. Die Arbeitsmenge ist nicht fix gegeben, Arbeit ist keine Frage der simplen Verteilung. Wächst die Wirtschaft, steigt die Anzahl Arbeitsplätze. Eine höhere Anzahl Arbeitsplätze produziert mehr Güter und Dienstleistungen, zusätzliches Einkommen wird generiert. Als Folge steigt die Nachfrage und damit auch die Zahl der zusätzlich benötigten Arbeitskräfte. Im internationalen Vergleich zeigt sich denn auch, dass eine hohe Erwerbsquote bei den Älteren mit einer hohen Erwerbsbeteiligung der Jungen einhergeht.

#### **Denkfehler 9: «Die Menschen sind körperlich und geistig gar nicht in der Lage, über 65 zu arbeiten.»**

Klar gibt es Berufsfelder, die aufgrund der körperlichen Beanspruchung nicht ohne Weiteres länger arbeiten können. Für solche Sektoren (z.B. Bau) gilt es spezielle Regelungen zu treffen. Nichtsdestotrotz nimmt der Anteil der Beschäftigten, die ihr Brot mit harter körperlicher Arbeit verdienen, fortwährend ab. Im Durchschnitt lebt der Schweizer nicht nur länger, er ist auch länger gesund und arbeitsfähig. Ökonomen um Axel Börsch-Supan haben in einer Studie für Deutschland kürzlich berechnet, dass der Gesundheitszustand bei mindestens zwei Dritteln der Menschen eine Berufstätigkeit bis 70 erlauben würde. Zumindest Teile dieses grossen Potenzials an erfahrenen und leistungsfähigen Menschen gilt es produktiv zum Wohle der Gesellschaft zu nutzen. Die längere Lebenserwartung macht es möglich, länger aktiv zu sein und gleichzeitig mehr Rente zu geniessen.

**Denkfehler 10: «Die Produktivität sinkt mit zunehmendem Alter. Länger arbeiten macht deshalb keinen Sinn.»**

Träfe dies wirklich zu, hätten die im demographischen Wandel begriffenen Gesellschaften ein ernsthaftes Problem. Aufgrund der alternden Erwerbsbevölkerung würde die gesamtwirtschaftliche Produktivität sinken und damit letztlich auch der Wohlstand. Glücklicherweise gibt es in der ökonomischen Literatur aber kaum Hinweise auf mit dem Alter sinkende Produktivitätsraten. Beobachtet wird einzig, dass die Produktivität ab einem gewissen Alter (ab 50 bis 55 Jahren) oft nicht mehr weiter steigt. Jüngere Arbeitnehmer mögen in einigen Branchen aufgrund der körperlichen Fitness oder Technikaffinität Vorteile haben. In den meisten Fällen werden die mit dem Alter stärker werdenden Qualitäten (Erfahrung, Teamfähigkeit in kritischen Situationen) diese Nachteile aber kompensieren.

**Denkfehler 11: «Den jüngeren Generationen fehlt es an Solidarität – sie provozieren einen Generationenkonflikt.»**

Keine Frage, die Jungen anerkennen und schätzen die Leistungen der Babyboomer zugunsten ihrer Generation(en). Auch sie sind bereit, sich solidarisch zu zeigen und ihren Teil zum Generationenvertrag beizutragen. Auch in einer individualistischen Gesellschaft. Für die jüngeren Generationen ist es keine Frage der Solidarität, sondern der Nachhaltigkeit. Es stellt sich die Frage, ob sich die später einmal zu erwartenden Leistungen mit den eigenen Verdiensten in etwa die Waage halten. Für die Rentensysteme im Speziellen heisst das, es interessieren im Endeffekt die Zukunftsaussichten der einbezahlten Beiträge. Und um die steht es nicht gut. Die nackten Zahlen zeigen klar: Die heute in Rente gehende Generation profitiert von zu grosszügigen Leistungen, die langfristig ohne einschneidende Reformen nicht finanzierbar sind. Wer nötige Anpassungen ablehnt oder den Jüngeren vergleichsweise markant höhere Opfer aufbürdet, verändert die Spielregeln und provoziert geradezu den Konflikt.

Angesichts der Faktenlage überrascht es nicht, dass die AHV-Schuldenbremse bei den jüngeren Generationen eine Mehrheit findet. Dafür verantwortlich ist nicht etwa fehlende Solidarität, sondern ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber Versprechungen in der Rentenpolitik. Mit einer Rentenreform ohne Schuldenbremse ist nicht viel zu gewinnen. Namentlich das Problem der Zeitinkonsistenz ist grundsätzlich und lässt sich nicht einfach mit einem Paket aus Vor- und Nachteilen für alle heute lebenden Generationen entschärfen. Stattdessen braucht es Mechanismen der glaubhaften Selbstbindung.

Zu diesem Schluss sollten auch Politiker kommen, die sich in einer offenen und ehrlichen Diskussion für die Nachhaltigkeit der Rentensysteme einsetzen. Keine Frage, die Politik hat diesbezüglich keine leichte Aufgabe. Sie muss den Diskurs mit dem Volk suchen, was viel an Einsatz und Überzeugungskraft abverlangt. Da mag es einfacher erscheinen, dem Volk bezüglich dem wahren Ausmass der Herausforderungen in der Rentenpolitik keinen reinen Wein einzuschenken. Letzten Endes tut man damit aber weder dem Volk, noch dem langfristigen Vertrauen in die Politik einen Gefallen. Zur nötigen Einsicht sollte spätestens gelangen, wer die hier entlarvten Denkfehler erkennt und zukünftig zu vermeiden weiss.

*Dieser Artikel erschien am 15. Dezember 2016 in der Weltwoche.*

#### Weitere Beiträge zum Thema

- «Ökonomen für die Reform Altersvorsorge 2020?», Christian Frey, Patrick Leisibach und Christoph A. Schaltegger, veröffentlicht am 23. August 2017 auf dem Blog «Ökonomenstimme» der Konjunkturforschungsstelle KOF der ETH Zürich.
- «Der schweizerische Weg in der Alterssicherung: aus der Geschichte lernen», Christoph A. Schaltegger und Patrick Leisibach, erschienen in: Konrad Hummler und Franz Jaeger (Hrsg.): Kleinstaat Schweiz – Auslauf- oder Erfolgsmodell? Erhältlich bei NZZ Libro.
- «Die Zukunft im Auge behalten», Christoph A. Schaltegger, erschienen am 22. Juni 2016 in der Neuen Zürcher Zeitung.

# Die Anziehungskraft des Zentralstaats: 90 Jahre Popitz'sches Gesetz

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND THOMAS M. STUDER

*In föderalen Ländern übernimmt der Zentralstaat immer mehr Aufgaben von unteren Staatsebenen. Theoretisch abgeleitet wurde dieser Trend von Johannes Popitz, einer der bedeutendsten Figuren der deutschen Steuergeschichte, schon in der Weimarer Republik. Er gilt heute unverändert.*

Heute beruht Popitz' Bekanntheit in der Finanzwissenschaft vor allem auf seinem Beitrag über die Gestaltung des Finanzausgleichs, den er 1927 im «Handbuch der Finanzwissenschaften» veröffentlichte. Doch anders als man vermuten könnte, ist der Beitrag nicht deswegen berühmt, weil mit ihm der Begriff des Finanzausgleichs im heutigen Sinn überhaupt erst in die Literatur einging. Vielmehr hat Popitz in diesem Beitrag eine These über Zentralisierungstendenzen in föderalen Staaten aufgestellt, die als das «Popitz'sche Gesetz der Anziehungskraft des grössten Etats» Bekanntheit erlangte. Standardlehrbücher zur Finanzwissenschaft von Fritz Neumark über Günter Schmölders oder Horst Zimmermann bis zu Charles Beat Blankart vermittelten Generationen von Studierenden die von Popitz beschriebene Anziehungskraft, die über die Zeit zu einer schleichenden Verstärkung der Zuständigkeiten des Zentralstaats führt.

## Das süsse Gift der Subventionen

Für das Auftreten der Anziehungskraft des grössten Etats machte Popitz mehrere Faktoren verantwortlich. Erstens den selbstverstärkenden Prozess des Ausbaus der Kompetenzen beim Zentralstaat. Egal ob dieser eine Aufgabe übernimmt oder für die Gesetzgebung sorgt, habe eine Vereinheitlichung immer auch Auswirkungen auf die Gliedstaaten. Deswegen fordern diese wiederum ein Engagement des Zentralstaats wodurch er seine Zuständigkeiten noch weiter ausdehnt. Als zweiten Grund führte Popitz die Subventionierung der Gliedstaaten im Rahmen eines Finanzausgleichs an, die dem Zentralstaat ebenfalls die Übernahme von Kompetenzen ermöglicht. Der dritte von Popitz genannte Faktor ist der Verdrängungseffekt durch den Finanzbedarf des Zentralstaats: «Sind die [...] finanziellen Bedürfnisse [des Zentralstaats] gross [...], so werden die Mittel, die den anderen Gebietskörperschaften bleiben, knapp sein.» Treten unvorhergesehene Ereignisse auf oder müssen neue Aufgaben erfüllt werden, wenden sich die Gliedstaaten an den Zentralstaat, der die Aufgabe übernimmt und so seine Kompetenzen ein weiteres Mal ausdehnt. Im Ergebnis erodiert paradoxerweise aus allen genannten Gründen die Finanzautonomie der Gliedstaaten gerade auch wegen der Gliedstaaten.

## Erfahrungen der Weimarer Republik

Bei seinen Ausführungen zur Anziehungskraft des grössten Etats zog Popitz wiederholt Parallelen zur finanzpolitischen Entwicklung in der Weimarer Republik. Dabei konnte er auf einen breiten Erfahrungsschatz zurückgreifen, den er dank seiner langjährigen Tätigkeit im Reichsfinanzministerium besass. Dort war Popitz bereits vor Kriegsende tätig, wobei ihm 1925 das Amt des Staatssekretärs übertragen wurde. Obschon Popitz immer wieder auf aktuelle Vorgänge verwies, hielt er das Auftreten der Anziehungskraft des grössten Etats keinesfalls für einen Prozess, der bloss die Weimarer Republik betraf. Vielmehr sah er diese schleichende Zentralisierung als ein «naturgesetzliches» Phänomen, das in allen föderalen Staaten wirkt: «Realpolitisch gesehen erscheint diese Anziehungskraft des Zentralstaats unvermeidbar. Es gibt kein wirksames Allheilmittel dagegen.»

### Schweiz als Fallbeispiel

Die Schweiz bietet ein gutes Fallbeispiel für Popitz' Hypothesen. Sie stellt dank ihren historisch stark ausgeprägten föderalen Strukturen und der grossen wirtschaftlichen und politischen Stabilität ein einzigartiges Labor für die langfristige Entwicklung der Finanzpolitik eines Bundesstaates dar. Ein Blick auf ihre Finanzgeschichte offenbart, dass die von Popitz genannten Treiber der Anziehungskraft wirkten. Nachdem die Aufgaben und Kompetenzen zwischen Bund und Kantonen bei der Bundesstaatsgründung 1848 weitgehend getrennt wurden, setzte spätestens ab 1914 ein Prozess der Zentralisierung der Kompetenzen beim Bund ein. Es etablierte sich schleichend ein System des Vollzugsföderalismus, bei dem die Kantone für den Vollzug der Bundesgesetze verantwortlich sind. Auch das Subventionswesens trug bereits früh dazu bei, dass der Bund seine Zuständigkeiten ausdehnte, in dem er den Kantonen Vorschriften und Auflagen hinsichtlich der Aufgabenerfüllung machte. Dadurch wuchs die Zahl der Verbundaufgaben und Verbundfinanzierungen stetig an, was mit einer Verwischung der Verantwortlichkeiten einherging. Entscheidend war insbesondere die Einführung der Einkommensbesteuerung auf Bundesebene ab 1915, die eine Abkehr vom steuerlichen Trennsystem hin zu einem Verbundsystem bedeutete.

### Zentralist Popitz

Popitz war ein überzeugter Zentralist, der Sympathien für einen starken deutschen Einheitsstaat hegte. Als schöpferische Kraft hinter der Erzberger'schen Finanzreform von 1919 und der Schlieben-Popitz'schen-Finanzreform von 1925 sowie als geistiger Vater der deutschen Mehrwertsteuer trug sein Werk wesentlich zur Zentralisierung des deutschen Steuersystems bei. Es ist deshalb besonders interessant, dass Popitz der Anziehungskraft des grössten Etats durchaus kritisch gegenüberstand und vor deren Konsequenzen warnte. Zum einen wies er darauf hin, dass der Zentralisierungsprozess häufig mit einer unklaren Kompetenzverteilung zwischen den Staatsebenen einhergeht, was zu staatlicher Verschwendung führen kann. Hierbei bezog sich Popitz implizit auf das Haftungsprinzip, wie es von seinem guten Bekannten, dem Ordnungsökonom Walter Eucken, formuliert wurde. Zum andern könne die Anziehungskraft des grössten Etats zu einer Aushöhlung der föderalen Strukturen führen. Weil der Finanzbedarf des Zentralstaats über die Zeit steigt und er damit den Gliedstaaten die Steuermittel entzieht, geraten die Gliedstaaten in eine finanzielle Abhängigkeit. Um letzteres zu verhindern, sei die Gestaltung des Finanzausgleichs von zentraler Bedeutung.

### Finanzausgleich als Bestechungsgeld

In der Schweiz war allerdings gerade der Finanzausgleich ein zentraler Faktor, der zu einer Erosion des Föderalismus beigetragen hat. Dies traf auf beide Elemente des Finanzausgleichs zu, die Subventionen als «zweckgebundene Zuschüsse» und die Kantonsanteile an den Bundeseinnahmen, die «zweckfreien Mittel». Ursprünglich waren die Kantonsanteile als Anreiz und Entschädigung für eine gewissenhafte Erhebung der einmaligen Kriegssteuer von 1915 gedacht. Der Zürcher FDP Nationalrat und spätere Bundesrat Ernst Wetter wertete die Kantonsanteile 1938 in einer Nationalratsdebatte denn auch folgerichtig als Bestechungsgeld für die Kantone, das der Zentralisierung Vorschub leistet:

*«Die steuerliche Zentralisation führt eine politische Zentralisation nach sich und untergräbt damit das Fundament unseres föderativen Staates. [...]. Ich weiss ja, solche Entwicklungen gehen eigentlich unmerklich, ich möchte sagen, durchaus menschlich verständlich vor sich. So ist es auch bei uns gegangen: Der Bund brauchte neue Einnahmen, er brauchte neue Steuern. Die Kantone haben sich zuerst dagegen gesperrt, sie haben das Gefühl gehabt, jetzt greife man in etwas hinein, das ihnen gehört. Deshalb haben sie vom Bund eine Entschädigung verlangt. Sie haben gleichsam eine Verzichtsprövision für sich ausbedungen. Sie haben sich mit einem Anteil – entschuldigen Sie das Wort – bestechen lassen.»*

Als sich die direkte Bundessteuer nach dem Ersten Weltkrieg unter verschiedenen Namen zu einem dauernden Provisorium entwickelte, erhielten die Kantone weiter ihren Anteil, der sich in einem Rahmen von 20% bis 40% bewegte. Trotz dieser Abgeltung zahlten die Kantone einen hohen Preis für die Schaffung dieser Verbundeinnahme: die schleichende Preisgabe ihrer Finanzautonomie.



### Von der Schicksalsgemeinschaft zur Abhängigkeit

Zunächst bedeutete die Einführung der direkten Bundessteuer eine finanzielle Schicksalsverbundenheit zwischen dem Bund und den Kantonen. Mit dem Anstieg der Bundeseinnahmen wurde aus dieser Verbundenheit immer mehr eine Abhängigkeit. Hierbei zeigten sich in zweifacher Hinsicht die Folgen einer Missachtung der fiskalischen Äquivalenz. Zum einen haben die Kantone keine Kompetenzen hinsichtlich der Gestaltung der direkten Bundessteuer und damit auch bezüglich der Höhe ihrer Anteile. Zum andern hat der Bund mit der Gestaltung der direkten Bundessteuer aber auch einen direkten Einfluss auf den Steuerertrag der Kantone. Es war der Zürcher Finanzwissenschaftler Eugen Grossmann, der 1951 als erster auf die Auswirkungen der von beiden Staatsebenen genutzten Steuerbasis durch ein Verbundsystem hinwies. Er warnte davor, dass:

*«[...] das Vordringen des Bundes auf dieses Gebiet de facto zu einer starken Einschränkung der finanzpolitischen Bewegungsfreiheit der Kantone geführt hat. Das leuchtet ohne weiteres ein mit Bezug auf den finanziellen Ertrag der kantonalen Steuern. In dem Maße, als der Druck der direkten Bundessteuern sich geltend machte, schwanden im Hinblick auf die Gefahr der Abwanderung von Steuerkapital die Möglichkeiten der Kantone, ihre Steuersätze zu erhöhen, dahin.»*

Auch die Subventionen trugen zur Abhängigkeit der Kantone vom Bund bei, wie es der Staatswissenschaftler Karl Sender bereits 1906 festhielt: «So heftig auch die Warnungen vor den Subventionen erschallen, so sehr selbst die Defizitkantone die Gefährlichkeit der Bundessubventionen betonten, so vermochten sich die Kantone doch nicht von ihnen loszumachen.» In der Zwischenkriegszeit stellte der Bundesrat fest, dass «[...] es heute fast kein wichtiges Gebiet kantonaler Tätigkeit gibt, das der Bund nicht durch Beiträge mehr oder weniger fördert.» Dadurch wurde es für die Kantone immer schwieriger, eine eigenständige Politik zu verfolgen.

### «Politikverflechtungsfälle»

Durch die Aufgabenverflechtung und die geteilten Finanzierungs- und Gesetzgebungskompetenzen gerieten Bund und Kantone allmählich in die von Fritz Scharpf beschriebene Politikverflechtungsfälle. Deren Folgen sind politische Blockaden, Kompetenzstreitigkeiten und eine ineffiziente Aufgabenerfüllung. 1966 wurde dieser Prozess im Bericht der Kommission Stocker, die mit einer Überprüfung des Subventionswesens beauftragt worden war, präzise festgehalten:

*«[...] die Subventionen [tragen] zu einer gewissen Unterhöhlung des Föderalismus bei. Insbesondere können sie zu einer Erlahmung der Initiative in den Kantonen führen. Neue Aufgaben werden von Kantonen und Gemeinden zuweilen solange zurückgestellt, bis der Bund Beiträge leistet. [...] Es sollte in Zukunft verhütet werden, dass es auf diese Weise zu einem Circulus vitiosus kommt, der die Kantone allmählich ihrer Verantwortung enthebt. Je mehr Entscheidungen auf Bundesebene getroffen werden, desto mehr verliert die Tätigkeit in den kantonalen und lokalen Behörden an Gewicht und Anziehungskraft.»*

### Ineffizienzen bei der Aufgabenerfüllung

Die Missachtung der fiskalischen Äquivalenz im Finanzausgleichssystem trug nicht nur zu einer gewissen Erstarrung der Gliedstaaten bei, sie war auch weitgehend für Ineffizienzen bei der Aufgabenerfüllung verantwortlich, vor der bereits Popitz gewarnt hatte. Das Prinzip der fiskalischen Äquivalenz fordert nämlich nicht nur die ausschliessliche Zuweisung von Steuerquellen, sondern auch die Übereinstimmung des Kreises der Nutzniesser, Steuerzahler und Entscheidungsträger einer staatlichen Leistung. Im Zusammenhang mit den Bundessubventionen wiesen Schweizer Finanzwissenschaftler regelmässig auf diesen Missstand hin. So war sich der Berner Finanzwissenschaftler Jakob Steiger bereits 1916 sicher, dass die Kantone bei vielen Projekten: «[...] mit den kantonalen Mehrausgaben [...] viel schärfer gerechnet [hätten] als unter dem System der Bundessubventionen.» Hinzu kam, dass Subventionen einen Substitutionseffekt erzeugen, wie Eugen Grossmann festhielt:

*«Noch wichtiger ist vielleicht, daß die kantonalen Regierungen häufig der Versuchung erliegen, ihren unmittelbaren finanziellen Vorteil über alle anderen Erwägungen zu stellen. Fließt Geld in die kantonale Kasse, so fragen diese nicht stark danach, ob nicht andere, ebenso wichtige wirtschaftliche oder politische Interessen durch die getroffene Lösung geschädigt werden.» (Grossmann, 1951, S. 273).*

### **Neugestaltung des Finanzausgleichs stärken**

In der Schweiz wuchs der Widerstand gegen die schleichende Zentralisierung nach einem Ausbau der Bundesaufgaben in den 1960er-Jahren stark und es wurde von verschiedener Seite eine Revitalisierung des Föderalismus gefordert. Dies führte nach mehreren weitgehend gescheiterten Anläufen zur Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA), die in der Volksabstimmung vom 28. November 2004 mit deutlicher Mehrheit angenommen wurde. Mit dieser Föderalismusrevision konnte der Finanzausgleich vereinfacht und von einigen Fehlanreizen befreit werden. Gleichzeitig wurden mehrere Verbundaufgaben getrennt und gemäss dem Subsidiaritätsprinzip und der fiskalischen Äquivalenz ausschliesslich einer Staatsebene zugewiesen. Dass der Prozess der schleichenden Zentralisierung allerdings nach der NFA weiter voranschritt und seither wiederum neue Verbundfinanzierungen und Verbundaufgaben geschaffen wurden, unterstreicht die Relevanz von Popitz' These. Gleichzeitig ist dies ein Beleg dafür, wie wichtig eine institutionelle Absicherung gegen die schleichende Zentralisierung ist.

### **Popitz' tragisches Leben**

Popitz erlebte nicht mehr, wie seine These als «das Popitzsche Gesetz der Anziehungskraft des grössten Etats» bekannt wurde und in die Finanzwissenschaften einging. Er wurde 1933 von Hermann Göring zum preussischen Finanzminister ernannt und liess sich vom NS-Regime instrumentalisieren. Die Judenverfolgung veranlasste ihn 1938 allerdings dazu, ein Rücktrittsgesuch einzureichen, das abgelehnt wurde. Popitz blieb im Amt und begann, sich als einziger NS-Minister im Widerstand zu engagieren. Er zählte zu den Dissidenten, die nach dem gescheiterten Attentat des Grafen Stauffenberg auf Hitler zum Tode verurteilt und am 2. Februar 1945 hingerichtet wurden.

*Dieser Text erschien in leicht abgeänderter Form am 16. August 2017 in der Neuen Zürcher Zeitung.*

## Ein Befreiungsschlag für die Schweiz

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND LUKAS A. SCHMID

*Vor achtzig Jahren wurde der Franken um 30 Prozent abgewertet. Die Massnahme weckte Unmut. Rückblickend zeigt sich aber, dass nach der Abwertung eine bedeutende Wirtschaftserholung einsetzte.*

Im Herbst 1936 stand die Schweiz vor einem tiefgreifenden wirtschaftspolitischen Kurswechsel. Am frühen Nachmittag des 26. Septembers 1936 gab der Bundesrat in einem Communiqué bekannt, dass er die Abwertung des Schweizer Frankens um 30 Prozent beschlossen habe. Der Entscheid der französischen Regierung, die Goldparität des Franc neufestzulegen, zwingt die Schweiz dazu, «ihre Valuta im Interesse der nationalen Wirtschaft an die führenden Weltvaluten anzunähern.»

In einer am Tag nach dem Abwertungsentscheid des Bundesrats ausgestrahlten Radioansprache stellte Bundespräsident und Finanzminister Albert Meyer den Beschluss als vertrauensbildende Massnahme dar. Das bedeutende Ereignis der schweizerischen Währungsgeschichte blieb denn auch durch die prägnante Aussage des Bundespräsidenten «ein Franken bleibt ein Franken» in der kollektiven Erinnerung. Die Abwertung bedurfte in der Tat einer Erklärung. Obwohl Gold den Nimbus als natürlicher Anker jeder sicheren Währung bereits seit der Grossen Depression der frühen 1930er Jahre verloren hatte, waren die Entscheidungsträger in Bundesrat und Nationalbank stets bemüht gewesen, ihre unerschütterliche Überzeugung des eingeschlagenen wirtschaftspolitischen Kurses der Goldbindung zu bekräftigen.

Entsprechend überrascht zeigte sich die Öffentlichkeit. Die NZZ bemerkte in der Morgenausgabe vom 28. September passend: «Wer mag bei der Verkündung dieser Botschaft nicht aus allen Wolken gefallen sein?» In die Überraschung mischten sich auch Zweifel. Mahnend wies die NZZ darauf hin, dass «die Abwertung [...] weit entfernt von einer Massnahme ist, die alle Vorbedingungen für einen Wiederaufstieg der Wirtschaft bringen würde.» Im historischen Kontext ist diese Aussage durchaus verständlich, denn selbst die Entscheidungsträger waren sich nicht einig über die Folgen des Entscheids. Bundespräsident Meyer selber soll sich im Bundesrat gegen eine Abkehr von der Deflationspolitik gestellt haben. Ebenso gespalten zeigte sich das Direktorium der SNB. Ihr Präsident, Gottlieb Bachmann, opponierte bis zuletzt vehement gegen eine Abwertung.

Dennoch heute wissen wir, dass nach der Abwertung eine bedeutende wirtschaftliche Erholung in der Schweiz einsetzte. Die wissenschaftlichen Erkenntnisse aus der Deflationspolitik sind im Rückblick eindeutig. Die wirtschaftshistorische Forschung wertet das lange Festhalten der Schweiz an der alten Goldparität als schwerwiegenden wirtschaftspolitischen Fehler. Eine frühere Abwertung etwa zusammen mit Grossbritannien im Herbst 1931 oder mit den USA im Frühjahr 1933 wäre sehr wahrscheinlich mit positiven Effekten auf die wirtschaftliche Entwicklung in der Schweiz verbunden gewesen.

### Umstrittene Deflationspolitik

Bei der Breite des wissenschaftlichen Konsenses stellt sich die Frage, was die zeitgenössische Einschätzung der damaligen Politik war. Schenkte das Publikum der Deflationspolitik von Bundesrat und dem Direktorium der SNB Vertrauen, die am Goldstandard festhalten wollten? Teilten massgebende Kreise die Argumente gegen eine Abwertung, wie sie von der NZZ vertreten wurden? Antwort auf diese Fragen kann eine Analyse der Preisbewegungen von Kapitalmarktanleihen geben. Strukturbrüche in der Renditeentwicklung der damaligen schweizerischen Staatsanleihen zum Zeitpunkt der Franken-Abwertung deuten auf ein einschneidendes Ereignis hin, das die Zukunftserwartungen des Publikums über die Ausfallwahrscheinlichkeit der Schweiz stark und abrupt beeinflusst hat.

Als vorteilhaft erscheint diese Methode, weil Kapitalmarktdaten die situativen Umstände zum Zeitpunkt der Franken-Abwertung erfassen. Schliesslich hatten die damals handelnden Akteure keine Gewissheit über den Erfolg der Franken-Abwertung. Weiter ist die Teilnahme am Finanzmarkt mit finanziellen Risiken verbunden. Die Preisbewegungen schweizerischer Staatsanleihen während der Grossen Depression widerspiegeln demnach die Risikoeinschätzung der Investoren hinsichtlich der Glaubwürdigkeit der schweizerischen Deflationspolitik. Einschränkend muss darauf hingewiesen werden, dass sich mithilfe einer Strukturbruchanalyse weder neue historische Fakten identifizieren noch Zukunftsprognosen abgeben lassen. Grundlage für unsere Analyse bildet die Renditeentwicklung schweizerischer Staatsanleihen, die während der Krisenjahre an der Zürcher Börse gehandelt wurden.

Die Analyse zeigt, dass die schweizerische Deflationspolitik am Anleihemarkt vor dem Abwertungsentscheid kritisch eingeschätzt wurde (siehe Tabelle). Die mit den Abwertungen Grossbritanniens, den USA und ihren Währungsräumen einhergehende Verschlechterung der relativen Wettbewerbsposition der Schweiz auf dem Weltmarkt wurde von den Investoren mit Besorgnis registriert. Die positiven Brüche in der Renditeentwicklung dürfen als schlechtes Zeichen für die Ausfallwahrscheinlichkeit der Schweiz, ihrer preislichen Wettbewerbsfähigkeit und damit der Aufrechterhaltung der Goldbindung des Franken gewertet werden. Die Reaktion auf den britischen und US-amerikanischen Austritt aus dem Goldstandard unterscheidet sich in erster Linie im Umfang der Ausschläge am Anleihenmarkt, wobei die Freigabe des US-Dollar im April 1933 höhere Risikozuschläge aufweist.

Stellt man die Erkenntnisse aus der Strukturbruchanalyse der Reaktion der Öffentlichkeit auf den britischen und US-amerikanischen Austritt gegenüber, sind die Ergebnisse durchaus überraschend. Es gab im Frühjahr 1933 zwar einzelne Kreise, die der Schweiz eine Abwertung nahelegten. In der Öffentlichkeit wurde allerdings keine Debatte über das Währungsregime ausgetragen. Bundesrat und Nationalbank liessen keine Zweifel über ihre Ablehnung unorthodoxer geldpolitischer Massnahmen aufkommen.

Anleihe, Emissionsjahr	Bruchdatum	Konfidenzintervall (in Tagen)	Bruchumfang (in Basispunkten)	Korrespondieren des Ereignis
Eidgenossenschaft 1926	22.09.1931	-34, +71	+28**	Wechselkursfreigabe Sterling
Eidgenossenschaft 1909	05.05.1933	-10, +74	+45**	Abwertung US-Dollar
Eidgenossenschaft 1931	29.09.1936	-3, +2	-116***	Abwertung CHF

Signifikanzlevel: \*\*\*= 1%, \*\*= 2.5%, \*= 10%

**Tabelle:** Ausgewählte Strukturbrüche auf dem Anleihenmarkt. Quelle: Eigene Berechnungen.

### Eine einseitige Debatte

Diesem Kurs blieben die Entscheidungsträger treu, obwohl sich im Verlauf der Wirtschaftskrise herausgestellt hatte, dass die Umsetzung deflationärer Massnahmen mit grossen wirtschaftspolitischen Verwerfungen verbunden war. Die Auseinandersetzung über das richtige Währungsregime intensivierte sich zwar im Abstimmungskampf zur Kriseninitiative im Frühjahr 1935, mit der die Gewerkschaften und Sozialdemokraten die Zustimmung des Souveräns zu einer alternativen Wirtschaftspolitik in Form weitreichender staatlicher Eingriffe in die Wirtschaft suchten. Die partikulare Opposition gegen den währungspolitischen Kurs vermochte die öffentliche Meinung jedoch nicht zu bewegen.

Der einseitige Verlauf der öffentlichen Debatte lässt sich auch mit der schärferen Kritik erklären, der sich die Vertreter der «Abwertungspropaganda» ausgesetzt sahen. Kaum ein Befürworter einer Wechselkursanpassung mochte sich öffentlich äussern, da dies gleichbedeutend mit dem Vorwurf des Verrats an nationalen Interessen war. Aufzeichnungen legen nahe, dass Vertreter der Exportindustrie zwar hinter verschlossenen Türen Vor- und Nachteile einer Abwertung abwogen. Einerseits erachtete man eine Aufhebung oder Neufestlegung der Parität mittelfristig als unvermeidbar. Andererseits befürchtete man – getreu der Argumentation von Bundesrat und SNB –, dass die von Rohstoffen und Halbfabrikaten abhängige Exportindustrie nur bedingt von der Abwertung profitieren würde, da diese die einzuführenden Produkte verteuern würde.

Auch innerhalb der SNB wurde eine Paritätsanpassung teilweise kontrovers diskutiert. Dies war weniger auf eine plötzliche Ablehnung der Deflationspolitik zurückzuführen, sondern auf das mangelnde Vertrauen in die Bereitschaft des Bundesrats, die zur Aufrechterhaltung der Parität notwendige Finanzpolitik durchzusetzen. Bundesrat Edmund Schulthess, der bis 1935 während 23 Jahren als Vorsteher des Volkswirtschaftsdepartements geamtet hatte, und damit die offizielle Meinung mitrepräsentierte, äusserte nach seiner Amtszeit tatsächlich die Einsicht, dass die Deflationsmassnahmen zur Senkung der Preise aussichtslos gewesen seien und an der Anpassung der Parität des Schweizer Frankens kein Weg vorbeigeführt habe.

### Erleichtert – trotz Verlusten

Der Abwertungsentscheid wird in der Literatur als wirtschaftliche Befreiung beschrieben, auf die eine rasche Erholung an den Märkten folgte. Unsere Analyse stützt diese Betrachtung. Alle zu diesem Zeitpunkt in Zürich gehandelten Schweizer Staatsanleihen verzeichneten einen substantiellen, negativen Bruch. In der Abbildung ist die durchschnittliche Rendite der Schweizer Staatsanleihen rund um den Abwertungsentscheid ersichtlich. Diese Risikoabnahme entspricht einer relativen Veränderung der Rendite von 24 Prozent. Die zeitliche Nähe des Strukturbruchs zum Datum der Abwertung lässt wenig Zweifel über dessen Ursache.

Bemerkenswert ist die Tatsache, dass die Anleihebesitzer die Abwertung tatsächlich als Risikoabnahme aufgefasst haben, obwohl sie als Gläubiger einen finanziellen Verlust erlitten. Die Sorgen um die wirtschaftliche Entwicklung und die gesellschaftlichen Auswirkungen müssen wohl höher gewichtet worden sein. Weiter zeigen diese Ergebnisse, dass die Abwertung an den Märkten als überraschend wahrgenommen wurde. Der Kreis derjenigen, die eine Abwertung als wahrscheinliche Handlungsoption erkannten und sich entsprechend absicherten, muss sich auf eine vernachlässigbare Minderheit beschränkt haben. Ansonsten wäre solches Verhalten von den Märkten registriert worden und ein Strukturbruch wäre vor der Abwertung oder gar nicht ersichtlich gewesen.

**Abb.:** Durchschnittliche Rendite schweizerischer Staatsanleihen (blau) und Strukturbruch (schwarz), August 1936 – Januar 1937.



Quelle: Eigene Berechnungen

Dieser Artikel erschien am 24. September 2016 in der Neuen Zürcher Zeitung.

### Weitere Beiträge zum Thema

- «Der Anleihenmarkt als Spiegel der Franken-Abwertung von 1936» Christoph A. Schaltegger und Lukas A. Schmid. In Schweizerische Nationalbank (Hrsg.), Monetary Economic Issues Today – Festschrift zum 75. Geburtstag von Ernst Baltensperger. Erschienen bei Orell Füssli.

## Die Mittelschicht ist stabil

CHRISTIAN FREY UND CHRISTOPH A. SCHALTEGGER

*Die Situation der gesellschaftlichen Mitte in der Schweiz wird gerne beklagt. Statistische Untersuchungen belegen jedoch eine stabile mittlere Einkommensschicht über die letzten Jahrzehnte.*

Im politischen Diskurs wird der Mitte der Gesellschaft ein hohes Gewicht beigemessen. Der Mittelstand steht in Abstimmungskampagnen im Zentrum, parlamentarische Vorstösse verlangen Berichte zur angeblichen Erosion der Mittelschicht, und der Bundesrat muss sich rechtfertigen, warum er keine Mittelstandsstrategie verfolgt.<sup>1</sup> Da sich nahezu alle Wähler subjektiv zur Mitte zählen, eignet sich diese eher schwammig definierte Mitte optimal zur politischen Profilierung.

Angesichts tiefgreifender struktureller Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft wie Digitalisierung, Individualisierung, Alterung und Migration könnte man durchaus vermuten, dass die finanziellen Herausforderungen in der Mitte der Gesellschaft am stärksten zunehmen. Ein Faktencheck zeigt aber: Die mittlere Einkommensschicht ist in den letzten Jahrzehnten erstaunlich stabil geblieben.

Die Einkommensverteilung kann man unterschiedlich messen. Im Folgenden fokussieren wir auf drei Masse. Als allgemeines Ungleichheitsmass legt der Gini-Koeffizient viel Gewicht auf die Mitte der Verteilung, wobei ein Koeffizient von 1 eine maximale Ungleichheit bedeutet und 0 für perfekte Gleichheit steht. Das «Polarisierungsmaß», wiederum, betrachtet die durchschnittliche Differenz der individuellen Einkommen zum Median. Die Polarisierung ist hier umso ausgeprägter, je grösser die Abweichungen von der Mitte sind.<sup>2</sup> Das dritte Mass entspricht der relativen Abweichung des Median- vom Durchschnittseinkommen. Hier gilt: Je weiter sich die hohen Einkommen vom Median entfernen, desto grösser ist der Wert.

Eine Datenbasis für die letzten Jahrzehnte liefert die AHV. Anhand der beitragspflichtigen Arbeitseinkommen von Arbeitnehmenden und Selbstständigen lässt sich die Einkommensverteilung seit 1981 beschreiben (siehe Abbildung 1). Dabei zeigt sich: Während sowohl der Gini-Koeffizient als auch die Abweichung des Medians vom Durchschnitt im Trend leicht ansteigen, bleibt die Polarisierung stabil. Die hohen Arbeitseinkommen konnten also leicht zulegen – was die Mitte jedoch nicht auseinanderdriften liess.

Im Unterschied zu den AHV-Daten erlaubt die Statistik der direkten Bundessteuer als weitere Datengrundlage die Analyse nicht nur der Arbeitstätigen, sondern der Gesamtbevölkerung (siehe Abbildung 2). Das steuerbare Einkommen schliesst dabei neben den Löhnen auch Kapital- und steuerbare Transfereinkommen ein. Auch hier zeigt sich seit 1980 eine leichte Zunahme der Ungleichheit beim Gini-Koeffizienten sowie bei der Abweichung des Medians vom Durchschnitt. In der längerfristigen Entwicklung erscheinen diese Schwankungen jedoch nicht ungewöhnlich. Die Polarisierung der steuerbaren Einkommen ist seit 1980 stabil.

---

1 Z.B. Bundesrat (2016). Strategie für den Mittelstand, Bericht in Erfüllung des Postulats 11.3810 von Lucrezia Meier-Schatz vom 22. September 2011.

2 Foster und Wolfson (2010). Polarization and the Decline of the Middle Class: Canada and the US, *Journal of Economic Inequality*, 8: 247–273

### Erhebungsdaten bestätigen Stabilität

Die Haushaltsbudgeterhebung (Habe) des Bundesamtes für Statistik (BFS) liefert weitere Einkommensdaten. Dank der differenzierten Angaben lassen sich unterschiedlich grosse Haushalte äquivalent gewichten und das letztlich verfügbare Einkommen abbilden, also das Bruttoeinkommen inklusive Transferleistungen (Renten, Ergänzungsleistungen, Taggelder, weitere Sozialleistungen und Alimente) nach Abzug sämtlicher Zwangsabgaben (Steuern, Sozialabgaben und Krankenkassenprämien). Hier zeigt sich: Alle drei Verteilungsparameter weisen seit 1998 eine insgesamt stabile Entwicklung auf (siehe Abbildung 3).

Das BFS definiert die Mittelschicht als Haushalte mit einem äquivalenzgewichteten Bruttoeinkommen zwischen 70 und 150 Prozent des Medians. Der Bevölkerungsanteil dieser Gruppe liegt 2014 bei 57 Prozent und hat sich seit 1998 nicht verändert. Alternativ kann der Einkommensanteil der mittleren 60 Prozent der Bevölkerung herangezogen werden – mit anderen Worten: die Einkommen zwischen dem 20. und dem 80. Perzentil. Am verfügbaren Gesamteinkommen beträgt der Anteil dieser Gruppe 54 Prozent und ist von 1998 bis 2014 ebenfalls konstant geblieben. Unabhängig von der Definition der Mittelschicht und unabhängig vom verwendeten Verteilungsmass lässt sich also auch auf Basis der Habe-Daten eine ausgeprägte Stabilität feststellen.

### Real verfügbare Einkommen wachsen

Die Mittelschicht wird dabei nicht etwa durch eine aufgehende Schere zwischen Arm und Reich auseinandergezerrt. So ist das Verhältnis zwischen dem Einkommen der reichsten 20 Prozent und der ärmsten 20 Prozent der Erwerbshaushalte seit 1998 konstant. Auch auf Basis der Steuerstatistik erweisen sich die Einkommensanteile der Reichsten sowie auch deren Belastung durch die progressiven Einkommenssteuern in der Schweiz als langfristig ausserordentlich stabil.<sup>3</sup> Somit zeichnen die Verteilungsdaten insgesamt ein konsistentes Bild: Die Mittelschicht verliert im Vergleich zu unteren und oberen Einkommen nicht an Boden.

Könnte allenfalls eine stagnierende Kaufkraft der Einkommen Sorgen bereiten? Auch diese Befürchtung wird nicht bestätigt, wie das reale Wachstum der verfügbaren Einkommen der Erwerbshaushalte zeigt (siehe Abbildung 4). Seit dem Jahr 2000 haben die Einkommen der Mittelschicht sogar stärker als die unteren und die oberen Einkommen zugenommen: In den mittleren Dezilen (3 bis 8) beträgt der Anstieg der real verfügbaren Einkommen zwischen 17 und 20 Prozent.

### Gefühlte Ungleichheit

Angesichts der dargestellten Statistiken erstaunen die breit geäusserten Sorgen um die Situation der Mittelschicht. Doch ist die effektive Einkommensverteilung für die Wahrnehmung der Mittelschichthaushalte überhaupt relevant? Ein Vergleich von mehreren Ländern hat ergeben, dass zwischen der effektiv gemessenen und der subjektiv gefühlten Ungleichheit kaum ein Zusammenhang besteht.<sup>4</sup>

Auslöser eines Gefühls der Unsicherheit können etwa strukturelle Veränderungen in Wirtschaft und Gesellschaft sein. So steigen beispielsweise die Bildungsanforderungen am Arbeitsmarkt aufgrund des technologischen Fortschritts. Entsprechend ist der Lohnzuschlag für einen tertiären Abschluss (Bildungsprämie) von 1996 bis 2010 gestiegen.<sup>5</sup> Hingegen blieb der Zuschlag für eine abgeschlossene Berufslehre in dieser Zeitspanne nahezu konstant.

Nicht zuletzt dank des durchlässigen Schweizer Bildungssystems nimmt der Bildungsstand der Arbeitsbevölkerung stetig zu. Verfügte 1996 lediglich ein Fünftel der Bevölkerung im arbeitsfähigen Alter über einen tertiären Bildungsabschluss (Hochschule oder höhere Berufsbildung), so sind es heute bereits

3 Frey und Schaltegger (2016). Progressive Taxes and Top Income Shares: A Historical Perspective on Pre- and Post-tax Income Concentration in Switzerland. *Economics Letters*, 148: 5–9.

4 Niehues (2016). Wahrnehmung und Wirklichkeit – ein internationaler Vergleich, *Wirtschaftsdienst*, 96(13): 13–18

5 Favre, Föllmi und Zweimüller (2012). Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt und die Folgen für das Lohngefüge, in: Avenir Suisse, Schellenbauer und Müller-Jentsch (Hrsg.): *Der strapazierte Mittelstand: Zwischen Ambition, Anspruch und Ernüchterung*.

über 40 Prozent. Das steigende Angebot an Fachkräften wirkt der Bildungsprämie und damit der Einkommensungleichheit entgegen.<sup>6</sup> Die Konsequenz ist jedoch, dass bildungsferne Bevölkerungsschichten zurückfallen.

Auch die gesellschaftlichen Veränderungen in den Haushalts- und Erwerbsstrukturen können die gefühlte Situation des Mittelstands beeinflussen. Machten Einpersonenhaushalte im Jahr 1960 gerade mal 14 Prozent der Haushalte aus, stellen sie heute mit 35 Prozent die wichtigste Haushaltsform dar.<sup>7</sup> Hinzu kommt: Unter den Familienhaushalten gibt es immer mehr Alleinerziehende. Der traditionell wichtige Ausgleich innerhalb des Haushaltsverbands fällt damit zunehmend weg.

Weiter stammen die Ehepartner zusehends aus der gleichen Einkommensschicht («assortative mating»). Diese Korrelation der Löhne verstärkt die Polarisierung in Hoch- und Niedriglohn-Haushalte.<sup>8</sup> Gleichzeitig ändern sich durch die steigende Erwerbstätigkeit der Frauen auch die Erwerbsmodelle in Paarhaushalten, was die Polarisierungstendenz zusätzlich verstärkt.

### Starke Umverteilung

Auch gesellschaftliche und wirtschaftliche Veränderungen wie die Alterung, die Globalisierung oder Migrationsströme beeinflussen die Situation der Mittelschicht und können Ängste auslösen. Solche Befürchtungen erscheinen jedoch angesichts der Stabilität der mittleren Einkommen als unbegründet. Offenbar sind die wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen – etwa bei der Bildung, im Arbeitsmarkt und bei den Sozialversicherungen – so ausgestaltet, dass die Auswirkungen der Strukturveränderungen auf die Mittelschicht zuverlässig ausgeglichen und neutralisiert werden. Doch genau dies könnte auch einen gewissen Missmut hervorrufen.

Zwar bleibt die mittlere Einkommensschicht durch eine umfassende soziale Absicherung stabil. Innerhalb der Mittelschicht können die mit der Absicherung verbundene starke Umverteilung und Nivellierung der Einkommen jedoch zu einer Unzufriedenheit führen.<sup>9</sup> Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sich zusätzliche Arbeitsleistung aufgrund hoher effektiver Grenzsteuersätze kaum noch im verfügbaren Einkommen niederschlägt. Analysen zur Situation der Mittelschicht sollten deshalb insbesondere den Einfluss des Steuer- und Transfersystems auf die Arbeitsanreize umfassend untersuchen.

### Steigende Mobilität

Eine weitere Erklärung für die Sorgen der Mittelschicht kann eine erhöhte Einkommensmobilität sein. So sind bildungsferne Mittelschicht Haushalte durch strukturelle Veränderungen tatsächlich zunehmend abwärtsgefährdet. Andererseits erhalten untere Einkommensschichten vermehrt die Möglichkeit aufzusteigen. In diesem Fall bleibt die Mittelschicht durchaus stabil – jedoch bei über die Zeit wechselnder Besetzung.

Eine höhere Mobilität ist im Hinblick auf eine chancengerechte, meritokratische Gesellschaft durchaus zu begrüßen. Gleichzeitig kann die damit verbundene Unsicherheit die gefühlte Situation der Mittelschicht beeinträchtigen. Um dieser möglichen Erklärung nachzugehen, wäre eine vertiefte Analyse der Entwicklung der Einkommensmobilität über die Zeit notwendig. So erlauben bisherige Arbeiten lediglich eine Einschätzung des Niveaus der sozialen Mobilität – noch nicht untersucht wurde aber, wie sich die Mobilität über die Zeit verändert.

---

6 Puhani (2005). Relative Supply and Demand for Skills in Switzerland – Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik 141(4): 555–584.

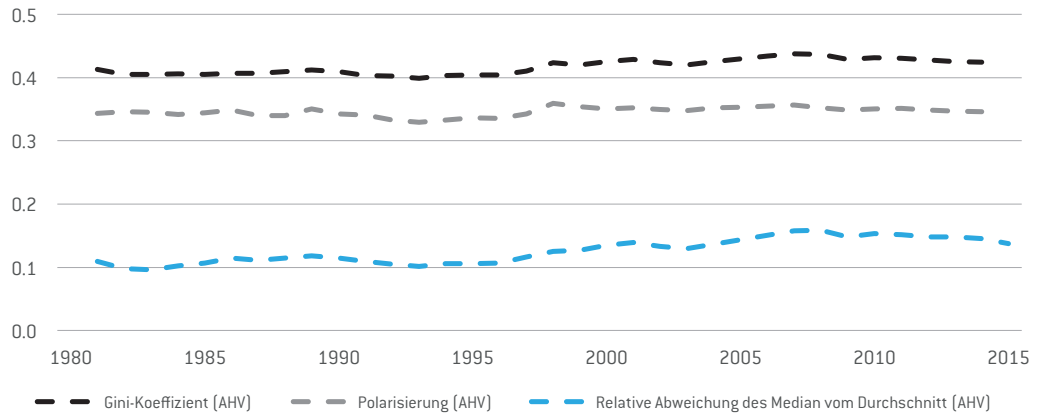
7 Morger (2015): 19. Wer, was, wo ist der Mittelstand? – Eine Spurensuche. ESTV.

8 OECD (2011): 202. Divided We Stand: Why Inequality Keeps Rising.

9 Engler (2011). Redistribution in Switzerland: Social Cohesion or Simple Smoothing of Lifetime Incomes? – Swiss Journal of Economics and Statistics 147(2): 107–155.

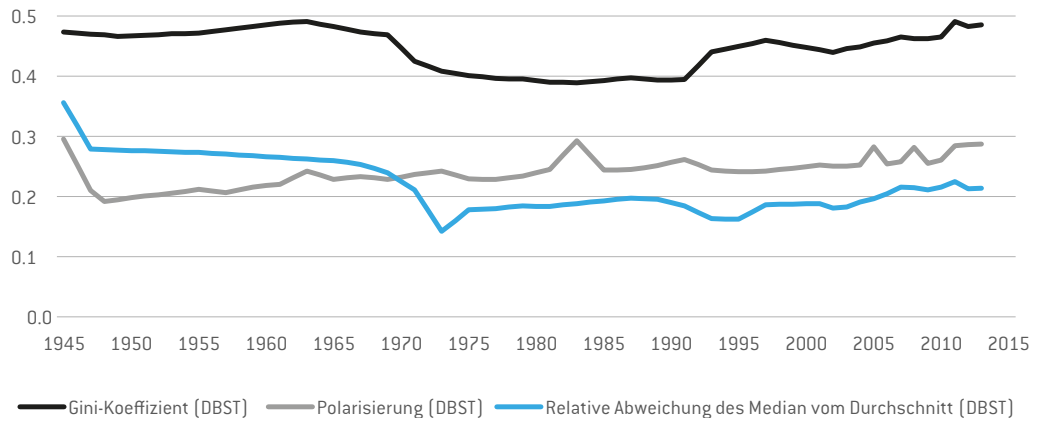


**Abb. 1: Ungleichheit auf Basis des Arbeitseinkommens (1981–2014)**



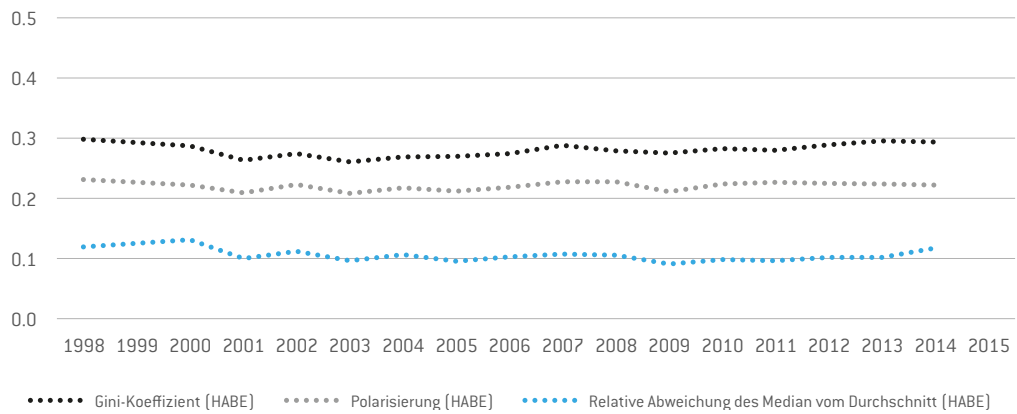
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der AHV-Einkommensstatistik, Zentrale Ausgleichsstelle Genf 2017

**Abb. 2: Ungleichheit anhand der direkten Bundessteuer (1945–2013)**



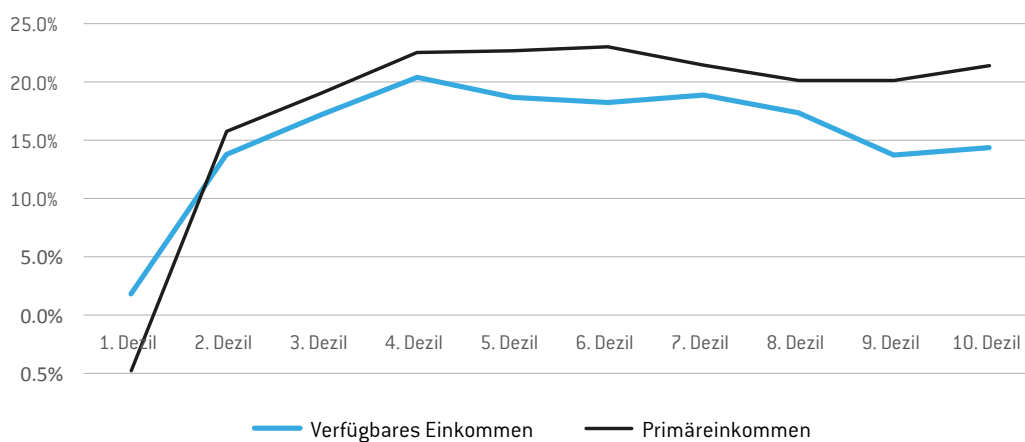
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der Statistik der direkten Bundessteuer, Polarisierung gemäss Gorgas und Schaltegger (2014)

**Abb. 3: Ungleichheit auf Basis der Haushaltsbudgeterhebung (1998–2014)**



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der Haushaltsbudgeterhebung (Habe)

Abb. 4: Reales Wachstum des Äquivalenzeinkommens von 2000 bis 2014 (ohne Rentnerhaushalte)



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der Haushaltsbudgeterhebung (Habe) und dem Landesindex der Konsumentenpreise (LIK)

Dieser Artikel erschien am 23. November 2017 in Die Volkswirtschaft.

#### Weitere Beiträge zum Thema

- «Dem Schweizer Mittelstand geht es ausgezeichnet», Christoph A. Schaltegger, erschienen am 30. Oktober 2016 in der NZZ am Sonntag.

## Wie progressiv wirkt das Schweizer Steuersystem?

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND CHRISTIAN FREY

*Die Diskussionen um die Einkommensverteilung in der Schweiz zeigen selten das ganze Bild. Vernachlässigt wird meistens die umfassende Wirkung der Steuerprogression. Die steuerliche Umverteilung hat sich in den vergangenen Jahren kaum verändert.*

Als der Finanzwissenschaftler Georg von Schanz im Jahr 1890 die Steuern der Schweizer beschrieb, meinte er: «Noch ist das konservative Element stark genug, um die Forderungen der Progression namentlich bei der Vermögenssteuer hintanzuhalten. Noch wird die Steuer als eine Assekuranzgebühr angesehen und damit der proportionale Charakter verfochten. Aber sukzessive dringen neue Ideen vor, die Konzessionen an die Massen bewegen sich erst in Richtung der indirekten Steuern, um dann mehr und mehr bei der direkten zu verweilen.»

### Blick in die Steuerstatistik

Tatsächlich nimmt die Steuerprogression in der politischen Debatte heute eine zentrale Stellung ein. Dies ist nicht überraschend, gibt sie doch der Politik nicht nur einen wichtigen Hebel zur Ergiebigkeit, sondern auch zur Umverteilung in die Hand. So korrigiert die Progression die Ungleichheit der Markteinkommen in einer Gesellschaft – mit dem Effekt, dass sich die Nettoeinkommen nach Steuerbelastung angleichen. Trotz bundesgerichtlicher Interpretationen lässt die verfassungsmässige Vorgabe des Leistungsfähigkeitsprinzips einen weiten Spielraum für die stetige politische Ausmarchung eines «fairen» Ausmasses an Umverteilung.

Bei der offensichtlichen Bedeutung ist es überraschend, dass relativ wenig über die tatsächliche Progressionswirkung des Schweizer Steuersystems bekannt ist. Wir wissen zwar, dass die Steuertarife auf Ebene von Bund, Kantonen und Gemeinden in der Regel einen direkt progressiven Verlauf nehmen. Von 1945 bis in die 1980-er Jahre sind die Spitzensteuersätze in der Schweiz gestiegen, danach ist die Entwicklung auf Ebene des Bundes stabil und auf Ebene der Kantone leicht negativ verlaufen (siehe Abbildung 1). Für die Umverteilungswirkung ist aber auch die Ausgestaltung der Bemessungsgrundlage entscheidend. Steuervergünstigungen haben in den vergangenen Jahren stark zugenommen. Ohne solche Abzüge von der Steuerbemessungsgrundlage wären die Bundeseinnahmen aus der Einkommensteuer heute hypothetisch um knapp die Hälfte höher. So bezahlen etwa seit 2011 aufgrund grosszügiger Sozialabzüge rund die Hälfte der Familien keine direkte Bundessteuer. Die Steuerquote in der Schweiz umfasst etwa 20% der gesamten Wirtschaftsleistung mit steigender Tendenz. Es ist allerdings wenig bekannt über das Zusammenwirken dieser Elemente und die tatsächliche Auswirkung des Steuersystems auf die Einkommensverteilung.

Um dieser Frage nachzugehen, haben wir die Steuerstatistiken der Schweiz seit dem Zweiten Weltkrieg ausgewertet. Diese geben Auskunft über Steuerklassen, Steuerpflichtige, Einkommen und Steuerzahlungen. Mit Hilfe geeigneter statistischer Methoden gelingt es, die Konzentration der Einkommen vor und nach Steuern konsistent zu ermitteln und damit ein genaues Bild über die tatsächliche Progressionswirkung des Schweizer Steuersystems zu erhalten.

Die Tabelle zeigt die Werte der Spitzeneinkommen im Jahr 2012. Im Bereich der obersten 1% bis 0,5% der Einkommen zählt die Schweiz etwa 24 000 Haushalte. Diese versteuern im Durchschnitt 375 000 Fr., so dass nach Steuern durchschnittlich ein Einkommen von 256 000 Fr. verbleibt. Der Anteil dieser Haushalte am gesamten Einkommen wird durch die Steuerprogression um 19% verringert. Der Einkommensanteil der höchsten Einkommen wird durch die Progressionswirkung sogar um 28% reduziert. Betrachtet man die Entwicklung der obersten 1%, so zeigt sich eine bemerkenswerte Stabilität (siehe Abbildung 2). Seit 1945 bleiben die Einkommensanteile vor- und nach Steuern in engen Bandbreiten. Der gesamtgesellschaftliche Umverteilungseffekt erfährt in der Schweiz über die Jahre keine grossen Veränderungen. Diese Entwicklung ist umso eindrücklicher, wenn man den Vergleich mit den USA heranzieht. War die Konzentration der Einkommen in der Schweiz in den Nachkriegsjahren noch deutlich höher (insbesondere nach Steuern), sind die obersten Einkommensanteile (0,1%) in den USA seit den 1980er Jahren markant stärker gestiegen als in der Schweiz (siehe Abbildung 3). Während in den USA in den 1980er Jahren einschneidende Steuerreformen durchgeführt wurden, zeichnet sich die Schweiz durch eine insgesamt sehr stabile Progressionswirkung aus.

### Hohe Stabilität der Verteilung

Wachsende Ungleichheit in der Einkommensverteilung wird heute von einer Vielzahl politischer und wissenschaftlicher Vertreter auch in der Schweiz diagnostiziert. Abgeleitet davon werden weitreichende finanz- und wirtschaftspolitische Schlussfolgerungen zur Korrektur dieser Entwicklung empfohlen. Dabei wird die bereits heute umfassende Progressionswirkung des Schweizer Steuersystems meistens vernachlässigt. Betrachtet man die Daten zur Schweiz seit 1945 und vergleicht die Entwicklung international, so kann kaum von einer wachsenden Ungleichheit gesprochen werden. Anscheinend gelingt es dem Schweizer Steuersystem einerseits intakte Arbeitsanreize so zu bewahren, dass breite Bevölkerungskreise auf dem Arbeitsmarkt ihr Markteinkommen generieren können.

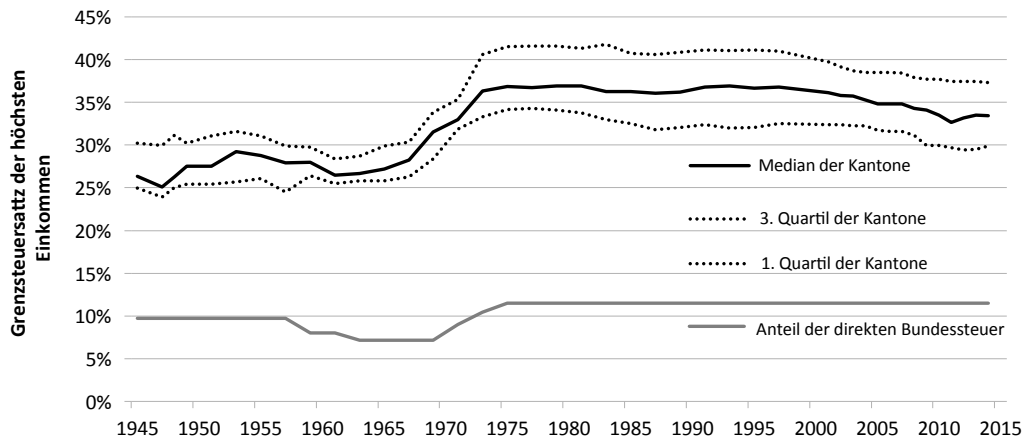
Andererseits staucht die tatsächliche Progression im Steuersystem die Markteinkommen so, dass eine relativ gleichmässige Entwicklung der Nettoeinkommen resultiert. Ein genauerer Blick in die Daten lässt die Schweiz somit nicht als Teil des internationalen Problems steigender Ungleichheit erscheinen, sondern im Gegenteil viel eher als beispielhaftes Modell einer wirtschaftlich äusserst erfolgreichen und gleichzeitig verteilungspolitisch stabilen Gesellschaft.

**Tabelle 1:** Progressionswirkung durch Einkommenssteuern 2012

	Anzahl Haushalte	Durchschnittseinkommen		Durchschn. Steuerlast	Einkommensanteil		Einfluss auf Einkommensanteil
		vor Steuern	nach Steuern		vor Steuern	nach Steuern	
Untere 90%	4'374'644	Fr. 48'099	Fr. 43'031	10.5%	66.1%	69.8%	+5.6%
Top 10% bis 5%	243'036	Fr. 138'977	Fr. 115'738	16.7%	10.6%	10.4%	-1.7%
Top 5% bis 1%	194'429	Fr. 209'856	Fr. 161'596	23.0%	12.8%	11.6%	-9.1%
Top 1% bis 0.5%	24'304	Fr. 375'094	Fr. 256'418	31.6%	2.9%	2.3%	-19.3%
Top 0.5% bis 0.1%	19'443	Fr. 620'612	Fr. 414'515	33.2%	3.8%	3.0%	-21.2%
Top 0.1% bis 0.01%	4'375	Fr. 1'677'514	Fr. 1'078'820	35.7%	2.3%	1.7%	-24.1%
Top 0.01%	486	Fr. 9'953'807	Fr. 6'072'214	39.0%	1.5%	1.1%	-28.0%

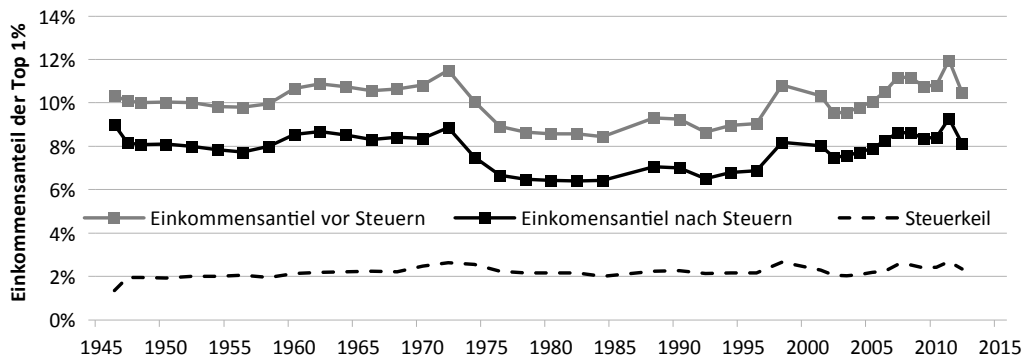
Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der Steuerstatistik Direkte Bundessteuer; Reineinkommen aller Steuerpflichtigen mit und ohne Belastung durch die direkte Bundessteuer inkl. Sonderfällen wie z.B. Pauschalbesteuerte.

**Abb. 1:** Höchstgrenzsteuersätze Bundes-, Kantons-, Gemeinde- und Kirchensteuern (Verheiratete ohne Kinder)



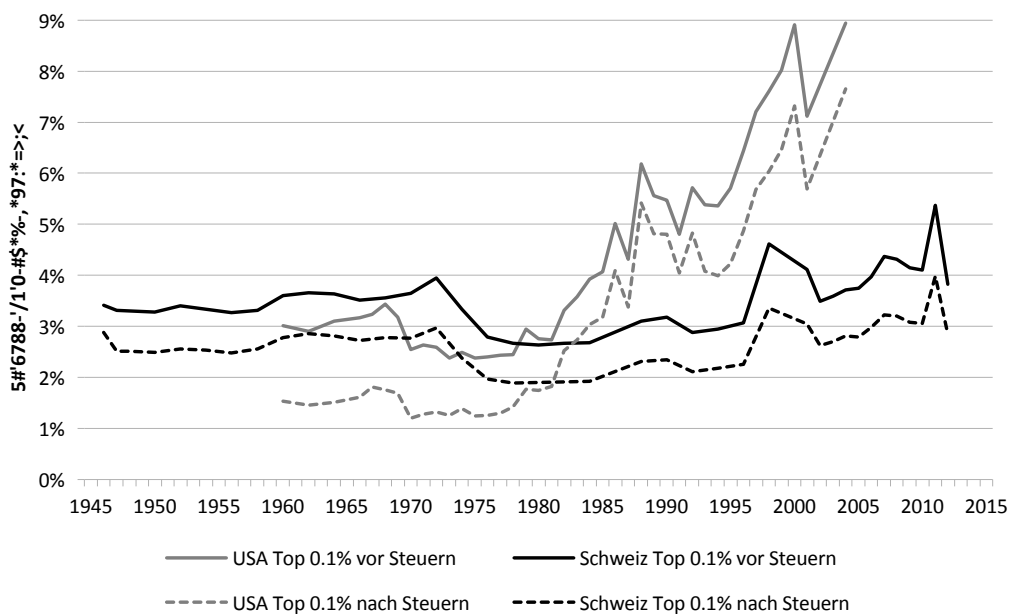
Quelle: ESTV, Steuerbelastung in der Schweiz (1945-1982) und Steuerbelastung in den Kantonshauptorten (1983-2014)

**Abb. 2:** Einkommensanteil der Top 1% in der Einkommensverteilung vor und nach Steuern



Quelle: Eigene Berechnungen basierend auf der Steuerstatistik Direkte Bundessteuer; inkl. allen Steuerpflichtigen mit und ohne Belastung durch die direkte Bundessteuer sowie Sonderfällen.

**Abb. 3:** Vergleich Schweiz / USA des Einkommensanteils der Top 0.1% vor und nach Steuern



Quellen: USA: Piketty & Saez (2007); CH: Eigene Berechnungen

## Die Schuldenbremse lebt von der Stabilitätskultur!

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND MICHELE SALVI

*Die 2003 eingeführte Schuldenbremse hat den Bundeshaushalt nachweislich entlastet. Sie war der entscheidende Erfolgsfaktor der Haushaltsentwicklung. Eine Flexibilisierung der Schuldenbremse ist unnötig und zugleich gefährlich.*

Das Ziel des staatlichen Haushaltsgleichgewichts als einer der zentralen Grundsätze der nachhaltigen Finanzpolitik hat nicht erst im Nachgang zur Finanz- und Schuldenkrise politische Beachtung gefunden. So beschloss der Europäische Rat vor über zwanzig Jahren – am 13. Dezember 1996 – in Dublin, die geltenden Konvergenzkriterien im Stabilitäts- und Wachstumspakt zu verankern.

Der langjährige deutsche Finanzminister Theo Waigel (CSU) – auf dessen Initiative die Regel des maximal zulässigen Haushaltsdefizits von drei Prozent des Bruttoinlandprodukts (BIP) bei normalem Konjunkturverlauf über den Euro-Eintritt hinaus festgeschrieben wurde – erklärte vor der Presse:

«Nun zu dem Punkt, der besonderes Interesse gefunden hat, nämlich die Sicherung der Haushaltsdisziplin [...], zum Stabilitäts- und Wachstumspakt: [...]. Er ist ein ganz wichtiges Signal für die Glaubwürdigkeit, für die Märkte, für die Akzeptanz. Dies ist auch ein glaubwürdiges Signal, dass der Euro eine Hartwährung sein wird und dass keine Aufweichung erwartet werden kann oder eintreten wird. Der Euro wird nur dann eine erfolgreiche und geachtete Währung sein, wenn er eine stabile Währung ist. Stabilität liegt deshalb im Interesse aller Mitgliedstaaten, gerade auch als Voraussetzung für Wachstum, [...]. In dieser Frage kann es keine spezifischen nationalen Interessen geben. Wir alle brauchen klare und eindeutige Spielregeln, die für alle gleichermassen Gültigkeit haben. Diese Spielregeln werden auch der schon bestehenden, gesamtwirtschaftlichen Überwachung auf EU-Ebene eine präzise und dauerhafte Orientierung geben, und zwar ständig und lange, bevor hypothetische Testfälle eintreten können.»

### Nachhaltige Beschädigung

Schon 2003 war von diesem Bekenntnis zur Stabilitätskultur nicht mehr viel zu hören. Die deutsche Volkswirtschaft kämpfte mit schwachem Wirtschaftswachstum, steigender Arbeitslosigkeit und steigenden Haushaltsdefiziten. In dieser Situation entschied sich die deutsche Regierung unter Bundeskanzler Gerhard Schröder (SPD) gegen Haushaltskürzungen und damit gegen die Einhaltung des Stabilitäts- und Wachstumspakts. Innenpolitisch war die Lage durchaus angespannt: Schröders «Agenda 2010»-Reformen waren gerade bei der eigenen Wählerschaft unpopulär – und mit dem Einleiten eines Defizitverfahrens der EU-Kommission gegen Deutschland stand ein Imageschaden vor der Tür. Der Ausweg wurde also in einer «Flexibilisierung» des Stabilitäts- und Wachstumspakts gesucht, damit «auch bei Überschreitung der Drei-Prozent-Defizitgrenze notwendige Wachstumsimpulse gesetzt werden können».

Zusammen mit Frankreich, Italien und Griechenland wurde nach diplomatischem Ringen erreicht, dass die Verletzung der Stabilitätskriterien für Deutschland sanktionslos blieb. Die Einigung wurde mit den folgenden Worten gerühmt: «Wir haben den Stabilitätsanker des Pakts verstärkt. In guten Zeiten wird mehr gespart, und die Nachhaltigkeit und Qualität der öffentlichen Finanzen wird stärker in den Vordergrund gerückt.»

Eine Illusion, wie sich herausstellen sollte. Der Stabilitäts- und Währungspakt war nachhaltig beschädigt. Als im Nachgang zur «grossen Rezession» ab 2010 die Verschuldungsproblematik in den Fokus der Politik vieler EU-Staaten geriet, wurden die Aufweichungen von 2005 zwar wieder zurückgenommen und 2011 mit dem «Sixpack» sogar eine Härtung der Regeln angestrebt, indem Sanktionen bei Regelverletzungen verschärft und ein Verfahren gegen makroökonomische Ungleichgewichte eingeführt wurden.

Die Wirkung auf die Finanzpolitik blieb allerdings nachhaltig beschädigt. Das Regelwerk kann heute kaum mehr als Ausdruck einer soliden Stabilitätskultur in der Euro-Zone bezeichnet werden. Diese Episode zeigt eindrücklich, welche erodierende Dynamik für die Stabilitätskultur von einer Lockerung einmal eingeführter Fiskalregeln ausgehen kann.

Was bedeutet dies für die Schweiz? Die wichtigste Schweizer Fiskalregel ist die in der Bundesverfassung verankerte Schuldenbremse. Sie verlangt, dass sich die Ausgaben des Bundes an den Einnahmen über den Konjunkturzyklus geglättet ausrichten. Das Parlament kann mit qualifiziertem Mehr den Ausgabenplafond zwar erhöhen, insbesondere, um aussergewöhnliche Situationen wie Naturkatastrophen, schwere Rezessionen oder andere besondere Ereignisse berücksichtigen zu können. Eine allfällige Differenz zwischen den zulässigen Gesamtausgaben und den tatsächlichen Ausgaben wird dann aber einem Ausgleichskonto gutgeschrieben oder belastet. Fehlbeträge des Ausgleichskontos müssen im Verlauf mehrerer Jahre durch Kürzung der festgelegten Ausgabenhöchstbeträge ausgeglichen werden.

### Beeindruckende Zahlen

Theoretisch ist die Schuldenbremse insgesamt ein sinnvolles Regelwerk, das die finanz- und konjunkturpolitisch relevanten Aspekte berücksichtigt und langfristig zu einem Schuldenabbau führen sollte. Ist das auch praktisch der Fall? Es stellt sich – nach über zehn Jahren Erfahrung – die Frage nach der Wirksamkeit der Schuldenbremse zur Stabilisierung der Bundesverschuldung.

Bekannt ist: Die finanzpolitische Lage des Bundeshaushaltes hat sich seit der Einführung der Schuldenbremse markant verbessert – die Zahlen sind beeindruckend. Seit Inkrafttreten wurden die Bruttoschulden des Bundes von 124 auf 104 Milliarden Franken abgebaut. Gemessen am BIP verminderten sich die Bundesschulden sogar deutlich stärker – von gut 26 Prozent auf rund 17 Prozent.

Nichtsdestotrotz gab es gerade in der politischen Diskussion immer wieder Zweifel an der tatsächlichen Wirksamkeit der Schuldenbremse. Das Wachstum des realen BIPs betrug im Zeitraum von 2003 bis 2013 etwa 24 Prozent, während es in der Periode von 1993 bis 2003 lediglich rund 16% betrug. Einige argumentieren daher, dass die positive Entwicklung des Schuldenstandes primär auf die gesamtwirtschaftlichen Umstände zurückzuführen ist.

In den Neunzigerjahren kam zur steigenden Staatsverschuldung ein weiteres Problem hinzu: Die Budgetpolitik war geprägt von einem prozyklischen Ausgabeverhalten – was in einer tendenziell destabilisierenden Wirkung auf die Konjunktur resultierte. Die Schuldenbremse wirkte hier dämpfend, indem sie eine antizyklische Haushaltspolitik nicht nur zulässt, sondern sogar unterstützt. Da der Zustand der Staatsfinanzen ohne Schuldenbremse nicht beobachtet und verglichen werden kann, bleibt a priori unklar, inwiefern sie zum Schuldenabbau führte.

Eine von den Autoren durchgeführte konterfaktische Analyse zeichnet ein klares Bild: Die Schuldenquote des Bundes wurde im Zeitraum von 2003 bis 2010 mithilfe der Schuldenbremse um 17 Prozentpunkte gesenkt. Im gleichen Zeitraum hat die Anwendung der Schuldenbremse das strukturelle Defizit durchschnittlich um rund drei Prozentpunkte pro Jahr verbessert.

Alles in allem spricht die empirische Evidenz für eine ursächliche Senkung der Bundesschuldenquote mithilfe der Schuldenbremse – sie war entscheidender Erfolgsfaktor der Haushaltsentwicklung.

Oft fordern Fiskalregeln zwar ein ausgeglichenes Budget, machen aber keine Vorschriften zur Rechnung. Damit steigt der Anreiz, die Budgetprognosen besonders optimistisch zu gestalten. Im Ergebnis

ist die Rechnung aber kaum mehr betroffen, sodass die Budgetgenauigkeit unter der Fiskalregel leidet. Die Schweizer Schuldenbremse kennt diese Fehlkonstruktion nicht und ist insofern klug ausgestaltet. Mit dem Ausgleichskonto besitzt sie ein Gedächtnis. Prognosefehler werden verbucht und müssen bei einem negativen Kontostand dem kommenden Budget belastet werden.

Ein positiver Kontostand dient faktisch dem Schuldenabbau. Kritiker wenden ein, das Ausgleichskonto wirke asymmetrisch und führe zu einer übermässigen Einschränkung der Ausgaben. Betrachtet man jedoch die Entwicklung der Staatsquote seit Einführung der Schuldenbremse, zeigt sich, dass sich die Staatsquote des Bundes auch mit der Schuldenbremse nicht zurückbildete und damit keinen übermässigen Sparzwang auslöste.

Eine symmetrische Bewirtschaftung des Ausgleichskontos zur Erhöhung des Ausgabenpielraums im ordentlichen Haushalt scheint unter diesem Blickwinkel nicht zwingend. Kreditreste im Rechnungsabschluss sind dem Budgetprozess geschuldet, bei dem die Departemente mit vorsichtigen Budgeteingaben ihren Anteil am Budget reservieren wollen. Kreditreste entstehen demzufolge mit und ohne Schuldenbremse und könnten nur durch eine Veränderung des Budgetprozesses vermieden werden.

Die Schuldenbremse wurde am 22. Juni 2001 mit einem Ja-Stimmenanteil von knapp 85 Prozent in die Schweizerische Bundesverfassung aufgenommen. Der geistige Vater der Schuldenbremse, Bundesrat Kaspar Villiger (FDP), meinte später: «Das war ein Paukenschlag, der auch dem ahnungslosesten Hinterbänkler klarmachte, dass es nicht mehr wie früher weitergehen konnte.»

### **Gute Politik ist weiter nötig**

Tatsächlich darf man davon ausgehen, dass die Wirkung der Schuldenbremse nicht in geringem Ausmass von diesem deutlichen direktdemokratischen Bekenntnis zur Stabilitätskultur ausgeht. Denn ohne Stabilitätskultur ist die Gefahr gross, dass jedes Konsolidierungsprogramm im Gestrüpp der politischen Partikularinteressen hängen bleibt.

Es braucht in der Finanzpolitik einen Mechanismus, der den sklerotischen Abnützungskrieg der Interessengruppen überwindet. Die Schuldenbremse konnte dies bisher leisten.

Die Schuldenbremse ist eine der wichtigsten finanzpolitischen Innovationen der Schweiz in der jüngeren Geschichte. Sie ist ein wesentliches Element für langfristig tragfähige öffentliche Finanzen. Die Schuldenbremse prägt die Stabilitätskultur der Schweiz und lebt von dieser Kultur. Auch in Zukunft sind wir aufgerufen, uns gegen Verführungen zu wappnen. Die Schuldenbremse gibt den Rahmen vor – gute Politik wird deswegen nicht unnötig.

Eine Flexibilisierung der Schuldenbremse zur symmetrischen Bewirtschaftung der Ausgleichskontos ist unnötig und zugleich gefährlich. Regeln wie die Schuldenbremse leben 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. Die politischen Bemühungen sollten daher in erster Linie auf eine adäquate Anwendung der Schuldenbremse in den Sozialversicherungen gelegt werden, um den Verdrängungseffekt in den Bundesausgaben einzugrenzen und die Stabilitätskultur effektiv zu stärken.

*Dieser Artikel erschien am 20. Oktober 2017 in der Basler Zeitung. Eine ausführliche Version des Artikels wurde zuvor am 10. Oktober 2017 im Blog «Wirtschaftliche Freiheit» veröffentlicht.*

### **Weitere Beiträge zum Thema**

- «Die Schuldenbremse funktioniert», Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi, erschienen am 21. November 2016 in «Die Volkswirtschaft».
- «Die Schuldenbremse lebt von der Stabilitätskultur», Christoph A. Schaltegger und Michele Salvi, erschienen am 19. Juni 2017 in «Wirtschaftspolitische Blätter».



## Der Spareffekt bleibt aus

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND JANINE STUDERUS

*Eine Analyse zu fusionierten Gemeinden zeigt, dass keine systematischen Spareffekte erkennbar sind.*

Gemeindefusionen sind derzeit «en vogue». Seit dem Jahr 2000 ist die Zahl der Gemeinden in der Schweiz durch 278 Gemeindefusionen von 2899 auf 2255 geschrumpft. Diese Fusionen verteilen sich auf 15 Kantone, welche Gemeindefusionen in der Regel aktiv durch Beratung und finanzielle Beiträge fördern. Die Betroffenen versprechen sich handfeste Vorteile: Die Neuorganisation soll Effizienzgewinne auslösen.

In der Theorie wie auch in der Praxis werden Gemeindefusionen auch oft mit Spareffekten motiviert. So wird erwartet, dass sich beispielsweise durch den Wegfall von Gemeinderäten, das Zusammenlegen von Verwaltungseinheiten, gemeinsame Materialbeschaffung, eine bessere Auslastung der Infrastruktur oder Optimierungen von Schulklassengrössen Synergien nutzen lassen. Solche potenziellen Synergien bedürfen aber oft konkreter Entscheide durch den fusionierten Gemeinderat oder die Gemeindeversammlung, was nach der Fusion oft schwer durchsetzbar ist. Als prominentes Beispiel wurde 2013 in den Medien dem Glarnerland ein «Fusionskater» attestiert, da sich anstelle von Einsparungen rote Zahlen eingestellt hatten.

Untersuchungen zu den Effizienzwirkungen von Gemeindefusionen beschränken sich bis anhin auf Fallstudien zu einzelnen Gemeindefusionen sowie Befragungen von Gemeindevertretern. Wir haben nun in einem Forschungsprojekt 142 Gemeindefusionen aus zehn Kantonen zwischen 2001 und 2014 untersucht.

Die Analyse zeigt, dass über alle betrachteten Gemeindefusionen hinweg keine systematischen Spareffekte erkennbar sind. Folglich kann nicht automatisch von Kosteneinsparungen durch Gemeindefusionen ausgegangen werden. Im Bereich der Verwaltungsausgaben ist ein kleiner Spareffekt erkennbar. Dies vermutlich aufgrund der Tatsache, dass Gemeinderatspensen entfallen bzw. in Gemeinden mit vollamtlichen Gemeindepräsidien ein Gehalt entfällt. Bei den Gesamtausgaben sind jedoch keine systematischen Spareffekte erkennbar. Es ist daher davon auszugehen, dass die Einsparungen im Verwaltungsbereich durch Ausgabensteigerungen in andern Budgetpositionen wieder kompensiert werden.

Effizienzsteigerungen müssen sich nicht ausschliesslich in Kostenersparnissen niederschlagen, es sind auch – bei gleichbleibenden Kosten – qualitative Verbesserungen kommunaler Dienstleistungen nach einer Fusion möglich. Dies macht eine Gemeinde attraktiver, was sich mittel- bis langfristig in der Bevölkerungsentwicklung und/oder den Immobilienpreisen niederschlagen müsste. Auch für diese beiden Indikatoren können wir in unserer Untersuchung jedoch keine systematischen Unterschiede zwischen fusionierten und nicht fusionierten Gemeinden feststellen.

Was könnten die Gründe für dieses «Nullergebnis» sein? Einerseits zeigt das Resultat, dass die pragmatische Kooperation und problemorientierte Zusammenarbeit unter den Gemeinden auch ohne Fusion wichtige Synergiepotenziale erschliessen kann. Andererseits bieten Fusionen auch die Gelegenheit, sich den angestrebten Zusammenlegungen zu widersetzen und neue und teure Projekte zu lancieren, die die Kostenersparnisse wegfressen. Gleichzeitig sollte beachtet werden, dass die Ergebnisse unserer Untersuchung für den Durchschnitt der betrachteten Gemeinden gelten. Es ist durchaus möglich, dass in Einzelfällen Einsparungen erzielt wurden, gleichzeitig ist es möglich, dass die Ausgaben in anderen

Gemeinden nach der Fusion angestiegen sind. Wenn im Durchschnitt aller Fusionen aber kein Effekt erzielt wird, kann die Gemeindefusion grundsätzlich nicht als Rezept für Kostenersparnisse oder Qualitätssteigerungen dienen.

Basierend auf unserer Analyse folgern wir, dass kantonale Förderprogramme nicht mit Spareffekten auf Gemeindeebene motiviert werden sollten. Andere Argumente wie eine abnehmende Bereitschaft für ehrenamtliche Tätigkeiten können durchaus für eine Fusion von Gemeinden sprechen. Die Initiative zur Fusion sollte dann von den Gemeinden selbst kommen.

*Dieser Artikel erschien am 14. März 2017 in der Neuen Zürcher Zeitung. Eine erweiterte Version des Artikels wurde am 18. März 2017 im Blog des Instituts für Föderalismus in Innsbruck veröffentlicht.*

## Wenn Unternehmensgewinne die Kantonsfinanzen belasten

CHRISTOPH A. SCHALTEGGER UND PATRICK LEISIBACH

*Die Hälfte der Kantone verzeichnet negative Margen bei neuen Unternehmensgewinnen. Mit Ablehnung der USR III verzögert sich auch eine nötige Anpassung des Finanzausgleichs. Für viele Kantone bestehen somit weiterhin kaum Anreize, am Steuerwettbewerb um Unternehmen teilzunehmen.*

Laut Befürwortern der USR III hätte die Vorlage die langfristige Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz als Wirtschaftsstandort gesichert. Gute (steuerliche) Rahmenbedingungen sind dafür zwar nötig, allein aber noch keine Erfolgsgarantie. Eine wichtige Rolle spielt auch die Anreizsituation der Kantone, die wesentlich vom nationalen Finanzausgleich (NFA) mitbestimmt wird.

Diesen Aspekt gilt es zu berücksichtigen, sollten sich Kantone nun dazu entschliessen, trotz oder gerade wegen des Abstimmungsergebnisses steuerpolitisch aktiv zu werden. Eine langfristig attraktive Standortpolitik kann nur führen, wer auch die entsprechenden Margen auf Unternehmensgewinnen erzielt. Zieht ein Kanton Unternehmen an, steigt die eigene Finanzkraft und somit in der Regel auch die Zahlung in den Finanzausgleich (respektive sinken die Transfers bei Nehmerkantonen). Für den finanziellen Erfolg ist letztlich also eine Nettobetrachtung aus Steuernehreinnahmen abzüglich veränderter NFA-Zahlungen entscheidend.

### Fehlende Anreize im heutigen System

Finanzschwache Kantone erhalten vom Bund und den finanzstarken Kantonen aus dem so genannten Ressourcenausgleich Transferzahlungen. Kantone mit überdurchschnittlicher Finanzkraft zahlen proportional zu ihrer Stärke in den Finanzausgleich ein. Bei den Transfers zu den finanzschwachen Kantonen wird dagegen eine stark progressive Berechnungsformel angewandt. Dies begünstigt die schwächsten Kantone, untergräbt aber gleichzeitig deren Anreize, die eigene Situation zu verbessern.

Bei Unternehmensgewinnen mindert ein zweiter Faktor die Anreize zusätzlich: Heute erhöht ein Gewinnfranken die Finanzkraft in gleichem Masse wie ein Einkommensfranken. Unternehmensgewinne lassen sich jedoch steuerlich weniger stark ausschöpfen und stellen deshalb für viele Kantone ein finanzielles «Verlustgeschäft» dar. Die Steuernehreinnahmen aus zusätzlichen Unternehmensgewinnen reichen nicht, um die tieferen NFA-Zahlungen auszugleichen. Schmerzhaft Erfahrungen macht in dieser Hinsicht aktuell der Kanton Luzern. Dessen Tiefsteuerstrategie führte zwar durchaus auch zu Ansiedlungen und Zusatzeinnahmen. Dies zeigt sich in der überdurchschnittlichen Erhöhung der Finanzkraft. Die Ausfälle – insbesondere durch markant tiefere NFA-Zahlungen – bescherten dem Kanton in der Nettobetrachtung aber rote Zahlen.

Die USR III hätte in dieser Beziehung Verbesserungen gebracht. So sah die Reform vor, zukünftig sämtliche Unternehmensgewinne in der Finanzkraftberechnung reduziert zu berücksichtigen. Damit hätten sich für viele Kantone die Anreize verbessert, am Standortwettbewerb um Unternehmen teilzunehmen. Unsere erste Abbildung illustriert diesen Effekt. Dargestellt ist die Marge auf neue, ordentlich besteuerte Unternehmensgewinne im Jahr 2016 sowie die geschätzte Marge, wäre die USR III wie geplant in Kraft gesetzt worden.

Die Marge zeigt, wie viel den Kantonen aus einem Gewinnfranken effektiv bleibt. Auf der Habenseite zu verbuchen sind die Gewinnsteuern (jeweils für Kanton und Kantonshauptort) sowie der Kantonsanteil

an der direkten Bundessteuer. Davon abzuziehen ist die veränderte NFA-Zahlung. Letztere beträgt für 100 Franken an neuen Gewinnen aktuell rund 4 bis 26 Franken. Bei den Nehmerkantonen liegen die Werte oft um ein Mehrfaches höher als bei den Geberkantonen.

### Negative Margen bei Nehmerkantonen

Die Abbildung zeigt eine klare Zweiteilung: Die Geberkantone sowie vergleichsweise starke Nehmerkantone verfügen über Margen im grünen Bereich. Die Mehrheit der finanzschwachen Kantone verzeichnet für 2016 hingegen negative Margen auf zusätzlichen Unternehmensgewinnen. Die Steuereinnahmen von Kanton und Hauptort reichen folglich nicht aus, um die tieferen NFA-Zahlungen zu kompensieren. Erwirtschaftet ein Unternehmen im Kanton Genf einen Neugewinn von 100 Franken (vor Steuern), bleiben Kanton und Stadt Genf zusammen effektiv rund 15 Franken. Derselbe Gewinn verursacht im Kanton Uri indes einen Verlust für Kanton und Hauptort von rund 14 Franken. Diese partielle Betrachtung zeigt: Jeder zweite Kanton fährt am besten, wenn bei ihm gar keine neuen Unternehmensgewinne anfallen.

Die Abbildung zeigt aber auch, dass sich die Margensituation mit einer Neugewichtung der Unternehmensgewinne für viele Nehmerkantone verbessert hätte. Die Margen nach Reform beruhen auf diversen Annahmen. Entsprechend wären die dargestellten positiven Margen keineswegs garantiert. Auch bei einer neuen Reformvorlage im Sinne der USR III bestünden nicht für alle Kantone Anreize, die eigene Steuerbasis zu pflegen. So bringen Steuersatzsenkungen kurzfristig durch den Finanzausgleich nicht kompensierte Steuerausfälle – der Erlös aus einer langfristig erhöhten Finanzkraft wird hingegen abgeschöpft.

Zweifellos zeigt diese simple Margenbetrachtung nicht das ganze Bild. Mit Unternehmen sind auch Arbeitsplätze, weitere Steuereinnahmen und regionalpolitische Interessen verbunden. Eine Strategie könnte also durchaus sein, die negativen Margen bei Unternehmen durch zuziehende Mitarbeiter wettzumachen. Unsere zweite Abbildung zeigt deshalb die Margen auf Einkommen von Spitzenverdienern. Diese sind in der Regel mobiler und fiskalisch interessanter, weswegen der Wettbewerb insbesondere in dieser Kategorie geführt wird. Die dargestellten Margen beziehen sich auf neue Einkommen, die mit dem Spitzensteuersatz der Einkommensteuer belastet werden. Wie die Werte zeigen, schrumpfen die Margen aufgrund des Finanzausgleiches bei den Nehmerkantonen stark. Überraschend: Selbst in diesem lukrativen Segment gibt es Kantone mit einer negativen Marge.

### Innovationen bleiben aus

Die Margenberechnungen zeigen: Der Finanzausgleich leidet insbesondere bei den Nehmerkantonen unter einem Anreizproblem. Trotzdem kam der Steuerwettbewerb in den letzten Jahren nicht zum Erliegen. Kantone wie Obwalden, Luzern oder Appenzell Ausserrhoden wurden steuerpolitisch aktiv. Inzwischen ist vielerorts aber Ernüchterung eingetreten. Die schlechte Lage der Kantonsfinanzen und die mittlerweile klare Sichtbarkeit der Anreizwirkungen werden den Steuerwettbewerb langfristig beeinträchtigen. Steuerpolitische Experimente und Innovationen drohen zu erlahmen – mit negativen Auswirkungen auf die internationale Standortattraktivität. Elemente der abgelehnten USR III wie die Patentbox oder die zinsbereinigte Gewinnsteuer werden in anderen Ländern bereits eingesetzt. Den Kantonen ist die Einführung solcher Instrumente teilweise nicht erlaubt. Oder sie würden aufgrund des Finanzausgleichs kaum etwas in die Kassen spülen. Der Steuerföderalismus als Entdeckungswettbewerb verkommt so zum «Schlafmützen- und Subventionswettbewerb».

Ferner bietet eine attraktive Steuerpolitik gerade für ländliche Kantone oft die einzige Möglichkeit, sich als Unternehmensstandort gegenüber den Ballungszentren zu positionieren. Die Kompensation der eigenen Standortnachteile durch eine attraktive Steuerpolitik wird jedoch durch den Finanzausgleich bestraft. Langfristig dürften sich die Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der Kantone deshalb eher vergrössern und die räumliche Segregation vorantreiben. Angestrebt wurde das Gegenteil.

### Reformbedarf

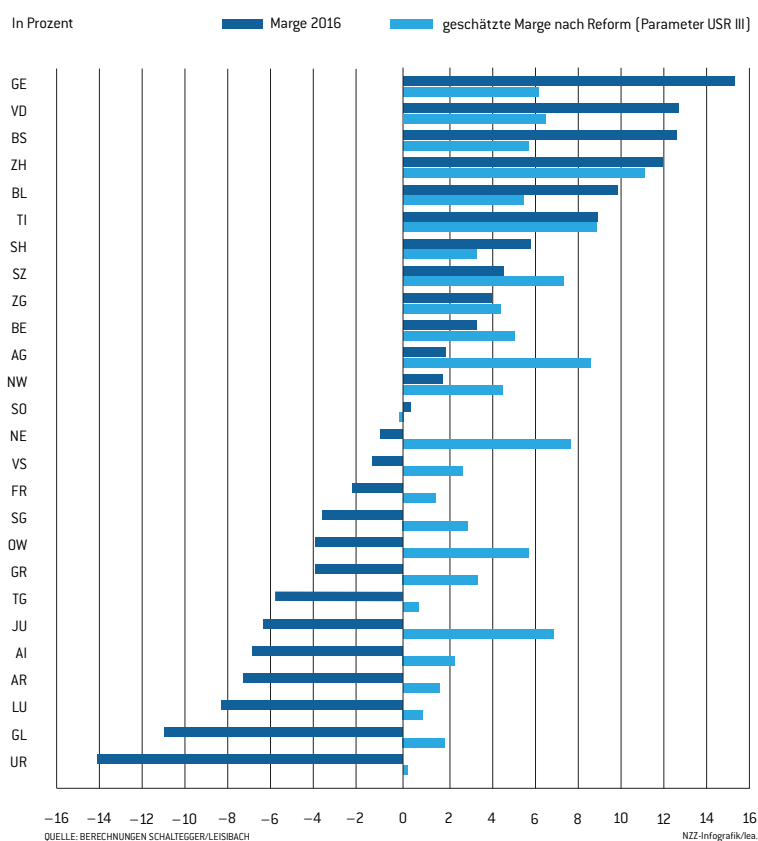
Auch die Neuauflage der Reform muss sich zwingend der Anreizproblematik im Finanzausgleich annehmen. Die Neugewichtung der Unternehmensgewinne darf aber nur ein Etappenziel darstellen. Viele der

diskutierten Reformvorschläge (wie z.B. die Entpolitisierung der Dotation) sind wichtig, ändern an der Anreizstruktur allerdings wenig. Grundproblem für die fehlenden Anreize ist die progressive Verteilung der Transfers. Eine naheliegende Lösung wäre deshalb eine lineare Berechnungsmethode. Diese gäbe allen Kantonen denselben Anreiz, die eigene Finanzkraft zu verbessern. Allerdings bestehen bei der Ausgestaltung klare Zielkonflikte zwischen Anreizhöhe, Mindestausstattung und Finanzierbarkeit. Ein Trilemma, das sich auch in der Sozialpolitik immer wieder zeigt. Eine lineare Verteilung bei gleichzeitiger Beibehaltung der heute definierten Mindestausstattung wäre kaum finanzierbar, eine Variante mit tieferer Mindestausstattung kaum mehrheitsfähig. Die gleichzeitige Einführung einer neutralen Zone, also einen Bereich in dem Kantone weder Mittel bekommen noch beisteuern, würde zwar bestehende Fehlanreize abschwächen, dafür an der Schwelle neue schaffen.

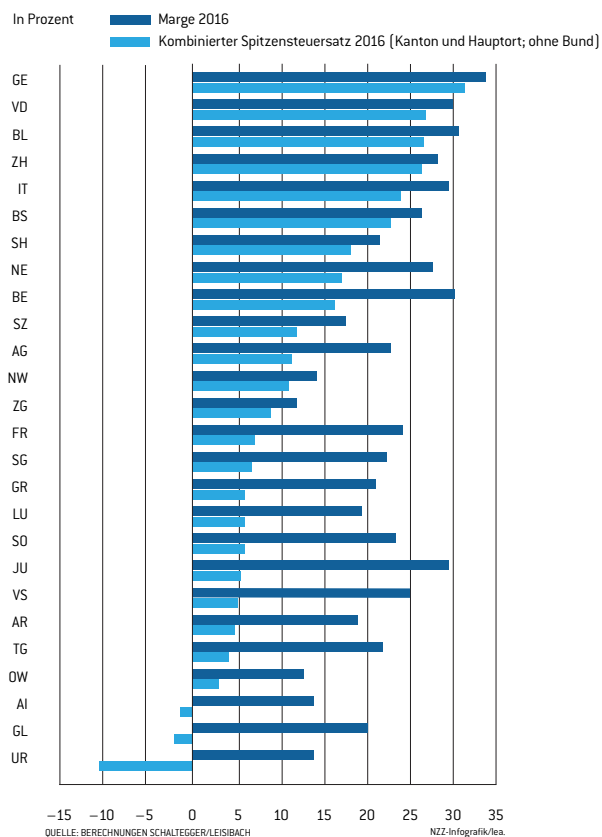
Denkbar wären auch neue Ansätze. Beispielsweise die Unternehmensgewinne bei der Berechnung der Finanzkraft nicht mehr direkt zu berücksichtigen. Für den Finanzausgleich wären die Unternehmensgewinne über Zufluss von Dividenden, Zinsen und Kapitalgewinnen bei den Einkommen und Vermögen der natürlichen Personen allerdings weiterhin relevant. Die restlichen Parameter, wie etwa das Mindestausstattungsziel, blieben bestehen und die Dotation in vergleichbarem Rahmen. Ein solches System würde die Anreize für die Ansiedlung von Unternehmen durch kluge Standortpolitik markant verbessern. Steuerpolitische Innovationen würden nicht mehr länger bestraft, die Standortattraktivität der Schweiz gestärkt. Eine Simulation mit den Zahlen zum Finanzausgleich 2017 zeigt: Ohne Berücksichtigung der Unternehmensgewinne würden insbesondere die Kantone Neuenburg, Zug, Schaffhausen und Basel-Stadt an relativer Stärke verlieren und bei den Transfers entsprechend profitieren. Auf der anderen Seite gewinnen namentlich die Kantone Wallis, Graubünden und Schwyz an relativer Finanzkraft hinzu.

Die fehlenden Anreize drohen die Attraktivität des Standortes Schweiz langfristig zu schwächen. Die USR III hätte diesbezüglich eine Besserung gebracht. Den grundsätzlichen Anreizproblemen ist aber nur mit weitergehenden Reformen beizukommen. Im System des Schweizer Föderalismus kommt dem Finanzausgleich als wirksames und nötiges Korrektiv zu den kantonalen Unterschieden eine wichtige Rolle zu. Wirkt er allerdings zu stark als Bremsklotz, nimmt das System als Ganzes Schaden.

**Abbildung 1: Margen auf neue Unternehmensgewinne**



**Abbildung 2: Margen auf neue Spitzeneinkommen**



Dieser Artikel erschien am 14. Februar 2017 in der Neuen Zürcher Zeitung.

#### Weitere Beiträge zum Thema

- «Steuervorlage 17: Es braucht Anpassungen beim Finanzausgleich», Christoph A. Schaltegger und Patrick Leisibach, erschienen am 6. Dezember 2017 in der Neuen Zürcher Zeitung.  
In einem Folgebeitrag zeigen die Autoren, dass auch die Neuauflage der Unternehmenssteuerreform (Steuervorlage 17) Anpassungen beim Finanzausgleich erfordert. Ansonsten dürften die vorgesehenen Instrumente zur steuerlichen Standortstärkung von diversen Kantonen nicht eingesetzt werden, weil sie sich selbst schädigen würden.
- «Unternehmenssteuerreform III: Finanzielle Auswirkungen auf den Kanton Zürich und seine Gemeinden», Christian Frey und Christoph A. Schaltegger, erschienen am 15. August 2016 in der Schweizer Gemeinde.

## Autoren



Christian Frey, MA  
christian.frey@unilu.ch



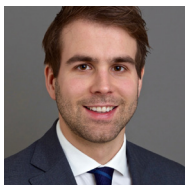
Patrick Leisibach, MSc  
patrick.leisibach@unilu.ch



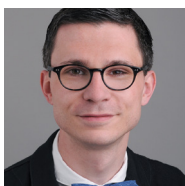
Michele Salvi, M.A.  
michele.salvi@unilu.ch



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



Lukas A. Schmid, M.A.  
lukas.schmid@unilu.ch



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



Janine Studerus, M.A.  
janine.studerus@unisg.ch

### Kontakt

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

