

Im Gespräch mit: Christoph Schaltegger

Es sei relativ eindeutig: Der Bund habe ein Problem bei den Ausgaben, nicht bei den Einnahmen, sagt der Wirtschaftswissenschaftler Christoph Schaltegger. Er legt dar, dass die Schuldenbremse seit Corona nicht zu strikt gewesen sei, und beschreibt, weshalb ein Finanzreferendum auf Bundesebene Sinn ergeben würde.

«So ein Selbstverständnis ist keine nachhaltige Politik»

Reto Zanettin

Herr Schaltegger, seit einigen Jahren sind die Ausgaben des Bundes höher als die Einnahmen. Hat er nun ein Ausgaben- oder ein Einnahmenproblem?
Christoph Schaltegger: Die Antwort ist relativ eindeutig. Es handelt sich um ein Ausgabenproblem. Von einem Einnahmenproblem könnte man nur dann sprechen, wenn die Einnahmen zurückgingen oder ihr Wachstum sich abflachen würde. Beides ist nicht der Fall. Im mehrjährigen Trend wachsen die Einnahmen sogar stärker als die Wirtschaft. Der Punkt ist: Es gibt genug Mittel, sie sind aber beschränkt, derweil die Wünsche und Ansprüche an den Staat unbeschränkt sind und seine – eigentlich sehr beachtlichen – finanziellen Möglichkeiten übersteigen.

Gibt es einen Zusammenhang zwischen dem Einnahmewachstum und den grösser werdenden Ansprüchen?
Schaltegger: Es ist, wie wenn man Honigtöpfe aufstellt. Mehr Honigtöpfe stellen nicht nur die aktuellen Kostgänger zufrieden, sondern rufen noch mehr Kostgänger auf den Plan. So gesehen sind wachsende Einnahmen Segen und Fluch zugleich. Gut ist, dass wir sie haben. Ein Problem ist, dass sie Begehrlichkeiten wecken. Die Forschung dazu ist recht klar. Sie zeigt, dass Haushaltssanierungen über steigende Einnahmen letztlich den Schuldenstand vieler Länder erhöht haben – die Jagd nach Subventionen und Transfers wurde zusätzlich angeheizt.

Bleiben wir dennoch einen Moment auf der Einnahmenseite. Denn da gibt es zurzeit Ideen und Vorschläge, etwa jenen von Mitte-Präsident Gerhard Pfister. Er hat eine temporäre Mehrwertsteuererhöhung zugunsten der Armee ins Spiel gebracht. Man kann argumentieren, die Armee brauche mehr Geld, weil Landesverteidigung aufgrund des Ukrainekriegs wieder wichtiger geworden ist. Inwiefern wäre also eine temporäre Mehrwertsteuererhöhung gerechtfertigt?
Schaltegger: Was gerechtfertigt ist, entscheidet das Volk. Es kann Steuererhöhungen zustimmen oder sie ablehnen. Generell aber ist Vorsicht geboten. Die direkte Bundessteuer ist, seit sie im Zweiten Weltkrieg als Wehrsteuer eingeführt wurde, eigentlich auch nur zeitlich befristet. Sie wurde aber schlicht immer wieder verlängert. Das Beispiel illustriert, dass eine befristete Steuer zum Proviendum werden kann. Die neue Steuer müsste aus der Volkswirtschaft heraus finanziert werden. Damit geht Kaufkraft verloren, und die Menschen können weniger frei entscheiden, was sie mit dem Geld anfangen.

Laut einer Umfrage wäre eine Finanztransaktionssteuer wohl mehrheitsfähig. 64 Prozent der Befragten sprachen sich zur AHV-Finanzierung dafür aus.
Schaltegger: Die Schweiz hat schon eine solche Steuer: Die Umsatzabgabe. Sie besteuert Transaktionen im Finanzmarkt. Freilich ist sie nicht so umfassend, wie sie viele vorstellen. Zudem ist es einfach, sie zu umgehen. Denn die Kapitalverkehrsfreiheit gilt auch in anderen Staaten. Man muss nicht zwingend auf dem Schweizer Finanzmarkt aktiv sein, sondern kann in andere Länder ausweichen.

Was müsste man vorkehren, um solche Umgehungen zu verhindern?
Schaltegger: Man müsste wohl Kapitalverkehrscontrollen einführen, was für einen global ausgerichteten, erfolgreichen Finanzplatz wie den schweizerischen eigentlich undenkbar ist. So oder anders, eine Finanztransaktionssteuer wäre hoch ineffizient.

Man hört immer wieder, dass eine Finanztransaktionssteuer global eingeführt und koordiniert werden muss, damit eine Kapitalflucht nicht möglich ist. Wie realistisch ist es, dass eine solche globale Koordination gelingt?
Schaltegger: Die Staatengemeinschaft diskutiert seit Jahrzehnten über diese Steuer. Die Tatsache, dass sie noch keinen Konsens gefunden hat, zeigt, dass das Unterfangen schwierig ist. Ob sich wieder ein Kartell an Staaten zusammenfindet, das wie bei der OECD-Mindeststeuer die globale Steuerarchitektur verschiebt, ist fraglich.

Ist eine Erbschaftssteuer eine sinnvolle Variante?
Schaltegger: Von dieser Steuer sagt man, sie sei verzerrungsfrei – was sie allerdings nicht ist. Sie beeinflusst den Erblasser in der Vermögensbildung. Die Schweiz kennt bereits Substanzsteuern, namentlich die Vermögenssteuer oder die Erbschaftssteuer in den Kantonen. Deswegen halte ich eine zusätzliche Steuer, die am Vermögensstock unserer Volkswirtschaft ansetzt und weitere Verzerrungen bringt, für nicht sinnvoll.

Kommen wir zur Ausgabenseite. Ihr Institut hat vor fast einem Jahr einen Subventionsreport veröffentlicht und darin Bundessubventionen nach ihrem Effekt auf die Wohlfahrt geordnet. Welche Ausgaben könnten aufgrund dessen gekürzt oder gestrichen werden?
Schaltegger: Im Bundesbudget, das rund 80 Milliarden Franken beträgt, sind knapp 50 Milliarden Franken Subventionen. Ein Teil davon ist notwendig, weil der Staat damit ein Marktversagen auffängt und öffent-

liche Güter bereitstellt. Es gibt aber auch Subventionen an einzelne Branchen, die sich nicht mit einem Marktversagen begründen lassen, und ein positiver Wohlfahrtseffekt insofern zweifelhaft ist. Wir wollten mit dem Subventionsreport eine Diskussion anregen: Was ist «need to have» und was ist «nice to have».

Was ist beispielsweise «nice to have» – schön zu haben, aber nicht notwendig?
Schaltegger: In vielen Bereichen heben sich Subventionen gegenseitig auf. Es gibt zum Beispiel Geld für die Gesundheitsprävention. Zugleich unterstützt der Staat die Zuckerproduktion. Neben solchen Inkonsistenzen kann man diskutieren, ob Bundesbeiträge an die Sozialversicherungen – AHV oder Arbeitslosenversicherung – im Sinne des Erfinders sind.

Inwiefern sind sie es oder eben nicht?
Schaltegger: Das System sollte dem Versicherungsgedanken folgen: Die Versicherten und damit die potenziellen Leistungsempfänger bezahlen die Leistungen über Prämien. Deswegen sollte der Bund und damit jeder Steuerzahler, egal ob er mal von Leistungen profitieren kann oder nicht, das System eigentlich nicht mitfinanzieren.

Das aber würde doch bedeuten, dass man auf Kosten der Versicherten spart.
Schaltegger: Es geht um Verursachergerechtigkeit: Wir sollten darauf achten, dass in den Versicherungen das Versicherungsprinzip gilt. Eine Leistung sollte von denen bezahlt werden, die sie beziehen – nicht von einem Dritten. Das Gleiche gilt für das Verhältnis von Bund und Kantonen. Dass der Bund und die Kantone beide Kitas finanzieren, führt dazu, dass sich beide aus der Verantwortung ziehen. Hier würde eine Rollenklärung guttun. Man könnte zum Beispiel sagen, dass die Kantone für die Kita-Finanzierung zuständig sind. Das würde den Bund entlasten. Im Weiteren haben wir in unserem Subventionsreport auch sehr merkwürdige Subventionen analysiert.

Welche zum Beispiel?
Schaltegger: Der Bund bezahlt Geld an eine Immobilienstiftung in Genf. Diese Stiftung will für internationale Organisationen und deren Mitarbeiter Immobilien organisieren. Was das genau soll, ist diskutabel. Der Wohnungsmarkt in Genf ist für Schweizer Steuerzahler schon überhitzt, und er wird mit Bundesgeldern noch weiter angeheizt. Ein anderer Posten ist die Förderung von Zeitungszustellungen. Es ist nicht erwiesen, dass dies eine Staatsaufgabe ist, und es ist noch mehr unklar, warum physische gegenüber digitalen Medien staatlich bevorzugt werden sollen.



Ein Ort, an dem Haushaltsdisziplin wichtig ist: der Nationalratssaal.
 BILD KEY



Zur Person

Christoph Schaltegger ist seit 2021 Direktor des Instituts für Schweizer Wirtschaftspolitik an der Universität Luzern, wo er auch als Professor für Politische Ökonomie wirkt. Schaltegger studierte Wirtschaftswissenschaften in Basel, 2003 schloss er sein Doktorat zu den fiskalischen Institutionen im Schweizer Föderalismus ab. Bis 2008 arbeitete er als Referent von Bundesrat Hans-Rudolf Merz im Eidgenössischen Finanzdepartement. Danach leitete er als Mitglied der Geschäftsleitung den Bereich Finanz- und Steuerpolitik beim Dachverband der Schweizer Wirtschaft Economiesuisse. 2009 folgte die Habilitation an der Universität St. Gallen.

Ausgabenbremse

Die Ausgabenbremse ist in der Bundesverfassung. Sie schreibt vor, dass neue einmalige Ausgaben ab 20 Millionen Franken beziehungsweise neue wiederkehrende Ausgaben ab 2 Millionen Franken der Zustimmung der Mehrheit der Mitglieder beider Räte bedürfen. Üblicherweise entscheidet im Parlament die Mehrheit der Stimmdenen.

Gibt es Belege dafür, dass die Schuldenbremse Investitionen hemmt?
Schaltegger: Es ist zunächst fraglich, was eine konsumtive Ausgabe und was eine Investition ist. Darüber kann man lange diskutieren. Legt man eine recht enge Definition an, kann man sagen, dass die Investitionen des Bundes über die Jahre sogar gestiegen sind – mit einer Ausnahme: Bei den Rüstungsgütern hat man die Friedendividende verfrühstückt. Im Umkehrschluss ist aber festzustellen, dass beispielsweise weder bei der Bildung noch beim Verkehr gespart wurde. Ganz im Gegenteil.

Was ist politisch angezeigt, da die Ausgaben – oft mit guter Begründung – steigen, die Schuldenbremse aber sagt, dass Einnahmen und Ausgaben auf Dauer im Gleichgewicht sein müssen?
Schaltegger: Prioritäten setzen. Wenn wir uns in einer Zeitwende befinden, und dafür spricht einiges, kann man Mittel für die Landesverteidigung aus weniger wichtigen gewordenen Bereichen beschaffen. Solche haushaltspolitische Prioritätensetzung zeichnet seriöse Finanzpolitik aus. Finanzpolitiker dürfen sich nicht mit der blossen Addition von Ausgaben zufriedengeben. Weil die Einnahmen steigen, muss ja nicht wirklich gespart werden. Angezeigt ist lediglich, dass die Ausgaben nur etwas weniger schnell wachsen. Echte Ausgabenkürzungen braucht man trotz Schuldenbremse noch nicht einmal.

Ein anderes Werkzeug ist das Finanzreferendum. Die Kantone kennen es bereits. Wäre es auch auf Bundesebene eine geeignete Ergänzung zur Schuldenbremse, zur Ausgabenbremse und zum bestehenden Referendumsrecht?
Schaltegger: Aus meiner Sicht auf jeden Fall. Die Erfahrungen in den Kantonen sind gut. Das Finanzreferendum überfrachtet den Blumenstrauß an Volksrechten nicht und würde auf Bundesebene Sinn ergeben. Denn es bremst die ungezügelter Ausgabenfreude.

Das Parlament hat sich letztes Jahr gegen ein Finanzreferendum ausgesprochen. Ein Gegenargument war, Auszahlungen könnten allenfalls verzögert werden.
Schaltegger: Da offenbart sich ein seltsames Demokratieverständnis. Es ist doch nicht verkehrt, wenn der Steuerzahler und Sou-

Zudem kann man sich fragen, ob der Bund Geld in den Netzausgleichsfonds schiessen soll, der Subventionen für klimafreundliches Verhalten ausschüttet – derweil die Schweiz am europäischen Emissionshandel teilnimmt und sich die Klimaeffekte damit völlig aufheben.

«Eine echte Vetoposition in der Finanzpolitik haben die Steuerzahler mit dem Finanzreferendum.»

Der Subventionsreport weist Zuschüsse in Höhe von 3,6 Milliarden Franken für Landwirtschaft und Ernährung grossmehreheitlich als wohlstandsvermindernd aus. Sollte man in diesem Bereich tätiger werden, auch wenn es ein politisches Commitment zugunsten der Landwirtschaft gibt und der Widerstand erwartbar ist?
Schaltegger: Dass Landwirtschaftssubventionen nicht gerade günstig ausfallen, ist unbestritten. Zugleich sind die Landwirt-

schaftssubventionen in den letzten Jahren insgesamt nicht gestiegen – was nicht heisst, dass diese Subventionen effizient sind. Sie sind es nicht. Doch in anderen Bereichen wie der sozialen Wohlfahrt gibt es viel mehr Dynamik. Da ist das Ausgabenwachstum massiv.

Es gibt die Idee, die Schuldenbremse aufzuzweichen. Neu sollte die Schuldenquote zum Massstab gemacht werden. Die Schulden dürften so stark wachsen wie das Bruttoinlandsprodukt. Inwiefern können Sie diesem Vorschlag etwas abgewinnen?
Schaltegger: Die Diskussion ist nicht neu, und sie hat sich überlebt. Die Schuldenbremse ist seit Corona nicht zu strikt gewesen, sondern hat sich als zu flexibel erwiesen. Von den Coronaschulden ist bisher so

gut wie nichts abgebaut worden. Zudem gab es schon jetzt offensichtlich Spielraum für höhere Ausgaben. Sie sind sogar etwas stärker gestiegen als die Wirtschaft gewachsen ist.

Aber die Schuldenbremse, so heisst es, hält die Schulden tief, vielleicht sogar zu tief.
Schaltegger: Fakt ist, dass der Schuldenstand aktuell höher ist als bei der Einführung der Schuldenbremse 2003. Ausserdem gibt es Schlupflöcher in der Schuldenbremse. Nehmen Sie die Beteiligung des Bundes an den SBB. Eine Schuld der SBB ist de facto eine Bundesschuld. Der Bund springt mit Darlehen ein – an der Schuldenbremse vorbei. Oder der neue Rettungsschirm für die Strombranche von 10 Milliarden Franken.

veran zuerst seine Zustimmung gibt, bevor Geld fließen kann, das von ihm selbst kommt. Das technokratische Argument, jemand müsse auf eine Auszahlung warten, wiegt aus meiner Sicht weniger schwer als das Argument, dass das Volk – auch in Finanzfragen – das letzte Wort haben sollte.

Ersetzt nicht die Ausgabenbremse das Finanzreferendum wenigstens teilweise?
Schaltegger: Ein Stück weit ja, die Ausgabenbremse hat einen gewissen, aber beschränkten Effekt. Doch die Parlamentsmitglieder haben ein Interesse, möglichst viele Honigtöpfe für ihre Klientel zu nutzen. Deswegen ist die Ausgabenbremse nicht das wirksamste Instrument. Eine echte Vetoposition in der Finanzpolitik haben die Steuerzahler mit dem Finanzreferendum.

In anderen Ländern wie Italien oder den USA ist die Staatsverschuldung höher als die jährliche Wirtschaftsleistung. Die Konjunkturforschungsstelle der ETH hat das Eintreffen einer Staatsschuldenkrise als erhebliches Konjunkturrisiko benannt. Wie genau würde sich dieses Risiko manifestieren?
Schaltegger: Es würde zu einer Schuldenintoleranz auf dem Finanzmarkt kommen. Der Markt glaubt nicht mehr, dass der Staat seine Schulden bedienen kann oder will und preist dieses Risiko ein. So steigt die Zinslast für den Staat, was die Währung schwächt und die Wirtschaft bremst. Die Schweiz ist davon noch nicht direkt betroffen, aber indirekt – wenn zum Beispiel die USA als wichtiger Handelspartner in eine Konjunkturdele gerät.

Gibt es Hinweise, dass eine Schuldenintoleranz bereits da ist?
Schaltegger: Eindeutig lässt sich das zurzeit nicht bestimmen. Doch die Marktteilnehmer beobachten, dass die Zeitenwende gekommen ist, die Staaten deswegen Mehrausgaben beschliessen, zugleich aber keine Prioritäten setzen und somit Defizite schreiben. Hinzu kommt, dass die Politik die Haushaltsregeln – die Schuldenbremse – als Problem wahrnimmt, als Hindernis, noch mehr Schulden zu machen. So ein Selbstverständnis ist keine nachhaltige Politik. Denn das eigentliche Problem sind gerade nicht die Regeln, sondern die fehlende Prioritätensetzung und die wachsenden Schulden.