

VERGESSEN Reformen zum Vergessen

avenir suisse

avenir spezial – November 2022

Editorial

Peter Grünenfelder, Direktor Avenir Suisse

Es gibt Wiedergänger in der Politik: Ideen, die wiederkehrend aus der Mottenkiste hervorkommen, obwohl ihre Untauglichkeit längst erwiesen ist. Andererseits gibt es kluge Vorschläge für Reformen, die an den immergleichen Widerständen scheitern. Beide Kategorien beschäftigen Avenir Suisse in dieser Publikation: die Zombies in der politischen Diskussion, aber auch die liberalen Wunschkiner.

Schwer haben es hierzulande vor allem Vorschläge, die auf den Markt setzen: Ob Klimakrise, explodierende Kosten im Gesundheitswesen oder Fachkräftemangel – stets hofft man auf die lenkende Hand des Staats. Selbst wenn dieser versagt – wie jüngst in der Energiekrise – wird der Markt dafür verantwortlich gemacht. Reflexartig sucht die Politik dann das Heil in noch mehr Staat und setzt so eine Abwärtsspirale in Gang. An deren Ende droht nicht nur eine wackelige Versorgung mit Strom, sondern auch ein Stocken der Energiewende.

Demgegenüber sind hohe Preise – und damit hohe Gewinne – grundsätzlich verdächtig. Das hat sich exemplarisch in der Pandemie gezeigt, als innovative Pharmafirmen nicht nur dem Covid-Virus den Garaus machten, sondern damit auch Geld verdienten. Hätten sie ihre riskanten Investitionen auch getätigt ohne Aussicht auf hohe Gewinne? Erträge notabene, die Basis sind für weitere Forschungsarbeit – etwa für die Krebsbehandlung.

Je grösser der Leidensdruck in der Bevölkerung, desto irrationaler werden die Reformvorschläge der Politik: Geht der Altersvorsorge das Geld aus, soll die Nationalbank mit ihren scheinbar unendlich sprudelnden Gewinnen einspringen. Solange die Entwicklung an den Devisen- und Wertpapiermärkten erfreulich war, schien die Idee selbst manchen Ökonomen verlockend. Inzwischen hat der finanzpolitische Wind gedreht, jetzt muss die Nationalbank Verluste hinnehmen. Es zeigt sich: Sie ist kein Goldesel, sondern benötigt das Kapital für ihre Arbeit wie der Bäcker das Mehl.

Genauso wie sich die Forderung nach einem Nationalfonds bald in Luft auflösen dürfte, haben sich auch Überbrückungsleistungen (ÜL) für ältere Arbeitslose als Strohfeuer entpuppt: Die Reform wurde zwar wider besseren Wissens durchs Parlament geboxt. Geschadet hat sie glücklicherweise wenig: Nur rund 200 Personen haben von Mai 2021 bis Juni 2022 entsprechende Leistungen erhalten: Der Markt fragt Arbeitskräfte nach – egal ob Mann oder Frau, ob jung oder alt. Ausländische Fachkräfte werden inzwischen nicht mehr gefürchtet, sondern händeringend angeworben. Es ist Zeit, illiberale Reformvorschläge ein für allemal zu begraben.

Kantonalbanken: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt – Samuel Rutz, Laurenz Grabher	3
Elektrisieren statt verbummeln – Mario Bonato, Patrick Dümmler	5
Lückenhafte Volksrechte – Lukas Schmid, Eveline Hutter	7
Obszöne Profite – Patrick Leisibach	9
Die Spezialisierung von Spitälern vorantreiben – Sonia Estevez, Jérôme Cosandey	12
Wie sich die Kantone bei der Aufgabenteilung selbst im Weg stehen – Lukas Rühli	13
Ein Lifting für die Altersvorsorge – Diego Taboada, Jérôme Cosandey	17
Klimacub auf Mitglieidersuche – Mario Bonato, Patrick Dümmler	18
Staatsfonds: Bilanz-Alchemie der simplen Art – Jürg Müller	20
(Über-)Brücke ins Nirgendwo – Marco Salvi	23

Kantonalbanken: Die nächste Finanzkrise kommt bestimmt

Zum Vergessen. Staatsgarantien und Steuervergünstigungen für Kantonalbanken gehören abgeschafft.

Samuel Rutz, Laurenz Grabher

Die Kantonalbanken sind mit der Wirtschaftsgeschichte der Schweiz eng verbunden. Sie nahmen insbesondere in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts eine wichtige Funktion im damals noch wenig entwickelten helvetischen Finanzsystem wahr und schlossen etwa regionale Kreditlücken für Handwerk und Landwirtschaft. Inzwischen verfügt die Schweiz jedoch über ein hoch entwickeltes, primär von privaten Instituten geprägtes Finanzsystem: So sind in der Schweiz heute gemäss der Schweizerischen Nationalbank (SNB) rund 240 Banken mit über 2700 Geschäftsstellen tätig.

Dies hat jedoch nicht zu einem Rückzug der Kantonalbanken aus dem Finanzsektor geführt. Im Gegenteil, aufgrund der durch die Digitalisierung geschaffenen Möglichkeiten fischen die Kantonalbanken zusehends auch in ausserkantonalem Wasser¹ und expandieren teilweise aus dem traditionellen Hypothekengeschäft in neue Geschäftszweige wie dem Private Banking². Dies wirft ordnungspolitische Fragen auf, ist aber auch insofern problematisch, als dass viele Kantonalbanken noch immer von Relikten der Vergangenheit wie Staatsgarantien und Steuerbefreiungen profitieren.

Staatsgarantien bergen erhebliche Risiken für den Steuerzahler

Heute sind in der Schweiz 24 Kantonalbanken tätig, von denen aktuell noch 21 über eine Staatsgarantie verfügen; einzig die Kantone Bern, Genf und Waadt gewähren ihren Kantonalbanken seit einigen Jahren keine Staatsgarantie mehr. Kommt es bei einer Kantonalbank mit Staatsgarantie zum Konkurs, muss der entsprechende Kanton für alle nach der Verwertung der Aktiven noch offenen Schulden geradestehen. Die Staatsgarantie stellt für die meisten Kantone somit die grösste Eventualverbindlichkeit dar, können sich doch Haftungsverpflichtungen ergeben, die sich im Extremfall auf ein Mehrfaches ihrer jährlichen Ausgaben belaufen (vgl. Abbildung 1). Zur Illustration: Würde die Appenzeller Kantonalbank z.B. eine Einbusse von 20% auf ihren Vermögenswerten erleiden, müsste

der Kanton theoretisch beinahe 5 Jahre auf jegliche Ausgaben verzichten, um seiner Haftungsverpflichtung nachzukommen.

Risiken für die Finanzindustrie bestehen heute gemäss dem Finma-Risikomonitor 2021³ etwa aufgrund des Tiefzinsumfelds, von Cyberangriffen oder auch des erschwerten grenzüberschreitenden Marktzugangs. Gleichzeitig wird in jüngerer Zeit wieder vermehrt auf mögliche Korrekturen am Immobilien- und Hypothekarmarkt hingewiesen.⁴

Was eine grössere Immobilienkrise für die traditionell stark im Hypothekengeschäft engagierten Kantonalbanken bedeuten kann, mussten in den 1990er Jahren verschiedene Kantone schmerzhaft erfahren: Die Berner Kantonalbank (BEKB) etwa musste damals faule Kredite im Umfang von 6,5 Mrd. Fr. in eine Auffanggesellschaft – eine sogenannte «Bad Bank» – ausgliedern. Deren Tätigkeit endete 2002 mit einem Gesamtverlust von 2,6 Mrd. Fr., wobei der Kanton rund 1,5 Mrd. Fr. über die Staatsgarantie decken musste. Als Folge dieses Debakels wurde die Staatsgarantie für die BEKB im Kanton Bern abgeschafft.

Auch in den Kantonen Genf und Waadt wurde die Staatsgarantie aufgehoben, nachdem die entsprechenden Kantonalbanken staatliche Hilfe in Anspruch nehmen mussten. Nicht gerettet werden konnten hingegen die Solothurner und Appenzell-Ausserrho-dische Kantonalbank, weil dies die finanziellen Möglichkeiten der entsprechenden Eigner Kantone schlicht überfordert hätte. Erstere musste an den damaligen Schweizerischen Bankverein veräussert werden, zweite übernahm die Schweizerische Bankgesellschaft.

Staatsgarantien verzerren den Wettbewerb

Neben den Haftungsrisiken der Kantone, die letztlich vom Steuerzahler zu tragen sind, haben aber Staatsgarantien auch das Potenzial, den Wettbewerb zu verzerren. So kann das Wissen darum, den Staat im Notfall als Retter im Rücken zu haben, – bewusst oder unbewusst – die Risikoneigung im Alltagsgeschäft erhöhen. Zudem stellt eine Staatsgarantie einen geldwerten Vorteil auf dem

1 Die grenzenlosen Wachstumsgelüste der Kantonalbanken | Finanz und Wirtschaft (fuw.ch). Zugriff: 14.11.2022.

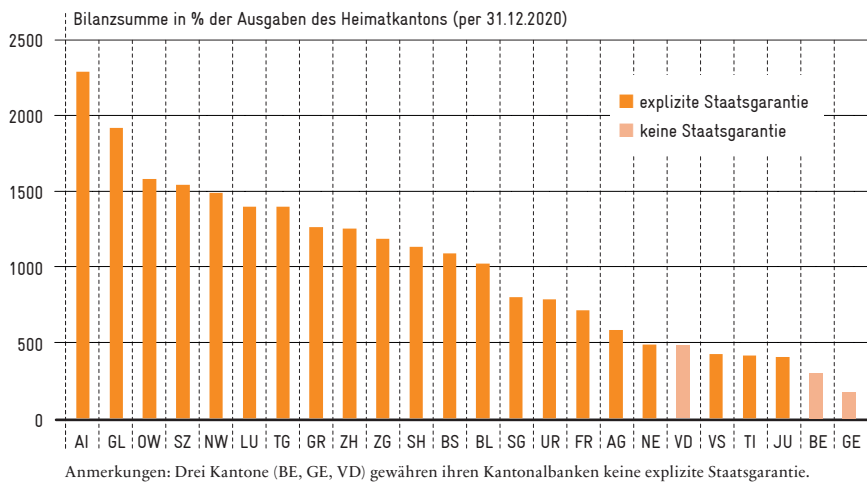
2 Kantonalbanken wollen nicht mehr nur Häuser finanzieren (nzz.ch). Zugriff: 14.11.2022.

3 Finma, Eidgenössische Finanzmarktaufsicht (2021): Finma-Risikomonitoring 2021. <https://www.finma.ch/de/-/media/finma/dokumente/dokumentencenter/myfinma/finma-publikationen/risikomonitor/20211110-finma-risikomonitor-2021.pdf?la=de>. Zugriff: 14.11.2022

4 SNB, Schweizerische Nationalbank (2021): Bericht zur Finanzstabilität 2021. Bericht zur Finanzstabilität 2021 (snb.ch). Zugriff: 14.11.2022.

Bilanzsumme im Verhältnis zu den jährlichen Kantonsausgaben

Die Staatsgarantien der Kantonalbanken bergen erhebliche Risiken für die Eigner Kantone und ihre Steuerzahler: So übersteigen die Bilanzsummen der Kantonalbanken die jährlichen Ausgaben ihrer Eigner Kantone regelmässig um ein Vielfaches.



Quelle: Verband Schweizerischer Kantonalbanken (2022), EFV (2022), Eigene Berechnungen

Kapitalmarkt dar, was sich etwa in den Ratings von Agenturen wie Standard & Poor's (S&P) spiegelt.

Die Zürcher Kantonalbank (ZKB) wurde beispielsweise 2021 von S&P mit einem «AAA»-Rating ausgezeichnet. Dieses Rating berücksichtigt jedoch unter anderem die bestehende Staatsgarantie. Das sogenannte «Stand-alone Rating» – also das Rating ohne Berücksichtigung der Staatsgarantie – wird hingegen um drei Stufen tiefer mit «aa» eingeschätzt. In diesem Sinn kann eine Staatsgarantie eine (indirekte) staatliche Subvention darstellen, die den Wettbewerb verzerrt. Nur falls für die Staatsgarantie eine risikogerechte Abgeltung verlangt wird (ähnlich einer Versicherungsprämie), sind keine wettbewerbsverzerrenden Effekte zu befürchten. Solche Überlegungen scheinen jedoch nur in den Kantonen Glarus und Zürich eine Rolle bei der Abgeltung für die Staatsgarantie zu spielen. In den meisten anderen Kantonen wird die Abgeltung schlicht als Prozentsatz der erforderlichen Eigenmittel bestimmt, einige wenige Kantone kennen auch Modelle, in denen die anfallende Entschädigung vom Jahresgewinn abhängig gemacht wird. Gemeinsam ist diesen Abgeltungsmodellen, dass der klare Be-

zug zu den mit einer Staatsgarantie einhergehenden Vorteilen und den von den Kantonen getragenen Risiken fehlt. In den meisten Kantonen werden die Abgeltungen schlicht als willkommener finanzieller «Zustupf» zu den Kantonsfinanzen gesehen. Und noch immer gibt es mit dem Tessin auch einen Kanton, der von seiner Kantonalbank überhaupt keine Abgeltungen für die Staatsgarantie verlangt.

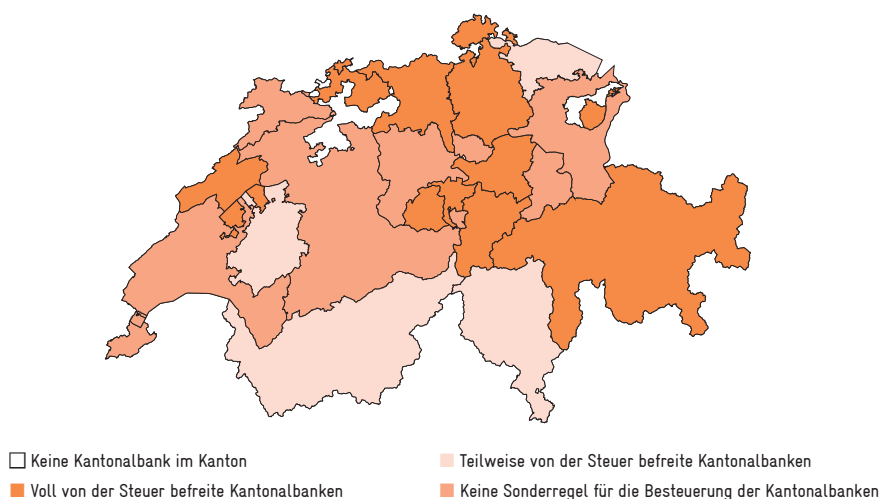
Anachronistische Steuerprivilegien für Kantonalbanken

Wettbewerbsverzerrungen bewirken aber nicht nur Staatsgarantien, sondern auch Steuerprivilegien, von denen viele Kantonalbanken noch heute profitieren. So sind aktuell 15 der 24 Kantonalbanken als öffent-

lich-rechtliche Anstalt konstituiert und somit von der direkten Bundessteuer ausgenommen. Ob Kantons- und Gemeindesteuern fällig werden, bestimmt dagegen nicht die Rechtsform, sondern das kantonale Recht. Insgesamt sind zwölf Kantonalbanken vollständig und weitere vier teilweise steuerbefreit. Nur acht Kantonalbanken zahlen regulär Steuern auf allen Ebenen und spielen somit nach denselben steuerlichen Regeln

Verbreitete Steuerprivilegien für Kantonalbanken

Noch heute sind rund die Hälfte der Kantonalbanken in der Schweiz vollständig steuerbefreit. Vier sind teilweise steuerbefreit, und nur in acht Kantonen unterliegen sie denselben steuerlichen Spielregeln wie ihre privaten Konkurrenten.



Quelle: KPMG (2018), eigene Berechnungen

wir ihre privatwirtschaftliche Konkurrenz (vgl. Abbildung 2). Dass solche Steuerprivilegien zu Wettbewerbsvorteilen führen, ist unbestritten und wurde 2014 auch vom Bundesrat festgehalten: «In der Steuerbefreiung der betreffenden Kantonalbanken kann ein gewisser Wettbewerbsvorteil gegenüber den anderen Banken erblickt werden».⁵

Privilegien lassen sich nicht rechtfertigen

Oftmals wird zur Rechtfertigung der Privilegien der Kantonalbanken darauf hingewiesen, dass diese im Gegenzug einen Leistungsauftrag zu erfüllen hätten. Die Leistungsaufträge der einzelnen Kantonalbanken unterscheiden sich jedoch stark in Umfang und Detaillierungsgrad. Auffallend oft beschränken sie sich auf interpretationsbedürftige Formulierungen wie «Die Bank fördert die wirtschaftliche und soziale Entwicklung des Kantons und befriedigt die Finanzbedürfnisse der

Bevölkerung». Ein klarer monetärer Wert der aufgrund solcher Leistungsaufträge erbrachten (Mehr-) Leistungen lässt sich auf jeden Fall nicht ermitteln. Davon, dass der Wert der den Kantonalbanken gewährten Privilegien gerade die durch die Leistungsaufträge verursachten Mehrkosten aufwiegt, kann nicht ausgegangen werden.

Anzustreben wäre deshalb eine möglichst wettbewerbsneutrale Lösung. Der «sauberste» Weg zur Erreichung dieses Ziels würde darin bestehen, einerseits jegliche Privilegien für die Kantonalbanken abzuschaffen, eine Forderung, die auch regelmässig von der OECD und der EU erhoben wird. Andererseits sollten diejenigen Finanzdienstleistungen, die der Staat der Bevölkerung gerne zur Verfügung stellen würde, jedoch nicht oder nicht in der gewünschten Qualität vom Markt bereitgestellt werden, identifiziert und in einem Leistungsauftrag schriftlich festgehalten werden. Um einen möglichst sparsamen Umgang mit öffentlichen Mitteln sicherzustellen, wäre der Leistungsauftrag sodann auszuschreiben und an jene Institutionen zu vergeben, die ihn am kostengünstigsten erbringen können.

5 Stellungnahme des Bundesrates vom 19.11.2014 auf die Interpellation «Kantonalbanken. Besteuerungsunterschiede aufgrund der Rechtsform» (14.3931).

Elektrisieren statt verbummeln

Vergessen gegangen. Eine Reform der Strompolitik könnte das Risiko einer Mangellage reduzieren.

Mario Bonato, Patrick Dümmler

Strommangellage in der Schweiz? Tagelange, grossflächige Stromausfälle kennt man hierzulande höchstens aus Filmen oder dem Ausland. Doch dies könnte sich nun ändern. Im Extremszenario sässen Schweizer Haushalte bis zu zwanzig Tage im Dunkeln, und dies ausgerechnet im Winter, wenn man besonders auf Licht und Wärme angewiesen ist.⁶ Denn ohne Stromversorgung fallen nicht nur die LED-Leuchte, sondern auch die mit öffentlichen Geldern zu Tausenden installierten Wärmepumpen aus.

Nicht von ungefähr erachtet das Bundesamt für Bevölkerungsschutz (Babs) eine Strommangellage als grösstes Risiko für die Schweiz – dies gar vor einer Pandemie.⁷ Vom Schadensausmass käme laut dieser Analyse nur ein bewaffneter Konflikt teurer zu stehen. Der drohende Strommangel hat sich durch den russischen Aggressionskrieg zusätzlich akzentuiert, die Ausgangslage war aber bereits davor ernst. So rief der Bundesrat schon im Herbst 2021 rund 30 000 Unternehmen dazu auf, sich auf eine kommende Strommangellage vorzubereiten.⁸

Grosser staatlicher Abdruck

Der drohende Energieengpass wurde nicht zuletzt durch fehlende staatliche Voraussicht verursacht. Dabei ist es gerade der Staat, der den Schweizer Strommarkt stark beeinflusst. Angebotsseitig aufgrund des hohen Anteils an öffentlichem Eigentum an den dominierenden Unternehmen wie Axpo, Alpiq, BKW, CKW, Repower und EOS. Ihre direkten oder indirekten Aktionäre sind mehrheitlich öffentliche lokale Energieversorger, Kantone und Gemeinden. Nachfrageseitig können gemäss geltendem Gesetz erst grössere Stromkunden (Jahresverbrauch von über 100 000 kWh) ihren Anbieter frei wählen, Schweizer Haushalte und Kleinbetriebe warten

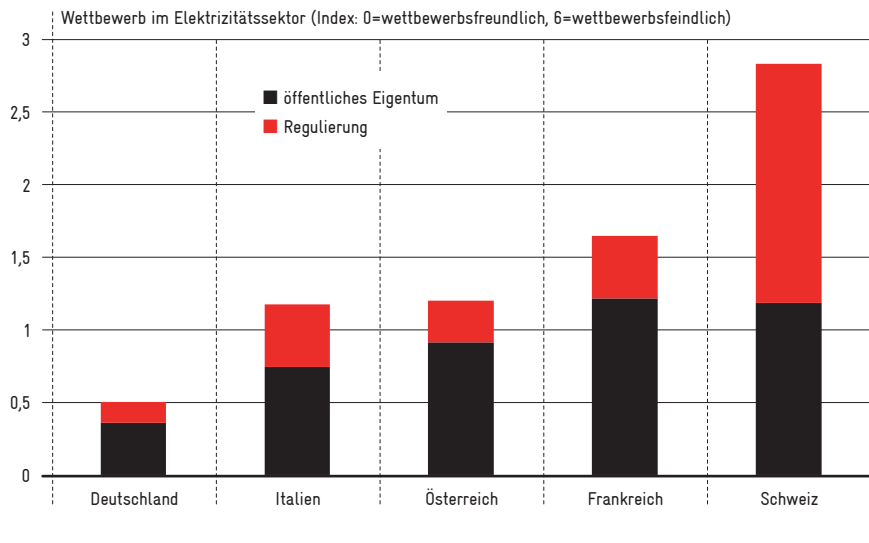
6 [https://www.elcom.admin.ch/dam/elcom/de/dokumente/2021/studiestromversorgungssicherheitschweiz2025.pdf.download.pdf/Studie Stromversorgungssicherheit Schweiz 2025.pdf](https://www.elcom.admin.ch/dam/elcom/de/dokumente/2021/studiestromversorgungssicherheitschweiz2025.pdf.download.pdf/Studie%20Stromversorgungssicherheit%20Schweiz%202025.pdf). Zugriff: 14.11.2022.

7 https://www.babs.admin.ch/content/babs-internet/de/aufgabenbabs/gefahrdrisiken/natgefahrdanalyse/_jcr_content/contentPar/tabs/items/fachunterlagen/tabPar/downloadlist/downloadItems/109_1604480153059.download/KNSRisikobericht2020-de.pdf. Zugriff: 14.11.2022.

8 <https://www.nzz.ch/schweiz/strommangel-so-bereiten-sich-die-firmen-vor-ld.1664814> Zugriff: 14.11.2022.

Wettbewerbsähnliche Strukturen in der Schweizer Elektrizitätsbranche

Gemäss Umfragewerte der OECD herrscht im Schweizer Stromsektor verglichen mit den Nachbarländern mit Abstand das wettbewerbsfeindlichste Umfeld.



Quelle: OECD (2018)

seit 2014 auf die versprochene Liberalisierung. Damit beziehen 99% der Anschlüsse in der Schweiz ihren Strom zwangsweise vom lokalen Monopolisten.

Wasserkraft von «Alpen-Opec» blockiert

Nicht nur die Sicherstellung der Stromversorgung, sondern auch die Energiewende wird trotz üppig fliessender Subventionen verschlafen. Dabei lägen die Schweizer Trümpfe im europäischen Vergleich weder bei der Solar- noch bei der Windenergie, sondern in der Wasserkraft. Investitionen in Staudämme sind wirtschaftlich aber offenbar wenig attraktiv. Eine Ursache ist der seit über hundert Jahren erhobene Wasserzins.⁸ Der damit aufgebürdete Kostenblock macht bis zu einem Drittel der Produktionsausgaben aus.

Doch statt einer grundlegenden Reform, um die Wasserkraft kompetitiver zu machen, wurde die rechtliche Grundlage auf Druck der Bergkantone nicht nur verlängert, der Abgabesatz wurde sogar stetig erhöht. Inzwischen fließen jährlich rund 550 Mio. Fr. in Form von Wasserzinsen an die Standortkantone und -gemeinden. Unabhängig davon, ob effektiv Strom produziert wird und zu welchem Preis dieser auf dem Markt verkauft werden kann. Die schweizerische Energiepolitik wird durch die Regionalpolitik in Geiselschaft genommen. Denn selbstredend sorgte die sogenannte «Alpen-Opec» auch dafür, dass die Einnahmen bei Festlegung des nationalen Finanzausgleichs nicht berücksichtigt werden – man rechnet sich also künstlich arm, um mehr aus dem nationalen Finanzausgleich zu erhalten.

Wettbewerbsfeindliche

Rahmenbedingungen

Versorgungssicherheit? Energiewende? – Beides scheint zweitrangig zu sein, wenn es darum geht, Geld für die eigene Region abzuholen. Damit nicht genug: Die Rentabilität der Wasserkraft wird durch Vorschriften über die Restwassermengen zusätzlich geschmälert. Dies vermindert die Menge des turbinierbaren Wassers – was die Höhe des Wasserzinses allerdings nicht verändert.⁹ Die Rahmenbedingungen des Schweizer Strommarktes sind wettbewerbsfeindlich, die Dynamik ist gering und Innovationen haben es schwer, sich durchzusetzen. Dabei bräuchten wir gerade jetzt mehr Ideen, um die Herausforderungen zu meistern.

Status quo führt in die Dunkelheit

Die Wahrscheinlichkeit einer Strommangellage spitzt sich aufgrund des fehlenden Strommarktabkommens mit der EU weiter zu. Die Energiepolitik ist durch den einseitigen Verhandlungsabbruch der Schweiz über ein institutionelles Rahmenabkommen (InstA) zum Kollateralschaden geworden.

So wurde die Schweiz erstens von den meisten technischen Koordinations- und Fachgremien ausgeschlossen. Die Abstimmung mit den europäischen Partnern ist deshalb schwieriger geworden – dabei ist die Schweiz mit 41 Grenzkoppelstellen das physikalisch in Europa am besten integrierte Land. Allein der politische Wille fehlt, sich gegenseitig vertraglich anzunähern.

In der Folge belasten bereits heute ungeplante grenzüberschreitende Stromflüsse das Schweizer Stromnetz. Handeln beispielsweise Deutschland und Frankreich Strom, fliesst ein Teil davon durch die Schweiz. Denn der physikalisch bedingte Weg des Stroms hält sich nicht an die theoretische, im Handel vereinbarten Route. Diese unerwarteten Stromflüsse machen jeweils sofortige Eingriffe des Übertragungsnetzbetreibers Swissgrid notwendig. Ohne diese wäre das Netz in der Schweiz nicht mehr stabil, Blackouts wären die Folge. Ob es auch in Zukunft gelingt, die Netzstabilität jederzeit aufrechtzuerhalten,

⁸ <https://www.avenir-suisse.ch/publication/konzessionen-bei-den-konzessionen/>. Zugriff: 14.11.2022.

⁹ <https://www.avenir-suisse.ch/stromwirtschaft-ziel-versorgungssicherheit-wenn-die-politik-den-stecker-zieht/>. Zugriff: 14.11.2022.

ten, ist offen, die Anforderungen steigen kontinuierlich. Kurzfristig gilt es deshalb, solche ungeplanten Stromflüsse durch die Schweiz durch bessere Absprachen und technische Vereinbarungen zu vermindern.

Mittelfristig – bis Ende 2025 – wird die Schweiz aus Sicht der EU definitiv zum Drittstaat. Bis dann müssen unsere Nachbarländer mindestens 70% ihrer Grenzkapazitäten für den Stromaustausch mit anderen EU-Ländern reservieren. Dies können sie nur einhalten, indem sie die Übertragungskapazität in die Schweiz beschränken.^{|10} Insgesamt kann so mehr als dreimal weniger importiert und mehr als viermal weniger exportiert werden als heute. Unser Marktzugang ist damit stark eingeschränkt, und die Netzbetriebssicherheit gefährdet.^{|11}

Vergessene Hausaufgaben

Die Liste der Schweizer Hausaufgaben im Energiebereich ist herausfordernd:

- Erstens muss schnellstmöglich die Stromproduktion im Inland ausgebaut werden. Der volkswirtschaftlich teure, aber notwendig gewordene höhere Selbstversorgungsgrad muss

gesteigert werden, insbesondere im Hinblick auf das Winterhalbjahr. Dies bedingt die Priorisierung des Zubaus vor anderen Zielen.

- Zweitens braucht der Markt mehr Dynamik und Innovationen. Dazu gehört eine stufenweise Privatisierung der Stromkonzerne – verteilt über einen Zeitraum von z.B. zehn Jahren. Ausserdem ist der Markt vollständig zu öffnen, dies würde es neuen Akteuren mit ihren Lösungsansätzen ermöglichen, einzusteigen.
- Drittens muss die Schweiz ihre Beziehungen zur EU wieder verbessern. Aus Sicht des Stromsektors ist das kurzfristige Ziel der Abschluss eines technischen Abkommens zur Stabilisierung unseres Netzes und zur Nicht-Anwendung der Grenzkapazitätsklausel auf die Schweiz. Mittelfristig steht die Unterschrift unter ein ausgewogenes Stromabkommen auf der Agenda, um die gleichberechtigte Teilnahme am EU-Binnenmarkt zu ermöglichen.

Die Schweizer Politik braucht im Strommarkt ihren «Mond-Moment». Versorgungssicherheit und Innovationen sind sicherzustellen «not because they are easy, but because they are hard, because that goal will serve to organize and measure the best of our energies and skills, because that challenge is one that we are willing to accept, one we are unwilling to postpone, and one which we intend to win». (Präsident John F. Kennedy an der Rice University am 12. September 1962).

10 <https://www.bfe.admin.ch/bfe/de/home/versorgung/stromversorgung/stromversorgungssicherheit.html>. Zugriff: 14.11.2022.

11 <https://www.avenir-suisse.ch/stromwirtschaft-ziel-versorgungssicherheit-wenn-die-politik-den-stecker-zieht/>. Zugriff: 14.11.2022.

Lückenhafte Volksrechte

Vergessen gegangen. Für ein fakultatives Finanzreferendum auf Bundesebene

Lukas Schmid, Eveline Hutter

In der Schweiz sind Instrumente der direkten Demokratie wie Volksinitiative und Referendum auf allen Staatsebenen stark verankert. Im internationalen Vergleich ist ihre Bedeutung unerreicht. So entfielen von den weltweiten Referenden auf nationaler Ebene zwischen 1980 und 2020 rund 30 Prozent auf die Schweiz, obwohl das Instrument weltweit an Bedeutung gewonnen hat^{|12}.

Die Bürger zahlen, das Parlament bestimmt

Im Arsenal der Volksrechte klafft auf Bundesebene dennoch eine Lücke, die es zu schliessen gilt. Im Gegensatz zu Kantonen und

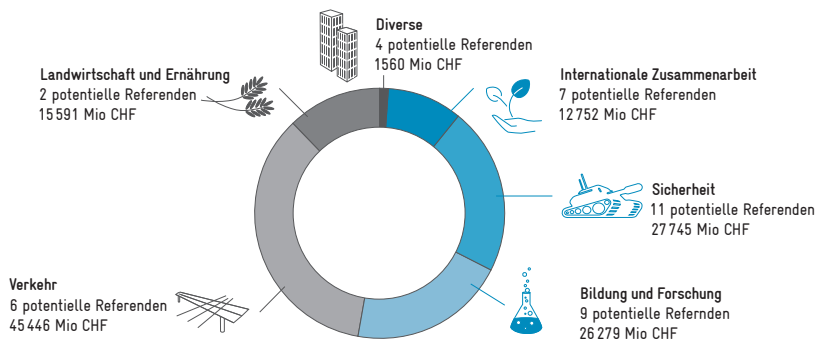
Gemeinden hat der Bund bisher auf die Einführung eines (fakultativen) Finanzreferendums verzichtet. Seit dieses vor 15 Jahren letztmals im Parlament diskutiert und schliesslich abgelehnt worden ist, wird das Anliegen weitgehend ignoriert. Neue Anläufe – zuletzt 2018 – werden jeweils im Keim erstickt, indem Vorstössen im Parlament erst gar nicht Folge geleistet wird.

Dieses Verhalten nährt den Verdacht, dass der institutionelle Mangel der Politik gelegen kommt – zumal aus demokratiepolitischer Warte nichts gegen eine stärkere Mitsprache der Bürger in finanzpolitischen Belangen spricht. So würde kaum jemand die Le-

12 Matsusaka, John G. (2017): Public policy and the initiative and referendum: a survey with some new evidence. In: Public Choice, 174, S. 107–143

Verkehr, Bildung und Sicherheit im Fokus eines Finanzreferendums

Würde die Schwelle für ein fakultatives Finanzreferendum bei 500 (100) Mio. Franken für einmalige (wiederkehrende) Ausgaben angesetzt, hätte dieses in der 50. Legislaturperiode (2015–19) bis zu 39 Mal und für eine Gesamtsumme von 130 Mrd. Franken ergriffen werden können.



Anmerkungen: Die Beiträge berechnen sich aus den Verpflichtungskrediten und Zahlungsrahmen, die dem Parlament via Sonderbotschaft vorgelegt wurden und 500/100 Mio. CHF (einmalig/wiederkehrender Charakter) übersteigen. Teilweise wurden sie über die 50. Legislatur hinaus gesprochen, in der der Bund insgesamt 277 Mrd. ausgab. Die Kategorie «Diverse» beinhaltet die Bereiche institutionelle und finanzielle Voraussetzungen, Kultur und Freizeit, Gesundheit, Soziale Wohlfahrt, Umwelt und Raumordnung, Wirtschaft sowie Finanzen und Steuern.

Quelle: Parlamentsbibliothek

gitimität des Instruments auf kantonaler und lokaler Ebene bestreiten. Es entspricht im Gegenteil der politischen Kultur in der Schweiz, dass sich beispielsweise die Bündner zum Kantonsbeitrag an olympische Winterspiele äussern können oder dass die Aufstockung des Beitrags an den Ausbau des Genfer S-Bahnnetzes die Volkshürde nehmen musste.

Prävention gegen Ausgabenexzesse

In vergangenen Debatten hiess es oft, das Instrument sei in der Praxis aufgrund der höheren Transferausgaben des Bundes ungeeignet. Tatsächlich könnte man den Aufgabenschwerpunkt des Bundes eher im sozialstaatlichen Bereich als bei der Bereitstellung öffentlicher Konsum- und Investitionsgüter verorten. Dieser Grundsatz wird allerdings auf vielfältige Weise durchbrochen. Mit Blick auf klassische öffentliche Güter verfügt der Bund etwa über Kompetenzen in der Aussen-, Umwelt-, Verteidigungs- oder Verkehrspolitik.

Ein Blick auf die Wunschzettel der politischen Interessvertreter zeigt, dass sich in allen Aufgabenfeldern erheblicher «Bedarf» an zusätzlichen Investitionen finden lässt. Am stärksten vermutlich beim Klimaschutz, wo dank grossangelegter Konjunkturprogramme à la «Green New Deal» nicht nur dem Klimawandel, sondern auch dem Markt Einhalt geboten werden soll. Angesichts des parteipolitischen Aktivismus wäre es wünschenswert, grössere Weichenstellungen dem Souverän vorzulegen.

Mit der Schuldenbremse verfügt der Bund zwar bereits über ein effektives Disziplinierungsinstrument gegen eine Übernutzung staatlicher Ressourcen. Der Zweckmässigkeit eines

Finanzreferendums tut dies jedoch keinen Abbruch. Es wäre vielmehr ein komplementäres Instrument: Während die Schuldenbremse ein quantitatives Ausgabenlimit setzt und damit die institutionelle Asymmetrie zwischen Einnahmen- und Ausgabenbeschlüsse adressiert, ermöglicht das Finanzreferendum die qualitative Mitsprache zu konkreten Geschäften. Anders ausgedrückt: Steuererhöhungen brauchen die Zustimmung von Volk und Ständen, während Ausgabenaufstockungen per einfacher parlamentarischer Mehrheit möglich sind.

Breite Anwendung, hohe Kreditlimiten

Wie sähe ein solches Instrument auf Bundesebene idealerweise aus? Erstens sollte das Referendum nicht nur gegen

Verpflichtungskredite, sondern auch gegen Zahlungsrahmen (vgl. Box) ergriffen werden können. Das war ein Manko der vor 15 Jahren diskutierten Vorlage, die das fakultative Referendum nur für Verpflichtungskredite vorsah. Damit wären gewichtige Ausgaben etwa im Bildungs- oder Agrarbereich, die in der Regel per Zahlungsrahmen finanziert werden, vom Referendumsdruck ausgenommen gewesen.

Finanzbeschlüsse auf Bundesebene

Mit Annahme des Voranschlags beschliesst das Parlament jährlich das Budget des Bundes. Die hier skizzierte Referendumsmöglichkeit würde mit Verpflichtungskredit und Zahlungsrahmen Finanzbeschlüsse mehrjähriger Natur betreffen, die dem Parlament einzeln vorgelegt werden. Verpflichtungskredite betreffen oft Bau- und Beschaffungsvorhaben (z.B.

FINANZBESCHLÜSSE AUF BUNDESEBENE

Mit Annahme des Voranschlags beschliesst das Parlament jährlich das Budget des Bundes. Die hier skizzierte Referendumsmöglichkeit würde mit Verpflichtungskredit und Zahlungsrahmen Finanzbeschlüsse mehrjähriger Natur betreffen, die dem Parlament einzeln vorgelegt werden. Verpflichtungskredite betreffen oft Bau- und Beschaffungsvorhaben (z.B. für die Armee), aber auch Bürgschaften und Beiträge an internationale Zusammenarbeit. Zahlungsrahmen definieren Höchstbeträge, für welche die jährlichen Kredite mit dem Voranschlag bestätigt werden. Sie werden oft für Ausgaben im Bildungs-, Verkehrs- oder Agrarbereich gesprochen.

für die Armee), aber auch Bürgschaften und Beiträge an die internationale Zusammenarbeit. Zahlungsrahmen definieren Höchstbeträge, für welche die jährlichen Kredite mit dem Voranschlag bestätigt werden. Sie werden oft für Ausgaben im Bildungs-, Verkehrs- oder Agrarbereich gesprochen.

Zweitens wäre das fakultative Finanzreferendum namentlich als Kontrollmittel für kostenintensive Geschäfte sinnvoll. Die Kreditlimiten sollten also nicht zu tief angesetzt sein, um den Gesetzgebungsprozess mit der doppelten Möglichkeit von Gesetzes- und Finanzreferendum nicht zu stark zu verlangsamen. Denkbar wäre eine Schwelle ab 500 Mio. Fr. für einmalige und 100 Mio. Fr. für wiederkehrende Finanzbeschlüsse.

In der 50. Legislaturperiode (2015–2019) wären so 39 Beschlüsse mit Ausgaben im Umfang von rund 130 Mrd. Franken referendumsfähig gewesen (vgl. Abbildung). Es ist davon auszugehen, dass nur gegen einen geringen Teil dieser 39 Beschlüsse tatsächlich erfolgreich das Referendum ergriffen worden wäre, denn der Prozess ist kostspielig und die politischen Akteure würden sich auf erfolgsversprechende Anliegen konzentrie-

ren. In der genannten Legislaturperiode wäre das Referendum möglicherweise gegen den Beitrag an die Entwicklungshilfe ergriffen worden, dessen Kürzung im Parlament nur knapp scheiterte. Erhöhte Erfolgchancen auf ein Volksveto hätten sich Referendumsführer auch bei der Aufstockung des Rüstungsprogramms («Duro-Sanierung») ausrechnen können.

Insgesamt wären aber zahlreiche Aufgabengebiete von der Referendumsfähigkeit einzelner Finanzbeschlüsse betroffen. Während die genannten Geschäfte tendenziell dem Interessensbereich eines bestimmten politischen Lagers zugeordnet werden können, präsentiert sich die Ausgangslage bei Beschlüssen in den Bereichen «Bildung und Forschung» oder «Verkehr» ausgeglichener.

Das fakultative Finanzreferendum auf Bundesebene würde die institutionellen Rahmenbedingungen stärken, ohne Interessen einseitig zu tangieren. Man darf allerdings bezweifeln, ob das reicht, die Bedenken der Bundespolitiker gegen eine Ausweitung des Volksvetos zu zerstreuen.

Obszöne Profite?

Zum Vergessen. 10 Gründe, warum sich eine Sondersteuer auf Kriegs- oder Krisengewinne als Büchse der Pandora erweisen könnte.

Patrick Leisibach

Auf den ersten Blick scheint die Forderung plausibel: Unternehmen, die als Folge einer Krise «zufällig» hohe Gewinne erzielen, sollen mit einer Sondersteuer belegt werden. Ein Teil der «übermässigen» eingenommenen Gewinne könnte dadurch wieder an die Gesellschaft zurückfliessen. Die Idee einer befristeten «Krisensteuer» wurde zuletzt während der Coronakrise aufgeworfen und infolge Russlands Krieg gegen die Ukraine als «Kriegsgewinnsteuer» neu lanciert.

Während der Pandemie gerieten profitable Tech- und Pharma-Unternehmen ins Visier der Politik. Wer von der Coronakrise profitiert(e), hätte durch eine Sondersteuer die staatlichen Corona-Stützungsmaßnahmen mitfinanzieren sollen. Beim Ukraine-Krieg zielen die Forderungen auf Ölkonzerne und Rohstoffhändler, die von steigenden Rohstoffpreisen profitieren. Die Gewinne sollen vom Staat teilweise abgeschöpft werden. Inzwischen haben einige Länder entsprechende Steuerreformen aufgelegt oder diskutieren deren Implementierung. Die Idee einer Krisensteuer mag in der Theorie nicht nur «gerecht», sondern auch ökonomisch effizient sein. Steuern sind insbesondere dann effizient, wenn sie nur zu mi-

nimalen Ausweichreaktionen der betroffenen Individuen bzw. Unternehmen führen. Eine rückwirkende und einmalige Krisensteuer scheint diese Eigenschaft zu erfüllen. Weil die ausserordentlichen Gewinne auf vergangenen Entscheidungen basieren, können die Unternehmen der Steuer kaum ausweichen. Die mit der Steuer einhergehenden Wohlfahrtsverluste fallen deshalb gering aus. Soweit die Theorie. In der Praxis ist eine Krisensteuer aber weder effizient noch gerecht. Deshalb: Besser schnell wieder vergessen – aus mindestens 10 Gründen:

1. **Die Schweiz ist keine Bananenrepublik.** Nicht zu Unrecht rühmt sich die Schweiz gerne als ein Hort der Rechtssicherheit. Unternehmen verweisen oft auf diesen Standortvorteil. Ein gutes Steuersystem sollte berechenbar sein und keine Überraschungen bereithalten. Es liegt in der Natur der Sache, dass gerade Kapital für eine Ex-post-Besteuerung anfällig ist. Das Commitment, ex-ante vereinbarte Spielregeln während des Spiels nicht zu ändern, unterscheidet jedoch Rechtsstaaten von Bananenrepubliken. Gerade in Zeiten ungeklärter Beziehungen zur EU sollte die Schweiz darauf bedacht sein, das Vertrauen in den eigenen Standort nicht zusätzlich erodieren zu lassen. Vertrauen ist schnell zerstört – aber nur mühsam wieder aufzubauen.

2. **Einmal eingeführte Steuern bringt man kaum mehr weg.** Die Geschichte lehrt uns: Einmal eingeführte Steuern verschwinden kaum je wieder. Bestes Beispiel liefert die direkte Bundessteuer, deren Geburtsstunde im Ersten Weltkrieg – als befristete Kriegsgewinnsteuer (!) – schlug. Auch die 1944 aufgrund von Notrecht eingeführte Verrechnungssteuer sollte anfänglich nur wenige Jahre Bestand haben. Das sind indes nur zwei Beispiele aus der Geschichte der Bundessteuern, die zeigen, wie anfänglich befristete Steuern in der Regel verlängert, umbenannt, ausgedehnt und erhöht, – aber kaum je wieder abgeschafft werden.^{|13} In Krisenzeiten eingeführte (und später steuerrechtlich verankerte) Steuern führen deshalb nicht selten dazu, dass die Staatsausgaben nie mehr das Vorkrisenniveau erreichen.^{|14} Ist das Geld erst einmal da, finden sich neue Verwendungen jederzeit.
3. **Knappe Güter bleiben länger knapp.** In der Marktwirtschaft haben Preise eine wichtige Signalfunktion. Sie zeigen den Produzenten und Konsumenten, wie knapp ein Gut ist. Hohe Preise – und damit auch hohe Gewinne – setzen Anreize, das Angebot durch zusätzliche Produktion auszuweiten. Neue Anbieter drängen auf den Markt. Gleichzeitig sorgen hohe Preise für einen sparsamen Umgang mit dem Gut. Zu Beginn der Pandemie waren Masken oder Desinfektionsmittel plötzlich knapp, was die Preise in die Höhe trieb und Herstellern (wie auch findigen Importeuren) hohe Gewinne bescherte. Im Verlaufe der Pandemie entspannte sich die Knappheit, die Preise für die jeweiligen Produkte sanken. Eine Besteuerung der Krisengewinne reduziert die Anreize, das Angebot stark nachgefragter Güter auszuweiten. Als Folge bleiben knappe Güter länger knapp. Mit allenfalls tödlichen Folgen.
4. **Fortschritt wird gebremst.** Ohne Aussicht auf hohe Gewinne würden viele riskante Investitionen gar nie getätigt. So wurden (und werden) weltweit Hunderte Corona-Impfstoffprojekte vorangetrieben.^{|15} Nur die allerwenigsten sind erfolgreich. Die Mehrheit bleibt auf hohen Kosten sitzen. Doch wer investiert in neue Technologien, wenn der Staat allfällige Gewinne sozialisiert, Risiken und Verluste jedoch allein bei den Unternehmern liegen? Vorübergehend hohe Gewinne sind das notwendige Pendant zu den hohen Investitionsausgaben, die sich damit amortisieren lassen. Eine Steuer – aber auch die Aussetzung des Patent-

schutzes für Corona-Impfstoffe und andere Innovationen – hemmt Ausgaben in Forschung und Entwicklung. Wer massgeblich zur Überwindung einer Krise beitragen kann, sollte daran nicht vom Staat gehindert werden.^{|16}

5. **Abgrenzungsprobleme I – oder warum auch «Schach-Influencerinnen» besteuert werden sollten.** Eine Krisensteuer bedarf einer Definition, welche Branchen und Unternehmen zu den Krisengewinnern zählen. Im Grunde reduziert sich diese Definition auf ein Urteil, was moralisch «gute» und was «böse» Gewinne sind. Zu Letzteren zählen gemäss Sondersteuer-Befürwortern die grossen Mineralölkonzerne. Sie machen es sich damit zu einfach. Als Folge des Ukraine-Krieges steigt die bereits hohe Nachfrage nach erneuerbaren Energien weiter an. Wärmepumpen und Solaranlagen sind gefragt wie noch nie, die Auftragsbücher der Handwerker sind prall gefüllt. Grund genug für eine Sondersteuer? Ein anderes Beispiel: Die Pandemie bescherte dem Schachspiel einen Boom.^{|17} Online-Plattformen verzeichneten Rekordanmeldungen, Schachbretter waren teilweise ausverkauft, Influencerinnen setzten das Spiel in Turnieren publikumswirksam in Szene. Grund genug für eine Sondersteuer? Eine Definition von möglichen Krisengewinnern ist zwangsläufig willkürlich, verletzt auf marktverzerrende Weise das Gleichheitsprinzip und öffnet Lobbyismus Tür und Tor.
6. **Abgrenzungsprobleme II.** Hat man die betroffenen Unternehmen einmal bestimmt, stellt sich das Problem der Abgrenzung von «normalen» und «übermässigen» Gewinnen. Hierzu werden unterschiedliche Methoden diskutiert. Allen ist gemein, dass sie auf einer arbiträren Definition eines Referenzgewinns fussen. In der Praxis ist unmöglich feststellbar, welcher Gewinn eines Unternehmens effektiv «krisenbedingt» ist. Zieht man als Referenz vergangene Gewinne heran, so variiert die Höhe der übermässigen Profite je nach Vergleichszeitraum. Letztlich entscheidet also auch hier die politische Willkür.
7. **Gewinne sind oft nur kurzfristig.** Hohe Gewinne sind meist vorübergehender Natur. Sie verschwinden von allein, wenn sich die wirtschaftliche Situation ändert oder neue Unternehmen in den Markt eintreten. Hohe Preise auf fossile Brennstoffe machen erneuerbare Energien attraktiver, was die Gewinnmargen der Mineralölunternehmen reduziert. Langfristig hohe Gewinne deuten hingegen darauf hin, dass gewisse Unternehmen über Marktmacht verfü-

13 ESTV, Eidgenössische Steuerverwaltung (2022): Daten aus der Geschichte der Bundessteuern bis 1999.

14 Schaltegger, Christoph A. und Weder, Martin (2010): Die Bundesfinanzen im Spiegel der Geschichte. Die Volkswirtschaft, 1. Januar.

15 WHO, World Health Organization (2022): COVID-19 vaccine tracker and landscape.

16 Bütler, Monika (2022): Eine Sondersteuer auf Kriegsgewinne ist verlockend, hat aber zu viele Nebenwirkungen. NZZ am Sonntag, 12. Juni.

17 Babb, Kent (2020): The pandemic sparked interest in chess. The Queen's Gambit made it explode. The Washington Post, 27. November.



gen. Das wäre jedoch keine Rolle für die Steuerpolitik, sondern für die Wettbewerbsbehörden.

8. **Gewinne werden bereits besteuert.** Erfolgreiche Unternehmen werden im bestehenden Steuersystem bereits zur Kasse gebeten. Je höher der Gewinn, desto höher die Steuerlast. Profitable Unternehmen leisten deshalb einen – verglichen mit gewinnarmen und defizitären Unternehmen – überproportionalen Beitrag zur Staatsfinanzierung. Zudem: Unternehmensgewinne generieren in Form von Dividenden und Löhnen (progressiv besteuerte) Einkommen – und damit zusätzliche Steuer- und Sozialversicherungseinnahmen.
9. **Symmetrische Ausgestaltung verlangt Subventionen.** Wer eine Sonderbesteuerung von hohen Gewinnen fordert, müsste folgerichtig auch dafür sein, «zu tiefe» Gewinne staatlich zu kompensieren. Bei einbrechenden Ölpreisen würden dann Subventionen zugunsten der Ölkonzerne fällig. In aller Konsequenz würde dies eine Abkehr von der marktwirtschaftlichen Ordnung bedeuten, auf welcher unser Wohlstand letztlich basiert.
10. **Sind Gewinne überhaupt je «zufällig»?** Ganz grundsätzlich stellt sich die Frage, inwiefern Gewinne überhaupt je als «zufällig» und «leistungslos» angesehen werden können. Pharma-Unternehmen investieren und forschen mit Blick auf Absatzmöglichkeiten und Erfolgswahrscheinlichkei-

ten. Angesichts der Infektionskrankheiten in den vergangenen Jahrzehnten (Ebola, Sars, Zika) wurde seit längerem intensiv an Coronaviren und neuen Impfstoffen geforscht. Von «zufälligen» Pandemiegewinnen kann deshalb bei den Impfstoff-Herstellern nicht die Rede sein. Das gleiche gilt für andere Unternehmen.

Die Spezialisierung von Spitälern vorantreiben

Vergessen gegangen. Um die Versorgungsqualität zu verbessern, müssen Subventionen transparenter und kantonale Spitallisten abgeschafft werden.

Sonia Estevez, Jérôme Cosandey

Mit 276 Spitälern verfügt die Schweiz über eine aussergewöhnlich hohe Dichte an Spitalangeboten. So können 99,8% der Schweizer Bevölkerung mit dem Auto in weniger als 30 Minuten das nächstgelegene allgemeine Krankenhaus erreichen. Drei Viertel der Bevölkerung kann in der gleichen Zeitspanne sogar zwischen mehr als acht verschiedenen Spitälern wählen.

Nähe ist jedoch nicht mit Qualität gleichzusetzen. Denn wie das Sprichwort sagt: Übung macht den Meister. Viele Schweizer Spitäler bieten immer noch zu viele verschiedene Leistungen an, was ihr Spezialisierungspotenzial einschränkt. Viele Institutionen verfügen über keine ausreichende Anzahl Patienten pro Erkrankung und Standort, geschweige denn pro Chirurgen, um eine angemessene Qualität zu gewährleisten. Dieser Mangel an Spezialisierung wirkt sich auch auf die Personalsuche aus, insbesondere in Randregionen. Für angehende Spezialisten, die in dieser Branche gefragt

sind, ist der Zugang zu einer grossen Anzahl von Patienten und komplexen Fällen ein entscheidender Punkt bei der Wahl ihres Arbeitgebers. Spitäler, die nicht genügend Fälle aufweisen, werden ihre Strategie anpassen müssen, um nicht mit einem Mangel an qualifizierten Mitarbeitern konfrontiert zu werden.

Ein Trend zur Spezialisierung macht sich also bemerkbar – was entweder zu Kooperationen oder Fusionen zwischen Spitälern, in der Schliessung bestimmter Abteilungen oder gar ganzer Standorte führt.

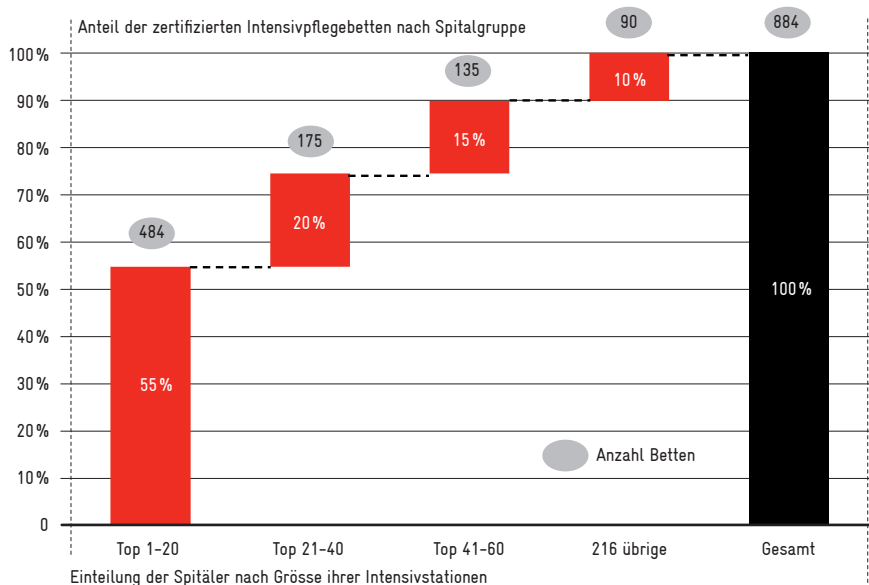
Hat die Pandemie die Karten neu gemischt?

Während der Pandemie gab es viele Stimmen, die sich gegen diesen Konsolidierungsprozess im Spitalsektor aussprachen und den Erhalt oder gar den Ausbau vieler peripherer Krankenhäuser forderten. Doch selbst wenn sich das Gesundheitssystem zur Bewältigung der Corona-Pandemie auf Hausärzte, Pflegeheime, Spitex-Organisationen und periphere Spitäler stützte, hat dies an der Notwendigkeit einer Spezialisierung nichts geändert. Die Behandlung von

schwerkranken Covid-Patienten ist eine komplexe Aufgabe, die auf spezialisierte Ärzte und Pflegepersonal angewiesen ist, die Erfahrung in der Intensivpflege haben. Doch nur 75 der 276 Akutspitäler bieten zertifizierte Betten auf Intensivstationen (IPS) an – also nur etwa jede vierte Einrichtung. Auch unter diesen 75 Spitälern mit Intensivstationen konzentriert sich das Angebot: Die 20 grössten Spitäler verfügen über mehr als die Hälfte der zertifizierten IPS-Betten (55%).

Die Covid-19-Krise hat also den Prozess der Konzentrierung und Spezialisierung im Krankenhaussektor nicht in Frage gestellt. Sie hat, im Gegenteil, ihre Notwendigkeit aufgezeigt. Allerdings bremsen politische Hemmnisse diesen Trend.

Zwanzig Spitäler bieten mehr als die Hälfte der Intensivpflegebetten an



Quelle: Schweizerische Gesellschaft für Intensivmedizin (2022)

Transparentere gemeinwirtschaftliche Leistungen

Laut Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG) können die Kantone aus regionalpolitischen Gründen Spitäler mit gemeinwirtschaftlichen Leistungen (GWL) unterstützen. Es gibt jedoch keine abschliessende Definition dessen, was als GWL betrachtet wird – und was nicht. Die Nutzung von GWL ist besonders in der Westschweiz beliebt, wo die Pro-Kopf-Beiträge zu den höchsten in der Schweiz gehören. Es ist nicht auszuschliessen, dass diese GWL manchmal dazu dienen, mangelnde Effizienz bestimmter Spitäler auszugleichen. Die gemeinwirtschaftlichen Leistungen wären eine Form der versteckten Subvention, die dem Geist des Krankenversicherungsgesetzes widerspricht. Sie würden den Wettbewerb zwischen den öffentlichen Spitälern, aber auch mit den Privatkliniken verzerren und somit die Konzentrierung des Spitalsektors bremsen.

Um solche Verzerrungen zu vermeiden und einen besseren inner- und interkantonalen Wettbewerb zu ermöglichen, muss das Verfahren zur Vergabe von GWL transparenter gestaltet werden. Dies könnte beispielsweise dadurch ermöglicht werden, dass dafür die ausdrückliche Zustimmung des Kantonsparlaments verlangt wird oder für bestimmte gemeinwirtschaftliche Leistungen Ausschreibungen durchgeführt werden.

Bessere interkantonale Durchlässigkeit

Das Kirchturmdenken in der Gesundheitspolitik spiegelt sich nicht nur in der Vergabe der GWL wider. Um effizienter arbeiten zu können, sind Spitäler, Notfalldienste oder die Fachmedizin oft auf Einzugsgebiete angewiesen, die über Kantons Grenzen hinausgehen. Die Organisation der Gesundheitsversorgung entlang kantonomer Grenzen stellt jedoch ein weiteres Hindernis für die Konzentration dar.

Eine Möglichkeit, um den überregionalen Wettbewerb zu fördern, wäre, die kantonalen Spitallisten durch einheitliche, schweizweit gültige Qualitätsstandards zu ersetzen. Spitäler, die diese Standards erfüllen, wären somit berechtigt, ihre Leistungen der Krankenkasse und dem Wohnkanton des Versicherten in Rechnung zu stellen.

Förderung eines bewährten Prozesses

Die Qualitätserwartungen der Patienten und Regulierungsbehörden, aber auch der Mangel an qualifiziertem Personal werden dazu führen, dass der Konzentrationsprozess im Spitalsektor weitergeht. Ein dualer Ansatz ist somit erforderlich: Einerseits braucht es hochspezialisierte Dienstleistungen in den Zentren und in Randregionen, andererseits ergänzende Angebote im ambulanten Bereich sowie Notfalldienste zur Stabilisierung von Patienten vor einer Überweisung zu einem Fachspezialisten. Diese Arbeitsteilung hat sich während der Pandemie weitgehend bewährt. Diese Anstrengungen sollten fortgesetzt werden.

Wie sich die Kantone bei der Aufgabenteilung selbst im Weg stehen

Vergessen gegangen. *Die Verflechtung von Aufgaben schmälert das Potenzial des Föderalismus.*

Lukas Rühli

Bei der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen klaffen die theoretischen Ideale und die politischen Realitäten weit auseinander. Dies, obwohl sich (fast) alle einig sind: Eine zu starke Verflechtung von Aufgaben- und Finanzierungskompetenzen zwischen Bund und Kantonen gefährdet die Faktoren, die für einen gut funktionierenden Föderalismus nach Schweizer Zuschnitt essenziell sind. Neben der Subsidiarität, die Bürgernähe ermöglicht und

damit die Zielgerichtetheit und Zweckmässigkeit von Investitionen fördert, sind dies:

- **Fiskalische Äquivalenz:** Deckungsgleichheit von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung – kurz: «Wer befiehlt, zahlt». Ist sie verletzt, erhöht sich die Gefahr einer suboptimalen Bereitstellung öffentlicher Güter.
- **Fiskalische Eigenverantwortung:** Die Ausgaben einer Gebietskörperschaft sollten so weit wie möglich über selbst generierte und gestaltbare Einnahmen finanziert werden. Empirische Stu-

dien weisen nach, dass zwischenstaatliche Transfers mit weniger Bedacht eingesetzt werden als eigene Steuergelder, und dass die Erhöhung von Transfers stärker ausgabentreibend wirkt als eine Zunahme der eigenen Steuerbasis.

- **Klare, übersichtliche Kompetenzzuordnung:** Ihr Fehlen ist nicht nur der Erfüllung der oben genannten Punkte abträglich, sondern begünstigt auch eine «Blaming»-Kultur: Wo den Stimmbürgern nicht mehr klar ist, wer für was verantwortlich ist, lädt das die Politiker dazu ein, bei Fehlentwicklungen die jeweils andere Staatsebene zu beschuldigen. Wirksame Staatskontrolle durch die Bürger kann nur bei klaren Verantwortlichkeiten ausgeübt werden.

Dass im Rahmen unzähliger realpolitischer Einzelprozesse, die nicht aufeinander abgestimmt sind, eine schleichende Verflechtung (oder Zentralisierung) von Kompetenzen erfolgt, erstaunt nicht unbedingt. Störend daran ist aber, dass dies meist nicht aus föderalistischen Abwägungen heraus passiert, sondern auf Eigeninteressen oder taktischem Kalkül fusst.

So hatte etwa der Zürcher Finanzdirektor Ernst Stocker Anfang 2021 angesichts möglicher bevorstehender Einnahmeausfälle der Kantone als Folge der Covidkrise vorgeschlagen, die Mehrwertsteuer temporär um einige Zehntel-Prozentpunkte zu erhöhen und die Kantone an den Mehreinnahmen zu beteiligen. Dabei ist die Mehrwertsteuer als Verbrauchssteuer schon seit jeher dem Bund zugeordnet. (Die erhöhten Ausschüttungen der SNB – auch sie nicht gerade ein Musterbeispiel föderalistischer Staatskunde – sprangen derweil finanziell in die Bresche).

Ein anderes Beispiel: Durch die Anhebung der Gewinnsteuer auf 15 % für Unternehmen, die unter das OECD-Regime fallen, generieren die Kantone – zumindest kurzfristig – Mehrerträge. Jetzt diskutiert das Parlament darüber, welchen Anteil daran die Tiefsteuerkantone an den Bund abtreten sollen. 25% (Ständerat) oder sogar 50% (Nationalrat), und vielleicht noch dazu eine Deckelung der Zusatzeinnahmen (Nationalrat)? Verhandelt wird hier zum einen nach strategischen Gesichtspunkten – unter welchen Bedingungen hat die Reform die grösste Chance auf politische Mehrheiten? – und zum anderen schlicht nach politischen Präferenzen. Dass ein solcher Rücktransfer kantonaler Steuereinnahmen an den Bund jeglichen föderalistischen Prinzipien widerspricht und nicht im Geiste der bundesverfasslichen Bestimmungen ist, fällt da nicht weiter ins Gewicht.

Lähmende Angst vor Mehrbelastungen

An der wachsenden Verflechtung und an Zentralisierungstendenzen sind die Kantone also wesentlich mitschuldig. Sie beurteilen die Aufgabenteilung gerne aus Kostensicht, was sie

BUNDESGESETZ ÜBER DIE FINANZIERUNG UND DEN AUSBAU DER EISENBAHN-INFRASTRUKTUR (FABI)

Als Paradebeispiel für ein realpolitisches Verhalten der Kantone, das allen Idealen zuwiderläuft, taugt die Neuordnung der Kompetenzen bei der Bahninfrastruktur:

Im Rahmen der 2003 bis 2005 diskutierten Bahnreform II wurde eine Entflechtung des Bahnnetzes in ein vom Bund finanziertes Grundnetz und ein von den Kantonen finanziertes Ergänzungsnetz angestrebt. Die inhaltlich plausibelste Definition des Grundnetzes hätte eine Dezentralisierung der Kompetenzen bedeutet. Das lehnten die Kantone ab, obwohl ihnen der Bund die Kostendifferenz als zweckgebundene Transfers zur Verfügung gestellt hätte. Das Grundnetz wurde daraufhin deutlich umfassender definiert. Trotzdem scheiterte die Vorlage in der parlamentarischen Beratung an dieser Frage.

Mit Fabi (Finanzierung und Ausbau der Bahninfrastruktur) wurde 2011 ein neuer Anlauf genommen. Vom Plan einer konsequenten Entflechtung hatte man sich verabschiedet, vorgesehen war aber zumindest eine ansatzweise Entflechtung nach funktionalen Kriterien: Der Bund hätte die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der Strecken übernehmen sollen, die Kantone die Kosten für Bau, Unterhalt und Betrieb der «Publikumsanlagen» (Bahnhöfe etc.). Auch diese Massnahme scheiterte in der parlamentarischen Beratung. Stattdessen übernimmt der Bund seit 2016 die Verantwortung für das gesamte schweizerische Schienennetz, inklusive der Bahnhöfe, während die Kantone ohne formales Mitspracherecht gesamthaft eine jährliche Pauschale von 500 Millionen Franken an den Bund entrichten. Von allen Varianten schien vielen Kantonen offenbar die Position als Bittsteller ohne eigene Verantwortung am liebsten.

Schon 2014 identifizierte der Bund im (vom Parlament in Auftrag gegebenen) Bericht Fabi als eine Vorlage, bei der sowohl die Einhaltung der Subsidiarität als auch die Einhaltung der fiskalischen Äquivalenz fraglich sei. Es entbehrt nicht einer gewissen Ironie, dass die Mehrheit der Kantone ausgerechnet diese Vorlage damals als «unter dem Gesichtspunkt des Föderalismus unproblematisch» bezeichneten und sie unterstützten. Noch absurder ist, dass die Kantone das Gesetz unterdessen (im Rahmen einer weiteren Überprüfung der Aufgabenteilung) ebenfalls hinsichtlich Verletzung der fiskalischen Äquivalenz kritisieren, allerdings eine komplette Abschaffung der Kantonsbeiträge zur «Lösung» des Problems vorschlagen.



anfällig dafür macht, Kompetenzen abzugeben, wenn dies mit Vorteilen für ihren Finanzhaushalt verbunden ist.

In der Realpolitik hat sich eingebürgert, dass die Neuzuteilung einer Aufgaben- bzw. Finanzierungskompetenz haushaltsneutral erfolgen muss. Eine Neuordnung der Aufgabenteilung hat ohne die Garantie einer «ausgeglichene Globalbilanz» geringe Chancen. Von den Kantonen hört man sogar Kritik an unterschiedlichen Dynamiken (zwischen Bund und Kantonen) in der Kostenentwicklung bestehender Aufgaben. So gab ein Vertreter der Sozialdirektorenkonferenz vor einigen Jahren zum Besten: «Im Sozialbereich sind die dynamischen Bereiche den Kantonen zugeteilt worden. Die finanzielle Belastung ist (...) weiter steigend. Weitere Belastungen sind für die Kantone nicht tragbar.»

Der Ausdruck «nicht tragbar» verkennet den Kern des schweizerischen Föderalismus in fast schon bösartiger Manier: Die Kantone finanzieren ihre Leistungen – so der (zunehmend erodierende) Grundgedanke – über ihre eigenen Steuereinnahmen. Führen bestimmte Sachverhalte zu erhöhten Ausgaben oder geringeren Einnahmen, besteht die Möglichkeit, sich zu verschulden, zu sparen oder die Steuern zu erhöhen – alles demokratisch legitimiert durch die kantonale Stimmbevölkerung. Auch wenn also beispielsweise Ernst Stockers Befürchtungen doch noch eintreten würden und die Kantone in den Covid-Folgejahren starke Einbussen spürten (im Finanzjahr 2021 war davon letztlich gar nichts zu sehen) |¹⁸, kann das kein

Anlass dafür sein, die kantonalen Steuereinkünfte mit zusätzlichen Bundestransfers zu ergänzen: Ihre Steuerhoheit erlaubt den Kantonen die nötigen Reaktionen – die sie allerdings vor ihren Stimmbürgern zu rechtfertigen hätten.

Reform wird auf die lange Bank geschoben

Ein neuer Anlauf für eine systematische Entflechtung der Kompetenzen steht schon seit längerem im Raum, denn mit der Neuordnung der Aufgabenteilung und des Finanzausgleichs (NFA) im Jahr 2008 wurden Aufgaben und Finanzierungsströme weniger konsequent als geplant entflochten. Seither erhöhen die beschriebenen Prozesse die Unordnung, statt sie zu verringern.

Avenir Suisse formulierte vor fünf Jahren in der Studie «NFA 2» Vorschläge für eine konsequente Entflechtung unter dem Primat der Subsidiarität. Die wichtigsten lauteten damals:

- Berufsbildung: Rückzug des Bundes auf eine Rahmengesetzgebung, Finanzierung vollständig in die Hände der Kantone.
- Universitäten und Fachhochschulen (Finanzierung/Aufsicht) in die alleinige Verantwortung der Kantone.
- Entflechtung der Ergänzungsleistungen entweder vollständig zum Bund oder vollständig zu den Kantonen.

18 www.avenir-suisse.ch/uebervorsichtige-kantone/ Zugriff: 14.11.2022.

- Individuelle Prämienvverbilligung in die alleinige Verantwortung der Kantone.
- Trennung der Bahninfrastruktur in ein vom Bund zu unterhaltendes Grundnetz und ein von den Kantonen zu unterhaltendes Ergänzungsnetz.
- Betrieb des öffentlichen Regionalverkehrs (Bestellung, Begleichung der Kostendeckung im Betrieb) in die alleinige Kompetenz der Kantone (bisher 50/50 zwischen Bund und Kantonen aufgeteilt).
- Aufhebung der Globalbeiträge des Bundes an die Kantonsstrassen.
- Aufhebung des Kantonsanteils am Netzbeschluss des Nationalstrassennetzes.
- Kulturförderung nur durch Kantone und Gemeinden.

Diese Massnahmen wären (gestützt auf die damaligen Ausgaben) verbunden mit einer Verschiebung der Finanzierungslast im Umfang von 5 Mrd. oder 7,25 Mrd. hin zu Kantonen. Um sicherzustellen, dass der Bund seine Steuerlast im entsprechenden Umfang senkt, schlug Avenir Suisse einen automatischen Kompensationsmechanismus vor, der bei den direkten Bundessteuern ansetzt. Die genannte Lastenverschiebung käme einer Senkung der direkten Bundessteuern um etwa 19 bis 27 Prozent gleich. Wie stark die Kantone im Gegenzug ihre Steuern erhöhen würden, wäre ihnen überlassen. In diese Richtung scheint auch Ueli Mauer zu denken, reagierte er doch auf den erwähnten Vorschlag des Zürcher Finanzdirektors wie folgt: «Wir müssen eher in die Richtung gehen, dass der Bund die indirekten Steuern einzieht und die Kantone die direkten Steuern, also Einkommens- und Vermögenssteuern. Wenn schon, müsste man eine Verschiebung in diese Richtung machen.»

Zwar wurde Anfang 2020 wieder ein Projekt für die Überprüfung der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen gestartet.¹⁹ Als besonders relevante Bereiche wurden die individuellen Prämienvverbilligungen, die Ergänzungsleistungen, der regionale Personenverkehr sowie die Finanzierung und der Ausbau der Bahninfrastruktur identifiziert, also vier Bereiche, die auch Avenir Suisse 2017 nannte. Allerdings wird schon wieder die Haushaltsneutralität als «zentrale Voraussetzung» für die Aufgabenentflechtung bezeichnet und ein finanzieller Ausgleich zum Erreichen einer ausgeglichen Globalbilanz in Aussicht gestellt. Das Verweilen in diesem Status-quo-Denken wird wirklich konsequente Lösungen erschweren.

Doch ob wir überhaupt in die Nähe einer – wie auch immer gearteten – Reform kommen, ist derzeit fraglich, denn das Projekt wurde im Frühjahr 2021 unter dem Eindruck der Covidkrise mit der Begründung einer «Prioritätenverschiebung» sistiert.²⁰ In Aussicht gestellt wurde, dass sich Bund und Kan-

tone ab Mitte 2022 bis zu einem Jahr für die Entscheidung Zeit nehmen, ob und wie die Aufgabenentflechtung weitergeführt werden soll. Nachdem Europa nun von der Covid- direkt in die Ukraine-Krise gestürzt wurde, liegt die Vermutung nicht fern, dass die Reform weiterhin auf die lange Bank geschoben wird.

Das könnte sich langfristig rächen. Denn der kleinteilige Föderalismus der Schweiz bringt nicht nur Vorteile. Er bietet grosses Potenzial, doch die starke Dezentralisierung und Fragmentierung der Schweiz macht es umso wichtiger, dass diese komplexe Struktur gut organisiert ist und die Anreize im Umgang mit Steuergeldern richtig gesetzt sind. Eine ungünstige Ausgestaltung könnte dazu führen, dass die potenziellen Nachteile des Föderalismus in der statischen Betrachtung (Kleinheit, Koordinationskosten) die potenziellen Vorteile in der dynamischen Betrachtung (Wettbewerb, Entdeckungsverfahren) überwiegen.

19 www.admin.ch/gov/de/start/dokumentation/medienmitteilungen.msg-id-75644.html. Zugriff: 14.11.2022.

20 www.avenir-suisse.ch/fehlende-politische-fuehrung-im-foederalismusdossier/. Zugriff: 14.11.2022.

Ein «Lifting» für die Altersvorsorge

Vergessen gegangen. Eine Flexibilisierungskur der drei Säulen ist notwendig.

Diego Taboada, Jérôme Cosandey

In den letzten Monaten haben Reformen der Altersvorsorge die politische Agenda in Bundesbern geprägt. Die Vorlage zur Stabilisierung der ersten Säule (AHV 21) wurde im September 2022 angenommen. Parallel dazu behandelt das Parlament derzeit die Reform der zweiten Säule (BVG 21). In beiden Vorlagen konzentrierten sich die Diskussionen hauptsächlich auf die finanzielle Nachhaltigkeit dieser Sozialwerke. Ein wesentlicher Aspekt wurde in der Debatte jedoch fast völlig ausgeklammert: die mangelnde Flexibilität des Vorsorgesystems.

Wichtige gesellschaftliche Veränderungen

Die Idee einer Ehe «bis dass der Tod uns scheidet» ist für jedes zweite Paar heute überholt, und das traditionelle Familienmodell ist nicht mehr die Norm: Patchwork-Familien mit mehreren Kindern aus verschiedenen Ehen oder alleinerziehende Eltern sind immer häufiger anzutreffen. Die traditionellen Rollenbilder innerhalb einer Familie verschwinden allmählich zugunsten einer ausgewogeneren Aufgabenverteilung.

In der Arbeitswelt ist die Teilzeitarbeit auf dem Vormarsch. Während 1991 fast 50 % der Frauen und nur 8 % der Männer Teilzeit arbeiteten, sind es dreissig Jahre später fast 60 % der Frauen und 18 % der Männer mit einem reduzierten Beschäftigungspensum. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anstieg von 46 % für beide Geschlechter (vgl. Abbildung). Darüber hinaus verfolgen viele Menschen keine lineare Karriere mehr beim selben Arbeitgeber, sondern wechseln das Unternehmen, kombinieren mehrere Stellen oder arbeiten teilweise als Selbständige. Schliesslich haben sich auch die Erwartungen der Arbeitnehmenden verändert: Gesucht sind eine bessere Vereinbarkeit von Privat- und Berufsleben, mehr Autonomie bei der Organisation der Arbeit und Flexibilität in Bezug auf Arbeitsbelastung, Arbeitszeiten und — wie wir während der Pandemie beobachten konnten — den Arbeitsort.

Ein zu starres Vorsorgesystem

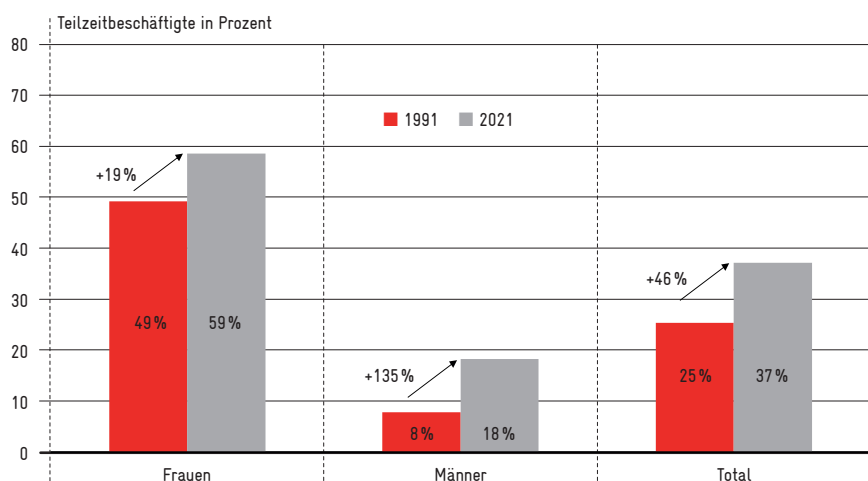
Spiegelt sich diese Vielfalt an Lebensläufen und Erwartungen im heutigen System wider? Nein, die berufliche Vorsorge ist noch in den 1980er Jahren verankert und durch eine Starrheit gekennzeichnet, die nicht mehr der gesellschaftlichen Realität entspricht.

Der Lohn ist erst ab einer bestimmten Schwelle (dem Koordinationsabzug) versichert, und zwar unabhängig vom Beschäftigungsgrad. Dies führt dazu, dass Personen, die gleichzeitig für verschiedene Arbeitgeber oder in Teilzeit arbeiten, schlechter im BVG abgesichert sind. Deshalb ist die in der BVG-Reform vorgesehene Senkung des Koordinationsabzugs zu begrüßen.

Nicht nur bei den Arbeitsformen ist mehr Flexibilisierung in der beruflichen Vorsorge nötig. Derzeit haben die Versicherten kein Mitspracherecht darüber, wie ihre Vorsorgegelder angelegt werden. Ihre Bedürfnisse, ihre Situation und ihre Präferenzen wären besser berücksichtigt, wenn man einerseits den Arbeitnehmern die Möglichkeit gäbe, die Anlagestrategie ihrer Gelder zu bestimmen, und ihnen andererseits die freie Wahl der Pensionskasse gewähren würde.

Teilzeitarbeit auf dem Vormarsch

Jede zweite Frau arbeitete 1991 Teilzeit, jedoch nur 8 % der Männer. Heute sind fast 60 % der Frauen und 18 % der Männer in einem reduzierten Arbeitspensum tätig. Dies entspricht einem durchschnittlichen Anstieg von 46 % für beide Geschlechter.



Quelle: BFS/Sake

Auch in der dritten Säule ist mehr Flexibilität notwendig

Man würde denken, dass die von Natur aus individuell angelegte dritte Säule mehr Flexibilität ermöglichte und damit unterschiedliche Lebensstile berücksichtigt. Doch Einzahlungen in die Säule 3a sind nur im jeweils laufenden Jahr möglich, und nur Personen mit einem AHV-pflichtigen Einkommen sind beitragsberechtigt. Diese Einschränkungen ergeben heute keinen Sinn mehr: Warum sollte es jemandem nicht erlaubt sein, nicht eingezahlte Beträge nachzuholen? Es ist möglich, dass Versicherte mit vorübergehenden Einkommenseinbussen konfrontiert sind, die sie daran hindern, ihre dritte Säule aufzufüllen. Beispielsweise wenn ein Elternteil nach der Geburt eines Kindes sein Arbeitspensum reduziert oder bei einer Anpassung des Beschäftigungsgrads, um eine Weiterbildung zu absolvieren oder eine selbständige Tätigkeit aufzunehmen.

Diese Personen sollten die Möglichkeit erhalten, ihre Einzahlungen nachzuholen, wenn sich ihre finanzielle Situation verbessert, genau wie es heute bei Einkäufen in die zweite Säule schon möglich ist. Eine Motion von Ständerat Erich Ettlin, die Anpassungen in diese Richtung vorschlägt, wurde im Juni 2020 vom Parlament angenommen. Es bleibt zu hoffen, dass der Bundesrat mit der Umsetzung der Vorlage schnell vorankommt.

Die Einführung von mehr Flexibilität in allen drei Säulen würde es ermöglichen, besser auf den gesellschaftlichen Wandel zu reagieren, indem den Versicherten mehr Möglichkeiten geboten werden, ihre Vorsorge nach ihren Bedürfnissen zu gestalten. Dies wäre auch ein Vertrauensbeweis für diejenigen Personen, die ihr Schicksal und ihre Altersvorsorge selbst in die Hand nehmen wollen.

Klimaclub auf Mitgliedersuche

Vergessen gegangen. Ansätze der EU und der G7 für eine «Koalition der Willigen».

Mario Bonato, Patrick Dümmler

Das Klima ist global – ob ich eine Tonne CO₂ in Bern oder Buenos Aires ausstosse, ist für die Klimawirkung gleichbedeutend. Internationale Ansätze zur Reduktion der Klimagase scheitern deshalb oft an der Trittbrettfahrerproblematik: Staaten, die nichts zum Klimaschutz beitragen und folglich keine zusätzlichen Kosten auf sich nehmen, profitieren dennoch von den Anstrengungen anderer. Zusätzlich erschwerend gibt es keine griffigen Sanktionsmöglichkeiten für Länder, die sich verweigern.

Durch den von Nobelpreisträger William D. Nordhaus entwickelten Club-Ansatz lässt sich das Problem allerdings lösen – bislang zumindest in der Theorie.^{|21} Seine Idee: Um die Emissionen von Treibhausgasen zu reduzieren und gleichzeitig eine Sanktionsmöglichkeit gegen nicht-kooperative Profiteure zu haben, gründen mehrere Länder zusammen einen Klimaclub. Er besteht aus einer Art «Koalition der Willigen» im Einsatz gegen den Klimawandel. Die Mitglieder verpflichten sich zur Einführung eines Mindestpreises für den Ausstoss von Treibhausgasen. Der Unterschied zu anderen Mechanismen besteht in einem wesentlichen Schlüsselement: Nichtmitglieder werden durch den Club bestraft.

Gefährliche Verpolitisierung des Klimoclubs...

Jüngste Bestrebungen in eine ähnliche Richtung hat die EU-Kommission vorgestellt.^{|22} Sie strebt einen «Grenzausgleichsmechanismus» – eine Art Strafzoll – an. An der Grenze sollen Treibhausgase eines jeden Importgutes berechnet und verzollt werden. Dieser Mechanismus hat jedoch Potential, ein gewaltiges Bürokratiemonster zu erschaffen. Ferner weist diese Ausgestaltung des Strafzolls Züge einer plumpen Industriepolitik auf. Eigene Unternehmen sollen vor ausländischer Konkurrenz geschützt werden, um die Nachteile der Klimamassnahmen auszugleichen. Ebenso soll die Abwanderung («leakage») von Unternehmen und deren Treibhausgasausstössen verhindert werden. Das Bürokratiemonster erhält so einen Schwachpunkt: ein Einfallstor für Protektionismus. Dadurch wird der eigentliche Klimaschutz zu einem Nebenschauplatz. Interessens- und Industriepolitik würden das Vehikel des Leviathans «Grenzausgleichsmechanismus» dominieren.

Einen Schritt hin zu einem Klimaclub haben auch die G7-Staaten an ihrem Gipfel in Schloss Elmau im Juni 2022 gemacht: Die G7 will einen Vorschlag von Bundeskanzler Scholz für einen Klimaclub umsetzen. «Wir werden mit Partnern daran arbeiten, im Einklang mit internationalen Regeln bis Ende 2022 einen offenen und kooperativen internationalen Klimaclub ins Leben zu rufen»,

21 https://econpapers.repec.org/article/aeaaecrev/v_3a109_3ay_3a2019_3ai_3a6_3ap_3a1991-2014.htm. Zugriff: 14.11.2022.

22 <https://bdi.eu/artikel/news/co2-grenzausgleichsmechanismus/>. Zugriff: 14.11.2022.

heisst es in der G7-Erklärung.^{|23} Das veröffentlichte Dokument ist jedoch vorerst noch äusserst vage, lässt aber auf eine ähnliche Stossrichtung schliessen, wie sie die EU einschlägt.^{|24}

...dabei wäre der Ansatz einfach und wirkungsvoll

Avenir Suisse hat den Ansatz in der Studie «Wirkungsvolle Klimapolitik» bereits 2021 als effizientes Mittel vorgestellt.^{|25} Der Strafzoll des idealtypischen Klimaclubs käme ohne komplizierten Berechnungsschlüssel aus. Denn es geht bei diesem primär gar nicht um den Treibhausgasausstoss. Was der Strafzoll sanktioniert, ist die Nicht-Mitgliedschaft im Staatenclub der Klimaschützer. Ausdrücklich kein Ziel ist, Klima-Kostenwahrheit zwischen Club- und Nicht-Mitgliedern herzustellen. Der Strafzoll soll einzig ein Anreiz zur Club-Mitgliedschaft sein. Nicht-Mitglieder haben keine andere Möglichkeit, die Sanktion zu umgehen, als selbst Teil des Clubs zu werden. Trittbrettfahren erhält somit ein Preisschild.

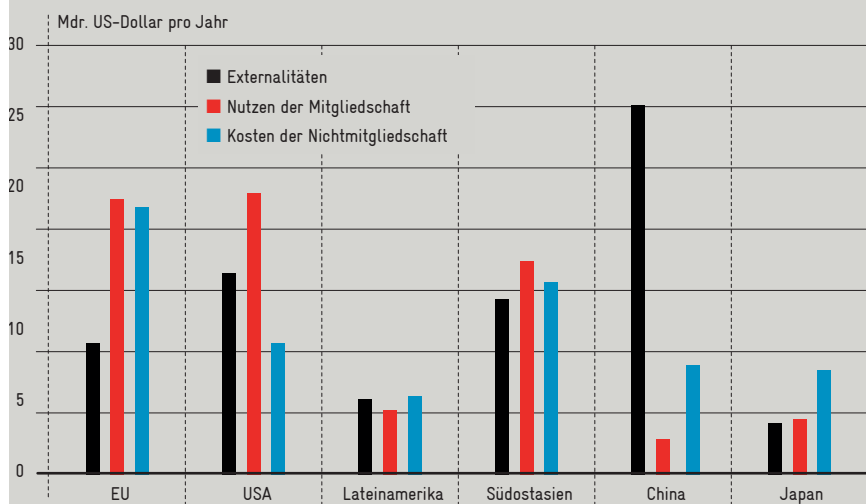
Je wirtschaftlich vernetzter ein Land (gemessen am BIP-Anteil der Exporte) und/oder je geringer die Kosten der Umstellung auf eine klimaverträglichere Wirtschaft desto attraktiver ist eine Teilnahme am Klimaclub, um den Strafzoll nicht tragen zu müssen.

Lob der Einfachheit

Berechnungen zur Höhe des Strafzolls zeigen, dass ein Zuschlag von zwei Prozent auf den Importen bereits genügen, um für das Gros der Staaten einen Anreiz zum Beitritt zu bieten.^{|26} Der Club erreicht damit rasch eine «kritische Masse», ab der er zum Selbstläufer wird. Denn je mehr Mitglieder der Club umfasst, desto grösser ist das betroffene Handelsvolumen und damit der Anreiz zum Beitritt.

Die Schweiz, als wirtschaftlich stark verflochtenes Land und mit bereits bestehenden Ansätzen zur Bepreisung von Treibhausgasen, hätte einen starken Anreiz, Mitglied eines Klimaclubs zu sein. Doch die Regeln dafür werden aller Voraussicht nach die EU und die G7 ohne Einbezug Berns definieren. Es absehbar, dass das Instrument des Klimaclubs im politischen

Kosten und Nutzen eines Klimaclubs



Quelle: Nordhaus 2015

Die linke Säule zeigt die zusätzlichen sozialen Kosten im Sinne von Externalitäten, die aufgrund des höheren CO₂-Ausstosses anfallen würden, wenn ein Land nicht am Klimaclub teilnimmt. Berechnungsgrundlage sind 25\$ pro Tonne CO₂. Die mittlere Säule zeigt den extremen Fall des Nutzens einer Mitgliedschaft im Klimaclub, wenn dieser nur aus dem betreffenden Land bestehen würde. Mit jedem zusätzlichen Teilnehmer steigt der Nutzen für alle Teilnehmer, weil sich aufgrund der Klimamassnahmen die sozialen Kosten (und damit der Externalitäten) des Klimawandels verringern. Die rechte Säule zeigt schliesslich den Wohlfahrtsverlust des betreffenden Landes (aufgrund des zu zahlenden Strafzolls, berechnet mit 2 %), falls – im extremen Fall – alle anderen Länder im Klimaclub sind. Interessanterweise haben alle drei Säulen die «richtigen» Vorzeichen, d.h. ein Klimaclub würde Vorteile schaffen: Für die dargestellten Länder wären die Externalitäten um die entsprechende Säule geringer, der Nutzen der Mitgliedschaft bzw. die Kosten der Nicht-Mitgliedschaft positiv.

Prozess der praktischen Umsetzung mit verschiedensten Interessen konfrontiert sein wird und Ausnahmen gewährt werden. Dies schmälert Effektivität und Effizienz der Klimapolitik, was politisch wiederum die Begründung liefern wird, die Massnahme punktuell weiter anzupassen.

Weniger wäre mehr – die EU und die G7 täten gut daran, das von Nordhaus erarbeitete Konzept möglichst unverfälscht umzusetzen. Die Folge wäre weniger Bürokratie, und auch ein wirkungsvollerer Schutz des globalen Klimas.

23 <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/klimaschutz/g7-klimaclub-2058152>. Zugriff: 14.11.2022.

24 <https://www.g7germany.de/resource/blob/974430/2057926/2a7c-d9f0213a481924492942dd660a1/2022-06-28-g7-climate-club-data.pdf?download=1>. Zugriff: 14.11.2022.

25 <https://www.avenir-suisse.ch/publication/wirkungsvolle-klimapolitik/>. Zugriff: 14.11.2022.

26 https://econpapers.repec.org/article/acaacrev/v_3a109_3ay_3a2019_3ai_3a6_3ap_3a1991-2014.htm. Zugriff: 14.11.2022.

Staatsfonds: Bilanz-Alchemie der simplen Art

Zum Vergessen. *Der historische Verlust der SNB zeigt einmal mehr: Ein Staatsfonds aus SNB-Mitteln ist und bleibt keine gute Idee*

Jürg Müller

Die Schweizerische Nationalbank (SNB) hat in den ersten neun Monaten 2022 einen Verlust von gut 140 Milliarden Franken eingefahren.^[27] Das ist mehr als vier Mal so viel wie die rund 30 Milliarden Franken, die der Bund über die vergangenen zwei Jahre für die Bewältigung der Covid-19-Pandemie ausgegeben hat. Bereits gegen Ende 2021 musste die SNB Verluste verbuchen. Ihr Eigenkapital ist damit innert Jahresfrist auf rund ein Viertel zusammengeschrumpft – all diese Neuigkeiten dürften so manche ausgabenfreudigen Politiker beunruhigen.

Wegen hoher Gewinne in der Vergangenheit wurde die SNB nämlich zunehmend als nationaler Goldesel betrachtet. Die Gewinnausschüttungen an Bund und Kantone kletterten über wenige Jahre von zwei auf sechs Milliarden Franken. Das ist ein satter Betrag. Es ist mehr Geld, als die neun kleinsten Kantone zusammen jedes Jahr für alle ihre staatlichen Aufgaben ausgeben.^[28] Dass derart viel Geld ausgeschüttet wurde, war auch eine Folge der unkonventionellen Geldpolitik des vergangenen Jahrzehnts.

Enorme Bilanzausdehnung

Seit der Finanzkrise von 2008 hat die SNB massiv an den Finanzmärkten interveniert. Im Zuge all dieser Interventionen hatte die Nationalbank enorme Devisenreserven angehäuft. Ihre Bilanz ist bis Anfang 2022 auf über 140 % des Bruttoinlandsprodukts (BIP) angewachsen – eine Versiebenfachung innert weniger Jahren. Das Verhältnis Zentralbankbilanz zur Wirtschaftsleistung erreichte damit in der Schweiz eine Höhe, die in der Geschichte beispiellos ist (vgl. Abbildung).

Da die Entwicklung an den Devisen und Wertpapiermärkten lange Zeit erfreulich verlief, konnten mit den hohen Vermögenswerten auch hohe Gewinne erwirtschaftet werden. Das weckte

Begehrlichkeiten. Die Politik verlangte höhere Ausschüttungen. Zudem zielten gewisse Exponenten – teilweise sekundiert von Ökonomen – nicht nur auf die höheren Erträge, sondern direkt auf die Vermögenswerte der SNB: Immer und immer wieder wurde die Auslagerung von Teilen der Bilanz in einen Staatsfonds gefordert.^[29]^[30] Der Ruf nach einem Staatsfonds verkennt jedoch die Natur des Vermögens der SNB.

Ein zweckgebundenes Volksvermögen

Die SNB ist Teil des Staates: Sie ist spezialgesetzlich organisiert, und es kommen ihr hoheitliche Rechte und Pflichten zu.^[31] Insofern kann die Aktivseite der SNB-Bilanz zwar als «Volksvermögen» bezeichnet werden, aus einer buchhalterischen Sicht sollte allerdings nur das Eigenkapital der SNB so benannt werden. Denn die Vermögenswerte auf ihrer Bilanz werden grösstenteils durch buchhalterisches Fremdkapital finanziert, nämlich durch die Schöpfung von Geld. Das ist genau der Grund, weshalb der Souverän die SNB vom restlichen Staat getrennt und die Unabhängigkeit der SNB in der Verfassung festgehalten hat:^[32] Es sind zweckgebundene Vermögenswerte, mit denen die Stabilität des Schweizer Frankens in der heutigen Finanzarchitektur garantiert und dabei der konjunkturellen Entwicklung Rechnung getragen werden soll.

Wer also aus den bilanzierten SNB-Reserven einen Staatsfonds formen möchte, will einen Teil der für geldpolitische Zwecke vorgesehenen Vermögenswerte anderen Bestimmungen zuführen. Weil es sich um Finanzvermögen und die Äufnung eines Fonds handelt, fällt das nicht sofort auf. Bei zweckgebundenen realen Vermögenswerten würde das nicht funktionieren: Niemand käme auf die Idee, die Militärlastwagen und Kasernen aus dem VBS aus-

27 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Zwischenbericht der Schweizerischen Nationalbank per 30. September 2022. Ad hoc-Mitteilung gemäss Art. 53 KR, 31. Oktober. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20221031/source/pre_20221031.de.pdf. Zugriff: 04.11.2022.

28 EFV, Eidgenössische Finanzverwaltung (2022): Detaillierte Daten FS. Standardauswertungen Kantone im Vergleich. <https://www.efv.admin.ch/efv/de/home/themen/finanzstatistik/daten.html#1801848201>. Zugriff: 27.10.2022.

29 Fraktion BD (2015): Postulat 15.3581. Prüfung eines Staatsfonds. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20153581>. Zugriff: 27.10.2022.

30 Leutenegger Oberholzer, Susanne (2017): Motion 17.3614. Schweizer Staatsfonds aus den Reserven der Nationalbank. <https://www.parlament.ch/de/ratsbetrieb/suche-curia-vista/geschaeft?AffairId=20173614>. Zugriff: 27.10.2022.

31 SNB, Schweizer Nationalbank (2022): Die SNB. Verfassung und Gesetze. https://www.snb.ch/de/iabout/snb/legal/id/snb_legal_law#. Zugriff: 27.10.2022.

32 BV, Bundesverfassung (2022): Bundesverfassung der Schweizerischen Eidgenossenschaft vom 18. April 1999 (Stand am 13. Februar 2022). Art. 99 Geld- und Währungspolitik.

zusondern, zu vermieten und die Erlöse der Politik auszuschütten. Diese Vermögenswerte werden schliesslich in der militärischen Ausbildung benötigt und sind damit für die Aufrechterhaltung der Landesverteidigung notwendig.

Genau das gleiche gilt bei der SNB: Nur wenn ihre Vermögenswerte geldpolitisch nicht mehr relevant wären, könnten sie anderweitig eingesetzt werden. Das ist keinesfalls der Fall, wie die jüngsten Entwicklungen an den Finanz- und Devisenmärkten aufgezeigt haben. Deswegen ungeachtet werden Verfechter eines Staatsfonds nicht müde, das Gegenteil zu behaupten. In ihrer Argumentation verkennen diese die geldpolitische Aussergewöhnlichkeit der vergangenen Jahre. Stattdessen wird die gewaltige Ausdehnung der SNB-Bilanz als normal und permanent angesehen.

Keine geldpolitische Einbahnstrasse

So steht beispielsweise in einem Papier des «SNB Observatory», einer Gruppe von Ökonomen, die sich für einen Staatsfonds einsetzt: «Switzerland will very likely remain a safe haven for many years to come, and the demand for francs will continue to grow.»³³ Dieser Satz weist auf die zentrale Argumentationslücke für einen Staatsfonds hin. Es stimmt zwar, dass der Schweizer Franken seit jeher als Fluchtwährung und sicherer Hafen gilt und das – bei einer umsichtigen Geldpolitik – auch bleiben sollte. Doch hinter der früheren Ausdehnung der Bilanz stand mitnichten nur das Element des sicheren Hafens.

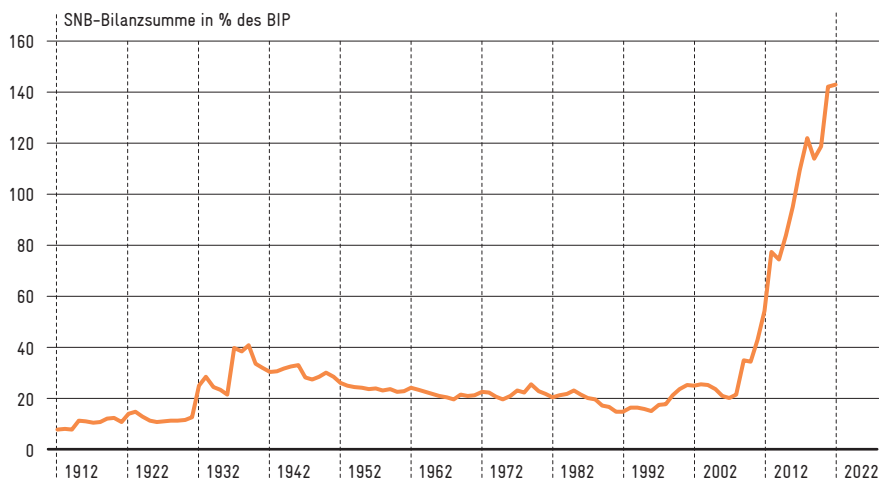
Im Nachgang geplatzter Vermögenspreisblasen haben diverse Zentralbanken in der jüngeren Vergangenheit zu unkonventioneller Geldpolitik gegriffen.³⁴ Die Bilanzsumme der Bank of Japan hat zeitweise die Grenze von 130% des BIP ebenfalls durchbrochen, und die konsolidierte Bilanzsumme des Eurosystems steht bei rund 70% des BIP der Eurozone.

Die Ausdehnung der SNB-Bilanz ist also im globalen Kontext zu verstehen. Sie ist die Folge einer aussergewöhnlichen Situation im globalen Finanzsystem. Daher steht der zweite Teil des oben zitierten Satzes im luftleeren Raum: Wieso soll die historisch beispiellose Ausdehnung der Geldbasis die Nachfrage nach Schweizer Franken weiterhin stützen, ja wieso soll die Nachfrage sogar noch weiter steigen?

Wenn das der Fall wäre, hätte die SNB mit ihrer unkonventionellen Geldpolitik ein finanzpolitisches Perpetuum mobile geschaffen: Sie könnte mit steten Devisenkäufen das Volks-

Die SNB hat ihre Bilanz jüngst enorm stark verlängert

Bereits in den 1930er Jahren blähte die SNB ihre Bilanz im Verhältnis zur Wirtschaftsleistung auf die knapp vierfache Grösse auf. Die Bilanzverlängerung der vergangenen Dekade ist jedoch historisch beispiellos.



Quelle: SNB (2020), SNB (2022a,b), eigene Berechnungen

vermögen alle zehn Jahre um die Höhe des Bruttoinlandsprodukts mehren – und sie hätte offenbar in all den Jahrzehnten davor unglaublich viel Volksvermögen auf der Strasse liegen lassen; denn schon damals galt der Schweizer Franken ja als sichere Fluchtwährung.

Wenn der Wind dreht

Die Argumentation für einen Staatsfonds unterschätzt die Aussergewöhnlichkeit der vergangenen Dekade sowie eine gewisse Endogenität im Wert des Schweizer Francs: Je stärker die SNB ihre Bilanz mit Wertpapierkäufen ausdehnt, desto stärker ist der Schweizer Franken an den Wert ebendieser Vermögenswerte gekoppelt. Wäre dem nicht so, hätten die früheren Interventionen ja nicht den Wert des Schweizer Francs beeinflussen können. Genau deshalb sind diese Vermögenswerte weiterhin geldpolitisch relevant.

Es kann gute Gründe für die SNB geben, ihre Vermögenswerte wieder zu veräussern. Dann nämlich, wenn der geldpolitische Wind dreht. Derzeit häufen sich die Zeichen, dass das bereits passiert ist. Nachdem lange Zeit deflationäre Ten-

33 Gerlach, Stefan; Lengwiler, Yvan und Wyplosz, Charles (2021): A Swiss Sovereign Wealth Fund. Opportunities and Risks. Report 4. <https://snb-observatory.ch/wp-content/uploads/2021/12/SNB-Observatory-Report-4-SWF.pdf>. The SNB Observatory. Zugriff: 27.10.2022.

34 Brunetti, Aymo (2021): Ausserordentliche Geldpolitik. <https://dievolkswirtschaft.ch/de/2021/03/ausserordentliche-geldpolitik/>. In: Die Volkswirtschaft. Zugriff: 27.10.2022.

35 Müller, Jürg (2021): Gekommen, um zu bleiben? Avenir Suisse Blog, 13. September. <https://www.avenir-suisse.ch/gekommen-um-zu-bleiben/>. Zugriff: 27.10.2022.

denzen in den westlichen Volkswirtschaften dominierten, hat seit vergangenem Jahr der inflationäre Druck massiv zugenommen.^{|35} So sind die Inflationsraten in den USA, in der Eurozone und auch in Grossbritannien jüngst hochgeschossen – teilweise auf über 10%.^{|36, |37, |38}

Vorderhand gilt: Steigt die Inflation im Ausland deutlich an, müsste die SNB ihre frühere ausserordentliche Geldpolitik teilweise rückgängig machen. Tut sie das nicht, droht sie die Inflation zu importieren und damit ihr Mandat der Preisstabilität zu verletzen. Dass dieser Mechanismus für die Schweiz bedeutend ist, lässt sich auch in einem Artikel des derzeitigen SNB-Präsidenten Thomas Jordan von 2016 nachlesen:^{|39} Rund ein Viertel des Schweizer Konsumentenpreisindex hängt direkt von ausländischen Preisen ab, indirekt dürfte die Abhängigkeit noch weitaus ausgeprägter sein.

Soll bei Preissteigerungen im Ausland die Inflation in der Schweiz tief bleiben, muss sich der Schweizer Franken aufwerten. Eine entsprechende Straffung der Geldpolitik ist unausweichlich. Da der Wechselkurskanal für die Schweiz bedeutend und die Bilanzsumme der SNB weiterhin enorm ist, bieten sich dafür auch Wertpapierverkäufe der SNB an.

Normalisierung mit hohem Verlustpotenzial

In diesem Prozess wird allerdings nicht nur die Bilanz verkürzt, sondern die SNB dürfte auch Verluste realisieren müssen. Wertet sich nämlich der Schweizer Franken auf, verlieren die in Fremdwährung denominierten Vermögenswerte auf der SNB-Bilanz an Wert. Der Wertverlust wird verstärkt durch die Tatsache, dass in Folge steigender Zinsen und einer möglichen wirtschaftlichen Abkühlung sowohl Aktien als auch (Staats-)anleihen auf der SNB-Bilanz an Wert verlieren.

Dessen ungeachtet gingen die Schweizer Währungshüter etwas arg behutsam vor. Noch Ende März 2022 erklärten sie, an der expansiven Geldpolitik festzuhalten zu wollen.^{|40} Erst im Juni kam dann ein Zinsschritt von 0,5 und im September einer von 0,75 Prozentpunkten.^{|41, |42} Die SNB hätte wohl gut daran getan, ihre Bilanz schon früher umzuschichten und wenn immer möglich zu verkürzen. Spätestens mit den jüngst kommunizierten Verlusten dürfte bei der SNB neben den Leitzinsen zunehmend auch ihre Bilanz in den Fokus geraten.

Problematisch wäre in den kommenden Monaten insbesondere, wenn die SNB wegen ihrer grossen Bilanz und dem entsprechenden Verlustpotenzial mit angezogener Handbremse agierte. Auf diese Problematik haben sowohl Kritiker als auch Befürworter eines Staatsfonds hingewiesen. Doch ein Staatsfonds würde keine Abhilfe schaffen. In dem Fall würden die Verluste einfach zuerst auf der Bilanz des Staatsfonds anfallen. Diese schlugen sich dann über kurz oder lang wieder bei der SNB nieder, denn die beiden Bilanzen wären auch nach

der Auslagerung untrennbar miteinander verbunden; die Schaffung eines Staatsfonds ist schliesslich Bilanz-Alchemie der simplen Art.^{|43} Die nationalen Fremdwährungspositionen wären sogar noch viel schwerer zu reduzieren; so hält das «SNB Observatory» explizit fest, dass diese Positionen wegen geldpolitischer Effekte weder gegen Schweizer Franken veräussert noch abgesichert werden dürften.

Aus der geld- und finanzpolitischen Ausnahmesituation des vergangenen Jahrzehnts gibt es schlicht keine einfachen Auswege. Bei der SNB stehen heikle Entscheide an, die sie besser früher als später trifft. Ungeachtet dieser schwierigen Situation ist eines klar: Die Schaffung eines Staatsfonds würde die ganze Angelegenheit zusätzlich erschweren. Vermögenswerte würden der direkten Kontrolle der SNB entzogen, was ihre Manövrierfähigkeit einschränken würde – und der Wert des ausgesonderten «Volksvermögens» würde trotzdem weiterhin von geldpolitischen Entscheiden abhängen. Die Idee eines Staatsfonds aus SNB-Mitteln ist und bleibt eine Reform zum Vergessen.

36 U.S. Bureau of Labor Statistics (2022): Consumer Price Index. <https://www.bls.gov/cpi/data.htm>. Zugriff: 04.11.2022.

37 Eurostat (2022): HICP – monthly data (annual rate of change). https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/prc_hicp_mantr/default/table?lang=en. Zugriff: 04.11.2022.

38 Office for National Statistics (2022): Consumer price inflation, UK: September 2022. <https://www.ons.gov.uk/economy/inflationandpriceindices/bulletins/consumerpriceinflation/september2022>. Zugriff: 04.11.2022.

39 Jordan, Thomas J. (2016): The impact of international spillovers on Swiss inflation and the exchange rate. In: Journal of International Money and Finance (68), S.262–265.

40 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Geldpolitische Lagebeurteilung vom 24. März 2022. Nationalbank behält expansive Geldpolitik bei. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20220324/source/pre_20220324.de.pdf. Zugriff: 27.10.2022.

41 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Geldpolitische Lagebeurteilung vom 16. Juni 2022. Nationalbank strafft Geldpolitik und erhöht SNB-Leitzins auf -0,25%. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20220616_2/source/pre_20220616_2.de.pdf. Zugriff: 04.11.2022.

42 SNB, Schweizerische Nationalbank (2022): Geldpolitische Lagebeurteilung vom 22. September 2022. Nationalbank strafft Geldpolitik weiter und erhöht SNB-Leitzins auf 0,5%. https://www.snb.ch/de/mmr/reference/pre_20220922/source/pre_20220922.de.pdf. Zugriff: 04.11.2022.

43 Müller, Jürg und Ammann, Basil (2020): Abstandsregeln zur SNB einhalten. Avenir Suisse Blog, 11. Dezember. <https://www.avenir-suisse.ch/publication/abstandsregeln-zur-snb-einhalten/>. Zugriff: 27.10.2022.

(Über-)Brücke ins Nirgendwo

Vergessen gegangen oder zum Vergessen? Die im Jahr 2021 eingeführten Überbrückungsleistungen für ältere Arbeitslose qualifizieren sich auf Anheiß für beide Kategorien.

Marco Salvi

Noch nie war ein Sozialwerk in der Schweiz so rasch geschaffen worden: nur drei Jahre von der Lancierung der Idee im Jahr 2018 bis zur Einführung. Die Zeit damals drängte – zumindest in der Wahrnehmung eines breiten Teils des politischen Spektrums. Es ging darum, eine valable Antwort zur Begrenzungsinitiative zu finden, die das Ende der Personenfreizügigkeit mit der EU verlangte. Und weil in Politik und Gesellschaft oft die Meinung vorherrscht, dass ältere Erwerbspersonen von der Zuwanderung aus dem Arbeitsmarkt gedrängt werden, einigte man sich auf die Einführung neuer Leistungen für ältere Arbeitslose – die so genannten Überbrückungsleistungen (ÜL). Im September 2020 wurde die Begrenzungsinitiative an der Urne prompt verworfen.

Waren die ÜL eine gewagte Wette, die aufgegangen ist? Daran ist zu zweifeln, trotz dem Abstimmungsergebnis. In einer Nachbefragung sorgte sich nur ein Sechstel der 36 % Ja-Stimmenden um die Arbeitsmarktsituation. Das mit grossem Abstand am häufigsten genannte Ja-Motiv war die Furcht vor der Überbevölkerung schlechthin⁴⁴. Die wenigsten dürften von den versprochenen Überbrückungsleistungen umgestimmt worden sein. Eine auf Isolation pochende Initiative unter vielen wurde verworfen, und die nächste kommt bestimmt. Die Überbrückungsleistungen hingegen bleiben.

Doch worum geht es bei diesen neuen, zu 100 % durch Steuermittel finanzierten Leistungen? Im Unterschied zu den übrigen Sozialwerken, die die breite Bevölkerung schützen, sichert die ÜL ein ganz spezifisches Risiko ab: jenes der Aussteuerung aus der Arbeitslosenversicherung – und zwar ausschliesslich für die über Sechzigjährigen. Damit sollte den Ausgesteuerten bis zur Pensionierung ein Mindesteinkommen ohne Rückgriff auf die Sozialhilfe gewährt werden. Da sich die ÜL beitragsmässig an den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV orientieren, garantieren sie meist ein höheres Einkommen als die Sozialhilfe. Die Differenz beträgt – grob geschätzt – rund 600 Franken pro Monat für einen Alleinstehenden.

Mangels Bezugsberechtigter vorläufig in Vergessenheit geraten

So schnell sie geschaffen wurden, so schnell drohen die Überbrückungsleistungen in Vergessenheit zu geraten – zumindest vorläufig. Mangels Bezugsberechtigter wurde der kühne Entwurf zum Papiertiger. Kaum 200 Personen haben sie zwischen Mai 2021 und Juni 2022 erhalten, nicht mal ein Zehntel der prognostizierten Zahl. Die Gründe dafür sind vielfältig. Einerseits wurde während der Pandemie die Aussteuerung de facto sistiert, indem die Höchstzahl an Taggeldern der Arbeitslosenversicherung stark erhöht wurde. Mit dem Rebound der Schweizer Wirtschaft hat dann die Zahl der Langzeitarbeitslosen – insbesondere der Ü55 – drastisch abgenommen, von 34 000 im Juni 2021 auf 17 000 heute. Damit ist das Reservoir an potenziellen Empfängern praktisch ausgetrocknet.

Aber es gibt auch strukturelle Gründe für die geringe Beanspruchung. Die Überbrückungsleistungen kommen wegen den restriktiven Bedingungen nur in wenigen Fällen zum Tragen. Obschon gemäss Schätzungen fast die Hälfte der 58-jährigen Erwerbstätigen für den späteren Bezug von Überbrückungsleistungen potenziell berechtigt wäre, sind weniger als ein Drittel der tatsächlich Ausgesteuerten bezugsberechtigt. Unter anderem müssen die Empfänger ein Mindesteinkommen von 21 000 Fr. pro Jahr in den letzten zehn Jahren ausweisen, was nur wenig Langzeitarbeitslose erreichen. Ausgerechnet jene, die früher eine Beschäftigungsfähigkeit gezeigt haben, erhalten eine Unterstützung, auch wenn sie die besseren Chancen auf eine Wiedereingliederung hätten. Anreize zur Wiedereingliederung sind kaum gegeben. Findet ein ÜL-Empfänger eine Stelle, reduzieren sich die Leistungen um 66 Rappen pro zusätzlich verdientem Franken, was einem impliziten Steuersatz von 66 % gleichkommt.

Dürftiges Narrativ

Manche werden sich darüber freuen, dass eine (unglückliche) Reform kaum zur Anwendung kommt. Sie sind schlecht beraten. Die Überbrückungsleistungen haben dazu verholfen, das Narrativ «alt und deshalb arbeitslos» zu zementieren. Sie haben dem Mythos, die Zuwanderung würde die Schwächeren vom Schweizer Arbeitsmarkt verdrängen, ein öffentliches Imprimatur gegeben. So wird in der Botschaft des Bundesrates ein expliziter Zusammenhang zwischen der Zuwanderung und der Arbeitslosigkeit der Einheimischen – insbesondere der älteren Erwerbstätigen – gemacht. Die Realität ist aber eine ganz andere. Die Erwerbsquote der Schweizer

⁴⁴ Thomas Milic, Alessandro Feller und Daniel Kübler (2020): «VOTO-Studie zur eidgenössischen Volksabstimmung vom 27. September 2020»

Ü55 gehört heutzutage zu den höchsten der Welt. Vor kurzem wurde gar die 75-Prozent-Marke geknackt. Seit der schrittweisen Einführung der Personenfreizügigkeit mit der EU/Efta im Jahr 2002 hat die Quote um satte zehn Prozentpunkte zugenommen. Von der Verdrängung der älteren einheimischen Arbeitnehmer durch Zuwanderer kann keine Rede sein.

Die Herausforderung der älteren Erwerbstätigen

Dies bedeutet selbstverständlich nicht, dass ältere Arbeitnehmer in der Schweiz mit keinen Herausforderungen konfrontiert wären. Der Anteil der älteren Stellensuchenden, die seit mehr als einem Jahr arbeitslos sind, ist in der Schweiz mit 63 % tatsächlich etwas höher als im Durchschnitt der OECD-Länder. Da aber Ältere von der Arbeitslosigkeit weniger oft betroffen sind, ist das Risiko, ausgesteuert zu werden und Sozialhilfe zu beziehen, bei 55–64-Jährigen sogar etwas geringer als im Durchschnitt aller Erwerbstätigen.

Auch die hohe Zahl der Frühpensionierungen wird oft als Argument für die geringen Aussichten der älteren Arbeitnehmenden angeführt. Gut 60 % der Männer über 58 (aber nur 30 % der Frauen) geben Frühpensionierungen als Grund für die Aufgabe der Erwerbstätigkeit an. Allerdings bietet unser Pensionssystem verschiedene Anreize – sowohl für einen vorzeitigen Altersrücktritt als auch für unfreiwillige Frühpensionierungen. Neuere Analysen suggerieren, dass die mit dem Alter steigenden Beitragssätze der zweiten Säule tatsächlich eine Hürde für die Wiedereinstellung der älteren Arbeitnehmer darstellen. Die Schweiz ist eines der wenigen Länder, die eine solche Altersprogression vorsieht. Auch die allzu grosszügigen Umwandlungssätze animieren zur Frühpensionierung.

Angesichts der tatsächlichen Situation älterer Arbeitnehmer auf dem Arbeitsmarkt wirken die ÜL kontraproduktiv. Letztlich öffnet sich für einen Teil der Beschäftigten ein Weg zur

Pensionierung mit 58, gut sieben Jahre vor dem gesetzlichen Rentenalter. Wie kann man dann noch als Regierung glaubwürdig eine Erhöhung des Rentenalters vertreten, die angesichts der demografischen Entwicklung eigentlich dringlich wäre?

Blick ins Ausland hätte sich gelohnt

Die Erfahrung der Nachbarländer mit dieser Art von Leistungen wurden vernachlässigt. Vor Beschlussfassung hätte man besser einen Blick nach Deutschland geworfen. Dort wurde ab Mitte der 1970er Jahre der Übertritt von der Arbeitslosigkeit direkt in den Ruhestand immer wieder erleichtert, mit dramatischen Konsequenzen für die Beschäftigung: Die Erwerbsquote deutscher Männer über 60 sank von 68 % im Jahr 1974 auf 28 % im Jahr 1995. Erst als das Frühverrentungsalter für Langzeitarbeitslose ab 1996 wieder schrittweise von 60 auf 65 Jahre erhöht wurde, nahm die Erwerbsbeteiligung der Ü60 zu. Seit der Jahrtausendwende hat sie sich noch dynamischer als in der Schweiz entwickelt, mit einer Verdoppelung bei den Männern von 28 % auf 65 %. Das deutsche Beispiel zeigt es: Wer neue Wege in die Pensionierung schafft, muss davon ausgehen, dass sie auch beschritten werden.

Politisch ist die Bilanz der ÜL ebenfalls durchzogen. Ohne sichtbare Gegenleistung konnten die Gewerkschaften den mehrheitlich bürgerlichen Bundesrat (und später auch das Parlament) für ein neues Sozialwerk gewinnen. Von einem einfachen Sieg euphorisiert, hüteten sich die Gewerkschaften später davor, auch die geringsten Konzessionen im Europa-Dossier zu machen. Das Rahmenabkommen hätte aber die Partizipation der Schweiz am zweitgrössten Binnenmarkt der Welt nachhaltig gesichert – und damit auch die Wachstumschancen für die Schweizer Wirtschaft erhöht. Das stellte immer die beste Arbeitsplatzgarantie dar.

IMPRESSUM

HERAUSGEBER Avenir Suisse **BEITRÄGE** Mario Bonato, Jérôme Cosandey, Patrick Dümmler, Sonia Estevez, Laurenz Grabher, Eveline Hutter, Patrick Leisibach, Jürg Müller, Samuel Rutz, Lukas Rübli, Marco Salvi, Lukas Schmid, Diego Taboada **REDAKTION** Urs Steiner **KONZEPT UND GESTALTUNG** Carmen Sopi **FOTOS** Cover (© Katie Moum, Unsplash) **GESAMTAUFLAGE** 2650 Exemplare **DRUCK** Staffell Medien AG, www.staffellmedien.ch **DOWNLOAD UND ABONNEMENT** www.avenir-suisse.ch/avenir-spezial/ Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Da Avenir Suisse an der Verbreitung der hier präsentierten Ideen interessiert ist, ist die Verwertung der Erkenntnisse, Daten und Grafiken dieses Werks durch Dritte ausdrücklich erwünscht, sofern die Quelle exakt und gut sichtbar angegeben wird und die gesetzlichen Urheberrechtsbestimmungen eingehalten werden. **BESTELLUNG** info@avenir-suisse.ch