

# (K)eine neue Fiskal- und Transferpolitik für alle Generationen

(Schweizerische Akademie der Geistes- und Sozialwissenschaften:  
"Auf dem Weg zu einer Generationenpolitik", Bern, 18. November 2010)

*Monika Bütler*

SEW & SCALA, Universität St. Gallen, Cesifo, Netspar

## **Kurzfassung**

Die Fiskal- und Transferpolitik der Schweiz steht vor grossen Herausforderungen. Insbesondere stellt sich die Frage, welcher Umfang der soziale Ausgleich zwischen und innerhalb der Generationen erreichen soll. Die aktuelle Transferpolitik erzeugt negative Erwerbs- und Sparanreize vor allem für Familien aus dem Mittelstand. So sind staatliche Leistungen und Abgaben oft so ausgestaltet, dass eine höhere Erwerbsbeteiligung (insbesondere der Mütter / Zweitverdiener) in verschiedenen Familiensituationen das verfügbare Einkommen kaum erhöht oder sogar reduziert. Der Beitrag skizziert mögliche Massnahmen, die den Mittelstand fiskalisch so entlasten, dass Anstrengungen zur Arbeit und Vorsorge nicht mehr bestraft werden. Eine spezielle Generationenpolitik innerhalb der Fiskalpolitik braucht es nicht.

## **Status Quo: Eine Krise des Mittelstands?**

Fiskal- und Transferpolitik ist immer auch Generationenpolitik. Sie (ver)sichert die verschiedenen Bevölkerungsgruppen und verteilt über den Lebenszyklus um (siehe Engler (2010)). Gerade am Beispiel der Familien zeigt sich, dass die Handlungsoptionen ihrer Mitglieder durch die Fiskal- und Transferpolitik erweitert - oder aber eingeschränkt werden. Wegen der Vielfalt der unterschiedlichen Lebensmuster ist es kaum möglich auf wenigen Seiten die heutige Fiskalpolitik zu erläutern und Verbesserungsmöglichkeiten aufzuzeigen. Wenn ich es trotzdem versuche, dann am Beispiel der Mittelstandfamilien, der zahlenmässig grössten Gruppe von Haushalten, in der mehrere Generationen zusammenleben und somit Generationenpolitik in Form der Fiskalpolitik direkt erleben.

Gerade die Familien im Mittelstand stehen aktuell im Mittelpunkt der Diskussion. Die Rede ist von einem bedrohten Mittelstand. Dass die Löhne weniger stark gestiegen seien als die Kosten. Dass am Ende des Monats nichts mehr übrig bleibt, um zu sparen. Nüchtern betrachtet aber geht es den Familien im Mittelstand heute eigentlich viel besser als früher. Dies drückt sich aus an materiellen Grössen wie der Anzahl Autos, der durchschnittlichen Wohnfläche, Länge und Art der Ferien, Unterhaltungselektronik und Freizeitaktivitäten. Aber auch an immateriellen Kriterien wie Bildung, medizinische Versorgung, Lebenserwartung und Zufriedenheit.

Der Widerspruch ist nur auf den ersten Blick einer. Die heutigen Familien haben eine etwas breitere Einkommensbasis als vor 30 Jahren. Vor allem aber haben sie weniger Kinder. Neben den steigenden Preisen - allen voran bei Krankenkassenprämien und Mieten, von denen so viel die Rede ist - profitieren die Familien aber von stark fallenden Preise in anderen Bereichen (insbesondere Lebensmittel, Ferien, Unterhaltungselektronik). Durch den Ausbau des Sozialstaats seit den 1970-er Jahren sind die meisten finanziellen Risiken für die Familien so umfangreich abgesichert, dass Sparen - im Gegensatz zu früher - gar nicht mehr nötig ist. Gerade das engere soziale Netz liefert denn auch eine erste Antwort auf die Frage "Woher kommt denn das Unbehagen?". Betrachtet man nämlich den Mittelstand relativ zu den armen und reichen Familien, dann lassen sich zwei Folgerungen ziehen. Erstens hat sich der Abstand zu den Armen verringert. Dies ist ein Erfolg der Armutsbekämpfung. Gleichzeitig hat sich der Abstand zu den Reichen vergrößert. Und an beidem ist die heutige Steuer- und Transferpolitik mitverantwortlich. Wer genauer hinschaut, merkt, dass die Krise des Mittelstands eine Krise des arbeitenden und vorsorgenden Mittelstandes ist. Wer unter Kosten und Mühe eigenes Einkommen generiert und für schwierigere Zeiten spart, verliert oft den Anspruch auf staatliche Leistungen.

Wenn Arbeit und Vorsorge sich nicht lohnen, kann von einer fiskalischen Gleichbehandlung der Familien kaum die Rede sein. Trotz aller Gleichstellungs- und Vereinbarkeits-Rhetorik ist die traditionelle Mutterrolle, ob in der Paarbeziehung oder alleinerziehend, noch immer für viele das "günstigste" Modell. Eine neue Fiskal- und Transferpolitik für alle Generationen sollte daher die ganze Lebensphase der Menschen umfassen und so für eine wirklich freie Wahl der Lebensentwürfe der Familien sorgen.

### **Die Crux einkommensabhängiger Preise: Arbeit und Vorsorge lohnen sich nicht mehr**

Paradoxerweise verpuffen die in der Vergangenheit dominanten Wege aus der Armut, Arbeit und Vorsorge, heute für den Mittelstand oft wirkungslos. Der Grund sind die Auswirkungen einer undurchsichtigen und inkohärenten Transferpolitik, die primär mit einkommensabhängigen Tarifen operiert.

Auf den ersten Blick ermöglichen einkommensabhängige Preise und Subventionen auch den Ärmeren oder dem Mittelstand ein sorgenfreies Leben. Die Bedarfsorientierung ist keine Giesskanne, die Subventionen betreffen vermeintlich wichtige Lebensbereiche wie die Gesundheit (Krankenkassensubventionen), Wohnraum, Ausbildung und Kinderbetreuung. Mit der Alimentenbevorschussung wird einkommensschwachen Alleinerzieherinnen unter die Arme gegriffen.

Doch ein zweiter Blick auf die Leistungen offenbart zwei fundamentale Schwachstellen. Erstens sind die für die Bedürfnisprüfung geltenden Einkommen - und auch die Familiensituation - nicht exogen gegeben. Sie

können durch eigenes Verhalten massgebend beeinflusst werden. Zweitens ist der Zugang zu einigen der Subventionsgründen rationiert. Subventionen für Kinderbetreuung und Wohnraum beispielsweise können nur von denen beansprucht werden, die Glück genug hatten, überhaupt eine subventionierte Krippe oder subventionierte Wohnung zu ergattern.

So kommt eine Putzfrau, die sich zu 100% abrackert unter Umständen zu weniger staatlicher Unterstützung als eine Juristin mit einem 30% Pensum. Eine Pflegefachfrau, die vom stressigen Spital ins kreative Schaffen wechselt wird durch höhere bedarfsorientierte Leistungen noch belohnt. Mieter fahren unterstützungsmässig schlechter als Eigentümer.

Diese Phänomene sind durchaus auch in anderen Ländern bekannt. Der renommierte Verhaltensökonom David Laibson von der Harvard University nannte dies an einem Vortrag in Gerzensee treffend "The Problem of Sophisticated Designs". Es gäbe heute raffiniert ausgestaltete Politikinterventionen, um die unteren Einkommensgruppen zu unterstützen. Aber eben auch starke Hinweise, dass die einkommensschwächsten Haushalte die ihnen zustehenden Leistungen aufgrund kognitiver Barrieren und fehlender Information oft gar nicht beanspruchen. Ironischerweise seien es die besser ausgebildeten und schlauereren („more sophisticated“) Haushalte, welche Leistungsansprüche stellen und das Steuer- und Transfersystem zu ihren Gunsten nutzen.

Einige Subventionen führen zudem zu Schwelleneffekten (im Englischen so treffend mit "cash cliffs" übersetzt), bei denen ein einziger Franken zusätzliches Einkommen das verfügbare Einkommen auf einen Schlag um hunderte, wenn nicht gar tausende von Franken pro Jahr reduzieren. So im Falle der Alimentenbevorschussung, die in vielen Kantonen nur bis zu einem gewissen Einkommen ausgerichtet wird. In anderen Fällen führen einkommensabhängige Preise zu exorbitanten Grenzsteuersätzen, die 100% erreichen oder teilweise sogar übersteigen. So zum Beispiel bei den Krippensubventionen - und zwar über den gesamten Mittelstand. Interessant ist, dass die progressive Einkommensteuer zwar ebenfalls eine Rolle spielt, der negative Anreiz aber primär von der einkommensabhängigen Ausgestaltung der Kinderbetreuungskosten stammt (Bütler, 2007).

Wenn sich Arbeit und Vorsorge nicht mehr lohnen, bleiben die "Reichen" oder auch nur der obere Mittelstand unerreicht. Müttern (verheiratet oder alleine) wird es schwer gemacht, finanziell auf eigenen Füßen zu stehen. Die Massnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie werden nicht selten zu einer Falle für die betroffenen Frauen. Wenn sich Arbeit heute nicht auszahlt, werden auch die Chancen auf eine bessere Beschäftigung in der Zukunft geschmälert.

Der als Weg aus der Familienarmut propagierte Weg der Ergänzungsleistungen (EL) für Familien führt leider nicht aus dieser Falle. Der Vergleich mit EL zur AHV/IV, wo das System trotz gewisser Fehlanreize gut funktioniert, hinkt (Bütler, 2009). Alte und kranke Menschen können sich meist nicht selber helfen, viele Familien hingegen schon. Der tiefe Lohn

der "working poor" ist nur in einer Minderheit der Fälle verantwortlich für ein zu geringes Einkommen. Genauso wichtig sind ein geringer Beschäftigungsgrad und vor allem Probleme, die nichts mit dem Arbeitsmarkt zu tun haben, wie eine zerrüttete Familie oder Drogenkonsum. Der Automatismus der EL verschleiert den Blick auf solche Probleme. Einkommensschwache Familien sind in der Sozialhilfe meist besser aufgehoben, weil sie dort eben nicht nur finanzielle Unterstützung erhalten.

### **Impulse für eine neue Fiskal- und Transferpolitik**

Es ist vermessen, auf wenigen Seiten eine neue, bessere Fiskal- und Transferpolitik entwerfen zu wollen. Wenn ich es dennoch versuche, dann als Impuls für die weitere Diskussion. Basierend auf den oben gemachten Erfahrungen basiert der Vorschlag auf drei wichtigen Säulen:

- 1) Vereinfachung und Entrümpelung des Steuer- und Transfersystems zur Entlastung des Mittelstands und der Familien
- 2) Neuorganisation der Kindergarten- und Primarschulstufe, flächendeckende Tagesschulen mit Wahlmöglichkeiten für die Eltern
- 3) Eine Wiederbelebung der Zeitachse, die es auch Familien und dem Mittelstand ermöglicht, Vorsorge zu betreiben.

Allen Vorschlägen zugrunde liegen zwei Prinzipien, zwischen denen natürlich ein gewisser Zielkonflikt besteht: Erstens sollten die Mittel dort eingesetzt werden, wo sie am wirkungsvollsten sind. Zweitens sollten die Massnahmen, die von den Familien als optimal angesehenen Entscheidungen bezüglich Arbeitsangebot und Sparverhalten möglichst wenig verzerren. Eine spezielle Generationenpolitik braucht es dann nicht mehr.

#### ***1 - Vereinfachung und Entrümpelung des Steuer- und Transfersystems***

Eine Vereinfachung des Steuer- und Transfersystems muss an den perversen Anreizen aus der Interaktion von Bedarfsleistungen und Steuern ansetzen. Das heisst konkret:

- a) Eine einheitliche Besteuerung aller Einkommen bei einer gleichzeitigen Befreiung des Existenzminimums von der Einkommensteuer. Eine Privilegierung von Einkommensarten wie der Sozialhilfe oder Ergänzungsleistungen wäre dann auch nicht mehr nötig.
- b) Steuerabzüge nicht nur für die Erzielung von Einkommen, sondern auch von künftigem Einkommen (Ersparnissen).
- c) Eine Abkehr von einkommensabhängigen Subventionen und Tarifen.
- d) Steuersenkungen für Familien mit Kindern sowie eine reduzierte Steuerbelastung des Zweitverdieners.
- e) Steuergutschriften für Kinder anstelle von Kinderzulagen, die über den Arbeitgeber ausgerichtet werden. Die Giesskanne ist hier vertretbar, weil die Anzahl der Kinder in reichen Familien gering ist und der Effekt über eine progressive Einkommenssteuer wieder ausgeglichen

wird. Mit einer klugen Giesskanne werden Schwelleneffekte vermieden, die administrativen Kosten bleiben gering.

- f) Keine Automatismen bei der Finanzierung von Familien. Eine Unterstützung der einkommensschwachen Familien sollte über die Sozialhilfe geschehen.

Mit diesen Massnahmen wird eigentlich nur das Leistungsfähigkeitsprinzip wieder reaktiviert. In anderen Ländern wurden ähnliche Vorschläge gemacht, insbesondere in Grossbritannien im Rahmen des sehr prominent besetzten Mirrlees Review (Mirrlees et al., 2010).

## **2- Neuorganisation der Kindergarten- und Primarschulstufe**

Es mag überraschen, dass die Neuorganisation der frühkindlichen Bildung als Massnahme im Abschnitt über Fiskal- und Transferpolitik genannt wird. Bei genauerem Hinsehen passt der Vorschlag aber in eine Entrümpelung des Transfersystems. Viele Subventionsgründe würden damit wegfallen oder mindestens reduziert. Der heute Wildwuchs von Hort, Mittagstisch - beides zu hoch subventionierten Preisen - ist nicht nur teuer, sondern führt oft zu unbeabsichtigter Segregation. Die nicht subventionierten Familien organisieren sich angesichts der hohen Preise nämlich meist privat.

Konkret besteht der Vorschlag aus einem flächendeckenden Angebot an Tagesschulen für Kinder ab 4 Jahren. Damit sind Tagesschulen gemeint, die den Namen auch verdienen, keine Auffangeinrichtungen ausserhalb der Schulstruktur. Dazu gehören Blockzeiten (beispielsweise von 9 – 15 Uhr inklusive Mittagessen), eine betreute (aber freiwillige) Aufgabenstunde am Nachmittag und Auffangzeiten morgens. Je nach Schulstufe ein bis zwei freiwillige Nachmittage würden der Wahlmöglichkeit für die Eltern Rechnung tragen. Abgerundet durch eine kostenpflichtige Randstundenbetreuung wird die Vereinbarkeit und Beruf und Familie zu vertretbaren Kosten stark verbessert. Dies unter der Bedingung, dass der in der Schweiz übliche Perfektionismus bei der Betreuung zu Gunsten der Bildung reduziert wird.

Eine Neuorganisation der Kindergarten- und Primarschulstufe führt zu einem effizienten Einsatz der öffentlichen Mittel. Ein Franken investiert in die frühkindliche Bildung bewirkt im Durchschnitt einen deutlich höheren Ertrag als ein in die universitäre Bildung investierter Franken (Chetty et al., 2010). Wer als Kind gefördert wird, bildet sich auch später weiter. Wenn der soziale Ausgleich über die Chancengleichheit statt über eine Umverteilung erreicht werden soll, dann spielen die ersten Schuljahre eine ganz besondere Rolle. Später ist es für manch eigentlich Begabte(n) bereits zu spät.

## **3) Wiederbelebung der Zeitachse**

Die heutige Fiskal- und Transferpolitik ist auf den Moment ausgerichtet, während der Planungshorizont der Individuen sehr viel länger ist. Wünschbar, wenn auch schwieriger in der Umsetzung, wäre eine Fiskalpolitik, die den Fokus vermehrt auf den gesamten Lebenszyklus

ausrichtet. Die oben erwähnte steuerliche Abzugsmöglichkeit für die Erzielung künftiger Einkommen geht in diese Richtung. Die intertemporale Verschiebung von Einkommen über den Lebenszyklus ist in der Schweiz bereits realisiert in Form einer steuerlichen Sonderbehandlung der 3. Säule für die Altersvorsorge. Ein solch wirksames Instrument bietet sich auch für andere Lebensphasen an, beispielsweise in der Form eines Familiensparens oder eines Ausbildungssparens.

Umgekehrt wäre es auch wünschbar, dass die Kreditnahme in gewissen Lebensphasen vereinfacht wird, sofern spätere Lebensphasen ein höheres Einkommen versprechen. Dies könnte beispielsweise indirekt über einen Aufschub von Beiträgen an die 2. und 3. Säule in der Familienphase erfolgen (während der Babyzeit oder der Ausbildung der Kinder).

### **Schlussfolgerungen**

Arbeit und teilweise auch Vorsorge werden heute vor allem für den Mittelstand steuerlich-sozialpolitisch massiv bestraft. Einkommenssteuern und einkommensabhängige Subventionen zusammen wirken genau wie eine Lenkungsabgabe - allerdings nicht auf Genussmittel, sondern auf Arbeit. Dabei waren bedarfsorientierte und einkommensabhängige Leistungen ursprünglich gut gemeint. Die Krankenkassenprämien wurden einkommensabhängig subventioniert, weil die hohen Prämien einkommensschwächere und kinderreiche Haushalte stark belasteten. Die teure externe Kinderbetreuung erschwerte die Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Anstelle einer steuerlichen Entlastung der Zweitverdienerin wurden die Krippentarife ebenfalls einkommensabhängig ausgestaltet.

Das Rezept gegen die perversen Anreize im Mittelstand wäre klar: Einkommensabhängige Subventionen abbauen und gleichzeitig die Einkommenssteuern für den Mittelstand, insbesondere für Familien, massiv senken. Die Vereinbarkeit von Beruf und Familie kann durch Tagesschulen erleichtert werden. Leider liegen diese Vorschläge politisch, und mit ihm der Mittelstand, zwischen linkem Hammer und rechtem Amboss. Den einen sind einkommensabhängige Subventionierungen und grosszügige Bedarfsleistungen heilig. Die andern stemmen sich gegen Tagesschulen und eine geringere Besteuerung des Zweitverdieners.

Es geht nicht darum, alle (Mütter) zur Arbeit anzuhalten. Doch diejenigen, die arbeiten wollen, sollten dies tun können, ohne exorbitante Grenzsteuersätze auf ihrem Einkommen entrichten zu müssen. Letztlich ist die Familienzeit nur eine - wenn auch wichtige - Phase im Leben. Das Steuer- und Transfersystem sollte es den Individuen ermöglichen, analog der Altersvorsorge, diese Phase aus eigenen Kräften zu bestreiten.

Eine spezielle Generationenpolitik in der Fiskal- und Transferpolitik ist unnötig. Eine weitsichtige Sozial- und Fiskalpolitik versichert alle Generationen und lässt den Individuen den grösstmöglichen Gestaltungsfreiraum - auch für die Zukunft.

## Literaturverzeichnis

Bütler, Monika. *Ergänzungsleistungen - Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter*. Zürich: Avenir Suisse, 2009.

Bütler, Monika. "Arbeiten lohnt sich nicht und ein zweites Kind noch weniger. Zu den Auswirkungen einkommensabhängiger Tarife auf das (Arbeitsmarkt-)Verhalten der Frauen." *Perspektiven der Wirtschaftspolitik* 8 (2007), 1-19.

Chetty, Ray et. al. "How does your Kindergarten Classroom Affect your Earnings? Evidence from Project STAR." *NBER Working Paper* No. 16381, 2010.

Engler, Monika. "Redistribution in Switzerland: Social Cohesion or Simple Smoothing of Lifetime Income?". *Discussion paper University of St. Gallen* No. 2010-02 (2010).

Laibson, David, "Dialogue between Micro- and Macroeconomics: Behavioral Economics", Vortrag Studienzentrum Gerzensee, 23. Oktober 2009.

Mirrlees, James et al. (ed.). *Dimensions of Tax Design - The Mirrlees Review, Vol. 1*. London: Institute for Fiscal Studies, 2010.

Mirrlees, James et al. (ed.). *Tax by Design - The Mirrlees Review, Vol. 2*. London: Institute for Fiscal Studies, 2010.

[www.batz.ch](http://www.batz.ch): Diverse Beiträge zum Thema