

Entwicklung der Staatsquote in der Schweiz

Handlungsoptionen für den Kanton Zug

Empfänger: Finanzdirektion Kanton Zug (Heinz Tännler, Regierungsrat)

Ersteller: Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger, Dr. Patrick Eugster

Datum: 6. Februar 2025

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
1 Hintergrund	7
2 Fragestellung, Auftrag & Aufbau	8
3 Entwicklung des staatlichen Fussabdruckes	10
3.1 Die Staatsquote steigt an – aber nicht überall gleich stark	10
3.2 Immer mehr Personen arbeiten beim Staat	15
3.3 Künftige Entwicklung	18
4 Welche Instrumente gibt es?	22
4.1 Demokratische Instrumente	23
4.1.1 Direkte Demokratie	23
4.1.2 Umfang des Wahlrechts, Amtszeitbeschränkungen & Vetorecht des Regierungsoberhauptes	24
4.2 Finanzielle Instrumente	25
4.2.1 Einnahmen- und Ausgabenregeln	26
4.2.2 Defizitregeln	27
4.2.3 Schuldenregeln	28
4.2.4 Zero-Based Budgeting	28
5 Handlungsempfehlungen für den Kanton Zug	30
5.1 Weshalb muss Zug überhaupt handeln?	30
5.2 Die Handlungsoptionen in Kürze	31
5.3 Schuldenbremse	32
5.4 Ausgabenbremse	32
5.5 Zero-Based Budgeting	33
5.6 Personalbremse	33
5.7 Lohnüberprüfungen	35
5.8 Departement für staatliche Effizienz	35
5.9 Demografischer Ausgleich	35
5.9.1 Demografische Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen	35
5.9.2 Zuger Demografiefonds	37
5.10 Volksdividende	38
6 Fazit	41
7 Literatur	42
8 Über die Autoren	45

Zusammenfassung

Der staatliche Fussabdruck

Die Finanzdirektion des Kantons Zug möchte mögliche Handlungsoptionen kennen, um das Staatswachstum einzudämmen, und die Erkenntnisse daraus in die neue Finanzstrategie einfließen lassen. Als Grundlage hierzu stellen wir uns zuerst die folgende Frage: Wie hat sich der staatliche Fussabdruck in den letzten Jahrzehnten entwickelt?

Wenn wir die direkten staatlichen Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen als Mass für die Grösse des Staates verwenden, zeigt sich ein starkes Wachstum.

Gemessen in Prozent des BIP hat sich der staatliche Fussabdruck seit 1950 auf über 30 Prozent etwa verdoppelt (vgl. Abbildung 1). Stärker und konstanter fiel das Wachstum pro Einwohner aus: Gab der Staat 1950 teuerungsbereinigt noch 4000 Franken pro Einwohner aus, sind es heute fast 30'000 (vgl. Abbildung 2).

Auf kantonaler Ebene (inkl. Gemeinden) ist ebenfalls ein Anstieg zu beobachten. Der Kanton Zug ist hier eine Ausnahme und weist seit dem Jahr 2008 mit rund 10 Prozent eine konstante und auch die tiefste Staatsquote aus. Allerdings ist der Treiber nicht eine ausserordentliche Sparsamkeit, sondern ein hohes Wirtschaftswachstum. Pro Kopf und in absoluten Zahlen betrachtet sind die staatlichen Ausgaben in Zug überdurchschnittlich hoch.

In den kommenden Jahren dürfte sich die Staatsquote in der Schweiz weiter ausdehnen, insbesondere aufgrund der demografischen Entwicklung. Vor allem die Sozialversicherungen (AHV) und die Kantone (Gesundheitsausgaben, Langzeitpflege) dürften sich mit stark steigenden Ausgaben konfrontiert sehen (vgl. Abbildung 3).

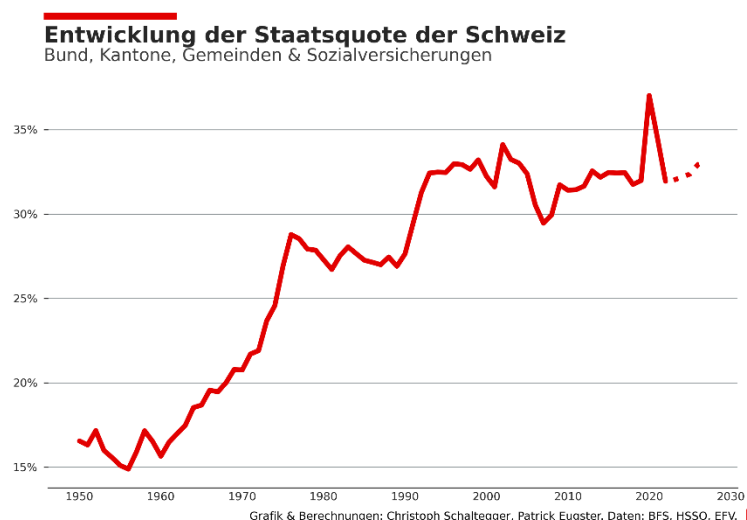


Abbildung 1. Historische und prognostizierte Entwicklung der Staatsquote der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen) von 1950 bis 2027. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von BFS, HSSO und EFV.

Entwicklung der Staatsausgaben der Schweiz

In Franken pro Einwohner; Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen

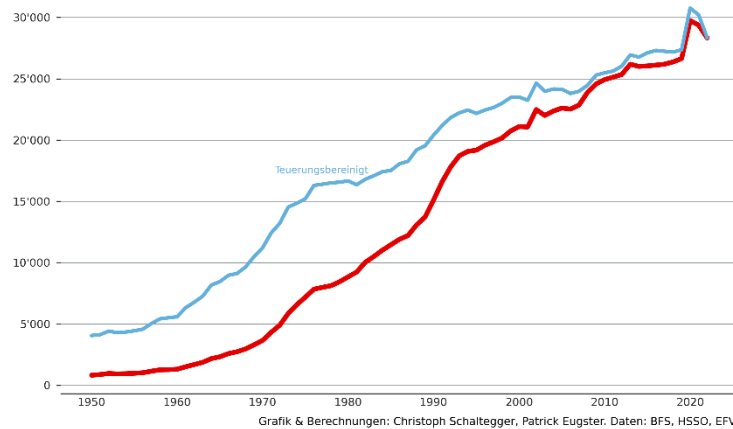


Abbildung 2. Historische Entwicklung der Staatsausgaben der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen) in Franken pro Einwohner von 1950 bis 2022. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von BFS, HSSO und EFV.

Entwicklung & Projektion der Staatsquote

In % des BIP; für die einzelnen Staatsebenen

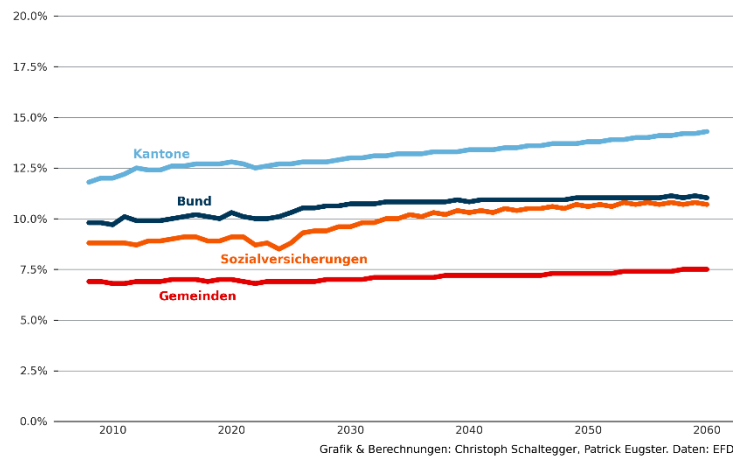


Abbildung 3. Entwicklung und Projektion der Staatsquote für den Bund, die Kantone, die Gemeinden und die Sozialversicherungen gemäss Basisszenario. Die Staatsquoten wurden nicht um Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt – die Summe ist dadurch grösser als die in Abbildung 13 ausgewiesene Staatsquote. Eigene Darstellung basierend auf Daten des EFD.

Instrumente

Um das Staatswachstum eindämmen zu können, müssen wir die möglichen Instrumente und deren Effektivität kennen. Wir unterteilen die Instrumente in zwei Gruppen: demokratische und finanzielle. Zu den demokratischen Instrumenten zählen wir die direkte Demokratie, den Umfang des Wahlrechtes, Amtszeitbeschränkungen und das Vetorecht des Regierungsoberhauptes. In der finanziellen Gruppe sind Fiskalregeln und Zero-Based Budgeting. Die wissenschaftliche Literatur zeigt insbesondere für Fiskalregeln signifikante Effekte auf die Grösse des staatlichen Fussabdruckes. Besonders effektiv sind Ausgaben- und Defizitregeln.

Handlungsempfehlungen

Basierend auf den Erkenntnissen aus den vorherigen Kapiteln eruieren wir folgende neun Handlungsoptionen für den Kanton Zug:

1. **Beibehaltung und Stärkung der bestehenden Schuldenbremse**
Die geltende Schuldenbremse hat sich bewährt und sollte beibehalten werden. Punktuell kann sie allerdings verbessert werden, zum Beispiel indem sie nicht nur auf Gesetzes- sondern auf Verfassungsebene verankert wird.
2. **Einführung einer Ausgabenbremse**
Ergänzend zur Schuldenbremse sollte der Kanton Zug eine Ausgabenbremse einführen. Beispielsweise dürften die staatlichen Ausgaben dann über einen 8-Jahres-Zeitraum nicht mehr stärker steigen als die kantonale Wirtschaftsleistung. Wissenschaftlich weisen solche Regeln eine hohe Effektivität aus. Auch wenn die Ausgaben des Kantons Zug in den letzten Jahren in Relation zur Wirtschaftsleistung stabil geblieben sind, könnte eine Ausgabenbremse zumindest eine implizite Wirkung erzielen.
3. **Anwendung des Zero-Based Budgeting**
Der Kanton Zug sollte Zero-Based Budgeting konsequent anwenden. Statt wie gemeinhin üblich als Grundlage für die Budgetierung die Vorjahreszahlen zu nehmen, würde der Kanton Zug jedes Jahr bei Null beginnen. Dies ist zwar zeitaufwändiger, doch die staatlichen Ausgaben können so regelmässig auf ihre Sinnhaftigkeit überprüft werden.
4. **Einführung einer Personalbremse**
Staatliche Verwaltungen wachsen in der Tendenz über die Zeit, weil das Korrektiv des Wettbewerbs fehlt. Als Ersatz sollte der Kanton Zug deswegen analog der Ausgabenbremse eine Personalbremse einführen. Beispielsweise könnte die Anzahl Verwaltungsangestellten pro Einwohner begrenzt werden. Der Kanton Zug wäre so gezwungen, regelmässig staatliche Stellen zu überprüfen.
5. **Einführung von Lohnüberprüfungen**
Verschiedene Untersuchungen zeigen, dass die Löhne in den staatlichen Verwaltungen höher sind als für vergleichbare Positionen in der Privatwirtschaft. Weil gleichzeitig staatliche Angestellte eine hohe Arbeitsplatzsicherheit geniessen, sollte der Kanton Zug diese Wettbewerbsverzerrung zu Ungunsten von privaten Unternehmen mit regelmässigen Lohnüberprüfungen unterbinden.

6. Gründung eines Departements für staatliche Effizienz

In Anlehnung an die Entwicklungen in den USA sollte der Kanton Zug ein unabhängiges Departement für staatliche Effizienz gründen. Federführend sollten dabei erfolgreiche im Kanton Zug verankerte Unternehmer sein, die dem Regierungsrat unabhängig Effizienzmassnahmen vorschlagen können.

7. Analyse der langfristigen demografischen Mehrausgaben

Auf Bundesebene und auch in diversen Kantonen existiert eine langfristige Analyse der Auswirkungen des demografischen Wandels auf die öffentlichen Finanzen. Für den Kanton Zug fehlt eine solche Analyse. Aufgrund der hohen Relevanz und der hohen zu erwartenden Kostenfolgen sollte der Kanton Zug die demografischen Mehrausgaben ebenfalls quantifizieren.

8. Äufnung des Zuger Demografiefonds

Der Kanton Zug sieht sich langfristig mit hohen demografisch bedingten Mehrausgaben konfrontiert. Weil sich die Auswirkungen heute schon abschätzen lassen und die geltende Schuldenbremse dieses Risiko aufgrund ihrer Kurz- bis Mittelfristigkeit nur ungenügend abdeckt, sollte der Kanton Zug einen Demografiefonds äufnen. In den Fonds wird jährlich ein Betrag in der notwendigen Höhe einbezahlt, um damit langfristig insbesondere die höheren Gesundheitsausgaben finanzieren zu können. Die Mehrausgaben können so über die Jahre geglättet werden und verhindern, dass Zug künftig in finanzielle Nöte gerät.

9. Ausschüttung einer Volksdividende

Hohe Überschüsse sind für den Kanton Zug im Grundsatz gut, doch sie bergen die Gefahr, dass das Geld durch Politiker für die eigene Wählerschaft ineffizient ausgegeben wird. Anstelle von Steuersenkungen, die es an der Urne oft schwer haben, bietet sich eine Volksdividende an. Übersteigt der Überschuss einen zu bestimmenden Grenzwert, erhält die Bevölkerung diesen Betrag entweder pro Kopf oder in Relation zum geleisteten Steuerbetrag als Dividende im Folgejahr zurückbezahlt.

1 Hintergrund

Der staatliche Fussabdruck der Schweiz ist stark angestiegen. Betrug die Staatsquote in den 1950er Jahren noch etwas mehr als 15 Prozent, hat sie sich seither auf über 30 Prozent verdoppelt. Die öffentlichen Verwaltungen wachsen, die Regulierungen werden umfangreicher und der staatliche Einfluss nimmt in vielen Branchen so stark zu, dass sie nur noch auf dem Papier privatwirtschaftlich organisiert sind. Über die Hälfte der Preise sind in der Schweiz nicht mehr das Resultat von Angebot und Nachfrage. Das Erfolgsmodell Schweiz – die dezentrale, marktwirtschaftlich organisierte Leistungsgesellschaft – wird so immer stärker zurückgedrängt.

Ganz konkret: In der Covid-Krise wurden Private und Unternehmen grosszügig unterstützt. Der «Credit Suisse» wurde mit Milliarden-Summen unter die Arme gegriffen. Im März 2024 nahm die Bevölkerung die Volksinitiative für eine 13. AHV-Rente an mit Kosten in Milliardenhöhe für die Sozialversicherungen – nachdem es im Jahr 2016 noch eine fast gleichlautende Initiative deutlich verworfen hatte.

Das «Nach-dem-Staat-rufen» scheint salonfähiger geworden zu sein. In den kommenden Jahren dürfte die Staatsquote weiter ansteigen. Nicht nur aufgrund der 13. AHV-Rente, sondern auch weil weitere Faktoren dies begünstigen dürften, wie beispielsweise der Ukraine-Krieg (Armeeausgaben) oder die Demografie (Sozial- und Gesundheitsausgaben). Die politische Linke für diese Entwicklung verantwortlich zu machen, greift zu kurz. Längst werden auch im Zentrum und rechts der Mitte Staatsausgaben begrüsst, solange der Staat zum eigenen Vorteil genutzt werden kann.

Was ist passiert?

2 Fragestellung, Auftrag & Aufbau

Die Finanzdirektion des Kantons Zug möchte aufgrund dieser Entwicklung mögliche Handlungsoptionen kennen, um das Staatswachstum einzudämmen, und die Erkenntnisse daraus in die neue Finanzstrategie einfließen lassen. Der Regierungsrat definiert die Finanzstrategie, wie in Abbildung 4 dargestellt. Einerseits soll der Staatshaushalt aus Rücksicht auf die nächsten Generationen mittel- und langfristig ausgeglichen sein. Andererseits sollen die staatlichen Leistungen effizient und kostengünstig erbracht werden und einen grösstmöglichen Nutzen stiften. Schliesslich soll die Steuerbelastung im kantonalen Vergleich tief und international konkurrenzfähig sein. Diese drei Pfeiler verfolgen das gemeinsame Ziel, die Haushaltsdisziplin zu stärken.

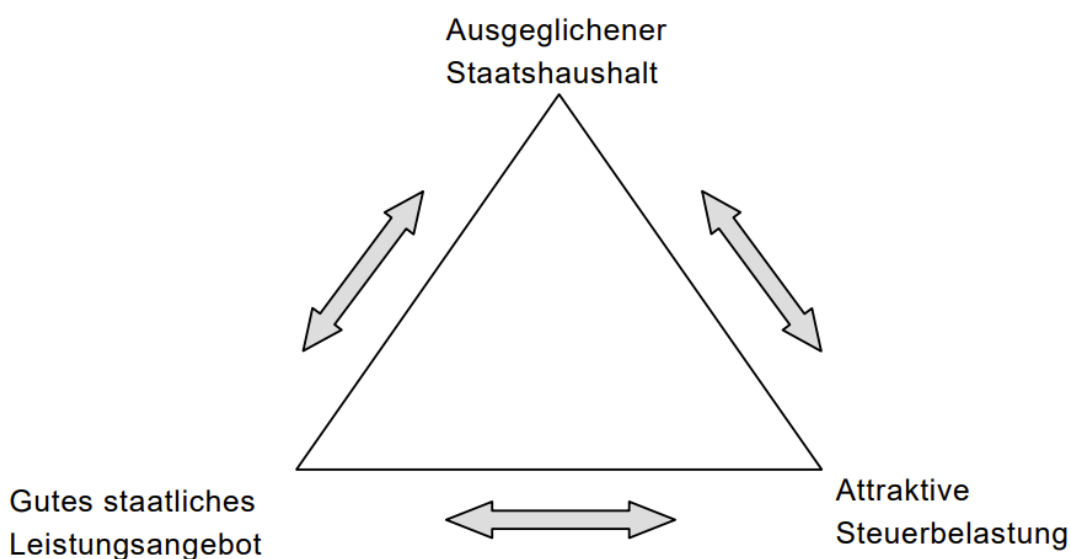


Abbildung 4. Finanzstrategie des Kantons Zug. Quelle: Finanzstrategie 2017-2025 (Kanton Zug).

Die Fragestellung ist aufgrund folgender drei Überlegungen von Relevanz:

1. Ein wachsender Staat schränkt die Entfaltungsfreiheit der Privatwirtschaft zunehmend ein – direkt via höhere Steuern und Abgaben, aber auch indirekt, indem der Staat private Unternehmen auf dem Arbeitsmarkt konkurrenziert und wertschöpfende Tätigkeiten durch eine wachsende Regulierungsdichte erschwert.
2. Dehnt sich der Staat in immer mehr Bereiche und Branchen aus, erhöht dies die Gefahr, dass er seine Kernaufgaben aus den Augen verliert und nicht mehr richtig erfüllen kann. Als aktuelles Beispiel sei hier die Armee erwähnt, welche gemäss Armeechef Thomas Süssli die Schweiz bei einem militärischen Angriff nur wenige Wochen verteidigen könnte.
3. Künftige finanzielle Herausforderungen zum Beispiel im Bereich der Sozial- und Gesundheitsausgaben (Demografie) oder im Umweltbereich (Klimawandel), werden zu einer Gefahr, wenn der finanzielle Spielraum des Staates zunehmend ausgeschöpft ist.

Wir untersuchen entsprechende Handlungsoptionen, um die Resilienz und Leistungsfähigkeit der Schweiz und seiner Kantone erhalten und wiederherstellen zu können.

Das Gutachten ist wie folgt aufgebaut.

Einleitend untersuchen wir in Kapitel 3 die Entwicklung verschiedener Indikatoren, die einen Rückschluss auf den staatlichen Fussabdruck zulassen. Wir stellen in einem ersten Schritt den historischen Verlauf auf Ebene Schweiz dar und vergleichen anschliessend die Entwicklung in den Kantonen, wobei ein Hauptaugenmerk auf dem Kanton Zug liegt.

Anschliessend zeigen wir in Kapitel 4 anhand einer umfassenden Literaturrecherche Instrumente auf, die diese Entwicklung unter Kontrolle bringen können, und diskutieren Erfahrungen – wo möglich – in der Schweiz und in anderen Ländern anhand diverser Fallbeispiele.

Schliesslich adaptieren wir in Kapitel 5 die besprochenen Instrumente auf die Schweiz und entwerfen konkrete Umsetzungsvorschläge für den Kanton Zug.

3 Entwicklung des staatlichen Fussabdruckes

Einleitend skizzierten wir das Bild eines stets wachsenden Staates. Doch lässt sich diese subjektive Wahrnehmung mit handfestem Zahlenmaterial unterlegen? Oder ist die Annahme der 13. AHV-Rente eine Ausnahme?

Wie also hat sich der staatliche Fussabdruck in den letzten Jahrzehnten entwickelt? Eine grosse Schwierigkeit bei solchen Analysen ist die genaue Definition des staatlichen Fussabdruckes. Wenn wir von «mehr Staat» oder «weniger Staat» sprechen, was ist damit genau gemeint?

Eine enge Definition umfasst die direkten staatlichen Ausgaben von Bund, Kantonen, Gemeinden und Sozialversicherungen. Dazu gehören beispielsweise die Ausgaben für Prämienverbilligungen, die Subventionen für den öffentlichen Verkehr oder die Investitionen in die Armee. Der Staat gibt aber nicht nur direkt Geld aus, sondern übt seinen Einfluss auch anderweitig aus. Eine solche breitere Betrachtungsweise schliesst beispielsweise Obligatorien (z. B. die Krankenkasse oder die berufliche Vorsorge) mit ein oder die Regulierung der Privatwirtschaft.

3.1 Die Staatsquote steigt an – aber nicht überall gleich stark

Im vorliegenden Gutachten fokussieren wir uns auf die enge Definition und betrachten dabei zwei Aspekte. Erstens die Staatsquote und zweitens die öffentliche Verwaltung. Der Vorteil beider Indikatoren ist deren klare Definition und gute Vergleichbarkeit – sowohl zwischen den Kantonen als auch über die Zeit. Denn die Finanzstatistik der Eidgenössischen Finanzverwaltung (EFV) stellt dies mit dem sogenannten FS-Modell sicher, welches auf dem Harmonisierten Rechnungslegungsmodell der Kantone und Gemeinden (HRM2) basiert.

Für die Berechnung der Staatsquote der Schweiz von 1950 bis 1989 verwenden wir Daten zu den Staatsausgaben der Historischen Statistik der Schweiz (HSSO) und teilen diese durch das Bruttoinlandprodukt (BIP) der Schweiz. Ab 1990 übernehmen wir die offiziellen Zahlen zur Staatsquote der EFV. Zur Ermittlung der kantonalen Staatsquoten verwenden wir das Total der Ausgaben des Kantons und seiner Gemeinden (bereinigt um Transfers zwischen den beiden Staatsebenen) aus der Finanzstatistik und teilen dieses durch das kantonale BIP. Die Zahlen zum kantonalen BIP stammen vom Bundesamt für Statistik (BFS) und existieren seit dem Jahr 2008. Das Resultat ist in Abbildung 5 dargestellt. Sie zeigt die Entwicklung für die Schweiz seit 1950.

Die Staatsquote ist heute ungefähr doppelt so hoch wie noch Anfang der 1950er Jahre. Schwankte sie in den 50er Jahren zwischen 15 und 17 Prozent, wuchs sie ab ca. 1960 bis Mitte der 70er Jahre stark an auf rund 28 Prozent. In den 90er Jahren erfolgte ein weiterer Anstieg, der mit der Annahme der Schuldenbremse auf Bundesebene Anfang des neuen Jahrtausends auf über 34 Prozent einen vorübergehenden Höchststand fand. Was folgte, war ein Rückgang auf knapp 30 Prozent im Jahr 2008. Seither ist die Staatsquote wieder leicht (mit Ausnahme des deutlichen Ausschlags nach oben im Corona-Jahr 2020) angestiegen auf rund 32 Prozent der Schweizer Wirtschaftsleistung.

Wie zu Beginn des Kapitels erwähnt umfasst die hier betrachtete Staatsquote nur einen Teil des effektiven Staates. Würde man alles berücksichtigen, wäre der staatliche Fussabdruck deutlich grösser. Beispielsweise ist der Bund im Besitz diverser Unternehmen wie z. B. die Post, die Swisscom, die SBB oder die Ruag. Der Gesamtaufwand aller Bundesunternehmen

belief sich im Jahr 2023 auf rund 30 Mrd. Franken, die Staatsquote erhöhte sich so um weitere knapp vier Prozentpunkte auf gesamt rund 36 Prozent des BIP. Ähnliche Verflechtungen gibt es auch auf kantonaler und kommunaler Ebene (z. B. Energie). Die obligatorischen Beiträge an Krankenkassen, Unfallversicherungen und Pensionskassen vergrössern den staatlichen Fussabdruck ebenfalls, zählen definitionsgemäss aber nicht zum Sektor Staat und erscheinen deswegen nicht in den in dieser Studie verwendeten offiziellen Staatsquoten (und sind somit auch nicht Teil der unteren Abbildung).

Entwicklung der Staatsquote der Schweiz

Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen

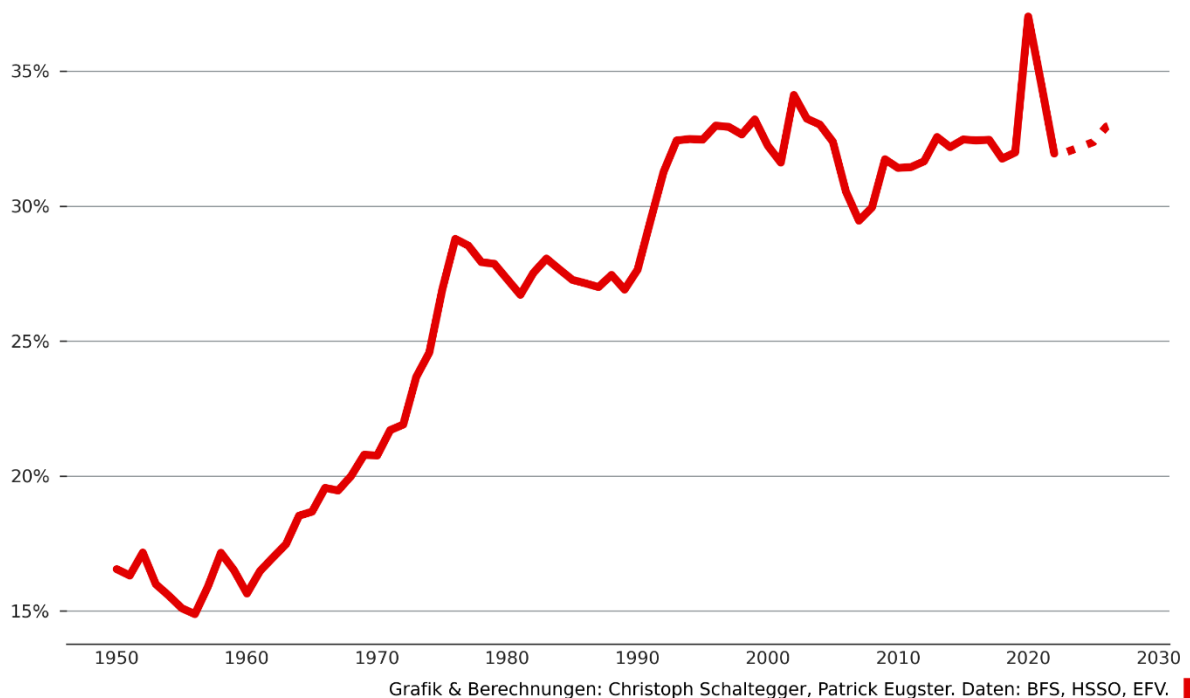


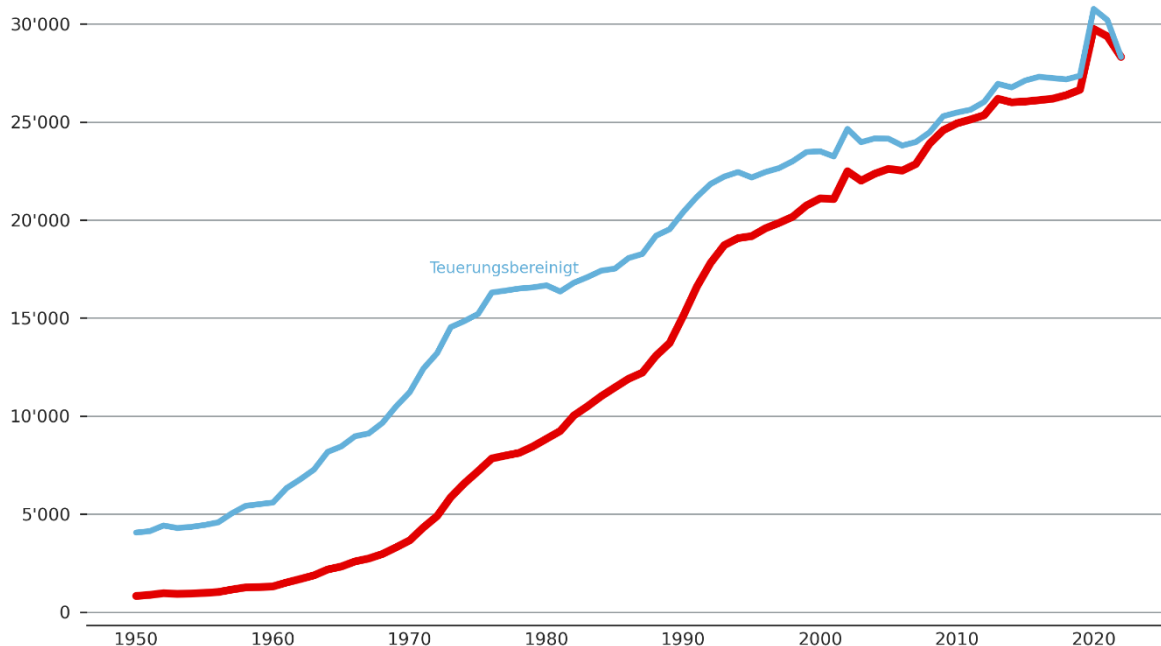
Abbildung 5. Historische und prognostizierte Entwicklung der Staatsquote der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen) von 1950 bis 2027. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von BFS, HSSO und EFV.

Das starke Wachstum in den 60er oder 90er Jahren verschwindet, wenn wir den staatlichen Fussabdruck ins Verhältnis zur Einwohnerzahl setzen. Abbildung 6 zeigt die Staatsausgaben in Franken pro Einwohner bereinigt um die Inflation in schwarz) seit 1950. Gab der Staat 1950 noch rund 4'000 Franken pro Einwohner auf, hat sich dieser Betrag inflationsbereinigt auf 28'000 Franken versiebenfacht. Der Anstieg verlief dabei relativ konstant ohne nennenswerte Wachstumsschübe in den 60er und 90er Jahren analog der Staatsquote und setzte sich auch nach der Jahrtausendwende fort.

Prinzipiell lässt sich argumentieren, dass sich die staatlichen Ausgaben nicht zwingend parallel mit der Bevölkerungsentwicklung (oder dem Wirtschaftswachstum) entwickeln müssen. Dank Skaleneffekten führt ein zusätzlicher Einwohner nicht zu einem proportionalen Anstieg des Personal- und Sachaufwandes beim Staat. Insofern ist ein Blick auf die Entwicklung des Staates in absoluten Zahlen interessant.

Entwicklung der Staatsausgaben der Schweiz

In Franken pro Einwohner; Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen

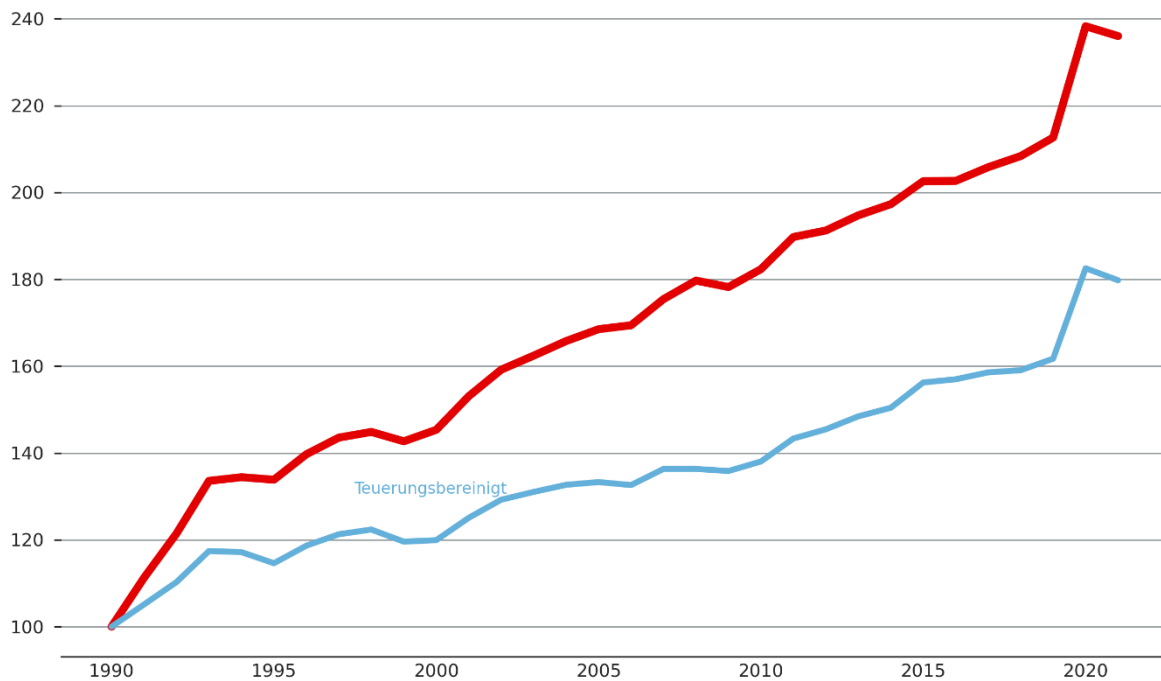


Grafik & Berechnungen: Christoph Schaltegger, Patrick Eugster. Daten: BFS, HSSO, EFV.

Abbildung 6. Historische Entwicklung der Staatsausgaben der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen) in Franken pro Einwohner von 1950 bis 2022. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von BFS, HSSO und EFV.

Entwicklung der Staatsausgaben der Schweiz

Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen, indexiert



Grafik & Berechnungen: Christoph Schaltegger, Patrick Eugster. Daten: EFV.

Abbildung 7. Historische Entwicklung der Staatsausgaben der Schweiz (Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen) von 1990 bis 2021 (indexiert, 1990 = 100). Eigene Berechnungen basierend auf Daten der EFV.

Abbildung 7 zeigt die indexierte Entwicklung seit dem Jahr 1990. Seither sind die staatlichen Ausgaben auf etwa das 2,4fache angestiegen – bereinigt um die Teuerung beträgt das Plus rund 80 Prozent. Der absolute Anstieg ist deutlich grösser als jener in Relation zur Bevölkerungsentwicklung (+48 Prozent) und zur Wirtschaftsleistung (+25 Prozent).

Wie wird sich die Staatsquote künftig entwickeln? Für die nächsten Jahre bis 2027 zeigen die Prognosen der EFV einen leichten Anstieg (u. a. aufgrund der Umsetzung der 13. AHV-Rente im Jahr 2026). Die Finanzverwaltung rechnet mit einer Staatsquote im Jahr 2027 von 33 Prozent. In Kapitel 3.3 gehen wir genauer auf die künftige Entwicklung ein und wagen einen Blick bis ins Jahr 2060.

Zuerst drängt sich ein Blick auf die kantonalen Staatsquoten auf. Denn in der stark föderal organisierten Schweiz sind für die einzelnen Kantone unterschiedliche Entwicklungen zu erwarten. Abbildung 8 zeigt diese Entwicklung (inkl. Ausgaben der Gemeinden) seit dem Jahr 2008 – hervorgehoben in blau für den Kanton Zug und in schwarz der gewichtete Durchschnitt für alle Kantone.

Im Mittel ist die kantonale Staatsquote seit 2008 von etwa 17 auf rund 19 Prozent im Jahr 2021 angestiegen. Zwischen den Kantonen zeigen sich wie erwartet deutliche Unterschiede. Am unteren Ende des Spektrums weist der Kanton Zug eine stabile Staatsquote von rund 10 Prozent auf. Das Wallis, Uri und Graubünden hingegen erreichen Werte von fast 30 Prozent der kantonalen Wirtschaftsleistung und weisen die höchsten Staatsquoten auf.

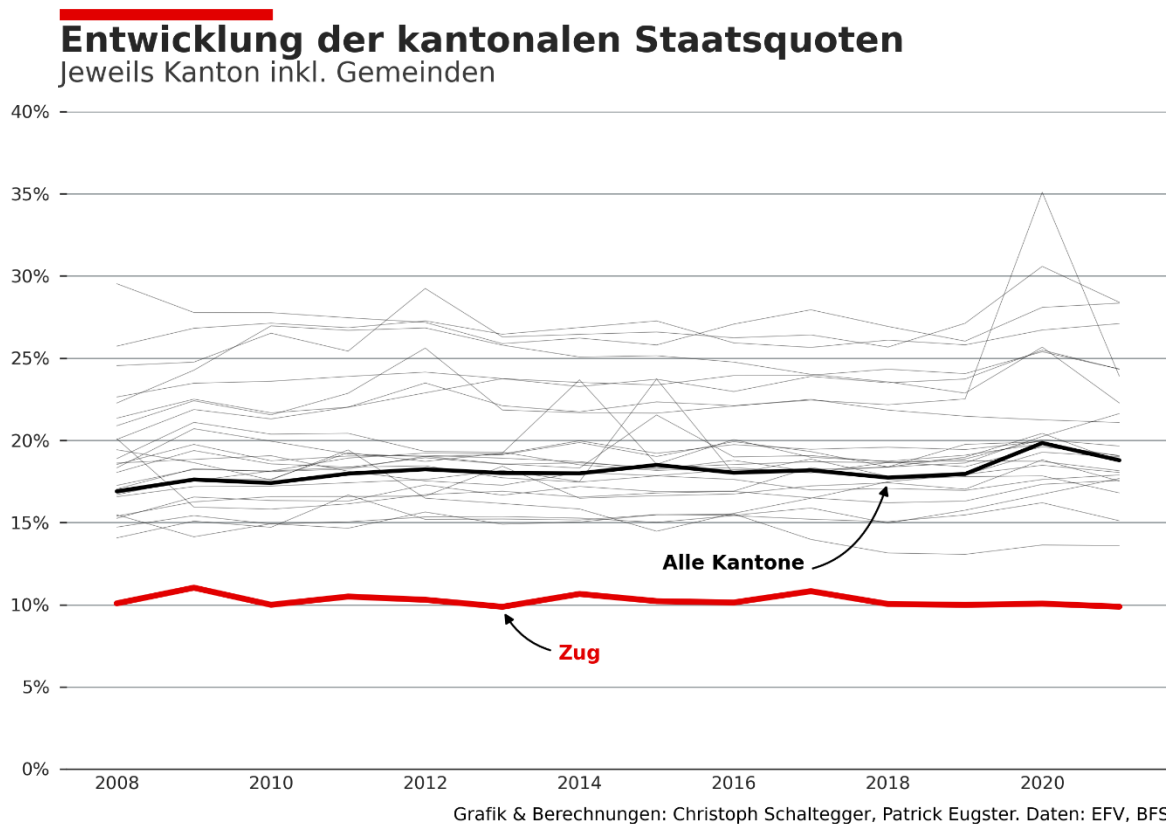
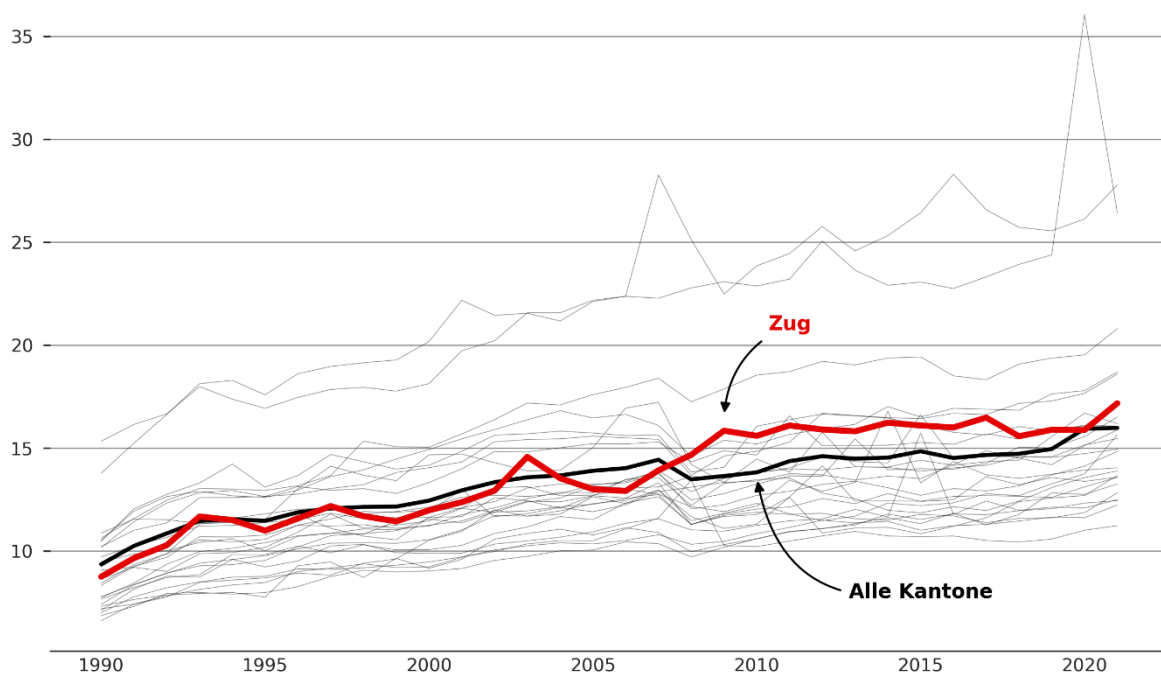


Abbildung 8. Entwicklung der kantonalen Staatsquoten (inkl. Gemeinden) von 2008 bis 2021. Die Staatsquote wurde um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von EFV und BFS.

Weniger positiv zeigt sich das Zuger Bild, wenn wir die Entwicklung in Franken pro Einwohner betrachten (vgl. Abbildung 9). Mit Ausgaben von rund 16-17'000 Franken pro Einwohner liegt Zug leicht über dem nationalen Schnitt. Die tiefe Staatsquote ist also nicht einer ausserordentlich hohen Sparsamkeit geschuldet, sondern ist das Resultat der sehr hohen Wirtschaftsleistung. Noch deutlicher zeigt sich dieser Fakt, wenn wir die Entwicklung der absoluten Zahlen betrachten (vgl. Abbildung 10). Der Kanton Zug liegt hier an der Spitze. Seit dem Jahr 1990 haben sich die staatlichen Ausgaben verdreifacht. Das Wachstum in den anderen Kantonen ist deutlich tiefer: Im Mittel stiegen die Ausgaben auf etwas mehr als das Doppelte an.

Entwicklung der Ausgaben pro Kopf

Jeweils Kanton inkl. Gemeinden, in Tausend CHF



Grafik & Berechnungen: Christoph Schaltegger, Patrick Eugster. Daten: EFV, BFS

Abbildung 9. Entwicklung der kantonalen Ausgaben (inkl. Gemeinden) von 1990 bis 2021 in Franken pro Einwohner. Die Ausgaben wurden um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von EFV und BFS.

Entwicklung der Ausgaben

Jeweils Kanton inkl. Gemeinden, indexiert

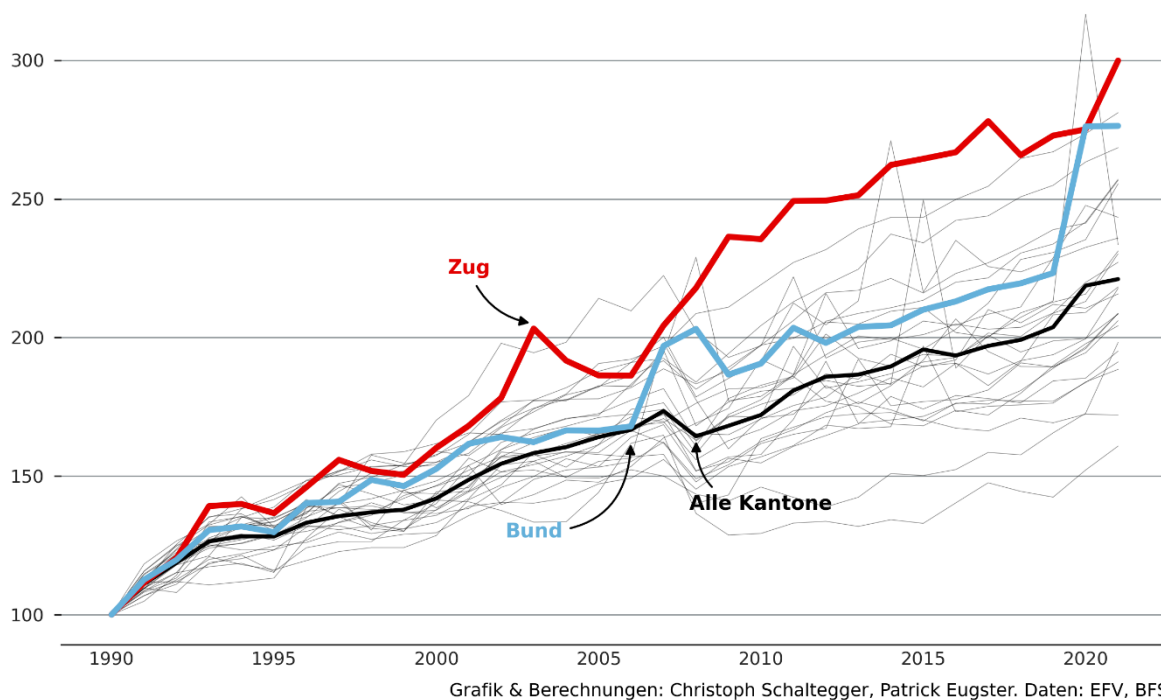


Abbildung 10. Entwicklung der kantonalen Ausgaben (inkl. Gemeinden) und der Ausgaben des Bundes von 1990 bis 2021 (indexiert, 1990 = 100). Die Ausgaben wurden um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von EFV und BFS.

3.2 Immer mehr Personen arbeiten beim Staat

Zusätzlich zur Staatsquote untersuchen wir die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. Wir analysieren hierfür zwei Indikatoren. Erstens verwenden wir die in der Finanzstatistik ausgewiesenen Lohnausgaben des Verwaltungs- und Betriebspersonals (Sachkonto 301). Dieses Unterkonto erfasst die Fragestellung besser als der gesamte Personalaufwand, welcher unter anderem auch den Lohnaufwand für die Lehrpersonen beinhaltet. Die Beträge setzen wir zwecks Vergleichbarkeit ins Verhältnis zur Einwohnerzahl.

Es ist zu beachten, dass diese harmonisierten Datensätze Strukturbrüche aufweisen. Bedeutend ist das Jahr 2008, als die Neugestaltung des Finanzausgleichs und der Aufgabenteilung zwischen Bund und Kantonen (NFA) in Kraft trat. Die Zahlen ab 2008 lassen sich deswegen mit früheren Zahlen nicht direkt vergleichen. Weiter erschweren neue Aufgaben- und Finanzierungsteilungen zwischen Kanton und Gemeinden die Analyse. Werden beispielsweise nur die Kantonshaushalte miteinander verglichen, könnten abweichende Entwicklungen schlicht darin begründet sein, dass ein einzelner Kanton eine Aufgabe samt Finanzierung an seine Gemeinden delegiert hat (oder umgekehrt). Um solche innerkantonalen Unterschiede so gut wie möglich auszuklammern, verwenden wir (wie bereits für die kantonalen Staatsquoten) die Gesamthaushalte von Kanton und Gemeinden.

Abbildung 11 stellt in blau das Wachstum der Lohnausgaben des Verwaltungs- und Betriebspersonals pro Einwohner zwischen 2008 und 2021 dar. Es zeigt sich, dass die Ausgaben in allen Kantonen (inkl. Gemeinden) und beim Bund angestiegen sind. Das höchste Wachstum

verzeichnen die beiden Appenzeller Kantone mit 30 respektive 40 Prozent. Am geringsten wuchs die Verwaltung im Kanton Aargau. Mit einem Plus von 17 Prozent liegt der Kanton Zug etwas über dem Schweizer Durchschnitt von knapp 15 Prozent.

In schwarz wird das BIP-Wachstum pro Einwohner dargestellt und erlaubt somit eine Einschätzung, ob die Verwaltung nur pro Kopf gewachsen ist oder auch im Vergleich zur Wirtschaft. Im Schnitt wuchs das BIP der Schweiz um etwa 7 Prozent. Die Verwaltung in den Kantonen stieg somit um rund das Doppelte – beim Bund beträgt das Wachstum sogar fast das Dreifache. Nur wenige Kantone – unter anderem der Kanton Zug – verzeichnen ein stärkeres Wirtschaftswachstum als ein Verwaltungswachstum.

BIP- und Verwaltungswachstum pro Einwohner

Wachstum zwischen 2008 und 2021 (Kanton + Gemeinden)

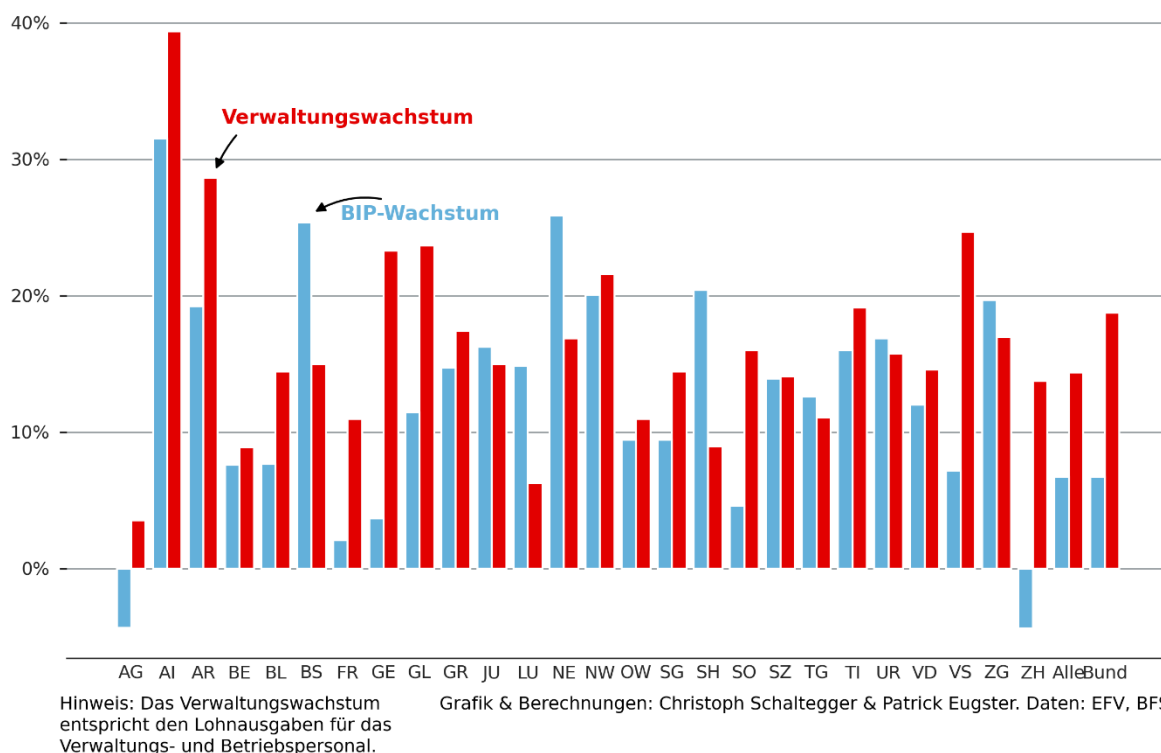


Abbildung 11. BIP-Wachstum pro Einwohner für alle Kantone und die Schweiz sowie Wachstum der Lohnausgaben für das Verwaltungs- und Betriebspersonal der einzelnen Kantone (inkl. Gemeinden), alle Kantone und den Bund zwischen 2008 und 2021. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von EFV und BFS.

Als zweiter Indikator für die Entwicklung der öffentlichen Verwaltung dient uns die Statistik der Unternehmensstruktur (STATENT), welche seit dem Jahr 2011 und bis 2021 verfügbar ist und die Beschäftigung nach der allgemeinen Systematik der Wirtschaftszweige (NOGA), sowie der Rechtsform und des Standortkantons der Unternehmen aufschlüsselt. Die durch das BFS veröffentlichte Statistik ermöglicht die Entwicklung der Anzahl der Vollzeitäquivalenten in den Kantons-, Bezirks- und Gemeindeverwaltungen zu analysieren. Die Anzahl Vollzeitäquivalente setzen wir ins Verhältnis zur Einwohnerzahl und betrachten zwecks Vergleichbarkeit das Total aus Kantons-, Bezirks- und Gemeindeverwaltungen.

Abbildung 12 stellt auf der X-Achse die Anzahl Vollzeitäquivalenten pro 100 Einwohner in den kantonalen und kommunalen Verwaltungen im Jahr 2021 dar. Der Schnitt liegt bei rund 3,3 Vollzeitäquivalenten – allerdings mit grossen Unterschieden zwischen den Kantonen. Im Thurgau und in Appenzell Innerrhoden sind es weniger als 2, im Kanton Basel-Stadt mehr als 5 Vollzeitäquivalente auf 100 Einwohner. Der Kanton Zug liegt ungefähr auf dem Schweizer Schnitt. Deutlich unterdurchschnittlich verlief im Kanton Zug allerdings die Entwicklung seit 2011. Auf 100 Einwohner beschäftigt der Kanton Zug heute 7 Prozent weniger Verwaltungsangestellte. Auf der Y-Achse ist die Entwicklung für alle Kantone dargestellt. Neben Zug verzeichnet nur der Kanton Uri ein Minus. In allen anderen Kantonen ist die Verwaltung deutlich gewachsen – im Kanton Nidwalden um rund ein Viertel. Im Durchschnitt betrug das Wachstum fast 6 Prozent.

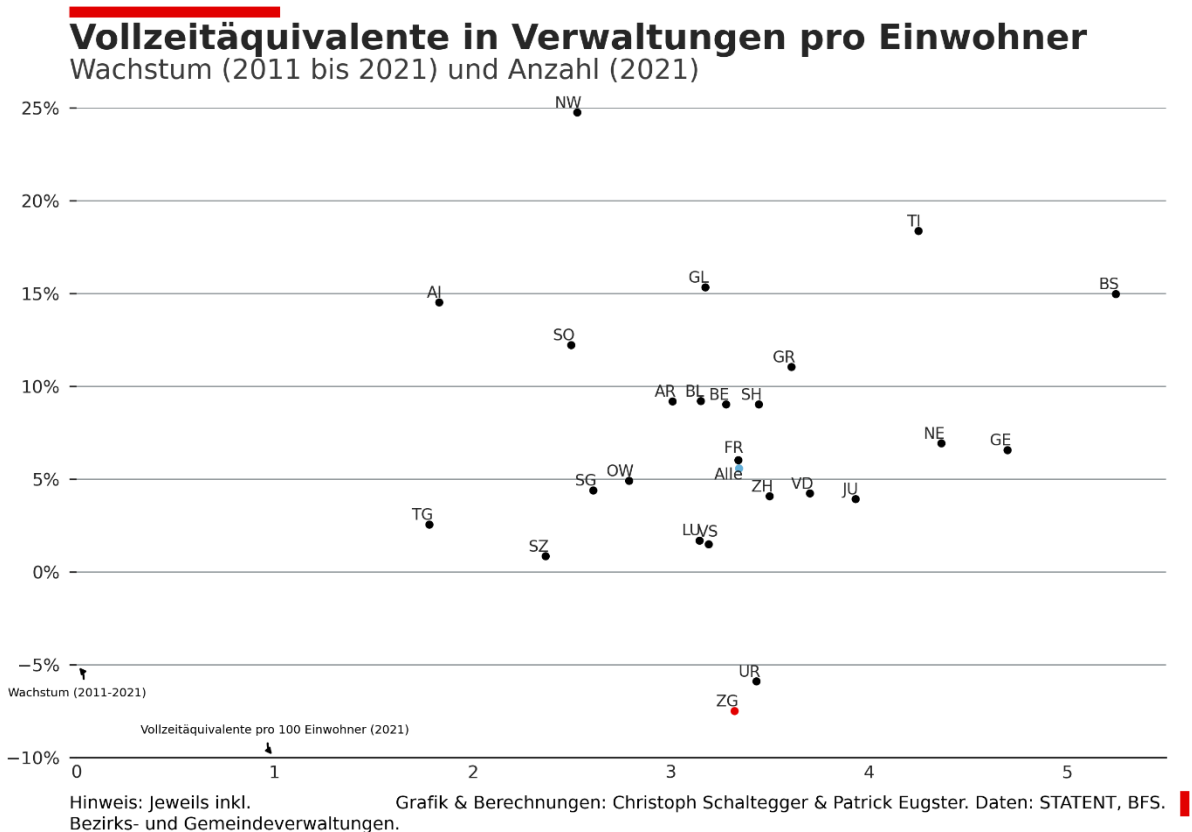


Abbildung 12. Anzahl Vollzeitäquivalente pro 100 Einwohner im Jahr 2021 auf der X-Achse und Wachstum zwischen 2011 und 2021 auf der Y-Achse für die einzelnen Kantone und alle Kantone. Eigene Berechnungen basierend auf Daten von STATENT und BFS.

Insgesamt bestätigt sich also der eingangs geschilderte Eindruck des wachsenden Staates. Die Staatsquote ist angestiegen – insbesondere auf Kantonsebene. Ebenso arbeiten immer mehr Personen in den öffentlichen Verwaltungen. Zwar verlief die Entwicklung nicht in allen Kantonen gleich ausgeprägt, doch bis auf einzelne Ausnahmen – vornehmlich der Kanton Zug – weisen die Kantone einen grösseren Fussabdruck auf als noch vor einigen Jahren.

Wie einleitend erwähnt, liesse sich der staatliche Fussabdruck umfassender definieren. Gerade der Umfang der Regulierung ist für viele Unternehmen ein entscheidender Faktor – oft entscheidender als die Höhe der staatlichen Ausgaben und damit die Steuerbelastung. Doch solche Analysen sind herausfordernd. Wie messen wir Regulierung? Zählen wir die Anzahl Gesetzesartikel? Ist mehr immer schlecht? Solche Fragen enthalten schnell subjektive

Einschätzungen, weswegen wir uns in diesem Gutachten auf die objektiv bewertbare Staatsquote und die Grösse der öffentlichen Verwaltung beschränken.¹

3.3 Künftige Entwicklung

Nachdem wir uns bislang der historischen Entwicklung gewidmet haben, möchten wir nun einen Blick in die Zukunft werfen. Wie entwickelt sich der staatliche Fussabdruck langfristig? Einflussfaktoren gibt es viele: Volksentscheide an der Urne, internationale Entwicklungen oder unerwartete Krisen. Was wir nicht abschätzen können, ist die Entwicklung des Zeitgeistes. War die Annahme der 13. AHV-Rente eine Ausnahme oder ist es der Beginn eines neuen Schubs in Richtung mehr Staat wie in den 1960er und 1990er Jahren? Ebenso anspruchsvoll vorherzusehen sind Entscheidungen auf der internationalen Politbühne, die schliesslich auch einen Einfluss auf die Politik in der Schweiz haben (z. B. OECD-Mindeststeuer). Substanzieller analysieren lässt sich hingegen der Einfluss von Megatrends – namentlich der Demografie.

Das Eidgenössische Finanzdepartement (EFD) hat sich genau dieser Frage gewidmet und zeigt in seinen jeweils alle 4 Jahre erscheinenden «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz» den Einfluss der Demografie auf die Staatsquote auf. Tabelle 1 zeigt die Entwicklung der demografieabhängigen Staatsausgaben in Prozent des BIP (inkl. der 13. AHV-Rente) in den Jahren 2040 und 2060 im Vergleich zum Basisjahr 2021. Am stärksten betroffen ist die AHV mit einem Plus von 1,52 Prozent des BIP. Ebenfalls ein starkes Wachstum verzeichnet das Gesundheitswesen, wobei die Langzeitpflege gesondert ausgewiesen wird. Nur geringfügig betroffen ist die Bildung. Insgesamt steigt die Staatsquote in den nächsten 40 Jahren um mehr als 3 Prozentpunkte. Abbildung 13 stellt die Entwicklung der um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigte Staatsquote bis 2060 dar. Liegt sie heute bei rund 31 Prozent, beträgt sie 2060 über 34 Prozent der Schweizer Wirtschaftsleistung.²

Tabelle 1. Demografieabhängige Staatsausgaben (inkl. 13. AHV-Rente) nach Bereichen im Basisszenario (in % des BIP). Die Staatsausgaben sind um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt. Die funktionale Abgrenzung der Sozialversicherungen umfasst neben den Ausgaben der AHV und IV auch weitere Ausgaben. Eigene Berechnungen basierend auf EFD.

Jahr	2021	2040		2060	
Bereich	Quote	Quote	Δ zu 2021	Quote	Δ zu 2021
Sozialversicherungen	8,6	10,0	+1,38	10,2	+1,56
AHV	4,6	5,9	+1,24	6,1	+1,52
IV	0,8	0,6	-0,22	0,5	-0,30
Gesundheit	2,4	2,8	+0,36	3,1	+0,74
Langzeitpflege	0,7	0,9	+0,22	1,3	+0,61
Bildung	5,5	5,7	+0,17	5,7	+0,25
Total	17,2	19,4	+2,23	20,4	+3,19

¹ Für eine Analyse der Entwicklung der Regulierungsdichte in der Schweiz und des Einflusses des Staates auf ausgewählte Branchen verweisen wir auf Avenir Suisse (2023).

² Die Höhe der Staatsquote in diesem Kapitel ist aufgrund leicht unterschiedlicher Berechnungsmethoden der EFV respektive des EFD nicht identisch mit den Zahlen in Kapitel 3.1 und liegt im Basisjahr rund einen Prozentpunkt tiefer. Ebenso werden hier die ausserordentlichen Ausgaben für die Berechnung der Staatsquote ausgeklammert (z. B. Corona-Ausgaben).

Entwicklung & Projektion der Staatsquote

In % des BIP; Bund, Kantone, Gemeinden & Sozialversicherungen

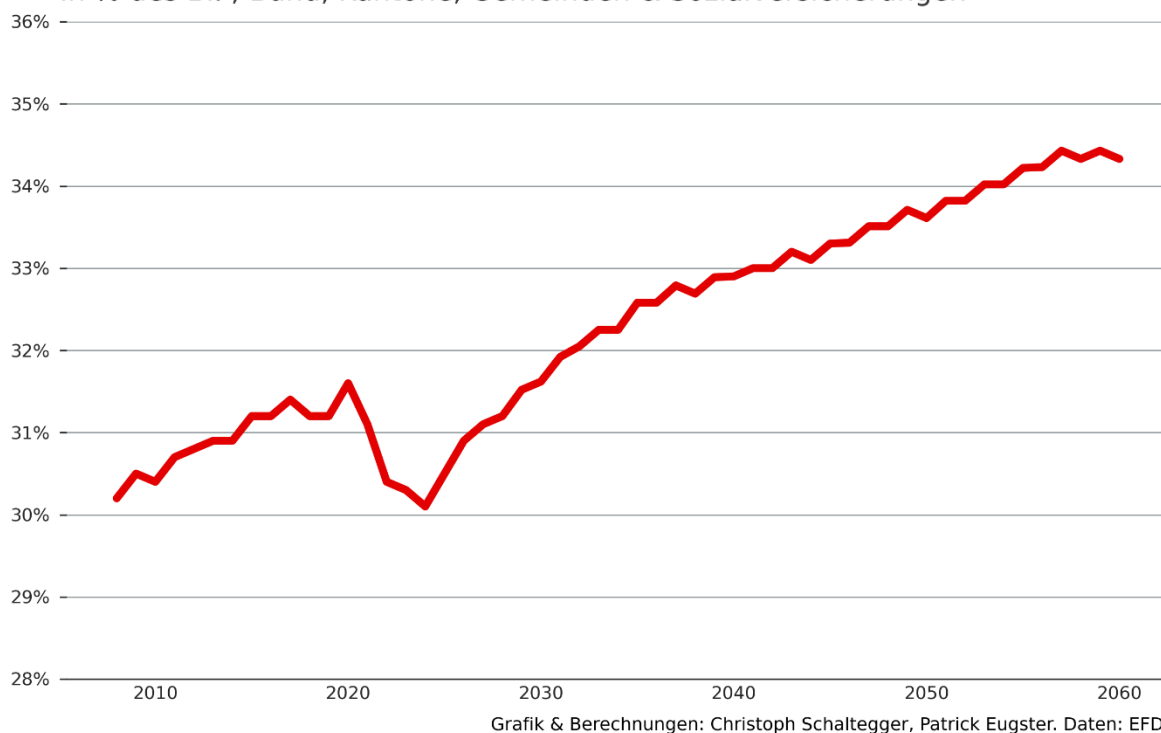


Abbildung 13. Entwicklung und Projektion der konsolidierten Staatsquote (Bund, Kantone, Gemeinden und Sozialversicherungen; ohne ausserordentliche Ausgaben; mit 13. AHV-Rente) gemäss Basisszenario. Die Staatsquote wurde um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt. Die Y-Achse beginnt bei 28%. Eigene Berechnungen basierend auf Daten des EFD.

Nicht alle Staatsebenen sind im selben Ausmass von der Demografie betroffen. Die grössten Ausgabengebiete der Kantone sind der Bildungsbereich, das Gesundheitswesen und die soziale Sicherheit. Es sind gleichzeitig auch diejenigen Gebiete, die am stärksten von demografischen Veränderungen betroffen sind. Entsprechend stark steigen die Ausgaben in den Kantonen an, wie Tabelle 2 aufzeigt. Tabelle 2 schlüsselt die Ausgaben nach Staatsebene auf und zeigt wiederum die Entwicklung im Jahr 2040 und 2060. Das Plus in den Kantonshaushalten beträgt rund 1 Prozentpunkt gegenüber dem Basisjahr 2021 und ist damit deutlich höher als in den Gemeinden (0,3 Prozentpunkte) und beim Bund (0,66 Prozentpunkte).

Tabelle 2. Demografieabhängige Staatsausgaben (inkl. 13. AHV-Rente) nach Bereichen im Basisszenario (in % des BIP). Die Staatsausgaben sind um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt. Eigene Berechnungen basierend auf EFD.

Jahr	2021	2040	2060
Bereich	Quote	Quote Δ zu 2021	Quote Δ zu 2021
Bund	3,9	4,4 +0,53	4,5 +0,66
Sozialversicherungen	5,4	6,5 +1,01	6,7 +1,21
AHV	4,6	5,9 +1,24	6,1 +1,52
IV	0,8	0,6 -0,22	0,5 -0,30
Kantone	5,5	6,0 +0,51	6,5 +0,99
Gemeinden	2,4	2,5 +0,16	2,7 +0,30
Staat	17,2	19,4 +2,23	20,4 +3,19

Die höheren demografiebedingten Ausgaben wirken sich wie folgt auf die Staatsquoten aus, welche in Abbildung 14 für die verschiedenen Staatsebenen dargestellt sind. Auf Kantons-ebene ist das grösste Wachstum zu verzeichnen – von heute 12,7 Prozent auf 14,3 Prozent im Jahr 2060. In den Gemeinden steigt die Staatsquote um etwa einen halben Prozentpunkt und beim Bund um etwa einen Prozentpunkt.

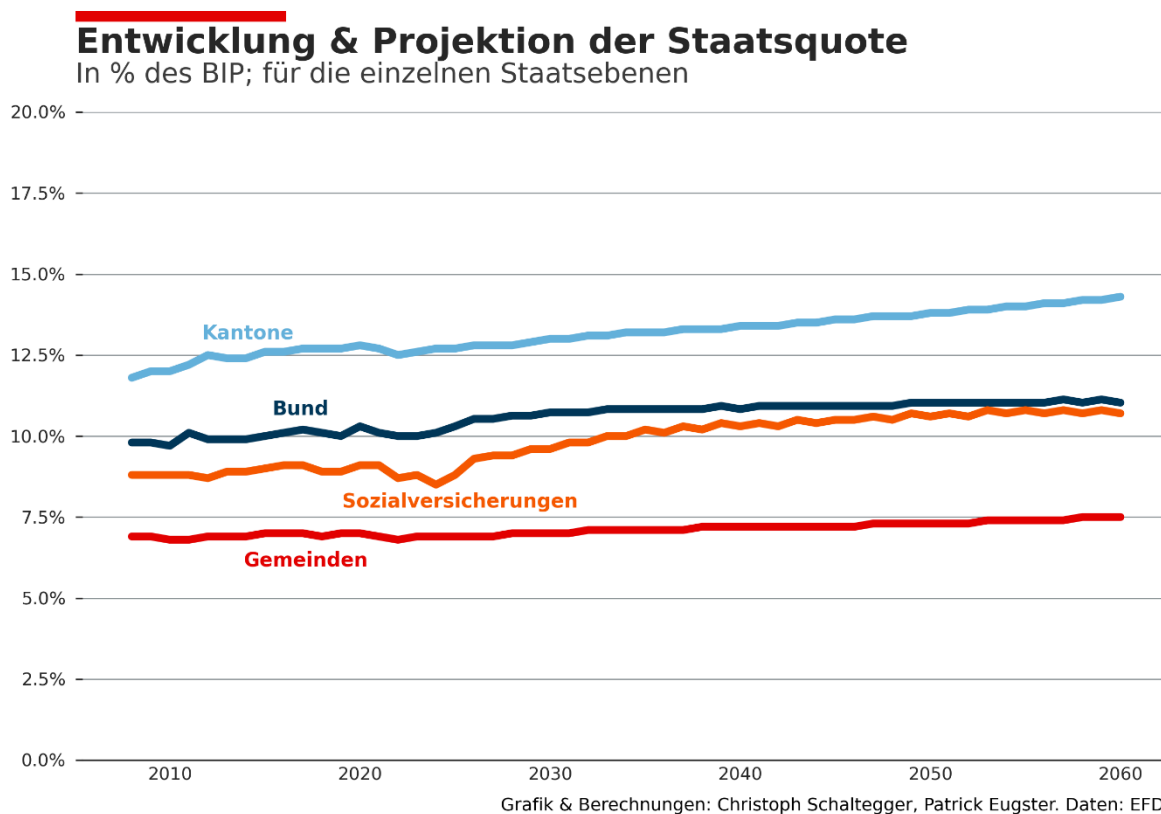


Abbildung 14. Entwicklung und Projektion der Staatsquote für den Bund, die Kantone, die Gemeinden und die Sozialversicherungen gemäss Basisszenario. Die Staatsquoten wurden nicht um Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt – die Summe ist dadurch grösser als die in Abbildung 13 ausgewiesene Staatsquote. Eigene Darstellung basierend auf Daten des EFD.

Obige Prognosen auf konsolidierter Ebene lassen ausser Acht, dass in der föderalistisch organisierten Schweiz nicht alle Kantone (und Gemeinden) im selben Ausmass von der Demografie betroffen sind. Aufgrund dessen haben verschiedene Kantone eigene Prognosen erstellen lassen (z. B. Ostschweizer Kantone³, Kanton Luzern⁴, Kanton St. Gallen⁵, Kanton Schaffhausen⁶).⁷ Eine Einschätzung bis ins Jahr 2050 bietet zudem der im Jahr 2023 erschienene Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 20.4257 Würth SR. Dabei erstellte er

³ Vgl. Fischer und Delbiaggio (2017).

⁴ Vgl. Kanton Luzern (2018).

⁵ Vgl. Kantonsrat St. Gallen (2019).

⁶ Vgl. Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2017).

⁷ Für eine Zusammenfassung der Auswirkungen in diesen Kantonen siehe Bundesrat (2023).

Ausgabenprojektionen für wichtige von der Demografie betroffene Ausgabenbereiche analog den «Langfristperspektiven der öffentlichen Finanzen der Schweiz». Im Bericht konzentriert er sich auf die Kantone Genf und Graubünden, welche gemäss der BFS-Bevölkerungsszenarien am geringsten respektive am stärksten von der Alterung betroffen sind. Die Projektionen der übrigen Kantone lassen sich zwischen diesen beiden Extremen einordnen.

Im Kanton Genf (Kanton und Gemeinden) dürften sich die demografieabhängigen Ausgaben (in Prozent des kantonalen BIP) bis ins Jahr 2050 um 1,24 Prozentpunkte erhöhen. In Graubünden steigt die Ausgabenquote um 1,85 Prozent, wobei der grösste Ausgabendruck vom Gesundheitswesen kommt (u.a. Langzeitpflege, Individuelle Prämienvverbilligung, Spitalausgaben). Die Differenz vom stärksten zum schwächsten betroffenen Kanton beträgt also rund 0,6 Prozent des BIP. Für den Kanton Zug existiert keine gesonderte Betrachtung. Allerdings liegt der Altersquotient des Kantons Zug im Jahr 2050 über dem Schweizer Mittel, insofern dürfte sich der demografische Effekt näher am Resultat des Kantons Graubünden orientieren – die demografieabhängigen Ausgaben also überdurchschnittlich ansteigen.

4 Welche Instrumente gibt es?

Die Entwicklung zeigt nach oben. Sowohl die Staatsquote als auch die Grösse der Verwaltung nehmen zu – auf Stufe Bund und in den meisten Kantonen. Es ist davon auszugehen, dass künftig sämtliche Kantone und auch der Bund insbesondere via Sozialversicherungen deutlich höhere Aufwendungen für den Sozial- und Gesundheitsbereich haben werden.

Doch weshalb wächst der Staat tendenziell – auch unabhängig allfälliger demografischer Entwicklungen? Der britische Historiker Cyril Northcote Parkinson erklärt dies mit dem Parkinsonschen Gesetz zum Bürokratiewachstum: «Arbeit dehnt sich in genau dem Mass aus, wie Zeit für ihre Erledigung zur Verfügung steht.» Staatsangestellte haben ganz grundsätzlich einen Anreiz, die Anzahl ihrer Untergebenen zu vergrössern und sich gegenseitig Arbeit zu verschaffen. Die Folge ist, dass überflüssige Positionen nicht abgebaut und Arbeit nicht effizient erledigt wird. Die Bürokratie wächst, der Staat wächst.

Die Privatwirtschaft unterliegt demselben Gesetz. Allerdings wirkt dort die Konkurrenz als korrigierender Faktor. Nur Unternehmen, die kompetitive Produkte und Dienstleistungen anbieten können, bestehen im internationalen Wettbewerb. Sie sind dadurch stets gezwungen interne Prozesse auf ihre Effizienz zu überprüfen und die Administration schlank zu halten.

Der Staat hingegen fungiert als Monopolist. Zwar besteht eine gewisse Konkurrenz zwischen den Kantonen – Kantone mit einer effizienten Verwaltung können Steuergelder anderswo einsetzen oder die Steuern senken und so attraktiver werden – doch ein Wohnsitzwechsel ist ungleich umständlicher als das Restaurant oder die Autogarage zu wechseln.

Um diesem Fehlanreiz zu begegnen, kennen neben dem Bund mit seiner Schuldenbremse ein Grossteil der Schweizer Gemeinden und Kantone Vorgaben, welche die finanzielle Nachhaltigkeit sicherstellen sollen. Das Musterfinanzhaushaltsgesetz der Konferenz der Kantonalen Finanzdirektoren hält Empfehlungen für das Haushaltsgleichgewicht und die Schuldenbegrenzung fest. So soll einerseits das kumulierte Ergebnis der Erfolgsrechnung ausgeglichen sein und andererseits ist die Zunahme des Fremdkapitals aus der Investitionstätigkeit zu begrenzen.

Solche Regeln beschränken sich üblicherweise jedoch nur auf die nächsten Planjahre. Übergeordnete Entwicklungen wie die Demografie, die über Jahrzehnte andauern, werden beispielsweise durch eine Schuldenbremse ungenügend erfasst. Es stellt sich deswegen die Frage, welche Instrumente existieren, um die Grösse des Staates nicht nur kurzfristig, sondern auch langfristig kontrollieren zu können.

Die Auswirkungen diverser politischer Instrumente auf die Staatstätigkeit der US-Bundesstaaten untersuchen Timothy Besley und Anne Case in «Political Institutions and Policy Choices: Evidence from the United States». Wir orientieren uns an der Gliederung dieser Arbeit und aktualisieren die dortigen Erkenntnisse auf den neusten wissenschaftlichen Stand. Zudem ergänzen wir sie um aktuellere Praxisbeispiele und weitere Instrumente, welche in der ursprünglichen Arbeit nicht diskutiert wurden.

Wir unterteilen die Instrumente in zwei Gruppen: (1) demokratische und (2) finanzielle Instrumente.

4.1 Demokratische Instrumente

4.1.1 Direkte Demokratie

Der direkten Demokratie dürfte im öffentlichen Diskurs ein negativer Effekt auf das Staatswachstum zugeschrieben werden. Via Initiativen und Referenden übt der Souverän expliziten und impliziten Druck auf Regierung und Parlament aus, sodass die staatlichen Aufgaben effizient erfüllt werden und die Bürokratie im Zaum gehalten wird.⁸ Doch in der Praxis kann auch das Gegenteil beobachtet werden, beispielsweise anhand der Abstimmungen zur 13. AHV-Rente oder dem Vaterschaftsurlaub. Ist die Stimmbevölkerung also grosszügig, wenn sie vom Staatswachstum zumindest kurzfristig profitiert?

Matsusaka (1995) zeigt für die US-Bundesstaaten zwischen 1960 und 1990 einen negativen Effekt auf: Die Staatsausgaben sind in jenen Bundesstaaten tiefer, in denen das Initiativrecht existiert. Der Effekt scheint zudem stärker zu sein, wenn die nötige Unterschriftenanzahl tief ist. Ähnliche Ergebnisse finden Bails und Tieslau (2000) für die Periode von 1969 bis 1994. Weniger klare Resultate ergeben sich in Besley und Case (2003). Sie untersuchen die Jahre 1960 bis 1997 anhand unterschiedlicher Modellspezifikationen und finden unabhängig der Methodik keinen signifikanten Zusammenhang zwischen dem Initiativrecht und dem Total der staatlichen Ausgaben. Allerdings zeigen sich teilweise negative Effekte für die Steuerbelastung pro Kopf. Ab Mitte der 1970er Jahre lässt sich kontrolliert für demografische Entwicklungen und politische Einstellungen ein signifikanter Zusammenhang feststellen: Anhand von 10 Studien quantifiziert Matsusaka (2008) den Effekt des Initiativrechts auf -5% auf die lokalen und bundesstaatlichen Ausgaben. Gleichzeitig zeigt sich eine Dezentralisierung der Ausgaben und eine Veränderung des Einnahmenmixes: Der Staat nimmt Geld vermehrt via Dienstleistungsgebühren und nicht via Steuern ein.

Gegensätzliche Ergebnisse zeigen Untersuchungen in Deutschland. Mitte der 90er Jahre führte Bayern das Initiativrecht auf Kommunalebene ein. In einer Analyse von rund 2'300 Initiativen zwischen 2002 und 2009 zeigt Asatryan (2016), dass die jährlichen Pro-Kopf-Staatsausgaben pro Initiative um rund 8 Prozent ansteigen. Die höheren Ausgaben wiederum werden mit höheren Steuern finanziert. Die Erhöhung findet jedoch nicht generell statt. So passt sich gleichzeitig der Steuermix an hin zu Steuern, die weniger Personen direkt betreffen: von der Grundsteuer hin zu den Unternehmenssteuern (Asatryan, Baskaran und Heinemann (2017)).

Studien für die Schweiz stützen die Ergebnisse aus den USA. Feld und Schaltegger (2012) finden eine restriktive Wirkung von Initiativen auf die kantonalen Finanzen und eine höhere verursachergerechte Finanzierung aufgrund des Initiativrechts. Signifikant ist zudem der Effekt von obligatorischen Finanzreferenden. Zwischen 1980 und 1998 reduzierten sie das staatliche Kantonsbudget im Mittel um 19 Prozent (Feld und Matsusaka (2003)) und stärkten die Dezentralisierung (Schaltegger und Feld (2001)). Insgesamt führen direktdemokratische Elemente zu tieferen Staatsausgaben und -einnahmen und einer tieferen Einkommens- und Vermögenssteuerbelastung (Feld, Fischer und Kirchgässner (2007)).

⁸ Vgl. Denzau, Mackay und Weaver (1981).

4.1.2 Umfang des Wahlrechts, Amtszeitbeschränkungen & Vetorecht des Regierungsoberhauptes

Ein Wissenschaftszweig in der internationalen Literatur widmet sich dem Umfang des Wahlrechts – also wen kann das Volk direkt wählen? Nicht überall geniesst die Bevölkerung dasselbe Mitbestimmungsrecht – teilweise unterscheidet es sich sogar innerhalb eines Landes. So hat beispielsweise die Bevölkerung in einzelnen US-Bundesstaaten mehr zu sagen: Es wählt «public utility commissioners», also Personen, die für die Regulierung und Aufsicht öffentlicher Versorgungsbetriebe zuständig sind, und die Mitglieder der Gerichte.

Obschon das Volk in der Schweiz im internationalen Vergleich grosse Mitbestimmung geniesst, kann es nicht alle Personen wählen. Einige Beispiele: Der Bundesrat, die Mitglieder der eidgenössischen Gerichte, der Bundeskanzler und der Eidgenössischen Datenschutz- und Öffentlichkeitsbeauftragten wird durch die Vereinigte Bundesversammlung gewählt, der Preisüberwacher und die Mitglieder der Wettbewerbskommission werden durch den Bundesrat bestimmt. Wie wirken sich diese Unterschiede aus? Wäre ein umfassenderes Wahlrecht besser?

Die Literatur widmet sich insbesondere der Frage, ob eine Volkswahl eines Regulators dazu führt, dass konsumentenfreundlichere Entscheidungen getroffen werden, und wie sich unterschiedliche Wahlprozedere von Richtern, auf deren Entscheide auswirken. Inwiefern diese Unterschiede auch eine Auswirkung auf die Grösse des Staates haben, wird dabei nicht oder nur am Rande thematisiert. Ein Überblick der sonstigen Erkenntnisse über den Umfang des Wahlrechts findet sich in Besley und Case (2003).

Amtszeitbeschränkungen hingegen dürften sich auf das Staatswachstum auswirken. Die These: Ein gewähltes Regierungsmitglied dürfte sich in seiner letzten Amtsperiode deutlich anders verhalten als zuvor. Besley und Case (1995b) zeigen, dass die Steuerbelastung und die bundesstaatlichen Ausgaben deutlich höher sind, wenn der Gouverneur in seiner letzten Amtszeit ist. Mit neueren Daten allerdings zeigt sich das genaue Gegenteil (Besly und Case (2003)). Über die Ursache diese Veränderungen können die Autoren nur spekulieren. Allenfalls sind andere, nicht berücksichtigte Variablen für die Änderungen verantwortlich.

Für die Schweiz mit ihrem Konkordanzprinzip dürfte das Vetorecht eine untergeordnete Rolle spielen – wir erwähnen es nachfolgend deswegen nur am Rande. In der Literatur wird der Effekt unterschiedlicher Ausgestaltungen des Vetorechts insbesondere für die USA diskutiert. So kann der Gouverneur eines US-Bundesstaates grundsätzlich das gesamte Budget entweder annehmen oder ablehnen. In einzelnen Bundesstaaten ist es dem Gouverneur aber erlaubt, einzelne Ausgaben zu streichen (statt das gesamte Budget abzulehnen).

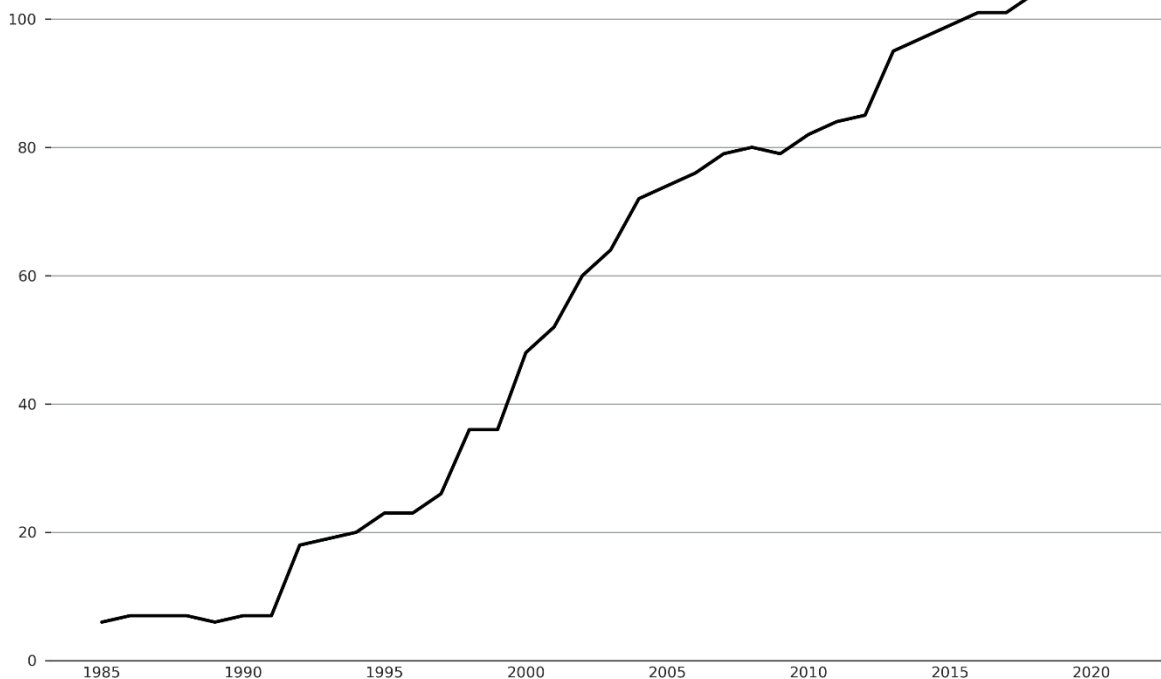
Dieser Unterschied hat allerdings nur bedingt einen Effekt. So finden Holtz-Eakin (1988) und Abrams und Dougan (1986) keine Unterschiede zwischen Bundesstaaten, welche ein solches Veto erlauben, und solchen, die es nicht erlauben. Das Vetorecht hat allerdings dann einen Effekt (tiefere Ausgaben, höhere Steuern), wenn die Mehrheiten in der Regierung und im Parlament nicht übereinstimmen.

4.2 Finanzielle Instrumente

Nicht nur in der Schweiz, sondern in immer mehr Ländern nehmen Fiskalregeln eine wichtige Rolle ein. Gab es solche Anfang der 1990er Jahre gerade mal in einer Handvoll Nationen, existieren Fiskalregeln inzwischen in über 100 Ländern – auf nationaler, subnationaler oder mehreren Staatsebenen.

Verbreitung von Fiskalregeln weltweit

Anzahl Länder mit Fiskalregeln (1985-2021)



Grafik: Christoph Schaltegger, Patrick Eugster. Daten: IMF

Abbildung 15. Entwicklung der Anzahl Länder (auf nationaler und/oder subnationaler Ebene) mit Fiskalregeln zwischen 1985 und 2021. Eigene Darstellung basierend auf Daten des IMF.

Eine theoretische Grundlage für die Notwendigkeit solcher Regeln bieten Brennan und Buchanan (1980): Die Bevölkerung präferiert heutigen (staatlichen) Konsum im Vergleich zur künftigen Besteuerung. Dieselbe Tendenz gilt für Politiker, die – zum Beispiel aus Überlegungen der eigenen Wiederwahl – zu viel ausgeben (Alesina und Tabellini (1990), Brender und Drazen (2000)). Ein zweiter Grund sind Interessensgruppen. Statt eine Staatsaufgabe umfassend bezüglich ihres Wohlfahrtseffektes zu beurteilen, werden die Ausgaben insbesondere mit Blick auf die Interessensgruppe getätigt und begründet. In der Schweiz gibt es hierzu auch aktuell wieder ein praktisches Beispiel. Im Sommer 2024 hat der Bundesrat ein Sparpaket vorgelegt, das verschiedene Aufgabenbereiche betrifft. Statt die Kürzungen aus der Optik der Gesamtwirtschaft zu beurteilen, lehnen die einzelnen Lobbygruppen Massnahmen bei ihnen selbst ab. Drittens hat die Bevölkerung einen grossen Anreiz, auf Kosten der künftigen Generationen zu

leben. Letztere können noch nicht wählen oder sind noch gar nicht geboren, müssen via Steuern aber die heutigen Defizite abbezahlen.

Fiskalregeln lassen sich in drei Gruppen einordnen:

- Einnahmen- und Ausgabenregeln
- Defizitregeln
- Schuldenregeln

Die diversen Fiskalregeln sind in den einzelnen Ländern unterschiedlich stark verbreitet, wie Abbildung 16 zeigt. Defizitregeln und Schuldenregeln werden am meisten angewendet. Eine untergeordnete Rolle spielen dagegen Einnahmenregeln, welche in weniger als 20 Ländern implementiert wurden. Eine umfassende Übersicht der jüngeren wissenschaftlichen Literatur hierzu präsentieren Brändle und Elsener (2023). Zusätzlich zu den Fiskalregeln untersuchen wir das Zero-Based Budgeting.

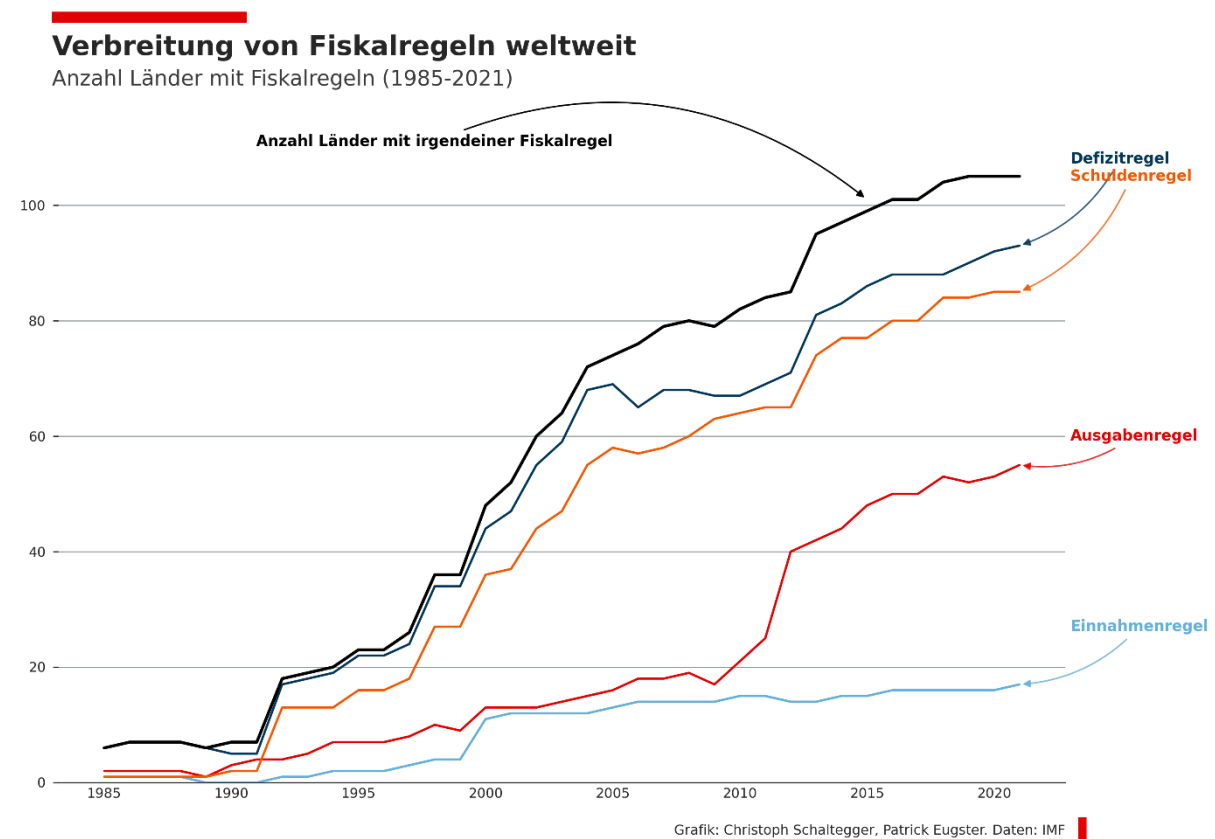


Abbildung 16. Entwicklung der Anzahl Länder (auf nationaler und/oder subnationaler Ebene) mit Defizit-, Schulden-, Ausgaben- und Einnahmenregeln zwischen 1985 und 2021. Eigene Darstellung basierend auf Daten des IMF.

4.2.1 Einnahmen- und Ausgabenregeln

Das Ziel von Ausgabenregeln liegt auf der Hand: Sie sollen das Wachstum der Ausgaben beschränken. Die genaue Ausgestaltung der Regel kann jedoch unterschiedlich erfolgen. So kann beispielsweise das Wachstum direkt an das Bevölkerungswachstum oder die Wirtschaftsleistung geknüpft werden. Denkbar ist auch die Pflicht eines Volksmehr – zum Beispiel bei neuen Steuern – oder neue Ausgaben einem qualifizierten Mehr zu unterstellen. Alle diese Umsetzungsvarianten werden in der Schweiz oder in einzelnen Kantonen teilweise

angewendet. So kennt beispielsweise der Kanton Thurgau eine Beschränkung des Ausgabenwachstums, indem die Ausgaben nicht stärker als das nationale BIP steigen dürfen.

Der grosse Vorteil von Ausgabenregeln ist, dass sie leicht zu überprüfen sind und je nach Umsetzung ein antizyklisches Element beinhalten. Fallen aufgrund einer Rezession die Einnahmen, müssen die Ausgaben so nicht nach unten angepasst werden.

Einnahmenregeln haben diesen Vorteil nicht: Sie setzen eine obere Grenze auf der Einnahmenseite und dienen so der Begrenzung der Steuerbelastung. In einer Rezession hat also der Staat effektiv weniger Geld zur Verfügung. Ähnlich wie Ausgabenregeln können Einnahmenregeln so ausgestaltet werden, dass die Einnahmen maximal mit einer bestimmten Rate ansteigen dürfen (z. B. Bevölkerungs- oder BIP-Wachstum). Eine weitere Option ist die Festlegung des Steuerfusses für die Einkommens-, Vermögens-, Gewinn- und Kapitalsteuern direkt im Gesetz, wie es in den Kantonen Aargau, Basel-Stadt, Fribourg, Obwalden, Waadt und Zug praktiziert wird.

Doch wie effektiv sind solche Regeln?

In den USA zeigen sich die erwarteten Effekte. Ausgabenregeln bremsen die Grösse des Staates (Bails und Tieslau (2000)) und die Steuerbelastung liegt rund 2 Prozentpunkte tiefer in Bundesstaaten mit Fiskalregeln (Rueben (1997)). In der EU kann einer tiefere Volatilität der Ausgaben beobachtet werden und eine höhere Effizienz von staatlichen Investitionen (Fall et al. (2015)). Für 29 entwickelte Länder zwischen 1985 und 2013 zeigt sich eine verbesserte Ausgabenkontrolle, eine bessere Finanzdisziplin und eine bessere antizyklische Fiskalpolitik (Randall und Rueben (2017), Brändle und Elsener (2023)).

4.2.2 Defizitregeln

Während sich Ausgaben- und Einnahmenregeln explizit auf die Ausgaben respektive Einnahmen beschränken, funktionieren Defizitregeln auf Basis von Saldogrössen. Grundsätzlich sind also Ausgabenkürzungen oder Einnahmenerhöhungen zur Zielerreichung möglich. In der Schweiz sind solche Regeln weit verbreitet. So streben die meisten Kantone einen mittelfristigen Ausgleich der Erfolgsrechnung an. Die Vorgaben können aber auch umfassender ausgestaltet sein. So kennt der Kanton St. Gallen jährliche Vorgaben bezüglich des maximal zulässigen Voranschlagsdefizits und in den Kantonen Bern, Fribourg, Genf, Solothurn und Waadt ist der Voranschlag grundsätzlich ausgeglichen zu gestalten. Einen zusätzlichen Fokus auf die Finanzierungsrechnung legt beispielsweise der Kanton Aargau, welcher eine auf Dauer ausgeglichene Finanzierungsrechnung vorschreibt. In verschiedenen Kantonen gibt es neben dem Ausgleichsziel für die Erfolgsrechnung auch separate Regelungen für die Investitionsrechnung, welche meistens die Form eines minimal zu erreichenden Selbstfinanzierungsgrades der Nettoinvestitionen annehmen.

Im Ausland sind insbesondere in US-Bundesstaaten Defizitregeln weit verbreitet. In 44 Staaten muss der Gouverneur dem Parlament ein ausgeglichenes Budget vorschlagen, in 41 Staaten muss das Parlament einem ausgeglichenen Budget zustimmen und in 40 Staaten muss der Gouverneur ein solches verabschieden (Randall und Rueben (2017)). Gerade mal 4 Bundesstaaten (Arizona, Indiana, Virginia und Vermont) kennen keine Vorschriften. Weltweit wenden mittlerweile fast 100 Länder eine Defizitregel an.

Dass diese in der Tat zu den erwünschten Effekten führen, zeigen diverse Untersuchungen in der Wissenschaft. So resultieren geringere Ausgaben, tiefere Defizite, schnellere Ausgabenanpassungen während Rezessionen, weniger Schulden, tiefere Fremdkapitalzinsen und

höhere Überschüsse (Randall und Rueben (2017)). Für EU-Länder zwischen 1990 und 2012 zeigen sich geringere Staatsausgaben als Folge von Defizitregeln und ein positiver Effekt auf das Jahresergebnis (Nerlich und Reuter (2013), Fall et al. (2015)). Ob Defizitregeln nur auf Gesetzes- oder stattdessen auf Verfassungsebene verankert sind, macht einen Unterschied. Asatryan et al. (2018) zeigen, dass Verfassungsbestimmungen die Schulden im Verhältnis zum BIP um 11 Prozentpunkte reduzieren können – für Gesetzesregelungen finden sie keinen Effekt. Für die Schuldenbremse auf Bundesebene zeigt sich eine Verbesserung des Haushaltsabschlusses von 3,7 Prozentpunkten (Pfeil und Feld (2024)) und eine Reduktion der Verschuldung um knapp einen Fünftel (Salvi et al. (2020)).

4.2.3 Schuldenregeln

Bei Schuldenregeln wird üblicherweise zwischen Bruttoschulden (Fremdkapital) und Nettoschulden (Fremdkapital abzüglich Finanzvermögen) unterschieden. Der Vorteil der Bruttoschuld ist die internationale Vergleichbarkeit. Die Nettoschuld hingegen gibt eine umfassendere Sicht der Finanzlage eines Haushaltes wieder. Denn eine Reduktion der Bruttoschuld lässt sich auch über nicht strukturelle Massnahmen, wie beispielsweise dem Verkauf von Finanzvermögen, bewerkstelligen. Das Nettovermögen wird so nicht tangiert.

Schuldenregeln können sich auf unterschiedliche Zielgrössen beziehen. So können sie beispielsweise einen Referenzwert beinhalten, der nicht überschritten werden darf. Eine solche Umsetzung kommt allerdings mit einem Nachteil: Solange dieser Wert nicht überschritten wird, gibt es keine Handlungsvorgaben. Gerade wenn die aktuelle Verschuldung deutlich unter der Schuldengrenze liegt, kann ein Anreiz zur Defizitfinanzierung bestehen, wie beispielsweise im Kanton Basel-Stadt, wo die Verschuldung deutlich unter der vorgesehenen Schuldengrenze liegt, welche die Nettoschuld in Bezug zum nationalen BIP setzt (Schaltegger und Salvi (2022)). Weitere Varianten einer Schuldenbremse kennen die Kantone Genf und Nidwalden. Ersterer setzt die Finanzverbindlichkeiten in Relation zu den Einnahmen der Erfolgsrechnung, während letzterer die Nettoschuld mit den Einnahmen aus kantonalen Steuern und Wasserzinsen vergleicht. Nicht nur eine Schuldenobergrenze, sondern einen Abbau der Schulden sehen die Regeln in den Kantonen Aargau und Wallis vor.

Die wissenschaftliche Literatur findet im Vergleich mit den vorherigen Fiskalregeln weniger signifikante Effekte. So sinken die Ausgaben zwar tendenziell, doch die Reduktion konzentriert sich auf einzelne Aufgabengebiete (Nerlich und Reuter (2013)). Insgesamt findet die Literatur stärkere Effekte für Ausgabenregeln und Defizitregeln. Die Ausgestaltung ist zudem entscheidend.

Fiskalregeln führen zu weiteren Effekten, die wir hier nicht weiter ausführen, wie beispielsweise genauere Finanzprognosen, bessere Ratings von Staatsobligationen, kein Rückgang von öffentlichen Investitionen und keine prozyklische Fiskalpolitik. Für eine detaillierte Übersicht dieser weiteren Effekte siehe Brändle und Elsener (2023).

4.2.4 Zero-Based Budgeting

Nicht zu den Fiskalregeln zählt das Prinzip des Zero-Based Budgeting (ZBB). Dabei wird bei der Budgetierung des Folgejahres nicht wie sonst weit verbreitet auf die Werte des aktuellen Jahres zurückgegriffen, sondern quasi bei Null gestartet. In der nicht nur in öffentlichen Körperschaften weit verbreiteten Praxis, das Vorjahresbudget zu übernehmen, erhöht sich das Risiko, dass aus Bequemlichkeit einfach die entsprechenden Zahlen eins zu eins übernommen

werden. Kritisches Hinterfragen, ob eine Ausgabe wirklich sinnvoll und notwendig ist, findet so üblicherweise nicht statt.

Die Überlegung beim Zero-Based Budgeting ist, dass genau dieser Schritt gemacht wird. Starten die für die Budgetierung verantwortlichen Personen mit einem leeren Blatt Papier und müssen Ausgabe um Ausgabe entscheiden, erhöht sich die Chance, dass die einzelnen Ausgaben erstens verstanden und zweitens kritisch hinterfragt werden. Dies sollte schliesslich zu einem effizienteren Planbudget führen. Ein Nachteil von ZBB ist der deutlich höhere Zeitaufwand für den Budgetprozess.

Einer der Koautoren dieses Papiers hat in seiner Funktion als Exekutivmitglied einer Gemeinde vor einigen Jahren Zero-Based Budgeting angewendet. Die Erfahrungen waren positiv, weil im Anschluss nicht nur das Budget gestrafft werden konnte, sondern die einzelnen Mitglieder des Gemeinderates erstmals über jeden einzelnen Ausgabenposten ausführlich Bescheid wussten. Der Informationsfluss konnte so nachhaltig verbessert werden. Dies ist natürlich eine subjektive Einzelerfahrung. Wie also steht es um wissenschaftliche Erkenntnisse?

In texanischen Behörden, wo ZBB eingeführt wurde, zeigt sich ebenfalls ein besserer Informationsfluss und ein effizienterer und zielgerichteter Einsatz der öffentlichen Mittel (Reed (1985)). Auf US-Bundesebene zeigen Sherlekar and Dean (1980) eine erhöhte Partizipation des Managements in Budgetfragen und einer bessere Priorisierung. Allerdings können keine signifikanten Ausgabenreduktionen beobachtet werden. Ähnliche Resultate hinsichtlich der ausbleibenden Kosteneffizienzgewinne zeigen sich in einer Untersuchung des Budgets der Tarleton State University (Boyd (1982)). Moore (1980) hingegen kann in einer Analyse von über 200 Städten Ausgabenenkungen respektive tiefere Ausgabensteigerungen nachweisen.

5 Handlungsempfehlungen für den Kanton Zug

Das vorherige Kapitel diskutiert einen bunten Strauss an Instrumenten, um die Grösse des Staates kontrollieren zu können. Einige erweisen sich als wenig effektiv, andere wiederum sind in der Schweiz bereits implementiert. Dieses Kapitel konkretisiert nun die Instrumente in Handlungsempfehlungen zugeschnitten für den Kanton Zug.

5.1 Weshalb muss Zug überhaupt handeln?

Basis für die Empfehlungen bilden neben der wissenschaftlichen Literatur die Erkenntnisse aus Kapitel 3. Dort zeigt sich, dass Zug im interkantonalen Vergleich gut aufgestellt, die Verwaltung beispielsweise klein und die Staatsquote tief ist – auch das Eigenkapital ist überdurchschnittlich hoch. Weshalb muss Zug also überhaupt handeln?

Beispiele im Inland aber auch im Ausland zeigen, dass Wohlstand keine Konstante ist, sondern stets neu erarbeitet werden muss. War Argentinien um das Jahr 1900 noch eines der wohlhabendsten Länder der Welt, findet es sich heute am unteren Ende. In der alten Eidgenossenschaft war der Kanton Bern lange eine der reichsten Kantone – heute bezieht der Kanton zumindest in absoluten Zahlen am meisten aus dem nationalen Finanzausgleich. Oder kurzfristiger: Der Kanton Obwalden stieg dank einer Tiefsteuerstrategie innert weniger Jahre von einem der ärmsten Kantone zu einem Nettozahler in den nationalen Finanzausgleich auf.

Auf Basis dieser historischen Beispiele lassen sich für den Kanton Zug ohne viel Fantasie negative Szenarien skizzieren. Dass beispielsweise das hohe Wirtschaftswachstum der letzten zehn Jahre weiter anhält, ist keine Garantie. Was also, wenn Zug künftig wirtschaftlich weniger stark wächst? Kapitel 3 hat gezeigt, dass die Staatsquote die Situation etwas zu positiv darstellt. So sind sowohl die Ausgaben pro Kopf als auch absolut im Kanton Zug stark angestiegen – der Anstieg wurde also überdeckt durch das hohe Wirtschaftswachstum. Hätte Zug ohne Wirtschaftswachstum seine Ausgaben im Griff?

Wird erst reagiert, wenn die Wirtschaft nicht mehr läuft und die Steuererträge sinken, bleibt es in der Regel beim Versuch zur Reaktion. Sparmassnahmen in der Krise sind schwierig, weil alle ihre Partikularinteressen verteidigen. In der allgemeinen Theorie der Wirtschaftspolitik gilt es deswegen, vorgängig Regeln zu implementieren, die auf der Ebene des Grundkonsenses vereinbart werden. Diese Regeln leiten später dann das Handeln im laufenden politischen Prozess.

Entsprechend muss der Kanton Zug heute in guten Zeiten vorsorgen und Massnahmen ergreifen, die risikominimierend wirken. Teilweise zählen dazu Massnahmen, die heute auf den ersten Blick unnötig oder überflüssig erscheinen, weil sie in guten Zeiten nicht bindend wirken. Es sind aber auch Massnahmen notwendig, um sowohl unbekannte wie auch konkrete künftige finanzielle Herausforderungen bewältigen zu können, wie zum Beispiel im Bereich der Sozial- und Gesundheitsausgaben (Demografie) oder im Umweltbereich (Klimawandel).

5.2 Die Handlungsoptionen in Kürze

Unsere Handlungsempfehlungen orientieren sich an heute bereits im Kanton Zug geltenden Instrumenten, beinhalten aber auch gänzlich neue Ansätze, um die Grösse des Staatshaushalt kontrollieren zu können. Wir konzentrieren uns dabei insbesondere aber nicht ausschliesslich auf Defizit- und Aufwandregeln aufgrund deren positiven Resultate in der wissenschaftlichen Literatur.

Insgesamt eruieren wir 9 Handlungsoptionen:

1. Beibehaltung und Stärkung der bestehenden Schuldenbremse
2. Einführung einer Ausgabenbremse
3. Anwendung des Zero-Based Budgeting
4. Einführung einer Personalbremse
5. Einführung von Lohnüberprüfungen
6. Gründung eines Departements für staatliche Effizienz
7. Analyse der langfristigen demografischen Mehrausgaben
8. Äufnung des Zuger Demografiefonds
9. Ausschüttung einer Volksdividende

5.3 Schuldenbremse

Die heutige Schuldenbremse des Kantons Zug verlangt ein ausgeglichenes Ergebnis der Erfolgsrechnung über einen Zeitraum von acht Jahren und einen Selbstfinanzierungsgrad von mindestens 80 Prozent im Budget, wenn der Nettoverschuldungsquotient mehr als 150 Prozent beträgt. Wie bereits in Schaltegger und Salvi (2022) thematisiert, besteht allerdings Anpassungspotenzial. Erstens kann eine Einführung einer Eigenkapitalmindestanforderung die Flexibilität der Fiskalregel erhöhen. Zweitens würde eine Einführung eines Ausgleichskontos beispielsweise nach dem Vorbild der Schuldenbremse des Bundes die Transparenz und Regeltreue stärken. Drittens ist die Schuldenbremse zurzeit nur auf Gesetzesstufe geregelt. Eine Haushaltsregel sollte möglichst hoch in der Normenhierarchie angesiedelt sein und Anpassungen vor dem Volk legitimiert werden. Asatryan et al. (2018) zeigen, dass Verfassungsbestimmungen die Schulden im Verhältnis zum BIP um 11 Prozentpunkte reduzieren können, während eine Defizitregel auf Gesetzesstufe keine messbaren Effekte zeigt.

Insgesamt erfüllt die geltende Fiskalregel aber seinen Zweck und wir empfehlen sie deswegen beizubehalten, respektive sie durch obige Anpassungen zu stärken.

5.4 Ausgabenbremse

Während eine Schuldenbremse «nur» das Ziel eines ausgeglichenen Ergebnisses verfolgt, lässt sich mit einer Ausgabenbremse das Wachstum der Ausgaben direkter kontrollieren und so auch das Ausmass des Staates. Wie in Kapitel 4.2.1 thematisiert, zeigt die wissenschaftliche Literatur eine messbare Effektivität solcher Regeln. Die konkrete Umsetzung bestehender Ausgabenregeln wurde unterschiedlich gelöst. So dürfen beispielsweise im Kanton Thurgau die Ausgaben über einen Zeitraum von acht Jahren nicht stärker ansteigen als das nationale BIP. Damit die Regel nicht umgangen wird oder auf Kosten von Investitionen gespart wird, werden Ausgabenverschiebungen zu den Gemeinden und Privatisierungen herausgerechnet und ein konstantes Investitionsvolumen angestrebt.

Für den Kanton Zug empfehlen wir die Einführung einer Ausgabenbremse – idealerweise ergänzt mit Mechanismen wie im Kanton Thurgau, damit die Fiskalregel wie angedacht angewendet wird.

Wie hätte eine solche Ausgabenbremse im Kanton Zug in der Vergangenheit gewirkt? Seit 2008 wuchsen die Ausgaben des Kantons Zug leicht stärker als das BIP. Der achtjährige Durchschnitt der Ausgaben ist von 7,1% des BIP im Jahr 2015 auf 7,24% Ende 2021 angestiegen. Allerdings ist die Staatsquote der Gemeinden in dieser Zeitperiode um rund 0,3 Prozentpunkte gesunken. Inwieweit sich die höheren Ausgaben auf kantonaler Ebene aufgrund von Kostenverschiebungen von den Gemeinden erklären lassen, bedürfte einer umfassenden Analyse, die den Umfang dieser Arbeit übersteigen würde.

Wir stellen in Tabelle 3 deswegen vereinfachend die Entwicklung der Ausgaben des Kantons und seiner Gemeinden dar und implementieren ab 2016 eine Ausgabenbremse, die sich am kantonalen BIP orientiert. Die rechte Spalte zeigt die zulässigen Maximalausgaben von Kanton und Gemeinden im jeweiligen Jahr, die mittlere Spalte die effektiven Werte. Eine Ausgabenbremse hätte in dieser Zeitperiode mit einer (geringfügigen) Ausnahme im Jahr 2016 also keine explizite Wirkung erzielt.

Dennoch erscheint uns die Einführung einer Ausgabenbremse als wirkungsvolles Instrument gegen künftige Ausgabensteigerungen. Auch wenn die Fiskalregel nicht explizit zur

Anwendung käme, dürfte sie eine implizite Wirkung erzielen und so dennoch Druck auf das Ausgabenwachstum bewirken.

Tabelle 3. Effektive Ausgaben in Mio. CHF des Kantons Zug und seiner Gemeinden (konsolidiert) über einen Zeitraum von jeweils acht Jahren (Durchschnitt) und erlaubte Ausgaben in Mio. CHF gemäss einer Ausgabenbremse, die maximal ein Ausgabenwachstum in der Höhe des BIP-Wachstums erlaubt. Eigene Berechnungen basierend auf EFV und BFS.

Jahr	Effektive Ausgaben in Mio. CHF	Erlaubte Ausgaben in Mio. CHF
8-Jahres-Schnitt		
2016	1873	1872
2017	1911	1913
2018	1939	1939
2019	1961	1973
2020	1985	1991
2021	2030	2033

5.5 Zero-Based Budgeting

Um ineffiziente Strukturen abzubauen, wendet der Kanton Zug Globalbudgets und Leistungsaufträge an. Als weitere bremsende Komponente sollte er Zero-Based Budgeting verfolgen. Statt für das aktuelle Budget die Vorjahreszahlen zu übernehmen, sollten die Zuständigen jeweils bei Null beginnen und so die Ausgaben regelmässig auf ihre Sinnhaftigkeit überprüfen. Die wissenschaftliche Evidenz, ob und in welchem Umfang diese Praxis zu Kostensenkungen führt, ist zwar ambivalent, doch das Verständnis über die einzelnen Aufgaben und deren Priorisierung können verstärkt werden.

5.6 Personalbremse

Eine Ursache eines stark wachsenden öffentlichen Haushaltes ist oft die Verwaltung. Teilweise ist das Wachstum mit neuen Aufgaben begründet, doch wie in Kapitel 4 anhand des Parkinsonschen Gesetzes beschrieben, suchen sich Verwaltungsangestellte Arbeit und beantragen zu deren Bewältigung mehr Ressourcen. Grundsätzlich ist dies auch in privaten Konzernen ein Problem. Doch weil das Korrektiv des Wettbewerbs bei der öffentlichen Hand weitgehend fehlt, wachsen deren Verwaltungen tendenziell immer weiter an. Diese Tendenz hat in der Schweiz zu verschiedenen politischen Vorstössen geführt. Auf Bundesebene ist die Grösse der Bundesverwaltung seit vielen Jahren ein Thema. So beschloss das Parlament etwa im Jahr 2015 eine Obergrenze von 35'000 Vollzeitstellen – hob diesen Plafond später aber wieder auf. Im Jahr 2019 verlangte die später zurückgezogene Motion 19.4393 ein Wachstumsstopp für die Bundesverwaltung mit einer Obergrenze von 37'500 Vollzeitäquivalenten und Personalausgaben in der Höhe von maximal 6 Mrd. Franken. Im Kanton Solothurn befand die Bevölkerung Anfang 2024 über die sogenannte 1:85-Initiative (und lehnte sie knapp ab). Die Initiative verlangte, dass das Verhältnis von kantonalen Angestellten zu Einwohnern nicht mehr als 1 zu 85 beträgt. Eine ähnliche Initiative wurde im Herbst 2024 im Kanton Basel-Stadt von diversen Jungparteien lanciert. Die «Bürokratie-Stopp-Initiative» verlangt, dass die Verwaltung maximal proportional zur Wohnbevölkerung wachsen darf. Auch im Kanton Zürich ist eine ähnlich lautende Volksinitiative in Ausarbeitung.

Inhaltlich ähnelt eine Personalbremse einer Ausgabenbremse – wirkt jedoch sehr gezielt auf den Ausgabenposten Lohn und ist dadurch als zusätzliches Korrektiv gegenüber eines wachsenden Staates zu beurteilen. Eine Personalbremse ersetzt so zumindest teilweise den fehlenden Wettbewerbsdruck aus der Privatwirtschaft und kann helfen das Verwaltungswachstum zu kontrollieren, indem periodisch überflüssige Stellen abgebaut werden müssen.

Entsprechend empfehlen wir für den Kanton Zug die Einführung einer Personalbremse. Die Regel könnte sich an der Bevölkerungsentwicklung orientieren – sprich die Anzahl Verwaltungsangestellten pro Einwohner werden gedeckelt. In der Vergangenheit hätte eine solche Personalbremse je nach Ausgestaltung eine Wirkung erzielen können. In den Jahren 2013 und 2016 ist die Anzahl Verwaltungsangestellten im Vergleich zu den Vorjahren relativ stark angestiegen (vgl. Tabelle 4). Betrachten wir allerdings einen längeren Zeitraum und verwenden analog zur Ausgabenbremse langjährige Durchschnittswerte, dürfte eine Personalbremse keine explizite Wirkung erzielt haben, weil im Kanton Zug und seinen Gemeinden heute pro Einwohner rund 7 Prozent weniger Personen in der Verwaltung arbeiten als noch 2011.

Tabelle 4. Entwicklung der Anzahl Verwaltungsangestellten des Kantons Zug und seiner Gemeinden pro 100 Einwohner von 2011 bis 2021. Eigene Berechnungen basierend auf STATENT und BFS.

Jahr	Verwaltungsangestellte pro 100 Einwohner
	8-Jahres-Schnitt
2011	3,59
2012	3,59
2013	3,64
2014	3,56
2015	3,61
2016	3,69
2017	3,56
2018	3,54
2019	3,55
2020	3,57
2021	3,32

Grundsätzlich ist eine striktere Umsetzung denkbar als eine Deckelung pro Einwohner. Folgende zwei Gründe sprechen dafür. Erstens führt ein Bevölkerungswachstum von beispielsweise 10 Prozent üblicherweise nicht zu einem proportionalen Anstieg der nötigen Verwaltungstätigkeiten. Ob der Kanton Zug eine E-Mail an 100'000 oder 200'000 Personen senden muss, bedarf keiner zusätzlichen Verwaltungsangestellten – der Inhalt muss nur einmal erstellt werden. Zweitens erleichtert die Digitalisierung viele Verwaltungstätigkeiten. Musste früher eine Verwaltungsangestellte zeitaufwändig Personendaten von Hand erfassen, ist das heute – Internet und IT sei Dank – vollautomatisiert möglich.

Eine Gefahr einer Personalbremse ist analog der Ausgabenbremse deren Umgehung. Werden statt einem Ausbau des Stellenetats externe Berater engagiert, verfehlt die Personalbremse ihre Wirkung. Entsprechend umfasst eine sinnvolle Personalbremse gleichzeitig das Ausgabenwachstum für externe Berater.

5.7 Lohnüberprüfungen

In einer Studie hat das Institut für Schweizer Wirtschaftspolitik (IWP) gezeigt, dass die staatlichen Löhne in der Schweiz höher sind als vergleichbare Positionen in der Privatwirtschaft (Portmann et al. (2024)). Die Studienautoren haben dabei die Löhne sowohl anhand der zweijährlichen Lohnstrukturhebung (LSE) als auch der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) miteinander verglichen. Besonders ausgeprägt ist der «Lohnbonus» mit rund 12 bis 14 Prozent beim Bund. In den kantonalen Verwaltungen eruieren die Autoren eine unerklärte Lohndifferenz von 2,3 bis 5,4 Prozent. Geringer ist die Differenz auf Gemeindeebene: -0,5 bis 4,5 Prozent beträgt die durchschnittliche Lohnprämie gegenüber der Privatwirtschaft. Die Schätzungen sind robust gegenüber verschiedenen methodischen Annahmen.

Aufgrund dieser Ergebnisse empfehlen wir dem Kanton Zug, die Löhne der eigenen Verwaltung zu überprüfen. Eine solche Überprüfung sollte durch eine externe und unabhängige Stelle und alle paar Jahre durchgeführt werden. Werden Lohnprämien festgestellt, sollten die zu hohen Löhne gesenkt werden. Neben einer kostendämpfenden Wirkung dürfte diese Massnahme auch in der Bevölkerung auf hohe Akzeptanz stossen, zumal Angestellte beim Staat zusätzlich eine hohe Jobsicherheit haben.

5.8 Departement für staatliche Effizienz

Nach der Wahl von Donald Trump zum nächsten US-Präsidenten im November 2024 kündigte dieser die Gründung des «Department of Government Efficiency» (kurz DOGE) an. Elon Musk und Vivek Ramaswamy sollen dabei federführend sein und das staatliche Budget auf Effizienz trimmen. Das Departement ist dabei kein offizielles Regierungsdepartement, sondern soll unabhängig fungieren und dem Weissen Haus Vorschläge unterbreiten.

Wie effektiv DOGE sein wird, ist Stand heute noch unklar, doch dass zwei Unternehmer unabhängig Vorschläge einbringen können, scheint uns erfolgsversprechend zu sein. Der Kanton Zug könnte in der Schweiz Pionier sein und ein unabhängiges Gremium bilden, welches der Regierung Effizienzmassnahmen vorschlagen kann. Ansatzweise ist dies vergleichbar mit einem klassischen Public-Private-Partnership. Private Partner übernehmen die Verantwortung zur effizienten Erbringung einer Leistung, während die öffentliche Hand sicherstellt, dass die gemeinwohlorientierten Ziele sichergestellt werden. Ebenso ähnelt es der in diesem Jahr vom Bundesrat eingesetzten Expertengruppe, welche das Bundesbudget auf Sparmassnahmen prüfen musste.

5.9 Demografischer Ausgleich

5.9.1 Demografische Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen

In der kurzen Frist kennen die meisten Kantone und der Bund Fiskalregeln, die eine gewisse finanzielle Stabilität sicherstellen sollen. Meistens wird dabei rund vier bis sechs Jahre in die Zukunft prognostiziert und anhand dessen die Finanzplanung erstellt und adjustiert. Mit 10 Jahren einen etwas längeren Zeitraum berücksichtigt der Kanton Obwalden. Doch längerfristige Trends werden von den geltenden Fiskalregeln in der Schweiz nicht erfasst. Diese langfristigen Entwicklungen werden entsprechend zu einer Gefahr, wenn der finanzielle Spielraum des Staates zunehmend ausgeschöpft ist.

Ein solcher Trend ist die Demografie. Die demografische Entwicklung wird in den nächsten Jahrzehnten für die öffentlichen Finanzen zu einer zunehmenden Herausforderung (vgl. Kapitel 3). Der Bund rechnet mit einer steigenden Staatsquote für die Kantone um 1 Prozentpunkte und für die Gemeinden um 0,3 Prozentpunkte bis ins Jahr 2060. Für den Kanton Zug und seine Gemeinden bedeutet ein Anstieg der Staatsquote in dieser Grössenordnung folgendes. Bei einem Bruttoinlandsprodukt von rund 25 Milliarden Franken im Jahr 2022 entspricht dies Mehrausgaben von rund 325 Mio. Franken pro Jahr. Darauf entfallen 250 Millionen Franken auf den Kanton und 75 Millionen Franken auf die Gemeinden. Zum Vergleich: Der Kanton budgetiert im Jahr 2025 Ausgaben von gesamthaft etwa 2'000 Millionen Franken – der Demografie-Mehraufwand beträgt also etwa 12 Prozent.

Zu beachten ist, dass nicht alle Kantone im gleichen Ausmass betroffen sein werden – nicht in allen Kantonen altert die Bevölkerung gleich stark. Im Gegensatz zu anderen Kantonen existiert für den Kanton Zug keine gesonderte Analyse der Auswirkungen der Demografie auf die öffentlichen Finanzen. Wir empfehlen dem Kanton Zug deswegen und aufgrund des hohen zu erwartenden Mehraufwandes durch die Demografie, die demografischen Auswirkungen auf die öffentlichen Finanzen für den Zeitraum bis 2060 zu analysieren.

Wie stark der Kanton Zug betroffen sein wird, lässt sich grob anhand des Altersquotienten abschätzen. Dieser wird sich gemäss den Bevölkerungsszenarien des Bundesamtes für Statistik für den Kanton Zug überdurchschnittlich entwickeln. Das heisst, die Zuger Bevölkerung altert im Vergleich stärker, was zu überdurchschnittlichen demografiebedingten Zusatzausgaben führen dürfte. Der Bundesrat rechnet für die Kantone inkl. Gemeinden mit einer Bandbreite der Mehrausgaben bis 2050 von 0,6 Prozentpunkten des BIP. Übernehmen wir diese Bandbreite für die aktuelle Analyse des Bundes bis 2060 so ergibt sich ein mittleres Wachstum von 1 bis 1,6 Prozentpunkten. Weil sich die Entwicklung im Kanton Zug aufgrund des Altersquotienten eher in der oberen Hälfte der Bandbreite entwickeln dürfte, rechnen wir für den Kanton Zug und seine Gemeinden mit demografiebedingten Mehrausgaben von 1,3 bis 1,6 Prozentpunkten des BIPs oder 325 bis 400 Millionen Franken im Jahr 2060. Davon entfallen rund drei Viertel auf den Kanton und ein Viertel auf die Gemeinden.

Aufsummiert ergibt sich für Zug so eine finanzielle Lücke bis 2060 in der Höhe von rund 6 Milliarden Franken. Zwar sollte die bestehende Schuldenbremse verhindern, dass der Kanton zur Bewältigung der demografischen Ausgaben, die Fiskalregel aussetzt, doch die Corona-Pandemie hat gezeigt, dass Politiker ihre Meinung sehr flexibel anpassen können. Galt auf Bundesebene in der Politik die Schuldenbremse vor der Pandemie noch als Stolz der Nation, verschob sich die Diskussion angesichts der hohen Ausgaben zur Bewältigung von Corona schnell darauf, wie man die Ausgaben elegant verbuchen kann und über welchen Zeitraum die Schulden wieder abgebaut werden sollen.

Eine einfache Umsetzung wäre es, die Ausgaben entsprechend zu reduzieren und so mit heutigen Überschüssen und dem Aufbau von Eigenkapital den künftigen finanziellen Herausforderungen widerstehen zu können. Doch politisch ist dieser Weg wenig erfolgsversprechend. Die hohen budgetierten Überschüsse und ein hohes Eigenkapital respektive tiefe Schulden würden die Politiker dazu verleiten, das Geld anderweitig einzusetzen. Erfolgsversprechender erscheint uns deswegen eine Zweckbindung der nötigen Mittel, um diese dann zum erforderlichen Zeitpunkt verwenden zu können. Wie könnte eine solche Zweckbindung aussehen?

5.9.2 Zuger Demografiefonds

Im Unterschied zu Corona ist die Demografie kein unerwartetes Ereignis, sondern lässt sich relativ klar beziffern. Statt zu warten und die Mehrausgaben mit der bestehenden Schuldenbremse zu bewältigen und diese aufgrund des kurzfristigen Denkens der Politiker zu gefährden, sollte sich der Kanton Zug heute darauf vorbereiten. Wie kann er dies tun?

Der Bundesrat verweist in seinem Bericht auf die Fiskallücke. Sie beschreibt, um wie viel die Staatsfinanzen ab 2028 pro Jahr verbessert werden müssen, um die Schuldenlast per 2060 stabil zu halten. In der Praxis bedeutet dies, dass die demografischen Mehrausgaben in der Zukunft mit Minderausgaben in den nächsten Jahren kompensiert werden. In den nächsten Jahren wird dadurch ein Überschuss angestrebt (Schuldenabbau), bis im Laufe der 2040er Jahre ein zunehmender Fehlbetrag entsteht, der wieder zu höheren Schulden führt.

Wird als Schuldenmass die Schuldenquote verwendet, ergäbe sich gemäss den Berechnungen des Bundes für den Staat eine Fiskallücke von 0,68 Prozentpunkten des BIP (rund 5,2 Mrd. Franken), wobei in diesen Zahlen die Auswirkungen der 13. AHV-Rente noch nicht berücksichtigt wurden (vgl. Tabelle 5). Für die Kantone beträgt der jährliche Konsolidierungsbedarf im Mittel 0,35% des BIP und für die Gemeinden bei 0,27% des BIP. Für den Kanton Zug hiesse dies eine jährliche Senkung der Ausgaben (oder eine Erhöhung der Einnahmen) um rund 85 Millionen Franken.

Wird hingegen der striktere absolute Schuldenstand als Schuldenmass verwendet, erhöht sich die staatliche Fiskallücke auf 1,24 Prozentpunkte des BIP (0,5% bei den Kantonen, 0,4% bei den Gemeinden). Gegeben jährlichen Einsparungen oder höheren Einnahmen in diesem Umfang, läge der Schuldenstand in Franken im Jahr 2060 wieder auf demselben Niveau wie heute. Für den Kanton Zug bedeutet dies ein Betrag in der Höhe von 125 Millionen Franken pro Jahr. Im Jahr 2023 wies Zug Ausgaben in der Höhe von knapp 1700 Millionen Franken aus. Die Fiskallücke beträgt also rund sieben Prozent der jährlichen Ausgaben. Zu beachten ist, dass die Werte noch nicht um intra-staatliche Transfers bereinigt wurde und der Kanton Zug aufgrund einer unvorteilhafteren Altersstruktur seiner Bevölkerung stärker von der Alterung betroffen sein wird.

Tabelle 5. Fiskallücke im Basisszenario bei Konsolidierungsbeginn im Jahr 2028 (in % des BIP). Die Fiskallücke einer einzelnen Staatsebene ist nicht um die Transfers zwischen den Staatsebenen bereinigt (auf Stufe Staat ist die Fiskallücke bereinigt). Quelle: EFD.

Jahr	Jährlicher Konsolidierungsbedarf 2028-2060	
	Schuldenquote	Schuldenstand
Staatsebene		
Bund	0,05	0,34
Sozialversicherungen	0,32	0,32
Kantone	0,35	0,50
Gemeinden	0,27	0,40
Staat	0,68	1,24

Wir empfehlen dem Kanton Zug, demografiebedingte Rückstellungen zu bilden. Eine konkrete Umsetzung wäre via einen Demografiefonds denkbar. Norwegen kennt einen solchen Fonds bereits seit 30 Jahren. Das skandinavische Land hat Ende der 1970er Jahren grosse Erdölvorkommen entdeckt, welche der Nation zu grossem Reichtum verhalfen. Anstatt die Einnahmen direkt wieder auszugeben, äufneten sie in den 1990er Jahren einen Fonds mit dem Ziel, die künftigen demografischen Herausforderungen bewältigen zu können. Mittlerweile verwaltet

der Fonds umgerechnet rund 1,5 Billionen Franken und erwirtschaftet dank Investitionen unter anderem in Aktien eine Kapitalmarktrendite.

Im Zugersee wurde zwar kein Öl entdeckt, dennoch lässt sich das norwegische Modell adaptieren. Der Kanton Zug könnte jährlich 125 Millionen Franken (die Fiskallücke) in einen zweckgebundenen Fonds einzahlen. Sobald die demografiebedingten Zusatzausgaben ab den 40er Jahren dann verstärkt anfallen, könnten diese aus dem Fonds finanziert werden. Der Vorteil heutiger Einzahlungen ist, dass so die geltende Schuldenbremse greift, weil die entsprechenden Ausgaben gegenfinanziert werden müssen.

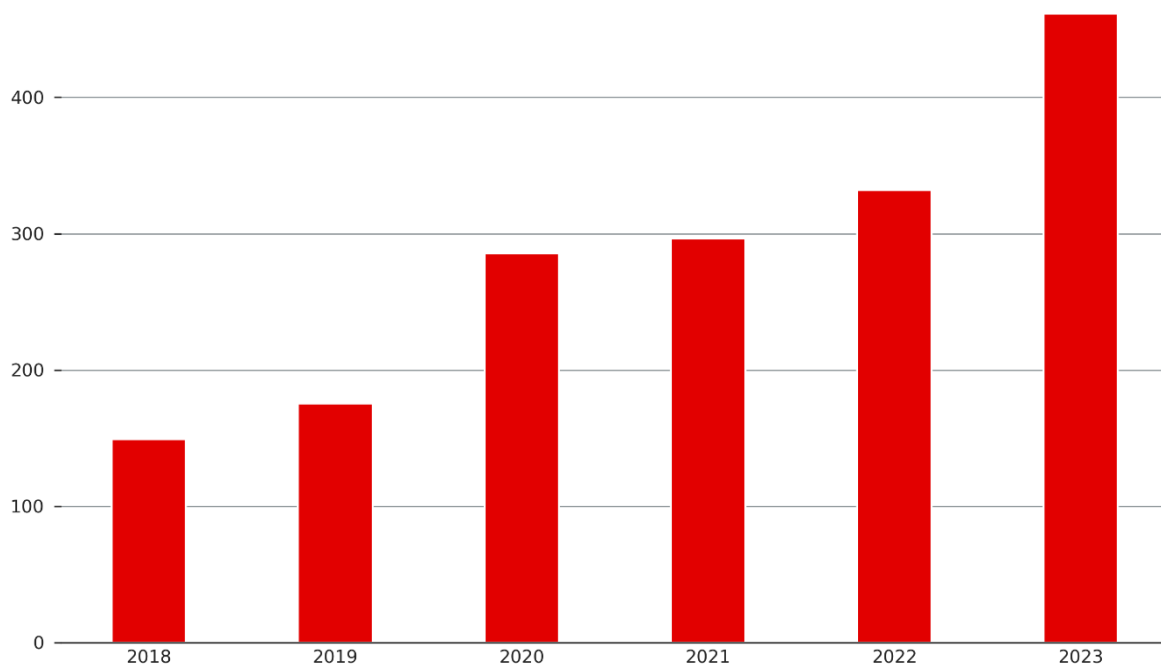
Auch in der Schweiz sind solche Fonds übrigens nichts Neues. So werden beispielsweise die Aufwendungen für Abfall, Wasser und Abwasser ebenfalls gesondert via Spezialfinanzierung verwaltet. Für den Kanton Zug ergäben sich in der Erfolgsrechnung also im Grunde Einlagen in die Spezialfinanzierung Demografie.

5.10 Volksdividende

Ein Demografiefonds kann den nötigen finanziellen Spielraum gegenüber dem Risiko Demografie sicherstellen. Doch er ermöglicht es nicht, andere Risiken abzudecken, die heute vielleicht noch unbekannt sind. Ebenso hilft er nur ungenügend gegen die Tendenz von Politikern, überschüssige Mittel nicht dem Eigenkapital zuzuweisen, sondern diese für die eigene Wählerschaft auszugeben.

Jahresergebnis der Erfolgsrechnung des Kantons Zug

In Mio. Franken



Grafik: Christoph Schaltegger & Patrick Eugster. Daten: Finanzdirektion

Abbildung 17. Jahresergebnis der Erfolgsrechnung des Kantons Zug in Millionen Franken von 2018 bis 2023. Eigene Darstellung basierend auf Daten der Finanzdirektion des Kantons Zug.

Eine naheliegende Lösung gegen unnötige Ausgaben bei strukturellen Einnahmenüberschüssen wären Steuersenkungen. Obschon diese die Wettbewerbsfähigkeit stärken würden, haben sie an der Urne gelegentlich einen schweren Stand. Denn im progressiven Steuersystem der Schweiz profitieren hohe Einkommen von tieferen Steuern überproportional. Der Kanton Zug konnte in den letzten Jahren trotzdem mehrmals die Steuern senken. Aufgrund seines wirtschaftlichen Erfolges resultieren aber weiterhin hohe Überschüsse, wie Abbildung 17 zeigt. Ein potenzielles Risiko sind Steuersenkungen dann, wenn ein hoher Überschuss nur vorübergehend wäre. In diesem Fall müssten zu einem späteren Zeitpunkt wieder erhöht werden, was die Planungssicherheit für Privatpersonen und Unternehmen erschweren würde.

Was sind die Alternativen? Avenir Suisse thematisierte in einer Publikation im Jahr 2024 die hohen Überschüsse der Schweizer Kantone.⁹ Verstärkend hinzu kommt die tendenziell zu pessimistische Budgetierung. Weil gleichzeitig die Verschuldung in den meisten Kantonen sehr gering ist, schlug die Denkfabrik eine Rückzahlung des Überschusses an die Bevölkerung vor.

Der grosse Vorteil ist, dass die Steuern nicht generell gesenkt werden und so unter Umständen bei einer schlechteren Wirtschaftslage im Folgejahr zu einem Aufwandüberschuss führen können, sondern dass nur dann Geld zurückgezahlt wird, wenn dieses auch vorhanden ist. Grundsätzlich ähnelt dies einer Dividende in der Privatwirtschaft. Auch die Ausschüttungen der SNB an den Bund und die Kantone funktionieren nach einem ähnlichen Prinzip.

Wir skizzieren für die Umsetzung einer solchen Volksdividende folgende Optionen.

Denkbar wäre eine Rückzahlung des Überschusses ab dem ersten Franken Gewinn. Erwirtschaftet der Kanton Zug also einen Überschuss von 400 Mio. Franken, würde dieser Betrag an die Bevölkerung zurückgezahlt. Allerdings: Wenn jeglicher Überschuss zurückgezahlt wird und gleichzeitig ein allfälliger Verlust durch das Eigenkapital gedeckt wird, würde eine derartige Umsetzung langfristig zu höheren Schulden führen. Dies wiederum könnte dazu führen, dass die kantonalen Finanzdirektoren noch pessimistischer budgetieren würden, um ein Minus unter allen Umständen zu vermeiden.

Eine Alternative ist, den Überschuss erst ab einer gewissen Höhe – zum Beispiel 100 Mio. Franken – zurückzuzahlen. Erwirtschaftet der Kanton Zug wiederum einen Überschuss von 400 Mio. Franken, würden nur der Betrag zurückgezahlt, der 100 Mio. Franken übersteigt – also 300 Mio. Franken.

Für die Rückzahlung wiederum gibt es ebenfalls verschiedene Optionen. Einerseits könnte die Rückzahlung proportional zum bezahlten Steuerbetrag erfolgen. Beträgt die Rückzahlung beispielsweise 300 Mio. Franken bei einem Steueraufkommen von 3 Mrd. Franken, erhielte jeder Steuerzahler 10 Prozent seines Steuerbetrages zurück. Wer 5'000 Franken Steuern zahlte, erhielte 500 Franken zurück. Faktisch entspräche eine solche Rückzahlung einer temporären einjährigen Steuersenkung um 10 Prozent.

Alternativ könnte die Rückzahlung pro Kopf erfolgen: Jeder steuerpflichtige Zuger (oder sogar jeder Zuger unabhängig seines Alters) erhält denselben Betrag. Bei rund 80'000 steuerpflichtigen natürlichen Personen entspräche dies bei einer Rückzahlung von 300 Mio. Franken fast 4000 Franken pro Person. Eine solche Umsetzung enthielte gleichzeitig ein sozialpolitisches

⁹ <https://www.avenir-suisse.ch/steuerrueckverguetung-die-situation-in-den-einzelnen-kantonen/>

Element, weil Personen, die nur wenig oder gar keine Steuern zahlen, ebenfalls eine Dividende erhalten würden.

Tabelle 6 stellt die Höhe der Volksdividende für verschiedene steuerbare Einkommen und Haushalte für das Jahr 2023 dar, wenn der Überschuss, der 100 Mio. Franken übersteigt, zurückgezahlt wird. Bei einem Überschuss von 461 Mio. Franken im Jahr 2023 wären dies gesamthaft 361 Mio. Franken gewesen, die via Volksdividende zurückgezahlt hätten werden können. In der rechten Spalte ist die prozentuale Rückzahlung dargestellt, d.h. die Höhe der Volksdividende wird in Relation zum geleisteten Steuerbetrag bestimmt, wobei wir vereinfachend nur die Einkommenssteuern betrachten. In der mittleren Spalte simulieren wir eine Rückzahlung pro Kopf und verwenden hierbei alle Einwohner (einschliesslich Kinder). Jeder Einwohner hätte im Jahr 2023 eine Dividende in der Höhe von über 2700 Franken erhalten. Für eine Familie mit zwei Kindern wären es mehr als 10'000 Franken gewesen. Berücksichtigen wir stattdessen die Steuerkraft der Haushalte profitieren höhere Einkommen stärker. Dennoch erhalten auch Haushalte mit einem steuerbaren Einkommen von 50'000 Franken noch eine Dividende von über 1000 Franken.

Im Jahr 2023 war der Überschuss ausserordentlich hoch. Doch auch in den drei Vorjahren hätte der Kanton jeweils rund 200 Mio. Franken der Bevölkerung zurückgeben können. Die Beträge in Tabelle 6 wären für die Jahre 2020 bis 2022 um jeweils rund 45 Prozent tiefer.

Tabelle 6. Höhe der Volksdividende für verschiedene Haushalte und steuerbare Einkommen im Jahr 2023. Für die Mehrpersonenhaushalte wurde der Verheirätetentarif unterstellt. Die Höhe der Dividende wird einmal pro Einwohner berechnet und einmal in Relation zum geleisteten Steuerbetrag. Eigene Berechnungen basierend auf Finanzdirektion des Kantons Zug.

Haushaltsgrösse, Einkommen	Volksdividende im Jahr 2023 in Franken	
	Rückzahlung pro Kopf	Prozentuale Rückzahlung
1 Person, 50'000 CHF	2723	1482
1 Person, 100'000 CHF	2723	4180
1 Person, 200'000 CHF	2723	10'635
2 Personen, 50'000 CHF	5447	1086
2 Personen, 100'000 CHF	5447	2965
2 Personen, 200'000 CHF	5447	8361
4 Personen, 50'000 CHF	10'894	1086
4 Personen, 100'000 CHF	10'894	2965
4 Personen, 200'000 CHF	10'894	8361

6 Fazit

Der staatliche Fussabdruck wird immer grösser – seit dem Jahr 1950 und voraussichtlich auch noch bis mindestens ins Jahr 2060. Lag die Staatsquote 1950 noch bei etwas mehr als 15 Prozent, wird sie im Jahr 2060 bei fast 35 Prozent liegen. Hinzu kommen staatliche Beteiligungen an Unternehmen, Obligationen in verschiedenen Branchen (z. B. berufliche Vorsorge und Krankenkasse) und regulatorische Eingriffe, was die Grösse des Staates weiter anschwellen lässt. Die Privatwirtschaft wird immer stärker zurückgedrängt.

Dass sich gerade der Kanton Zug fragt, wie man dieses Wachstum eindämmen kann, erscheint auf den ersten Blick etwas paradox. Denn der Kanton Zug weist die mit Abstand tiefste Staatsquote aller Kantone auf und erbringt nach dem Kanton Basel-Stadt die höchste Wirtschaftsleistung pro Kopf. Die tiefe Staatsquote ist aber getrieben von einem hohen Wirtschaftswachstum – absolut betrachtet weist der Kanton Zug in den letzten drei Jahrzehnten das höchste Wachstum aller Kantone auf.

Dennoch stellt sich Zug die Frage nach einer Eindämmung des Staates nicht aufgrund einer dringlichen finanziellen Notwendigkeit, wie man es vielleicht bei anderen Kantonen erwarten dürfte (oder sollte), sondern mit dem Anspruch auch künftig attraktive Rahmenbedingungen anbieten zu können, die Wohlstand generieren.

Wie bereits in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts kann der Kanton Zug erneut als Pionier vorangehen. Damals wurde aus dem im Jahr 1960 noch am höchsten verschuldeten Kanton dank attraktiveren Rahmenbedingungen bis heute eine der reichsten Kantone der Schweiz.

Basierend auf Erkenntnissen aus der Wissenschaft, Praxiserfahrungen und mit Berücksichtigung künftiger Herausforderungen haben wir neun Handlungsoptionen skizziert, wie der Kanton Zug diese Pionierleistung in Angriff nehmen kann.

Genauso wie es für attraktive Rahmenbedingungen keine einfache und einzelne Massnahme gibt, lässt sich der staatliche Fussabdruck auch nicht mit einem einzigen Instrument begrenzen. Es ist mehr die Vielzahl und das Zusammenspiel der vorgeschlagenen Optionen, die schliesslich die Erfolgchance erhöhen. Klar ist, dass, wie beispielsweise auch Steuersenkungen kurzfristig teilweise auf Widerstand stossen können, dies auch hier der Fall sein wird.

Nichtstun scheint aufgrund des immer grösser werdenden Fussabdruckes jedoch keine Option zu sein. Jemand sollte also damit beginnen. Wer, wenn nicht der Kanton Zug?

7 Literatur

- Abrams, B. A., & Dougan, W. R. (1986). The effects of constitutional restraints on governmental spending. *Public Choice*, 101-116.
- Alt, J. E., Lassen, D. D., & Skilling, D. (2001). Fiscal transparency, gubernatorial popularity, and the scale of government: Evidence from the States (EPRU Working Paper no. 2001-16).
- Asatryan, Z. (2016). The indirect effects of direct democracy: Local government size and non-budgetary voter initiatives in Germany. *International Tax and Public Finance*, 23, 580-601.
- Asatryan, Z., Baskaran, T., & Heinemann, F. (2017). The effect of direct democracy on the level and structure of local taxes. *Regional Science and Urban Economics*, 65, 38-55.
- Asatryan, Z., Castellón, C., & Stratmann, T. (2018). Balanced budget rules and fiscal outcomes: Evidence from historical constitutions. *Journal of Public Economics*, 167, 105-119.
- Avenir Suisse (2023). Vermessenes Staatswachstum, Zürich.
- Bails, D., & Tieslau, M. A. (2000). The impact of fiscal constitutions on state and local expenditures. *Cato J.*, 20, 255.
- Barro, R. J. (1973). The control of politicians: an economic model. *Public choice*, 19-42.
- Besley, T., & Case, A. (1995). Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits. *The Quarterly Journal of Economics*, 110(3), 769-798.
- Besley, T., & Case, A. (2003). Political institutions and policy choices: evidence from the United States. *Journal of Economic Literature*, 41(1), 7-73.
- Bohn, H., & Inman, R. P. (1996, December). Balanced-budget rules and public deficits: evidence from the US states. In *Carnegie-Rochester conference series on public policy* (Vol. 45, pp. 13-76). North-Holland.
- Boyd, W. L. (1982). Zero-base budgeting: The Texas experience. *The Journal of Higher Education*, 53(4), 429-438.
- Brändle, T., & Elsener, M. (2024). Do fiscal rules matter? A survey of recent evidence. *Swiss Journal of Economics and Statistics*, 160(1), 1-38.
- Brennan, G., & Buchanan, J. M. (1980). *The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution*. Cambridge University Press.
- Bundesrat. (2013). Bericht über die Regulierungskosten. Bern.
- Bundesrat. (2016). Stellungnahme des Bundesrates zur Interpellation 16.3304 Knecht. Bern.
- Bundesrat. (2018). Regulierungsbremse: Möglichkeiten und Grenzen unterschiedlicher Ansätze und Modelle Bericht des Bundesrats in Erfüllung des Postulats Caroni 15.3421. Bern.
- Denzau, A. T., Mackay, R. J., & Weaver, C. (1981). On the initiative-referendum option and the control of monopoly government. *Tax and expenditure limitations*, 191-222.
- Fall, F., Bloch, D., Fournier, J. M., & Hoeller, P. (2015). Prudent debt targets and fiscal frameworks.
- Feld, L. P., & Matsusaka, J. G. (2003). Budget referendums and government spending: evidence from Swiss cantons. *Journal of public Economics*, 87(12), 2703-2724.

- Feld, L. P., Fischer, J. A., & Kirchgässner, G. (2010). The effect of direct democracy on income redistribution: Evidence for Switzerland. *Economic Inquiry*, 48(4), 817-840.
- Feld, L. P., & Schaltegger, C. A. (2012). Die Politische Ökonomik der Besteuerung. *Perspektiven der Wirtschaftspolitik*, 13(1-2), 116-136.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and authority: toward a theory of political accountability. *Democracy, accountability, and representation*, 131, 133.
- Fischer, R. und Delbiaggio, K. (2017). Wirtschaft, nationaler Finanzausgleich und öffentliche Finanzen in den Ostschweizer Kantonen. Hochschule Luzern.
- Holtz-Eakin, D. (1988). The line item veto and public sector budgets: Evidence from the states. *Journal of Public Economics*, 36(3), 269-292.
- Ibrahim, M. M. (2019). Designing zero-based budgeting for public organizations. *Problems and Perspectives in Management*, 17(2).
- Kanton Luzern (2018). Demografieabhängige Langfristspektiven der öffentlichen Finanzen, Luzern.
- Kantonsrat St. Gallen (2019). Langfristige Finanzperspektiven 2019, St. Gallen.
- Linder, W., Hümbelin, O., & Sutter, M. (2009). Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: eine quantitative Analyse. Bern: Parlamentsdienste.
- Matsusaka, J. G. (1995). Fiscal effects of the voter initiative: Evidence from the last 30 years. *Journal of political Economy*, 103(3), 587-623.
- Matsusaka, J. G. (2008). *For the many or the few: The initiative, public policy, and American democracy*. University of Chicago Press.
- Moore, P. (1980). Zero-base budgeting in American cities. *Public Administration Review*, 253-258.
- Nerlich, C., & Reuter, W. H. (2013). The design of national fiscal frameworks and their budgetary impact.
- Pfeil, C. F., & Feld, L. P. (2024). Does the Swiss debt brake induce sound federal finances? A synthetic control analysis. *Public Finance Review*, 52(1), 3-41.
- Portmann, M., Blümel, F., & Schaltegger, C. A. (2024). Lohnprämie in den öffentlichen Verwaltungen: Neue Analyse 2024.
- Randall, M., & Rueben, K. (2017). Sustainable budgeting in the states. *Urban Institute*. November.
- Reed, S. A. (1985). The Impact of Budgetary Roles Upon Perspectives. *Public Budgeting & Finance*, 5(1).
- Rueben, K. S. (1997). *The effect of tax and expenditure limits on state and local governments* (Doctoral dissertation, Massachusetts Institute of Technology).
- Regierungsrat des Kantons Schaffhausen (2017). Demografiestrategie Kanton Schaffhausen, Schaffhausen.
- Salvi, M., Schaltegger, C. A., & Schmid, L. (2020). Fiscal rules cause lower debt: Evidence from Switzerland's federal debt containment rule. *Kyklos*, 73(4), 605-642.

Schaltegger, C. A., & Feld, L. P. (2001). On government centralization and budget referendums: Evidence from Switzerland. *Available at SSRN 294820*.

Schaltegger, C. A., & Salvi, M. (2022). Haushaltssteuerung und Eigenkapital im Kanton Zug: Eine Kurzanalyse.

Sherlekar, V. S., & Dean, B. V. (1980). An evaluation of the initial year of zero-base budgeting in the federal government. *Management Science*, 26(8), 750-772.

8 Über die Autoren

Prof. Dr. Christoph A. Schaltegger ist Direktor des IWP und für Forschung und Wissenschaft verantwortlich. Aufgewachsen in der Nähe von Basel, studierte er Wirtschaftswissenschaften an der Universität der Rheinstadt, wo er 2003 sein Doktorat zu den fiskalischen Institutionen im Schweizer Föderalismus erwarb. Im Anschluss zog es ihn in die finanzpolitische Praxis. Bis 2008 arbeitete er als Referent von Bundesrat Hans-Rudolf Merz im Eidgenössischen Finanzdepartement. Danach leitete er als Mitglied der Geschäftsleitung den Bereich Finanz- und Steuerpolitik beim Dachverband der Schweizer Wirtschaft. 2009 folgte die Habilitation an der Universität St. Gallen. Seit 2010 ist Prof. Christoph A. Schaltegger Ordinarius für Politische Ökonomie an der Universität Luzern und lehrt daneben an der Universität St. Gallen zum Thema öffentliche Finanzen. Er veröffentlicht regelmässig in wissenschaftlichen Zeitschriften, verfasst Bücher, ist rege als wissenschaftlicher Gutachter tätig und zählt gemäss NZZ-Ranking zu den einflussreichsten Ökonomen der Schweiz.

Dr. Patrick Eugster hat an der Universität Zürich in Finance promoviert. In seiner Dissertation befasste er sich mit der Vorhersagbarkeit von Inflation und Vermögenswerten mithilfe technischer Analyse und der Tonalität von Zeitungsartikeln. Beruflich verfasst er als selbständiger Ökonom wirtschaftspolitische Studien und Gutachten und bringt in Blogartikeln, Videos, Referaten und Podcasts Menschen das Investieren auf einfache Art und Weise bei. Ansonsten engagiert er sich politisch als Initiant und Präsident der Renteninitiative - eine eidgenössische Volksinitiative, welche das Rentenalter an die Entwicklung der Lebenserwartung binden möchte. In der Unternehmergruppe Wettbewerbsfähigkeit setzt er sich für eine wettbewerbsfähige Steuerpolitik im Kanton Zürich ein. Er ist zudem Fellow am IWP.