

Ein dunkler Schleier über den Sozialwerken

Das war keine frohe Weihnachtsbotschaft. Die Schweizer Bürger haben am ersten Adventswochenende ausgerechnet von der bisher übermässig optimistischen Bundesrätin *Ruth Dreifuss* erfahren müssen, dass die Kostenexplosion bei den *Sozialwerken* zu besonderer Sorge Anlass gibt. Glaubt man Berechnungen aus «ihrem» Departement, so soll die Mehrwertsteuer-Schraube zur Sicherung des sozialen Schutzes in den kommenden 15 Jahren um mehrere Drehungen – etwa um 4 bis 5 Prozentpunkte – angezogen werden; dies entspräche einer Mehrbelastung von insgesamt rund 9 Milliarden Franken jährlich. Damit bestätigt sich, was Kritiker der sozialen Sicherheit seit Jahren befürchten: Der bisher ungebremsste *Trend* zu steigenden Aufwendungen für Sozialleistungen wird sich bis tief ins nächste Jahrhundert *fortsetzen*. Hatte der Anteil der Sozialausgaben am Bundeshaushalt 1960 noch gut 13 Prozent betragen, hat sich diese Zahl bis zum

Heute im «Fokus der Wirtschaft»
Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Seite 29

letzten Jahr auf knapp 26 Prozent beinahe verdoppelt. Die gesamten Sozialaufwendungen werden mit weit über 100 Milliarden Franken pro Jahr veranschlagt; damit fliesen bereits heute von jedem Franken, welcher durch die Schweizer Volkswirtschaft erarbeitet wird, 31 Rappen in die Kassen der Sozialwerke.

Aus wirtschaftlicher Perspektive sind die Grenzen der Finanzierbarkeit der sozialen Sicherheit damit längst *erreicht*. Es ist eine Tatsache, dass die Arbeitskosten in der Schweiz bereits heute weltweite Spitzenwerte erreichen; die Sozialabgaben machen einen gewichtigen Teil davon aus. Weitere Erhöhungen der Versicherungsbeiträge von Arbeitgebern und -nehmern und/oder Steu-

ern bedrohen nicht nur die internationale *Wettbewerbsfähigkeit* der hierzulande ansässigen Betriebe und der von ihnen bereitgestellten Arbeitsplätze, sondern sie stellen auch die für die Entwicklung des Wohlstands zentrale *Standortattraktivität* der Schweiz in Frage. Vor diesem Hintergrund fordern die Arbeitgeber und ihre Verbände schon seit längerer Zeit einen sozialpolitischen Marschhalt. Diese Woche hat sich nun eine lose Gruppe von Wirtschaftsexponenten und -experten zu Wort gemeldet (vgl. NZZ Nr. 291). Sie gehen einen Schritt *weiter* und fordern unter anderem eine grundsätzliche Neuausrichtung der Sozialversicherung. Die prominenten Unternehmer schneiden mit ihren Denkanstössen vor allem im Bereich der Altersvorsorge entscheidende Fragen an, die für alle Sozialwerke zu stellen sind: Welches sind die effektiven Kosten der heutigen Sozialversicherung? Gibt es sinnvolle Alternativen zum heutigen System?

Wer sich an eine umfassende Kosten-schätzung des Sozialversicherungssystems wagt, stellt unweigerlich fest, dass sich die Schweizer Sozialwerke als kaum überschaubares Konstrukt entpuppen. Das historisch gewachsene Werk besitzt nämlich weit verästelte Zweige, deren Zusammenwirken bestenfalls von einigen wenigen Experten im Detail verstanden wird. Aussenstehende dagegen stehen mit fragendem Blick vor dem komplizierten Gefüge: Wer kann schon aus dem Stegreif allein auf Bundesebene die zur Deckung der sozialen Risiken zuständigen elf Zweige – angefangen von der AHV und der IV bis zur Arbeitslosenversicherung – lückenlos aufzählen? Wer kennt das Ausmass der Umverteilung zwischen Reichen und Armen oder Jungen und Alten, die durch die soziale Sicherung unter dem magischen Begriff «Solidarität» ausgelöst wird? Solche Fragen weisen auf das eigentliche Problem der heutigen sozialen Sicherung hin. Über Jahrzehnte hinweg wurde in zahlreichen Revisionen an allen Ecken und Enden der komplexen Sozialmaschinerie geschraubt, ohne dass man sich bei den verschiedenen Um- und Ausbauphasen ernsthaft um eine *Gesamtschau*, geschweige denn um eine Quantifizierung der Zielvorgaben sowie um eine Erfolgskontrolle bemüht hatte. Durch dieses Vorgehen muss eine *kostspielige Intransparenz* in Kauf genommen werden, welche die effektiven Kosten der Sozialwerke – einem dunklen Schleier gleich – weitgehend verdeckt.

Zu den unsichtbaren Kosten gehört in erster Linie die unnötige *Ressourcenverschwendung*. Wenn Transparenz und Wettbewerbsdruck fehlen, werden die knappen Mittel nicht effizient eingesetzt. Das zeigt sich etwa am Giesskannenprinzip, nach welchem der soziale Geldsegen in der Regel über alle Leistungsempfänger gleichmässig ausgeschüttet wird – und zwar unabhängig davon, ob sie auf den staatlich subventionierten Sozialschutz angewiesen sind. Dieser Umstand hat zur Folge, dass trotz hohen ausgewiesenen Kosten der Sozialwerke die wirtschaftlich effektiv Benachteiligten wegen des ungezielten Mitteleinsatzes oft nur ungenügend unterstützt werden können. Auf der individuellen Ebene zählen zu den unbekannteren Kosten aber auch die kaum überblickbaren *Umverteilungswirkungen* der Sozialwerke. Bei der Altersvorsorge beispielsweise weiss man, dass es wegen der höheren Ehepaarrente zu problematischen Umlagerungen von Ledigen zu Verheirateten kommt. Wirtschaftlich schlechter gestellte ledige Männer und Frauen «unterstützen» in diesem intransparenten System wohlhabendere verheiratete Männer. Der ungelernete ledige Arbeiter verliert laut einer wissenschaftlichen Studie durch die AHV rund 32 000 Franken, während der leitende Angestellte als Verheirateter trotz seinem doppelt so hohen Lebenseinkommen 10 000 Franken dazugewinnt.

Obwohl manche Fachleute schon seit Jahren auf solche Unzulänglichkeiten hinweisen, wurde die ökonomische Schlüsselfrage bis heute nicht öffentlich debattiert: Könnte derselbe soziale Schutz nicht mit *geringerem finanziellem Aufwand* sichergestellt werden? Solche und ähnliche Fragen untersucht eine unveröffentlichte wissenschaftliche Arbeit, die unter der Leitung von Prof. Peter Zweifel an der Universität Zürich verfasst worden ist (vgl. auch NZZ Nr. 146). Die Studie kommt zum Schluss, dass die Sozialversicherung im Bereich der Kranken- und Unfallversicherung, der Invalidenversicherung und der Altersvorsorge grundsätzlich über *freie Märkte* möglich ist. Zwar können in verschiedenen Zweigen die für Versicherungsmärkte typischen Probleme

(«Jagd nach guten Risiken», «Moral hazard», Trittbrettfahrer) nicht ausgeschlossen werden; ein eigentliches Marktversagen, das die weitgehende Verstaatlichung des Sozialversicherungssystems begründen würde, können die Ökonomen aber nicht ausmachen. Sie weisen darauf hin, dass spezielle Aspekte der Versicherungsbranche allenfalls *einzelne* Regulierungen rechtfertigen; dazu gehören etwa ein Versicherungsobligatorium für eine minimale Risikoabdeckung oder eine gezielte Unterstützung besonders benachteiligter Personen (z. B. chronische Krankheit).

Die von den Experten detailliert ausgearbeiteten Reformvorschläge lassen sich im wesentlichen von vier Grundsätzen leiten. *Erstens* gälte es bei einem grundsätzlichen Kurswechsel, die Sozialhilfe von der reinen Versicherung zu trennen, um das Umverteilungs- und das Versicherungsprinzip auseinanderzuhalten. *Zweitens* müsste eine minimale obligatorische Grundversicherung vorgeschrieben werden; über das Mindestmass hinausgehende Risikoabdeckungen würden dann – auf freiwilliger Basis und nach eigenem Gutdünken – auf dem freien Markt abgeschlossen. *Drittens* wären risikogerechte Prämien zu erheben, um Umverteilungseffekte auszuschalten und Verzerrungen bei Entscheidungen in den Bereichen des Arbeitsangebots sowie des Spar- und Konsumverhaltens zu korrigieren. *Viertens* müsste die gegenwärtige Spartenrennung (Alter, Unfall, Krankheit, Arbeitslosigkeit) aufgehoben und müssten die einzelnen Bereiche für private Versicherungsunternehmen geöffnet werden.

Die jüngsten Prognosen über die Entwicklung der Sozialwerke sollten deutlich gemacht haben, dass es nur mit einer solchen oder ähnlichen *Fundamentalreform* gelingen kann, den Schleier über den Sozialwerken zu lüften. Mit einer Neuausrichtung, die sich diesen skizzierten Grundsätzen verschreibt, wäre nicht nur ein wirkungsvollerer und gleichzeitig sparsamerer Mitteleinsatz gewährleistet; darüber hinaus könnte die soziale Sicherheit auch für *kommende Generationen nachhaltig gesichert werden* – und zwar ohne grosse Einschnitte mindestens in den Sozialschutz der wirklich Bedürftigen. Deshalb täten diejenigen, die bei solchen Vorschlägen reflexartig aufschreien, gut daran, solche Reformideen nicht ungeprüft als «gigantische sozialpolitische Abbauübungen» vom Tisch zu fegen. Wer sich nämlich einer weitsichtigen Erneuerung der Sozialwerke verschliesst, nimmt in Kauf, dass die heute zwar kostspieligen, aber noch knapp finanzierbaren sozialen Sicherheit morgen zu einem unbezahlbaren Flickwerk verkommen.

Zwischen Anspruch und Wirklichkeit

Wirtschaftspolitische Vorstellungen der Schweizer Bevölkerung

Von Klaus Durrer und Alfred Meier*

Seit 1986 führt die Schweizerische Gesellschaft für praktische Sozialforschung (GfS) Befragungen zu wichtigen Lebens- und Sachbereichen durch. Im folgenden wird auf Grund ausgewählter Befragungsergebnisse überprüft, ob die Meinungen der Bevölkerung mit dem ökonomischen Modell kompatibel und mit einer liberalen Gesellschaftsordnung vereinbar sind. Daraus werden einige Konsequenzen für eine marktwirtschaftliche Politik gezogen. (Red.)

Das ökonomische Verhaltensmodell beruht auf der Annahme, dass die Akteure rational sind und ihr Eigeninteresse in den Vordergrund stellen. Die Neue Politische Ökonomie geht davon aus, dass sich die Akteure in der Politik nicht grundlegend anders verhalten als in der Wirtschaft, dass also auch sie primär ihr Eigeninteresse verfolgen. Zunächst soll hier der Frage nachgegangen werden, ob sich hinter den unten geschilderten politischen Einstellungen einzelner Gruppierungen Eigeninteresse verbirgt. Danach soll überprüft werden, inwiefern diese politischen Einstellungen mit der Rationalitätsannahme vereinbar sind.

Eigeninteresse . . .

Auf die Frage, ob die staatlichen Kinderzulagen erhöht werden sollten, äusserten sich 1993 die älteren unter den Befragten ablehnender als die jüngeren, und sie wollten im Durchschnitt niedrigere Kinderzulagen gewähren als die jüngeren. Das lässt sich durch die Interessenlage erklären: Ältere Befragte haben in der Regel keine Kinder mehr, für die sie Zulagen beanspruchen könnten. Die Gewährung von Kinderzulagen bringt ihnen somit keine Vorteile, sondern nur Belastungen als Steuerzahler. Interessenkonflikte zwischen den Generationen zeigen sich auch bei der Frage nach der Finanzierung zukünftiger Engpässe bei der AHV. So nahm die Zahl von Befürwortern höherer Beiträge mit steigendem Alter zu.

Gegensätze zwischen Männern und Frauen wurden bei der Frage nach der Angleichung des Rentenalters für Frauen auf 65 Jahre sichtbar: Bei den Frauen stiess diese auf klar stärkere Ablehnung als bei den Männern. 1989 war zudem die Zahl der Befragten mit tieferem Lebensstandard, die einen Ausbau der ersten zulasten der zweiten Säule und beitragsunabhängige AHV-Renten befürwortete, deutlich grösser als die Zahl der Befürworter mit höherem Lebensstandard; sie würden zu den Verlierern einer solchen Massnahme zählen. In der Verkehrspolitik wiederum ist die Häufigkeit der Zustimmung zum Verursacherprinzip im öffentlichen und im privaten Verkehr mit der Häufigkeit der Benützung der betreffenden Verkehrsmittel negativ korreliert. Auch hier scheint also das Eigeninteresse für die politische Einstellung der Akteure relevant.

. . . und Rationalität

Am eigenen Nutzen orientierte Stimmbürger treffen ihre politischen Entscheidungen uninformatiert. Das Sammeln politischer Information hat nämlich Kollektivgutcharakter, da von einer politischen Entscheidung meist grössere Gruppierungen betroffen werden, auf die das Ausschlussprinzip nicht anwendbar ist. Das heisst selbstverständlich nicht, dass die Stimmbürger nicht Informationen sammeln, die ihnen praktisch kostenlos

zufallen. Kostenlose Information entsteht, wenn die Bürger im Alltag mit staatlichen Institutionen in Berührung kommen, etwa mit den Steuerbehörden. Die Tatsache, dass die Schweizer über finanzpolitische Belange eher schlecht, über die Besteuerung von Privatpersonen dagegen wesentlich besser informiert sind, erweist sich somit als kompatibel mit dem Menschenbild der Ökonomen. Ebenso lässt sich ökonomisch erklären, weshalb die Schweizer sich zwar der Preisdifferenzen zwischen in- und ausländischen Agrarprodukten bewusst sind, jedoch über die Bedeutung einzelner Instrumente für die schweizerische Landwirtschaftspolitik eher schlecht informiert sind.

Strategische Akteure

Homines oeconomici versuchen, über den Staat Kosten zu externalisieren und sich so Vorteile zu verschaffen. Dieses Verhalten nennt man «rent-seeking». Das Anspruchsdenken der Schweizer gegenüber dem Staat verkörpert die Einstellung, die solchem Verhalten zugrunde liegt. Sie wird sichtbar im Wunsch nach Verlagerung der Staatsausgaben von klassischen Kollektivgütern wie «Sicherheit» zu eher umverteilungsorientierten wie Bildung oder soziale Wohlfahrt. Auch die Forderung nach einem staatlich garantierten Mindesteinkommen, das gemäss den Befragten deutlich über dem Existenzminimum liegen soll, oder die Ablehnung des Verursacherprinzips im öffentlichen Verkehr entspringen solchem Denken.

Ohne Einschränkung der Staatsgewalt würde solches Anspruchsdenken zu einer Aufblähung des Staates und zu einem Überhandnehmen der Umverteilung führen. Daher muss die Möglichkeit von Einzelnen oder Gruppen zur Externalisierung von Kosten über den Staat eingeschränkt werden. Der grosse Wert, den die Befragten entsprechenden Schutzvorkehrungen beimessen, belegt das tief verankerte Wissen um deren Wichtigkeit. Die geäusserten Meinungen verstossen also nicht gegen zwei wesentliche Annahmen der Ökonomie: Eigeninteresse und Rationalität.

Eine Gesellschaftsordnung lässt sich dann als liberal bezeichnen, wenn sie

- primär die individuelle Entscheidungsfreiheit respektiert und das Prinzip der Eigenverantwortung betont;
- subsidiär dort Zwang ausübt, wo die Individuen einer generell-abstrakten Norm zustimmen würden, die eine solche Ausübung von Zwang vorsieht.

Eine liberale Gesellschaftsordnung setzt also einen hypothetischen Grundkonsens über die Ausübung von Zwang voraus. Faktisch kann dieser Konsens oft nicht erzielt werden, weil sich einzelne Akteure strategisch verhalten oder weil die Standpunkte zu stark divergieren. Damit die Gemeinschaft trotzdem handlungsfähig bleibt, müs-

* Prof. Alfred Meier und lic. oec. Klaus Durrer sind Ordinarius bzw. Assistent an der Universität St. Gallen.

sen Entscheidungen von geringerer Tragweite ohne Konsens gefällt werden können. In der Demokratie wird daher das Konsenserfordernis für politische Entscheidungen auf ein Mehrheitserfordernis reduziert. Eine Voraussetzung dafür, dass in bezug auf diese Reduktion des Zustimmungserfordernisses ein Konsens erzielt werden kann, besteht darin, dass Minderheiten vor einer exzessiven Ausübung von Zwang durch die Mehrheit geschützt werden. Ein solcher Schutz entsteht

- durch die Gewährung von Grundrechten;
- durch eine Begrenzung zentraler Machtausübung;
- durch die Anwendung rechtsstaatlicher Prinzipien.

Leistungsprinzip und Sozialstaat

Die Befragung hat nun ergeben, dass das Grundrechtsbewusstsein in der Bevölkerung gross ist und dass ein weitgehender Schutz der Privatautonomie auf breite Zustimmung stösst. Ebenso findet ein föderalistischer Staatsaufbau starke Unterstützung. Der Erhaltung der Rechtsstaatlichkeit wird ebenfalls grosse Bedeutung zugemessen. Der Wunsch nach einer Begrenzung der Staatstätigkeit zeigt sich in der von einer klaren Mehrheit vertretenen Ansicht, die Expansionsgeschwindigkeit des Staates sollte reduziert werden und in der mehrheitlich unterstützten Forderung nach einer Beseitigung der Bundesdefizite auf der Ausgaben- statt auf der Einnahmenseite. Auch die eher kritische Einstellung einer Mehrheit gegenüber staatlichen Eingriffen in die Marktwirtschaft sowie die Auffassung, dass in erster Linie der Staat für Einschränkungen der Marktwirtschaft verantwortlich zeichnet, liefern Evidenz dafür, dass ein Grossteil der Bevölkerung eine Begrenzung der Staatstätigkeit wünscht. Auf der generellen Ebene denken die Schweizerinnen und Schweizer also mehrheitlich liberal.

Die Äusserungen zu konkreten Problemen ergeben dagegen ein anderes Bild. Ein wichtiges Element einer liberalen Gesellschaftsordnung ist das Leistungs- oder Verursacherprinzip. Es besagt, dass der Staat ein Gut zu einem Preis nachfragen und anbieten sollte, der gerade den sozialen Produktionskosten entspricht. Dieser Grundsatz erfüllt für die Wirtschaftssubjekte die Funktion einer Eigentumsgarantie und schützt die individuelle Entscheidungsfreiheit. Die Umfrageergebnisse weisen nun auf eine grundsätzlich befürwortende, in Einzelfragen aber ambivalente Haltung gegenüber diesem Prinzip hin. So wurde die Notwendigkeit des Leistungsprinzips, das zwingendermassen Lohnunterschiede mit sich bringt, 1986 von 77% der Befragten erkannt. Gleichzeitig erachteten jedoch 54% die herrschende Einkommensverteilung als ungerecht. Und während die Anwendung des Verursacherprinzips beim privaten Verkehr von einer Mehrheit unterstützt wird, spricht sich beim öffentlichen Verkehr eine Mehrheit dagegen aus. Beim Umweltschutz wiederum, etwa in der Entsorgung, wünscht die Mehrheit verursachergerechte Lösungen. Die wachsende Bereitschaft zur Abgeltung gemeinwirtschaftlicher Leistungen der Landwirtschaft über hohe Preise kann ebenfalls als Votum für das Leistungsprinzip aufgefasst werden.

Staatlich garantiertes Mindesteinkommen

Auf der anderen Seite besteht der Wunsch nach mehr Umverteilung. Dieser äussert sich in der Forderung nach einem staatlich garantierten Mindesteinkommen und nach einer Verstärkung der Umverteilungskomponente in der AHV, in anderen Ansprüchen gegenüber dem Staat (beispiels-

weise Wohneigentumsförderung) oder in der mehrheitlichen Unterstützung des Postulats eines Rechts auf Arbeit. All diese Massnahmen haben Umverteilungscharakter. Ein Mehr an Umverteilung schwächt jedoch das Leistungsprinzip und den Anreiz zum Erwerb privaten Eigentums. Was die konkreten Ordnungsvorstellungen betrifft, lassen sich folglich zwei gegenläufige Tendenzen ausmachen: Während in vielen Bereichen ein Wille zur Stärkung des Leistungsprinzips besteht, wird dieser Wille gleichzeitig durch Ausbauwünsche in bezug auf den Sozialstaat relativiert.

Für die Wirtschaftspolitik stellen die Meinungen der Akteure Restriktionen dar, die oft – mindestens kurzfristig – nicht verändert werden können. Aus der Tatsache, dass es für ein im Eigeninteresse handelndes Individuum rational ist, wirtschaftspolitische Informationen nur selektiv aufzunehmen und zu verarbeiten, resultieren Informationsasymmetrien. Sie erschweren es Politikern, ihre Argumente den Stimmbürgern glaubhaft darzulegen. Gleichzeitig wird es dadurch für die Stimmbürger schwieriger, die Politiker durch gezieltes Stimm- und Wahlverhalten zu kontrollieren. Eigeninteresse und Besitzstanddenken machen auch ordnungspolitische Reformen schwierig. Dazu kommt, dass die existierende, ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung von der Mehrheit durch wirtschaftspolitische Massnahmen auf Kosten der Minderheit verändert werden kann. Diese Aspekte kommen in den Befragungen zum Ausdruck.

Information lohnt sich nicht immer

Da Informationen selektiv aufgenommen werden, ist der Informationsstand der Bürger meist niedrig, etwa bezüglich Unternehmensbesteuerung, Mehrwertsteuer usw. Es ist deshalb eher die Regel, dass Abstimmungsentscheide auf Grund von Vorurteilen oder emotional getroffen werden. Die Verwunderung über diesen Umstand ist eigentlich fehl am Platz. Selektivität besteht auch insofern, als kurzfristige, direkte Auswirkungen staatlicher Massnahmen (z. B. von Sozialleistungen) eher wahrgenommen werden als langfristige indirekte (z. B. Erhöhung der Staatsdefizite). Das kann die Illusion der Machbarkeit nähren und zu mehr staatlichen Interventionen führen, als aus ökonomischer Sicht zweckmässig wäre. Falls sich Probleme spürbar verschärfen, werden mehr Informationen aufgenommen, und die Bereitschaft zu Massnahmen kann sich vergrössern. Vorübergehend erweitert sich damit der Handlungsspielraum des Staates. So wurde nach dem Anstieg der Arbeitslosenquote ein gesetzliches Recht auf Arbeit mit deutlicher Mehrheit bejaht. Durch Diskussion oder durch Propaganda kann die Zustimmung zu staatlichen Massnahmen erhöht werden. Beispielsweise wurden die Mehrwertsteuer oder Direktzahlungen an die Landwirte im Zeitverlauf immer stärker bejaht. Es ist anzunehmen, dass solche Möglichkeiten kontinuierlicher Information vor allem dann bestehen, wenn die Bürger nicht in vitalen Interessen betroffen werden.

Märkte wie andere auch

Individuen, die ihre Interessen verfolgen, werden Einschränkungen ihres Handlungsspielraums eher ablehnen. Auch dazu liefern die Befragungsergebnisse Beispiele. Einmal stossen Bemühungen, durch Informationen Verhaltensänderungen herbeizuführen (moral suasion), auf Grenzen. So

wollen die Befragten zwar mehr Umweltschutz, aber sie sind nicht bereit, ihr Verhalten freiwillig zu ändern, wenn dies für sie mit nennenswerten Kosten verbunden wäre. Zwangsmassnahmen gegenüber dem Individualverkehr (Reduktion der Parkplätze, tiefere Tempolimiten usw.) stossen auf massive Ablehnung. Von besonderer Bedeutung ist ferner, dass sich zwar eine klare Mehrheit von der Politik überfordert fühlt, dass aber ein Abbau der direkt-demokratischen Mitwirkungsrechte abgelehnt wird. Absichten, den politischen Willensbildungsprozess zu verkürzen, dürften deshalb auf starken Widerstand stossen.

Ungedeckte Checks

Wenn Individuen ihr Eigeninteresse verfolgen, über die nötigen politischen Mitwirkungsrechte verfügen und in einer Gesellschaft leben, in der die Einkommens- und Vermögensverteilung ungleich ist, werden sie versuchen, die reiche Minderheit zugunsten der weniger reichen Mehrheit zu belasten. Es kann deshalb zu mehr Eingriffen in die Wirtschaft kommen als bei akzeptierter Einkommens- und Vermögensverteilung ökonomisch zweckmässig wäre. Sozialstaatliche Massnahmen werden dann von der Bevölkerung als positiv wahrgenommen, obwohl sie von den Ökonomen als zu kostspielig beurteilt werden.

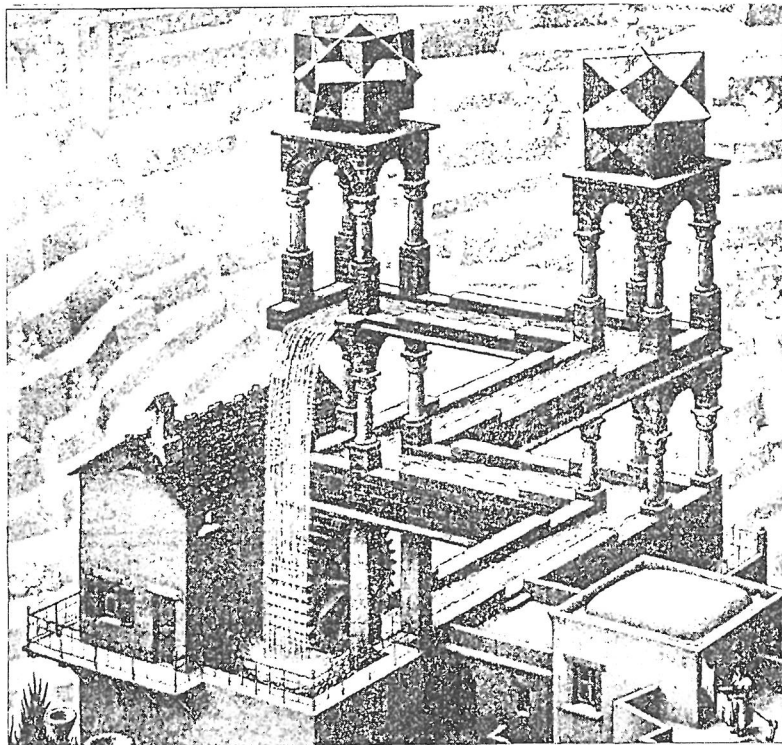
Angesichts der selektiven Informationsverarbeitung kann es attraktiver sein, statt weniger grosser viele kleine Massnahmen mit unterschiedlichen Umverteilungswirkungen zu beschliessen, weil das die Transparenz herabsetzt. Dementsprechend ist Widerstand zu erwarten, wenn Ökonomen grosse Konzepte wie eine negative Einkommenssteuer oder eine Abkehr vom Giesskannenprinzip postulieren. Es ist bereits erwähnt worden, dass wegen Informationsproblemen die individuellen und direkt anfallenden Vorteile sozialpolitischer Massnahmen eher wahrgenommen werden als deren Kosten, die nur indirekt über den Staatshaushalt spürbar werden und zudem mit Unsicherheit behaftet sind. Das hat zur Folge, dass man in der Sozialpolitik ungedeckte Checks ausstellt und den Sozialstaat auch dann nicht antasten will, wenn dessen Kosten die Handlungsspielräume der Politik durch eine zunehmende Belastung des Staatshaushalts erheblich einzuschränken drohen. So sehen die Befragten zwar

die Notwendigkeit, im Gesundheitswesen zu sparen oder etwas zur Bewältigung der demographischen Probleme der AHV zu tun. In beiden Bereichen werden aber die wichtigsten Massnahmen zur Erreichung dieser Ziele deutlich abgelehnt.

Die Umverteilung kostet

Als Gesamtergebnis lassen sich zunächst keine Widersprüche zum ökonomischen Verhaltensmodell feststellen: Die Befragten geben Antworten, die ihre Eigeninteressen reflektieren. Sie verhalten sich insofern rational, als sie über wirtschaftspolitische Sachverhalte, von denen sie nicht direkt betroffen sind, wenig informiert sind und dazu neigen, Kosten möglichst über den Staat zu externalisieren (rent seeking). Ferner vertreten sie auf einer abstrakten Ebene Meinungen, die mit einer liberalen Ordnung kompatibel sind. Sie treten für Grundrechte ein, wollen die Staats-tätigkeit begrenzen und messen der Rechtsstaatlichkeit einen hohen Wert bei. Sobald es aber um konkrete Massnahmen geht, wird die Haltung ambivalent. Zwar findet in manchen Fällen das Leistungs- oder Verursacherprinzip Zustimmung. Gleichzeitig werden aber Umverteilungsziele unterstützt, die damit in Konflikt geraten. Das spiegelt sich auch in der schweizerischen Bundesverfassung: Das liberale Grundkonzept ist von vielen Detailbestimmungen überwuchert worden.

Die Meinungen der Bürger stellen Restriktionen für die Wirtschaftspolitik dar, die kurzfristig oft nicht zu beseitigen sind. Längerfristig können Meinungen indessen verändert werden. Auf Widerstand stossen aber Einschränkungen individueller Handlungsspielräume, was einen Abbau der Volksrechte und eine Zentralisierung der Kompetenzen als schwer realisierbar erscheinen lässt. Ferner wird die ungleiche Einkommens- und Vermögensverteilung korrigiert, wobei sich eine Vielzahl kleiner Massnahmen offenbar leichter realisieren lässt als eine kleine Zahl grosser Massnahmen. Die Wirtschaftspolitik fällt daher insgesamt interventionistischer und kostspieliger aus, als unter allokativen Gesichtspunkten nötig wäre. Das ist jedoch nur für Ökonomen überraschend, die vollinformierte Individuen unterstellen und annehmen, eine allgemein akzeptierte Einkommens- und Vermögensverteilung könne ohne Kosten realisiert werden.



In der Ökonomie und in der Sozialpolitik gibt es kein Perpetuum mobile. Dieses ist der Kunst – hier der Ausschnitt eines Bildes von H. C. Escher – vorbehalten.