

kommunal magazin

25. Jahrgang

Erscheint 11-mal jährlich
Juli/August Doppelnummer

Verlag:

Docu Media Schweiz GmbH
Bahnhofstrasse 24
8803 Rüschlikon
Tel. 044 724 77 70, Fax 044 724 78 77
info@kommunalmagazin.ch
www.kommunalmagazin.ch

Geschäftsleitung:

Franco G. Bernasconi
Kurt Blum
Knut Hinrichs

Redaktion:

Susanna Vanek, Chefredaktorin
Tel. 044 724 78 68
susanna.vanek@kommunalmagazin.ch
Michael Staub, Redaktor
michael.staub@kommunalmagazin.ch

Veranstaltungskalender:

agenda@kommunalmagazin.ch

Nachrichten:

news@kommunalmagazin.ch

Anzeigen:

Martha Ammann, Cecilia Integlia
Tel. 044 724 77 77
Fax 044 724 78 77
martha.ammann@kommunalmagazin.ch

Abonnements:

Margot Wyss, Aboverwaltung
abo@kommunalmagazin.ch
Tel. 044 724 77 88

Abonnementspreis für ein Jahr:
(11 Ausgaben) Fr. 95.–, exkl. 2,4% MwSt.

Druck:

Südostschweiz Print AG, Chur

Ausweg für die Sozialpolitik

Von Jürg de Spindler

Einen Menschen auf der Strasse verhungern sehen, lässt wohl niemanden kalt – ebenso wenig, wenn jemandem der Zugang zu medizinischen Leistungen oder zur schulischen Bildung verwehrt wird. Ausgehend von solch plakativen Fällen hat sich im Laufe der Zeit ein enges, kaum durchschaubares Geflecht von sozialpolitisch motivierten Massnahmen etabliert. Deren Finanzierung, aber auch deren Wirksamkeit stossen längst an Grenzen und sind immer wieder Gegenstand politischer Debatten. Dabei fällt auf, dass die zur Diskussion stehenden Reformvorschläge sich meistens darauf konzentrieren, einzelne Variablen zu verändern. So soll etwa die Bezugsdauer für Leistungen der Arbeitslosenversicherung beschränkt werden, das Eintrittsalter für die AHV-Anspruchsberechtigung soll verändert oder der Zugang zu IV-Leistungen erschwert werden. Aus ordnungspolitischer Sicht sind solche Massnahmen unbefriedigend: Systemfehler werden durch diese Eingriffe nicht behoben, falsche Anreize werden höchstens teilweise beseitigt. Deshalb drängt sich eine grundsätzliche Infragestellung der sozialpolitischen Massnahmen auf. Im Folgenden werden mögliche Veränderungen skizziert, die auf eine Innovation des bestehenden Systems über eine lange Frist abzielen.

Entflechtung der Ziele

Das System von über hundert sozialpolitisch motivierten Massnahmen auf kommunaler, kantonaler und eidgenössischer Ebene erscheint auf den ersten Blick sehr komplex. Meistens weisen diese Massnahmen aber ein gemeinsames Merkmal auf: Der Zugang zu Leistungen geschieht nicht zu den Bedingungen, die auf einem Markt herrschen. Vielmehr stehen Preis und Leistungen in einem willkürlichen Verhältnis zueinander. Ein Beispiel dafür ist die Prämie für die Invaliditätsversicherung, die nicht auf die Berufsgruppen respektive Risikoprofile der Versicherten abgestimmt ist. Dieses Phänomen kann so interpretiert werden:



Jürg de Spindler ist Inhaber der Thinktankpraxis.ch in Baar ZG.

Einerseits beruht die Massnahme auf einem Leistungstausch; im Fall der IV wird eine risikogerechte Prämie gegen eine mögliche Versicherungsleistung getauscht. Andererseits besteht zwischen der bezahlten Prämie und der effektiven Versicherungsleistung eine Differenz, die als Umverteilungskomponente bezeichnet werden kann.

Somit sind die meisten sozialpolitischen Massnahmen eine Kombination von wirtschaftlicher Tauschbeziehung und politisch definierter Umverteilung. Das ist, als ob die Autopreise vom Einkommen abhängig wären: Es gäbe einen Marktpreis, von dem durch eine staatliche Vorschrift abgewichen werden müsste, und der effektive Endpreis wäre nach dem Einkommen des Käufers abgestuft. Dieses scheinbar absurde Modell gilt heute bei der obligatorischen Krankenversicherung nach KVG: Die Prämien der Krankenkassen entstehen in einem wettbewerbsähnlichen Umfeld, werden aber durch die staatlich vorgeschriebene und einkommensabhängige Prämienverbilligung verändert.

Die Idee der negativen Einkommenssteuer

Aus ordnungspolitischer Sicht kann die Sozialpolitik nur reformiert werden, indem die Tauschbeziehung von der Umverteilungskomponente getrennt wird, soweit dies möglich ist. Bezogen auf das Beispiel der Krankenversicherung entspräche dies zunächst einer Umsetzung des Modells der Prämienverbilligung für möglichst alle sozialpolitischen Massnahmen. Weil alle diese Verbilligungen letztlich einkommensabhängig sind, könnten sie in einem zweiten Schritt zusammengefasst werden. Damit wären marktwirtschaftliche Prämien für Arbeitslosen-, Invaliditäts-, Unfall- und Altersversicherung und andere Versicherungen möglich, in Verbindung mit einer zusammengefassten, einkommensabhängigen Prämienkorrektur. Diese entspräche der negativen Einkommenssteuer: Einkommen unterhalb einer bestimmten Schwelle erhielten gezielt einen finanziellen Ausgleich, ohne die verschiedenen Märkte für die Leistungen zu verzerren.

Sozialpolitik – wie weiter?

Eine Weiterführung der bisherigen Sozialpolitik führt zu endlosen Debatten über die punktuelle Variation von Massnahmen, die letztlich unzulänglich bleiben. Diese Scheinreformen schaffen Altlasten für die Zukunft, belasten die politische Agenda und fressen Ressourcen.

Eine ordnungspolitische Alternative wäre die konzeptionelle Neugestaltung des sozialen Netzes. Selbstverständlich ist dies nicht ein Projekt, das aus tagespolitischer Sicht anzupacken ist. Die grosse Tragweite verlangt nach überlegten strategischen Lösungen. Gefragt sind Entscheidungsträger mit Weitsicht und langem Atem wie vor über 60 Jahren bei der Einführung der AHV.

Vorteile einer umfassenden Reform

Folgende Vorteile einer Reform auf der Basis der negativen Einkommenssteuer regen mindestens zum grundsätzlichen Nachdenken an:

- Um eine Übersicht der sozialpolitisch motivierten Massnahmen zu erhalten, müssten zunächst sämtliche Instrumente in einem Katalog erfasst werden, angefangen bei der klassischen Fürsorge bis zur Wohneigentumsförderung.
- Eine flächendeckende Übersicht würde nicht bloss eine, sondern alle drei Staatsebenen einbeziehen. Damit würden Mitteleinsatz und Wirkung gesamthaft und ohne willkürlichen Ausschluss von Einzelmassnahmen erfasst.
- Der Umfang der Umverteilung könnte quantifiziert werden. Zudem wäre es möglich, die Wirkung in Bezug auf die sozialpolitischen Ziele abzuschätzen.

- Die Entflechtung der Tausch- und Umverteilungskomponenten ermöglicht es, bei der Leistungserstellung Wettbewerbsverhältnisse zu schaffen. Dies fördert die Weiterentwicklung der Leistungen und schafft Anreize für möglichst effiziente und zielführende Massnahmen.

- Mit dem Wegfall der massnahmenspezifischen Umverteilung erübrigen sich viele administrative Abläufe oder gar Verwaltungsbereiche, da Dossiers nicht mehr parallel und durch mehrere zuständige Abteilungen geführt werden müssen. Mit der negativen Einkommenssteuer müssen nicht mehr verschiedene Verbilligungen geprüft werden, sondern nur noch eine einzige.

- Für die Umsetzung der negativen Einkommenssteuer ist keine neue Behörde notwendig. Die Steuerbehörde besteht bereits und benötigt höchstens Verstärkung, um die ohnehin tiefe Fehlerquote noch etwas zu senken.

Aus politischen Gründen ist eine solche Reform ohne Aus- und Abbau der Umverteilung anzustreben. Zwei Aspekte lassen vermuten, dass die Gesellschaft als Ganzes gewinnen könnte. Erstens wäre auf der Leistungsseite dank fairem Wettbewerb ein Effizienzgewinn zu erwarten. Und zweitens würde durch die erhöhte Transparenz und den Abbau von Streuverlusten der Sozialfranken wirksamer. ■

Die negative Einkommenssteuer

Unser Steuersystem basiert auf dem Prinzip, dass grundsätzlich jeder Einkommensfranken versteuert wird: ein bestimmter Anteil ist dem Staat zuzuführen. Eine Vielzahl sozialpolitischer Eingriffe hat aber zur Folge, dass dies erst oberhalb eines bestimmten Einkommenswertes der Fall ist, während unterhalb keine Steuerschuld besteht, bzw. Transfers ausbezahlt werden.

Die negative Einkommenssteuer ersetzt den grössten Teil dieser Eingriffe: Es wird eine Einkommensschwelle definiert. Oberhalb dieser Schwelle werden Steuern geschuldet («positive Steuer»), unterhalb dieser Schwelle besteht Anspruch auf eine Steuerzahlung («negative Steuer»). Erwähnenswert ist, dass die Anreiz-Problematik beim Übergang von der negativen zur positiven Steuer durch eine lineare Abstufung besser gelöst werden kann als im bestehenden System mit Einkommenssprüngen.