

# Die unheilige Allianz der Nutzniesser

Autor(en): **Masoni, Marina**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monatshefte : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft, Kultur**

Band (Jahr): **88 (2008)**

Heft 958

PDF erstellt am: **30.06.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-167966>

## **Nutzungsbedingungen**

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

## **Haftungsausschluss**

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

Wer herrschende Strukturen verändern will, stösst auf Widerstand. Während die Vorteile liberaler Reformen zuerst einmal hypothetisch sind, lassen sich die Nachteile mit Händen greifen. Warum es sich dennoch lohnt, hart zu bleiben – aus dem Politlabor einer ehemaligen Regierungsrätin.

## (6) Die unheilige Allianz der Nutzniesser

Marina Masoni

Im Jahre 1983 – Ronald Reagan hatte die Hälfte seiner ersten Amtszeit im Weissen Haus hinter sich – publizierten Milton und Rose Friedman ein Buch, das zum Bestseller werden sollte. Der Titel war nicht Programm, sondern Diagnose: «Die Tyrannei des Status quo». Sie analysierten darin die Gründe für die Hindernisse, die dem liberalen Reformismus Reaganscher Prägung nicht nur das Leben schwer machten, sondern ihn zuweilen fast zum Erliegen brachten.

Die These der beiden grossen amerikanischen Ökonomen kann folgendermassen auf den Punkt gebracht werden: wirksame Massnahmen, die zum Ziel haben, das Wachstum des öffentlichen Sektors zu bremsen und die Freiheiten der Bürger zu erweitern, scheitern an den Widerständen des sogenannten «eisernen Dreiecks». Gebildet wird die Allianz für den Status quo aus den privaten Nutzniessern des Staatsausbaus, aus den Politikern, die ihre Stimmen für Versprechen zusätzlicher staatlicher Leistungen erhalten, und aus den Bürokraten, die dem Staat ihre Stelle verdanken.

Wer laut Milton und Rose Friedman in die Exekutive gewählt wird, geniesst in der Regel einen Waffenstillstand von sechs bis neun Monaten gegenüber diesen «Tyrannen». Versäumt es die Person, Veränderungen innerhalb dieser Frist umzusetzen, verringern sich die Chancen auf eine Realisierung drastisch. Zur Überwindung des «eisernen Dreiecks» – plädieren Milton und Rose Friedman – sei der Weg des liberalen Konstitu-

tionalismus einzuschlagen. Entsprechende Verfassungsbestimmungen sollten die Regierenden verpflichten, das Wachstum des Staates einzudämmen, seine Aufgaben zu überdenken und den Bürgern Entscheidungsfreiräume zurückzugeben. Zu diesen Freiräumen zählt nicht zuletzt die Freiheit, über ein Maximum der Erträge der eigenen Arbeit und des eigenen Vermögens zu verfügen.

Die Entwicklung der Staatsausgaben der Vereinigten Staaten im letzten Viertel des 20. Jahrhunderts und die Ausdehnung des öffentlichen Sektors bis hinein in die Zivilgesellschaft führen zum Schluss, dass die «Tyrannei des Status quo» zu viele Gefechte gegen freiheitliche Reformen für sich entscheiden konnte. Ein Blick zurück offenbart, wie paradox die Situation ist. Es ist der liberale Konstitutionalismus, der in der Moderne mit seinen Ideen und Projekten den Despotismus in die Schranken gewiesen hat. Er hat den Primat der Gesetze durchgesetzt, vor allem des Grundgesetzes, das die Willkür der Mächtigen einschränkt und die Freiheit und die Bürgerrechte garantiert – eine historische Umwälzung und Leistung, der die offene Gesellschaft und der Rechtsstaat zu verdanken sind. Die Paradoxie ist, dass der Liberalismus Tyrannen besiegt hat, die über unbeschränkte Macht verfügten, aber kaum etwas gegen den Interventionismus des modernen Staates auszurichten vermag, dessen Macht beschränkt ist.

Die Schwierigkeit, freiheitliche Reformen durchzuführen, hat auch mit dem institutionellen System zu tun, das auf der Grundlage liberaler Ideen geschaffen wurde: Gewaltentrennung und weitgehende Garantien der Kontrolle von unten. Das Parlament ist ursprünglich entstanden, um die Rechte der Bürger zu vertreten und sie vor Missbrauch durch den Staat zu schützen, der Zwangsabgaben einführen wollte, ohne die Steuerzahler oder deren Vertreter zu fragen («*No taxation without representation*»). Heute hingegen wird das Parlament oft von Interessengruppen oder Lobbys bestimmt, die sich jedwelchem Abbau der Staatsausgaben und also auch – direkt oder indirekt – einem Steuerabbau widersetzen. Die Abgeordneten, die die allgemeinen Interessen der Steuerzahler vertreten sollten, setzen sich für Partikularinteressen ein, die dazu in Widerspruch stehen.

Sogar die Mittel der direkten Demokratie werden zuweilen geschickt von spezifischen Interessengruppen dafür genutzt, Reformen zu verhindern, die zum Wohle aller wären. Das war etwa

in der Abstimmung vom 22. September 2002 der Fall; die schrittweise Liberalisierung des Elektrizitätsmarktes wurde aufgrund des Widerstands der Lobbys, die von einem geschlossenen und monopolisierten Markt profitieren, vom Stimmvolk bachab geschickt. Die Vorteile, die die Konsumenten aus einer solchen Liberalisierung gezogen hätten, waren nicht unmittelbar ersichtlich; und sie waren mit der Verantwortung verbunden, den Elektrizitätslieferanten in Zukunft selber wählen zu müssen. Angesichts der Ungewissheit, die mit jeder Veränderung verbunden ist, behielt der Status quo die Oberhand.

Ein besonderer Fall von «Tyrannei des Status quo» war die Volksabstimmung vom 16. Mai 2004. Die Steuerreform, die die «Heiratsstrafe» abschaffen, den Zugang zum Eigenheim fördern und die Stempelsteuer reduzieren wollte, wurde von der Lobby der Kantone erfolgreich bekämpft. Sie malten die Gefahr von steuerlichen Mehrbelastungen und drastischen Einschränkungen des Service public auf kantonaler Ebene an die Wand – mit Erfolg.

Ein ähnlicher Mechanismus spielt – zum Glück mit weniger Erfolg – zwischen Kantonen und Gemeinden. Wenn ein Kanton die Steuern senken will, schliessen sich die Gemeinden zusammen und gehen auf Konfrontationskurs. Eine Reduktion der kantonalen Steuern bedeutet – zumindest kurzfristig – eine Reduktion der Gemeindesteuern, und die Gemeindebehörden ziehen es vor, über die Verwendung möglichst vieler Steuergelder entscheiden zu können, statt den Bürgern mehr Mittel zu überlassen, die sie frei verwenden könnten.

Liberalen können selbstverständlich nicht dafür votieren, die Macht der Bürger und ihrer Vertreter einzuschränken – das wäre, als würden sie den liberalen Konstitutionalismus negieren, der dem modernen Staat zugrunde liegt und der die Bürger aus den Fängen des absolutistischen Staates befreit hat. Es bleibt ihnen nichts anderes übrig, als sich mit dieser Paradoxie der grundlegenden Freiheiten abzufinden, die dazu führen kann, dass freiheitliche Reformen behindert werden.

Auch nichtliberale Regierungen kennen ähnliche Schwierigkeiten, wenn es darum geht, von den Ideen zu den Reformen, von den Absichten zu den Umsetzungen zu gelangen. Es liessen sich leicht mehrere Fälle von Links- oder Mittellinks-Regierungen aufzählen, die gezwungen waren, Wahlversprechungen zurückzunehmen oder wesentliche Punkte ihres Programms rückgängig zu machen.

Der liberale Reformgeist sieht sich darüber hinaus mit einem Umstand konfrontiert, der ihn besonders benachteiligt. Milton und Rose Friedman haben ihn treffend beschrieben; es geht um die *«unterschiedliche Stärke des Widerstands gegenüber erweiterter Einflussnahme der Administration im Gegensatz zu demjenigen gegen den Abbau solchen Einflusses, d.h. zwischen der Einführung eines neuen Programms und seiner Abschaffung»*.

In meiner Funktion als Kantons- und später als Regierungsrätin des Kantons Tessin hatte ich reichlich Gelegenheit, die Realitätsnähe dieser Diagnose festzustellen. Ein Beispiel: die Pensionskasse der Staatsangestellten des Kantons Tessin wurde vor einigen Jahren aufgrund der hohen Leistungen, die sie den Pensionären gewährte, als Rolls Royce bezeichnet. Die Reformen, die jene Leistungen – einige sprechen auch von Privilegien – einführten, trafen auf keine politischen Schwierigkeiten. Sie wurden vielmehr von den Nutzniessern und ihren Vertretern erfolgreich als soziale Errungenschaft gefeiert.

Als man erkannte, dass die Leistungen aufgrund der demographischen Entwicklung für die

Angesichts der Ungewissheit, die mit jeder Veränderung verbunden ist, behält der Status quo die Oberhand.

Steuerzahler nicht mehr tragbar waren, mussten die Organe der Pensionskasse und die Regierung Reformen ausarbeiten, die helfen sollten, die Leistungen abzubauen. Dabei waren die Widerstände, die es zu überwinden galt, beträchtlich. Dies ist ein Fall, der die Asymmetrie zwischen dem Widerstand gegen die Einführung neuer Leistungen und dem Widerstand gegen deren Abbau beispielhaft zeigt – es waren zahlreiche Kompromisse erforderlich, um überhaupt den nötigen Konsens zu erreichen.

Zugespielt kann gesagt werden, dass der etatistische Reformismus mehr Leistungen und mehr Service verspricht (was dann den Staatshaushalt mehr belastet), indem die Kosten über höhere Steuern unter allen Steuerzahlern (den gegenwärtigen und mehr noch den zukünftigen) mehr oder weniger gleichmässig verteilt werden. Bei den liberalen Reformen gehen hingegen neue Möglichkeiten, wie ein geringerer Einfluss des Staates und mehr Ressourcen für die Steuerzahler, mit Opfern einher, wie einer Reduktion der Staatsausgaben oder einem Abbau des Service

und der Leistungen, was die Partikularinteressen von Menschen trifft, die für gewöhnlich gut organisiert sind und sich wirksam widersetzen können.

Beim etatistischen Reformismus sind die Vorteile sogleich erkennbar, während die Opfer versteckt oder auf spätere Generationen abgeschoben werden. Bei liberalen Reformen sind die Möglichkeiten nicht unmittelbar zu erkennen und oft auch nicht gewiss, während die Opfer zutage liegen. Beim ersten scheinen alle sogleich zu gewinnen, während beim zweiten der Verzicht an erster Stelle steht und die Gewinne sich erst mittelfristig einstellen.

Sollen liberale Reformen nicht a priori scheitern, braucht es äusserst günstige Rahmenbedingungen, mithin ein geeignetes politisches, gesellschaftliches und kulturelles Klima. Dies war der Fall, als Ronald Reagan, Margareth Thatcher und Helmut Kohl Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre ihre Reformen auf den Weg brachten. Es muss ein Klima sein, das das Vertrauen der Bürger stärkt, das ihren Erwartungen

ger und Konsumenten kaum mehr zurück. Und dennoch tun sie sich schwer, wenn neue Reformen anstehen – eben weil die Vorteile vorerst hypothetisch, die Nachteile jedoch greifbar sind. Liberale Reformen müssen deshalb die Zeiten zu nutzen wissen, in denen die «Tyrannei des Status quo» weniger stark ist und weniger Verbündete hat. Dabei darf nicht ausgeblendet werden, dass Reformen in unserem System viel Zeit in Anspruch nehmen. Es ist zudem zweifellos einfacher, freiheitliche Reformen in Ländern durchzuführen, die wenig zu verlieren haben und ihre Situation nur verbessern können, als in Ländern mit hohem Wohlstand, in denen viele ihre Interessen verteidigen und Veränderungen prinzipiell als Bedrohung ihrer Privilegien empfinden.

Irland hatte wenig zu verlieren, als es den Reformweg einschlug – heute ist es das europäische Land mit dem höchsten Wirtschaftswachstum. Grossbritannien in der zweiten Hälfte der 1970er Jahre war ein Land im freien Fall und war deshalb gegenüber dem Reformismus der Eisernen Lady eher aufgeschlossen (obwohl auch Thatcher gegen den Widerstand vieler Interessengruppen und Lobbys ankämpfen musste). Die Vereinigten Staaten unter Jimmy Carter verloren gegenüber der Sowjetunion eine Position nach der anderen und litten innerlich an Stagnation. Deshalb nahmen sie Reagans Revolution, deren Potential sie zumindest erahnten, in Ermangelung von Alternativen in Kauf, bevor das «eiserne Dreieck» nach Ablauf der ersten Monate wieder die «Tyrannei des Status quo» durchsetzte.

Reformen in Richtung «mehr Freiheit» hatten es nie einfach. In der Vergangenheit nicht, weil die Freiheit gegen den Widerstand von Tyrannen erkämpft werden musste, die nie daran dachten, sie den Bürgern zuzugestehen. Und in der freien Gegenwart nicht, weil mehr Freiheit mehr Wohlstand und mehr Wahlmöglichkeiten bedeutet – aber eben auch mehr Verantwortung. Auch oder gerade darin liegt die anhaltende Faszination des liberalen Reformismus.

*aus dem Italienischen von René Scheu*

## Der Widerstand ist gross: als Regierungsrätin des Kantons Tessin hatte ich Gelegenheit, die Realitätsnähe dieser Diagnose festzustellen.

entspricht und das ihre Offenheit fördert (und nur zu geringem Widerstand führt).

Mitte der 1990er Jahre, als die Bereitschaft zu einer offeneren Wirtschaft ziemlich weit verbreitet war, hat die Schweiz die Liberalisierung des Telekommunikationssektors umgesetzt, obwohl diese Reformen auch von einer Gruppe Opfer forderten, die im Parlament gut vertreten und organisiert war – Opfer, die zu Arbeitsplatzverlusten im Staatsbetrieb führten. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts hingegen vermochte die Schweiz die schrittweise Liberalisierung des Elektrizitätssektors nicht zu bewerkstelligen, weil sich das Klima inzwischen verändert hatte. Wäre das Elektrizitätsgesetz Mitte der 1990er Jahre behandelt worden, hätten wir heute wahrscheinlich einen liberalisierten Elektrizitätsmarkt. Wenn die Liberalisierung der Telekommunikation hingegen nach 2000 stattgefunden hätte, könnten wir heute wohl kaum zwischen Swisscom, Sunrise und Orange auswählen.

Sobald die konkreten Vorteile einer Liberalisierung feststehen, will die Mehrheit der Bür-

MARINA MASONI, geboren 1958, war von 1995 bis 2007 Tessiner Finanzdirektorin und arbeitet heute in einer Privatbank.