

Die Bürgerprämie

Autor(en): **Müller-Schnyder, Bruno**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schweizer Monat : die Autorenzeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur**

Band (Jahr): **93 (2013)**

Heft 1004

PDF erstellt am: **17.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-736995>

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.

3 Die Bürgerprämie

Der Sozialstaat ist eine Errungenschaft. Sind seine Versprechungen noch gedeckt? Ist die soziale Sicherheit gewährleistet? Nun wäre Zeit für eine echte Reform, die den Bürgern nicht mehr nimmt, sondern ihnen mehr zurückgibt: zwischen 500 und 1000 Franken pro Monat. Wie das? Ein Vorschlag für 2023.

von Bruno Müller-Schnyder

Der schweizerische Sozialstaat trat in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts mit dem Ziel an, persönliche Schicksalsschläge wie Unfälle, Krankheiten, Arbeitslosigkeit abzufedern und die Existenz der Bürger im Alter zu sichern. Mittlerweile ist er in allen Lebensbereichen zum ständigen Begleiter geworden. Er hat das Verhalten der Bürger grundlegend verändert. Es ist nicht mehr nötig, selber Verantwortung zu übernehmen, und es ist legitim und verständlich, die Leistungen des Staates maximal zu beanspruchen. Das Problem ist nur: durch die entsprechenden

Mit moderaten Direktzahlungen lässt sich eine hohe privat organisierte soziale Sicherheit erreichen.

Anreize werden sowohl das moralische Fundament des Zusammenlebens als auch die finanziellen Grundlagen des Sozialstaates langfristig untergraben. Die Folgen sind hohe und unnötige Kosten, ungewollte und demokratisch nicht legitimierte Umverteilungen sowie eine Schwächung der Eigenverantwortung. Im internationalen Vergleich gehört die Schweiz im Sozialbereich mittlerweile zu jenen OECD-Ländern mit den höchsten Quoten.

Bisher fehlte ein taugliches Rezept, um aus dieser Sackgasse herauszufinden. «Schuldenbremsen» für Sozialwerke können lediglich dafür sorgen, dass sich das

derzeitige Malaise nicht weiter verschlimmert. Es braucht deshalb einen Paradigmenwechsel – eine neue Konzeption des wohlfahrtsstaatlichen Modells, das Anreize setzt, um die Eigenverantwortung der Individuen und die Solidarität in privaten sozialen Netzen zu reaktivieren. Somit wird der staatliche Zwang mit den einhergehenden unbeabsichtigten Nebenfolgen auf ein Minimum reduziert. Im folgenden soll ein praktikabler Vorschlag zur Diskussion gestellt werden, der die Fehlanreize der obligatorischen Rundumversorgung beseitigt und der Vision einer ebenso solidarischen wie verantwortlichen Gesellschaft Rechnung trägt – und dies, ohne die Errungenschaften des Sozialstaats in Frage zu stellen.

Hinter dem Vorschlag steht ein einfacher ökonomischer Befund: Staatliche Unterstützung sollte nicht anhand dirigistischer Steuerung von Mengen und Preisen erreicht werden, sondern über Direktzahlungen geschehen. Einen ersten, politisch ernsthaft diskutierten Vorschlag präsentierte in den 1960er Jahren der amerikanische Nobelpreisträger Milton Friedman. Sein Konzept: die Sozialversicherungen werden abgeschafft, und die Bürger mit kleinen Einkommen erhalten vom Staat eine Direktzahlung («negative Einkommenssteuer»). In die gleiche Richtung (mit ähnlichen Wirkungen) geht die Initiative «Bürgergeld».¹

Eine zentrale Rolle spielen in diesen Ansätzen private Netzwerke. Die Direktzahlungen fliessen zum einzelnen Bürger. Die soziale Sicherheit ergibt sich darüber hinaus aus der damit verbundenen Stär-

Bruno Müller-Schnyder

ist unabhängiger Berater in Wirtschaft und Politik. Zuvor arbeitete er bei der Schweizerischen Nationalbank sowie bei Privatbanken. Er wurde an der Universität Zürich promoviert und lehrte dort Finanzwirtschaft und Kapitalmarkttheorie.

kung der privaten sozialen Netze. Wenn jedes Mitglied im Netz (zum Beispiel einer Familie) solche Zahlungen erhält und sich die Mitglieder untereinander solidarisch verhalten, erhöht sich automatisch auch die soziale Sicherheit des einzelnen. Damit lässt sich auch mit moderaten Direktzahlungen eine hohe privat organisierte soziale Sicherheit erreichen.

Der nachfolgend präsentierte Vorschlag für die Schweiz ist eine Kombination der «negativen Einkommenssteuer» und des «Bürgergeldes». Um diesen begrifflich zu differenzieren, nenne ich ihn «Bürgerprämie». Jedem Bürger wird ein fester Betrag ausgezahlt. Im Gegenzug wird auf obligatorische Versicherungen im Sozialbereich sowie auf weitere staatliche Sozialleistungen verzichtet.

Schwachstellen der heutigen Schweizer Sozialwerke

Die Sozialwerke lassen sich heute grob in drei Bereiche einteilen: Altersvorsorge, obligatorische Sozialversicherungen und Sozialhilfe im weitesten Sinne.

Eine summarische Analyse von Schwachstellen der heutigen Sozialwerke (siehe Tabelle 1) zeigt, dass die Altersvorsorge (mit den drei Säulen AHV, BVG und freiwillige Vorsorge) mit Ausnahme der impliziten Verschuldung der AHV² kaum

Fehlanreize aufweist. Die obligatorische Berufsvorsorge wiederum beruht hauptsächlich auf dem Kapitaldeckungsverfahren und ist damit ebenfalls als weitgehend problemlos einzustufen. Es wird Aufgabe der Politik sein, die noch bestehenden Umlagekomponenten (Mindestverzinsung, fester Umwandlungssatz, Altersgutschriften) aufzuheben und dereinst idealerweise die freie Kassenwahl in einem echten wettbewerblichen System zu ermöglichen.

Wie auch immer die «Lösung» für die Finanzierungslücke der AHV ausfallen mag, sie muss zwingend von anderen Reformen (im Sozialbereich) getrennt werden, da sonst das realpolitisch tragbare Fundament überladen wird. Das Modell der «Bürgerprämie» würde also in erster Linie bei den obligatorischen Versicherungen und der Sozialhilfe ansetzen.

Die Krux obligatorischer Versicherungen

Obligatorische Versicherungen leiden unter den Schwächen, die jeder Versicherung eigen sind. Nur kommen diese Nachteile im Falle eines Obligatoriums besonders stark zum Tragen. Zuerst einmal laden mangelnde Transparenz über Versicherungsursache und -ereignisse zum Betrug bzw. zum Bezug ungerechtfertigter Leistungen ein. Eine obligatorische Versicherung führt darüber hinaus zu einem volkswirtschaftlich unerwünschten Verhalten

im persönlichen Umgang mit Risiken (Moral Hazard) – so spielt beispielsweise für Arbeitssuchende die Sicherheit des Arbeitsplatzes im Vergleich zur Lohnhöhe eine untergeordnete Rolle (da im Risikofall die Versicherung einspringt), und IV-Rentenbezüger werden keinen Anreiz haben, sich wieder in die Arbeitswelt zu integrieren. Dazu kommt, dass obligatorische Versicherungen zu wenig auf die einzelnen Bedürfnisse abgestimmt sind. Am folgenreichsten ist aber die Tatsache, dass eine obligatorische Versicherung zivilgesellschaftliches Engagement im Sand verlaufen lässt. Sie verdrängt jegliche Alternative, so dass echte freiwillige Solidarität in privaten Netzen keinen Sinn mehr macht. Dies führt zu einer Entsolidarisierung der Gesellschaft und einer Mentalität, die dem Gegenteil des Intendierten entspricht: «Ich zahle genug, also soll der Staat sich um die Probleme kümmern.» Neben diesen grundsätzlichen Schwächen obligatorischer Versicherungen kommen in der Schweiz noch zusätzliche, systembedingte Mängel hinzu, die im folgenden anhand der Invaliden- und Krankenversicherung veranschaulicht werden.

Die Invalidenversicherung

Die Schweiz weist in Europa nach Norwegen und Italien die grösste Wachstumsrate in den Unterstützungsleistungen der

Invalidenversicherung auf. Sie wendet mittlerweile 4 Prozent des BIP (2009) dafür auf und gehört zusammen mit Norwegen und Schweden entsprechend zur europäischen Spitzengruppe, was die Invalidenquote angeht.³ Was diese Länder zudem verbindet: alle kennen die psychische Invalidität als Versicherungsgrund. Die Krux: das Krankheitsbild einer psychischen Invalidität ist kaum eingrenzbar, geschweige denn objektivierbar. Das schlägt sich auch in den Zahlen nieder: Von 2000 bis 2005 betrug die Wachstumsrate pro Jahr durchschnittlich 8,3 Prozent, seither steigt die Zahl der Rentenbezüger mit der Diagnose psychischer Invalidität um jährlich 1,3 Prozent. Die Krux hier: «Psychische Invalidität» ist kaum objektivierbar und bietet deshalb viel Spielraum für ungerechtfertigte Bezüge. Heilung von psychischen Krankheiten mit Invaliditätsfolge ist meist nur möglich, wenn der Kranke den Willen und die Absicht hat, heil zu werden. Diese Bereitschaft müsste deshalb Voraussetzung für Rentenzahlungen sein, lässt sich aber ebenfalls nicht objektivieren.

Was also passiert, wenn bestehende Ansprüche relativiert oder gar gestrichen werden? In den 1990er Jahren und darüber hinaus wurden in Schweden in willkürlicher Art und Weise Rentenzusprüche für alle möglichen nicht objektivierbaren Krankheiten erteilt. Mit dem Regierungs-

Tabelle 1: Fehlleistungen der Sozialwerke

Fehlleistungen	Alter			Oblig.Vers.			Sozialhilfe			Kommentar
	AHV	BVG	3. Säule	IV	KK	AL	Fürsorge	EL	Andere	
Betrug				●						Betrug + ungerechtfertigte Bezüge
Moral Hazard				●	●	●	●	●	●	Fehlverhalten, um Leistungen zu erhalten
Fehlende Prävention				●	●	●	●	●	●	Fehlende Anreize zur Prävention
Ausgliederung				●	●	●	●	●	●	Fehlende Anreize zur Reintegration (z.B. keine Aufnahme der Erwerbstätigkeit)
Leerlauf				●	●					Konsum unnötiger oder überteuerter Produkte
Egoismus				●	●	●	●	●	●	Lähmung der privaten Solidarität
Willkür				●	●				●	Grosse bürokratische Ermessensentscheide
Ungewollte Umverteilung					●					Ungewollte und unsoziale Umverteilungen
Verschuldung	●			●						Ungewollte Belastung künftiger Generationen

wechsel von 2006 wurden diese Renten teilweise wieder gestrichen. Damit waren die betroffenen Bezüger faktisch gezwungen, eine Arbeit aufzunehmen. Das «Wall Street Journal» hat danach über typische Einzelschicksale berichtet, wonach die meisten wieder – oft mit Unterstützung durch Verwandte und Freunde – in den Arbeitsprozess integriert wurden.⁴ Diese Fälle zeigen, dass sich Verantwortungssinn und Solidarität der Menschen innerhalb privater sozialer Netze reaktivieren lassen, wenn staatliche Fehlanreize beseitigt werden – zum Vorteil aller Beteiligten. Doch Grosszügigkeit und Freiwilligkeit können ihre Wirkung für die Schaffung des sozialen Bands erst richtig entfalten, wenn der Sozialstaat – im ureigenen Interesse – diesen Raum offen hält. «Die gebende Tendenz wird durch das Milieu gefördert oder unterdrückt», meint der Philosoph Peter Sloterdijk.

Eine Invalidenrente wird fast automatisch von bedeutenden staatlichen Unterstützungen wie Ergänzungsleistungen, Leistungen aus dem BVG und Kinderrenten begleitet. Diese «Katalysatoren» führen dazu, dass die IV-Rente in Kombination mit den anderen Leistungen so attraktiv wird, dass es sich für IV-Bezüger nicht mehr lohnt, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen oder eine bestehende Teilzeitarbeit zu erhöhen. Die Ökonomin Monika Bütler kommt in ihrer einschlägigen Studie zu einem ernüchternden Schluss: «IV-Renten werden somit de facto auf Lebenszeit gewährt. Zwar wird jede gesprochene IV-Rente von den IV-Stellen in regelmässigen Abständen überprüft, aber es kommt nur selten zu einer Reduktion oder Streichung der Rente.»⁵ Das Ziel einer flächendeckenden «Eingliederung vor Rente» ist zwar gut gemeint, wird durch die heutigen Fehlanreize aber verunmöglicht. Empfänger werden damit vom Arbeitsmarkt ausgegliedert – und oft vom gesellschaftlichen Leben.

Die obligatorische Krankenversicherung

Die obligatorische Krankenversicherung leidet ebenfalls unter einem fundamentalen ökonomischen Systemfehler. In normal funktionierenden Märkten führt

das Nachfrageverhalten der Konsumenten zu einem optimalen Mix zwischen Gesundheits- und andern Gütern und zwingt zugleich die Gesundheitsversorger zu effizienter und kostengünstiger Bereitstellung ihrer Produkte und Dienstleistungen. In der Schweiz hat der Staat den Nachfrager – also den Versicherten – weitgehend aus der direkten Kostenverantwortung entlassen und damit erreicht, dass die Nachfrage nach Gesundheitsversorge kaum mehr vom Preis abhängt. Benedict Clements vom Internationalen Währungsfonds (IMF) präsentierte im Juni 2011 in Paris eine Schätzung, wonach die Schweiz bis zum Jahr 2030 nach den USA und Luxemburg das drittgrösste Wachstum von staatlichen Beiträgen an die Gesundheitskosten aufwei-

Auch Managed-Care-Netzwerke sind letztlich Anbieter, die ihren Gewinn maximieren wollen.

sen wird – demnach werden die Gesundheitskosten innerhalb von knapp 20 Jahren um über 20 Milliarden Franken (knapp 4 Prozent des BIP von 2011) ansteigen.⁶

Die gegenwärtigen Bemühungen, die Gesundheitsversorgung effizienter zu gestalten, sind zwar willkommen, werden aber den weiteren Kostenanstieg nicht verhindern können. Nehmen wir die neuen Netzwerke, die eine Kostenersparnis bringen sollen. Auch Managed-Care-Netzwerke sind letztlich Anbieter, die ihren Gewinn maximieren wollen und damit den Anreiz haben, möglichst viele, lukrative Dienstleistungen und Produkte anzubieten. Solange der Konsument nicht die Kostenverantwortung zurückerhält, werden die Gesundheitskosten weiterhin überdurchschnittlich steigen.

Als Beispiel möge meine persönliche Erfahrung mit einem Managed-Care-Netzwerk dienen. Als ich 2010 von meinem koordinierenden Hausarzt einen lästigen Mitesser im Gesicht entfernen lassen

wollte, verwies er mich an den entsprechenden Spezialisten innerhalb des Netzwerks. Dieser wiederum bestätigte die Diagnose des Hausarztes, dass es sich um eine Bagatelle handle, wollte den Mitesser aber lieber «unten im andern Raum» entfernen, wo er bessere Instrumente zur Verfügung habe. Darauf folgte überraschend ein Angebot ins Spital desselben Netzwerkes, und ich wurde nach Eintrittsformalitäten auf einem mobilen Spitalbett in den OP-Saal gefahren, wo mich mein Arzt mit zwei Schwestern und einem Narkoseassistenten bereits freudig erwartete. Die Operation dauerte dann zwei Minuten. Die Diagnose einer Bagatelle hat sich bestätigt, nur die Rechnung war – trotz der angeblichen grossen Effizienz des Managed-Care-Netzwerkes – sehr hoch. In meinem Fall war die Leistung überrissen und überteuert, was mich nur deshalb wenig zu kümmern brauchte, weil ich dafür – bis auf die Franchise – nicht persönlich aufzukommen hatte.

Soziale Fürsorge und Ergänzungsleistungen

Wen das Leben hart trifft, kommt in die Mühlen der Sozialämter. Auch im Bereich der sozialen Fürsorge und der Ergänzungsleistungen gilt die Schweiz als internationaler Spitzenreiter. Wiederum sind es spezifische systembedingte Fehler, die falsche Anreize setzen und damit hohe Wohlfahrtseinbussen mit sich bringen.

Das Existenzminimum wird in der Schweiz sehr grosszügig angesetzt. Es geht nicht nur um die Garantie des «physischen» Existenzminimums wie in vielen anderen Ländern, sondern auch um die Sicherstellung der sozialen und kulturellen Integration. Durch diese Freigebigkeit behindert das System aber wiederum die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit, da in diesem Falle die Fürsorge und zum Teil auch andere Leistungen gekürzt würden. Dies lässt sich in ökonomischer Sicht als «implizite Strafsteuer» bezeichnen.

Schliesslich gibt es noch ein weiteres Problem: Die Verknüpfung der Ergänzungsleistung mit den Risiken «Invalidität» und «Alter» erweist sich als unheilvoll.

Wie Monika Bütler gezeigt hat, verhindert sie bei Invalidität die Wiedereingliederung und wirkt im Alter faktisch als unvollkommene Altenpflegeversicherung. Diese birgt die Nachteile, dass das Entstehen einer echten wünschbaren privaten Altenpflege-Zusatzversicherung behindert wird und dass für wenig Begüterte der Anreiz, für das Alter zu sparen, gering ist.

Private Risikobewältigung als Alternative

Wenn sich überrissene sozialstaatliche Versprechungen plötzlich als Illusion entpuppen, gibt es ein böses Erwachen, wie das zurzeit in Griechenland beobachtet werden kann. Menschen werden unvorbereitet durch Kürzungen oder Ausfall von Sozialleistungen getroffen und haben wenig oder keine privaten Ersparnisse, auf die sie zurückgreifen können. Die Idee des Sozialstaates war es nie, die private Vorsorge überflüssig zu machen; die Idee bestand vielmehr darin, dafür zu sorgen, dass niemand Not leiden muss. Diese wesentliche Differenz wurde mit der Zeit verwischt – mit einem unerfreulichen Resultat: Das Potential individueller Initiativen wird in der Diskussion zumeist unterschätzt.

Was galt, bevor der Sozialstaat existierte, gilt auch heute: Individuelles Sparen bildet einen wirksamen privaten Schutz gegen die finanziellen Folgen jeglicher Art von Risiken. Für die Absicherung diverser Lebensgefahren besteht bereits heute eine breite Palette von Angeboten.

Ein Markt für kostengünstige private Versicherungen existiert in all jenen Bereichen, in denen Betrug und Moral Hazard bei Versicherungsereignissen ausgeschlossen werden können. In allen andern Fällen sind die Prämien von Privatversicherungen für die Ehrlichen verhältnismässig zu teuer und für die Unehrliehen zu günstig. In einer Welt ohne staatlichen Zwang hätte dies unter Umständen zur Konsequenz, dass ein Markt für diese Dienstleistungen gar nicht zustande käme. Mit einem Obligatorium ist heute zwar jedermann automatisch versichert, doch muss er akzeptieren, dass Betrug systeminhärent ist und der Ehrliche den Betrüger subventioniert.

Fast jeder ist in mehrere private soziale Netze eingebunden, sei es in die Familie, die Verwandtschaft, die Kirche, in Vereine oder Interessengemeinschaften. Das Funktionieren dieser Netze bedingt freiwillige Solidarität unter den Mitgliedern. Diese Hilfsbereitschaft unter «Angehörigen» entspringt einem Grundbedürfnis des Menschen nach Zugehörigkeit. Aber auch aus egoistischer Sicht kann es sich für den Helfenden lohnen, wenn er jemandem beisteht, denn eines Tages könnte der Helfende zum Hilfesuchenden werden. Derartige soziale Netze entstehen nicht am Reissbrett, sondern müssen sorgfältig aufgebaut, erhalten und gepflegt werden.

Das Leben ist grundsätzlich gefährdet. Wer raucht, Risikosportarten betreibt oder

Sorgt der Staat für alle möglichen Fälle vor, verändert er das Risikomanagement seiner Bürger.

eine Firma gründet, setzt sich erhöhten Risiken aus: Krankheit, Invalidität oder Arbeitslosigkeit. Das völlige Ausschalten dieser Risiken ist unmöglich. Die privaten sozialen Netze sind aber in der Lage, viele Risiken abzufangen und diesen auch vorzubeugen. Meinem Nachbarn eine Summe Geld zu schulden oder dieselbe dem Staat – das ist ein Unterschied. Sorgt der Staat nun für alle möglichen Fälle vor, verändert er das Risikomanagement seiner Bürger. Diese gehen eher Risiken ein, der Staat zahlt mehr und jeglicher alternative Bestand fällt weg. Denn angesichts der staatlichen Zwangssolidarität erscheint es überflüssig, soziale Netze zu bauen, zu erhalten und zu pflegen.

Moderate Bürgerprämie als Lösungsweg

Die bisherigen Erfahrungen mit der negativen Einkommenssteuer und die Diskussionen ausgefeilter Vorschläge über das Bürgergeld sind zwiespältig. Die «negative Einkommenssteuer» Milton Friedmans

wurde versuchsweise in sechs Staaten der USA eingeführt. In allen ist sie gescheitert.⁷ Initiativen zur Einführung eines Bürgergeldes gab es zahlreiche, aber nur die beiden Vorstösse des amerikanischen Politikwissenschaftlers Charles Murray und des CDU-Politikers Dieter Althaus haben es geschafft, ernsthaft auf Sachverhaltsebene diskutiert zu werden.⁸ Beide Umsetzungsvorschläge sind detailliert, durchdacht und scheinen auf den ersten Blick realisierbar. Sie haben aber die Tücken der politischen Realisierbarkeit unterschätzt und fielen letztlich der normativen Kraft des Faktischen zum Opfer. Immerhin kamen sie einer politisch konsensfähigen Lösung doch nahe.

Für die Umsetzung eines Systemwechsels im Sozialstaat braucht es breite Zustimmung – und diese lässt sich in einer Demokratie am besten erzielen, wenn folgende sieben Punkte erfüllt sind:

1. Wahrung bisheriger Besitzstände
2. Budgetneutralität für Staat
3. Haushalte erhalten für die wegfallenden Leistungen obligatorischer Versicherungen und anstelle staatlicher Sozialleistungen eine Direktzahlung (d.h. auch für sie gilt damit eine Art Budgetneutralität)
4. Wohlfahrtsgewinne dank besserer Anreizstrukturen
5. Keine steigenden Steuern
6. Kein Erlahmen des Arbeitswillens durch die Bürgerprämie
7. Eine Bürgerprämie als Vorschlag für die Schweiz

Charles Murray legt in seinem Buch «In Our Hands, a Plan to Replace the Welfare State» nahe, dass die Auszahlung moderat ausgestaltet sein soll und sich eine Reform auf Bereiche zu beschränken habe, die aus wirtschaftlicher und politökonomischer Sicht Probleme bereiten. Murrays Plan selbst erfüllt fast alle der erwähnten sechs Bedingungen. Aber die USA leiden unter einem Problem (der Krankenversicherung «Medicare» für ältere Leute), das nur unter Preisgabe wichtiger Besitzstände lösbar ist. Die Vielzahl der Erfahrungen, die seit Lancierung der Idee einer negativen Einkommenssteuer gemacht wurden, haben den Boden für eine schweizerische Lösung vor-

Tabelle 2: Budgetneutralität des Vorschlags

Zwangsversicherung + Sozialhilfe

	Bisher (2007)	Vorschlag	Reduktion
Alter	60.4	60.4	0.0
Krankheit	35.1	15.0	20.1
Invaliddität	16.3	0.0	16.3
Überleben Hinterbliebener	5.9	0.0	5.9
Familie Kinder	6.5	0.0	6.5
Arbeitslosigkeit	4.0	0.0	4.0
Soziale Ausgrenzung	3.6	3.6	0.0
Wohnen	0.7	0.0	0.7
Öffentl. Personal Gesundheit/Soziale Wohlfahrt	15.8	7.9	7.9
Total	148.3	86.9	61.4

Leistungen an Wohnbevölkerung unter 65 Jahren

	Personen < 65 2007	Leistung Person/Jahr	pro Total in Mia Fr.
Einkommen unter 50000	2 637 200	12 000	31.6
Einkommen v. 50 000–84 000	2 247 000	9 000	20.2
Einkommen über 84 000	1 540 800	6 000	9.2
Total unter 65 Jahre	6 425 000		61.0

bereitet, welche die vergangenen Fehler vermeidet und somit umsetzbar erscheint: die «Bürgerprämie». Die Bürgerprämie stützt sich auf folgende Prinzipien:⁹

Die Schweizer Altersvorsorge wird nicht angetastet. Sie weist wenig Verzerrungen auf und reine Verschuldungsprobleme müssen ohnehin anderweitig gelöst werden.

Die Sozialhilfe¹⁰ als Grundabsicherung bleibt bestehen, ebenso die Ergänzungsleistungen zur AHV.

- Die obligatorischen Versicherungen von Arbeitslosigkeit, Invalidität (inkl. EL zur IV), Hinterbliebenen, Unfall, Mutterschaft werden alle abgeschafft.
- Die obligatorische Krankenversicherung wird beschränkt auf Grossrisiken: Die bisherige Form wird beibehalten, der jährliche Selbstbehalt jedoch einheitlich auf 6000 Franken pro Jahr festgelegt.
- Die durch den Vorschlag eingesparten Prämien und Ressourcen (insgesamt rund 61 Milliarden Franken) werden dazu verwendet, dass jeder in der Schweiz dauerhaft Niedergelassene (bzw. dessen

Vormund) monatlich bis zum Renteneintritt einen Betrag zwischen monatlich 500 Franken und 1000 Franken zur freien Verfügung erhält. Der Verteilungsschlüssel für die 61 Milliarden Franken ist wie folgt: all jene mit einem Jahreseinkommen unter 50 000 Franken erhalten monatlich 1000 Franken, alle jene mit einem Einkommen über 84 000 kriegen monatlich noch 500 Franken. Einkommen zwischen dieser Ober- und Untergrenze bekommen einen (der Skala entsprechenden) Betrag zwischen 500 und 1000 Franken.

– Die Abschaffung der bisherigen Leistungen an die Versicherungen und das Wegfallen der Bürokratie des Sozialstaats lassen Ressourcen frei werden, die eine Finanzierung der Bürgerprämie ermöglichen, ohne zusätzlich Mittel zu binden. Die Finanzierung ist somit im Vergleich zur bisherigen Lösung für den Staat budgetneutral (siehe Tabelle 2).¹¹

Für die Privathaushalte ergibt sich so ein grösseres Budget – und mehr Wahlfreiheit. In ihren Kassen landen zusätzliche Mittel zur freien Verfügung gewissermas-

sen als «Entschädigung» für die wegfallenden Leistungen aus den abgeschafften obligatorischen Versicherungen im Ausmasse der Bürgerprämie¹². Sie lassen sich in freiwillige private Versicherungen investieren oder als Ersparnisse auf die Seite legen. Konkret bedeutet dies, dass eine Familie mit zwei Kindern über einen Betrag zwischen 36 000 Franken und 48 000 Franken jährlich (je nach Einkommen der Eltern) zusätzlich frei verfügen kann.

Die Bürgerprämie stellt somit eine Reprivatisierung der sozialen Sicherheit und Vorsorge dar. Die Direktzahlungen ermöglichen den Individuen und den privaten sozialen Netzen, die bisher vom Staat orchestrierten Leistungen in Eigenverantwortung zu übernehmen.

Bürgerprämie als Chance für bessere Rollenteilung zwischen Staat und Privaten

Damit neue Lösungen realisiert werden können, braucht es eine Mehrheit der Bevölkerung und der Politik. Der Vorschlag der Bürgerprämie hätte Chancen in allen Lagern (links, Mitte, rechts), auf Anklang zu stossen. Die «heissen Eisen» der Altersvorsorge würden nicht angerührt. Es würden weder neue staatliche Regime eingeführt noch neue Steuern erhoben. Der Vorschlag wäre budgetneutral. Im bisherigen schweizerischen Wohlfahrtssystem geniessen vor allem arme und mittelständische Familien mit Kindern Unterstützung. Im Vorschlag würden genau diese Gruppen ebenfalls profitieren, so dass insgesamt die Umverteilung bei einem Wechsel vom alten zum neuen System begrenzt ist. Der Grossteil der Bevölkerung würde bei einem Systemwechsel sofort besser fahren und nicht erst, wenn die Wohlfahrtsgewinne sich längerfristig für alle bemerkbar machen.

Kurzfristig ist überall dort Widerstand zu erwarten, wo Besitzstände betroffen sind (Gesundheitsversorger, bestehende IV-Rentner und Beamte). Übergangsfristen könnten das Besitzstandproblem der letzteren beiden selbst in der kurzen Frist lösen. Ein weiteres Hindernis bildet die Verfassung, welche die obligatorischen Versicherungen zwingend vorschreibt.

Hier gäbe es die Möglichkeit, das Obligatorium auf Grossrisiken zu beschränken, ohne die Verfassung zu verletzen. Das Ergebnis wäre ähnlich.

Der Hauptwiderstand richtet sich vermutlich jedoch nicht gegen die Argumente, sondern entspringt dem Beharrungsvermögen des politischen Systems. Deshalb ist in der kurzen Frist angezeigt, weiterhin zu versuchen, die grössten Fehlanreize im bestehenden System so gut wie möglich zu beseitigen. Da wäre in erster Linie an mehr Wettbewerb bei der Krankenversicherung (Stichworte Kontrahierungszwang, Parallelimporte, Maximalrabatte) sowie eine Beschränkung der IV auf objektivierbare Risiken und Kontrollmöglichkeiten zu denken.

Längerfristig können die Probleme aber nur über einen Systemwechsel im Sinne der skizzierten Bürgerprämie nachhaltig gelöst werden. Dies setzt ein allgemeines Umdenken über die Rollenteilung

zwischen Staat und Privaten voraus. Es geht dabei um die Beantwortung der folgenden Fragen: Welchen Staat wollen wir? Wollen wir, dass der Staat die Individuen von sämtlichen Risiken entbindet und zusätzlich immer mehr Wohlfahrtsleistungen übernimmt, oder sollen diese Aufgaben primär den Individuen und den privaten Netzen übertragen werden, indem der Staat dafür optimale Rahmenbedingungen schafft?

Bleibt alles, wie es ist, läuft der Wohlfahrtsstaat bis 2023 aus dem Ruder. Mit Schuldenbremsen lassen sich die Probleme nicht in den Griff kriegen. Dies gelingt meines Erachtens nur, wenn das Rollenverständnis des Staates grundsätzlich überdacht wird. Der Vorschlag einer Bürgerprämie kann dazu Anstoss geben, weil er aufzeigt, dass ein Systemwechsel realisierbar ist und keine Utopie zu sein braucht. ◀

¹ Auch bei den Bürgergeld-Vorschlägen werden Sozialversicherungen abgeschafft; die Direktzahlungen werden aber unabhängig von der Höhe des Einkommens und der Steuer ausbezahlt.

² Die erste Säule ist in einer relativ ungemütlichen Lage. Die AHV belastet mit ihrer hohen (impliziten) Verschuldung kommende Generationen über Gebühr. Wie bei jeder Staatsverschuldung gibt es als Lösung nur die Wahl zwischen zwei Übeln: Entweder werden die staatlichen Leistungsversprechen nicht eingehalten oder die Wirtschaft wird über erhöhte Steuern und Abgaben geschwächt. Ersteres führt zu politischen, letzteres zu wirtschaftlichen Schwierigkeiten.

³ In der Schweiz stieg die staatliche und private Invalidenunterstützung innerhalb von knapp 30 Jahren von 2,4 Prozent (1980) auf 4 Prozent (2009) des BIP.

Schwedens Invalidenunterstützung belief sich 2009 auf 5,4 Prozent, Norwegens auf 6,2 Prozent. Quelle: OECD, Social and Welfare Statistics.

⁴ Marcus Walker: Sweden Clamps Down On Sick and Disability Pay. In: Wall Street Journal. 9. Mai 2007.

⁵ Monika Büttler: Ergänzungsleistungen, Eine Analyse der Fehlanreize in der Erwerbsphase, bei der Pensionierung und im hohen Alter. Zürich: Avenir Suisse, 2009.

⁶ Benedict Clements: Global Trends in Public Health Spending and the Outlook.

http://www.imf.org/external/np/seminars/eng/2011/healthcare/pdfs/s1_clements.pdf

⁷ Entgegen den Vorschlägen von Friedman wurden die Sozialversicherungen nicht abgeschafft und die Zahlungen wurden an Bedingungen geknüpft, welche den Arbeitswillen erlahmen liessen.

⁸ Die Initianten der schweizerischen Initiative eines bedingungslosen Grundeinkommens verzichteten auf eine Analyse der Wirkungen. Ohne eine solche ist ihre Forderung nicht diskutierbar.

⁹ Formal hält sich der Vorschlag weitgehend an das Original von Charles Murray. Nähere Begründungen für die konkrete Ausgestaltung findet man in seinem Buch. Charles Murray: In Our Hands, a Plan to Replace the Welfare State. Washington: AEI Press, 2006.

¹⁰ Mit dem Wegfall der obligatorischen Versicherungen und der Ergänzungsleistung zur IV wird sich die Sozialhilfe erhöhen. Auf der andern Seite wird die Sozialhilfe durch die Bürgerprämie entlastet.

¹¹ Die Budgetneutralität bezieht sich auf eine globale Sicht. Die Bürgerprämie würde die drei Ebenen Bund, Kanton und Gemeinde unterschiedlich tangieren.

Globale Neutralität gewährleistet jedoch, dass durch entsprechende Transfers zwischen den Ebenen überall Neutralität hergestellt werden könnte.

¹² Die durch den Systemwechsel reduzierten Versicherungsprämien der Haushalte werden an die Bürgerprämie angerechnet, so dass für die Haushalte letztendlich genau im Ausmass der Bürgerprämie mehr in der Kasse zur Verfügung steht.