



2 Wie sozial ist Sozialpolitik?

Die staatlichen Leistungen sollen den Richtigen zugute kommen.

Doch wie treffsicher sind diese in einem komplexen System zu erreichen?

Überlegungen zur Zielgenauigkeit der Sozialpolitik.

von Monika Bütler

Die Zahlen¹ zeigen eindrücklich: der schweizerische Sozialstaat wird immer umfassender – und vor allem teurer. Die Öffentlichkeit reagiert erstaunlich gelassen. Viel mehr als die steigenden Kosten interessieren Einzelschicksale: Eine Gemeindepräsidentin bezieht trotz hohem Einkommen eine volle IV-Rente, ein Sozialhilfeempfänger fährt einen Porsche, Politiker wohnen in viel zu günstigen städtischen Wohnungen. Andererseits leben alte Menschen unter dem Existenzminimum, die IV verweigert offensichtlich Kranken die Rente, einer mittelständischen Familie bleibt angesichts hoher Mietkosten und Krankenkassenprämien kaum mehr genug zum Leben.

Die auseinanderklaffenden Wahrnehmungen des Sozialstaates haben einen gemeinsamen Nenner: die Zielgenauigkeit staatlicher Sozialleistungen. Auf ihr basiert nicht nur die Finanzierbarkeit des Sozialstaates, sondern auch dessen gesellschaftliche und politische Akzeptanz. Die staatlichen Leistungen sollen also bei den Richtigen landen. Doch wer sind die Richtigen? Der folgende Artikel spricht vier fundamentale Spannungsfelder an, auf denen sich die Sozialpolitik in dieser Frage bewegt.

1. Sozialer Ausgleich und Anreize

Es ist unbestritten, dass ein weitreichender Ausgleich der Einkommen hohe Effizienzkosten verursacht. Die Individuen reagieren mit Verhaltensanpassungen auf die von der Sozialpolitik gesetzten Anreize. Diesen Zielkonflikt dokumentiert eine sehr umfassende Literatur.² Darüber hinaus interagieren in einem komplexen System aber auch die Verhaltensanreize, die von den verschiedenen Pfeilern der sozialen Absicherung ausgehen. So bilden die Ergänzungsleistungen einerseits eine wichtige Komponente in der Absicherung eines Mindesteinkommens im Alter, welches durch die AHV alleine nicht erreicht werden kann. Sie reduzieren aber andererseits auch den Anreiz, selbst zu sparen oder durch Erwerbseinkommen die



(vorzeitige) Pensionierung aus eigenen Mitteln zu finanzieren. Beunruhigend ist dabei aber vor allem, dass die Ergänzungsleistungen auch Individuen beeinflussen, für die sie eigentlich gar nicht gedacht sind. Sie bilden nämlich einen Anreiz, angesparte Gelder aus der Pensionskasse als Kapital zu beziehen und die Existenzsicherung im hohen Alter nicht mit einer Rente aus der beruflichen Vorsorge, sondern über die Ergänzungsleistungen zu «versichern».³

Die berufliche Vorsorge (BV) zeigt auch, dass Umverteilungen in unerwartete Richtungen gehen können. Für einmal sei hier nicht die – völlig zu Recht – angeprangerte Umverteilung zu Lasten der jungen Beitragszahler angesprochen. Am schlechtesten sind in der BV mit den alleinstehenden Männern ausgerechnet Versicherte gestellt, die ohnehin verwundbar sind und ein vergleichsweise tiefes Vorruhestandseinkommen aufweisen. Sie erhalten pro einbezahlten Franken rund 25% weniger als die anderen Versicherten. Auf der anderen Seite ist die vermeintliche Solidarität mit weiblichen Versicherten keine; die Kosten einer längeren Lebenserwartung der Frauen sind nämlich sogar leicht tiefer als die durch die männlichen Versicherten ausgelösten Witwenrenten. Profiteure in der BV sind gut verdienende Männer (die oft spät noch[mals] heiraten und im Rentenalter für ihre noch minderjährigen Kinder Zusatzrenten erhalten). Noch sind die Umverteilungen zugunsten der Bessergestellten nicht dramatisch. Bedenklicher ist, dass die Akzeptanz eines effizienten und volkswirtschaftlich sinnvollen Pfeilers der Alterssicherung unterminiert wird. Falsche Solidaritäten stärken den Eindruck, dass die BV nicht für die kleine Frau und den kleinen Mann gemacht ist.

2. Fehler lassen sich nicht vermeiden

Ein wichtiger Grund für die hohe Akzeptanz und Popularität der AHV sind die glasklaren Bedingungen für den Leistungsbezug. «Scheinalte» gibt es nicht. Das Alter kann zweifelsfrei und mit geringen Kosten festgestellt werden. Hingegen ist es in der IV nicht immer möglich, eigentlich Arbeitsfähige von wirklich krankheitsbedingt Erwerbsunfähigen zu trennen. Asymmetrische Informationen führen zu zwei Arten von Fehlern: Eigentlich Gesunde werden als krank eingestuft (Fehler I, erinnert sei an die in den Medien heftig geführte Debatte um



«Scheininvaliden»). Andererseits werden Kranke irrtümlich als gesund angesehen (Fehler II). Tatsächlich finden die meisten Studien relativ hohe Fehlerquoten beim Zugang in die IV. So zeigen Low und Pistaferri⁴, dass rund 26% der wirklich Behinderten in den USA ungerechtfertigt Leistungen vorenthalten werden (Fehler II), aber 10 – 14% der als invalid anerkannten Personen eigentlich erwerbsfähig wären (Fehler I).

Die wissenschaftliche Literatur zeigt auch: Je höher die Leistungen, desto grösser die Wahrscheinlichkeit, dass Unberechtigte Renten beantragen und erhalten (Fehler I). Kontrolle ist erwiesenermassen ein stumpfes Instrument gegen solchen Missbrauch; zudem verwehrt sie einem Teil der wirklich Kranken die Unterstützung zu Unrecht (Fehler II). Niedrige Sozialleistungen bewirken zwar weniger Fehler – allerdings um den Preis einer schlechten Absicherung. Im Umgang mit Fehlern gibt es daher keine eindeutig richtige Lösung.

«Die auseinanderklaffenden Wahrnehmungen des Sozialstaates haben einen gemeinsamen Nenner: die Zielgenauigkeit staatlicher Sozialleistungen. Auf ihr basiert nicht nur die Finanzierbarkeit des Sozialstaates, sondern auch dessen gesellschaftliche und politische Akzeptanz.»

Monika Büttler



3. Beanspruchung von Leistungen

Die ersten beiden Spannungsfelder betreffen vor allem Leistungen des Sozialstaats, die an den Eintritt eines bestimmten Ereignisses geknüpft sind (Alter, Invalidität, Arbeitslosigkeit). Bei Sozialhilfe, Ergänzungsleistungen sowie Prämienverbilligungen hingegen hängt der Zugang zu den Leistungen von der finanziellen Situation der Individuen ab. Eine umfassende und für die Betroffenen aufwendige Überprüfung der wirtschaftlichen Situation als Grundlage der Berechtigung ist daher zwingend. Studien im In- und Ausland zeigen nun, dass viele der auf dem Papier berechtigten Personen Leistungen nicht beanspruchen.

Nichtbeanspruchung ist problematisch, wenn eigentlich Bedürftige ihnen zustehende Leistungen nicht erhalten, weil sie diese nicht kennen, das Prozedere zu kompliziert ist oder sie durch Scham abgehalten werden. Hingegen hängt die Finanzierbarkeit der Bedarfsleistungen entscheidend davon ab, ob jene Menschen auf Leistungen verzichten, die über Einnahmequellen verfügen, sie den Behörden aber verbergen. Wie sich die Bezugsquote der Bedarfsleistungen in der Zukunft entwickelt, bleibt daher eine grosse und bedrohliche Unbekannte bei der Finanzierbarkeit des Sozialstaates.

4. Rationierung von Leistungen

Nicht jeder, der die notwendigen Kriterien zum Bezug der sozialpolitischen Leistungen erfüllt, erhält diese auch. Die Nachfrage nach staatlichen Leistungen ist grösser als das Angebot, so beispielsweise bei verbilligtem Wohnraum und Betreuungsplätzen. Bedenklich ist, dass es kaum verbindliche Kriterien gibt, die definieren, an wen die Leistungen im Rationierungsfall gehen sollen. Dies verletzt nicht nur die Rechtsgleichheit, sondern macht auch die Frage, ob wirklich die Richtigen die faktisch rationierten Leistungen erhalten, umso dringender.

Die Datenlage zu rationierten Leistungen ist unklar. Bisherige Studien lassen immerhin vermuten, dass die Rationierung der subventionierten Plätze in der Kinderbetreuung auf Kosten weniger gut ausgebildeter Eltern geht. So ist die Wahrscheinlichkeit, dass Akademikereltern Krippenplätze beanspruchen, rund dreimal höher, als dies bei den übrigen Familien der Fall ist. Ähnliches zeigte sich auch nach der Einfüh-



rung der Betreuungsgutscheine in der Stadt Luzern: die Anzahl subventionierter Plätze stieg stark an – die neuen Betreuungsplätze gingen fast ausschliesslich an weniger gut verdienende Eltern, die vorher wohl leer ausgingen.⁵

Schwierige Messung der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit

Die vier Spannungsfelder der Sozialpolitik haben gemeinsame Nenner: Erstens, je grosszügiger das System ist, desto stärker akzentuieren sich die jeweiligen Zielkonflikte. Höhere Leistungen bedeuten nicht automatisch mehr Gerechtigkeit. Manchmal sogar weniger, wenn höhere Fehlerquoten oder rationierte Leistungen die Bedürftigsten am meisten treffen.

Zweitens, das steuerbare Einkommen als Zugangsticket für sozialpolitische Leistungen ist ein schlechtes Mass der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit. Sachdienstleistungen, Transfers zwischen Familienmitgliedern und nicht deklarierte Einkünfte verzerren die Messung. Doch selbst ein perfekt gemessenes momentanes Einkommen sagt wenig über den Wohlstand eines Haushalts aus. Die Konsummöglichkeiten hängen von vielen weiteren Faktoren ab: vom Vermögen im weiteren Sinn (also auch von Anwartschaften), dem Grad der Absicherung gegen verschiedene Risiken, der verfügbaren Zeit.

Die Entwicklung des Einkommens über den Lebenszyklus wird bei der Identifikation der von der Sozialpolitik als unterstützungswürdig angesehenen Haushalte ebenfalls nicht berücksichtigt. Und zu guter Letzt hängt das verfügbare Einkommen stark von den eigenen Entscheidungen ab – und diese wiederum von den Anreizen, welche die Sozialpolitik vorgibt. Dass viele in guten Zeiten nicht für kargere Perioden sparen, ist durchaus rational. Die Eigenvorsorge wird nämlich durch unser System bestraft. Selbst angespartes Vermögen und intensivere Berufstätigkeit erschweren den Zugang zu staatlichen Leistungen von den Ergänzungsleistungen über Stipendien bis zur – privat angebotenen – Genossenschaftswohnung.

Die Pluralität der Lebensformen erhöht die Komplexität der sozialen Absicherung weiter. Mehr Wahlmöglichkeiten für den einzelnen heisst immer auch höhere Kosten für den Sozialstaat. Gerade weil eine höhere Komplexität des Systems



nicht immer zu mehr Gerechtigkeit führt, wäre eine systematische Erfassung der Zielgenauigkeit sozialstaatlicher Leistungen wünschenswert. Damit die Diskussion nicht nur an Einzelfällen stattfindet. ◀



¹ Vgl. die Grafiken auf S. 8.

² Als Einstieg sei verwiesen auf: Jonathan Gruber und David Wise, 1999–2015: «Social Security and Retirement around the World.»

³ Monika Bütler, Kim Peijnenburg und Stefan Staubli, 2013. «How Much Do Means-Tested Benefits Reduce the Demand for Annuities?», NRN working papers 2013-11.

⁴ Hamish Low und Luigi Pistaferri, 2015: «Disability Insurance and the Dynamics of the Incentive-Insurance Tradeoff», American Economic Review (im Druck).

⁵ Alma Ramsden, 2014: Betreuungsgutscheine in den Gemeinden Luzern, Emmen und Kriens. Kurzbericht SEW-HSG, <http://www.batz.ch/2014/11/gutscheine-statt-rationierte-krippenplaetze-in-der-kinderbetreuung/>

Datum: 01.07.2015

schweizer
monat
SEIT 1921

Unternehmergeist im Sozialstaat

Schweizer Monat

8037 Zürich

044/ 361 26 06

www.schweizermonat.ch

Medienart: Print

Medientyp: Spezial- und Hobbyzeitschriften

Auflage: 5'500

Erscheinungsweise: unregelmässig



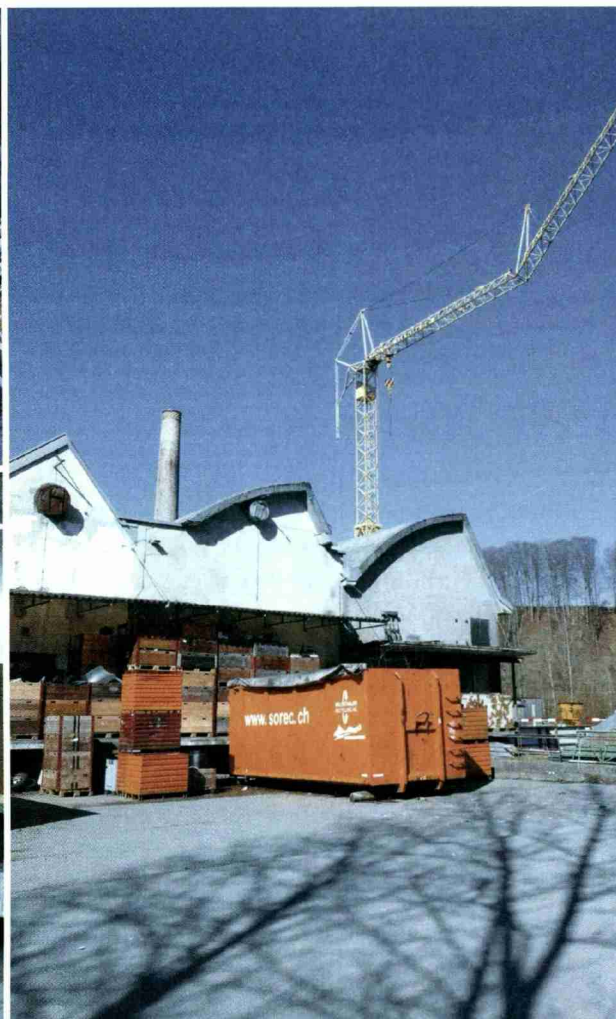
 Universität St. Gallen

Themen-Nr.: 377.009

Abo-Nr.: 377009

Seite: 12

Fläche: 160'394 mm²



ARGUS
MEDIENBEOBACHTUNG

Medienbeobachtung
Medienanalyse
Informationsmanagement
Sprachdienstleistungen

ARGUS der Presse AG
Rüdigerstrasse 15, Postfach, 8027 Zürich
Tel. 044 388 82 00, Fax 044 388 82 01
www.argus.ch

Argus Ref.: 58447999
Ausschnitt Seite: 7/8

Datum: 01.07.2015

**schweizer
monat** SEIT 1921

Unternehmergeist im Sozialstaat

Schweizer Monat

8037 Zürich

044/ 361 26 06

www.schweizermonat.ch

Medienart: Print

Medientyp: Spezial- und Hobbyzeitschriften

Auflage: 5'500

Erscheinungsweise: unregelmässig



 Universität St. Gallen

Themen-Nr.: 377.009

Abo-Nr.: 377009

Seite: 12

Fläche: 160'394 mm²



Die Photos auf diesen und den folgenden Seiten zeigen Innen- und Aussenansichten des Standorts St. Gallen der Dock-Gruppe AG. 180 langzeitarbeitslose Personen gehen hier verschiedenen industriellen Arbeiten nach, 9 weitere Standorte mit insgesamt rund 1400 Beschäftigten befinden sich in den Kantonen Basel, Graubünden, Luzern, Thurgau und Zürich.

Bilder: Caspar Frei

Monika Bütler

ist Professorin für Volkswirtschaftslehre und geschäftsführende Direktorin des Schweizerischen Instituts für Empirische Wirtschaftsforschung an der Universität St. Gallen. Ihre Forschung befasst sich schwerpunktmässig mit Fragen der Sozialversicherungen, des Arbeitsmarkts und der politischen Ökonomie.

ARGUS 
MEDIENBEOBACHTUNG

Medienbeobachtung
Medienanalyse
Informationsmanagement
Sprachdienstleistungen

ARGUS der Presse AG
Rüdigerstrasse 15, Postfach, 8027 Zürich
Tel. 044 388 82 00, Fax 044 388 82 01
www.argus.ch

Argus Ref.: 58447999
Ausschnitt Seite: 8/8