IHKSchriftenreihe
Nr. 30 · November 2008

Dr. Kurt Weigelt

Sozialstaat Schweiz – zu viele Schulden, zu wenig sozial

Das sozialpolitische Drei-Säulen-Konzept als Alternative zu neuen Steuern und Abgaben

IHK
Industrie- und
Handelskammer

St. Gallen
Appenzell

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung 4

Dr. Kurt Weigelt | Zurück an die Arbeit! 7

1. Einleitung 8
2. Der Sozialstaat macht erwerbslos 10
3. Sozialpartnerschaft zulasten der sozial Schwachen 13
4. Die Komplexitätsfalle 16
5. Von der Altersvorsorge lernen 18
6. Das sozialpolitische Drei-Säulen-Konzept 19
7. Schlussbemerkungen 25

Dr. Frank Bodmer | Sozialstaat Schweiz: Ein weiterer Fall von Eurosklerose? 29

1. Einleitung 30
2. Die Entwicklung seit 1990 31
3. Gründe für den Anstieg der Abhängigen: Eine Übersicht 35
4. Welche Gruppen trugen am meisten zum Beschäftigungsrückgang bei? 37
5. Entwicklung der Löhne 42
6. Eine zusammenfassende Diskussion der Entwicklung am schweizerischen Arbeitsmarkt 46
7. Das Problem der Fehlanreize 48
8. Reformen für den Sozialstaat: Das Beispiel anderer Länder 51
9. Abschliessende Bemerkungen 53

Zusammenfassung

Die Fakten sind eindeutig. In der Schweiz sind über 500'000 Menschen im erwerbsfähigen Alter ohne Arbeit und leben von den staatlichen Lohnersatzsystemen Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung oder der Sozialhilfe. Dies mit dramatischen Folgen für den Staatshaushalt. Die Kosten für die soziale Wohlfahrt sind seit den frühen Neunziger Jahren explodiert und übertreffen heute sämtliche übrigen Bereiche der staatlichen Tätigkeit. Eine langfristige Sicherung der öffentlichen Haushalte und der Sozialwerke ist ohne radikale Reformen im Bereich der Lohnersatzsysteme nicht denkbar. Die Notwendigkeit eines Kurswechsels ergibt sich zudem aus der Forderung, Menschen in prekären Verhältnissen nicht über die Verrentung, sondern über die gesellschaftliche Integration zu helfen. Eine Sozialpolitik, die mit falschen Anreizsystemen Geringqualifizierte und junge Erwachsene tendenziell vom Arbeitsmarkt ausschliesst, steht im Widerspruch zu den zentralen Anliegen eines funktionierenden Sozialstaates. Nachhaltige Reformen setzen daher nicht bei der Garantie eines sozialen und kulturellen Existenzminimums, sondern bei der Reduktion von Risiko und Dauer der Arbeitslosigkeit an. Der Weg dazu führt über ein sozialpolitisches Drei-Säulen-Konzept, das in Anlehnung an die Altersvorsorge in der Schweiz auf eine Kombination von staatlich garantierter Existenzsicherung, eigener Arbeitsleistung und privater Vorsorge setzt. Das sozialpolitische Drei-Säulen-Konzept stellt keine radikale Abkehr vom jetzigen System dar, da die aktuelle Aufteilung der sozialen Sicherheit in Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe beibehalten wird. Vereinheitlicht werden lediglich die Höhe und die Ausgestaltung der Lohnersatzzahlungen sowie der Zugang zum System über eine einzige Pforte.

Der 1. Säule kommt auch beim sozialpolitischen Drei-Säulen-Konzept die Funktion der Existenzsicherung zu. Dies in Form einer staatlich garantierten Grundrente, die sich in der Höhe an der minimalen Altersrente orientiert. Ist der Empfänger einer Grundrente aus subjektiven oder objektiven Gründen nur beschränkt erwerbsfähig, so wird die Grundrente entsprechend erhöht. Zur Sicherung der sozialen und kulturellen Lebenshaltung kann der Empfänger einer Grundrente im Rahmen der 2. Säule ein Ergänzungseinkommen verdienen, ohne dass der grundsätzliche Anspruch auf die Grundrente verloren geht. Um Sozialhilfefallen zu vermeiden, wird jedoch das Ergänzungseinkommen besteuert. Dies stellt quasi den Preis dar, welcher der Empfänger einer Grundrente für die staatliche Unterstützung bezahlt. Grundrente und Ergänzungseinkommen können durch Zuwendungen aus privaten Ersparnissen, familieninterner Unterstützung und Leistungen privater Institutionen im Sinne einer 3. Säule ergänzt werden. Weiter schlagen wir vor, den Zugang zu den drei Sozialwerken Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe über eine einzige Pforte zu regeln. Die Hauptaufgaben der gemeinsamen Anlaufstelle liegen in der Zuweisung der Leistungsempfänger an das jeweils richtige Sozialwerk und in der für alle Sozialsysteme verbindlichen Feststellung der individuellen Erwerbsfähigkeit als Grundlage für die Festlegung der Grundrente. Das Funktionieren des Drei-Säulen-Konzeptes ist zudem an die Voraussetzung gebunden, dass nicht nur die Fehlanreize innerhalb der Sozialwerke, sondern auch mögliche Hürden am Arbeitsmarkt beseitigt werden. Dazu gehört der Verzicht auf Mindestlohnvorschriften zugunsten von Personen in Sozialhilfeprogrammen. Ergänzungseinkommen, die im Rahmen des Drei-Säulen-Konzeptes verdient werden, sind von gesamtarbeitsvertraglichen Auflagen zu befreien und auf der Basis besonderer Arbeitsverträge zu regeln.

Dr. Kurt Weigelt

Zurück an die Arbeit!

01 | Einleitung

Die Schweiz wird mit der Kreditkarte unserer Kinder finanziert. Bund, Kanton und Gemeinden haben seit den frühen Neunziger Jahren einen Schuldenberg von über 230'000'000'000 Franken oder umgerechnet rund 30'000 Franken pro Einwohner aufgebaut. Die munter sprudelnden Steuereinnahmen der letzten Jahre als Folge der sehr guten Wirtschaftslage haben zwar zu einer leichten Reduktion der Schulden geführt, eine eigentliche Trendwende ist jedoch nicht geglückt. Die Hauptursache für diese Negativentwicklung sind die unkontrolliert wachsenden Aufwendungen für die verschiedenen Sozialwerke, die heute rund 50% der konsolidierten Ausgaben der öffentlichen Hand ausmachen. Ein Anteil, der ohne einschneidende Reformen bis in das Jahr 2030 auf 66% zunehmen wird und kommende Generationen jeder finanzpolitischer Handlungsfreiheit beraubt[1]. Gleichzeitig ist der übermässige Anstieg der Konsumausgaben des Sozialstaates dafür verantwortlich, dass die Mittel für öffentliche Investitionsausgaben fehlen. Statt investiert, wird konsumiert. Mit einer Soziallastquote von über 29% des Bruttoinlandprodukts bewegt sich die Schweiz in der Spitzengruppe westlicher Demokratien und auf Augenhöhe mit unseren direkten Nachbarn Deutschland und Österreich.

Traditionellerweise werden die explodierenden Kosten des Sozialstaates mit den Konsequenzen des Strukturwandels erklärt. In der Tat haben Globalisierung und Virtualisierung zur Folge, dass insbesondere niedrig qualifizierte Tätigkeiten in der industriellen Produktion wegfallen oder in Länder mit günstigeren Arbeitskosten abwandern. Diese Argumentation übersieht jedoch, wie sehr in der jüngeren Vergangenheit die Dienstleistungsbranchen den traditionellen Industriesektor in ihrer Bedeutung für den Arbeitsmarkt abgelöst haben. Über 70% der Beschäftigten finden heute ihr Auskommen in Dienstleistungsberufen. Gesellschaftliche Megatrends wie die zunehmende Überalterung, die Berufstätigkeit von Frauen mit Kindern und die wachsende Freizeitindustrie werden

[1] http://www.economiesuisse.ch/web/de/ueberuns/mediencenter/PublishingImages/G.d.M._D_11_06.jpg

auch in naher Zukunft zu einer steigenden Nachfrage nach persönlichen Dienstleistungen führen. Im Gegensatz zu Arbeitsplätzen in der Produktion können diese personenbezogenen Dienstleistungen nicht ausgelagert werden. Dabei handelt es sich nicht nur um anspruchsvolle Tätigkeiten, sondern auch um wenig produktive Serviceleistungen, die mit bescheideneren Qualifikationen ausgeübt werden können. Arbeit hat es genug. Dies zeigt auch ein Vergleich mit den USA. Während bei uns die persönlichen Dienstleistungen heute lediglich knapp 4% der Vollzeitstellen ausmachen, beschäftigt dieser Bereich in den USA über 7% aller Arbeitnehmer. Diese Diskrepanz ergibt für die Schweiz ein unausgeschöpftes Arbeitsplatzpotential von weit über 100'000 Stellen. Eine Zahl, die ziemlich genau den derzeit bei den Regionalen Arbeitsvermittlungsstellen gemeldeten Arbeitslosen entspricht.

Die Schwierigkeiten des überbordenden Sozialstaates liegen nicht nur in der Verschuldung der öffentlichen Hand und ihrer Sozialwerke. Nicht weniger alarmierend ist die Tatsache, dass die sozialstaatliche Ausgabenlawine nicht in der Lage ist, den auf Unterstützung angewiesenen Bürgerinnen und Bürgern eine nachhaltige Hilfestellung zu bieten. Der Versuch der gesellschaftlichen Integration dieser Bevölkerungsgruppen über die Verrentung scheitert an den existentiellen Bedürfnissen jedes Menschen nach sozialen Kontakten. Für die grosse Mehrheit ist Arbeit nicht nur Mittel zum Erwerb des Lebensunterhaltes, sondern immer auch eine Quelle der Identitätsfindung, der Sinnstiftung und der Selbstverwirklichung. Neuere Studien zeigen, dass Menschen, die gegen ihren Willen längerfristig nicht in das Erwerbsleben eingegliedert sind, erheblichen Gesundheitsrisiken ausgesetzt sind[2]. Ihr Krankheits- und ihr Suchtrisiko, aber auch die Sterblichkeitsrate sind deutlich höher als beim Rest der Bevölkerung. Entgegen der öffentlichen Diskussion liegen die wirklichen gesellschaftlichen Probleme nicht bei Menschen, die arbeiten und trotzdem arm sind. Weit gravierender ist die Situation derjenigen, die als Nonworking Poor von staatlichen Lohnersatzsystemen leben und unter den heutigen Bedingungen vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen sind. Erfolgreiche Sozialsysteme definieren sich daher nicht über grosszügige Lohnersatzzahlungen, sondern über die Fähigkeit, möglichst viele

[2] Mack, S. 13

Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Ein Sozialstaat, der weit über 500'000 Menschen[3] über die Verrentung vom Arbeitsmarkt ausschliesst und sich zulasten kommender Generationen finanziert, wird seinem eigenen Anspruch nicht gerecht und ist in hohem Masse unsozial.

02 | Der Sozialstaat macht erwerbslos

Grundlegendes Ziel der sozialstaatlichen Einrichtungen in der Schweiz ist es, die Bürgerinnen und Bürger vor Lebensrisiken zu schützen. Zu diesem Zweck wurden staatliche Versicherungswerke für Alter, Invalidität, Krankheit und Unfall aufgebaut. Für diejenigen, die trotz diesen Sicherungsnetzen in Not geraten, soll die Sozialhilfe als bedarfsabhängige Sicherung bereitstehen. Nun liegt es in der Natur der Sache solcher Systeme, dass sie nicht nur in Not geratenen Menschen helfen, sondern auch das Interesse daran reduzieren, die Existenzsicherung als eigene Verantwortung wahrzunehmen. Die Wirkung der staatlich gesetzten Fehlanreize steht dabei in einem direkten Zusammenhang mit der finanziellen Ausstattung der einzelnen Lohnersatzleistungen. Als besonders verhängnisvoll erweist sich in der Schweiz die Etablierung eines sozialen Existenzminimums durch die Behörden und die privatrechtlich organisierte Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS[4]. Die Schweizerische Bundesverfassung garantiert in Artikel 12 ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Dieses Grundrecht wird heute durch die Vollzugsorgane des Sozialstaates im Sinne eines sozialen Existenzminimums interpretiert, welches nicht nur die physische Existenzsicherung, sondern auch die Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben garantiert. Die Interpretation des Grundrechts auf Nothilfe im Sinne eines sozialen und kulturellen Existenzminimums hat zur Folge, dass eine vierköpfige, vom Sozialamt lebende Familie in St.Gallen mit einem steuerbefreiten Jahreseinkommen von gegen 60'000 Franken rechnen kann. Der sozialfürsorgliche Lohnersatz entspricht damit dem Medianlohn eines Erwerbstätigen nach Steuern und bildet eine wesentliche Ursache der Arbeitslosigkeit. Kaum ein Erwerbsloser wird bereit sein, eine Arbeit anzutreten, die nicht ein spürbar höheres Einkommen bietet als die Leistungen der Sozialhilfe. Konsequenterweise sind es neben den Alleinerziehenden insbesondere Geringqualifizierte und junge Erwachsene, die von den Lohnersatzzahlungen der Sozialhilfe leben.

Das Ausgabenniveau im Bereich der Sozialwerke wird zu einem wesentlichen Teil nicht durch den demokratischen Prozess, sondern durch die Vollzugsorgane in Verbindung mit der Lehre und der Rechtssprechung definiert. Der Sozialstaat funktioniert als selbstreferentielles System, das seine eigenen Ansprüche und Regeln definiert. Dies zeigt auch die Frage nach der Zumutbarkeit einer Arbeitsleistung. Nach Artikel 12 der Bundesverfassung ist das Recht auf Nothilfe an die Voraussetzungen gebunden, dass jemand in Not gerät und nicht selbst in der Lage ist, für sich zu sorgen. Für die Behörden stellt sich damit die Frage, in welchem Masse auf Sozialhilfe angewiesene Personen zu einer Arbeitsleistung verpflichtet werden können. Die bundesgerichtliche Praxis verweist dabei auf die Voraussetzung der Zumutbarkeit. Als zumutbar wird nur eine Arbeit betrachtet, die den orts- und branchenüblichen arbeitsvertraglichen Bedingungen entspricht und angemessen auf die Fähigkeiten oder die bisherige Tätigkeit der Betroffenen Rücksicht nimmt. Unzulässig ist nicht nur die Überforderung, sondern nach geltender Praxis auch eine Unterforderung[5]. Diese Rechtssprechung hat zur Folge, dass beispielsweise einem erwerbslosen kaufmännischen Angestellten die Arbeit als Erntehelfer auf einem Bauernhof nicht zugemutet werden kann. Die mit dieser Interpretation der Eigenverantwortung verbundene Garantie des Status Quo ist ein Schlag ins Gesicht all derjenigen, die diese «unzumutbaren» Arbeiten täglich ausführen und ein Affront gegenüber der erwerbstätigen Bevölkerung, die mit ihren Steuern und Abgaben diejenigen Bürgerinnen und Bürger finanzieren muss, die unter Berufung auf die Unzumutbarkeit von Arbeitsangeboten geltend machen, nicht für sich selbst sorgen zu können.

Der Grundsatz, dass die staatliche Unterstützung als Lohnersatz und nicht nur als Lohnergänzung dienen soll, gilt auch für die Sozialversicherungen.

[3] Bodmer, Iselin, Rentsch, S. 110 ff.
[4] Amstutz, S. 63 ff.
[5] Bigler-Eggenberger, S. 299

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung betragen 70% des letztversicherten Verdienstes, wobei dieser auf 126'000 Franken pro Kalenderjahr begrenzt ist. 80% erhalten Personen, die für Kinder aufkommen müssen oder ein Taggeld von weniger als 140 Franken bekommen würden. Die Arbeitslosenversicherung garantiert bei Arbeitslosigkeit für eine begrenzte Zeit den bisherigen Lebensstandard und erlaubt den Arbeitssuchenden, sich ohne kurzfristigen Zeitdruck um eine den eigenen Qualifikationen entsprechend zumutbare neue Anstellung zu kümmern. Als Folge der steigenden Arbeitslosenzahlen in der jüngeren Vergangenheit und der grosszügigen Versicherungsleistungen ist die Arbeitslosenversicherung stark defizitär und wies Ende 2007 Schulden von knapp 5 Milliarden Franken aus. Derzeit steht eine Sanierung zur Diskussion, die einerseits Leistungskorrekturen vorsieht, andererseits die Lohnabgaben erhöhen und ein Solidaritätsprozent für Besserverdienende einführen möchte.

Noch dramatischer gestaltet sich die Situation bei der Invalidenversicherung. Diese ist heute mit knapp 12 Milliarden Franken verschuldet. Auch zur Sanierung dieses Sozialwerkes soll die Bevölkerung zur Kasse gebeten werden, dies in Form einer befristeten Erhöhung der Mehrwertsteuer. Weiter sind technische Massnahmen wie die Bildung eines selbständigen Ausgleichsfonds für die IV vorgesehen, der mit einem Startkapital von 5 Milliarden Franken aus dem AHV-Fonds finanziert werden soll. Positive Wirkung zeigen auf der Ausgabenseite die letzten zwei IV-Revisionen, die nicht zuletzt dank politischem Druck zu einem Rückgang der Neurenten seit 2003 von rund einem Drittel geführt haben. Dieses Ergebnis lässt vermuten, dass in früheren Jahren zu grosszügig IV-Renten gesprochen wurden und ein bedeutender Teil der IV-Bezüger aus heutiger Sicht ihre Rente zu Unrecht erhält. Nicht zur Diskussion stand bisher das Leistungsangebot der Invalidenversicherung als solches. Dies, obwohl die staatlich gesetzten Fehlanreize bei diesem Sozialwerk am ausgeprägtesten sind. Auch IV-Renten sind höher als das Medianeinkommen. Ist der Betroffene einer Pensionskasse angeschlossen, so entsteht bei einem positiven Rentenbescheid ein automatisches Recht auf die Invalidenrente der Pensionskasse. Dazu können die Leistungen der Unfallversicherung kommen. Sollte die kombinierte Rente trotzdem noch tief ausfallen, besteht ein Recht auf Ergänzungsleistungen. Diese errechneten sich im Jahre 2007 für eine vierköpfige Familie folgendermassen: 46'200 Franken

für den allgemeinen Lebensbedarf, maximal 15'000 Franken für die Miete plus bei Bedarf Krankenkassenprämien sowie sonstige Gesundheitskosten. Damit kann eine vierköpfige Familie auf Rentenleistungen von 70'000–80'000 Franken kommen, was einem Bruttolohn von gegen 90'000 Franken entspricht.

Das Hauptproblem der aktuellen Sozialpolitik liegt darin, dass sie einen wesentlichen Teil der Arbeitslosigkeit, deren Folgen sie auffangen möchte, selbst erzeugt. Arbeit lohnt sich nicht, wenn die in Aussicht gestellten Leistungen der Sozialhilfe und der Sozialversicherungen gleich oder grösser sind wie die zu erwartenden Einkommen aus der eigenen Erwerbstätigkeit. Durch die Garantie eines sozialen Existenzminimums reduzieren die aktuellen Lohnersatzsysteme die Beschäftigungsmöglichkeiten für Geringqualifizierte und junge Erwachsene im ersten Arbeitsmarkt. Viele Menschen arbeiten nicht mehr oder, wenn überhaupt, dann nur noch in der Schattenwirtschaft. Damit entfallen die Chancen der gesellschaftlichen Integration und der beruflichen Qualifikation über eine geregelte Arbeit.

03 | Sozialpartnerschaft zulasten der sozial Schwachen

Ein Arbeitsverhältnis ist in der Schweiz ein privatrechtlicher Vertrag auf der Grundlage des Bundesgesetzes über den Arbeitsvertrag im Zehnten Teil des Schweizerischen Obligationenrechts. Ergänzt werden diese zwingenden Vorschriften durch das Arbeitsgesetz, das öffentlichrechtlicher Natur ist und Mindestschutzbestimmungen zugunsten der Arbeitnehmer in den Bereichen Gesundheitsvorsorge, Unfallverhütung, Arbeits- und Ruhezeit und einen Sonderschutz für jugendliche Arbeitnehmer sowie bei Schwangerschaft und Mutterschaft enthält. In zahlreichen Branchen wird die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer und der Arbeitgeber durch Gesamtarbeitsverträge eingeschränkt, die ebenfalls im Obligationenrecht geregelt sind. Gesamtarbeitsverträge haben in der Schweiz eine lange Tradition und sollen den sozialen Frieden zwischen den Sozialpartnern und damit eine ungestörte wirtschaftliche Entwicklung garan-

tieren. In ihrer Verbindlichkeit unterscheiden sich die einzelnen Gesamtarbeitsverträge stark. Sie können nur für eine Unternehmung und ihre Angestellten, für eine ganze Branche, für einen ganzen Kanton oder in der ganzen Schweiz gelten. Auf Gesuch der vertragsschliessenden Verbände können die zuständigen Behörden im Bund und in den Kantonen Gesamtarbeitsverträge allgemeinverbindlich erklären. Mit der Allgemeinverbindlicherklärung wird der Geltungsbereich eines Gesamtarbeitsvertrages auf alle Arbeitnehmer und Arbeitgeber der betreffenden Branche ausgedehnt und hat damit zwingenden Charakter. Im Jahre 2005 gab es in der Schweiz 611 Gesamtarbeitsverträge, wovon 199 auf Verbandsebene ausgehandelt wurden und 43 allgemeinverbindliche Gültigkeit hatten. Im Zusammenhang mit der Personenfreizügigkeit im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU wurden zudem Bestimmungen erlassen, die bei wiederholter missbräuchlicher Lohnunterbietung den Behörden die Kompetenz geben, Gesamtarbeitsverträge allgemeinverbindlich zu erklären oder zwingende Mindestlöhne zu erlassen.

Ziel von Gesamtarbeitsverträgen ist es, die Vertragsfreiheit der Arbeitnehmer und Arbeitgeber einzuschränken und im Sinne eines Arbeitsmarktkartells vergleichbare Anstellungsbedingungen für alle Betriebe einer Branche vorzuschreiben. Dazu gehören bei rund 75% aller einem Gesamtarbeitsvertrag unterstellten Arbeitnehmern vertraglich festgelegte Mindestlöhne und die Zahlung des gesetzlich nicht vorgeschriebenen 13. Monatslohns. Die gesamtarbeitsvertraglich garantierten Mindestlöhne sind je nach Branche höchst unterschiedlich. Sie reichen von 2281 Franken für ungelernte Mitarbeiter in der Bekleidungsbranche bis zu 6984 Franken für Angestellte mit höherem Fachausweis im Kreditgewerbe. Die Wirkung von Mindestlöhnen auf den Arbeitsmarkt hängt entscheidend von deren Höhe ab. Mindestlöhne im Umfang des physischen Existenzminimums haben andere Auswirkungen auf die Beschäftigung als Mindestlöhne für unqualifizierte Mitarbeiter in der Höhe des Medianlohnes, wie sie in einzelnen Branchen in der Schweiz gelten. Die Auswirkungen eines durch formelle und informelle Mindestlöhne garantierten, relativ hohen Lohnniveaus für Geringqualifizierte beschreibt Simone Wyss in einer Studie des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel. Zusammenfassend hält sie fest, dass sich zwischen 1991 und 2007 die Arbeitsmarktsituation

der Geringqualifizierten nicht nur relativ, sondern auch absolut auf Seiten der Arbeitslosigkeit deutlich verschlechtert hat. Immer mehr Geringqualifizierte sind arbeitslos, während dem sich das reale Entgelt für die von ihnen geleistete Arbeit im Mittel kaum verändert hat. War 1991 noch jeder 44. Geringqualifizierte arbeitslos, war es 2007 bereits jeder 15. Geringqualifizierte verdienen im Vergleich zu höher Qualifizierten im Mittel nicht weniger Lohn als vor sechzehn Jahren, sondern sind zunehmend relativ häufig arbeitslos. Formell und informell garantierte Mindestlöhne haben zur Folge, dass der Schweizer Arbeitsmarkt auf den Strukturwandel nicht durch Anpassungen im Lohnniveau, sondern durch den Abbau von Arbeitsplätzen reagiert. In keinem anderen OECD-Land nahm das Verhältnis der Arbeitslosenquote von niedrig zu höher Qualifizierten derart rasch zu wie bei uns. Der zentrale Handlungsbedarf für die Schweizer Wirtschaftspolitik in Bezug auf die Arbeitsmarktsituation der Geringqualifizierten setzt daher nicht bei den Mindestlöhnen, sondern bei der Reduktion von Risiko und Dauer der Arbeitslosigkeit an[6].

Die Problematik grosszügiger Mindestlöhne illustriert die Baubranche. Über Generationen ermöglichte diese dank ihrem hohen Anteil an manuellen Tätigkeiten den Einstieg in den Arbeitsmarkt. Dank einem hohen Organisationsgrad ist es den Gewerkschaften der Baubranche geglückt, gesamtarbeitsvertraglich hohe Basislöhne durchzusetzen. Ab dem 1.1.2009 erhält ein Bauarbeiter ohne Fachkenntnisse in der Region St.Gallen einen Basislohn von 4393 Franken pro Monat. Dazu kommen ein 13. Monatslohn sowie eine Mittagessensentschädigung von 12 Franken. Der effektive monatliche Mindestlohn eines unqualifizierten Bauarbeiters beträgt somit 5000 Franken, dies ohne die weiteren gesamtarbeitsvertraglich vorgeschriebenen Entschädigungen für die Hin- und Rückfahrten zur Sammelstelle, Sonntagsarbeit, Arbeit im Wasser oder Schlamm, Untertagarbeiten und Zulagen bei dauernder Nachtschichtarbeit. Aus Sicht der Arbeitgeber, deren Arbeitskosten durch die weiteren staatlichen Lohnabgaben belastet werden, bedeutet dies, dass nur Mitarbeiter angestellt werden können, die eine Wertschöpfung in der Grössenordnung von 80’000 Franken erbringen. Ein Anspruch, dem Geringqualifizierte kaum gerecht werden und der sie

[6] Wyss, S. 15 f.

tendenziell von der Baubranche ausgrenzt. Im Resultat zeigt sich die Situation in der Baubranche als perfekte Illustration des «Insider-Outsider-Modells». Die Gewerkschaften und ihre Mitglieder als «Insider» haben sich dank eines guten Organisationsgrades mit ihrer Forderung nach Löhnen über dem Gleichgewichtsniveau durchgesetzt. Arbeitslose als «Outsider» können in der Folge kaum mehr einen Arbeitsplatz in der Baubranche finden, da Lohnunterbietungen unter das Niveau der Insider-Löhne aus zwei Gründen nicht möglich sind: Erstens lohnt es sich für die Unternehmen aufgrund der anfallenden Transaktionskosten (Entlassungs-, Such- und Einarbeitungskosten) in der Regel nicht, «Insider» zu entlassen und «Outsider» einzustellen. Zweitens ist es den Unternehmen verboten, geringere Löhne als die gesamtarbeitsvertraglichen Basislöhne zu bezahlen. Die Sozialpartnerschaft funktioniert unter diesen Voraussetzungen als Firewall der Erwerbstätigen gegenüber den Arbeitsuchenden und geht zulasten der sozial Schwachen.

04 | Die Komplexitätsfalle

Die Notwendigkeit der beruflichen Integration von Erwerbslosen hat auch die Sozialpolitik erkannt. Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren RAV unterstützen Stellensuchende im Rahmen des Vollzugs der Arbeitslosenversicherung. Weiter wird eine breite Palette von Kursen und Programmen zur Qualifizierung von Arbeitslosen angeboten. Auch bei der Invalidenversicherung sind Massnahmen der beruflichen Eingliederung behinderter Personen wie Berufsberatung, Arbeitsvermittlung, berufliche Ausbildung oder Umschulung von zentraler Bedeutung. Sozialhilfeempfänger werden über einen Einkommensfreibetrag von mindestens 400 Franken und höchstens 700 Franken motiviert, eine Erwerbstätigkeit auf dem ersten Arbeitsmarkt anzunehmen. Ziel dieses Einkommensfreibetrages ist es, die Erwerbsaufnahme oder die Erhöhung des Arbeitspensums und damit die Integrationschancen zu verbessern, ohne dass der Sozialhilfeempfänger eine Reduktion der staatlichen Leistungen befürchten muss. Zweifellos stehen hinter all diesen Massnahmen und Initiativen echte und glaubwürdige Bemühungen, Erwerbslose zurück an die Arbeit zu bringen. Die Probleme liegen denn auch nicht bei den einzelnen Mitarbeitenden der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe, sondern in den Systemen selbst. Wie bereits dargestellt, schmälert die Aussicht auf einen staatlich garantierten Lohnersatz im Umfang des sozialen Existenzminimums die Motivation von Geringqualifizierten und jungen Erwachsenen, sich bei Erwerbslosigkeit aktiv um eine Arbeit zu kümmern. Fehlende Eigeninitiative ist durch keine noch so motivierte Sozialarbeit zu ersetzen. Problematisch ist zudem, dass sich gleich mehrere staatliche Institutionen mit unterschiedlichen Kompetenzen, unterschiedlichen finanziellen Möglichkeiten und unterschiedlichen Instrumenten um die Arbeitsvermittlung Erwerbsloser kümmern. Die damit verbundene Komplexität ist typisch für die schweizerische Sozialpolitik und ein Element der Reformresistenz des Systems. Dies zeigt sich in noch weit ausgeprägterem Masse in den Fragen der Zuständigkeiten und der Finanzierung. Die Arbeitslosenversicherung liegt in der Verantwortung von Bund und Kantonen und finanziert sich in erster Linie über Lohnabzüge. Weit differenzierter ist die Finanzierung der Invalidenversicherung, die in der Zuständigkeit des Bundes liegt und sich in etwa zu gleichen Teilen aus Lohnabzügen und Bundesbeiträgen und zu einem kleineren Teil aus kantonalen Zahlungen finanziert. Die Sozialhilfe dagegen untersteht der Hoheit der Kantone und der Gemeinden und belastet direkt deren allgemeinen Haushalt. In der Praxis kann diese mehrschichtige Übungsanlage zur Folge haben, dass die einzelnen Sozialwerke versuchen, ihre Probleme zulasten der anderen zu lösen. So bedeutet etwa die strengere Praxis der Invalidenversicherung bei der Gutsprache von Neurenten, dass die Zahl der auf Sozialhilfe angewiesenen Personen zunimmt. Im Resultat ändert sich damit die Zahl der Erwerbslosen kaum, die Kostenfolgen jedoch werden von den Lohnabgaben und der Bundeskasse in erster Linie an die Steuerzahler der grossen städtischen Agglomerationen verschoben. Auf der anderen Seite haben die Vollzugsorgane auf Gemeindeebene ein finanzielles Interesse daran, ihre Sozialhilfeempfänger zu invalidisieren. Bei einer Reform des Sozialstaates geht es also nicht nur darum, die Fehlanreize gegenüber den Empfängern staatlicher Leistungen, sondern auch die Fehlanreize innerhalb des Gesamtsystems der Sozialpolitik zu korrigieren.

05 | Von der Altersvorsorge lernen

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die wesentlichen Ursachen für die hohe Erwerbslosenquote und die damit verbundene Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der Sozialwerke in falsch gesetzten Anreizsystemen liegen. Die Garantie von Lohnersatzleistungen in der Grössenordnung des Medianeinkommens bei Erwerbslosigkeit wirkt als negativer Beschäftigungsanreiz, da sich unter den aktuellen Bedingungen die eigene Erwerbstätigkeit insbesondere für Geringqualifizierte und junge Erwachsene nicht rechnet. Es ist ausdrücklich festzuhalten, dass dieses Verhalten nichts mit Missbrauch zu tun hat. Das Problem der Fehlanreize bezieht sich auf Sozialhilfeempfänger und Bezüger von IV-Renten und Zahlungen der Arbeitslosenversicherung, die sich so verhalten, dass sie die Kriterien der einzelnen Sozialwerke erfüllen, obwohl sie erwerbsfähig sind. Oder mit Beat Kappelers Worten: «Es ist mit Armen zu rechnen, die rechnen können.» Dieses durch Fehlanreize bestimmte Verhalten ist weder mit Sozialdetektiven noch mit anderen polizeilichen Massnahmen, sondern nur mit Veränderungen in den Anreizsystemen selbst zu korrigieren. Dabei lohnt sich ein Vergleich mit der Altersvorsorge in der Schweiz. Diese beruht auf drei Säulen und ist in Artikel 111 der Bundesverfassung geregelt. Der AHV in Verbindung mit Ergänzungsleistungen kommt als 1. Säule die Funktion der Existenzsicherung zu. Das Ziel der beruflichen Vorsorge als der 2. Säule ist es, die Fortsetzung der gewohnten Lebenshaltung in angemessener Weise zu ermöglichen und umfasst einen obligatorischen und einen Bereich der weiter gehenden beruflichen Vorsorge. Die 3. Säule dient der Selbstvorsorge. Ihr Zweck ist es, den individuellen Vorsorgebedarf, welcher aus den Leistungslücken der 1. und 2. Säule entstehen kann, freiwillig abzudecken. Die Stimmbürger der Schweiz haben sich bewusst für ein Modell der Altersvorsorge entschieden, das nach Erreichen des Pensionierungsalters nicht auf einen staatlichen Lohnersatz, sondern auf eine Verbindung von staatlicher Existenzsicherung und privater, selbstverantwortlicher Vorsorge setzt. Ohne Zweifel steht angesichts der demografischen Entwicklung auch die Altersvorsorge in der Schweiz vor grossen Herausforderungen. Die Verbindung von staatlicher Existenzsicherung und privater Vorsorge erweist sich aber im internationalen Vergleich als erfolgreich und bietet sich als Konzept auch für die Sanierung der Lohnersatzsysteme Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe an.

06 | Das sozialpolitische Drei-Säulen-Konzept

Beim sozialpolitischen Drei-Säulen-Konzept geht es im Grundsatz darum, sich nicht nur bei Personen im Ruhestand, sondern auch bei der nichterwerbstätigen Bevölkerung im Erwerbsalter von der Garantie eines staatlichen Lohnersatzes zu verabschieden. Ansprüche auf Sozialleistungen sollen nicht in erster Linie an den Statuts als Erwerbsloser anknüpfen, sondern an das Einkommenspotential des Einzelnen und an seine Anstrengungen, dieses Potential zu realisieren und ein eigenes Einkommen zu erzielen. Konkret bedingt dies folgende drei Massnahmen:

Massnahme 1: Vom staatlichen Lohnersatz zum sozialpolitischen Drei-Säulen-Konzept

Auch im sozialpolitischen Drei-Säulen-Konzept kommt der 1. Säule als Grundrente die Funktion der physischen Existenzsicherung zu. Diese Grundrente entspricht dem in Artikel 12 der Bundesverfassung garantierten Recht auf Hilfe in Notlagen und setzt einzig voraus, dass jemand in Not gerät und nicht selbst in der Lage ist, für sich zu sorgen. Die über die physische Existenzsicherung hinausreichende Gewährleistung der sozialen und kulturellen Lebenshaltung dagegen setzt im Drei-Säulen-Konzept auf eine eigene Arbeitsleistung und damit auf die Eigenverantwortung. Die 2. Säule erlaubt den Empfängern einer Grundrente ein eigenes Ergänzungseinkommen zu verdienen, ohne dass der grundsätzliche Anspruch auf die Grundrente verloren geht. Das Drei-Säulen-Konzept sieht zudem vor, dass im Rahmen der 3. Säule die Grundrente und der Einkommensfreibetrag durch Zuwendungen aus privaten Ersparnissen, familieninterner Unterstützung oder Leistungen privater Institutionen ergänzt werden können. Das Drei-Säulen-

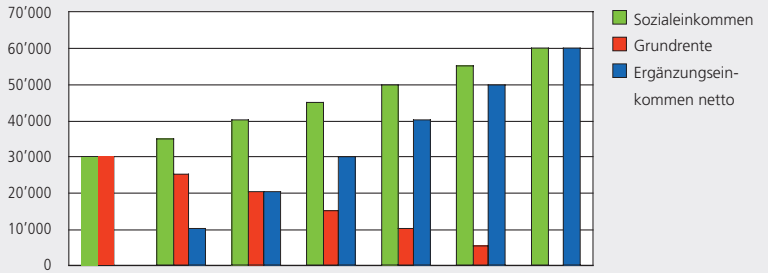
Konzept stellt keine radikale Abkehr vom jetzigen System dar, da die aktuelle Aufteilung der sozialen Sicherheit in Arbeitslosenversicherung, Invalidenversicherung und Sozialhilfe beibehalten wird. Die unterschiedlichen Zuständigkeiten im aktuellen System sind zwar ein Problem. Eine Vereinheitlichung dürfte aber zu einem schwierigen und langwierigen Unterfangen werden, da eine Neuverteilung der Kompetenzen in der föderalen Schweiz mit grossen Schwierigkeiten verbunden ist. Vereinheitlicht werden sollen aber der Zugang zum System sowie die Höhe und die Ausgestaltung der Lohnersatzzahlungen:

Erstens soll künftig bei allen Sozialwerken der Haushalt die Berechnungseinheit einer Rente darstellen, wie dies heute bei der AHV und auch bei der Sozialhilfe der Fall ist. Invalidenversicherung und Arbeitslosenversicherung sind zwar als Versicherungen aufgebaut, weshalb eine individuelle Sicht angewandt wird. Allerdings ist der Versicherungscharakter in der Praxis eingeschränkt. Trotz unterschiedlicher individueller Risiken, arbeitslos oder invalid zu werden, sind die Prämien einheitlich. Weiter werden bereits heute bei der Invalidenversicherung allgemeine Steuermittel zur Finanzierung verwendet. Nachdem der Versicherungscharakter dieser beiden Sozialwerke mehr Illusion als Realität ist, macht es wenig Sinn, von einem individuellen Anspruch auf Leistung auszugehen. Unterstützungszahlungen werden im sozialpolitischen Drei-Säulen-Konzept deshalb in Funktion des Haushaltseinkommens bezahlt. Die Erwerbsfähigkeit des Ehegatten ist damit nicht nur für die Sozialhilfe, sondern auch für die Leistungen der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung relevant.

Zweitens werden die Höhe und die Ausgestaltung der Unterstützungszahlungen vereinheitlicht. Auch dabei erscheint es als sinnvoll, auf die Systematik der AHV mit der 1. Säule als Existenzsicherung abzustellen und die sozialpolitische Grundrente der minimalen AHV-Vollrente anzugleichen. Einerseits kann man davon ausgehen, dass sich die Frage nach der Höhe des physischen Existenzminimums unabhängig vom Alter stellt. Andererseits werden die AHV-Renten durch den Bundesrat als politisch verantwortliche Instanz und nicht durch die Vollzugsorgane der Verwaltung oder der Sozialpolitik wie die SKOS festgelegt. Damit geht die Budgetverantwortung für die soziale Wohlfahrt entsprechend der Bedeutung dieser Ausgabeposten für unser Staatswesen zurück

an die politischen Entscheidungsträger. Die minimale Altersrente beträgt aktuell 1105 Franken, die minimale Ehepaarrente 1657.50 Franken, die Kinderrente 442 Franken. Dies ergibt für eine vierköpfige Familie einen Anspruch auf eine jährliche Grundrente von rund 30'000 Franken. Weitergehende Leistungen wie Zahlungen für die Wohnungsmiete oder situationsbedingte Bedürfnisse werden nicht gewährt. Das Drei-Säulen-Konzept gibt jedoch den Bezügern einer Grundrente die Möglichkeit, die Differenz zum sozialen und kulturellen Existenzminimum selbst zu verdienen, ohne dass der grundsätzliche Anspruch auf die Grundrente verloren geht. Um Sozialhilfefallen zu vermeiden, muss jedoch das Ergänzungseinkommen besteuert werden. Dies stellt quasi den Preis dar, welcher der Grundrentenempfänger für die staatliche Unterstützung bezahlt. Konkret bedeutet dies, dass die Grundrente bei voller Erwerbsfähigkeit und einem Ergänzungseinkommen von 10'000 Franken um 5'000 Franken reduziert wird:

Abb. 1: Sozialeinkommen einer vierköpfigen Familie



Dieses Beispiel geht davon aus, dass ein Erwerbsloser voll arbeitsfähig ist. Sollte dies nicht der Fall sein, so ist die Grundrente entsprechend anzupassen. Eine nur fünfzigprozentige Erwerbsfähigkeit hat im Fall der vierköpfigen, von der Sozialhilfe lebenden Familie zur Folge, dass die Grundrente auf rund 45'000 Franken erhöht und das anrechenbare Ergänzungseinkommen auf 15'000 Franken reduziert wird. Die Gründe für die eingeschränkte Erwerbsfähigkeit können in subjektiven oder in objektiven Ursachen liegen. Als subjektive Ursachen stehen gesundheitliche Einschränkungen, familiäre Verpflichtungen oder Weiterbildungsmassnahmen im Vordergrund. Die Anpassung der Grundrente

an die Erwerbsfähigkeit ermöglicht es einerseits, die besondere Situation allein erziehender Eltern zu berücksichtigen, die in besonderem Masse von Armut betroffen sind. Andererseits bringt die Gleichstellung von eigener Arbeit und Weiterbildung eine echte Motivation, Phasen der Erwerbslosigkeit zur beruflichen Qualifikation zu nutzen. Bei objektiven, nicht in der Person des Erwerbslosen liegenden Gründen ist in erster Linie an wirtschaftlich besonders schwierige Zeiten zu denken. Der Anspruch, sich durch ein eigenes Ergänzungseinkommen zu verdienen, ist bei einer grossen Arbeitslosikgkeit den Realitäten des Arbeitsmarktes anzupassen. Von einer zeitlich befristeten reduzierten Erwerbsfähigkeit ist aber auch bei einem plötzlichen Arbeitsplatzverlust infolge Konkurses des Arbeitgebers auszugehen.

Einen weit fundamentaleren Kurswechsel als bei der Sozialhilfe bringt das Drei-Säulen-Konzept bei der Arbeitslosenversicherung. Das geltende Modell ist darauf ausgerichtet, den Arbeitnehmern nach dem Verlust einer Arbeitsstelle für eine bestimmt Zeit den gewohnten Lebensstandard zu sichern. Der Bezug von Arbeitslosengeldern ist einzig an die Voraussetzungen gebunden, dass die betreffende Person beim zuständigen Regionalen Arbeitsvermittlungszentrum angemeldet ist und gewisse Pflichten wahrnimmt. Dazu gehören regelmässige Kontakte mit der Arbeitsvermittlungsstelle, Kursbesuche, die Zusammenarbeit mit dem Personalberater, die Pflicht zur intensiven Stellensuche und gegebenenfalls die Annahme einer zumutbaren Arbeit. Werden diese Voraussetzungen erfüllt, so kann ein Arbeitsloser mit einer Entschädigung von bis zu 100'000 Franken pro Kalenderjahr rechnen. Bei einem Systemwechsel zum sozialpolitischen Drei-Säulen-Konzept reduziert sich dieser Anspruch auf die Grundrente entsprechend den Zahlenbeispielen für die Sozialhilfe. Der gewohnte Lebensstandard wird nicht mehr automatisch durch die Arbeitslosenentschädigung, sondern nur noch durch die Eigenleistungen im Rahmen des Einkommensfreibetrages gesichert. Ziel dieses Systemswechsels ist es, Phasen der längeren Arbeitslosigkeit zu verhindern und die Betroffenen zu einem möglichst raschen Stellenantritt, einem Zwischenverdienst oder zu einer Weiterbildung zu bewegen.

Bei der Invalidenversicherung ist das doppelte Sicherheitsnetz mit Invalidenversicherung und Ergänzungsleistung ebenfalls durch eine Lösung auf Basis des Drei-Säulen-Konzepts zu ersetzen. In Anlehnung an die Lösung bei der Sozialhilfe wird auch bei einer revidierten Invalidenversicherung die Existenzsicherung über eine Grundrente in der Höhe der minimalen AHV-Rente garantiert. Versicherte, die zu 100% invalid sind, erhalten als 2. Säule eine Zusatzrente, die das soziale und kulturelle Existenzminimum garantiert. Diese Zusatzrente ist mit Rentenzahlungen und Versicherungsleistungen privater Versicherungen zu verrechnen. Spezifische, durch die Behinderung bedingte Betreuungs-, Kranken- und Behinderungskosten sind nicht Teil des Rentensystems, sondern werden fallweise und nach effektivem Aufwand bezahlt.

Massnahme 2: Eine Pforte für die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe

Das System der sozialen Sicherung gliedert sich in der Schweiz in drei Teilbereiche mit unterschiedlichen Zielsetzungen, Prozessen, Zuständigkeiten und Finanzierungsquellen. Angesichts dieser Komplexität ist man versucht, eine radikale Reform mit einer vollständig neuen Struktur zu fordern. Realistischerweise ist jedoch davon auszugehen, dass ein derartiges Projekt unter den heutigen Voraussetzungen kaum eine Chance hat. Das Drei-Säulen-Konzept geht daher davon aus, dass nicht nur die Höhe und die Ausgestaltung der Unterstützungszahlungen, sondern auch der Zugang zu den einzelnen Sozialwerken koordiniert wird. Als sinnvoll erscheint der Vorschlag einer Pforte, welcher unter anderem von avenir suisse[7] vertreten wird. Dabei werden die Bemühungen der drei Institutionen Invalidenversicherung, Regionale Arbeitsvermittlungszentren und Sozialhilfe um die Integration von Arbeitslosen, von Invalidität bedrohten und sozial ausgegliederten Menschen in den Arbeitsmarkt in einer Pforte zusammengeführt. Die Hauptaufgaben der gemeinsamen Anlaufstelle liegen im Drei-Säulen-Konzept in der Zuweisung der Leistungsempfänger an das jeweils richtige Sozialwerk und in der für alle Sozialsysteme verbindlichen Feststellung der individuellen Erwerbsfähigkeit als Grundlage für die Festlegung der Grundrente. Die Gefahr, dass sich die verschiedenen Institutionen gegenseitig aus-

[7] Bütler, Gentinetta; S. 228 ff.

spielen, wird damit verringert und die Zusammenarbeit bereits ab Anmeldung verbessert. Gleichzeitig können die besonderen Kompetenzen der einzelnen Institutionen zugunsten der anderen eingesetzt werden. Dies gilt für die medizinischen Abklärungen der IV-Stellen wie für die Vermittlungskompetenz der Regionalen Arbeitsvermittlungszentren. Aus Sicht der Wirtschaft ist zudem entscheidend, dass die Arbeitgebenden künftig nur noch von einem Ansprechpartner bedient werden und sich nicht mehr mit unterschiedlichen Konzepten auseinandersetzen müssen.

Massnahme 3: Keine Mindestlöhne für Bezüger von Sozialleistungen

Das Drei-Säulen-Konzept funktioniert nur, wenn es gelingt, zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte und junge Erwachsene zur Verfügung zu stellen. Die Möglichkeit, in Ergänzung zur Grundrente ein Ergänzungseinkommen selbst zu verdienen, darf nicht an Arbeitsmarktkartellen scheitern. Vielmehr ist alles daran zu setzen, dass Arbeitswillige arbeiten können. Aus Sicht der Integration von sozial Schwächeren in unsere Gesellschaft ist ein kleines, selbst verdientes Einkommen weit wertvoller als eine staatliche Lohnersatzzahlung in der gleichen Höhe. 2500 Franken aus eigener Erwerbstätigkeit sind sozialer als 2500 Franken aus staatlichen Transferzahlungen. Auch für den ersten Schritt zurück an die Arbeit gilt das Wort von Aristoteles, dass der Anfang die Hälfte des Ganzen ist. Die Arbeitsmarktfähigkeit von Geringqualifizierten und jungen Erwachsenen wird nicht durch das Nichtstun, sondern nur über die eigene Arbeitsleistung gefördert. Der Weg in qualifizierte Positionen führt über den Tatbeweis, auch eine einfachere Arbeit zuverlässig und korrekt ausführen zu können. Das Funktionieren des Drei-Säulen-Konzeptes ist deshalb an die Voraussetzung gebunden, dass nicht nur die Fehlanreize innerhalb der Sozialwerke, sondern auch mögliche Hürden am Arbeitsmarkt beseitigt werden. Dazu gehört der Verzicht auf Mindestlohnvorschriften zugunsten von Personen in Sozialprogrammen. Ergänzungseinkommen, die im Rahmen des Drei-Säulen-Konzeptes verdient werden, sind von gesamtarbeitsvertraglichen Auflagen zu befreien und auf der Basis besonderer Arbeitsverträge zu regeln, dies in Anlehnung an die für Lehrverträge geltenden Regelungen. Mit dem Verzicht auf Mindestlohnbestimmungen zugunsten von Personen in Sozialhilfeprogrammen entsteht ein begrenzter Niedriglohnsektor, der insbesondere im Bereich personenbezogener

Dienstleistungen neue Arbeitsplätze und damit neue Beteiligungschancen für Geringqualifizierte bringen wird. Gleichzeitig garantiert die Begrenzung der besonderen Arbeitsverträge auf Personen in Sozialhilfeprogrammen, dass sich der sozialpolitische Niedriglohnsektor in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden entwickelt. Die Gefahr eines Missbrauchs des neuen Instrumentes zulasten gesamtarbeitsvertraglich geregelter Arbeitsverhältnisse kann deshalb ausgeschlossen werden.

07 | Schlussbemerkungen

Das Drei-Säulen-Konzept ersetzt die bisherigen Lohnersatzzahlungen durch ein kombiniertes System einer Grundrente als Lohnergänzungsleistung und eines Ergänzungseinkommens als Eigenleistung sowie allenfalls weiterer privater Zuwendungen. Es ist dem Grundsatz «Hilfe durch Selbsthilfe» verpflichtet und setzt auf die Eigenverantwortung als eines der grundlegenden Prinzipien des schweizerischen Rechtsstaates. Artikel 6 der Bundesverfassung postuliert neben der gesellschaftlichen ganz besonders auch die individuelle Verantwortung jedes Einzelnen: «Jede Person nimmt Verantwortung für sich selbst wahr und trägt nach Kräften zur Bewältigung der Aufgaben in Staat und Gesellschaft bei.» Es ist an der Zeit, dass diese Maxime auch in der Sozialpolitik beachtet wird. Dies als unbedingte Voraussetzung für die langfristige Sicherstellung der öffentlichen Haushalte und eine Beschäftigungspolitik, die sich an den Bedürfnissen der Menschen nach Arbeit orientiert.

Literaturverzeichnis

Amstutz Kathrin
Das Grundrecht auf Existenzsicherung,
Stämpfli Verlag AG, Bern 2002.

Bigler-Eggenberger Margrith
St.Galler Kommentar zu Art. 12 BV,
Dike Verlag AG, Zürich/St.Gallen 2008.

Bodmer Frank, Iselin David,
Rentsch Hans
Aufschwung als Reformchance,
Avenir Suisse, Zürich 2007.

Bütler Monika, Gentinetta Katja
Die IV – eine Krankengeschichte,
Avenir Suisse, Zürich 2007.

Mack Elke
Arbeit als Beteiligungsrecht,
in: AMOS 1. Jg. (2007) Heft 1, S. 11 ff.

Wyss Simone
Ist die relative Schlechterstellung niedrig
qualifizierter Arbeitskräfte Mythos oder
Realität?, WWZ-Studie 06/08, Universität
Basel, 2008.

Dr. Frank Bodmer

Sozialstaat Schweiz: Ein weiterer Fall von Eurosklerose?

01 | Einleitung

Die Schweiz galt lange Zeit als liberaler Erfolgsfall in den Bereichen Arbeitsmarkt und Sozialsystem. Tiefe Arbeitslosigkeit und ein gemessen an der Staatsquote schlanker Staat haben dieses Bild beeinflusst. Es stimmt allerdings seit einiger Zeit nicht mehr mit der Realität überein. Die Anzahl der Personen, welche vom Staat Hilfsleistungen in Form von Arbeitslosengeld, Invalidenrenten oder Sozialhilfe beziehen, hat seit 1990 dramatisch zugenommen. Dies ging mit einem entsprechenden Anstieg der Ausgaben des Staates und der Sozialversicherungen einher. In beiden Bereichen war der Anstieg so gross wie in kaum einem anderen Land der OECD.

Die Zahl der Arbeitslosen ist im europäischen Vergleich zwar immer noch tief, womit man denken könnte, dass wenigstens der Arbeitsmarkt flexibel bleibt und weiterhin einen Erfolgsfall darstellt. Allerdings stimmt auch dies nur mehr bedingt. Die direkte Regulierung des Arbeitsmarktes über Kündigungsvorschriften ist in der Schweiz zwar im internationalen Vergleich nach wie vor bescheiden. Ebensowenig gibt es staatlich festgesetzte Mindestlöhne. Allerdings gelten in vielen Branchen Mindestlöhne über die Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Gesamtarbeitsverträgen zwischen Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften. Diese sind in einigen Branchen sehr hoch. Mit den flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit sind die Möglichkeiten zu einer Allgemeinverbindlichkeitserklärung noch erweitert worden.

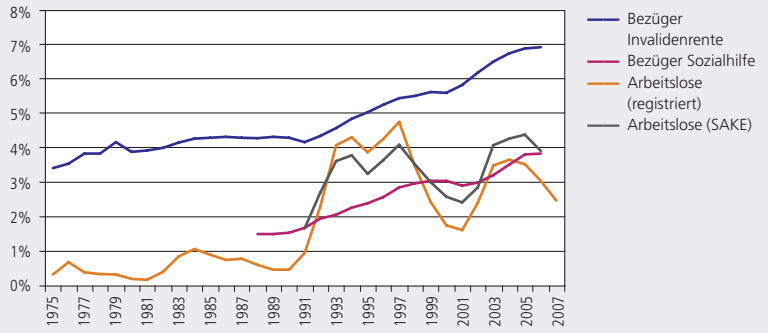
Dazu kommt, dass das System von Sozialversicherungen und Sozialhilfe ein im internationalen Vergleich hohes Ersatzeinkommen garantiert, d.h. ein vom Staat ausgerichtetes Einkommen ohne eigenen Arbeitseinsatz. Hohe Minimallöhne und ein hohes Ersatzeinkommen führen wiederum dazu, dass es speziell für schlechter qualifizierte Arbeitnehmer zunehmend unattraktiv oder gar unmöglich wird, im Arbeitsmarkt tätig zu sein. Damit besteht im Endeffekt auch in der Schweiz ein stark regulierter Arbeitsmarkt, der gewisse Gruppen aus dem Arbeitsmarkt eliminiert. Es kann deshalb nicht überraschen, dass die Erwerbstätigenquoten allgemein und speziell diejenigen von schlechter qualifizierten Arbeitskräften seit 1990 dramatisch gesunken sind.

Es fragt sich damit, ob die Schweiz einen weiteren Fall von Eurosklerose darstellt, der seit den 1980ern diagnostizierten «Krankheit» der europäischen Länder, deren Symptome hohe Arbeitslosenzahlen, steigende Kosten für Sozialprogramme und steigende Steuern darstellen, und wenn ja, wie die Krankheit zu heilen wäre.

02 | Die Entwicklung seit 1990

Arbeitslosigkeit und Bedürftigkeit waren in der Schweiz der Nachkriegszeit lange keine Themen. Der Nachkriegsboom führte zu einem akuten Mangel an Arbeitskräften, was mit Arbeitslosenzahlen im Promillebereich einherging. Die Wirtschaftskrise von 1974 war in der Schweiz zwar sehr tief, die Arbeitslosenzahlen stiegen aber trotzdem kaum an, da der Rückgang der Arbeitsnachfrage über die Nichtwiedereinstellung von Saisonniers und das Ausscheiden von Frauen aus dem Arbeitsmarkt ausgeglichen wurde. Die Zahl der Arbeitslosen erhöhte sich erst mit der Krise der 90er Jahre markant (Abb. 1).

Abb. 1: Anteil der Bezüger von IV, ALV und SH im Verhältnis zu den Erwerbstätigen



Erklärung: Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des BfS.

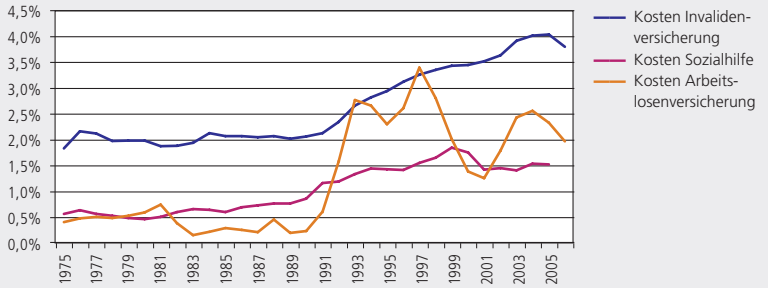
In der letzten Krise blieb die Spitze der Quote der registrierten Arbeitslosen etwas unter derjenigen der 90er Jahre. Die Spitze der Arbeitslosenquote auf Basis von Befragungen der SAKE blieb im Jahre 2005 allerdings höher als in den 90er Jahren. Zudem blieb die Arbeitslosenquote gemessen nach beiden Methoden im Boomjahr 2007 deutlich über dem Niveau des letzten konjunkturellen Höhepunktes im Jahre 2001, was ebenfalls auf ein weiteres Ansteigen der Sockelarbeitslosigkeit hindeutet.

Auch bei der Sozialhilfe war das Ausgangsniveau Ende der 80er Jahre sehr tief. Seit Beginn der 90er Jahre ist ein kontinuierlicher und starker Anstieg festzustellen, mit einer leichten Besserung im wirtschaftlichen Aufschwung Ende der 90er Jahre. Bei der Invalidenversicherung fand der markante Anstieg der Fallzahlen ebenfalls nach 1990 statt, und auch hier ist ein leicht zyklisches Muster zu beobachten. Insgesamt sind etwa 500'000 Personen im erwerbsfähigen Alter auf staatliche Unterstützung angewiesen[1].

Die steigenden Fallzahlen schlagen sich bei den Ausgaben der drei Sozialprogramme nieder (Abb. 2). Von kombinierten Ausgaben von etwas über 2.5% der Lohnsumme im Jahre 1975 stiegen sie auf über 7%. Bei der ALV und IV fällt ins Auge, dass die Kosten in Prozent der Lohnsumme bis 1990 in etwa konstant blieben. Der grosse Kostenschub setzte im Jahre 1991 ein. Dabei fehlen die Kosten, welche bei den Pensionskassen und bei der Unfallversicherung durch Invalidität entstehen. Diese liegen im Moment bei etwa 30% der Kosten der IV.

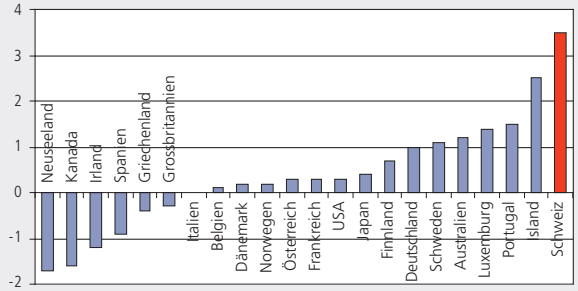
[1] Dies berücksichtigt Doppelzählungen von Arbeitslosen, welche beim RAV registriert sind, aber keine Arbeitslosengelder mehr beziehen, sondern auf Sozialhilfe angewiesen sind.

Abb. 2: Anteil der Ausgaben für IV, ALV und SH im Verhältnis zur Lohnsumme



Erklärung: Ausgaben für die drei Sozialprogramme im Verhältnis zur gesamtwirtschaftlichen Lohnsumme. Eigene Berechnungen auf Basis von Daten des BfS.

Abb. 3: Veränderung Ausgaben IV, ALV und SH im internationalen Vergleich, 1990-2003



Erklärung: Ausgabenanstieg in Prozentpunkten des BIP. Zahlen aus OECD Expenditure Database. Bei IV sind die Kosten der beruflichen Vorsorge enthalten.

Tab. 1: Niveau Ausgaben IV, ALV und SH im internationalen Vergleich, 1990 und 2003

	1990		2003
Holland	10.7	Dänemark	10.3
Dänemark	10.1	Schweden	9.8
Norwegen	8.9	Norwegen	9.1
Schweden	8.7	Holland	7.9
Belgien	7.2	Finnland	7.5
Finnland	6.8	Belgien	7.3
Spanien	6.4	**Schweiz**	**7.2**
Kanada	6.1	Deutschland	6.5
Neuseeland	5.9	Island	6.1
Deutschland	5.5	Luxemburg	5.7
Österreich	5.2	Österreich	5.5
Frankreich	4.9	Spanien	5.5
Irland	4.9	Frankreich	5.2
Luxemburg	4.3	Portugal	5.1
Grossbritannien	3.8	Australien	4.7
Schweiz	**3.7**	Kanada	4.5
Island	3.6	Neuseeland	4.2
Portugal	3.6	Irland	3.7
Australien	3.5	Grossbritannien	3.5
Italien	3.4	Italien	3.4
Griechenland	2.4	USA	2.6
USA	2.3	Griechenland	2
Japan	1.3	Japan	1.7

Erklärung: Ausgaben in Prozent des BIP, inkl. Kosten der BV für Invalidität. Zahlen aus OECD Expenditure Database.

Der Anstieg der Kosten der drei Unterstützungsprogramme war in der Schweiz auch im internationalen Vergleich dramatisch. Abbildung 3 zeigt, dass die Schweiz seit 1980 den höchsten Kostenanstieg unter den traditionellen OECD-Mitgliedern erlebte.

Beim starken Anstieg spielte das im Vergleich zu vielen anderen Ländern tiefe Niveau im Jahre 1990 ebenfalls eine Rolle (Tab. 1). Allerdings findet sich die Schweiz auch beim Niveau der Ausgaben inzwischen in der Gruppe mit mittleren bis hohen Ausgaben und lässt dabei sogar die Nachbarn Deutschland, Frankreich und Österreich hinter sich.

03 | Gründe für den Anstieg der Abhängigen: Eine Übersicht

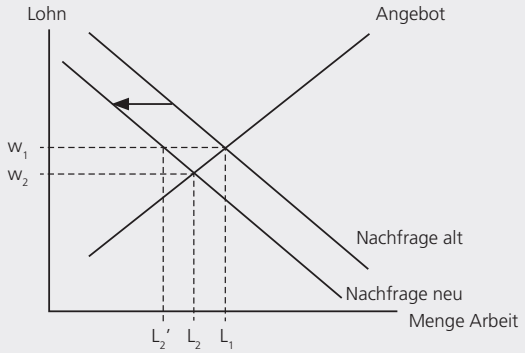
In einem Grossteil Europas stieg die Arbeitslosigkeit seit der Weltwirtschaftskrise von 1974 mit jeder neuen Rezession auf ein neues höheres Niveau. Einmal Arbeitslose blieben im Allgemeinen arbeitslos, jede Krise produzierte zusätzlich neue Arbeitslose. Die Sockelarbeitslosigkeit erhöhte sich damit mit jeder Krise. Dies führte dazu, dass die grossen europäischen Wirtschaften auf dem Tiefpunkt der Entwicklung alle Arbeitslosenquoten von 10% und mehr verkraften mussten.

Über die Gründe dieser Entwicklung in Europa wurde viel geschrieben, ohne dass dabei vollständige Einigkeit erzielt werden konnte[2]. Es ist auch zu sagen, dass die Gründe national unterschiedlich sein können. Dass die hohen Arbeitslosenzahlen irgendwie mit überhöhten Lohnkosten zu tun haben müssen, ist aber inzwischen weitgehend akzeptiert. Mögliche Gründe für die zu hohen Lohnkosten sind staatliche Minimallöhne, hohe gewerkschaftlich festgesetzte Löhne, zu strenge Kündigungsvorschriften und grosszügige staatliche Lohnersatzsysteme. Während diese möglichen Gründe im Detail unterschiedliche Auswirkungen haben, so führen sie bei einer Krise zu ähnlichen Effekten: Sie stützen die Löhne über das Niveau hinaus, welches zu einem Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt führen würde.

Abbildung 4 illustriert die Situation. Eine konjunkturelle oder strukturelle Veränderung reduziert die Nachfrage nach Arbeit. Bei einem flexiblen Arbeitsmarkt würde die Beschäftigung L2 bei einem neuen tieferen Lohn von w2 resultieren. Bei Arbeitsmarktrigiditäten wird der alte Lohn w1 gehalten, es resultiert aber ein grösserer Beschäftigungsverlust auf L2'. Die Differenz zwischen L1 und L2' stellt die Arbeitslosigkeit dar.

[2] Drèze und Bean (1990), Layard, Nickell und Jackman (1991), OECD (1994).

Abb. 4: Der Arbeitsmarkt in einer Wirtschaftskrise



Bei den besprochenen Gründen für überhöhte Lohnkosten handelt es sich um Eingriffe in den Marktmechanismus, entweder von Seiten des Staates oder von Seiten der Anbieter von Arbeit (Gewerkschaften). Daneben waren unter Arbeitsmarktökonomen auch immer Theorien populär, welche die Arbeitslosigkeit mit Marktmechanismen erklärten, wie Effizienzlohn- oder Suchmodelle. Diese Modelle können aber weder die zeitliche Entwicklung noch die nationalen Unterschiede erklären. Dass sie wenig zur Erklärung des europäischen Arbeitslosigkeitsproblems beitragen können, wurde spätestens mit dem Erfolg der Arbeitsmarktreformen klar, welche in Grossbritannien bereits in den 80er Jahren durchgeführt wurden, in Spanien und Holland Ende der 90er Jahre und in Deutschland im Jahre 2002 (Hartz IV).

Eine Rolle bei der treppenweisen Erhöhung der Arbeitslosenzahlen dürften im Übrigen auch gesellschaftliche und individuelle Gewöhnungseffekte gespielt haben. Während im Nachkriegsboom Arbeitslosigkeit die Ausnahme und gesellschaftlich entsprechend geächtet war, so gewöhnte man sich mit zunehmenden Fallzahlen mehr und mehr an diesen Zustand, bis er an gewissen Orten und in gewissen Kreisen zum Normalfall wurde und diejenigen, welche für ein nur wenig höheres Einkommen arbeiteten, zum Sonderfall.

Die Schweiz ist zwar noch deutlich von Arbeitslosenquoten von 10% und mehr entfernt. Allerdings hat dies auch damit zu tun, dass ein Grossteil des Problems in die IV und die Sozialhilfe verschoben wurde und damit nicht in den Arbeitslosenstatistiken erscheint. In der Schweiz lässt sich seit 1990 ebenfalls ein mit jeder Krise steigender Bestand an Arbeitslosen und weiteren Bezügern von Sozialleistungen beobachten. Es ist damit zu vermuten, dass die Ursachen für die Entwicklung ähnlicher Natur sind. Angesichts der Verteilung der Bezüger auf die Sozialprogramme stehen dabei vor allem ein relativ leichter Zugang zu IV und Sozialhilfe kombiniert mit hohen Lohnersatzzahlungen im Vordergrund.

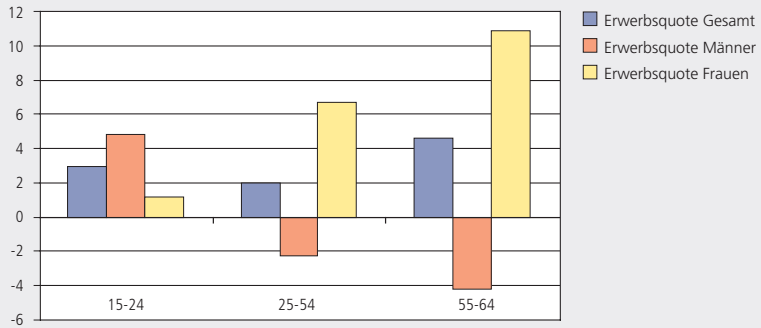
Neben den Mechanismen des Arbeitsmarktes und des Sozialsystems, welche die Weiterbeschäftigung der Personen be- oder verhindern, ist allerdings auch von Interesse, welche Art von Nachfrageverschiebungen die beobachteten Veränderungen am besten erklären können. Neben den makroökonomischen Krisen, welche die Schweiz seit 1990 durchlebte, ist auch an Veränderungen in der Nachfragestruktur aufgrund des strukturellen oder des technischen Wandels oder aufgrund der Globalisierung zu denken. Von speziellem Interesse ist dabei die Situation von weniger qualifizierten Arbeitskräften, deren Löhne im Bereich der Ansätze der Sozialhilfe (für eine alleinstehende Person) oder deutlich darunter liegen (im Falle von Familien mit Kindern). Es stellen sich damit folgende Fragen: Konzentriert sich das schweizerische Arbeitsmarktproblem auf die schlechter-qualifizierten Arbeitskräfte? Wenn ja, was sind die Ursachen dafür: eine veränderte Nachfragestruktur oder die staatlich gesetzten Fehlanreize?

04 | Welche Gruppen trugen am meisten zum Beschäftigungsrückgang bei?

Die Aufteilung der Beschäftigungsentwicklung nach Alter, Geschlecht und Qualifikation erlaubt möglicherweise Schlüsse auf die Ursachen des Rückgangs. Abbildung 5 zeigt die Entwicklung nach Geschlecht und Alter. Der Beschäftigungsrückgang betraf vor allem Männer, speziell in der Altersgruppe über 54 Jahre, während die Erwerbsbeteiligung bei den Frauen deutlich stieg.

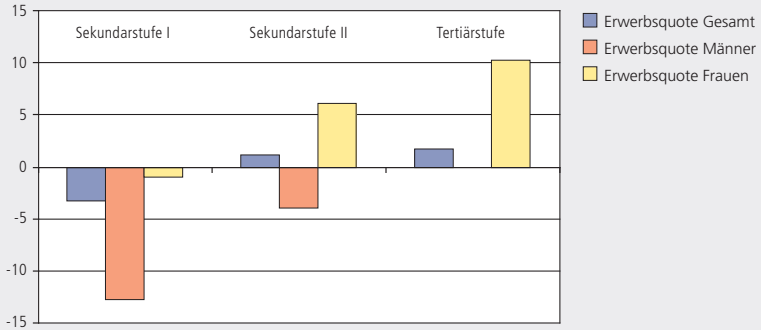
Noch deutlicher war die Entwicklung aufgeschlüsselt nach Geschlecht und Qualifikation. Der Rückgang in der Erwerbsbeteiligung betraf vor allem Männer mit weniger als einer höheren Sekundarausbildung, das heisst in der Schweiz ohne Berufslehre oder höhere Schule (Abb. 6).

Abb. 5: Erwerbsquoten nach Geschlecht und Alter (1995-2005)



Erklärung: Veränderung in Prozentpunkten. Eigene Berechnungen auf Basis von Daten aus dem OECD Employment Outlook.

Abb. 6: Erwerbsquoten nach Geschlecht und Bildung (1995-2005)

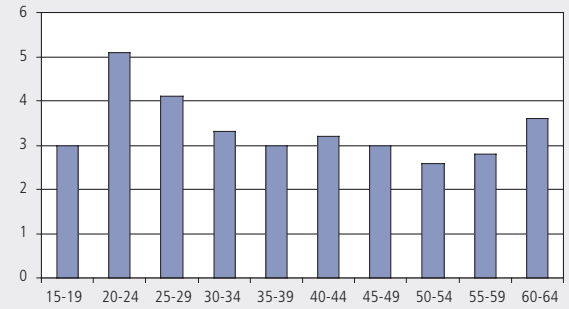


Erklärung: Veränderung in Prozentpunkten. Eigene Berechnungen auf Basis von Daten aus dem OECD Employment Outlook. Sekundarstufe I umfasst Leute mit höchstens obligatorischem Schulalter und einer Anlehre. Sekundarstufe II umfasst Matura, Fachmittelschul- oder Lehrabschlüsse, die Tertiärstufe alle höheren Abschlüsse.

Als nächstes kann die Entwicklung am Arbeitsmarkt mit der Entwicklung bei der ALV, der IV und der SH verglichen werden. Allerdings liegen bei diesen drei Programmen der sozialen Sicherheit keine einheitlichen Statistiken vor, weshalb ein direkter Vergleich nicht möglich ist. Zudem fehlen vor allem bei der SH längere Zeitreihen, welche die Entwicklung nach Bezugsgruppen aufschlüsseln. Die vorhandenen Statistiken ergeben deshalb nur einen groben Eindruck von der Entwicklung.

Abbildung 7 zeigt die Arbeitslosenquoten für die verschiedenen Altersgruppen. Jüngere sind am stärksten betroffen. In der Gruppe der 20- bis 24-Jährigen ist die Arbeitslosenquote fast doppelt so hoch wie in der Gruppe der 50- bis 54-Jährigen.

Abb. 7: Arbeitslosenquote nach Alter, 2006

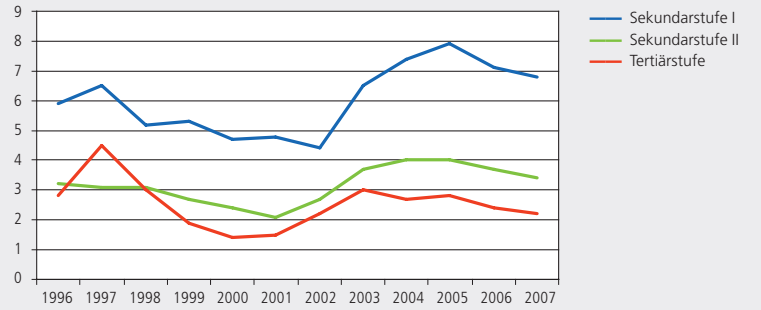


Quelle: SECO (2007).

Aufgeschlüsselt nach Bildungsniveau liegen keine Zahlen der registrierten Arbeitslosen vor. Die auf Basis von Befragungen gewonnenen Zahlen aus der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) zeigen aber, dass Weniger-Qualifizierte deutlich mehr von Arbeitslosigkeit betroffen sind (Abb. 8) und dass der Anstieg der Arbeitslosigkeit in dieser Gruppe am höchsten war[3].

[3] Zahlen zurück bis 1991 finden sich zusammen mit internationalen Vergleichen in Wyss (2008).

Abb. 8: Arbeitslosenquote nach Bildung, 1996-2007



Quelle: BfS auf Basis von Daten der SAKE. Erklärung der Bildungsstufen in Abb. 6.

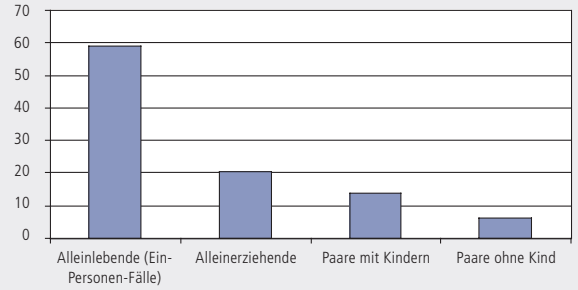
Bei der SH ist das Problem der Bezüger gewissermassen zweigeteilt. Einerseits beziehen viele Alleinerziehende Sozialhilfe, nämlich jede(r) fünfte Alleinerziehende (Abb. 9). Dies erklärt auch den hohen Anteil von Minderjährigen bei der Sozialhilfe. Es gibt verschiedene mögliche Gründe für diesen hohen Anteil. So könnte es ein Resultat der beschränkten Möglichkeiten für die ausserfamiliäre Kinderbetreuung sein. Es könnte aber auch durch einen hohen Anteil von Frauen mit tiefer beruflicher Qualifikation verursacht sein, welche die Kinder alleine aufziehen. Die Sozialhilfe könnte dabei den Entscheid, sich als alleinerziehende Mutter zu versuchen, attraktiver machen[4].

Ein zweiter Problembereich besteht bei den jungen Erwachsenen (Abb. 10). Auch hier ist die Sozialhilfequote unverhältnismässig hoch. Dies wird oft mit Schwierigkeiten bei der Eingliederung in den Arbeitsmarkt erklärt. Nicht thematisiert wird dabei, dass in der Schweiz Jugendliche, welche von zu Hause ausziehen, automatisch Recht auf ein Einkommen haben, welches deutlich über demjenigen liegt, welches in einer Lehre anfällt und vielfach im Bereich des Lohns von Berufseinsteigern ist. Es liegt auf der Hand, dass dies gerade bei

[4] Dieses Phänomen ist aus den USA bekannt, wo vor den Reformen der Ära Clinton Frauen aus armen Bevölkerungsschichten einen starken Anreiz hatten, Kinder zu bekommen, um sich dadurch für die staatliche Wohlfahrt zu qualifizieren (sog. «Welfare Moms»).

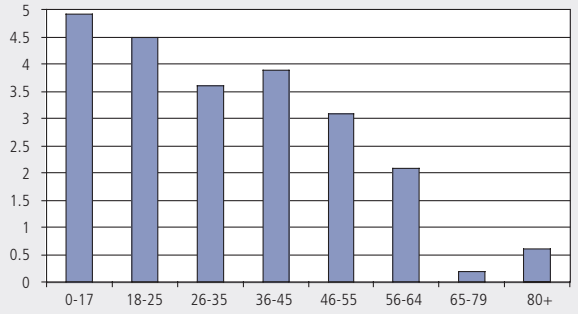
jungen Erwachsenen zu einem starken Anreiz führt, eine weitere Bildung oder die Integration in den Arbeitsmarkt hinauszuzögern oder gleich ganz bleiben zu lassen.

Abb. 9: Anteil Sozialhilfe nach Fallstruktur, 2006



Erklärung: Anteil am Total der Fälle in %, aus BfS (2008).

Abb. 10: Sozialhilfequote nach Altersgruppe, 2006

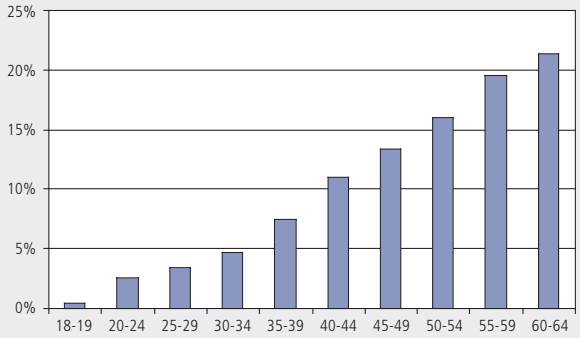


Quelle: BfS (2008).

Bei der IV liegen nur Zahlen der Rentenbezüger nach Altersgruppe vor, nicht aber nach Qualifikation. Der Anteil der Invaliden steigt mit dem Alter an (Abb. 11). Ein Teil der Reduktion der Erwerbsbeteiligung der höheren Altersklas-

sen wurde damit über die IV abgewickelt. Im internationalen Vergleich fällt die Schweiz dagegen vor allem durch hohe Invaliditätsraten bei Jungen und einen hohen Anteil von psychisch Kranken auf.

Abb. 11: Invalidität nach Altersgruppe



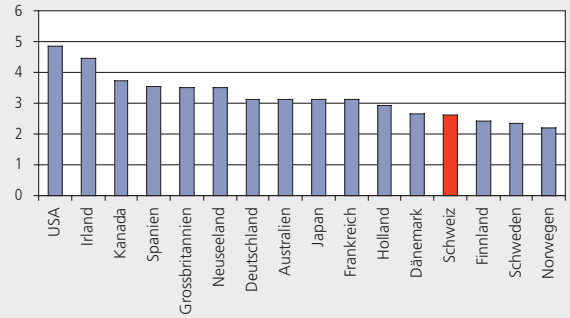
Erklärung: Anteil am Total der IV-Empfänger in %, aus BSV (2007).

05 | Entwicklung der Löhne

Wie in Abbildung 4 veranschaulicht wurde, haben Eingriffe in den Arbeitsmarkt oft den Effekt, die Löhne zu stützen. Greifen sie vor allem bei Beschäftigten mit tiefen Löhnen, so hat dies den Nebeneffekt, die Lohnstruktur zu komprimieren, d.h. die Löhne der Weniger-Qualifizierten im Vergleich zu den Besser-Qualifizierten zu erhöhen. Es ist damit zu erwarten, dass Länder mit stark regulierten Arbeitsmärkten eine weniger ungleiche Lohnverteilung haben. Dies ist tendenziell der Fall, wie internationale Untersuchungen zeigen[5].

[5] Siehe z.B. EEAG (2002), Kapitel 6.

Abb. 12: Lohnverteilung im internationalen Vergleich, 2005



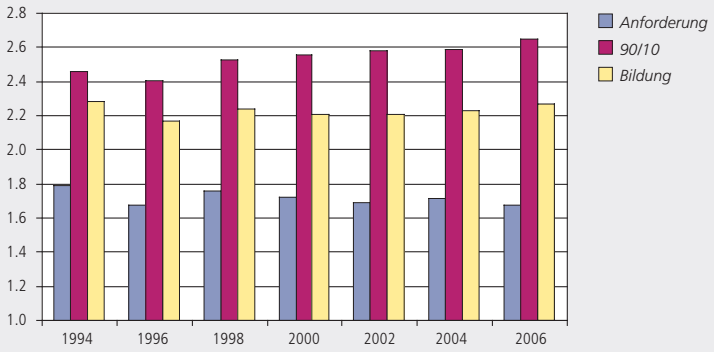
Erklärung: Relativer Lohn von 90. zu 10. Percentile, aus OECD Employment Outlook 2007. Siehe Fussnote 6 für eine Erklärung.

Abbildung 12 zeigt die relativen Löhne von Gut-Verdienenden im Vergleich zu Schlecht-Verdienenden[6]. Die angelsächsischen Länder führen die Liste bei der Ungleichheit an, während die Lohnverteilung in den skandinavischen Ländern am gleichmässigsten ist. Die Schweiz gehört mit einer sehr gleichmässigen Lohnverteilung zur gleichen Gruppe wie die skandinavischen Länder[7]. Dies stellt eine Überraschung dar, wenn man an die Schweiz als ein Land mit einem flexiblen Arbeitsmarkt denkt. Es ist eine Bestätigung für diejenige Sicht, welche eine starke direkte und indirekte Regulierung des schweizerischen Arbeitsmarktes vermutet.

[6] Es handelt sich um den relativen Lohn von 90. zu 10. Percentile. Die Lohnbezüger werden dabei nach Lohnhöhe geordnet. Das 90. Percentile wird durch denjenigen Lohnbezüger repräsentiert, für welchen gilt, dass 90% der Lohnbezüger einen tieferen Lohn beziehen.

[7] Die Lohnpremia für Bildung sind in der Schweiz dagegen relativ hoch, wie Wyss (2008) zeigt. Allerdings könnte dies mit der spezifischen Einteilung der Bildungsgruppen zu tun haben, da die Schweiz im internationalen Vergleich relativ wenige Hochschulabgänger aufweist und auch relativ wenige Leute mit nur Bildungsniveau Sekundarstufe I. Die Vergleichsgruppen an den beiden Extremen wären damit relativ klein, was einen grösseren Unterschied verursachen dürfte.

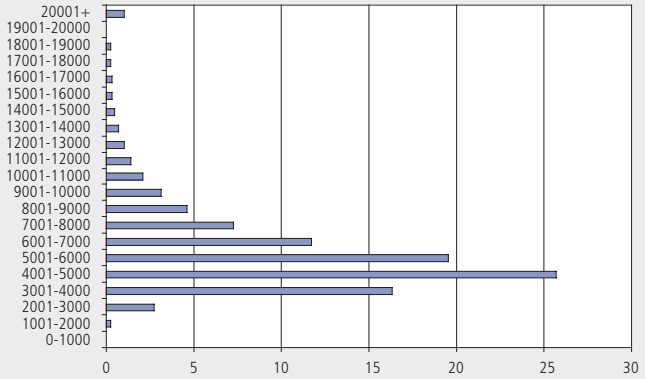
Abb. 13: Lohnentwicklung über Zeit



Erklärung: Anforderung stellt den relativen Lohn für Stellen mit höchst-anspruchsvollen oder selbständigen Tätigkeiten im Vergleich zu solchen mit einfachen Tätigkeiten dar, 90/10 denjenigen für das 90. vs. das 10. Percentile und Bildung denjenigen für Hochschulbildung vs. keine abgeschlossene Ausbildung. Alle Zahlen für Medianlöhne für Vollzeitstellen. Eigene Berechnungen auf Basis von Daten der Lohnstrukturerhebung.

Die Lohnentwicklung über die Zeit ist nicht eindeutig. Es ergeben sich unterschiedliche Resultate, je nachdem, welche Grösse als Mass für die relativen Löhne verwendet wird (Abb. 13). Masse auf Basis von Qualifikation, Bildung oder Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes zeigen zumindest seit Mitte der 90er Jahre keinen Anstieg der Lohnspreizung an. Das bereits verwendete Verhältnis von 90. zu 10. Percentile würde auf eine deutliche Erhöhung der Ungleichheit bei den Löhnen hindeuten. Eine mögliche Erklärung für diesen widersprüchlichen Befund ist, dass objektive Kriterien wie Bildung oder Anforderungsniveau gegenüber individuellen Eigenschaften der Lohnbezüger in den Hintergrund treten. Die erhöhte Ungleichheit bei den Percentiles würde damit durch die vermehrte Belohnung der individuellen Qualitäten verursacht.

Abb. 14: Lohnverteilung Vollzeitstellen, 2006

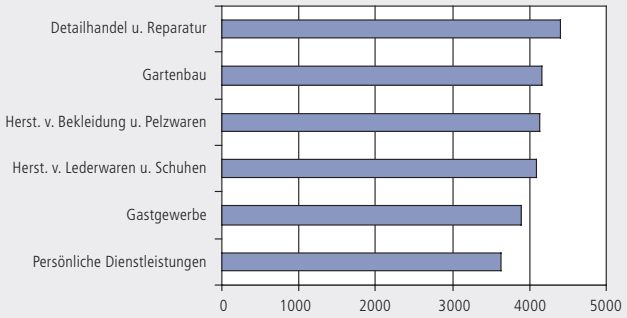


Erklärung: Anteile der monatlichen Nettolöhne innerhalb der entsprechenden Bandbreite, aus Lohnstrukturerhebung 2006.

Gesondert zu betrachten sind die Stellen im tiefsten Lohnbereich. Für einen Alleinstehenden liegen die Ansätze der Sozialhilfe im Bereich der tiefsten Marktlöhne. Damit lohnt es sich eigentlich nicht mehr, einer Erwerbsbeschäftigung nachzugehen. Speziell akut ist dieses Problem bei Jugendlichen und jungen Erwachsenen, welche sowieso tiefere Löhne erhalten. Abb. 14 zeigt die Verteilung der Löhne im Jahre 2006. Es zeigt sich, dass nur mehr weniger als 3% der Lohnbezüger weniger als 3000 Franken monatlich beziehen, für eine Vollzeitstelle. Dabei handelt es sich vor allem um Frauen. Im Bereich zwischen 3000 und 4000 Franken finden sich dagegen etwa 15% der Vollzeiterwerbstätigen. Es werden leider keine nach Alter aufgeschlüsselten Statistiken publiziert. Es ist aber zu vermuten, dass die tiefen Löhne vor allem bei jungen Erwerbstätigen anfallen.

Nach Branchen aufgeschlüsselt werden insbesondere bei den persönlichen Dienstleistungen, im Gastgewerbe, bei der Produktion von Kleidern und Schuhen und im Gartenbau tiefe Löhne bezahlt (Abb. 15).

Abb. 15: Tieflohnsektoren



Erklärung: Mittlere monatliche Bruttolöhne (Median) in Tieflohnbranchen (Vollzeitstellen), aus Lohnstrukturerhebung 2006.

Aufgrund der im internationalen Vergleich hohen Löhne für schlechterqualifizierte Arbeitskräfte lässt sich vermuten, dass in der Schweiz im Tieflohnbereich nur relativ wenige Stellen angeboten werden. Ein Vergleich mit den USA bestätigt diesen Eindruck. Der Anteil der Stellen z.B. im Bereich persönliche Dienstleistungen ist dort etwa doppelt so hoch wie in der Schweiz.

06 | Eine zusammenfassende Diskussion der Entwicklung am schweizerischen Arbeitsmarkt

Die vorhergehende Übersicht zur Beschäftigungs- und Lohnentwicklung in der Schweiz hat gezeigt, dass die Probleme am schweizerischen Arbeitsmarkt vielschichtiger Natur sind. Es lässt sich eine Konzentration der Probleme auf Weniger-Qualifizierte, Junge und Ältere feststellen. Männer sind stärker betroffen als Frauen, welche nur bei der Sozialhilfe (als alleinerziehende Mütter) als Problemfall herausstechen. Die Entwicklung am Arbeitsmarkt ist mit derjenigen bei den Sozialprogrammen kongruent, wobei bei einzelnen Problemgruppen Unterschiede bestehen. Junge Erwachsene landen bei Erwerbslosigkeit meist

entweder bei der ALV oder dann bei der SH. Die Älteren tauchen dagegen gehäuft bei der IV auf.

Die Entwicklung bei den Löhnen passt ebenfalls zur Entwicklung der Beschäftigung. Die schweizerische Lohnstruktur ist im internationalen Vergleich stark komprimiert. Das führt zwar zu relativ attraktiven Löhnen für Weniger-Qualifizierte, mindert aber deren Chancen auf eine Stelle. Es überrascht damit nicht, dass sich die Probleme auf dem Arbeitsmarkt auf die schlechter qualifizierten Arbeitskräfte konzentrieren.

Während der Befund einer komprimierten Lohnstruktur mit entsprechend kompromittierten Beschäftigungschancen der Weniger-Qualifizierten klar ist, so sind die Ursachen für die Gleichheit nicht klar. In der Schweiz besteht seit längerem eine relativ hohe Lohngleichheit. Zeitreihen zum relativen Lohn in Bodmer (2003) zeigen, dass die relativen Löhne von weniger qualifizierten Arbeitskräften seit Beginn des Zweiten Weltkrieges stark gestiegen sind. Diese Entwicklung war im Zweiten Weltkrieg am stärksten, wohl verursacht durch die Solidarität und das Zusammenrücken in den Kriegsjahren, setzte sich aber auch im Nachkriegsboom fort. Die Lohngleichheit ist damit dem grossen Anstieg der Anzahl Bezüger von Sozialleistungen vorangegangen.

Es ist damit zu vermuten, dass der Einbruch der Nachfrage nach tieferqualifizierten männlichen Arbeitskräften von anderen Faktoren ausgelöst wurde: Stichworte sind technischer Wandel, Wandel zu einer Dienstleistungsgesellschaft, Globalisierung der Wirtschaft. All diese Faktoren führten dazu, dass Stellen in Branchen abgebaut wurden, welche traditionell von Männern mit tiefer Qualifikation besetzt wurden. Die sozialen Sicherungssysteme haben dann dazu geführt, dass diese Männer nicht in anderen Stellen wieder in den Arbeitsmarkt integriert wurden, sondern von ALV, IV oder SH versorgt wurden.

Der starke Anstieg bei den jungen Arbeitslosen und Sozialhilfebezügern deutet zudem auf Verhaltensänderungen in diesem Bevölkerungssegment hin. Die Tendenz, solche Leistungen in Anspruch zu nehmen, scheint heute deutlich höher zu sein als vor 20 Jahren. Denn Stellen für junge Erwachsene sind in den

Niedriglohnbereichen eigentlich genügend vorhanden und werden heute auf dem Bau, im Pflegebereich, in der Gastwirtschaft oder im Verkauf vielfach mit deutschen oder portugiesischen Immigranten besetzt.

Damit ist klar, dass ein Grundproblem hinter der Entwicklung am schweizerischen Arbeitsmarkt die Anreize im Sozialsystem sind, welche im Folgenden näher diskutiert werden.

07 | Das Problem der Fehlanreize

Das schweizerische Sozialsystem lässt sich als ein traditionelles kontinentaleuropäisches System bezeichnen. Besteht ein Anspruch auf Unterstützung, so leisten die diversen Sozialwerke einen fixen Betrag an die Bezugsberechtigten. Mit anderen Worten sind Eigenleistungen finanzieller und nicht-finanzieller Natur nur in wenigen Fällen vorgesehen.

Bei der ALV bemisst sich die Höhe der Rente am versicherten Lohn, d.h. dem letzten bezogenen Lohn. Für alleinstehende Arbeitslose sind es 70% des versicherten Lohnes, bei einem verheirateten 80%. Dabei gilt für den versicherten Lohn ein Maximum von im Moment etwa 106'000 Franken.

Bei der IV ist ebenfalls der versicherte Lohn für die Grundrente entscheidend. Deren maximale Höhe ist relativ bescheiden und wird bei vielen Versicherten durch Leistungen aus der beruflichen Vorsorge, der Unfallversicherung und privaten Versicherungen ergänzt. Fehlen letztere oder fallen die kombinierten Renten zu tief aus, werden Ergänzungsleistungen ausbezahlt. Deren Höhe richtet sich nach dem finanziellen Bedarf und ist kantonal unterschiedlich. Für die Stadt Zürich kann für eine vierköpfige Familie aber durchaus eine IV-Rente inkl. Ergänzungsleistungen von 70'000 Franken resultieren, dies wohlgemerkt nach Steuern[8]. Dies entspricht einem Erwerbseinkommen von etwa 85'000 Franken Brutto vor Steuern, was deutlich über dem Medianlohn eines schweizerischen Erwerbstätigen liegt. Dieser verdient Brutto im Jahr knapp 70'000 Franken, d.h. weniger als 60'000 Franken nach Steuern und Sozialabgaben. Werden zur IV-Rente zusätzlich Zahlungen aus beruflicher Vorsorge und Unfallversicherung fällig, kann auch die kombinierte Rente ohne Weiteres über dem letzten Lohn liegen.

Die Sozialhilfe ist das residuale Sicherungssystem, zuständig für alle Fälle, welche nicht von einer der Sozialversicherungen oder der privaten Vorsorge aufgefangen werden. Die Ansätze richten sich ebenfalls am geschätzten Finanzbedarf, den Richtlinien der SKOS folgend. Sie sind aber etwas tiefer als bei der IV mit Ergänzungsleistungen. Für eine vierköpfige Familie in der Stadt Zürich kann aber auch in der Sozialhilfe mit einem jährlichen Beitrag von 60'000 Franken, wiederum nach Steuern, gerechnet werden. Brutto vor Steuern und Sozialabgaben sind dies immer noch beachtliche 70'000 Franken.

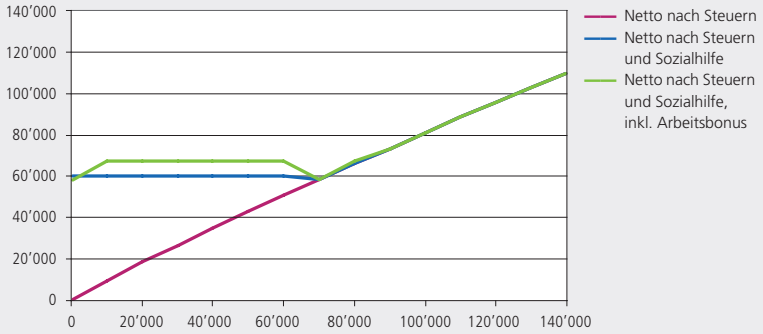
Alle Lohnersatzsysteme haben den Effekt, dass sie eigene Erwerbstätigkeit unattraktiv machen. Der Grund ist, dass Erwerbstätigkeit mit einem teilweisen oder vollständigen Verlust der Lohnersatzzahlungen verbunden ist. Bei ALV und IV ist Erwerbstätigkeit nur in einem vorgegebenen Rahmen möglich, bei der IV je nach Invaliditätsgrad, bei der ALV über von den RAV's vermittelte temporäre Beschäftigungen. Bei der ALV führt dies zu einer Tendenz, die Bezugsdauer für Arbeitslosengelder auszudehnen. So ist ein regelmässiger Befund in ökonometrischen Studien, dass die mögliche Bezugsdauer und die Höhe von Arbeitslosengeldern einen signifikant positiven Effekt auf die Dauer der Arbeitslosigkeit haben.

Bei der Sozialhilfe führt ein eigener Verdienst zu einer Kürzung der Sozialhilfe in gleichem Ausmass. Ausnahme bildet ein nach SKOS-Richtlinien seit einiger Zeit möglicher Freibetrag von 500 bis 700 Franken monatlich, welcher zu keiner Kürzung der Sozialhilfe führt. Abbildung 16 zeigt die Anreize anhand einer Familie, welche 60'000 Franken pro Jahr an Sozialhilfe erhält. Bis zu einem

[8] Zahlen aus Hofmänner (2007).

Betrag von 60’000 Franken resultiert ein fixes, staatlich garantiertes Einkommen. Jede eigene Erwerbstätigkeit führt zu einem entsprechenden Verlust an Sozialhilfe.

Abb. 16: Anreize Sozialhilfe



Quelle: eigene Darstellung.

Steigt das Einkommen des Haushalts vor Steuern über die Marke von 60’000 Franken, so wird keine Sozialhilfe mehr bezahlt. Das Einkommen nach Steuern sinkt damit unter die Marke von 60’000. Bei diesem Rückgang handelt es sich um eine sogenannte Sozialhilfefalle, bei der das Einkommen bei Erwerbstätigkeit unter das Niveau der Sozialhilfe sinkt. Der Arbeitsbonus von 500 bis 700 Franken monatlich, welcher nach SKOS-Richtlinien seit einiger Zeit einbehalten werden kann, verbessert zwar die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit in diesem Umfang. Darüber hinaus bleiben die Arbeitsanreize aber gleich schlecht. Zudem verschlechtert der Arbeitsbonus die Anreize im Bereich von 60’000 Franken, unter anderem durch eine Verstärkung der Sozialhilfefalle.

08 | Reformen für den Sozialstaat: Das Beispiel anderer Länder

In den letzten 20 Jahren hat eine zunehmende Zahl von Ländern ihre Sozialsysteme reformiert, da die Belastung von Unternehmen und verbleibenden Erwerbstätigen durch die staatlich geförderte Nichterwerbstätigkeit letztlich untragbar wurde. Den Anfang machte Grossbritannien unter der konservativen Regierung von Margareth Thatcher. Es folgten in den 90er Jahren die USA, Schweden, Holland und Spanien, und im Jahre 2002 Deutschland. Die sozialdemokratische Regierung von Gerhard Schröder reformierte – unter dem Namen Hartz IV – die soziale Sicherheit grundlegend. Erstens wurden Arbeitslosenversicherung und Sozialhilfe vereinheitlicht. Zweitens wurden die Arbeitsanreize für die Langzeitarbeitslosen verstärkt, indem die Erwerbsfähigen nur ein relativ tiefes Grundeinkommen erhalten, darüber hinaus aber eigenes Erwerbseinkommen generieren müssen.

Damit unterscheidet sich die deutsche Reform von den US-amerikanischen und britischen Systemen, welche kein staatliches Grundeinkommen vorsehen, dafür aber Lohnzuschüsse zahlen. Eine weitere Alternative wären die gerade von liberaler Seite oft propagierten Systeme mit einem garantierten Grundeinkommen für alle Bürgerinnen und Bürger. Es handelt sich dabei um Varianten der von Milton Friedman propagierten Idee einer negativen Einkommenssteuer. Bei diesen Systemen wird die Sozialpolitik weitgehend automatisiert und kann von der Steuerverwaltung übernommen werden. Eine spezielle Bürokratie für die soziale Sicherheit wird damit unnötig.

Diese Automatisierung hat allerdings ihren Preis. Indem das Grundeinkommen allen Bürgerinnen und Bürgern ausbezahlt wird, steigt der Anspruchskreis der Berechtigten gegenüber den aktuellen Systemen stark an. Mit anderen Worten wird, bei ähnlichen finanziellen Ansätzen, bedeutend mehr Geld umverteilt. Damit müssen auch die Steuereinnahmen steigen, welche ein solches System finanzieren. Für das deutsche Bürgergeld würde z.B. mit einem nötigen

MWST-Satz von 50% gerechnet, was natürlich weit jenseits einer noch tragbaren steuerlichen Belastung liegen würde[9]. Die Ausweitung der Anspruchsberechtigung könnte auch zu einer weiteren Reduktion des Arbeitsangebotes führen, da sich möglicherweise viele Leute mit einem tieferen Einkommen ohne oder mit einer kleinen Erwerbstätigkeit entscheiden würden.

Aus diesen Gründen haben sich in der Praxis kleinere Reformen durchgesetzt, welche an der Logik des bisherigen Systems mit einer begrenzten und kontrollierten Zahl von Bezugsberechtigten festhalten, deren Arbeitsanreize aber verbessern. In den angelsächsischen Systemen steht die Eingliederung der Erwerbslosen in den Arbeitsmarkt im Vordergrund. Dazu werden Lohnzuschüsse auf dem Erwerbseinkommen bezahlt. Auf ein garantiertes Grundeinkommen wird dagegen verzichtet.

In Deutschland wird dagegen ein garantiertes Grundeinkommen bezahlt, für eine vierköpfige Familie von etwa 1500 Euro im Monat. Eigenes Erwerbseinkommen ist nur bis 100 Euro steuerfrei, höhere Beträge (bis 800 Euro) werden mit einem Satz von 80% besteuert, noch höhere (bis 1500 Euro) mit einem Satz von 90%. Damit resultiert ein staatlich alimentiertes Einkommen von maximal etwa 1850 Euro[10]. Gegenüber dem alten System führt dies zu leicht verbesserten Arbeitsanreizen. Die implizite Steuer auf eigenem Erwerbseinkommen sinkt von 100% auf 80 bis 90%, ist damit aber immer noch sehr hoch. Die Anreize für Schwarzarbeit dürften damit ebenfalls bestehen bleiben. Trotz diesen Mängeln scheint die Reform sehr erfolgreich gewesen zu sein. Die Arbeitslosigkeit ist im letzten Konjunkturzyklus das erste Mal seit 30 Jahren nicht mehr gestiegen. H.W. Sinn rechnet deshalb mit einer Reduktion der Sockelarbeitslosigkeit um 1.1 Millionen dank Hartz IV.

[9] Schäfer (2008). Entsprechende Berechnungen für die Schweiz kamen zu ähnlichen Schlüssen (Leu et al (2007)).

[10] Eine Darstellung von Hartz IV findet sich in Schäfer (2008).

09 | Abschliessende Bemerkungen

Die Schweiz erlebte seit 1990 einen dramatischen Anstieg der Bezüger von Sozialleistungen in den Bereichen Arbeitslosigkeit, Invalidität und Sozialhilfe. Das Spiegelbild dieser Entwicklung war ein starker Rückgang der Arbeitsmarktbeteiligung gewisser Bevölkerungsgruppen, v.a. von Männern und Tiefer-Qualifizierten. Angesichts des hohen Ersatzeinkommens, welche ALV, IV und Sozialhilfe zahlen, liegt die Vermutung nahe, dass die staatlichen Sicherungssysteme zu einem Anstieg der Bezügerzahlen beigetragen haben. Reformen bei den Sozialprogrammen sollten deshalb darauf zielen, die Arbeitsanreize zu verbessern. Dies kann letztlich nur über eine Reduktion des staatlich garantierten Einkommens und eine Erhöhung des eigenen Erwerbseinkommens erreicht werden.

Literaturverzeichnis

BfS
Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2006, Neuchâtel, Bundesamt für Statistik, 2008.

Bodmer Frank
The Demand for Skill in Switzerland, unveröffentlichtes Manuskript, Universität Basel, 2003.

Bodmer Frank, David Iselin, Hans Rentsch
Aufschwung als Reformchance, Analyse der Wirtschaftsentwicklung und Reformskizze für eine prosperierende Schweiz, Zürich, NZZ-Verlag für Avenir Suisse, 2007.

BSV
IV-Statistik 2007, Tabellenteil, Bern, Bundesamt für Sozialversicherungen, 2007.

Drèze Jacques, Charles R. Bean (eds.)
Europe's unemployment problem, Cambridge, Mass., MIT Press, 1990.

EEAG
Report on the European Economy 2002, München, European Economic Advisory Group at CESifo, 2002.

Hofmänner Simeon
Die Effizienz der öffentlichen Hand: drei empirische Beiträge über die Verwendung der schweizerischen Staatsausgaben, Dissertation, Universität Basel, 2007.

Layard Richard, Stephen Nickell, Richard Jackman
Unemployment: macroeconomic performance and the labour market, Oxford, Oxford University Press, 1991.

Leu Robert, Michael Gerfin, Yves Flückiger, Tobias Müller, Carlo Knöpfel, Gebhard Kirchgässner, Alexander Spremann
Erwerbsabhängige Steuergutschriften. Möglichkeiten und Auswirkungen einer Einführung in der Schweiz, Bern, Expertenbericht zuhanden des Bundesrates, 2007.

OECD
The OECD Job's Study, Paris, OECD, 1994.

Schäfer Holger
Fehlanreize auch in Deutschland, Schweizer Monatshefte, Juni/Juli, 2008.

SECO
Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2006, Bern, Staatssekretariat für Wirtschaft, 2007.

Sinn Hans-Werner, Christian Holzner, Wolfgang Meister, Wolfgang Ochel, Martin Werding
Aktivierende Sozialhilfe. Ein Weg zu mehr Beschäftigung und Wachstum, ifo Schnelldienst 9/2002, 2002.

Wyss Simone
Ist die relative Schlechterstellung niedrig qualifizierter Arbeitskräfte Mythos oder Realität?, WWZ-Studie 06/08, Universität Basel, 2008.

Über die Autoren

Dr. Kurt Weigelt

Kurt Weigelt, geboren 1955, studierte an den Universitäten Zürich und Bern Rechtswissenschaften. Anschliessend doktorierte er bei Prof. Dr. P. Saladin zu den Möglichkeiten einer staatlichen Parteienfinanzierung unter vergleichender Berücksichtigung der Gesetzgebung in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland und den Vereinigten Staaten von Amerika. Studienaufenthalte in Paris und Los Angeles. Im Anschluss an seine Ausbildung kaufte er gemeinsam mit seiner Gattin ein Unternehmen im Bereich des Einzel- und Versandhandels. Die Bürowelt Schiff AG wird heute von Regula Weigelt-Knecht alleinverantwortlich geführt. Seit 2007 ist Kurt Weigelt Direktor der Industrie- und Handelskammer St. Gallen-Appenzell. Er ist Vater von vier Kindern und wohnt in St.Gallen.

Dr. Frank Bodmer

Dr. Frank Bodmer ist selbständiger Ökonom und Privatdozent an der Universität Basel. Sein Forschungsschwerpunkt liegt bei Fragen der Finanz- und Steuerpolitik, der Regionalentwicklung und der wirtschaftlichen Entwicklung der Schweiz. Er ist unter anderem Koautor der Studien «Wohlstand ohne Wachstum: Eine Schweizer Illusion» (mit Silvio Borner), «Aufschwung als Reformchance» (mit David Iselin und Hans Rentsch) sowie der «Wirtschaftsstudie Ostschweiz 2007» (mit Peter Eishenhut).

IHK
Industrie- und
Handelskammer

St.Gallen
Appenzell

Gallusstrasse 16
Postfach
9001 St.Gallen

T 071 224 10 10
F 071 224 10 60
www.ihk.ch