

## Schwerpunkt

Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt

## Familie, Generationen, Gesellschaft

Auffallen durch Toleranz

## Gesundheitswesen

Empfehlungen der OECD und WHO

---

# Soziale Sicherheit

CHSS

1/2007

---



Schweizerische Eidgenossenschaft  
Confédération suisse  
Confederazione Svizzera  
Confederaziun svizra

Eidgenössisches Departement des Innern EDI  
**Bundesamt für Sozialversicherungen BSV**

## Inhaltsverzeichnis Soziale Sicherheit CHSS 1/2007

<b>Editorial</b>	1
<b>Chronik Dezember 2006 / Januar 2007</b>	2
<b>Rundschau</b>	3

### Schwerpunkt

#### Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt

Je mehr Arbeit, desto mehr materieller Wohlstand...	4
Wie sich Wirtschaftskraft und Solidaritätsideal miteinander vereinbaren lassen (O. Brunner-Patthey, BSV)	5
Die soziale Sicherheit im 21. Jahrhundert: vom Sozialschutz zur sozialen Investition (G. Bonoli, IDHEAP)	9
Lücken sozialer Sicherheit in einem flexibilisierten Arbeitsmarkt (P. Böhlinger, Zürcher Hochschule Winterthur)	13
Wie wird soziale Sicherheit beschäftigungsfreundlicher? (W. Aeberhardt, Th. Ragni, SECO)	17

Kann das Flexicurity-Modell Wettbewerbsfähigkeit mit sozialem Zusammenhalt in Einklang bringen?  
(G. Farrell, S. Sperber, Europarat) 22

Soziale Sicherheit braucht eine starke Wirtschaft  
(Th. Daum, Schweizerischer Arbeitgeberverband) 28

Für ein Wachstum zum Wohle aller: Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit finden  
(Ch. Levrat, Gewerkschaft Kommunikation) 30

#### Familie, Generationen, Gesellschaft

Auffallen durch Toleranz (A. Renggli, Tink.ch) 32

#### Invalidenversicherung

Lässt sich der «Drehtüreffekt» auf eine Datengrundlage stellen?  
(W. Rehberg, R. Ruder, B. Moser, Inst. für Soziale Arbeit der Fachhochschule St.Gallen) 33

#### Gesundheitswesen

Das schweizerische Gesundheitswesen: Analyse und Empfehlungen der OECD und der WHO (D. Sordat Fornerod, BAG) 38

#### Parlament

Parlamentarische Vorstösse	44
Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates	48

#### Daten und Fakten

Agenda (Tagungen, Seminare, Lehrgänge)	49
Sozialversicherungsstatistik	50
Literatur	52

Besuchen Sie uns unter  
[www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch)



## Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt



**Yves Rossier**  
Direktor BSV

Bei Meinungsumfragen stehen die Themen Altersvorsorge und Arbeitslosigkeit regelmässig zuoberst auf der Sorgenliste der Schweizerinnen und Schweizer. Die Angst, vom Arbeitsmarkt ausgeschlossen zu sein, geht einher mit der Befürchtung, länger als erwartet erwerbstätig sein zu müssen. Diese etwas widersprüchliche Haltung der Bevölkerung illustriert die Notwendigkeit und die grosse Schwierigkeit, die soziale Sicherheit sowohl wirksam als auch gerecht auszugestalten, ohne das eine gegen das andere auszuspielen.

Wir haben indes das Glück, dass wir nicht in einem unlösbaren Dilemma stecken, wenn es darum geht, die soziale Unsicherheit auf dem Arbeitsmarkt zu begrenzen: Mehr Flexibilität spricht nicht gegen eine bessere soziale Sicherung. Erfahrungen im Ausland haben gezeigt, dass sich beide gegenseitig stärken können.

Doch die Herausforderungen der Globalisierung und der demografischen Entwicklung bedingen eine rigorosere Sozial- und Steuerpolitik. Das richtige Gleichgewicht zu finden, erweist sich einmal mehr als schwierig.

Flexible Arbeitsverhältnisse und eine gute soziale Sicherung fördern die arbeitsmarktliche Mobilität und können neue Möglichkeiten eröffnen. Für jene aber, die mehr Mühe bekunden, ihre Chance zu nutzen, bedeuten diese neuen flexiblen Arbeitsformen auch ein höheres Risiko, ausgeschlossen zu werden. Ein regelmässiges Einkommen und die soziale Sicherheit sind dann nicht mehr gegeben, wodurch die Vereinbarkeit von Beruf und Familie in Mitleidenschaft gezogen wird und sich Krankheiten durch Stress am Arbeitsplatz häufen.

Wir dürfen aber nicht vergessen, dass Stabilität – zum Beispiel bei den Arbeitsverhältnissen – auch im Interesse der Arbeitgeber ist. Genauso wie – berufliche – Flexibilität für die Arbeitgebenden klare Vorteile bringt. Vor die-

sem Hintergrund kommt den Sozialpartnern, die sich traditionsgemäss für die soziale Sicherung und Flexibilität in Unternehmen einsetzen, eine besonders wichtige Rolle zu.

Der Abbau von systembedingten Einschränkungen auf dem Arbeitsmarkt bei gleichzeitiger Neuauslegung der Rolle der sozialen Sicherheit kann langfristig und auf sozialpartnerschaftlichen Regeln beruhend sowohl wohlstands- als auch solidaritätsfördernd sein.

Die Sozialversicherungen sind eines dieser wichtigen Solidaritätsinstrumente. Mit den laufenden und geplanten Revisionen soll die soziale Sicherheit nachhaltig auf die Veränderungen des Arbeitsmarktes ausgerichtet werden. Es braucht ein neues Gleichgewicht zwischen Massnahmen, die Anreize zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit schaffen, zusätzlichen Mitteln und die neuen Bedürfnisse deckenden Leistungen. Die Umsetzung der Revisionen und die anstehenden Volksabstimmungen zu verschiedenen sozialpolitischen Themen geben uns Gelegenheit, Form und Inhalt der sozialen Umverteilung in der Schweiz durch unsere politischen Entscheide neu auszugestalten.

Nicht die Wettbewerbsfähigkeit der Schweizer Wirtschaft steht primär auf dem Spiel, sondern der soziale Zusammenhalt, den der Europarat umschreibt als «die Fähigkeit einer Gesellschaft, das Wohl aller Bürgerinnen und Bürger zu sichern, Disparitäten bestmöglich auszugleichen und eine Polarisierung zu vermeiden».

---

## Vereinbarung zwischen der Schweiz und Liechtenstein im Bereich der beruflichen Vorsorge

Bundesrat Pascal Couchepin hat am 19. Dezember 2006 in Bern zusammen mit dem liechtensteinischen Regierungschef-Stellvertreter Dr. Klaus Tschüscher, Vorsteher der Ressorts Wirtschaft, Justiz und Sport, die Vereinbarung zwischen der liechtensteinischen Regierung und dem schweizerischen Bundesrat betreffend die Wahrnehmung der Aufgaben des liechtensteinischen Sicherheitsfonds unterzeichnet.

Das liechtensteinische Recht sieht die Schaffung eines Sicherheitsfonds für die Einrichtungen der 2. Säule bis spätestens am 1. Januar 2007 vor. Liechtenstein hat daher die Schweiz angefragt, ob sich ihre Vorsorgeeinrichtungen dem schweizerischen Sicherheitsfonds BVG anschliessen könnten. Der Bundesrat hat die entsprechende Vereinbarung nach Abschluss der Verhandlungen Ende November 2006 genehmigt.

Nach der Vereinbarung werden die liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen für die Sicherstellung der gesetzlichen und reglementarischen Leistungen im Falle der Zahlungsunfähigkeit dem schweizerischen Sicherheitsfonds (Stiftung Sicherheitsfonds BVG) angeschlossen. Der Sicherheitsfonds nimmt auch die Funktion der Zentralstelle 2. Säule gemäss dem Gesetz über die betriebliche Personalvorsorge (BPVG) wahr. Der Anschluss der liechtensteinischen Vorsorgeeinrichtungen an den schweizerischen Sicherheitsfonds schützt die Interessen der Versicherten und deren Altersguthaben bei Insolvenz einer Vorsorgeeinrichtung. Der Sicherheitsfonds BVG untersteht weiterhin ausschliesslich dem schweizerischen Recht und der Aufsicht der schweizerischen Behörden.

Die Vereinbarung muss sowohl in Liechtenstein als auch in der Schweiz noch vom Parlament genehmigt werden. Der Bundesrat wird deshalb dem Parlament für die Frühjahrsession 2007 eine entsprechende Botschaft vorlegen. Da eine rechtzeitige Ratifizierung und Inkraftsetzung auf den 1. Januar 2007 nicht mehr möglich war, soll die Vereinbarung ab diesem Datum vorläufig angewendet werden.

---

## BV: Bericht über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und Lebensversicherer per Ende 2005

Der Bundesrat hat den jährlichen Bericht des Bundesamtes für Sozialversicherungen über die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen und der Lebensversicherer in der beruflichen Vorsorge zur Kenntnis genommen.

Das Bundesamt für Sozialversicherungen hat bei den Aufsichtsbehörden der beruflichen Vorsorge wie in den Vorjahren eine Umfrage zur Unterdeckung der Vorsorgeeinrichtungen durchgeführt. Daraus geht hervor, dass sich Ende 2005 111 Vorsorgeeinrichtungen oder 3,4 % in Unterdeckung befanden. Ende 2004 waren es noch 386 Vorsorgeeinrichtungen oder 10,6 % gewesen. Bezogen auf die Bilanzsumme der Vorsorgeeinrichtungen beläuft sich die Unterdeckung auf rund 19,1 Milliarden Franken.

Davon entfallen rund 2,7 Milliarden Franken auf Vorsorgeeinrichtungen ohne Staatsgarantie. Ende 2004 lag dieser Wert noch bei 6,2 Milliarden Franken. Der Anteil der (registrierten) Vorsorgeeinrichtungen ohne Staatsgarantie in Unterdeckung hatte Ende 2002, auf dem Höhepunkt der Krise, fast 30 % betragen, fiel aber bis Ende 2005 auf 3,1 %. Die finanzielle Lage der Vor-

sorgeeinrichtungen mit Staatsgarantie hat sich gegenüber dem Vorjahr ebenfalls verbessert. Da viele dieser Kassen nie vollständig ausfinanziert worden sind, ist der Anteil der Vorsorgeeinrichtungen mit einem Deckungsgrad unter 100 % nach wie vor relativ hoch.

Die finanzielle Lage der Vorsorgeeinrichtungen hat sich nach den stark negativen Börsenjahren 2001 und 2002 wieder stabilisiert. Massgebend war dabei vorab die positive Entwicklung der Finanzmärkte.

---

## Der Bundesrat lehnt die Initiative für ein flexibles AHV-Alter ab

In seiner Botschaft lehnt der Bundesrat die Volksinitiative «für ein flexibles AHV-Alter» des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes ohne direkten Gegenvorschlag ab. Die Initiative fordert, dass Personen mit Erwerbseinkommen bis 119 340 Franken ab dem 62. Altersjahr eine ungekürzte AHV-Rente erhalten sollen, wenn sie ihre Erwerbsarbeit aufgeben. Die Annahme der Initiative würde zu einer generellen Senkung des Rentenalters führen. Davon würden vor allem Personen profitieren, welche finanziell nicht darauf angewiesen sind. Der Bundesrat lehnt eine solche Senkung des Rentenalters ab, weil sie der demografischen Entwicklung und der allgemeinen Tendenz zur Rentenalterhöhung in Europa widerspricht. Im Weiteren begründet er seine Ablehnung mit der untragbar hohen finanziellen Belastung für die 1. Säule. Als indirekten Gegenvorschlag erachtet der Bundesrat die Neufassung der 11. AHV-Revision, die eine Erweiterung des Rentenvorbezugs und -aufschubs sowie die Einführung einer Vorruhestandsleistung vorsieht.

---

## Neuer Präsident der IV-Stellen-Konferenz

Am 1. Januar hat der 49-jährige Stefan Ritler das Präsidium der IV-Stellen-Konferenz (IVSK) angetreten. Er leitet seit acht Jahren die IV-Stelle Solothurn und ist seit 2001 im Vorstand der IVSK aktiv. Das aktuellste Thema für Stefan Ritler und die IVSK ist die Umsetzung der 5. IVG-Revision, die es konzeptionell vorzubereiten gilt. Dagegen wurde zwar das Referendum ergriffen, doch so oder so stehen in der IV wichtige Weichenstellungen an. Als Präsident der IVSK will sich Stefan Ritler weiterhin für eine Harmonisierung der Durchführung der Invalidenversicherung einsetzen. Das Verhindern von Ausgliederung und die berufliche Integration von Menschen mit Behinderung wird ihm ein spezielles Anliegen bleiben, dem er sich schon vorher im Vorstand gewidmet hat.

---

## 0,6 Prozent Teuerung am Jahresende

Der vom Bundesamt für Statistik (BFS) berechnete Landesindex der Konsumentenpreise blieb im Dezember 2006 gegenüber dem Vormonat praktisch unverändert. Er erreichte den Stand von 100,6 Punkten (Dezember 2005 = 100). Innert Jahresfrist betrug die Teuerung 0,6 Prozent, verglichen mit Jahresraten von 0,5 Prozent im November 2006 und von 1 Prozent im Dezember 2005. Die mittlere Jahresteuierung für das Jahr 2006 betrug 1,1 Prozent.

---

## Eine andere Welt ist möglich

Wirtschaftswachstum schafft nicht automatisch Arbeitsplätze und führt nicht zu besseren Arbeitsbedingun-

gen. Von weltweit 2,8 Milliarden Arbeitstätigen leben die Hälfte unter der Armutsgrenze. Die internationale Gemeinschaft hat sich mit den Millenniumszielen zum Ziel gesetzt, die extreme Armut bis 2015 um die Hälfte zu senken. Dies wird ohne menschenwürdige und produktive Arbeit für alle nicht möglich sein. Damit dieses Anliegen als prioritäre Strategie in die Politik aufgenommen wird, wurde die internationale Kampagne «decent work for a decent life» am 21. Januar am Weltsozialforum in Nairobi von einer breiten Allianz lanciert. In der Schweiz wird die Kampagne vom Schweizerischen Arbeiterhilfswerk (SAH), vom Schweizerischen Gewerkschaftsbund (SGB) und von der SP mitgetragen.

---

## SKOS fordert Strategie gegen Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit

Trotz ausgezeichneter Wirtschaftslage bleibt die Anzahl Jugendlicher und junger Erwachsener in der Sozialhilfe weiter hoch. Mit 3,9 Prozent weist die Alterskategorie der 18- bis 25-Jährigen nach jener der Kinder die höchste Sozialhilfe-Quote aller Altersklassen auf. In den Städten ist rund einer von fünfzehn Jugendlichen auf Sozialhilfe angewiesen. Dies deutet auf ein strukturelles Armutsrisiko hin, das nicht zuletzt deshalb gravierend ist, weil ein verfehlter Berufseinstieg nicht selten Folgen für das ganze Leben hat und während Jahrzehnten hohe soziale Kosten für die Sozialhilfe und später die Invalidenversicherung nach sich ziehen kann. Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS hat deshalb die Bekämpfung der Ausbildungs- und Arbeitslosigkeit als vordringliche sozialpolitische Aufgabe bezeichnet.

Die SKOS verlangt in einem Grundsatzpapier eine umfassende Strategie zur Bekämpfung des Armutsrisikos bei jungen Erwachsenen. Sie schlägt mögliche Massnahmen vor, welche jedoch nur gemeinsam mit der Wirtschaft und andern Institutionen des Sozial-, Bildungs- und Berufsbildungswesens realisiert werden können. Unter anderem soll ein Ausbau der vorschulischen Förderung der Elternarbeit dem Umstand Rechnung tragen, dass spätere berufliche Integrationsschwierigkeiten ihre Ursachen oft in mangelnden Sozial- und Kommunikationskompetenzen haben, welche früh erworben werden.

---

## Age Explorer

Gute Produkte und Dienstleistungen fördern die Gesundheit, die Sicherheit und die Selbständigkeit im Alltag. Im Auftrag der Förderagentur für Innovationen des Bundes KTI besuchte der Schweizerische Seniorenrat SSR an der Muba 2006 verschiedene Aussteller. Ergebnis: Zahlreiche Barrieren hindern Firmen daran, die Gestaltungsprinzipien von benutzerfreundlichen Angeboten für alle Kunden und alle Generationen («Universal Design») zu realisieren. (Link zur Studie: [www.bbt.admin.ch/kti/aktuell/index.html?lang=de](http://www.bbt.admin.ch/kti/aktuell/index.html?lang=de), nur in deutscher Sprache). Um Wirtschaft, Verwaltung, Medien und Öffentlichkeit an der Muba 2007 für Universal Design zu interessieren und zu sensibilisieren, zeigt der SSR nun den Age Explorer des Instituts Dr. Meyer-Hentschel. Dies ist ein raffinierter Anzug, welcher Einschränkungen im Alter simuliert (Senioren-Sonderpräsentation an der Muba, 2. bis 11. März 2007, Stand SSR).



## *Je mehr Arbeit, desto mehr materieller Wohlstand...*



Foto: Christoph Wider

**...und Gewährleistung sozialer Sicherheit. Das Arbeitsverhältnis gilt als primäre Grundlage für soziale Sicherheit, als Anknüpfungspunkt für verschiedene Sozialversicherungen. Allerdings verlangt der Arbeitsmarkt heutzutage von den Arbeitnehmenden hohe Flexibilität. Zulasten der sozialen Sicherheit? Wo, wann ist das Gleichgewicht zwischen Flexibilität und sozialer Sicherheit erreicht? Je nach Standpunkt gehen die Ansichten weit auseinander.**

## Wie sich Wirtschaftskraft und Solidaritätsideal miteinander vereinbaren lassen

Bei Diskussionen über die Gründe für das unzureichende Wirtschaftswachstum und den Mangel an neuen Arbeitsplätzen wird oftmals die zu hohe Belastung der Arbeitskosten durch die soziale Sicherheit vorgeschoben. Für die zunehmenden Sozialversicherungsausgaben für die 15- bis 64-Jährigen werden hingegen die steigenden Anforderungen des Arbeitsmarkts verantwortlich gemacht. Während die einen die Lösung für alle Probleme in einer Abschwächung der sozialen Sicherheit sehen, plädieren die anderen für ein Ablösen von den marktwirtschaftlichen Regeln und der internationalen Konkurrenz. In der Wirklichkeit gelten nicht so einfache Rezepte.



**Olivier Brunner-Patthey**  
Abteilung Mathematik, Analysen,  
Statistik im BSV

Lösungen zur Beseitigung der Ursachen und Folgen der Unterbeschäftigung lassen sich nur jenseits der ideologischen Debatten finden. Es ist nicht von der Hand zu weisen, dass ein Sozialschutz um jeden Preis das Wachstum ebenso ersticken kann, wie ein bedingungsloses Wachstum den Sozialschutz zerstören kann. Deshalb verdienen Vorschläge, die – zumindest theoretisch – auf eine Vereinbarkeit von flexiblem Arbeitsmarkt und besserem Sozialschutz hinzielen, die nötige Aufmerksamkeit.

### Frühzeitig reagieren

Man ist sich einig, dass den neuen, durch die Globalisierung und die Bevölkerungsalterung verursachten Anforderungen nur durch eine Anpassung unseres Sozial-

systems beizukommen ist. Dieses scheint in der Tat immer weniger geeignet, eine Bevölkerung zu schützen, die sich – sogar bei bestehender Verbindung zum Arbeitsmarkt – einem erhöhten Armutsrisiko ausgesetzt sieht. Das Problem wird unweigerlich zunehmen, denn es ist schwierig, in einem instabilen Arbeitsverhältnis berufliche Qualifikationen zu erwerben oder weiterzuentwickeln. Aus Kosten- und Wettbewerbsgründen wäre es zudem undenkbar, den Sozialschutz auf neue Bevölkerungsgruppen auszuweiten, ohne ihn andernorts zu kürzen.

Es ist daher wichtig, das Verhältnis von sozialer Sicherheit und Arbeitsmarkt neu zu überdenken. Als Beitrag werden in diesem Schwerpunkt vier Aspekte genauer beleuchtet, die jedoch nur eine Teilansicht der Problematik widerspiegeln.

### Die Rolle der sozialen Sicherheit neu überdenken

Der erste Beitrag betrifft die Rollenentwicklung der sozialen Sicherheit (G. Bonoli, *Die soziale Sicherheit im 21. Jahrhundert: vom Sozialschutz zur sozialen Investition*). In Kenntnis von konkreten Beobachtungen auf internationaler Ebene müssen wir uns bewusst werden, dass sich die Funktion der sozialen Sicherheit über die Zeit weiterentwickelt hat und ihr je nach Land verschiedene Rollen zugeordnet werden. Auch wenn sie sich nicht direkt auf ein anderes Land übertragen lassen, so zeigen die nationalen Erfahrungen dank ihrer Vielseitigkeit doch, dass auch ein kleines Land durchaus die Möglichkeit hat, seine Sozialpolitik frei zu gestalten.

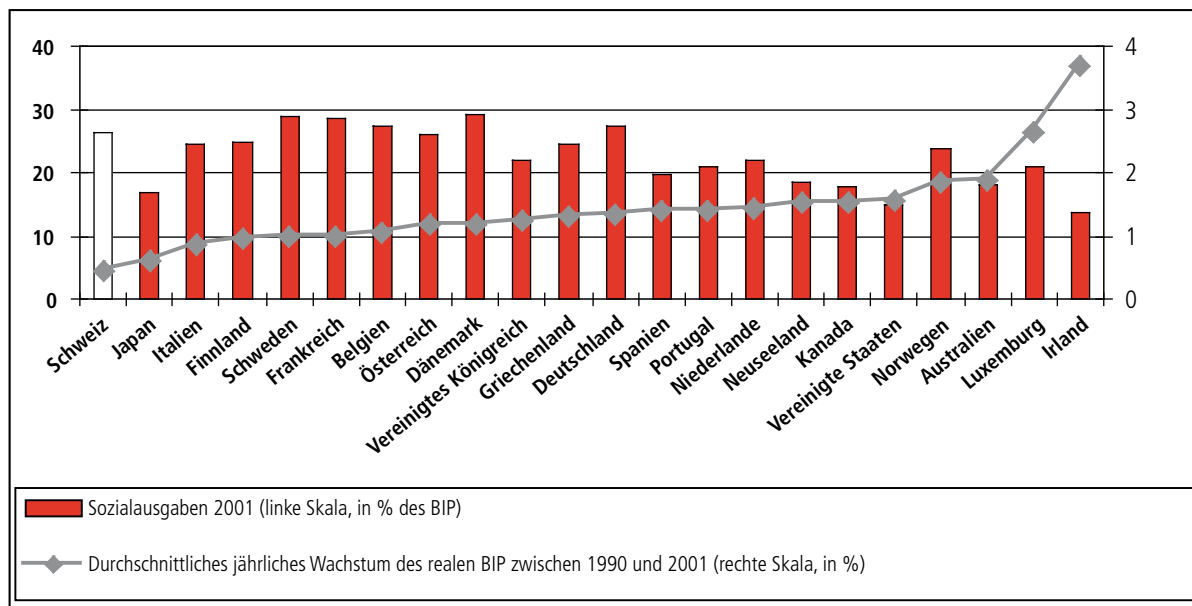
Dies wird wahrscheinlich auch in Zukunft so bleiben, daran dürften nicht einmal die weitgehend identischen Produktionsanforderungen in den OECD-Ländern etwas ändern. Der amerikanische Ökonom Peter Lindert<sup>1</sup> hat gezeigt, dass sich die Sozialpolitik, gemessen an den Sozialausgaben in Prozent des BIP, nicht zwingend negativ auf das Wachstum eines Landes auswirkt. Wie aus **Grafik 1** ersichtlich ist, verzeichneten Japan und die Vereinigten Staaten in den 90er-Jahren trotz einer ähnlichen und verhältnismässig geringen Soziallastquote ein sehr unterschiedliches Wirtschaftswachstum. Demgegenüber haben mehrere Länder mit einer höheren Soziallastquote eine bessere Produktivität erzielt als die Schweiz.

Lindert ist der Ansicht, dass der Sozialstaat jetzt und auch in Zukunft eine hohe Produktivität halten kann, solange er die beiden folgenden Voraussetzungen erfüllt:

<sup>1</sup> Peter H. Lindert (2004), *Growing public*, Cambridge University Press.

## Sozialausgaben und Wirtschaftswachstum im internationalen Vergleich

G1



Quelle: OECD (2004), Social Expenditure Database 1980-2001 (Online-Dokument)

- Er muss die Faktoren der Segmentierung auf dem Arbeitsmarkt reduzieren, insbesondere zwischen Erwerbstätigen – den «Insidern» – und anderen, vom Arbeitsmarkt abgeschnittenen Bevölkerungsgruppen – den «Outsidern», zu denen typischerweise junge Leute nach der Ausbildung, Frauen, Arbeitslose und Immigranten zählen.
- Er muss die Leistungsfähigkeit der Systeme der sozialen Sicherheit (Aktivmassnahmen) und der Steuerabgaben (hauptsächlich durch indirekte Besteuerung) gewährleisten.

Beide Voraussetzungen sind eng miteinander verknüpft und müssen gleichzeitig erfüllt werden, wenn sie auf die Beschäftigungsquote und die Produktivität wirken sollen.

### Soziale Sicherheit und leistungsstarke Wirtschaft

Die Flexibilisierung des Arbeitsmarkts mit gleichzeitiger Effizienzsteigerung der Sozialversicherungssysteme ist im Fall einer ungleichen Entwicklung der beiden strategischen Elemente riskant. Zur Standortbestimmung bedarf es einer Analyse der Situation der Erwerbstätigen in der Schweiz unter dem Gesichtspunkt des Arbeitsrechts und der Sozialversicherungen (P. Böhringer, *Lücken sozialer Sicherheit in einem flexibilisierten Arbeitsmarkt*) sowie einer Untersuchung bestimmter Aspekte

der sozialen Sicherheit unter dem Gesichtspunkt der wirtschaftlichen Leistung (W. Aeberhardt, Th. Ragni, *Wie wird soziale Sicherheit beschäftigungsfreundlicher?*). Ebenso wie sich die soziale Sicherheit für einige Arbeitnehmende in atypischen Beschäftigungsformen unter Umständen als unzureichend erweist, kann sie in anderen Marktsegmenten zu systembedingten Einschränkungen führen, die wiederum neue, weniger gut geschützte Beschäftigungsformen zur Folge haben.

Eine bessere Kenntnis der wichtigsten sozialen und wirtschaftlichen Unzulänglichkeiten der sozialen Sicherheit für Erwerbstätige erweist sich als wichtiger denn je. Sie ist Voraussetzung für die Erarbeitung eines konkreten, arbeitsmarktorientierten Leistungsauftrags der sozialen Sicherheit für die kommenden Jahre. Zwar gehen einige punktuelle Studien in diese Richtung (s. Kasten), an einer umfassenden, systematischen Bestandsaufnahme fehlt es jedoch bislang.

### Gerechtigkeit und Effizienz: Das Flexicurity-Modell macht Verbesserungen möglich

Grundsätzlich kann davon ausgegangen werden, dass es eine optimale Leistungskraft (gemessen am BIP pro Kopf) für ein bestimmtes Mass an sozialer Gerechtigkeit (gemessen an der Einkommensverteilung) gibt. Laut Lindert<sup>2</sup> liegt keine Wirtschaft genau an der «Grenze» der optimalen Kombination, egal, wie hoch die ihren politischen Werten entsprechende Gerechtigkeit



### Projekt «Flexicurity»

Das BSV hat eine Studie in Auftrag gegeben, welche die Anwendbarkeit des Flexicurity-Modells in der Schweiz untersuchen und mögliche Alternativen vorschlagen soll, mit der sich ein dynamischer Arbeitsmarkt und die soziale Sicherung bestmöglich vereinbaren lassen. Die Ergebnisse dürften Mitte 2007 vorliegen. Es wird in einer der nächsten CHSS-Ausgaben darüber informiert.

keit ist. Jedes Land hat demnach die Möglichkeit, die soziale Gerechtigkeit gleichermassen zu fördern wie die Leistungskraft, ohne dabei ein Element zu Lasten des anderen stärker zu gewichten. Die Solidarität muss also keineswegs der Leistung geopfert werden.

Diese Feststellung stützt sich auf Untersuchungen und Vergleiche von langen internationalen Datenreihen. Sie verleiht den Bemühungen, welche die Machbarkeit von ausgewogenen sozial- und wirtschaftsverträglichen Modellen zu belegen versuchen, zusätzliches Gewicht. Dem Flexicurity-Konzept – einer Kombination aus Flexibilität und Sicherheit – muss deshalb in Zukunft besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Ein Allheilmittel ist es aber dennoch nicht (G. Farrell, S. Sperber, *Kann das Flexicurity-Modell Wettbewerbsfähigkeit mit sozialem Zusammenhalt in Einklang bringen?*).

### Die relativ gute Ausgangslage nutzen

Die internationalen Organisationen, die sich mit der Lage in der Schweiz beschäftigen, bezeichnen den Schweizer Arbeitsmarkt im Allgemeinen als flexibel und die soziale Sicherheit der Erwerbstätigen als gut. Der Kündigungsschutz ist im Vergleich zu anderen kontinentaleuropäischen Staaten wenig einschränkend, und die Arbeitslosenversicherung ist relativ grosszügig.

Der Bundesrat hat kürzlich einen Bericht über die Entwicklung atypischer Beschäftigungsformen in der Schweiz veröffentlicht<sup>3</sup>. Er macht deutlich, dass atypische Beschäftigungsformen in der Schweiz durchaus zugenommen haben, die prekären Arbeitsverhältnisse in den letzten Jahren jedoch nicht sprunghaft angestiegen sind. Der Bundesrat erachtet die Bestimmungen im Arbeitsrecht sowie die geltende Gerichtspraxis als hinreichend, um die Arbeitnehmenden vor den negativen Folgen unsicherer

Arbeitsverhältnisse zu schützen. Er ist sich bewusst, dass die Untersuchungen eine unvollständige Momentaufnahme darstellen und wird deshalb die Entwicklung der atypischen Beschäftigungsformen weiterverfolgen.

Erklären lässt sich die relativ befriedigende Ausgangslage auf dem Arbeitsmarkt durch die lange Tradition der sozialen Partnerschaft und ihre zentrale Rolle bei den Verhandlungen für wirksame, flexible und sozialverträgliche Arbeitsbedingungen. Eine Stellungnahme der Sozialpartner zur sozialen Sicherheit und zum Arbeitsmarkt schliesst diesen Schwerpunkt deshalb auch ab. Sie werden in Zukunft darauf achten müssen, dass die flexiblen Beschäftigungsverhältnisse die Verhandlungsmöglichkeiten nicht untergraben.

### Eingeschränkte Handlungsspielräume

In der Schweiz scheint der Handlungsspielraum für eine Reform des Arbeitsrechts zur weiteren Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse gering. Dies gilt auch für die Verbesserung des klassischen Sozialschutzes für atypische Beschäftigungsformen. In einem über acht Jahre alten umfangreichen Schwerpunkt zu den neuen Beschäftigungsformen und zum Sozialversicherungsrecht war zu lesen, dass «Versicherte in flexibilisierten Arbeitsverhältnissen im Vergleich zu solchen, die in «normalen» Arbeitsverhältnissen stehen, benachteiligt sind.»<sup>4</sup>. Es ging darum aufzuzeigen, dass die Diskriminierung keine Frage der Beschäftigungsform ist – die neuen Arbeitsverhältnisse waren im System ziemlich gut geregelt –, sondern sich vielmehr mit der Tatsache erklären lassen, dass Erwerbstätige in flexiblen Arbeitsverhältnissen generell niedrige Löhne beziehen.

Die betroffenen Personen sind folglich nicht von allen obligatorischen Sozialversicherungen gedeckt (wenn diese Arbeitnehmenden vorbehalten sind oder die Versicherungspflicht von einem Mindestlohn oder einer Mindestbeitragsarbeitszeit abhängig gemacht wird) und müssen unter Umständen sogar eine Leistungskürzung hinnehmen (bei einer Leistungsberechnung anhand der Beitragsjahre und -höhe). Dies führt zu einer Schwächung ihrer Situation, die sich über unterschiedlich lange Phasen hinziehen kann.

### Unterbeschäftigung und ungenügenden Einkommen gegensteuern

Mit anderen Worten: Das Problem liegt nicht bei der Flexibilität der Arbeitsverhältnisse, sondern vielmehr beim unzureichenden Einkommen. Weitere Nachteile der atypischen Beschäftigungsformen sind der erschwerte Zugang zur Berufsbildung und der Verlust der kollektiven Verhandlungsmacht gegenüber den Arbeit-

2 Op. cit.

3 Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulates 97.3070 Rennwald (atypische Beschäftigungsformen), Bern, 1. November 2006

4 Susanne Leuzinger-Naef, Flexibilisierte Arbeitsverhältnisse im Sozialversicherungsrecht, Soziale Sicherheit 3/1998, BSV, Bern

gebenden. Ein deutliches Signal dafür ist der relativ hohe Anteil von Working Poor. Er zeigt, dass unser Arbeitsmarkt trotz – oder vielleicht gerade wegen – des hohen Flexibilitätsgrads Mängel aufweist. Daran ändert auch die verhältnismässig gute soziale Sicherheit für Standardbeschäftigungsformen nichts.

Die Kernproblematik des Verhältnisses zwischen sozialer Sicherheit und Arbeitsmarkt scheint in der Schweiz nicht bei den atypischen Beschäftigungsformen, sondern bei den vom heutigen Arbeitsmarkt bedingten abweichenden Erwerbsbiografien zu liegen, die in eine Deckungslücke der sozialen Sicherheit fallen. Es besteht die Gefahr, dass die Abfolge kurzfristiger Arbeitsverträge, geringwertiger Arbeitsplätze und wiederholter Arbeitslosigkeit die beruflichen Fähigkeiten der betroffenen Personen unterhöhlt und sie sozial stark benachteiligt. Es geht nicht darum, Arbeitsplätze, sondern die Fähigkeit zur Berufsausübung zu erhalten.

Es werden regelmässig verschiedene neue Sozialschutzinstrumente (Participation income, Sozialdividende, garantiertes Mindesteinkommen usw.) untersucht<sup>5</sup>. Sie setzen allerdings grundlegende Veränderungen in unserem Sozial- und Steuersystem voraus und sind deshalb in naher Zukunft trotz der unleugbaren Vorteile nicht umsetzbar.

Um der Unterbeschäftigung und den ungenügenden Einkommen entgegenzuwirken, müssen in erster Linie die Instrumente der sozialen Sicherheit in einem weiteren Sinn zum Einsatz kommen: Hier sind das Bildungssystem und die Familienpolitik gefordert. Aber auch die Sozialversicherung hat die Aufgabe, mit Anreizinstrumenten und neuen, noch auszuarbeitenden Rechtsgrundlagen die Übergangssituationen der Personen auf dem Arbeitsmarkt während ihrer gesamten Erwerbsbiografie zu sichern.

## Revisionsbedarf

Kurzfristig muss in kleinen Schritten vorgegangen werden. In der Bundesverwaltung sind zurzeit viele Baustellen offen, die auch die Beziehungen zwischen sozialer Sicherheit und Arbeitsmarkt tangieren. Eines der Ziele besteht im besseren Umgang mit den Übergangssituationen auf dem dynamischer gewordenen Stellenmarkt.

Im Rahmen der Arbeiten der 5. IV-Revision werden neue Instrumente und Verfahren entwickelt, die dazu beitragen sollen, von einer bleibenden Erwerbsunfähigkeit bedrohte Personen im Arbeitsprozess zu behalten oder ihre Wiedereingliederung zu fördern.

Die Altersvorsorge (AHV und 2. Säule) steht vor der Herausforderung, eine Antwort auf die Finanzierungsprobleme, die mit der zunehmenden Bevölkerungsalterung anfallen, zu finden. Es müssen nicht nur zusätzliche finanzielle Mittel freigemacht werden, sondern es sind

auch auf Leistungsseite Anpassungen nötig, wenn die Erwerbstätigen nicht mit übertrieben hohen Steuerabgaben belastet werden sollen. Bereits im Gang ist die Lockerung einiger verhärteter Systemauswirkungen. Es wurden beispielsweise Reformmassnahmen für ältere Arbeitnehmende in die Vernehmlassung geschickt. Sie bezwecken eine Änderung der Gesetzgebung, damit die einzelnen Erwerbstätigen ihren Rentenübertritt der Arbeitsmarktlage entsprechend wunschgemäss gestalten können und die verschiedenen Anreize in der 2. Säule für einen vorzeitigen und vollständigen Rücktritt aus dem Arbeitsmarkt beseitigt werden.

Die Arbeitslosenversicherung wurde in den Neunzigerjahren tiefgreifend verändert. Dabei lag der Schwerpunkt auf der Aktivierungspolitik (Arbeitsmarktmassnahmen) und der Wirtschaftlichkeit der Organe der Arbeitslosenversicherung. Mit der nächsten Revision, die derzeit vorbereitet wird, soll nach einer Interessenabwägung das Gleichgewicht zwischen den Kosten der verschiedenen Leistungen und arbeitsmarktlichen Massnahmen einerseits und den konkreten Wirkungen auf die Wiedereingliederungschancen der Leistungsbezügerinnen und -bezüger andererseits wieder hergestellt werden.

Auf kantonaler Ebene wurden zahlreiche Initiativen für eine bessere Vereinbarkeit von Familie und Beruf sowie zur Beseitigung der Armuts- und Arbeitslosigkeitsfallen in den Systemen der sozialen Sicherheit in die Wege geleitet.

## Flexibilität und Sicherheit richtig dosieren

In den letzten Jahren sind die Sozialausgaben in der Schweiz markant gestiegen. Wenn die soziale Sicherheit die internationalen (Globalisierung) und nationalen (Demografie) Herausforderungen meistern will, muss sie sich anpassen. Entgegen der Theorie, dass sich hohe Steuern und soziale Vorteile negativ auf den Unternehmensegeist und die Arbeitsanreize auswirken, zeigt die praktische Erfahrung auf internationaler Ebene, dass es keinen grundlegenden Widerspruch zwischen Sozialstaat und leistungsstarker Wirtschaft gibt.

Das Wirtschaftswachstum und der Sozialschutz der Erwerbsbevölkerung lassen sich also auf zwei Arten regulieren. Um beide zu verbessern, müssen wir innovieren und disziplinierter auf eine Effizienzsteigerung der Sozial-, Steuer- und Arbeitsmarktpolitik hinarbeiten.

---

Olivier Brunner-Patthey, lic. oec., Bereich Forschung und Evaluation, Abteilung Mathematik, Analysen, Statistik im BSV.  
E-Mail: olivier.brunner@bsv.admin.ch

---

<sup>5</sup> siehe u.a. Tobias Müller et al (2004), Effets économiques de différentes propositions de réforme du système de sécurité sociale en Suisse, Synthèsebericht, Universität Genf, NFP 45 «Probleme des Sozialstaates».

## Die soziale Sicherheit im 21. Jahrhundert: vom Sozialschutz zur sozialen Investition

In den meisten westlichen Ländern hat in den 1990er-Jahren ein grundlegender sozialpolitischer Wandel stattgefunden. Seit gut zehn Jahren lässt sich eine Neuausrichtung der Rolle der sozialen Sicherung beobachten hin zu einem Förderinstrument für die Chancengleichheit und die Arbeitsmarktbeteiligung.



Giuliano Bonoli  
IDHEAP

### Einführung: Die Beziehungen zwischen sozialer Sicherheit und Arbeitsmarkt im Wandel

In den Sozialstaaten der Nachkriegszeit kam der Sozialpolitik traditionell eine vorwiegend schützende Funktion zu: Sie garantierte Personen, die aufgrund von Alter, Invalidität, Krankheit oder Arbeitslosigkeit nicht mehr in der Lage waren, ein Erwerbseinkommen zu erzielen, ein Ersatzeinkommen. Diese Ausrichtung wird in den 1970er-Jahren durch die einsetzenden sozioökonomischen Veränderungen in Frage gestellt. Mit dem Abbau der industriellen Arbeitsplätze entstehen neue Probleme, wie Langzeitarbeitslosigkeit und soziale Ausgrenzung, gegen die traditionelle, auf dem Versicherungsprinzip basierende Mittel nichts auszurichten vermögen. Das Auftreten neuer Formen der Prekarität (atypische Beschäftigungsformen, working poor) hat zudem eine Situation geschaffen, in der auch eine Erwerbstätigkeit nicht mehr zwingend vor Armut schützt.

Der Sozialstaat muss sich den neuen sozioökonomischen Verhältnissen anpassen. Sie stellen ihn grundsätzlich vor grössere Herausforderungen, denn die Aus-

gaben für die traditionellen Funktionen, namentlich für die Altersvorsorge und die Krankenversicherung, werden mit der Bevölkerungsalterung massiv ansteigen. Als Antwort auf den Druck, der von verschiedenen, zuweilen gegensätzlichen Seiten ausgeübt wird, entwickeln einige Länder eine Reformstrategie für den Sozialstaat, die den Schwerpunkt auf soziale Investitionen legt und die Verlierer der wirtschaftlichen Veränderungen besser zu schützen verspricht, gleichzeitig aber das von den Wachstumsjahren der Nachkriegszeit übernommene Sozialgefüge stärken soll.

Bei dieser Neuorientierung wird davon ausgegangen, dass der Sozialstaat durch die Verbesserung des Beschäftigungszugangs die Wirtschaft ankurbeln kann, indem er beispielsweise die Frauenbeschäftigung mit Massnahmen zur besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie fördert oder die Arbeitsmarktfähigkeit von Personen steigert, die aufgrund einer ungenügenden Ausbildung oder gesundheitlichen Beeinträchtigungen weniger leistungsfähig sind. In den 1990er Jahren wird die Aufgabe des Sozialstaats immer mehr auf die Beschäftigungsförderung verlagert. Es bildet sich ein Konsens um den unter anderem auch vom britischen Premierminister Tony Blair formulierten Gedanken, dass die Beschäftigung die beste soziale Absicherung sei.

Die skandinavischen Länder, insbesondere Dänemark und Schweden, sind die Vorreiter dieser sozialpolitischen Neuausrichtung. Bereits in den 1970er Jahren liegen die Ausgaben für soziale Investitionen weit über denen der anderen europäischen Staaten. Heute wenden die beiden Länder 2,2 % bzw. 1,3 % ihres BIP für familienorientierte Dienstleistungen (gegenüber 0,14 % in der Schweiz) und 1,6 % bzw. 1,7 % für aktive Arbeitsmarktmassnahmen (gegenüber 0,6 % in der Schweiz) auf.<sup>1</sup> Die Sozialpolitiker stimmen weitgehend überein, dass sich diese Ausgaben positiv auf die Wirtschaft auswirken und das «nordische Wunder», d.h. die Fähigkeit dieser Länder, einen gut ausgebauten Sozialschutz und eine äusserst konkurrenzfähige Wirtschaft miteinander zu verbinden, teilweise erklären.

### Verschiedene Antworten auf die Entindustrialisierung

Das nordische Wunder hat seinen Ursprung in den politischen Antworten auf die Krise der 1970er Jahre und ganz allgemein in der Entindustrialisierung, das heisst dem Stellenabbau in der verarbeitenden Industrie.

<sup>1</sup> Bei den Sozialausgaben gemessen am BIP handelt es sich um Mittelwerte für den Zeitraum von 1997–2001. Quelle: OECD Social expenditure database (SOCX).

Er traf alle OECD-Länder, die Reaktionen fielen allerdings stark unterschiedlich aus, und ihre Folgen sind noch heute spürbar. Während einige Länder insgesamt einen Beschäftigungsrückgang verzeichneten (im Verhältnis zur Wohnbevölkerung), schafften andere mit Erfolg den Übergang von der industriellen zur postindustriellen Wirtschaft und erhöhten dabei sogar die allgemeine Beschäftigungsquote (**Grafik 1**). Der unaufhaltsame Beschäftigungsrückgang, wie er u.a. vom amerikanischen Wirtschaftswissenschaftler Jeremy Rifkin<sup>2</sup> prophezeit wird, trifft in Wirklichkeit nur einige kontinentaleuropäische Länder. Die angelsächsischen Staaten, die skandinavischen Länder und die Schweiz haben ihre Beschäftigungsquote seit den 1970er Jahren erhöht.

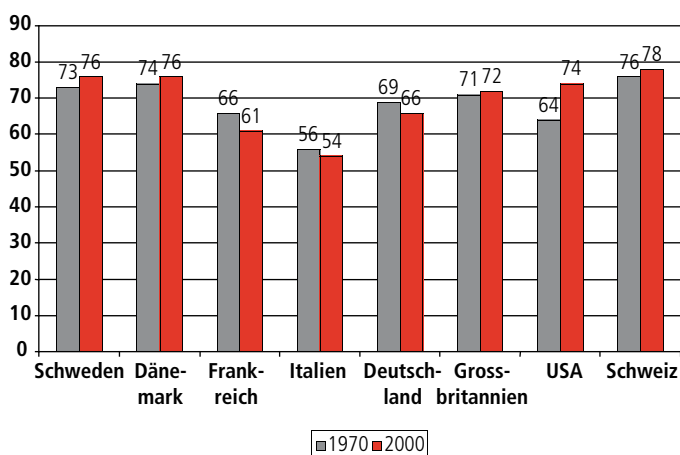
dieses Ziels wird das Rentenalter auf 60 Jahre herabgesetzt und die wöchentliche Arbeitszeit zunächst auf 39 und danach auf 35 Stunden gesenkt. Mit der Einführung eines Erziehungsgeldes für Eltern (in Wirklichkeit für die Mütter), die ihre Erwerbstätigkeit für die Betreuung der Kinder unterbrechen, werden die Arbeitsanreize für schlecht qualifizierte Frauen zudem erheblich verringert. Auch gebündelt schaffen es die für den französischen Steuerzahler zwangsläufig teuren Massnahmen nicht, die brennendsten Sozialprobleme, das heisst die Langzeitarbeitslosigkeit und die damit verbundene soziale Ausgrenzung, wie sie in den Vororten der französischen Grossstädte anzutreffen ist, einzudämmen. Die Strategie der Absenkung des Arbeitskräfteangebots hat ganz offensichtlich vor allem auf sozialer Ebene versagt.

Im selben Zeitraum schlugen die angelsächsischen Länder, insbesondere die USA und Grossbritannien, eine eindeutig neoliberale Strategie ein. Obwohl ihre Systeme der sozialen Sicherheit nur schwach ausgebaut sind und der Arbeitsmarkt wenig reglementiert ist, verschärfen sie den liberalen Charakter ihrer Sozial- und Wirtschaftseinrichtungen weiter. Unter dem Einfluss von ideologisch profilierten Regierungschefs (Margaret Thatcher und Ronald Reagan) werden die Reformen unter die Leitmotive «weniger Staat» und «Deregulierung des Arbeitsmarkts» gestellt. Gleichzeitig wird die Rolle der Gewerkschaften und der wenigen, während des Wirtschaftsbooms eingeführten Schutzmechanismen (die wage councils in Grossbritannien und der Mindestlohn in den USA) geschwächt.

Der flexible Arbeitsmarkt und die schwach ausgebaute soziale Sicherheit bringen die beiden Länder in den 1990er Jahren der Vollbeschäftigung nahe. Vor allem aber gelingt es ihnen, an den starken Aufbau neuer, minderqualifizierter Arbeitsplätze im Bereich der Dienstleistungsbereiche mit geringem Mehrwert anzuknüpfen. Aus sozialpolitischer Sicht ist dieses Ergebnis deshalb so wichtig, weil die Probleme der Arbeitslosigkeit und der sozialen Ausgrenzung hauptsächlich schlecht qualifizierte Personen treffen. Dennoch darf die Anzahl neu geschaffener Arbeitsplätze nicht darüber hinwegtäuschen, dass es sich dabei oftmals um schlecht bezahlte Stellen mit geringem Sozialschutz und wenig Aufstiegschancen handelt. Es wird in ihrem Zusammenhang deshalb auch der Begriff «Junk Jobs» verwendet.

Und die nordischen Länder? Um der Krise der 1970er Jahre zu begegnen, setzen sie die in der Nachkriegszeit entwickelte Mechanismen zur Arbeitsmarktregulierung um. Besonders in Schweden ist diese Zeit von einem

### Verschiedene Strategien der Arbeitsplatzbeschaffung G1



Quelle: OECD Statistical compendium

Wie aber lässt sich die unterschiedliche Entwicklung erklären? Die nordischen Länder schlugen in den 1970er Jahren einen anderen Weg ein als die grossen kontinentaleuropäischen Länder Frankreich, Deutschland und besonders Italien. Diese reagieren auf das Ende der Vollbeschäftigung mit politischen Strategien zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebots: grosszügige Frühpensionierungen, langfristiges Elternschaftsgeld (als negativer Arbeitsanreiz für Frauen) und Teilzeitbeschäftigung. Damit sollen die Arbeitslosigkeit gesenkt und die krisenbeständigen Arbeitsplätze gerecht verteilt werden. Die Strategie erweist sich jedoch als wenig wirksam und sehr kostenintensiv.

Besonders deutlich werden die strategiebedingten Probleme am Beispiel Frankreichs. Seit Anfang der 1980er Jahre besteht das Hauptziel der französischen Sozialpolitik und Arbeitsmarktregulierung in der Reduktion des Arbeitskräfteangebots. Zur Erreichung

2 Jeremy Rifkin (1998) *The End of Work*, New York, Tarcher/Putnam.

angespannten Arbeitsmarkt und einer sich schnell wandelnden Industriestruktur geprägt. Bereits in den 1950er Jahren entwickelt Schweden aktive Arbeitsmarktmassnahmen zur Umschulung von Erwerbstätigen aus Industriezweigen (Holzindustrie, Bergbau), deren Arbeitsstellen an neue, eher der Wirtschaftsentwicklung des Landes entsprechende Sektoren (Maschinenindustrie, Elektronik) verloren gehen. Angesichts des Ausmasses der Krisen stossen jedoch auch diese Massnahmen an ihre Grenzen. Dänemark und Schweden haben mit einer heftigen Wirtschaftskrise zu kämpfen, ihre Arbeitslosenquoten explodieren. In Schweden zeigen mehrere Untersuchungen, dass die Arbeitsmarktmassnahmen keine oder sogar negative Auswirkungen auf die berufliche Wiedereingliederung von Arbeitslosen haben<sup>3</sup>. Daraufhin werden die Massnahmen verstärkt auf die berufliche Wiedereingliederung und die Beschäftigung der Arbeitslosen ausgerichtet. In diesem Augenblick nimmt das neue Interaktionsmodell von Sozialpolitik und Arbeitsmarkt, das heute unter dem Begriff «Flexicurity» bekannt ist, Form an (s. Beitrag von Farrell/Sperber).

Das Flexicurity-Modell ist jedoch nicht der einzige Grund für die erfolgreiche Beschaffung von neuen Arbeitsplätzen in den nordischen Ländern. Parallel dazu zeichnet sich in der Gleichstellungspolitik in den 1970er Jahren zunächst in Schweden und danach auch in den anderen nordeuropäischen Ländern eine Wende ab. Es werden mehrere Massnahmen zur Förderung der Arbeitsmarktpartizipation von Frauen getroffen. 1971 führt Schweden die Individualbesteuerung ein und macht damit das meist von der Ehefrau erzielte Zweiteinkommen für Ehepaare steuerlich attraktiver. 1973 wird die familienergänzende Kinderbetreuung und 1974 der Elternurlaub gesetzlich geregelt. In den folgenden Jahren wird eine Familienpolitik umgesetzt, die ganz auf die Vereinbarung von Beruf und Familie ausgerichtet ist.

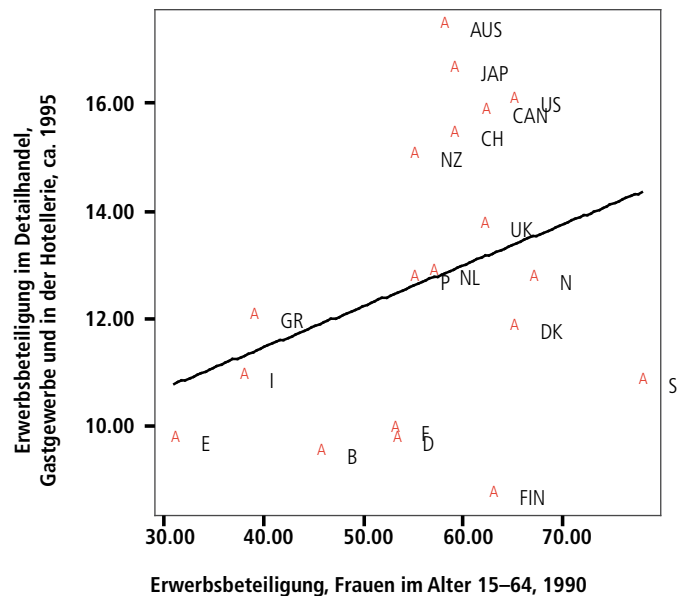
Dieser Aspekt des nordischen Modells ist entscheidend für das Verhältnis zwischen Beschäftigung und Sozialschutz. Eine grössere Erwerbsbeteiligung der Frauen trägt zur Schaffung von Arbeitsplätzen im Dienstleistungssektor bei<sup>4</sup>. Dahinter steckt ein relativ einfacher Mechanismus. Angenommen, eine typische Hausfrau und Mutter von zwei Kindern nimmt von einem Tag auf den anderen eine Vollzeitbeschäftigung

an: Die unbezahlte Arbeit, die sie bislang erledigte, muss jetzt grösstenteils ausgelagert werden. Dazu werden mit hoher Wahrscheinlichkeit Dienstleistungen wie Kinderbetreuung, Zubereitung von Mahlzeiten, Reinigungs- und Wäschedienste in Anspruch genommen.

Massnahmen zur Förderung der Frauenbeschäftigung haben also insbesondere in Sektoren mit geringen Qualifikationsanforderungen einen Multiplikatoreffekt auf die Schaffung neuer Arbeitsplätze (s. **Grafik 2**). Dies ist

### Positives Verhältnis zwischen Erwerbsbeteiligung bei Frauen und Erwerbsbeteiligung in Dienstleistungssektoren mit geringem Mehrwert

G2



Quelle: OECD Statistical compendium

deshalb so wichtig, weil der Mangel an Arbeitsplätzen gerade auf dieser Qualifikationsebene am akutesten ist.

### Ansätze zur Neuorientierung der Systeme der sozialen Sicherheit

Die Neuausrichtung der Systeme der sozialen Sicherheit auf die soziale Investition ist jedoch keine einfache Aufgabe<sup>5</sup>. Sie fordert sowohl im Bereich der Arbeitsmarktpolitik als auch der Familienpolitik erhebliche Investitionen. Erschwert wird die Neuausrichtung durch die Tatsache, dass die soziale Sicherheit aufgrund der Bevölkerungsalterung ohnehin immer teurer wird. Um-

3 Siehe u.a.: Calmfors, L., A. Forslund and M. Hemström (2001). «Does active labour market policy work? Lessons from the Swedish experiences.» Swedish Economic Policy Review 85: S. 61–124.

4 Siehe Esping-Andersen, G. (1999). Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford, Oxford University Press.

5 Siehe Bertozzi, F., G. Bonoli et B. Gay-des-Combes (2005). La réforme de l'Etat social en Suisse. Lausanne, PPUR, Collection «Le savoir suisse», insbesondere Kapitel 6.



so wichtiger ist es, den «Investitionscharakter» bestimmter Sozialausgaben zu betonen: Mittel, die wir heute investieren, werden sich morgen auszahlen.

Der Rückfluss des eingesetzten Kapitals einiger sozialpolitischer Massnahmen wurde eindeutig belegt. Eine oft zitierte Studie des Büros BASS zeigt, dass jeder in Kindertagesstätten eingesetzte Franken drei bis vier Franken an die Gesellschaft zurückbringt<sup>6</sup>. Berücksichtigt man den Multiplikatoreffekt der Frauenbeschäftigung, überrascht dieses Ergebnis nicht. Andere, insbesondere in Dänemark durchgeführte Untersuchungen ergaben vergleichbare Ergebnisse<sup>7</sup>. Sinngemäss haben auch Evaluationen von beruflichen Wiedereingliederungsmassnahmen in einigen amerikanischen Städten bewiesen, dass der Steuerzahler profitiert. Jeder in bestimmte Einrichtungen investierte Dollar bringt dank Einsparungen, aber auch dank zusätzlichen Steuereinnahmen zwei bis drei Dollar an die Gesellschaft zurück. Es ist hervorzuheben, dass diese Evaluationen die Wirkung auf die soziale Kohäsion und die Senkung der Kriminalität in der Regel nicht berücksichtigen; diese Variablen sind nur schwer messbar, für das soziale Wohlbefinden jedoch zentral.

Mehrere Reformen – die zweite Revision des AVIG, das Impulsprogramm zur Förderung der familienergänzenden Kinderbetreuung und die 5. IV-Revision – deuten darauf hin, dass sich diese Auffassung der Aufgabe des Sozialstaates auch in der Schweiz allmählich durch-

setzt. Trotzdem besteht weiterhin Handlungsbedarf. In der föderalistischen Schweiz sind der Bund, die Kantone und zuweilen auch die Gemeinden gemeinsam für die Neuausrichtung des Sozialstaates zuständig, was zu grossen Koordinationsproblemen führt. Das grösste Hindernis sind jedoch nicht die politischen Institutionen, sondern die Mentalitäten. Wir gestehen uns nur mit Mühe ein, dass sozialpolitische Aufwendungen eine Investition sein können. Wir sind es nicht gewohnt, Bereiche wie Kinderbetreuung oder berufliche Wiedereingliederung als nationale Prioritäten zu betrachten und auch nicht bereit, sie als solche zu behandeln. Dennoch hängt die Zukunft des Sozialmodells, das wir von den Wachstumsjahren der Nachkriegszeit geerbt haben und das von der Bevölkerung so hochgeschätzt wird, weitgehend vom Ausbau dieser sozialpolitischen Massnahmen ab.

---

Giuliano Bonoli, Prof. Dr., Hochschulinstitut für öffentliche Verwaltung (IDHEAP).  
E-Mail: giuliano.bonoli@idheap.ch

---

6 Bauer, T. and K. Mueller Kuocera (2001). Kindertagesstätten zahlen sich aus. Zürich, Sozialdepartement der Stadt Zürich.

7 Siehe: Esping-Andersen, G. (2006). Towards a new welfare regime for mid-century Europe. Paper presented at the conference «Justice between generations – solidarity in the life course», Bern, 13. November.

## Lücken sozialer Sicherheit in einem flexibilisierten Arbeitsmarkt

Ein Konzept sozialer Sicherheit, das vor den Herausforderungen eines flexibilisierten Arbeitsmarktes bestehen soll, muss in einem weiteren Begriffsverständnis über die klassischen neun Risiken gemäss ILO-Konvention Nr. 102 hinausgehend (Krankheit, Arbeitsunfall, Berufskrankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit, Familienlasten, Mutterschaft, Alter und Tod des Ernährers) auch das Arbeitsrecht, die Sozialhilfe sowie all jene Sozialpolitiken mit einbeziehen, die – wenn auch nicht primär – auf die Teilhabe an Arbeit im weiteren Sinn und am gesellschaftlichen Leben abzielen.

**Peter Böhringer**  
Zürcher Hochschule Winterthur

In der postindustriellen Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft muss sich das soziale Sicherungssystem mehr und mehr (auch) an hoch qualifizierten Mitarbeitenden orientieren, die im extrem dynamischen und vielseitig entgrenzten Tertiärsektor erwerbstätig sind – und zwar nicht mehr wie zu Zeiten des industriellen Normalarbeitsverhältnisses als relativ homogene und über längere Zeit stabil bleibende Masse, sondern zunehmend in stark individualisierten, aber immer weniger linearen Erwerbsverläufen, z.T. auch in parallelen Beschäftigungsverhältnissen mit fließenden Übergängen von Vollzeit- zu Teilzeitverhältnissen, von unselbständiger zu selbständiger Erwerbstätigkeit, immer häufiger auch als Solo-Unternehmer im Graubereich zwischen Arbeitnehmer und Selbständigerwerbendem. Und in diesen Erwerbsleben treten eben auch neuartige Risikolagen auf (z.B. extreme Halbwertszeiten für be-

rufliches Wissen, internationale Vernetzung etc.). Es verschieben sich zudem die Gewichtigkeiten der herkömmlichen Risiken (z.B. Abnahme der Gefahr von Berufsunfällen, aber gestiegene Wahrscheinlichkeit, aus psychischen bzw. psychosozialen Gründen krank oder gar invalid zu werden).

### Flexibles Arbeitsrecht und Zunahme atypischer Arbeitsverhältnisse

Es ist klar, dass das Arbeitsrecht bzw. seine Regulationsstrenge einen massgeblichen Faktor für Flexibilität im Arbeitsmarkt bildet. In dieser Hinsicht zählt das Schweizer Arbeitsrecht zu den liberalsten aller OECD-Länder.

Zum einen gewährt es extern-numerische Flexibilität in hohem Masse<sup>1</sup>, indem es Kündigungen des Arbeitsverhältnisses grundsätzlich jederzeit und aus beliebigem Grund zulässt (Ausnahmen: befristetes Arbeitsverhältnis, Sperrfristen gem. Art. 336c OR, Racheekündigung gem. Art. 10 des Gleichstellungsgesetzes); selbst missbräuchliche und ungerechtfertigte fristlose Kündigungen sind gültig und beenden das Arbeitsverhältnis (u.U. aber Entschädigungsanspruch gem. Art. 336a und 337c OR).

Zum anderen schränkt das Schweizer Arbeitsrecht auch die interne Flexibilität relativ wenig ein und überlässt es in vielen Fragen den Parteien, die Details vertraglich zu regeln, soweit dem nicht ausnahmsweise zwingende Gesetznormen oder ein GAV entgegenstehen (Böhringer, Arbeitsvertrag). Dies hat es dem Arbeitsmarkt erlaubt, unzählige sog. atypische, d.h. in mindestens einem Typusmerkmal vom Normalarbeitsverhältnis abweichende Erwerbsformen zu entwickeln (Böhringer, Flexibilisierung). Insgesamt zeigt sich ein heterogenes Bild einer «Anderen Arbeitswelt», deren Realität wenig erforscht, aber in mancherlei Hinsicht eine andere ist als die der «offiziellen», durch Gesetz und GAV gut abgesicherten Standardbeschäftigung von vollzeitlich, ununterbrochen über längere Zeit bei demselben Arbeitgeber angestellten sowie betrieblich gut eingegliederten männlichen Familien-Alleinernährern. Immerhin ist für Teilzeitarbeit, Arbeit auf Abruf, Leiharbeit, Neue Selbständigkeit und befristete Arbeitsverhältnisse eine starke quantitative Zunahme während der letzten 20 Jahre nachgewiesen. Im Übrigen müssen atypische Arbeitsverhältnisse nicht zwingend «prekär», «irregulär», «flexibel» oder «marginal»

<sup>1</sup> Die einschlägige Fachliteratur unterscheidet zwischen externer/numerischer und interner/funktionaler Flexibilität: unter Ersterer wird «the employers' ability to alter the size of their workforce» verstanden (Treu, 1992, S. 498), und Letztere «concerns an enterprise's own internal organization of labour» (ebd. S. 505).

sein – auch hier sind Differenzierungen nötig (s. z.B. Caritas).

### Arbeitsrechtliches Schutz-Defizit

Was den arbeitsrechtlichen Schutz anbelangt, so stellen sich im Zusammenhang mit der zunehmenden Flexibilisierung der Erwerbsarbeit v.a. folgende grundlegende Probleme:

- **Eine zunehmende «dritte Erwerbskategorie» zwischen Arbeitnehmer und selbstständigerwerbendem Dienstleister** («Freie Mitarbeiter», «Scheinselbständige», «Neue Selbständige», «Solo-Unternehmer» u.Ä.) ist mit dem klassisch-dichotomen Qualifizierungs-Konzept «Arbeitnehmer»/«unabhängiger Dienstleister» (v.a. Auftragnehmer und Werkunternehmer) nicht adäquat rechtlich zu erfassen, wenn der Dienstleistungserbringer dies zwar nicht in der für den Arbeitnehmer typischen Subordination (betriebliche Eingliederung und Weisungsunterworfenheit) macht, aber trotzdem wirtschaftlich vom Dienstleistungsempfänger in einem Ausmass abhängig ist, wie dies dem typischen selbstständigerwerbenden Dienstleistungserbringer nicht mehr entspricht. Entsprechend augenfällig ist die Mühe der Jurisprudenz, für dieses immer mehr auftretende Problem eine überzeugende Lösung zu finden. Die Konsequenzen sind schwerwiegend, da allein von der Qualifizierung eines Dienstleistungsvertrags als «Arbeitsvertrag» abhängt, ob der volle arbeitsrechtliche Schutz der betr. Vertragspartei zukommt (Anspruch auf bezahlte Ferien, Überstundenkompensationen, Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung und Kündigungsschutz etc.).
- **Exklusion vom GAV-Schutz:** Gesamtarbeitsverträge (Verträge zwischen Gewerkschaften einerseits und Arbeitgeberverbänden oder einzelnen Arbeitgebern andererseits, welche Mindestarbeitsbedingungen kollektiv festlegen) gehen oft über den gesetzlichen Schutz hinaus. Davon profitieren aber noch heute vor allem die Stammebelegschaften, welche dem herkömmlichen Normalarbeitsverhältnis entsprechen. Die atypisch Beschäftigten, gewerkschaftlich meist nicht oder nur schlecht organisiert und von den Arbeitnehmerverbänden lange Zeit überhaupt nicht oder dann stiefmütterlich betreut, sind dagegen oft vom Geltungsbereich der Gesamtarbeitsverträge ausgenommen. Dieser Umstand führt dazu, dass gerade jene Teile der Belegschaft von dem arbeitsrechtlichen Schutz nicht profitieren können, die es am dringendsten nötig hätten – ein Resultat, das nicht nur sozialpolitisch irritieren sollte, sondern eigentlich auch systemwidrig ist, wenn man bedenkt, dass Arbeitgeberverbände und deren Interessen vertretende

parlamentarische Mehrheiten gesetzliche Regulierung standardmässig mit dem Argument ablehnen, arbeitsrechtlicher Schutz werde sinnvoller auf der Ebene der Sozialpartnerschaft geregelt.

- **Fehlender Kündigungsschutz als fundamentales arbeitsrechtliches Paradoxon:** Eine Flut juristischer Fachliteratur befasst sich mittlerweile mit arbeitsrechtlichen Ansprüchen, ohne auch nur ein Wort darüber zu verlieren, dass der abgehandelte Schutz praktisch oft illusorisch ist, weil das Arbeitsrecht (bzw. der Gesetzgeber) den in einzelnen Fragen normierten Rechtsschutz selber untergräbt, indem es (bzw. der Gesetzgeber) die Arbeitnehmenden nicht wirksam vor missbräuchlichen ordentlichen und un gerechtfertigten fristlosen Kündigungen schützt. Denn solche Kündigungen sind – und das können Betroffene kaum glauben – nach schweizerischem Arbeitsrecht trotzdem voll rechtsgültig und lösen damit das Arbeitsverhältnis auf. Die vom Gesetz in der Höhe von bis zu 6 Monatslöhnen angedrohten Entschädigungen, von der Gerichtspraxis aber oft nur im Umfange von 1 bis 3 Monatslöhnen zugesprochen, vermochten bisher jene präventive Wirkung, auf die immer verwiesen worden war, keineswegs zu entfalten (dieser Missstand wird selbst von Gerichten offen kritisiert). Dieser Zusammenhang führt zur paradoxen arbeitsrechtlichen Situation, dass das Arbeitsrecht, welches die vom Arbeitgeber abhängigen Arbeitnehmenden schützen und damit etwas unabhängiger machen soll, über die im Fehlen eines wirklichen Kündigungsschutzes fundierte Angst, die Stelle zu verlieren, wieder vom Arbeitgeber abhängig macht. Umgekehrt ist nicht zu leugnen, dass gerade dieser im kontinentaleuropäischen Vergleich schwache Kündigungsschutz extern-numerische Flexibilität erlaubt und einen wohl nicht zu unterschätzenden Wettbewerbsfaktor ausmacht. Hier geht es aber nicht um diese Interdependenz zwischen sozialer (Un)Sicherheit und Arbeitsmarkt, sondern um die bestehenden Lücken sozialer Absicherung aus Sicht der betroffenen Arbeitnehmenden.
- **Regelungslücken:** Zahlreiche atypische Arbeitsverhältnisse haben eine spezielle gesetzliche Regelung erfahren, so etwa der Lehrvertrag, Handelsreisendenvertrag, Heimarbeit oder der Personalverleih. Für andere, ganz wichtige und vor allem in neuerer Zeit gehäuft gewählte Atypikformen fehlen spezielle Gesetzesnormen. Damit fallen sie zwar nicht in den rechtsfreien Raum, sondern unter andere Gesetzesnormen, die allenfalls auf sie anwendbar sind (z.B. bestimmte Formen der Telearbeit unter die Bestimmungen zur Heimarbeit); von Sicherheit kann trotzdem nicht gesprochen werden, solange in Lehre und Rechtsprechung unklar bzw. umstritten bleibt, ob überhaupt und allenfalls welche anderen Normen mit

welchem Auslegungsergebnis auf diese atypischen Arbeitsverhältnisse bzw. auf einzelne damit zusammenhängende Rechtsfragen anwendbar sein sollen (so bis heute zum Beispiel bezüglich wichtiger Fragen im Zusammenhang mit Arbeit auf Abruf, Leistungslohn und Bonuszahlungen, Jahresarbeitszeitmodellen oder Neuer bzw. Scheinselbständigkeit). Hier wäre bei aller durchaus sinnvollen schweizerischen legislativen Zurückhaltung etwas mehr gesetzgeberische Entscheidung nötig, statt diese politischen Wertungen der dafür eigentlich nicht primär zuständigen Justiz zu überantworten und so die Last aller rechtlichen Unklarheiten den betroffenen Arbeitnehmenden zu überbürden, die in den atypischen Beschäftigungsverhältnissen ohnehin schon durch schlechtere Arbeitsbedingungen belastet sind (Stichwort: prekäre Arbeitsverhältnisse, ohne gleich alle atypischen Arbeitsverhältnisse als prekär bezeichnen zu wollen; s. dazu v.a. ecoplan).

- **Fehlen gesetzlicher Mindestlohnbestimmungen:** Das Schweizer Arbeitsrecht legt grundsätzlich keine Mindestlöhne fest, sondern überlässt die Bestimmung des Lohns den Arbeitsvertragsparteien. Das schafft zwar einiges an betriebs- und volkswirtschaftlich willkommener Lohnflexibilität, dies allerdings um den hohen Preis eines zunehmend abwärtsgerichteten Lohndrucks in den unteren Lohn- und Qualifikationssegmenten des Arbeitsmarktes, d.h. gerade auch bei vielen atypisch Beschäftigten, mit dem Ergebnis, dass dort der Lohn für eine Vollzeitbeschäftigung immer seltener existenzsichernd und das Abgleiten zu den «Working Poor» immer wahrscheinlicher ist. Die Gewerkschaften versuchen diesem Trend durch Aushandeln von GAV-Mindestlöhnen entgegenzuwirken. Wie bereits erwähnt, sind aber gerade die atypisch Beschäftigten, die den Schutz am nötigsten hätten, gewerkschaftlich nicht oder schlecht organisiert bzw. von diesen ungenügend vertreten. Auch hier scheint es, dass infolge Schweigens des Gesetzgebers Lehre und Rechtsprechung übertragen ist, mit kreativen Argumentationen aus bestehendem Recht doch noch einen Mindestschutz herzuleiten. Die Last rechtlicher Unsicherheit bzw. Schutzlosigkeit tragen wieder diejenigen, die den Schutz am nötigsten hätten.
- **«Dienstjahres-Nachteil» bei kurzen bzw. häufig gewechselten Arbeitsverhältnissen,** da verschiedene arbeitsrechtliche Ansprüche, insbesondere die Lohnfortzahlung bei Arbeitsverhinderung (Art. 324a OR), die gesetzlichen Kündigungsfristen (Art. 335c) oder die Kündigungssperrfristen gem. Art. 336c OR mit steigenden Dienstjahren wachsen.
- **Fehlende Weiterbildungsansprüche/Perspektiven für berufliche Weiterentwicklung und Karriere:** Das Schweizer Gesetz gewährt Arbeitnehmenden gegen-

über ihren Arbeitgebenden keinen Anspruch auf berufliche Weiterbildung (das machen z.T. die GAV, für die aber betr. atypisch Beschäftigter die vorher genannten Einschränkungen gelten). Dieses Manko ist – wie die Erfahrungen, welche die nordischen Staaten mit ihren Flexicurity-Modellen gezeigt haben – von fundamentaler Bedeutung für einen flexiblen, aber sozial abgesicherten Arbeitsmarkt. Hier bestünde also unbedingt Regelungsbedarf.

## Grundlegende Mängel<sup>2</sup> im Sozialversicherungssystem

Das Sozialversicherungsrecht knüpft Beitragspflichten und Leistungsansprüche hauptsächlich an den Erwerbsstatus bzw. die Qualifizierung als unselbstständige/selbstständige Erwerbstätigkeit. Wie beim Arbeitsrecht orientiert sich auch das Sozialversicherungsrecht am herkömmlichen Normaltypus der Industriegesellschaft – man könnte ihn «Normalversichertenverhältnis» nennen –, der gekennzeichnet ist durch möglichst unterbruchsfreie lebenslange volle Erwerbstätigkeit in relativ stabilen Verhältnissen von Gesellschaft, Wirtschaft und Familie. Angesichts des fundamentalen sozialen Wandels der letzten Jahrzehnte (v.a. Informatisierung, Internationalisierung, Umbau von der Industrie zur Dienstleistungs- und Wissensgesellschaft, zuge-spitzte Individualisierung der Lebensformen und damit Erosion hergebrachter Sozialstrukturen, Neo-Liberalismus und Monetarisierung sämtlicher Lebensbereiche, allgemeiner Spardruck) ist auch das Sozialversicherungssystem unter grossen Anpassungsdruck geraten (nicht umsonst befinden sich die grossen Sozialwerke in der Dauer-Reform). Gewisse Anpassungen fanden bereits statt (z.B. das Splitting in der AHV und im BVG), andere nur zögerlich (z.B. die Reduktion des BVG-Koordinationsabzugs), wiederum andere sind im Gange (z.B. die 5. IV-Revision). Insgesamt scheint aber die Koppelung an die Erwerbsarbeit eher verstärkt zu werden, anstatt – was von zahlreichen Fachleuten schon seit längerem als unumgänglich vorgeschlagen wird – eine allgemeine Reformdebatte über Modelle des garantierten Mindesteinkommens und ein breiteres Verständnis von «Arbeit» (über reine Erwerbsarbeit hinaus auch sog. Sozial- und Eigenarbeit) zu führen. In verschiedenen Sozialversicherungsbereichen ist nämlich eine starke Bewegung hin zum «aktivierenden Sozialstaat» erkennbar oder bereits legiferiert, der mit Betonung der Eigenverantwortlichkeit des Versicherten bzw. vermehrtem Druck mit allen Mitteln die Re-Integration in den (Erwerbs-)Arbeitsmarkt erreichen will,

<sup>2</sup> Vgl. auch Caritas, 2001.

wo doch der intensivierte Produktivitätsfortschritt bei gleichzeitig steigenden Berufsanforderungen die strukturelle Arbeitslosigkeit offenbar nicht reduziert, sondern eher selber hervorruft.

### Kooperatives Fördern

Wenn schon das System am herkömmlichen Leitbild der Vollbeschäftigung bzw. der Re-Integration festhalten will, so müsste es das in der IV schon lange, in der ALV auch schon länger und sich nun auch in der Sozialhilfe durchsetzende Konzept der «Integration statt Rente» so verstehen und effektiv umsetzen, dass die Betroffenen die entsprechenden Massnahmen nicht als Repression, sondern als echte Unterstützung bei der beruflichen Neuorientierung und Weiterentwicklung erleben können. Geschieht dies nicht, so erhöhen sich nur die dadurch verursachten Kosten ohne Verbesserung der Integrationschancen. Erfolgreiche Stärkung der «employability» bedingt aber auch einen integrierten Ansatz bezüglich der beteiligten Akteure, d.h. eine wirkungsvolle Koordination zwischen Sozialversicherungen, Arbeitgebenden (und ihren arbeitsrechtlichen Verpflichtungen), Privatversicherungen, Sozialhilfe, Jugend- und Familienhilfe, Bildungs- und Wohnungspolitik. Mit der neuen Interinstitutionellen Zusammenarbeit (IIZ) und den (nicht repressiv verstandenen) Ansätzen zu einem Case-Management werden zur Zeit erste Schritte in diese Richtung gemacht.

### Flexibilisierung durch Befähigung

Als Schlusswort könnte man sich an die Arbeiten von Semmlinger anschliessen. Zu Recht bemerkt er, hinter dem scheinbar neutralen Begriff «Flexibilität» verberge sich ein Verteilungskonflikt zwischen Handlungsspielräumen auf der einen Seite und Unsicherheiten und Anpassungszwängen auf der anderen Seite. Gefragt ist

in diesem Zusammenhang ein Entwicklungskonzept mit professioneller Unterstützung Einzelner beim Entwickeln massgeschneiderter beruflicher und sozialer Integrationsperspektiven, die sich nicht nur an den Systembedürfnissen, sondern vor allem auch an den individuellen Potenzialen orientieren. Das fordert nicht nur von den Betroffenen, sondern auch von den Institutionen des sozialen Sicherungssystems Flexibilität und Koordination. Semmlinger spricht von der «Flexibilisierung durch Befähigung», welche darauf abzielt, «die Anpassungsfähigkeit der Akteure zu stärken, um ihnen einen bessere Bewältigung der (steigenden) Anforderungen zu ermöglichen».

### Literaturverzeichnis

BÖHRINGER Peter: Arbeitsvertrag (Grundmuster), in Münch Peter/Böhringer Peter/Kasper Sabina/Probst Franz (Hg.): Schweizer Vertrags-Handbuch, Basel 2007, S. 379–485 (zit.: Arbeitsvertrag)

BÖHRINGER Peter: Schweizerisches Arbeitsrecht. Ein Lehrgang für die Praxis, 2. A., Zürich 2001 (zit.: Arbeitsrecht)

BÖHRINGER Peter: Die neue Arbeitswelt. Flexibilisierung der Erwerbsarbeit und atypische Arbeitsverhältnisse, Zürich 2001 (zit.: Flexibilisierung).

CARITAS (Prodoliet Simone/Knöpfel Carlo/Wälchli Martin): Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Luzern 2001

Ecoplan: Prekäre Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Seco-Publikation Arbeitsmarktpolitik, 9, Bern 2003

SEMMLINGER Klaus (Hg.): Flexibilisierung des Arbeitsmarktes, Frankfurt a.M./New York 1991

TÄLOS Emmerich (Hrsg.): Atypische Beschäftigung, Internationale Trends und sozialstaatliche Regelungen, Wien 1999

---

Peter Böhringer, lic. iur., Leiter Zentrum für Arbeits- und Sozialversicherungsrecht und Dozent für Privatrecht und Arbeitsrecht, Zürcher Hochschule Winterthur. E-Mail: bpe@zhwin.ch



## Wie wird soziale Sicherheit beschäftigungsfreundlicher?

Im vorliegenden Artikel legen wir in fünf Abschnitten dar, in welcher Weise die Sozialwerke auf die Wahl zwischen Arbeit und Freizeit und damit auf die Beschäftigung wirken. Zuerst gehen wir der Frage nach dem Wert der Erwerbsarbeit und der frei verfügbaren Lebenszeit in der Wohlstandsgesellschaft nach. Dann widmen wir uns der fundamentalen Fragestellung «soziale Sicherheit und langfristiges Wachstum», um anschliessend die wechselseitigen Beziehungen zwischen sozialer Sicherheit und langfristigem Wachstum zu beleuchten. Im nächsten Abschnitt werden wir aufzeigen, wie die soziale Sicherung mit der kurzfristigen konjunkturellen Wirtschaftsentwicklung verknüpft ist. Eine internationale Positionierung im Bereich der Partizipation der älteren ArbeitnehmerInnen schliesst unsere Überlegungen ab.

Menschen die Meinung teilen, dass Arbeit alt und hässlich mache, ist es dennoch eine Tatsache, dass jede Stunde Erwerbsarbeit den Verzicht auf frei verfügbare Lebenszeit bedeutet. Und in einer allgemein stets wohlhabender werdenden Gesellschaft wird die Neigung, mehr freie Zeit geniessen zu wollen, unweigerlich zuzunehmen. Dieser Wohlstandseffekt ist in unserer Langfristbetrachtung von grösserem Gewicht als der Umstand, dass heutzutage noch immer zu viele Leute unfreiwillig «Freizeit» haben, also Erwerbseinkommen erzielen möchten, aber auf dem Arbeitsmarkt dauerhaft keine entsprechende Beschäftigung zu den herrschenden Löhnen finden. Dieser Missstand strukturell verfestigter Arbeitslosigkeit wird langfristig kein zunehmendes Problem werden, sofern es uns wie bisher gelingt, die den Arbeitsmarkt beeinflussenden Institutionen beschäftigungsfreundlich auszugestalten. Langfristig betrachtet geht es somit darum, zwar weiterhin Langzeitarbeitslosigkeit entschlossen zu bekämpfen, dann aber v.a. über die Konsequenzen nachzudenken, die sich ergeben, wenn sich immer mehr Leute entschliessen, einen grösseren Teil ihrer Lebenszeit mit Freizeit und nicht mit Erwerbsarbeit auszufüllen.

### Langfristiges Wachstum und soziale Sicherheit

Damit sich die Wirtschaft in einem Land langfristig auf gute Weise entwickeln kann, muss nicht nur für mehr Innovation und Wettbewerb und für zielgerichtete Bildungs- und Forschungspolitik gesorgt werden, sondern es bedarf auch stabiler sozialer, kultureller und politischer Verhältnisse. Dazu gehört ein tragfähiges, zuverlässiges Rechtssystem, eine effiziente Bereitstellung von öffentlichen Gütern und Infrastrukturen, und die Gewährleistung des sozialen Friedens. Auch weichere Faktoren – wie eine intakte, selbstbewusste kulturelle Identität oder Toleranz gegenüber kulturellen Minderheiten – spielen eine nicht zu unterschätzende Rolle. Diese Elemente lassen sich nicht eindeutig voneinander trennen. In einem funktionellen Sinn geht es bei all diesen Elementen letztlich immer um dasselbe, nämlich um die Unterstützung einer sicheren, vertrauensvollen individuellen Lebensplanung.

Nebst der Erleichterung eines gesellschaftlichen Grundkonsenses kann eine zielführende soziale Absicherung auch die Wandlungsfähigkeit der Wirtschaft fördern. Wir wollen dies am Beispiel der schweize-



Werner Aeberhardt und Thomas Ragni  
SECO

### Weshalb soll die soziale Sicherung beschäftigungsfreundlich sein?

Für eine Volkswirtschaft gilt im Wesentlichen das gleiche wie für einen Haushalt: Je mehr gearbeitet wird, desto höher ist tendenziell der materielle Wohlstand, der sich erwirtschaften lässt. Hohe Beschäftigung oder lange Lebensarbeitszeiten können aber für sich kein gesellschaftspolitisches Ziel sein. Wenn auch nicht alle

rischen Arbeitslosenversicherung verdeutlichen. Der schweizerische Arbeitsmarkt ist geprägt von einer vergleichsweise geringen Regulierungsdichte und einer hohen Flexibilität. Dies führt dazu, dass die Unternehmen im Bedarfsfall rascher und tiefgreifender Umstrukturierungen vornehmen können als in unseren Nachbarländern. Dies ist nur möglich, weil das soziale Netz – insbesondere die Arbeitslosenversicherung – wesentlich grosszügiger ausgebaut ist. Dieser Ansatz hat in der Schweiz zu niedrigen Arbeitslosenzahlen geführt. Mit der Globalisierung und dem technischen Fortschritt gewinnt diese Anpassungsfähigkeit immer mehr an Bedeutung. Die hohe Flexibilität des Arbeitsmarkts wird zu einem immer stärkeren Trumpf der Schweizer Wirtschaft, da sie rasch auf technologische und weltwirtschaftliche Schocks reagieren kann. So können auch Markt- und Wachstumschancen besser genützt werden. In der Europäischen Union ist dieser Ansatz unter dem Begriff «Flexicurity» bekannt. In der vorliegenden Nummer befasst sich der Artikel von Farrell/Sperber vertieft mit diesem Lösungsansatz.

Was passiert aber, wenn wir die Sozialleistungen personenbezogen weit über das bisherige Mass ausbauen? Mit steigenden Beitragssätzen nimmt die Differenz zwischen Brutto- und Nettolöhnen zu. Für die ArbeitnehmerInnen wird es immer weniger attraktiv, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Dazu steigen die Arbeitskosten für die Arbeitgeber. Für die ArbeitnehmerInnen steigen die Opportunitätskosten der Freizeit – die effektiv verfügbare Lohneinkommen – weniger stark oder können im Extremfall sogar zu sinken beginnen, so dass es für sie attraktiver wird, wieder mehr Freizeit zu geniessen. Demgegenüber werden die Arbeitgeber dazu getrieben, immer kapitalintensivere Verfahren zum Einsatz zu bringen. Das bereitet zwar direkt auf der Finanzierungsseite der Schweiz keinerlei Probleme, hat aber wahrscheinlich zur Folge, dass die Schere zwischen wenigen Jobangeboten für Niedrigqualifizierte und relativ dazu zahlreichen Jobsuchern weiter aufgehen dürfte, womit die Sockel- und die versteckte Arbeitslosigkeit tendenziell zunehmen. Zumindest steigen die Kosten für Umschulung und Weiterbildung. Ausserdem steigen für ArbeitnehmerInnen wie Arbeitgeber die Anreize, Schwarzarbeit anzunehmen bzw. anzubieten, wodurch eine weitere Schwächung der Finanzierungsbasis der Sozialwerke einträte.

Aus all diesen Gründen ist es dringend angezeigt, dass eine allfällige Anhebung der Beitragssätze nur moderat ausfällt, und dass sie keinesfalls dazu verwendet wird, die Leistungsansprüche pro Kopf aus den Sozialwerken weiter auszubauen. Mit andern Worten: Eine rasch ansteigende Sozialquote kann eine Sequenz dynamischer Effekte auslösen, welche das Wachstum über mehrere Jahre hinweg schwächt.

## Soziale Sicherheit und Konjunktur

Die soziale Sicherheit wirkt bei einer sinnvollen Ausgestaltung dämpfend auf das konjunkturelle Auf und Ab. Dies gilt insbesondere für die Arbeitslosenversicherung und in geringerem Masse für die Sozialhilfe.

Im konjunkturellen Abschwung stützen die Taggeldzahlungen der Arbeitslosenversicherung die Einkommen der Haushalte. Damit wird volkswirtschaftlich der Konsum verstetigt. Weil die Arbeitslosenversicherung zudem nicht jedes Jahr, sondern über den Konjunkturzyklus hinweg eine ausgeglichene Rechnung präsentieren muss, ist sie nicht gezwungen, die höheren Auszahlungen im gleichen Jahr den andern ArbeitnehmerInnen aus der Tasche zu ziehen. Spiegelbildlich verhält es sich in guten Zeiten. Die Beiträge liegen über den Auszahlungen. Damit wirkt die Versicherung über den Konjunkturzyklus hinweg ausgleichend. Die Arbeitslosenversicherung übernimmt auf diese Weise die Rolle eines «automatischen Stabilisators» für die Wirtschaftsentwicklung. Automatische Stabilisatoren sind im Grundsatz sehr einleuchtend, aber politisch schwer durchzusetzen. Meistens fällt es bei einer Verbesserung der Wirtschaftslage schwer, höhere Leistungen, die während der Baisse eingeführt wurden, wieder zu beschneiden. Gelingt dies nicht, wird die Stabilisierungswirkung gemindert und mit permanent höheren Sozialleistungen erkaufte. Bei der schweizerischen Arbeitslosenversicherung ist dagegen die Stabilisierungsfunktion gut gelungen.

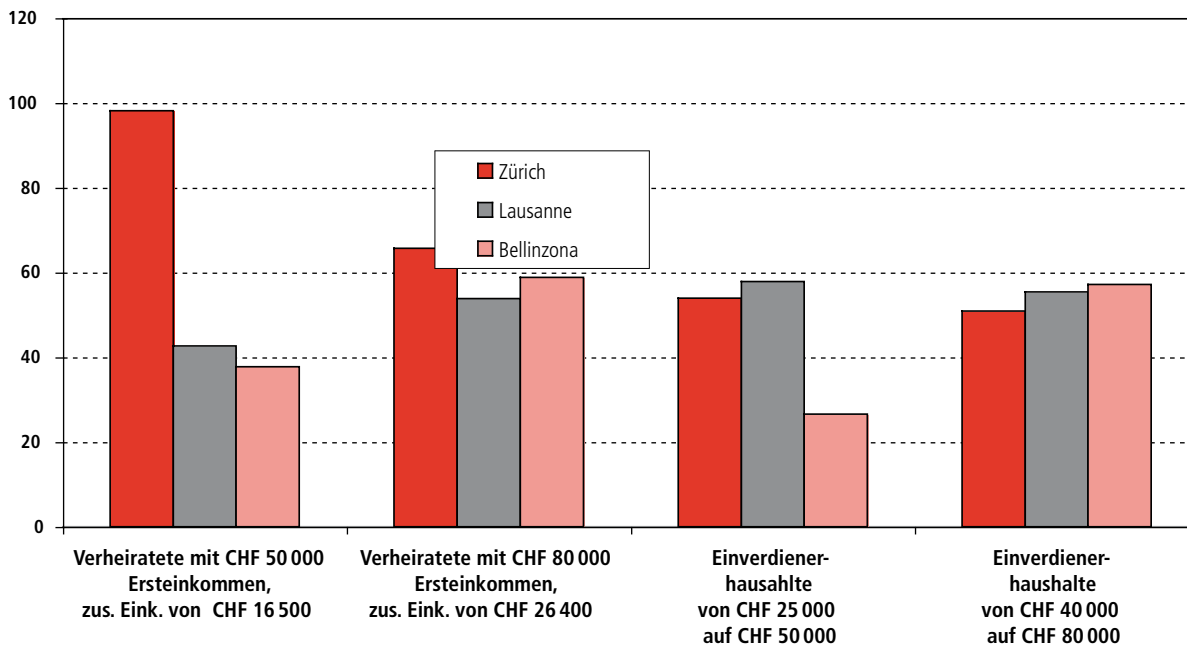
Bei den Renten ist die Stabilisierungswirkung abgeschwächt ebenfalls vorhanden. Die Renteneinkommen variieren nicht mit der kurzfristigen Wirtschaftslage. Damit verstetigen sie die allgemeine Einkommens- und Ausgabenentwicklung. Voraussetzung dafür ist, dass die Rentenversprechen glaubwürdig sind. Trifft dies nicht zu, geht von den Renten ein Moment der Unsicherheit aus, was die Wirtschaftsentwicklung beeinträchtigt.

Auch auf der Angebotsseite der Wirtschaft spielt das Sozialsystem eine Rolle. Wichtig ist hier vor allem das Gesundheits- und Sozialwesen, welches volkswirtschaftlich zu den wertschöpfungsstärksten Branchen gehört. Die Nachfrage nach Gesundheitsleistungen unterliegt wegen der Finanzierung über Steuergelder und Zwangsversicherungen keinen konjunkturellen Schwankungen. Weil Angebot und Nachfrage nicht durch Marktkräfte bestimmt werden und ein grosser Teil der Gesundheitsdienstleistungen weitgehend von internationaler Konkurrenz abgeschottet sind, überträgt sich die stabile Nachfrage direkt auf die im Inland erbrachten Leistungen. Das Gewicht des Gesundheitswesens nimmt zudem im langfristigen Trend zu, nicht zuletzt darum, weil die Gesundheit als superiores Gut betrachtet werden kann und daher mit steigendem Wohlstand die Ausgaben für dieses Gut relativ zum Wirtschaftswachstum

## Finanzieller Nettogewinn eines zusätzlichen Einkommens

G1

Nettogewinn in % nach Abzug der Steuer und sozialer Vergünstigungen



Quelle: Knpfer, Knöpfel 2005<sup>1</sup>

überproportional steigen. Erkauft wird diese Stabilität durch eine tendenziell ineffiziente und teure Produktion der Leistungen sowie durch die Ungewissheit, ob eine anderweitige Verwendung der im Gesundheitswesen gebundenen Ressourcen den Wohlstand des Landes nicht steigern würde.

### Soziale Sicherheit und Anreize

Sozialpolitische Massnahmen können die Anreize vermindern, in den Arbeitsmarkt einzutreten. Oftmals gibt es Grenzsituationen, in denen es sich materiell nicht lohnt, ein Beschäftigungsverhältnis einzugehen oder einen höheren Beschäftigungsgrad anzustreben. Im Extremfall kann es sein, dass die Betroffenen nach Beginn oder Ausweitung der Erwerbsarbeit netto weniger Einkommen als zuvor zur Verfügung haben, so dass für sie der so genannte Grenzsteuersatz höher als 100 % ist. Der Anreiz, mehr zu arbeiten, fällt so ganz oder teilweise dahin und die Personen bleiben in einer Art «Armut»- oder «Abhängigkeitsfalle» gefangen. Die entsprechende Arbeitskraft geht für die Wirtschaft verlo-

ren. Es handelt sich hier oft um ungewollte Effekte sozialer Leistungen, die an verfügbare Einkommensgrenzen gebunden sind. Beispiele dafür sind: Alimentenbevorschussung, Prämienverbilligungen, Einkaufsvergünstigungen, Subventionsmöglichkeiten (insbesondere im Bereich des Service public) und spiegelbildlich bessere Abzugsmöglichkeiten im Steuerrecht (Erziehungsabzug, Sozialabzug usw.).

Eine spezielle Ausprägung gewinnt dieser Mechanismus bei der Arbeitsbeteiligung der Frauen in Paarhaushalten. Die Wirkung eines zusätzlichen Erwerbseinkommens ist von Kanton zu Kanton sehr unterschiedlich und hängt vom Zivilstand des Paares ab. Sowohl die Ausrichtung bestimmter Sozialtransfers – wie zum Beispiel die Prämienverbilligung der obligatorischen Krankenversicherung – als auch die Steuerbelastung sind zivilstandsabhängig. In Bezug auf die Aufteilung der Erwerbsarbeit ist festzuhalten, dass es sich für Paare in den meisten Fällen finanziell nicht lohnt, die Erwerbsarbeit untereinander aufzuteilen. Meist ist das Alleinverdienermodell finanziell am vorteilhaftesten. Hier wird deutlich, dass die Vielzahl von Sozialvergünstigungen und Steuerrabatten zu einer Situation führt, die weitgehend unüberschaubar ist und zum Teil mit sozial- und gesellschaftspolitischen Zielen in Widerspruch steht.

Als Illustration ist in der **Grafik 1** aufgezeigt, dass (abhängig von den örtlichen Gegebenheiten) ein zu-

<sup>1</sup> Knpfer Caroline, Knöpfel Carlo: »Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig?«, BSV, SECO, Bern 2005

sätzliches Einkommen – vor allem bei niedrigen Einkommen – dem Haushalt weniger als 50 % des Erwerbseinkommens einbringen kann, weil soziale Vergünstigungen wegfallen.

Sozialpolitische Massnahmen können auch Anreize für ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt generieren. Hier sind grosszügige Bedingungen für eine frühzeitige Pensionierung zu nennen. Und vorschnelle Invalidisierungen sind oft das Ergebnis von institutionell bedingten Fehlanreizen.

Volkswirtschaftlich ist eine frühzeitige Pensionierung dann effizient, wenn die freiwillige Pensionierung allein aufgrund der individuellen Lebensplanung erfolgt und die pensionierte Person die gesamten Kosten ihrer Frühpensionierung trägt. In diesem Falle ist die Wahl zwischen Freizeit und Arbeit unverzerrt. Die schweizerische erste Säule zeichnet sich dadurch aus, dass sie bis auf wenige, sozialpolitisch bedingte Ausnahmen eine versicherungsmathematisch korrekte Kürzung der Rente vornimmt, was auch ökonomisch die richtigen Signale aussendet. Etwas weniger günstig sieht es in der 2. Säule aus, welche in den Neunzigerjahren – motiviert durch hohe Vermögenserträge gepaart mit einer Wirtschaftslaute – sehr freigiebig den frühen Eintritt in den Ruhe-

stand finanzierte. In Anbetracht der wirtschaftlichen Realitäten sind die Einrichtungen in der Zwischenzeit zu einer restriktiveren Praxis übergegangen.

Invalidisierungen haben sich zu einem wichtigen Grund für den Rückzug aus dem Erwerbsleben entwickelt. Wirtschaftlich ist die Interessenslage der Beteiligten klar. Z.B. wollen Hausärzte keine Kunden verlieren oder die nachgelagerten Gebietskörperschaften wollen zu Lasten der IV ihre Sozialhilfekosten tief halten. Der Versicherte hat – sofern er über eine gute 2. Säule verfügt – Aussicht auf ein recht hohes Ersatz-einkommen.

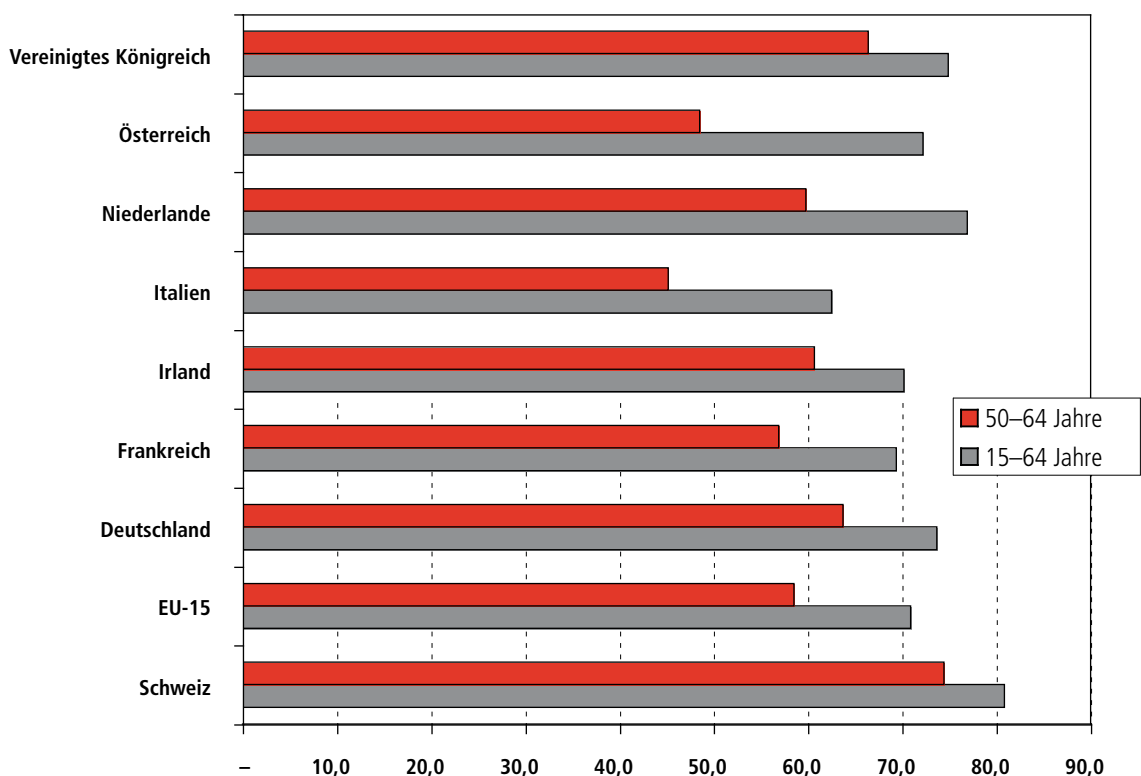
### Position der Schweiz im internationalen Vergleich (OECD)

Um unser Sozialsystem bezüglich seiner aktuellen Beschäftigungswirkung einzustufen, greifen wir auf einen internationalen Vergleich der Erwerbsquoten zurück, **Grafik 2**.

Im Jahr 2004 betrug die Erwerbsquote in der Schweiz gemessen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre) 81,0 %. Im europäischen Vergleich nimmt

### Erwerbsquoten in Europa

G2



Quelle: BFS

die Schweiz damit einen Spitzenplatz ein und liegt klar über dem EU-Durchschnitt (2004: 69,5 %). Lediglich Island weist mit einer Quote von 86,7 % einen höheren Wert auf. Ebenfalls über eine hohe Erwerbsbeteiligung verfügen die andern nordischen Staaten, während die Nachbarländer der Schweiz deutlich tiefere Werte aufweisen (Deutschland: 72,1 %, Österreich: 71,1 %; Frankreich: 69,2 %; Italien: 62,7 %). Diese vergleichsweise sehr gute Erwerbsbeteiligung «trotz» der hohen Position im Pro-Kopf-Wohlstand kann grundsätzlich *drei Ursachen* haben: Neben kulturellen Faktoren – die Schweizer und Schweizerinnen sehen sich gern als besonders «fleissig» – können zweitens unfreiwillige Beschäftigungslosigkeit und Unterbeschäftigung besonders tief sein, und drittens können die Anreize, viel und lange zu arbeiten, stärker als in anderen Ländern ausgeprägt sein (bzw. die Fehlanreize, die Beschäftigung aufzugeben oder zu reduzieren, können schwächer sein).

Für die zuletzt erwähnte Ursache ist klar, dass die Unterschiede im Vergleich zum Ausland nicht nur durch das Sozialsystem erklärbar sind, sondern dass auch die Regulierung des Arbeitsmarktes und die Fiskalität eine gewichtige Rolle spielen. Für den Arbeitsmarkt sind vor allem die geringe Regulierungsdichte sowie die grossen Anstrengungen zur Reintegration der Arbeitslosen wichtig. Bei der Fiskalität sind die im internationalen Vergleich geringen Steuersätze entscheidend und das vergleichsweise einfache und durchsichtige System. Trotzdem lässt sich nicht abstreiten, dass

die hohen Erwerbsquoten dem schweizerischen Sozialsystem ein gutes Zeugnis ausstellen.

## Schlussfolgerungen

Das Sozialsystem hat einen Einfluss auf die Entscheidung der Menschen, in welchem Ausmass sie arbeiten und in welchem sie Freizeit geniessen wollen. Das ökonomische Prinzip verlangt, dass diese Auswahl ohne Verzerrungen erfolgen soll. Musse soll nicht durch materielle Anreize zusätzlich versüsst werden. Aber sie soll auch nicht künstlich vergällt werden.

Wenn von diesem ökonomischen Regelfall abgewichen wird, sollte dies vom Standpunkt der Effizienz her gezielt erfolgen. Entsprechende Vergünstigungen sind daher massgeschneidert auf bestimmte Problemgruppen anzuwenden und in regelmässigen Abständen auf ihre sozialpolitische Wirksamkeit zu überprüfen.

---

Werner Aeberhardt, Dr. rer. pol., Chef Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik SECO.  
E-Mail: werner.aeberhardt@seco.admin.ch

---

Thomas Ragni, wissenschaftlicher Mitarbeiter, Ressort Arbeitsmarktanalyse und Sozialpolitik SECO.  
E-Mail: thomas.ragni@seco.admin.ch



## Kann das Flexicurity-Modell Wettbewerbsfähigkeit mit sozialem Zusammenhalt in Einklang bringen?

Die Eigenschaft, sowohl Wettbewerbsfähigkeit als auch den sozialen Zusammenhalt zu ermöglichen, macht das Flexicurity-Modell zum Eckpfeiler bei der Bewältigung der neuen Herausforderungen, welche die Globalisierung an das europäische Sozialmodell stellt. Sie allein garantiert aber noch nicht, dass auf der Suche nach Wettbewerbsfähigkeit Gerechtigkeit und die Würde der Angestellten bewahrt wird.



Gilda Farrell und Sebastian Sperber  
Europarat, Strasbourg

### Einleitung – Die sozialen Herausforderungen der Globalisierung fordern neue arbeitsmarkt- und sozialpolitische Konzepte

Eine der grossen westeuropäischen Errungenschaften des 20. Jahrhunderts war das Gleichgewicht zwischen Wirtschaftsentwicklung und sozialer Gerechtigkeit, wie es insbesondere während der dreissig goldenen Jahre angestrebt wurde. Die Nachkriegszeit verlangte nach Solidarität zwischen den Arbeitskräften und nach ihrer Integration ins Wirtschaftssystem als direkte Begünstigte des Wachstums und der sozialen Sicherung. Die fordistische Arbeitsorganisation und der Sozialstaat haben einen relativ stabilen und sicheren Rahmen geschaffen. Trotz erheblicher länderbedingter Unterschiede ist dieser Ansatz, der auf einem Pakt von Markt und Staat und auf der Verteilung der Wachstumsgewinne beruht, im Vergleich zu anderen Weltregionen spezifisch ge-

nug, um als «europäisches Sozialmodell» bezeichnet zu werden.

Das sozioökonomische Umfeld, in dem das Modell verankert war, hat sich jedoch auf verschiedenen Ebenen verändert. Durch die Globalisierung und den technologischen Fortschritt sind komplexe Wechselwirkungen entstanden. Sie haben bisher unbekannte Grössen in die Marktbeziehungen und in die Rolle des Staates eingebracht. Von den Unternehmen wird verlangt, dass sie sich den neuen Gegebenheiten anpassen, die Arbeitskräfte wiederum sehen sich mit der ständigen Ungewissheit konfrontiert, ob ihr Beschäftigungsprofil der Marktsituation entspricht und ihnen die Vorteile des Wachstums zu Gute kommen. Der Begriff des «flexiblen Arbeitsverhältnisses» hat sich im Sprachgebrauch der institutionellen und politischen Beziehungen als Schlüsselement des neuen Kontextes eingebürgert. Parallel dazu hat sich die Produktionsorganisation zu einer Intensivierung des Toyotismus hin entwickelt. Seit den 80er-Jahren wird der Beschäftigungsschutz in fast allen europäischen Ländern zunehmend gelockert. Befristete Arbeitsverträge, Temporärstellen sowie weitere atypische Beschäftigungsformen nehmen genauso zu wie die Leistungsanforderungen. Dieser Wandel wird von einer gewissen Entnationalisierung des Unternehmensinteresses in Bezug auf die Auswirkungen ihrer Entscheidungen begleitet. Während sich der wirtschaftliche Wiederaufbau der Nachkriegszeit auf den Nationalstaat konzentrierte, fokussiert sich das Interesse im Zeichen der Globalisierung auf die Struktur des Unternehmens und seine Aktionäre. Die Loyalität der Arbeitskräfte ist unwesentlich geworden.

Das bisherige Gleichgewicht als Kernstück des «europäischen Modells» ist in Gefahr. In dem neuen Kontext bedingt Wirtschaftskraft oft eine Abwälzung der Übergangs- und Umstrukturierungskosten auf die Arbeitskräfte. Anders ausgedrückt, wird ihre positive Funktion durch den Wegfall der Schutznormen von einer gewissen Polarisierung und einer stärker gefährdeten sozialen Mobilität – einem wesentlichen Element der demokratischen Stabilität – in den Hintergrund gedrängt. Überdies steht der Flexibilität in ihrer Auslegung als Anpassungsfähigkeit der Arbeitskräfte die traditionelle Organisation der sozialen Sicherheit entgegen. Sie ist an einen stabilen Arbeitsplatz und das «Male-breadwinner Model» gebunden. Wie Gazier betont, führen unregelmässige Arbeitsverhältnisse zum Zerfall des So-

zialschutzes.<sup>1</sup> Auch in anderen Bereichen wird das Gleichgewicht zerstört:

1. Flexible Beschäftigungsverhältnisse verursachen ein Gefühl der Arbeitsplatzunsicherheit und beeinträchtigen dadurch das seelische und körperliche Wohl der Betroffenen<sup>2</sup>. Das führt zu einer sinkenden Produktivität<sup>3</sup>, einer möglichen suboptimalen Arbeitsvergabe oder sogar einer ungenügenden Binnennachfrage durch Sicherheits sparen.
2. Auch in Bezug auf die individuelle Fähigkeit, mit der Flexibilität des Arbeitsverhältnisses umzugehen, können Ungleichheiten auftreten. Es entsteht ein Graben zwischen Arbeitnehmenden, die es verstehen, die Möglichkeiten der neuen Rahmenbedingungen zu ihren Gunsten zu nutzen, und anderen, die nicht über diese Fähigkeiten verfügen und Gefahr laufen, von der Flexibilität überrumpelt zu werden<sup>4</sup>.
3. In Gesellschaften, in denen die Arbeit den sozioökonomischen Status bestimmt und den sozialen Aufstieg ermöglicht, würde eine Entwicklung hin zu flexiblen «Jobs» den Kern des Sozialgefüges treffen. Mehrere Autoren, u.a. Ulrich Beck, Anthony Giddens und Richard Sennett, haben sich bereits mit den Gefahren von ständiger Instabilität und Unsicherheit auseinandergesetzt.

Im Zeitalter der Globalisierung ist die Aufrechterhaltung des europäischen Sozialmodells eine Grundvoraussetzung. Wenn daran festgehalten werden soll, braucht es neue Konzepte und Praktiken, die in der Lage sind, Flexibilität, Sicherheit und Privatleben miteinander zu verbinden. Die Aufgabe ist sicher nicht einfach zu lösen, doch die Herausforderung besteht, und auch an Lösungsansätzen fehlt es nicht.

### «Flexicurity» als Raum für die Vereinbarkeit von flexiblem Arbeitsverhältnis und sozialem Zusammenhalt

Die Ideen zum Flexicurity-Konzept versuchen diesen Raum näher zu definieren. Mit «Flexicurity» muss nicht mehr zwischen Flexibilität und Sicherheit entschieden werden, vielmehr ist es möglich, gemeinsame Interessen

zu ermitteln. Voraussetzung dafür ist die Erkenntnis, dass die Bedürfnisse der Arbeitnehmenden und der Unternehmen sich nicht klar in Stabilität und Flexibilität trennen lassen. Arbeitgebende sind daran interessiert, das Humankapital an sich zu binden, Arbeitnehmende sind auf Flexibilität angewiesen, um Beruf, Familie, Aus- und Weiterbildung oder Beruf und Solidarität in Form von Volontariat miteinander zu vereinbaren. Unter diesem Gesichtspunkt ist Flexibilität nicht mehr eine Abwälzung der Übergangskosten auf die Arbeitskräfte, sondern eine intelligente Neuverhandlung des Vertragsverhältnisses in einem weiter gefassten Rahmen, dem Lebensraum. Es wäre verfrüht, davon auszugehen, dass es keinen gemeinsamen Nenner gibt und dass Flexibilität und Sicherheit sich prinzipiell gegenseitig ausschliessen. Was aber ist «Flexicurity» mehr als ein attraktiver Begriff? Ist es nicht eine Tautologie, auf den Bedarf an Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit mit einer Wortzusammenziehung zu antworten? Wie im Folgenden dargelegt wird, bildet «Flexicurity» einen theoretischen Rahmen für die Ausarbeitung von politischen Modellen und neuen Ideen zur Verwirklichung der Vereinbarkeit von Flexibilität und Sicherheit, denn von allein stellt sich diese nur selten ein. Ihre Umsetzung setzt allerdings voraus, dass Märkte, Staat und Bürger am gleichen Strang ziehen.

### Ein neues Konzept: mehr Flexibilität durch soziale Sicherheit

Der Begriff Flexicurity umschreibt Ideen, Situationen und Politiken, die eine für beide Dimensionen vorteilhafte Kombination von Flexibilität und Sicherheit ermöglichen. Wilthagen definiert als Flexicurity-Politiken Strategien, die bewusst auf eine gleichzeitige Verbesserung von Flexibilität und Sicherheit hinzielen. «Flexicurity» kann aber auch eine angestrebte Arbeitsmarktsituation, ein ausgewogenes Verhältnis zwischen einem hohen Niveau an Flexibilität (auf dem Arbeitsmarkt und im Unternehmen) und Sicherheit (Beschäftigungssicherheit und soziale Sicherheit) bezeichnen<sup>5</sup>.

Weder Flexibilität noch Sicherheit sind monolithische Konzepte. Die Flexibilität eines Arbeitsverhältnisses kann sowohl in Bezug auf das Einkommen als auch auf die Leistungen extern oder intern, numerisch oder funktionell sein. Gleichzeitig beschränkt sich die Sicherheit nicht nur auf den Erhalt eines bestimmten Arbeitsplatzes, sondern umfasst auch die Mobilität im Streben nach Qualität, die Anerkennung von erworbenen Kenntnissen und einen gerechten Lohn. Die Matrix (**Grafik 1**), die diese verschiedenen Formen von Flexibilität und Sicherheit kombiniert, bildet den Raum für die Vereinbarkeit. Klammer schlägt vor, auch den Lebenszyklus in diesen Raum für Vereinbarkeit aufzunehmen, damit auch die je nach Lebensphase unter-

1 Gazier, Bernard (2003): *Tous sublimes. Vers un nouveau plein-emploi*. Paris: Flammarion.

2 Burchell, Brendan J. (2005): *The welfare costs of job insecurity: psychological well-being and family life*. In: *Trends in social cohesion*, Nr. 15, S. 71–108.

3 Panse, Wilfried et Wolfgang Stegmann (1996): *Kostenfaktor Angst*. Augsburg: MI Verlag.

4 Castel, Robert (2003): *L'insécurité sociale: Qu'est-ce que protégé?* Paris: Seuil.

5 Wilthagen, Ton und Frank Tros (2004): *The Concept of «flexicurity»: A new approach to regulating employment and labour markets*. In: *TRANSFER*, Band 10, Nr. 2, S. 166–186.

## Konfigurationen von Flexibilität und Sicherheit, die Raum für Vereinbarkeit schaffen («Wilthagen Matrice»)<sup>6</sup>

G1

Sicherheit / Flexibilität	Arbeitsplatzsicherheit	Beschäftigungssicherheit	Einkommenssicherheit	Kombinierte Sicherheit (Vereinbarkeit von Beruf und Privatleben)
externe numerische Flexibilität				
interne numerische Flexibilität				
funktionelle Flexibilität				
flexibles oder variables Einkommen				

Raum für Vereinbarkeit

schiedlichen Flexibilitäts- und Stabilitätsbedürfnisse berücksichtigt werden<sup>7</sup>.

Zur Ermittlung der beidseitig nutzbringenden Situationen muss der Flexicurity-Ansatz die traditionelle Auffassung von Flexibilität und Sicherheit überwinden. Sicherheit impliziert nicht unbedingt Starrheit. Sie muss nicht die Form einer Rüstung oder einer Schale annehmen. Sie kann auch als eine Sicherheit durch Flügel interpretiert werden.<sup>8</sup>

In dieser Hinsicht sind die wichtigsten Mittel der «Flexicurity» die Entflechtung der arbeitsplatzschützenden Elemente, die Universalisierung des Zugangs zum System der sozialen Sicherheit und die Absicherung der persönlichen Biografie. Sie baut auf einem neuen Gleichgewicht zwischen Kommodifizierung und Dekommodifizierung auf, das heisst zwischen Arbeitsmarktbeteiligung und Unterstützung durch das System der sozialen Sicherheit.<sup>9</sup>

Entgegen der verbreiteten These, dass Sicherheit eines der einschränkenden Elemente sei, das wir uns im Zeichen der Globalisierung nicht mehr leisten können, nimmt die Bedeutung der sozialen Sicherheit für die Förderung der nötigen Flexibilität sogar noch zu. Wie Giuliano Bonoli in diesem Schwerpunktdossier treffend festhält, muss sich die soziale Sicherheit jedoch so anpassen, dass sie zum Förderinstrument der individuellen Fähigkeiten der Arbeitskräfte wird (Aktivierung), ohne dass passive Transfers vollständig vernachlässigt werden.

### Auf dem Weg zu einer neuen Perspektive in Europa: Erfahrungen mit dem Flexicurity-Modell

Das Flexicurity-Konzept erhält in den Überlegungen zu den Arbeitsmarktreformen einen immer grösseren Stellenwert. Obwohl seine Umsetzung in die Zustän-

digkeit der Staaten fällt, ist es aufgrund seiner Bedeutung für viele Länder, aber auch aufgrund der Flexibilitätsformen, die den nationalen Kontrollen entgehen, zu einem in den europäischen Beratungs- und Koordinationskreisen viel diskutierten Thema geworden. «Flexicurity» gehört zu den Zielsetzungen der Europäischen Union. Sie ist eine auch vom BIT entwickelte und von der OECD analysierte Beschäftigungsstrategie. Ferner bildete sie den Schwerpunkt des vom Europarat organisierten Forums über den sozialen Zusammenhalt 2005. Erst kürzlich wurde das Konzept von den Ratspräsidenten der EU aufgegriffen<sup>10</sup>: Es steht auf der Traktandenliste des nächsten europäischen Gipfels. In Anlehnung an den Flexicurity-Gedanken, zu dem die Europäische Kommission im Juni 2007 informieren will, trug das neue Grünbuch der Europäischen Kommission zum Arbeitsrecht ursprünglich den Titel «Anpassung des Arbeitsrechts, um Flexibilität und Sicherheit für alle zu gewährleisten»<sup>11</sup>.

6 Siehe u.a. Wilthagen und Tross 2004 (op cit.). Einige Autoren interpretieren diese Matrix als Kompromiss zwischen Flexibilität und Sicherheit (wie Wilthagen und Tross), andere wiederum betonen, dass es sich dabei um Kombinationen handeln kann, die beiden Seiten zu Gute kommen. Siehe u.a. Leschke/ Schmid/Griga (2006): On the marriage of flexibility and security. WZB DP 108).

7 Klammer, Ute (2005): Flexicurity schemes. In: Trends in social cohesion, Nr. 15, S. 157–190.

8 Auer, Peter (2005): Protected mobility for employment and decent work. Labour market security in a globalised world. International Labour Office: Employment Strategy Papers 2005/1.

9 Klammer op. cit.

10 Siehe Schlussfolgerungen des Europarats vom März 2006.

11 Endgültiger Titel «Ein modernes Arbeitsrecht für die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts»

Wie funktioniert «Flexicurity»? In einer Vielfalt verschiedener Realitäten und Praktiken heben sich das dänische «goldene Dreieck» und das «going Dutch» deutlich hervor.

In den Niederlanden wurde in den 1990er-Jahren bewusst ein Kompromiss zwischen *Flexibilität en Zekerheid* gesucht. Mit dem niederländischen Gesetz von 1997 über die Flexibilität und die Sicherheit wurden sowohl die externe numerische Flexibilität als auch die Sicherheit für verletzte Gruppen und Personen in atypischen Beschäftigungsverhältnissen, wie Temporärstellen und Arbeit auf Abruf, erhöht. Um die atypischen Anstellungsformen zu normalisieren, haben die Niederlande auf eine Strategie zurückgegriffen, die Teilzeit- und Temporärarbeit vermehrt schützt.

Im Gegensatz zur niederländischen Strategie hat Dänemark während eines knappen Jahrhunderts ein Gleichgewicht aufgebaut, in dem Sicherheit stets flexibel gehandhabt wurde. Der Begriff der Flexicurity wurzelt in einer natürlichen Entwicklung. Da der dänische Arbeitsmarkt so gut wie keine Arbeitsplatzsicherheit kennt, weist er eine hohe numerische Flexibilität auf, die durchaus mit den liberalen Wirtschaftssystemen in Kanada, Irland oder Grossbritannien vergleichbar ist. Gleichzeitig stellt Dänemark seinen Bürgern aber auch ein für die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten bezeichnendes zuverlässiges Sicherheitsnetz bereit. Die Kombination von hoher externer Flexibilität, grosszügigem Sozialschutz und aktiver Beschäftigungspolitik wird in der Literatur als «goldenes Dreieck» bezeichnet. Dänemark besitzt eine der höchsten Beschäftigungsquoten der OECD und eine der niedrigsten Arbeitslosenraten. Auch von Arbeitsplatzunsicherheit ist so gut wie nichts zu spüren<sup>12</sup>. Die unsichere Beschäftigungslage, die in vielen Ländern im Mittelpunkt der politischen Debatte steht, ist in Dänemark kein Thema.<sup>13</sup>

Es gibt noch weitere gute Beispiele für Flexicurity-Mechanismen und eine Vielzahl guter unternehmensinterner Praktiken. «Flexicurity» ist ein offenes Konzept und kann daher nicht in eine allgemeingültige Formel gepackt werden. Sie muss dem jeweiligen Kontext angepasst sein und funktionsgerechte Entsprechungen

finden. Bei einem offenen Konzept besteht aber auch stets die Gefahr, dass es übermässig eingesetzt wird. Dadurch würde zwar Raum für Vereinbarkeit geschaffen, aber wenig darüber ausgesagt, was unter einer guten Vereinbarung zu verstehen ist. Tatsächlich scheint das Flexicurity-System unterbestimmt. Es besteht insbesondere bei Politikern und Politikerinnen die Gefahr, dass sie jede Kombination von Flexibilität und Sicherheit als «Flexicurity» betrachten, auch wenn die Ergebnisse oft sehr unterschiedlich ausfallen. Wo also liegen die Grenzen des Konzepts und wie muss es vervollständigt werden?

### Qualität der Flexicurity-Vereinbarungen und Bedarf an Grundsätzen für die Wahrung des sozialen Zusammenhalts

Wenn Wettbewerbsfähigkeit und Zusammenhalt gemeinsam mit Flexicurity-Vereinbarungen bestehen sollen, ist Qualität gefragt. Es muss klar festgehalten werden, wie ein ausgewogenes Verhältnis auszusehen hat. Die Ermittlung der Erfolgsfaktoren ist zweifellos ein schwieriges Unterfangen. Ein Patentrezept wäre weder möglich noch wünschenswert. Dennoch liegt eine Qualitätssteigerung des angestrebten Resultats durchaus im Bereich des Möglichen. Der soziale Zusammenhalt wird zwar häufig als unscharf definiertes Ziel beurteilt, das Europarat-Konzept und die darin enthaltenen Evaluationskriterien sollten jedoch die Genauigkeit verbessern<sup>14</sup>. Der soziale Zusammenhalt ist in der Tat tief in normativen Rahmenvorgaben verwurzelt. Er bietet ein Konzept für den Umgang mit den globalisierungsbedingten Unsicherheiten, leugnet aber auch den Bedarf an rechtlichen Grundlagen und einer expliziten Anerkennung der Rechte nicht.

In diesem Sinn und unter Berücksichtigung der Tatsache, dass die europäischen Staaten die europäische Sozialcharta unterzeichnet und eine Strategie für den sozialen Zusammenhalt verabschiedet haben, ist es durchaus möglich, den deskriptiven Rahmen der «Flexicurity» zu einem normativen Rahmen weiterzuentwickeln. Das Konzept muss mit normativen Grundsätzen vervollständigt und diese gefördert werden, ohne für die Praxis einen zu starren Rahmen vorzuschreiben. Eine solche Entwicklung wird auch in der ersten Fassung der vom Europarat erstellten «Policy check-list» empfohlen<sup>15</sup>; sie soll es ermöglichen, arbeitsrechtliche Flexibilisierung aus der Perspektive des sozialen Zusammenhalts zu analysieren. In ähnlicher Weise versucht die Europäische Kommission das Flexicurity-Konzept genauer zu definieren, und sie befasst sich mit so genannten Grundsätzen für Flexicurity.

Was lässt sich über die Effizienz und die Leistung der Flexicurity-Vereinbarungen sagen und welche Grund-

12 Siehe Madsen, Per Kongshøj (2002): The Danish Model of Flexicurity: experiences and lessons. In: TRANSFER, Vol. 10, Nr. 2, S. 166–186.

13 Barbier, Jean-Claude (2005): La précarité, une catégorie française à l'épreuve de la comparaison internationale, note critique, Revue française de sociologie, Nr. 46–2, S. 351–371.

14 Siehe die neue Strategie für den sozialen Zusammenhalt des europäischen Rates und seinen methodischen Leitfaden «Concerted development of social cohesion indicators». Strassburg: Council of Europa Publishing 2005.

15 Wilthagen, Ton et al. (2006): Reconciling labour market flexibility and social cohesion: a methodological tool proposed by the Council of Europe. In: Trends in social cohesion, Nr. 16, p. 217–245.



sätze sollten übernommen werden? Im Folgenden werden einige Anregungen zur Beantwortung dieser Fragen gegeben.

### Eine bessere Wirtschaftskraft durch mehr Flexibilität?

In der neoklassischen Theorie gilt die Flexibilisierung der Beschäftigung als entscheidender Faktor für die Wirtschaftskraft. Die Kausalzusammenhänge sind jedoch nicht einfach nachzuvollziehen.

Es muss nicht automatisch ineffizient sein, Beschäftigungsschutz zu gewährleisten.<sup>16</sup> Es gibt eine umfangreiche Literatur zu diesem Thema, sie würde den Rahmen dieses Artikels jedoch sprengen. Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass sich die Flexibilität positiv auf die Wirtschaft auszuwirken scheint, die einfache Gleichung «mehr Arbeitsmarktflexibilität, höhere Wirtschaftskraft» aber dennoch nicht aufgeht. Tatsächlich entspricht sie einer extrem vereinfachten Darstellung, gleichbedeutend mit einer kurzfristigen, auf sofortigen Gewinn oder Nutzen ausgerichteten Sichtweise. Obwohl «Flexicurity» durch die Vermeidung der oben genannten negativen Effekte wirkungsvoller sein kann als eine einfache Flexibilisierung, ist sie allein nicht in der Lage, die Wettbewerbsfähigkeit aufrecht zu erhalten, sie trägt allenfalls dazu bei. Wie Urban und Velo<sup>17</sup> aufzeigen, ist Flexibilität eine von mehreren die Wirtschaftskraft begründenden Variablen, es stehen demnach weitere Instrumente zur Verfügung. Flexibilität muss mit Forschung und Entwicklung, Erziehung und Bildung und einer makroökonomischen Politik einhergehen. Die Autoren deuten an, dass es eine optimale Schwelle für Flexibilität gibt. Eine Analyse von Cazes und Nesporova<sup>18</sup> scheint diese Hypothese zu bestätigen. Sie haben festgestellt, dass in flexiblen mitteleuropäischen Arbeitsmärkten das Unsicherheitsgefühl eine effiziente Arbeitsvergabe verhindert, da die Arbeitnehmenden die Veränderungsmöglichkeiten und -chancen nicht zu ergreifen wagen: Die berufliche Wahl wird von der Angst, den Arbeitsplatz zu verlieren, auch wenn er noch so uninteressant ist, bestimmt.

Die Entwicklung der Wirtschaftskraft auf die Flexibilisierung der Beschäftigung abstellen zu wollen, würde der komplexen Realität widersprechen und könnte zu einem starren Sozialgefüge führen, das in der Unfähigkeit der Arbeitskräfte, die Mobilität als Chance zu nutzen, zum Ausdruck kommt. Im Übrigen gibt es bisher keine Anhaltspunkte dafür, dass eine leistungsfähigere Wirtschaft allein mehr Arbeitsplätze schafft und die Voraussetzungen für die soziale Mobilität verbessert. «Flexicurity» kann zwar als Schlüsselement für eine Wettbewerbsfähigkeit gesehen werden, die auch den Beschäftigten eine gewisse Garantie bietet, muss dazu aber in langfristige Überlegungen aufgenommen werden.

### Welche Flexicurity-Vereinbarung für den sozialen Zusammenhalt?

Auch die Erfolgsfaktoren für die sozialen Resultate von «Flexicurity» lassen sich nur schwer ermitteln. Clark und Postel-Vinay<sup>19</sup> schlagen jedoch eine interessante Analyse vor, in der sie feststellen, dass ein zu grosser Beschäftigungsschutz – im Gegensatz zu überhöhtem Arbeitslosengeld – nicht mit einem sinkenden, sondern mit einem steigenden Gefühl der Unsicherheit einhergeht. Diese Beobachtung sollte dazu anregen, sich über die traditionellen beschäftigungsschützenden Methoden Gedanken zu machen; sie könnten aufgrund der damit verbundenen Segmentierung und Undurchsichtigkeit des Arbeitsmarkts die Unsicherheit noch weiter erhöhen.

Nichtsdestoweniger ist es möglich, Qualitätskriterien aufzustellen, die sich am Europarat-Konzept des sozialen Zusammenhalts orientieren. Dieser wird als Fähigkeit einer Gesellschaft definiert, «für das Wohlergehen aller ihrer Mitglieder zu sorgen, Disparitäten so weit wie möglich auszugleichen und Polarisierung zu vermeiden». Wohlergehen wird an der Verwirklichung der Gerechtigkeit in den vier folgenden Bereichen gemessen: dem Zugang zu den wachstumsbedingten Rechten und Vorteilen, dem Schutz der Menschenwürde, der Entwicklung der persönlichen und beruflichen Autonomie und der Beteiligung als Bürger bei der Festlegung von Normen und Rechten, einschliesslich solcher im Zusammenhang mit der Beschäftigung und dem Sozialschutz<sup>20</sup>. Mit diesem Konzept lässt sich die «Qualität» der Flexibilität anhand von drei Fragen überprüfen: i) Hat die Flexibilisierung Auswirkungen auf die soziale Gerechtigkeit und den sozialen Zusammenhalt in allen vier Bereichen? ii) Werden die Werte der sozialen Gerechtigkeit und des sozialen Zusammenhalts gewahrt? iii) Respektieren die Methoden und Handlungen den Gedanken einer gemeinsamen Verantwortung der Akteure? Sinngemässe Vorschläge wurden vom Europarat bereits vorgelegt<sup>21</sup>.

Wichtig sind nicht nur die Politik und das Resultat, sondern auch der Gestaltungsprozess. Es wurde festge-

16 Siehe u.a. Blanchard, Olivier und Jean Tirole (2004): The optimal design of unemployment insurance and employment protection. A first pass. MIT mimeo; Schettkat, Ronald (2003): Institutions in the Economic Fitness Landscape: What Impact Do Welfare State Institutions Have on Economic Performance? IZA Discussion Paper Nr. 696.

17 Urban, Sabine und Dario Velo (2005): Labour market flexibility and socio-economic performance: a European perspective. In: Trends in social cohesion, Nr. 15, S. 23–46.

18 Cazes, Sandrine und Alena Nesporova, A. (2006). Flexicurity: A relevant approach for Central and Eastern Europe. Geneva, ILO publishing.

19 Clark, Andrew und Fabien Postel-Vinay (2004): Job security and job protection. IZA Discussion Paper 1489.

20 Siehe methodischer Leitfaden op. cit.

21 Siehe Wilthagen et al op. cit.



stellt, dass es sich bei den erfolgreichen Flexibilitätsvereinbarungen um ausgehandelte Abkommen handelt. Ihre Qualität ist einerseits auf die Information und das Engagement der beteiligten Parteien, welche die Ausarbeitung von gegenseitig nutzbringenden Lösungen vereinfachen, zurückzuführen und andererseits eine indirekte Folge der legitimen Einbindung der Stakeholder. Flexicurity-Reformen können nur durchgezogen werden, wenn sie vom Vertrauen der Akteure getragen werden. Es gilt das Prinzip des positiven Kreislaufs: Dort, wo sozialer Zusammenhalt besteht, herrscht auch Vertrauen. Das ermöglicht Flexicurity-Vereinbarungen, die wiederum den sozialen Zusammenhalt stärken. Und der trägt zur so genannten «High Road» der Entwicklung bei<sup>22</sup>. Mit der traditionellen Art der Regulierung kann kein gutes Gleichgewicht mehr erreicht werden. Nanteuil-Miribel und einige andere plädieren für eine partnerschaftsbasierende Methode, mit der sich Flexicurity-Strategien am besten aushandeln und festlegen liessen<sup>23</sup>. Dazu muss vermehrt Raum für Dialog geschaffen werden, der durch die Flexibilisierung der Beschäftigung und eine immer vielfältigere und schwächer vertretene Arbeitnehmerschaft bedroht ist.

## Schlussfolgerungen und Aussichten für die Vereinbarkeit

«Flexicurity» ist kein Allheilmittel. Sie allein ist keine Lösung für eine Wettbewerbsfähigkeit, die den Arbeitskräften Gerechtigkeit und Würde garantiert. Dennoch scheint sie unerlässlich, um die Herausforderungen der Globalisierung an das europäische Sozialmodell zu bewältigen. Sie schafft Raum für die Vereinbarkeit von wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit und Stabilitäts- und Sicherheitsbedürfnissen und sorgt für einen positiven Kreislauf zwischen Mobilität, Arbeitsqualität und hohem Mehrwert. Gleichermassen ist das Flexicurity-Konzept ein wichtiger Faktor für den sozialen Zusammenhalt, es sollte jedoch mit expliziteren inhaltlichen Rahmenvorgaben ergänzt werden<sup>24</sup>. Eine Verknüpfung dieses Konzepts mit dem Konzept des sozialen Zusammenhalts des Europarats könnte einerseits sicherstellen, dass das Flexicurity-Abkommen alle Dimensionen des Menschenwohls berücksichtigt und andererseits dafür sorgen, dass seine Umsetzung von einer gemeinsamen, für den nachhaltigen Erfolg unerlässlichen Verantwortung der Akteure getragen wird.

---

22 Siehe Treu, Tiziano (2006): New forms of labour flexibility: how should labour law evolve? In: Trends in social cohesion, Nr. 16, S. 94–104.

23 Siehe Nanteuil Miribel, Matthieu et Assaad El Akremi (2005): La société flexible. Travail emploi, organisation en débat. Ramonville Saint-Agne: Erès.

24 Siehe Moreau, Marie-Ange (2006): Developments in labour law, flexibility and social cohesion: the search for new ways of encouraging restructuring and transition. In: Trends in social cohesion, Nr. 16, S. 69–93; Treu op. cit.

---

Gilda Farrell, Dr. oec., Leiterin der Abteilung sozialer Zusammenhalt und interimistische Leiterin des Departements für Sozialpolitik des Europarats, Strasbourg, E-Mail: gilda.farrell@coe.int

---

Sebastian Sperber, Diplom des Institut d'Etudes Politiques in Paris, wissenschaftlicher Mitarbeiter in der Abteilung sozialer Zusammenhalt des Europarats, Strasbourg.  
E-Mail: sebastian.sperber@coe.int

## Soziale Sicherheit braucht eine starke Wirtschaft

Das System der sozialen Sicherung muss als integrierender Bestandteil der Volkswirtschaft betrachtet werden. Deren Leistungskraft und die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmungen dürfen nicht durch überhöhte Arbeitskosten oder Soziallasten beeinträchtigt werden. Wird diese Regel missachtet, dann bricht die ökonomische Basis der sozialen Sicherheit in zweierlei Hinsicht ein: Es gehen Arbeitsplätze als primäre Existenzgrundlagen verloren und es fehlen die Mittel zur Finanzierung der Sozialversicherungen bzw. der staatlichen Sozialbudgets.



Thomas Daum  
Schweizerischer Arbeitgeberverband

In der politischen Diskussion über die soziale Sicherheit dominieren die Probleme der Sozialversicherungen und der öffentlichen Fürsorge bzw. Sozialhilfe. Damit erfolgt eine doppelte, gefährliche Verengung der gedanklichen Perspektive: Zum einen wird die soziale Sicherheit fast nur noch als Leistung des Sozialstaats wahrgenommen, zum andern wird zuwenig nach den wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedingungen und Auswirkungen der Sozialstaat-Leistungen gefragt. Es gilt also, die Sozialpolitik aus der oftmals zu beobachtenden künstlichen Isolation herauszuführen und in ihren Zusammenhang mit anderen Politiken zu stellen. Neben der Bildungspolitik stehen dabei die Wirtschaftspolitik und die Arbeitsmarktpolitik im Vordergrund.

### Das Arbeitsverhältnis als Basis der sozialen Sicherheit

Grundlegend für die Ausgestaltung der sozialen Sicherheit in der Schweiz ist der Ordnungsrahmen der sozialen Marktwirtschaft. Danach sollen bei der Wertschöpfung die Marktkräfte möglichst frei spielen und anschliessende Verteilkorrekturen mit Steuern, Transfers etc. die soziale Sicherheit gewährleisten. Wegleitend sind dabei die Prinzipien der Eigenverantwortung und der Subsidiarität, d.h. der Einzelne soll sein Leben soweit wie möglich selbst gestalten (können); und nur wenn er dazu nicht in der Lage ist, staatliche Sozialleistungen in Anspruch nehmen.

Die wirtschaftliche Basis solch eigenverantwortlichen Handelns ist für den grössten Teil der Bevölkerung die Erwerbstätigkeit als Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer. Das Arbeitsverhältnis muss deshalb auch als primäre Grundlage für die Soziale Sicherheit qualifiziert werden. Dies um so mehr, als es nicht nur ein Lohn Einkommen als Entgelt für geleistete Arbeit bringt, sondern zusätzliche Sozialleistungen des Arbeitgebers verschafft: Lohnfortzahlung bei Krankheit/Unfall/Militärdienst, Mutterschaftsleistungen, bezahlte Ferien-/Feiertage etc. In den gesetzlichen und weitergehenden Sozialversicherungsbeiträgen des Arbeitgebers zeigt sich schliesslich auch die Bedeutung des Arbeitsverhältnisses als Anknüpfungspunkt für verschiedene Sozialversicherungen.

### Konkurrenzfähige Arbeitsplätze am Standort Schweiz

Die Arbeitgeber können nur dann nachhaltige Beschäftigung und Arbeitsverhältnisse anbieten, wenn sie als Unternehmer mit dem Einsatz der entsprechenden Arbeit Leistungen erstellen, die am Markt zu den verlangten Preisen nachgefragt werden. Das unternehmerische Handeln und die dafür geltenden staatlichen Rahmenbedingungen haben also schon im Primärbereich – noch bevor die Finanzierung von Transfers zur Debatte steht – eine eminente Bedeutung für die Soziale Sicherheit. Unter den Bedingungen einer globalisierten Wirtschaft bedeutet das: Nur wenn am Standort Schweiz konkurrenzfähige Arbeitsplätze erhalten und geschaffen werden, ist hierzulande die Soziale Sicherheit gewährleistet.

## Hohe Arbeitskosten als Standortrisiko

Auf den ersten Blick der Arbeitnehmenden nimmt ihre soziale Sicherheit bei steigenden Reallöhnen und Nebenleistungen zu. In der unternehmerischen Optik bedeutet diese Entwicklung dagegen eine Zunahme der ohnehin schon sehr hohen schweizerischen Arbeitskosten, die im Wettbewerb getragen werden muss. Wenn aber hohen Arbeitskosten (direkte Lohnkosten + Lohnnebenkosten) nicht eine entsprechende Produktivität gegenübersteht, dann führen sie in den meisten Fällen zur Substitution des Produktionsfaktors Arbeit mittels Automatisierungsmassnahmen oder zur Abwanderung der Arbeitsplätze ins Ausland. Beim Überschreiten kritischer Grenzen kann also die in den Arbeitsverhältnissen fundierte soziale Sicherheit einbrechen. Statt mehr sozialer Sicherheit durch höhere Löhne und Nebenleistungen verbleibt weniger soziale Sicherheit, weil die Beschäftigung von Arbeitnehmern am Standort Schweiz nicht mehr attraktiv ist bzw. vom Markt nicht honoriert wird. Dies müssen jene Sozialpolitiker zur Kenntnis nehmen, die im schweizerischen Arbeitsmarkt immer noch etwas Spielraum für höhere Löhne und Sozialversicherungsbeiträge sehen.

## Notwendige Arbeitsmarktflexibilität

Wer die sozialpolitische Bedeutung konkurrenzfähiger Arbeitsplätze am Standort Schweiz ernst nimmt, darf auch nicht nach zusätzlichen Regulierungen zur Erhaltung bestehender Arbeitsverhältnisse rufen. Nur in einem flexiblen Arbeitsmarkt, wie er heute noch zu den Standortstärken der Schweiz gehört, können die Unternehmungen angemessen, ohne übermässige Kosten und zeitgerecht auf konjunkturelle Nachfrageschwankungen bzw. strukturelle Nachfrageverschiebungen reagieren, denen kleine und exportorientierte Volkswirtschaften besonders stark ausgesetzt sind. Die

Risiken, welche für die Erwerbstätigen aus einer höheren Flexibilität/Volatilität der Arbeitsverhältnisse entstehen, werden in der Schweiz von der gut funktionierenden Arbeitslosenversicherung aufgefangen. Diese nach den Prinzipien der sozialen Marktwirtschaft konzipierte Lösung ist sozialpolitisch weit effektiver als der Versuch, mit strukturkonservativen Arbeitsmarktinterventionen soziale Sicherheit zu vermitteln. Das zeigt ein Vergleich der schweizerischen Beschäftigungsentwicklung mit jener in Frankreich oder Deutschland, wo exzessive Kündigungsschutzbestimmungen die Schaffung neuer Arbeitsplätze stark behindern.

## Kritische Soziallasten

Nach dem bedeutenden Ausbau ihrer Sozialversicherungen während der letzten 20 Jahre weist die Schweiz heute eine Soziallastquote von über 27 Prozent aus. Damit ist sie in einen kritischen Bereich vorgestossen. Grosse – und zuzufolge der Demografie weiter anwachsende – Soziallasten hemmen die wirtschaftliche Entwicklung, unabhängig von der Art ihrer Finanzierung. Sowohl höhere Steuern als auch höhere Sozialversicherungsbeiträge beschränken die verfügbaren Einkommen und den Spielraum für Investitionen. Die Attraktivität des Standorts Schweiz für den Einsatz des Faktors Arbeit geht zurück und die gesamte Volkswirtschaft verliert an Dynamik. Das aktuelle Konjunktur-Hoch darf uns den Blick auf diese strukturellen Probleme nicht verstellen. Nur wenn wir die Schweiz auch langfristig auf ein genügendes Wirtschaftswachstum und eine hohe Beschäftigungsquote ausrichten, können wir eine angemessene soziale Sicherheit gewährleisten.

---

Thomas Daum, lic. iur., Direktor Schweizerischer Arbeitgeberverband.  
E-Mail: daum@arbeitgeber.ch

## Für ein Wachstum zum Wohle aller: Gleichgewicht zwischen Flexibilität und Sicherheit finden

Die Schweiz hat eine Sozialordnung, die von einem engen Zusammenhang zwischen Sicherheit und Arbeit und zentraler Beteiligung der Sozialpartner geprägt ist. In der Schweiz die Frage nach der Rolle der sozialen Sicherheit in Bezug auf den Arbeitsmarkt und die Arbeitsmarktpolitik zu stellen, heisst deshalb zuallererst diesen engen Zusammenhang sehen.



**Christian Levrat**  
Gewerkschaft Kommunikation

Die soziale Sicherheit als ein geschlossenes System unabhängig von der wirtschaftlichen Realität betrachten zu wollen – und nicht als eine von mehreren Komponenten – ist ein grundlegender Irrtum, der leider verbreitet ist. Angefangen bei unserem derzeitigen Sozialminister. Sein Vorschlag, das Rentenalter auf 67 zu erhöhen, beruht beispielsweise auf einem gravierenden Fehler bei der Analyse, denn er ist völlig losgelöst von der Realität des Arbeitsmarkts. Dieser verlangt vielmehr eine Flexibilisierung des Rentenalters nach unten, was auch gewisse Sozialversicherungen entlasten würde, die manchmal die fremde Rolle als Brücke zur Pensionierung übernehmen müssen.

Die Frage nach der Zukunft der sozialen Sicherheit im Zusammenhang mit der Arbeit zu stellen, ist richtig und nötig, aber ohne dabei aus den Augen zu verlieren, dass das übergeordnete Ziel dieser Überlegung die Vollbeschäftigung ist. Mit anderen Worten und anhand eines Vergleichs aus der Medizin: Die soziale Sicherheit darf nicht auf ihre – partielle – Funktion als Palliativpflege reduziert werden, sondern ist als ganzheitliche Therapie zu verstehen, mit dem Ziel der Genesung und

Rehabilitation. Und das vor dem Hintergrund der Auswirkungen der Globalisierung der Wirtschaft auf den Arbeitsmarkt.

Ein Gespenst geht um in Europa angesichts der Tendenz zur Flexibilisierung des Arbeitsmarkts, das Gespenst der Flexicurity wie in Dänemark. Ein duales Modell mit einerseits grosser Flexibilität des Arbeitsmarkts und andererseits mit massiven sozialen Gegenleistungen bei der Existenzsicherung (bis vier Jahre Arbeitslosengeld) sowie grosser Unterstützung bei der Arbeitssuche und beruflichen Requalifikation. Dies, damit die nicht verhandelbare Forderung erfüllt ist, dass das wirtschaftliche Wachstum allen zugute kommt.

Im Dänemark Anfang der 90er-Jahre mit 12,5 % Arbeitslosigkeit (1993) hatte die Einführung des Flexibilitätsmodells eine spektakuläre Wirkung, die Arbeitslosenrate ging auf rund 5 % zurück. Die Schweiz könnte sich, trotz einer noch tieferen Rate, am Flexicurity-Konzept inspirieren, um unser System noch besser an die jeweiligen wirtschaftlichen Eventualitäten anzupassen. Aber aufgepasst vor Fehlschlüssen! Einige leiten aus den Beispielen Frankreich und Deutschland mit geringer Flexibilität und hoher Sicherheit ab, der Schweizer Arbeitsmarkt müsse noch flexibler werden. Er ist aber bereits einer der flexibelsten Europas. Was fehlt, ist nicht die Flexibilität, sondern vielmehr ein starkes soziales Netz, eine ganze Palette mutiger politischer Massnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit aller, zur Eingliederung in den Arbeitsmarkt und damit *in fine* der Vollbeschäftigung.

Wie sehen diese Massnahmen aus? Im engeren Bereich der sozialen Sicherheit müssen wir die derzeitige Hochkonjunktur dazu nutzen, um endlich ein flexibles Rentenalter ab 62 einzuführen; vorab aus Solidarität mit all jenen, die die schwerste und härteste Arbeit machen (und gleichzeitig am längsten arbeiten), aber eben auch als Anpassung an die Wirtschaft, die heute in vielen Sektoren ältere Arbeitnehmende abstösst. Dann geht es darum, die Arbeitslosenversicherung und die Invalidenversicherung zu konsolidieren – und nicht abzubauen. Zuerst auf finanzieller Ebene, durch Sanierung der Schulden von 5 resp. 9 Milliarden Franken. Weiter auf der Leistungsebene, nicht nur in ihrer Funktion als Existenzsicherung, sondern auch durch Einführung wirksamer Massnahmen beruflicher (Re-)Qualifikation. Parallel dazu sollte die Schaffung eines generellen Weiterbildungssystems grosse Lücken in weiten Teilen der Schweizer Wirtschaft füllen.

Besondere Anstrengungen sind im Kampf gegen eine skandalöse Jugendarbeitslosigkeit und den Lehrstellenmangel nötig. Anfang Januar hat Wirtschaftsministerin Doris Leuthard einige interessante Spuren gelegt wie individuelle Betreuung (Mentoring und Coaching) der Jugendlichen, Förderung von Lehrstellen und Netzwerken von Ausbildungsbetrieben. Insgesamt muss die öffentliche Hand die Gelder für Forschung und Bildung deutlich erhöhen – die besten Garantien für ein langfristiges Wirtschaftswachstum.

Diese wenigen Massnahmenvorschläge bringen die gewerkschaftliche Überzeugung zum Ausdruck, dass die soziale Sicherheit im weiteren Sinn nicht nur ein Netz ist um aufzufangen, wer vom Seil fällt; sie ist auch ein wichtiger Hebel der Wirtschaftspolitik im Hinblick auf Vollbeschäftigung. Nachhaltiges Wachstum der

Schweiz kann nur aus einem Gleichgewicht zwischen Flexibilität des Arbeitsmarkts und hohem Niveau sozialer Sicherheit entstehen.

Dieses Gleichgewicht ist in der Schweiz nicht erreicht. Und jede weitere Verzögerung bei der Suche danach – ganz zu schweigen von einer Verstärkung des Ungleichgewichts – ist eine gefährliche Schwächung der traditionellen Mechanismen der Sozialpartnerschaft – einer der Eckpfeiler der sozialen Ordnung der Schweiz und Voraussetzung für einen dauerhaften wirtschaftlichen Wohlstand.

---

Christian Levrat, lic. iur., M. A., Vizepräsident des Gewerkschaftsbundes, Präsident der Gewerkschaft Kommunikation, Nationalrat.  
E-Mail: christian.levrat@syndicom.ch



## Auffallen durch Toleranz

Im Rahmen der Europaratskampagne «alle anders – alle gleich» lanciert die Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus einen Wettbewerb für Kurzfilme und Kurzhörspiele, der sich an junge Leute richtet. Die besten Ideen sollen professionell produziert und an der Abschlussveranstaltung der Kampagne gezeigt werden.

**alle anders**  
**alle gleich**

**Andreas Renggli**  
Tink.ch

Wer provoziert, tritt aus der grossen Masse, wird wahrgenommen, kann sich Gehör verschaffen und bleibt nicht unbeachtet. Was insbesondere populistischen Akteurinnen und Akteuren immer wieder gelingt, will ein neuer Wettbewerb inhaltlich umpolen und als Aufruf zum Auffallen durch Toleranz nutzen.

Die Idee: Jugendliche schreiben Drehbücher für Kurzfilme und Kurzhörspiele über Alltagssituationen aus ihrem Leben. Diese behandeln den Umgang mit Diskriminierung, mit Anderssein auf witzige, provozierende oder sogar peinlich berührende Weise. Die besten Beiträge werden von einem professionellen Medienteam umgesetzt. Die Videos werden im Fernsehen, im Kino, auf Anzeigetafeln in Bahnhöfen und im Internet gezeigt, die Audiospots im Radio gesendet. Die Filme werden im Rahmen der Abschlussveranstaltungen der Jugendkampagne des Europarats gezeigt und eignen sich zudem

als Auslöser von Diskussionen in Schulen und Jugendgruppen.

Die Beiträge sollen maximal 30 Sekunden lang werden, damit ihre Prägnanz möglichst hoch ausfallen wird. Bearbeitet werden können Themen in der ganzen von der Europaratskampagne angesprochenen Diversität.

Der Wettbewerb wird von der Stiftung gegen Rassismus und Antisemitismus (GRA) durchgeführt und von der Fachstelle für Rassismusbekämpfung sowie dem Eidgenössischen Büro für die Gleichstellung von Menschen mit Behinderungen finanziell mitgetragen. Das Thema Ausgrenzung durch Rassismus und Antisemitismus liegt in der Kernkompetenz der GRA. Der Bereich Menschen mit Behinderung, der nach den Vorgaben des Europarates ebenfalls berücksichtigt werden soll, gehört zwar nicht zum eigentlichen Aufgabengebiet der GRA, doch haben Organisationen für und

von Behinderten wie Pro Infirmis und Agile ihre inhaltliche und personelle Unterstützung bei der Ausschreibung und Durchführung des Wettbewerbs zugesichert. Weitere Partner sind die Schweizer Kinder- und Jugendförderung INFOCLICK.CH sowie die Schweizerische Arbeitsgemeinschaft der Jugendverbände (SAJV).

Die GRA hat in den vergangenen Jahren drei nationale Kampagnen zur Sensibilisierung gegen Gewalt, Rassismus und Diskriminierung umgesetzt, zwei davon mit wesentlicher finanzieller Unterstützung der Fachstelle für Rassismusbekämpfung. Die Stiftung Erziehung für Toleranz (SET), eine Schwesterorganisation der GRA, hat 2005 beispielsweise den Theaterwettbewerb Mutproben für Deutschschweizer Schulen und Jugendvereine durchgeführt.

Weitere Infos zum Wettbewerb gibt es unter [www.gra.ch](http://www.gra.ch). Einsendeschluss für die Beiträge ist am 15. Mai 2007.

Andreas Renggli, MSC, Verlagsleiter, Tink.ch, Moosseedorf.  
E-Mail: [andreas.renggli@tink.ch](mailto:andreas.renggli@tink.ch)

## Lässt sich der «Drehtüreffekt» auf eine Datengrundlage stellen?

Die vertikale Differenzierung des schweizerischen Sozialsystems in viele Teilsysteme birgt Schnittstellenprobleme: «Fälle» geraten unter bestimmten Umständen vom Teilsystem Arbeitslosenversicherung zur Invalidenversicherung, in die Sozialhilfe oder umgekehrt. Solche «Drehtüreffekte» sind unerwünscht. Ihre Bedeutung lässt sich jedoch nur schwer beziffern, umso mehr, als sich mit den Reformen und Revisionen die Bedingungen laufend ändern. Zur Vorbereitung eines Projekts im Rahmen des Forschungsprogramms zur Invalidenversicherung (FoP-IV) wurde mit der hier beschriebenen Machbarkeitsstudie die Datengrundlage geklärt. Die Basis für ein umfassendes Projekt ist somit gelegt, eine Ausschreibung erfolgt im Frühjahr 2007 (Details: [www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/00106/01326/index.html?lang=de](http://www.bsv.admin.ch/praxis/forschung/00106/01326/index.html?lang=de)).



**Walter Rehberg**  
Institut für Soziale  
Arbeit der Fachhoch-  
schule St.Gallen



**Rosmarie Ruder**  
Bernere Fachhochschule BFH,  
Soziale Arbeit



**Benjamin Moser**  
Institut für Soziale Arbeit der  
Fachhochschule St.Gallen

Die Fallzahlen in der Sozialhilfe, in der Invalidenversicherung (IV) und in der Arbeitslosenversicherung (ALV) sind seit Beginn der 1990er Jahre deutlich angestiegen, und die genannten Teilsysteme der sozialen Sicherheit wurden seither zum Teil mehrfach revidiert. Diese Revisionen versuchen unter anderem durch restriktivere Regelungen des Leistungsanspruchs oder der Leistungshöhe die finanziellen Probleme des jeweiligen Systems in den Griff zu bekommen. Dabei besteht die begründete

Vermutung, dass Veränderungen im Leistungsspektrum eines Teilsystems Auswirkungen auf andere Systembereiche haben können. So befürchten etwa Sozialhilfeeinrichtungen, dass die im Zusammenhang mit der 5.IV-Revision diskutierten Massnahmen zu einer weiteren Zunahme der Fallzahlen und damit der Ausgaben in der Sozialhilfe führen könnten. Vor diesem Hintergrund beauftragte das Bundesamt für Sozialversicherungen den Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhoch-

schule damit, in einer Machbarkeitsstudie die folgende Problemstellung zu prüfen: (Wie) Lassen sich Übergänge zwischen den Systemen der Sozialhilfe, der IV und der ALV auf der Basis von routinemässig erhobenen Administrativdaten oder speziell für diesen Zweck generierten Daten nachweisen? (Wie) Lassen sich also «Flüsse» von Personen zwischen diesen drei Systemen nachzeichnen?

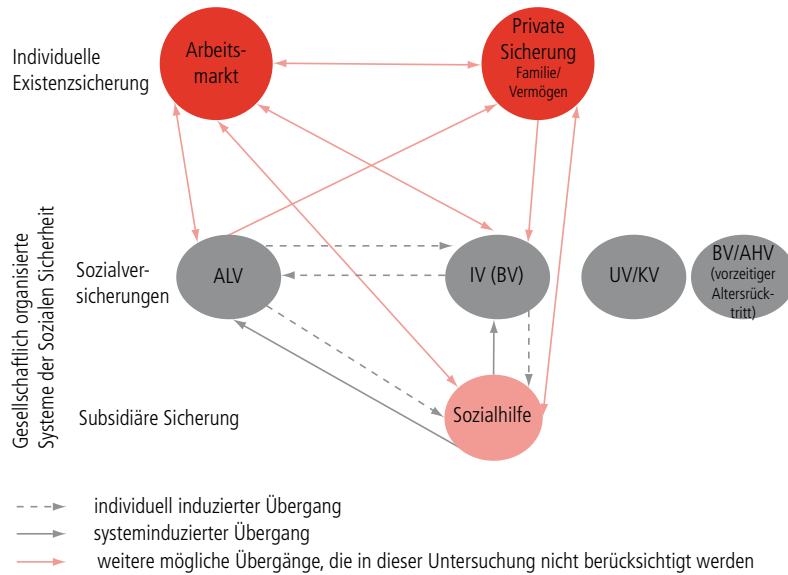
In diesem Artikel werden die wichtigsten Ergebnisse der Machbarkeitsstudie vorgestellt. Zunächst werden die rechtlichen Rahmenbedingungen für die sechs theoretisch möglichen Übergänge skizziert. Anschliessend werden die Charakteristika von administrativen Datensätzen diskutiert, die durch die Systeme Sozialhilfe, IV und ALV erzeugt werden. Schliesslich werden einige Überlegungen zur Operationalisierung der Systemübergänge auf der Basis der Administrativdaten angestellt, und es wird ein Fazit mit Bezug auf die generelle Problemstellung gezogen.

### Mögliche Übergänge zwischen Systemen der sozialen Sicherheit

**Grafik 1** zeigt die möglichen Übergänge zwischen den Systemen der Sozialhilfe, der IV und der ALV sowie weitere Bezüge zu Instanzen der materiellen Existenzsicherung. Die einzelnen Systemübergänge unterscheiden sich dadurch, ob sie von einem System zwingend vorgegeben sind oder nicht. Das Subsidiaritätsprinzip der Sozialhilfe verlangt, dass Leistungen der IV respektive der ALV von den Sozialhilfe Beziehenden geltend gemacht werden, sofern sie die Bezugsvoraussetzungen er-

Materielle Existenzsicherung: Mögliche Systemübergänge

G1



Quelle: R. Ruder, Berner Fachhochschule BFH, Soziale Arbeit

füllen (*systeminduzierter* Übergang). Anders verhält es sich bei den anderen Übergängen: Die Betroffenen müssen aktiv werden und die entsprechenden Leistungen beantragen (*individuell induzierter* Übergang). Das Ausscheiden aus einem System kann den sofortigen Übergang in ein anderes System zur Folge haben, kann mit einer zeitlichen Verzögerung oder überhaupt nicht erfolgen.

Die Übergänge sind also keine Automatismen, sondern werden von folgenden Faktoren mitbestimmt:

- Zugangsbestimmungen
- Abgangsbestimmungen
- Individuelle Entscheidung, Leistungen des entsprechenden Sicherungssystems in Anspruch zu nehmen (Inanspruchnahmeverhalten).

Zwischen den drei näher untersuchten Systemen der sozialen Sicherheit sind folgende Übergänge denkbar:

- Übergang von der Sozialhilfe in die IV (*systeminduzierter* Übergang)

Sozialhilfeleistungen werden subsidiär erbracht. Sind also die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen der IV gegeben, so muss die Sozialhilfe beziehende Person einen entsprechenden Antrag stellen. Beim Übergang von der Sozialhilfe in die IV sind vor allem Taggelderleistungen zur beruflichen Eingliederung sowie Rentenleistungen von Bedeutung: Ein Anspruch auf Taggelder besteht während der Teilnahme an Eingliederungsmassnahmen, sofern die Betroffenen dadurch an mindestens drei aufeinander folgenden Tagen an der Ausübung einer Arbeit gehindert werden oder wenn sie in ihrer gewohnten Tätigkeit zu mindestens 50 % arbeitsunfähig sind. Personen, die zu mindestens 40 % invalid sind, haben Anspruch auf eine Rente, wobei die Höhe der Rente nach dem Grad der Invalidität abgestuft ist (Art.28 IVG). Frühere Untersuchungen zeigten, dass zwischen 10 % und 30 % der Sozialhilfe Beziehenden in die IV wechseln.

- Übergang von der Sozialhilfe in die ALV (*systeminduzierter* Übergang)

Sind die Voraussetzungen für den Bezug von Leistungen der ALV erfüllt, so muss die Sozialhilfe beziehende Person ihren Anspruch bei der ALV geltend machen. Versicherte Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer haben Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung, wenn sie ganz oder teilweise arbeitslos sind, die Beitragspflicht erfüllt haben oder von der Erfüllung der Beitragspflicht befreit waren sowie vermittlungsfähig sind (Art.8 AVIG). Man kann davon ausgehen, dass die ALV-Anspruchsberechtigung durch die Sozialhilfeorgane bei allen Sozialhilfe Beziehenden systematisch und konsequent überprüft wird. Von früheren Untersuchungen ist bekannt, dass ca. 10 % bis 20 % der Sozialhilfe Beziehenden in die ALV übertreten.

- Übergang von der ALV in die Sozialhilfe (*individuell induzierter* Übergang)

In der ALV besteht grundsätzlich ein Anspruch auf bis zu 520 Taggelder. Je nach Alter und Beitragszeit wird die maximale Bezugsdauer verlängert oder verkürzt. Anspruch auf Leistungen der Sozialhilfe haben Personen und ihre Familienangehörigen, wenn sie nicht oder nicht rechtzeitig für den Lebensunterhalt aufkommen können. Von den Personen, die in der ALV ausgesteuert werden, beziehen gemäss früheren Untersuchungen zwischen 10 % und 20 % anschliessend Sozialhilfe.

- Übergang von der ALV in die IV (*individuell induzierter* Übergang)

Ist eine Person infolge Krankheit oder Unfall arbeitsunfähig, so ist die in der ALV erforderliche Vermittlungsfähigkeit nicht mehr gegeben. Die Taggelderleistungen werden noch während maximal 30 Tagen ab Beginn der Arbeitsunfähigkeit ausgerichtet (Art.28 AVIG).

Ist eine Person jedoch theoretisch mindestens zum Teil vermittlungsfähig und zum Bezug von Leistungen der IV angemeldet, so besteht weiterhin ein Anspruch auf Tagelder der ALV. Dabei genügt es, wenn der IV-Antrag nicht aussichtslos erscheint. Der maximale Anspruch beträgt dann 520 Tagelder, sofern eine Beitragszeit von mindestens 18 Monaten anstelle der grundsätzlich erforderlichen 12 Monate ausgewiesen wird (Art. 27 AVIG). Frühere Untersuchungen zeigen, dass zwischen 5 % und 15 % der Personen, die ALV-Leistungen bezogen hatten, sich bei der IV anmelden und/oder später einmal eine Leistung der IV erhalten.

- Übergang von der IV in die ALV (individuell induzierter Übergang)

Wer wegen Wegfalls oder Herabsetzung einer IV-Rente gezwungen ist, eine Stelle anzunehmen oder die Erwerbstätigkeit zu erweitern, ist von der Beitragspflicht bei der ALV befreit und kann im Falle von Arbeitslosigkeit trotzdem Leistungen der ALV beziehen. Die entsprechende Entscheidung der IV darf nicht mehr als ein Jahr zurückliegen. Das Gleiche gilt im Zusammenhang mit einer beruflichen Eingliederung der IV, sofern diese mindestens 12 Monate gedauert hat (Art. 14 AVIG). Empirisch dürfte dieser Übergang von geringer Bedeutung sein, wobei Untersuchungen bislang fehlen.

- Übergang von der IV in die Sozialhilfe (individuell induzierter Übergang)

Denkbar ist hier eine Überbrückung nach Aufhebung oder Herabsetzung einer IV-Rente, bis die Leistungen der ALV fliessen. Ausserdem ist dieser Übergang denkbar, wenn eine bei der ALV bereits ausgesteuerte oder nicht anspruchsberechtigte Person eine berufliche Eingliederung von weniger als 12 Monaten absolviert

hat und anschliessend keine Arbeit findet. Diese Fälle dürften sehr selten sein, wobei empirische Untersuchungen auch hier fehlen.

### Datensituation

Die administrativen Datensätze aus den Bereichen Sozialhilfe, IV und ALV weisen wegen unterschiedlicher Erhebungskontexte, methodischer Voraussetzungen und Zielsetzung ihrer Erhebung stark divergierende datentechnische und temporäre Logiken auf, wie im Folgenden erläutert wird.

### Sozialhilfedaten

In einem mehrjährigen Prozess hat das Bundesamt für Statistik (BfS) gemeinsam mit Kantonen und Gemeinden Inhalt und Erhebungsroutine einer gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik entwickelt. Seit dem Jahr 2004 ist diese Erhebungsroutine in der ganzen Schweiz flächendeckend eingeführt. Jeweils mit Stichtag zum 31. Dezember des Jahres werden dabei Informationen über alle Dossiers, die im betreffenden Jahr mindestens eine finanzielle Leistung erhalten haben, aus dem vom BfS entwickelten elektronischen Fallführungssystem SOS-TAT oder aus einem anderen Fallführungssystem übermittelt oder in einen konventionellen Papierfragebogen übertragen. In einigen Kantonen werden Vollerhebungen in allen Gemeinden durchgeführt, in anderen Kantonen beruht die Sozialhilfestatistik auf einer Gemeindestichprobe. Gesamtschweizerisch umfasst diese Stichprobe etwa zwei Drittel der Gesamtbevölkerung. Mit dem Fragekatalog des BfS werden für die Antrag stellende Person bzw. für die Unterstützungseinheit Daten zur Demografie, zur Wohnsituation, zu Ausbildung und Arbeitssituation, zur gesundheitlichen und finanziellen Situation sowie zu Massnahmen und finanziellen Leistungen der Sozialhilfe erhoben.

### Daten der IV

Erhebung und Aufbereitung von Daten, die zur Aufsicht über die Versicherung im Rahmen der IV und der AHV benötigt werden, wurden vom Bundesamt für Sozialversicherungen in einem Kreisschreiben geregelt. In diesem Zusammenhang werden folgende Daten erhoben: Anmeldungen für Leistungen der IV/AHV; Verfügungen und Mitteilungen betreffend Eingliederungsmassnahmen der IV; Tagelder bei Eingliederungsmassnahmen; Verfügungen und Mitteilungen an Versicherte betreffend Hilfsmittel der AHV; Verfügungen und Mitteilungen an Versicherte betreffend Abklärungsmassnahmen; Mitteilungen des Beschlusses betreffend Invalidenrente und Hilflosenentschädigung der IV; Mitteilungen des Beschlusses betreffend Hilflosenentschädigung der AHV; Ablehnung von Leistungen; Daten über die laufenden Renten aus dem Rentenregister. Die Daten werden von den IV-Stellen täglich an die Zentrale Ausgleichsstelle ZAS übermittelt und plausibilisiert.

### Daten der ALV

Relevant sind hier vor allem die Daten aus den Auszahlungssystemen der Arbeitslosenkassen ASAL, die einen Teil des Informationssystems der ALV darstellen. Die ASAL sollen die Auszahlungen der Versicherungsleistungen und den Verkehr mit dem Informationssystem der ALV vereinfachen. Die Daten werden im Staatssekretariat für Wirtschaft zusammengeführt. Die Periodizität der ASAL-Daten orientiert sich an der (monatlichen) Kontrollperiode für die Auszahlungen der Arbeitslosenentschädigung. Somit liegen für jede Person jene Informationen in monatlichen Abständen vor, die die Arbeitslosenkassen zur Administration der Arbeitslosenentschädigung benötigen. Es sind dies insbesondere Angaben zu Anspruchsberechtigung, Höchstzahl der Tagelder, Kontrollperiode, Einstel-

lungstagen, Wartezeiten sowie Zeitpunkt der An- und Abmeldung.

### Operationalisierung der Systemübergänge

Um die Systemübergänge für die administrativen Datensätze von Sozialhilfe, IV und ALV zu operationalisieren, müssen einige Überlegungen zur zeitlichen und geografischen Dimension von Übergängen sowie über deren Einheiten angestellt werden.

### Überlegungen zur zeitlichen Dimension von Übergängen

Die zeitliche Dimension des Austritts aus einem und des Eintritts in

ein anderes System ist besonders bei den individuell induzierten Übergängen von Bedeutung, da diese nicht «automatisch» erfolgen und zeitlich weit auseinanderliegen können. Eine Beschränkung des Zeitraums, in dem nach Übergängen zwischen den Systemen gesucht wird, ist aus zwei Gründen erforderlich: Erstens ist es bei Betrachtung längerer Zeiträume – im Extremfall der gesamten Ausbildungs- und Berufsbiografie einer Person zwischen 18 und 65 Jahren – sehr wahrscheinlich, dass man auf mehrere Übergänge zwischen Erwerbstätigkeit, familiärer Unterstützung und Unterstützung durch Systeme der sozialen Sicherung stösst. Ein überschaubarer Zeitraum für die Analy-

se von Systemübergängen muss aber zweitens auch aus Gründen der Verfügbarkeit der Administrativdaten festgelegt werden: Die Daten der Versicherten aus den Systemen der ALV werden spätestens drei Jahre nach Ablauf der Rahmenfrist für den Leistungsbezug gelöscht, und die Sozialhilfestatistik steht flächendeckend erst seit dem Erhebungsjahr 2003 zur Verfügung. Für die Annahme eines Systemübergangs erscheint uns ein Zeitraum von etwa sechs Monaten plausibel, wobei wir davon ausgehen, dass Personen ohne Vermögen, die etwa aus der ALV angesteuert werden, sich noch einige Monate durch Unterstützung aus ihrem persönlichen Umfeld finanziell über Wasser halten können,

## CHSS-Einbände-Aktion: Lassen Sie Ihre «Soziale Sicherheit» einbinden!

Das Atelier du livre in Bern führt erneut eine Einbändeaktion für die CHSS zu günstigen Konditionen durch (Einband in rotem Leinen mit schwarzer Rückenprägung).

### Die Preise

- |  |                  |  |                  |
|--|------------------|--|------------------|
| • Einband für Jahrgänge 2005/2006 (Doppelband) inkl. Einbinden | <b>Fr. 28.80</b> | • Einbinden älterer Jahrgänge (1 oder 2 Jahrgänge) pro Einband | <b>Fr. 30.40</b> |
| • Einband für 1 Jahrgang (2005, 2006) inkl. Einbinden          | <b>Fr. 26.80</b> | • Einbanddecke ohne Binden für 1 oder 2 Jahrgänge              | <b>Fr. 16.30</b> |

Die Preise verstehen sich ohne MWST, Porto und Verpackung. **Für die Einbändeaktion sollten die kompletten Jahrgänge der Zeitschrift bis Ende Mai 2007 an die Buchbinderei gesandt werden.** Verwenden Sie bitte für Ihren Auftrag eine Kopie dieses Talons.

### Wir senden Ihnen die Hefte folgender Jahrgänge

Ältere Jahrgänge     2004  2005  2006

### Wir wünschen

Einbinden in Zweijahresband für Jahrgänge  Einbinden in Einjahresband für Jahrgänge

### Wir bestellen

Einbanddecken für die Jahrgänge

### Adresse

Name  Vorname

Strasse  PLZ/Ort

Datum/Unterschrift

**Einsenden an:** Schumacher AG, Atelier du livre, Dorngasse 12, 3007 Bern, Telefon 031 371 44 44



bevor sie auf Sozialhilfeleistungen angewiesen sind. Es wird also angenommen, dass es sich um einen Systemübergang handelt, wenn auf den Abgang aus dem System A innerhalb von sechs Monaten ein Zugang in das System B stattfindet.

### Überlegungen zur geografischen Dimension von Übergängen

In geografischer Hinsicht ist es erforderlich, echte Zu- und Abgänge von solchen unterscheiden zu können, die durch den Zuzug oder Wegzug der betreffenden Person entstehen. Dieser Effekt ist insbesondere für die Sozialhilfe relevant, da etwa ein Fünftel aller abgeschlossenen Sozialhilfefälle durch den Wegzug aus der Gemeinde beendet werden und man davon ausgehen muss, dass ein erheblicher Teil dieser Personen in ihrer neuen Wohngemeinde wieder einen Antrag auf Sozialhilfe stellt. Diese Fälle werden aber in der Sozialhilfestatistik identifiziert und auf gesamtschweizerischer Ebene nur einmal berücksichtigt.

Problemlos sind geografische Wanderungen von Bezügerinnen und Bezüger bei IV und ALV, da deren Daten durch eine zentrale Instanz erfasst, verwaltet und bereinigt werden. Wenn also zum Beispiel eine IV-Bezügerin ihren Wohnort wechselt, ändern sich zwar ggf. die Einträge in den Variablen zur Postleitzahl und zur zuständigen IV-Stelle, es entsteht dadurch aber kein scheinbarer Zugang in das System der IV und auch kein Abgang. Für die IV gilt dies auch dann, wenn nur ein bestimmter geografischer Aus-

schnitt des Gesamtsystems betrachtet wird, da sowohl Zugänge in das System in Form von Rentenverfügungen als auch Abgänge aus dem System in Form von Abgangsdaten im Rentenregister zentral erfasst werden.

Geografische Wanderungen von Bezügerinnen und Bezüger der Leistungen von Sozialhilfe, IV und ALV sind für die hier diskutierte Fragestellung also unproblematisch, da die Daten entsprechend bereinigt oder durch eine zentrale Instanz erhoben werden.

### Überlegungen zur Dimension der Einheiten von Übergängen

In der Sozialhilfestatistik beziehen sich die Angaben zum Beginn und Ende des Leistungsbezugs auf die Unterstützungseinheit, in der IV und der ALV hingegen auf die leistungsberechtigte Person. Dabei wird in der Sozialhilfestatistik nur die AHV-Nummer für die Antrag stellende Person erhoben. Gemäss der gesamtschweizerischen Sozialhilfestatistik waren 2004 44% der Sozialhilfe beziehenden erwachsenen Personen verheiratet. Bei ca. einem Fünftel aller Sozialhilfedossiers ist also nur die AHV-Nummer der Antrag stellenden Person – meistens des Ehemannes – bekannt. Das bedeutet, dass über allfällige Systemübergänge ihrer Ehepartnerinnen keine Aussagen gemacht werden können, weil nur auf der Basis des Identifikationsmerkmals AHV-Nummer «Wanderungen» von Personen zwischen den Systemen nachvollzogen werden können.

## Fazit

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich Übergänge zwischen den Systemen der Sozialhilfe, der IV und der ALV auf Basis der durch diese Systeme erzeugten Administrativdaten analysieren lassen. Dabei sind eine Reihe datentechnischer Besonderheiten und Einschränkungen – etwa hinsichtlich der zeitlichen Verfügbarkeit der Daten oder der Zuverlässigkeit einzelner Variablen – zu beachten. Ausserdem sind eine Reihe konzeptioneller Annahmen zu treffen, um die Systemübergänge für die verfügbaren Daten zu operationalisieren. Zu beachten ist schliesslich noch, dass für die Verknüpfung der Datensätze und die Identifikation der relevanten Fälle auf Basis der AHV-Nummer ein Verfahren verwendet werden muss, das den Anforderungen des Datenschutzes Rechnung trägt.

---

Walter Rehberg, Dr. phil., M.P.H., Dozent am Institut für Soziale Arbeit der Fachhochschule St.Gallen.  
E-Mail: walter.rehberg@fhsg.ch

---

Rosmarie Ruder, Prof., Dozentin am Fachbereich Soziale Arbeit der Berner Fachhochschule.  
E-Mail: rosmarie.ruder@bfh.ch

---

Benjamin Moser, M.S.W., wissenschaftlicher Assistent am Institut für Soziale Arbeit der Fachhochschule St.Gallen.  
E-Mail: benjamin.moser@fhsg.ch

## Das schweizerische Gesundheitswesen: Analyse und Empfehlungen der OECD und der WHO

Auf schweizerische Anfrage hin haben die OECD und die WHO einen gemeinsamen Bericht zum schweizerischen Gesundheitswesen publiziert (1). Die beiden Organisationen betonen die Qualität der schweizerischen Gesundheitsversorgung im Vergleich mit anderen OECD-Ländern, empfehlen aber, die hohen Kosten zu senken. Eine der wichtigsten Massnahmen zur Erreichung dieses Ziels besteht in der Verbesserung der staatlichen Steuerung des Gesundheitssystems, und zwar sowohl im Bereich der Versorgung wie bei Prävention und Gesundheitsförderung.



**Delphine Sordat Fornerod**  
Bundesamt für Gesundheit

### Eine Premiere in der Zusammenarbeit zwischen OECD und WHO

Die Überprüfung des schweizerischen Gesundheitssystems wurde im Mai 2004 von Bundesrat Couchepin anlässlich der ersten OECD-Ministerkonferenz zur Gesundheit offiziell angekündigt. Der Bericht ist Teil einer neuen OECD-Publikationsreihe zu Gesundheitssystemen, in der bereits die Berichte zu den Gesundheitssystemen von Korea (2003), Mexiko (2005) und Finnland (2005) erschienen sind. Die Besonderheit des Berichts zur Schweiz liegt darin, dass die OECD die Untersuchung auf Anfrage der Schweiz zum ersten Mal gemeinsam mit der WHO unternommen hat. Die Arbeiten der OECD, die sich mit der Wechselwirkung zwischen Wirtschaft und Gesundheit im Allgemeinen befassen, werden durch die Studien der WHO

ergänzt. Dabei geht es hauptsächlich um die Verbesserung der Gesundheit der Bevölkerung und um den Abbau von Ungleichheiten beim Zugang zur Gesundheitsversorgung. Der Bericht bietet damit eine Gesamtsicht des schweizerischen Gesundheitswesens sowohl aus dem Blickwinkel der öffentlichen Gesundheit wie aus wirtschaftlicher Perspektive.

Auf der Grundlage eines komparativen Analyserahmens der OECD (2) bewertet der Bericht die institutionellen Mechanismen und die Leistungsfähigkeit des schweizerischen Gesundheitssystems im Hinblick auf dessen wichtigste Ziele: Wirksamkeit und Qualität, Zugang zum System und Kundenzufriedenheit sowie Wirtschaftlichkeit und finanzielle Tragbarkeit. Geprüft werden Stärken und Schwächen des Systems, indem die Herausforderungen beleuchtet werden, die sich der Schweiz in der

Zukunft stellen, sowie mögliche Reformationen.

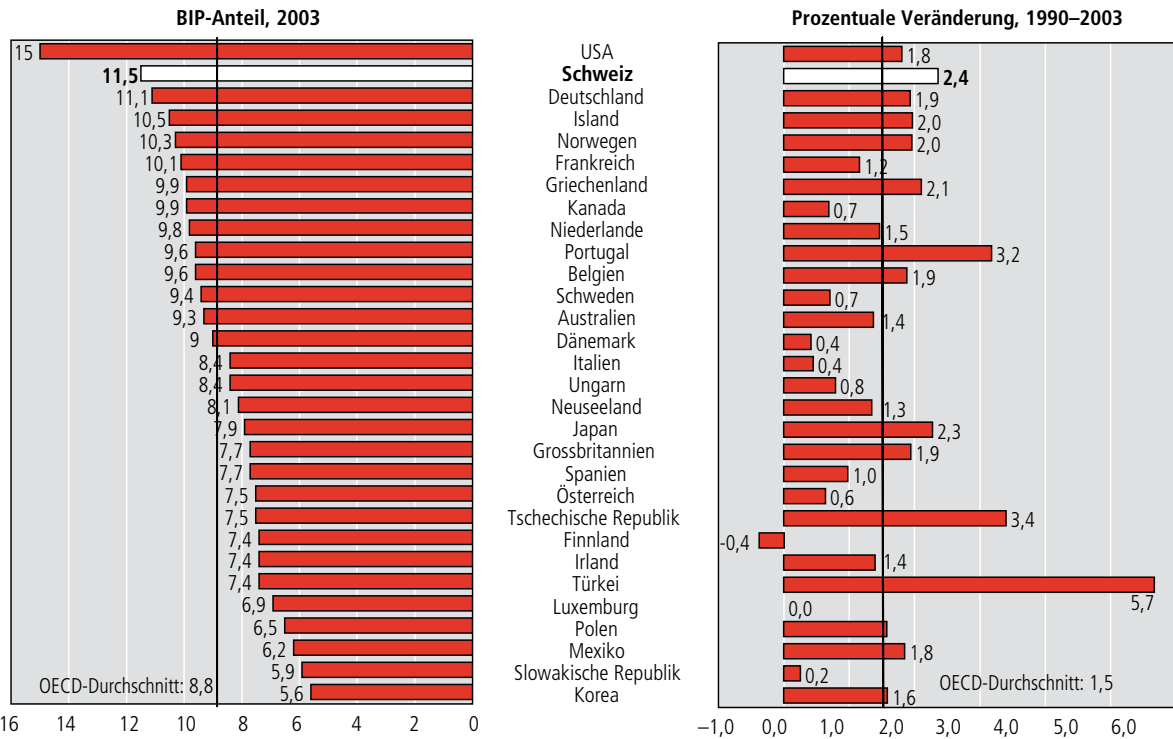
Der Bericht konnte dank dem Fachwissen und dem zur Verfügung gestellten Material vieler Behördenvertreter und Experten aus dem Gesundheitsbereich erstellt werden, mit denen das OECD/WHO-Redaktionsteam während eines Arbeitsbesuchs im August 2005 zusammentraf. Insbesondere waren dies Mitarbeitende der Kantone Zürich, St.Gallen, Neuenburg und Jura. Die Niederlande und Finnland, in vielen Punkten mit der Schweiz vergleichbar, haben sich aktiv an der Analyse beteiligt und einen Blick von aussen auf das System geworfen: die Niederlande aufgrund der kürzlich in ihrem Land erfolgten Reformen, Finnland aufgrund des Systems der Best Practices im Bereich der Prävention.

### Viele wichtige Zielvorgaben erfüllt bei zu hohen Kosten

Laut den Experten der OECD und WHO kann das schweizerische Gesundheitssystem viele grosse Errungenschaften für sich verbuchen. Der Vergleich mit anderen OECD-Ländern zeigt, dass der Gesundheitszustand der schweizerischen Bevölkerung gut ist. Die gesamte Bevölkerung hat Zugang zu einer breiten Palette an Gesundheitsdienstleistungen – darunter viele spitzenmedizinische Dienstleistungen – und die Patientinnen und Patienten sind im Grossen und Ganzen mit den erhaltenen Leistungen zufrieden. Allerdings haben diese Erfolge ihren Preis. Mit einem Anteil der Gesundheitskosten am Bruttoinlandprodukt (BIP) in der Höhe von 11,5 % liegt die Schweiz vor den USA an zweiter Stelle aller OECD-Länder (**Grafik 1**).

Gesundheitsausgaben in OECD-Ländern als Prozentanteil am BIP, 2003

G1

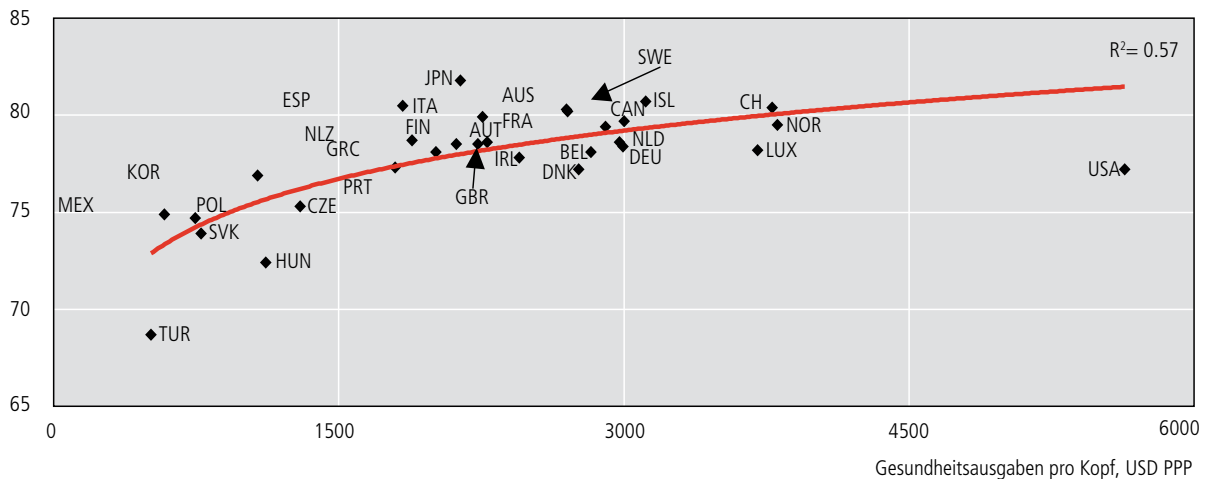


Der Anteil der Gesundheitsausgaben am BSP der Schweiz beträgt 10,7 %. Die Ausgaben für Langzeitpflege (einer der Bestandteile der gesamten Gesundheitsausgaben) werden möglicherweise zu hoch ausgewiesen.  
 Quelle: OECD (2005), OECD Health Date (2005)

Lebenserwartung bei der Geburt und Gesundheitskosten pro Kopf, 2003

G2

Lebenserwartung, Jahre



Quelle: OECD (2005), OECD Health Date (2005)

Die Finanzierung des Systems belastet sowohl die privaten Haushalte wie die öffentliche Hand erheblich.

Die Kosten des Systems werfen die Frage nach seiner Leistungsfähigkeit im Verhältnis zum Ressourceneinsatz auf. Die Lebenserwartung der schweizerischen Bevölkerung liegt ungefähr auf einem Niveau, das man von einem Land mit so hohen Pro-Kopf-Gesundheitsausgaben erwarten kann (**Grafik 2**). Mehrere OECD-Länder können allerdings gleiche, wenn nicht bessere Resultate bei geringeren Kosten vorweisen.

Die zunehmende Überalterung der Bevölkerung und die Entwicklung neuer medizinischer Verfahren lassen vermuten, dass die Gesundheitsausgaben in der Schweiz weiter ansteigen werden. Die finanzielle Tragbarkeit des Systems gibt Anlass zu Sorgen. Ein Kritikpunkt ist, dass die Schweiz bei hohen Gesundheitsausgaben nur 2,2 % für Krankheitsprävention und Gesundheitsförderung aufwendet, verglichen mit 2,7 % in der OECD (**Grafik 3**).

Die Experten prüften auch die Frage der Steuerung (Governance) des schweizerischen Gesundheitssystems. Das stark fragmentierte System besteht aus 26 halbautonomen Systemen auf Kantonsebene, die untereinander nur wenige Schnittstellen haben. Dieses Merkmal des schweizerischen Systems erschwert naturgemäss die Erarbeitung einer kohärenten nationalen Politik.

### Zukünftige Herausforderungen und mögliche Reformoptionen

Der Bericht hält deutlich fest, dass sich die Schweiz aufgrund der sich abzeichnenden Herausforderungen nicht auf den Lorbeeren ausruhen sollte. Die Leistungsfähigkeit des Systems kann nur erhalten werden, wenn die Governance verbessert wird und Lösungen für die systemimmanenten Probleme gefunden werden. Die grösste Herausforderung besteht in der Kostendämmung

bei gleichzeitiger Gewährleistung des gleichen Zugangs für die gesamte Bevölkerung zu qualitativ hochstehenden Gesundheitsleistungen. Hier schlägt der Bericht sechs Reformwege vor, die teilweise den Reformen entsprechen, die vom Departement des Innern (EDI) bereits eingeleitet wurden.

#### Governance des Gesundheitssystems verbessern

Der Bericht betont die Notwendigkeit einer Gesamtsicht auf das System und schlägt die Erarbeitung eines allgemeinen gesetzlichen Rahmens vor, um die Governance des Systems zu verbessern. Gegenwärtig werden das Angebot an Gesundheitsleistungen und der Versicherungsmarkt auf kantonaler Ebene geregelt. Diese Eigenheit des schweizerischen Systems prägt in hohem Mass den potenziellen Erfolg von Reformen. Ein Rahmengesetz zur Gesundheit, das nationale Ziele festschreiben und die Zuständigkeiten der verschiedenen Regierungsebenen bei der Bereitstellung der Leistungen und bei Finanzierungsfragen definieren würde, könnte längerfristig gesehen die Leistungsfähigkeit des Systems verbessern und die Fragmentierung verringern. Das Krankenversicherungsgesetz (KVG) – sowie allfällige neue Gesetze, beispielsweise ein Präventionsgesetz – könnten in dieses Rahmengesetz eingebettet werden.

Die Organisation des schweizerischen Gesundheitssystems in einem doch kleinen Land erscheint ziemlich komplex. Diese Komplexität ist einerseits ein Reichtum, kann sich aber für die Anpassungsfähigkeit des Systems und für die Verbesserung der Leistungsfähigkeit als hinderlich erweisen. Das EDI legt grossen Wert darauf, dass die Steuerung des Systems auf einer soliden Grundlage beruht. Zu diesem Zweck wurde vor einigen Jahren der «Dialog zur Nationalen Gesundheitspolitik» geschaffen, der die Kantone und die wichtigsten Akteure des Systems an

einen Tisch bringt. Der «Dialog» ist ein Prozess, der in die von der OECD und WHO gewiesene Richtung geht; allerdings wird es noch eine Weile dauern, bis ein breiter Konsens besteht, auf welche Art und Weise die Errungenschaften des Systems bei gleichzeitiger Steigerung der Wirksamkeit zu erhalten sind.

#### Die Finanzierungsmechanismen reformieren

Laut den Experten ist eine Überprüfung der Finanzierungsmethoden erforderlich, da das gegenwärtige System Anreize für ein hohes Angebot und teure Spitalaufenthalte bietet. Zu fördern wären Rückerstattungen mittels diagnosebezogener Fallpauschalen (Diagnosis Related Groups – DRG), was die Wirtschaftlichkeit dank Senkung der Verweildauer im Spital erhöhen würde. Bei der Grundversorgung müsste die Entwicklung hin zu einem Rückerstattungssystem mit einer prospektiven Komponente oder mit einer höheren Capitation (Kopfpauschale) gefördert werden; zu fördern wären auch HMO- oder Hausarztmodelle. Mit der vermehrten Verschreibung von Generika und der Öffnung des Marktes für nichtpatientierte Medikamente könnten weitere Kosten eingespart und die Arzneimittelpreise gesenkt werden.

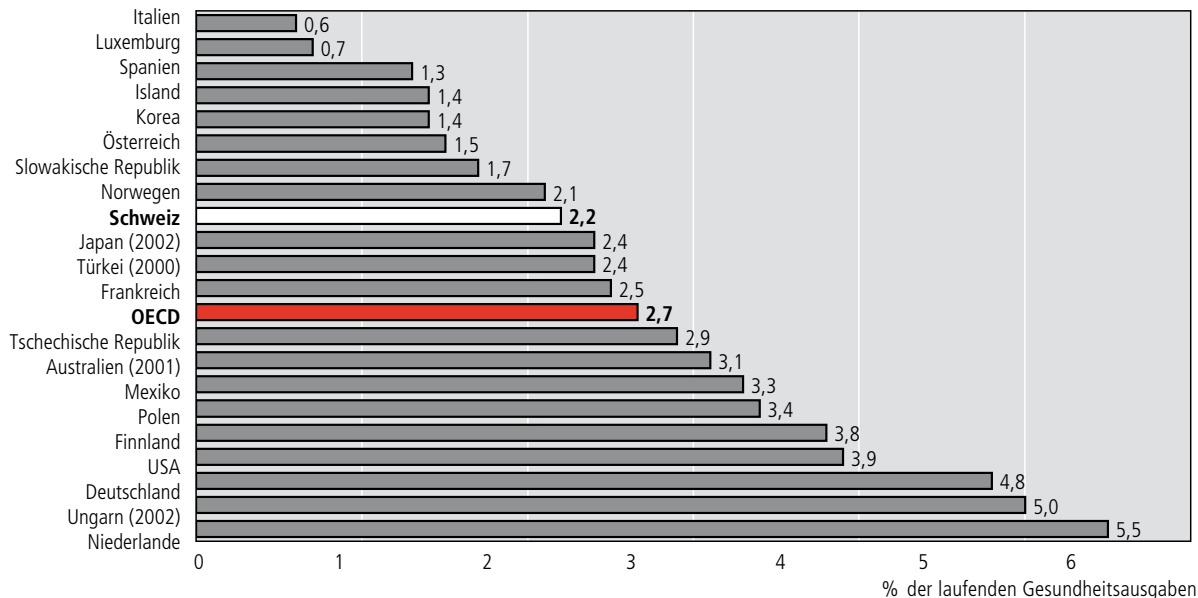
Die nachhaltige Finanzierung des Gesundheitswesens in der Schweiz wird zurzeit heftig debattiert. Das EDI hat bereits Massnahmen unternommen, die in die von der OECD und WHO empfohlene Richtung gehen (wie beispielsweise im Bereich der Generika). Im Parlament werden gegenwärtig Reformvorschläge zum KVG diskutiert: leistungsbezogene Spitalfinanzierung, Entwicklung von Gesundheitsnetzwerken, Aufwertung der Grundversorgung.

#### Die Voraussetzungen für mehr Wettbewerb schaffen

Wollen die schweizerischen Behörden mit mehr Wettbewerb die Kosten eindämmen, so müsste die-

### Ausgaben für Prävention und Gesundheitsförderung als Anteil an den gesamten Gesundheitsausgaben in OECD-Ländern, 2003

G3



In der Schweiz werden einige Ausgaben für Geburtshilfe- und Kindergesundheitsprogramme als ambulante Leistungen und nicht als Prävention oder Public Health verbucht.

Quelle: OECD (2005), OECD Health Data (2005)

ser kantonsübergreifend spielen. Der Bericht kommt zum Schluss, dass eine der grössten Schwächen des schweizerischen Gesundheitssystems darin besteht, den Wettbewerb zwischen Versicherern sowie das Leistungsangebot innerhalb enger geografischer Grenzen und für kleine Bevölkerungsgruppen zu organisieren. Die Hindernisse, die heute interkantonalen Abkommen im Weg stehen, sollten deshalb schrittweise abgeschafft werden.

Eine weitere Empfehlung lautet, den Krankenversicherern sei die selektive Kontrahierung sowohl im stationären wie im ambulanten Bereich zu gestatten, wobei die Versicherer die Leistungen aufgrund von Qualität und Preis einkaufen würden. Die Kantone müssten in einem solchen Fall ihre Überwachungsfunktion auf dem Markt stärker wahrnehmen, um die Einhaltung von Mindestnormen der Versorgung zu gewährleisten, die Entstehung lo-

kaler Ungleichgewichte zu vermeiden und den Zugang zur Versorgung zu sichern.

Das Risikoausgleichssystem bedarf ebenfalls einer Verbesserung, um für die Versicherer keine Anreize für eine Risikoselektion zu schaffen und den Versicherten die Möglichkeit zu geben, als informierte Konsumentinnen und Konsumenten zu handeln. Als ungenügend wird die Informationslage zum Gesundheitssystem beurteilt, sei es zu den verschiedenen Leistungserbringern (Ärzterschaft, Spitäler) oder zu den Versicherern.

Einige der vom EDI im Rahmen der laufenden KVG-Revision geplanten Massnahmen gehen bereits in Richtung eines verstärkten Wettbewerbs; ihn auf nationaler Ebene spielen zu lassen, ist aber nicht vorgesehen. Andere Massnahmen, insbesondere die Abschaffung des Kontrahierungszwangs, sind zurzeit sehr umstritten.

### Ein besseres Gleichgewicht zwischen Prävention und Kurativmedizin herstellen

Zwar gibt es in der Schweiz eine beträchtliche Anzahl an Programmen zu Prävention und Gesundheitsförderung; aufgrund der starken Zersplitterung der Zuständigkeiten finden diese zum grössten Teil jedoch unkoordiniert statt. Die Annahme eines Rahmengesetzes in diesem Bereich würde eine bessere Koordination ermöglichen. Zudem müssten spezifische Präventions- und Gesundheitsförderungsprogramme stärker auf die dominierenden Probleme der öffentlichen Gesundheit (etwa Tabak- und Alkoholmissbrauch) oder auf bisher noch nicht genügend beachtete Aspekte (wie psychische Gesundheit und Übergewicht) ausgerichtet werden.

Die Schweiz prüft gegenwärtig einen Ausbau der Prävention und der Gesundheitsförderung im Rahmen des Projekts «Neuregelung von



### Reformempfehlungen der OECD und WHO für das schweizerische Gesundheitssystem

1. Verbesserung der Gesamtsteuerung (Governance) des Gesundheitssystems mittels:
  - a. Erarbeitung eines übergreifenden Rahmengesetzes für Gesundheit auf Bundesebene
  - b. Einrichtung nationaler Gesundheitsinformationssysteme, vor allem in Bezug auf die Qualität der ärztlichen Versorgung, Responsiveness des Systems, Gesundheitspersonal und medizinische Dienste
  - c. Investitionen in neue Informationstechnologien, beispielsweise mit der Einführung elektronischer Krankengeschichten und individueller EDV-Smart Cards für eine verbesserte Koordination und Erbringung von Gesundheitsleistungen
  - d. Erarbeitung eines neuen gesetzlichen Rahmens zur Bereitstellung von: i) komparativen Performance-Daten über Versicherer und Leistungserbringer; ii) Minimalgarantien für die Adäquatheit und Qualität der Versorgung; iii) geeigneten Leistungen des Service Public (z.B. Notfalldienste) und iv) einer langfristigen Planung des Versorgungsbedarfs
2. Änderung der Finanzierungsmodi zur Stimulierung der Effizienz des schweizerischen Gesundheitssystems mittels:
  - a. Förderung der Einführung gemischter Zahlungsmechanismen für Ärztinnen und Ärzte im ambulanten Sektor und Unterstützung der Einführung von Gatekeeping-Modellen
  - b. Schaffung strengerer Budgetvorschriften für institutionelle Leistungserbringer
  - c. Wechsel zu einem System mit einem einzigen Direktzahler für Spitäler, wobei die staatlichen Beiträge direkt an die Versicherten (oder an die Versicherer) gehen
  - d. Neukonzeption des Kostenbeteiligungssystems im Hinblick auf eine vermehrte Verschreibung von Generika-Produkten und die Inanspruchnahme kostenwirksamer medizinischer Leistungen und Güter (z.B. Präventionsmassnahmen mit erwiesener Kostenwirksamkeit)
  - e. Umsetzung von Politiken zur Überwachung und Förderung einer kostenwirksamen Verschreibung und Abgabe von Arzneimitteln, beispielsweise mit einer Marktöffnung für nichtpatentierete Medikamente aus dem Ausland und mit dem Verbot der Selbstdispensation für Ärztinnen und Ärzte
3. Verlässt man sich zur Versorgungsregulierung in stärkerem Masse auf Marktmechanismen, so sind bessere Bedingungen für einen wertbasierten Wettbewerb auf dem Krankenversicherungs- und Leistungserbringermarkt zu schaffen mittels:
  - a. Organisation der Versorgung und des Wettbewerbs zwischen Leistungserbringern und Versicherern auf nationaler oder interkantonaler Ebene
  - b. Anpassung des Risikoausgleichsmechanismus mittels Faktoren, die auf Gesundheitsindikatoren beruhen
  - c. Bewilligung der selektiven Kontrahierung zwischen Versicherern und Leistungserbringern und Gewährleistung der Anwendung des Kartellgesetzes im Gesundheitswesen
  - d. Abbau von Hindernissen und Kosten bei einem Wechsel des Krankenversicherers (z.B. mittels Durchsetzung einer vollständigen Trennung der Grundversicherung von der Zusatzversicherung)
4. Entwicklung von Interventionen auf dem Gebiet der öffentlichen Gesundheit und Verbesserung der Kostenwirksamkeit gedeckter Leistungen mittels:
  - a. Zulassung eines Bundesgesetzes über Prävention und Gesundheitsförderung mit allgemeinen Zielen und einer klaren Zuteilung der Zuständigkeiten sowie Bestimmung der Finanzierungsmodi
  - b. einer systematischen Bewertung von Programmen zur Gesundheitsförderung und Krankheitsprävention, die auf kantonaler oder nationaler Ebene umgesetzt werden
  - c. Erleichterung der Umsetzung von Massnahmen mit nachgewiesener Kostenwirksamkeit, zum Beispiel mit einer stärkeren Zuhilfenahme der Besteuerung von Alkohol und Tabak zwecks Konsumsenkung und mit der Implementierung eines nationalen Brustkrebs-Früherkennungsprogramms
  - d. Nutzenmaximierung bei den vom KVG übernommenen Leistungen, indem neue Verfahren zur unabhängigen Bewertung von Leistungen eingeführt, die Anwendung von Kostenwirksamkeitsanalysen sowie die Publikation von Evaluationsberichten gefördert werden.
5. Förderung eines besseren klinischen Managements mittels:
  - a. Förderung transparenter Mechanismen für die professionelle Selbstregulierung
  - b. Unterstützung nationaler Initiativen zur Qualitätsförderung und Verbesserung der Datenerhebung auf nationalem Niveau

- c. Entwicklung eines landesweiten Systems zur Überwachung und zur Verbesserung der Gesundheitsversorgung in Bezug auf Strukturen, Prozesse und klinische Ergebnisse
- 6. Förderung der horizontalen und vertikalen Gleichheit bei der Finanzierung von Gesundheitsleistungen mittels:
  - a. Festlegung minimaler, landesweit geltender Kriterien, welche die Kantone bei der Entrichtung von Unterstützungsbeiträgen an einkommensschwache Personen und Haushalte erfüllen müssen
  - b. Überwachung der Wirksamkeit von Mechanismen zum Schutz der sozial Schwächeren (Prämienverbilligungen, Befreiung von der Kostenbeteiligung) durch die Abfederung der nachteiligen Folgen der regressiven Finanzierungsstruktur
  - c. der Gewährleistung, dass alle Kosten für medizinische Leistungen der Langzeitpflege von KVG-Versicherern gedeckt werden und dass die Massnahmen zum Schutz der sozial Schwächeren bei der Deckung der nichtmedizinischen Kosten greifen

Prävention und Gesundheitsförderung» (PGF 2010). Das Projekt wurde im Frühjahr 2005 gestartet. Die zuständige Fachkommission hat ihren Bericht veröffentlicht. Als wichtigste Bedingungen für einen Ausbau von Prävention und Gesundheitsförderung werden genannt: stärkere politische Anerkennung, Ausrichtung von Prävention und Gesundheitsförderung auf nationale Gesundheitsziele, Konzentration von Ressourcen und Kompetenzen, Neuorganisation der Finanzierungsgrundsätze und Schaffung der gesetzlichen Grundlagen für deren Umsetzung.

#### **Mehr Transparenz bei Qualität und Effizienz der Gesundheitsleistungen**

In der Schweiz gibt es keine nationalen Qualitätsindikatoren für den Gesundheitsbereich. Gegenwärtig beruhen die Bemühungen um eine Qualitätsverbesserung zum grössten Teil auf lokalen Initiativen individueller Leistungserbringer, die untereinander nicht koordiniert sind. Erforderlich wäre eine nationale Erhebung einschlägiger Daten, da sich mit einer professionellen Selbstregulierung die gewünschten Standards vermutlich nicht erreichen lassen. Für die Erhebung dieser Indikatoren wäre der geeignete Rahmen zu schaffen bei gleichzeitiger Förderung nationaler Programme zur Qualitätsverbesserung in einigen Schlüsselbereichen der Gesundheitsversorgung.

Zwar plant das EDI im Rahmen der KVG-Revision bereits einige Massnahmen in diesem Bereich, so etwa die Verbesserung der Gesundheitsstatiken. Die Schaffung eines nationalen Systems für Monitoring und Qualitätsverbesserungen im Gesundheitswesen stellt jedoch ein längerfristiges Ziel dar.

#### **Das Prämienverbilligungssystem vereinheitlichen**

In der Schweiz ist der Zugang zum Gesundheitssystem aufgrund eines Prämienverbilligungssystems und der Möglichkeit der Befreiung von der Selbstbeteiligung für alle gegeben. Allerdings bestehen grosse kantonale Unterschiede bei der Höhe der Prämienverbilligungen und bei den Bedingungen für einen Anspruch. Laut den Experten wäre die Festlegung einer einheitlichen Einkommensschwelle für das Anrecht auf eine Prämienverbilligung sowie eines Mindestniveaus der Unterstützung ein Schritt zu einer schlüssigeren Politik. Bis heute sind in der Schweiz alle Versuche einer Vereinheitlichung in diesem Gebiet (z.B. Sozialziele, Einkommensbemessung auf Grundlage der direkten Bundessteuer, Mindesthöhe der Verbilligung usw.) auf politischer Ebene gescheitert, da die Frage eng mit der Sozialhilfe zusammenhängt, die ebenfalls in den Händen der Kantone liegt.

#### **Fazit**

Der Bericht präsentiert eine umfassende Bilanz des schweizerischen Gesundheitswesens und stellt damit ein nützliches Referenzwerk dar, nicht nur für die laufenden Diskussionen, sondern auch längerfristig für die Gesamtreflexion des Systems. Der Blick von aussen der beiden internationalen Organisationen ist ebenso wertvoll wie die Kommentare der Peer-Länder, die sich mit ähnlichen Problemen konfrontiert sehen. Eine der Schlussfolgerungen der OECD-Ministerkonferenz im Jahr 2004 lautete, dass es aufgrund der in jedem Land bestehenden Werte, Traditionen und spezifischen Institutionen keine Einheitslösung für die Organisation eines Gesundheitssystems im Sinne eines Idealrezepts geben könne. Die Länder könnten aber von den gegenseitigen Erfahrungen profitieren. In dieser Optik stellt der Bericht ein aufschlussreiches Vergleichsinstrument dar und verhilft dem schweizerischen Gesundheitssystem auf internationaler Ebene zudem zu mehr Präsenz.

Delphine Sordat Fornerod, Juristin, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Abteilung Internationales, Bundesamt für Gesundheit.

E-Mail: [delphine.sordat@bag.admin.ch](mailto:delphine.sordat@bag.admin.ch)

#### **Bibliographie**

(1) OECD (2006) OECD-Berichte über Gesundheitssysteme: Schweiz, OECD, Paris.

Bezugsquelle: [www.bag.admin.ch/international](http://www.bag.admin.ch/international). Vgl. auch: [www.oecd.org](http://www.oecd.org)

(2) OECD (2004), *Vers des systèmes de santé plus performants*, OECD, Paris.

## Berufliche Vorsorge

### 06.3441 – Interpellation der Freisinnig-demokratischen Fraktion, 21.9.06:

#### Aufsicht über die Pensionskassen

Die Freisinnig-demokratische Fraktion des Nationalrats hat folgende Interpellation eingereicht:

«Die berufliche Vorsorge hat sich zu einer tragenden Säule in unserer Altersvorsorge entwickelt. Die im Zusammenhang mit der Einführung des Obligatoriums 1985 gemachten Leistungsversprechen sind übertroffen worden.

In Anbetracht der grossen Zahl von Pensionskassen können einzelne Fehlentwicklungen oder Missbräuche nie vollkommen ausgeschlossen werden. Da das Vertrauen in eine einwandfreie Geschäftsführung bei der Altersvorsorge von besonderer Bedeutung ist, kommt jedoch der Corporate Governance bei den Kassen sowie der staatlichen Aufsicht eine zentrale Rolle zu.

Im Zusammenhang mit vermuteten Unregelmässigkeiten bei Aktienverkäufen um die Fusion der Banken Swissfirst und Bellevue sowie dem aktuellen Fall der autonomen Sammelstiftung «First Swiss» sind erneut kritische Fragen bezüglich der Aufsicht über die Pensionskassen gestellt worden.

Wir ersuchen den Bundesrat um die Beantwortung der folgenden Fragen:

1. Wie wirkungsvoll werden die verschärften Bestimmungen im neuen BVG (Art. 53 a, BVV2 Art. 48f–48h) mit Blick auf die Vermeidung von Interessenkonflikten und die Offenlegung von Vermögensvorteilen seitens der involvierten Personen beurteilt?
2. Reichen die gesetzlichen Grundlagen aus, um die ungerechtfertigte Vorteilsnahme im Zusammenhang mit der Verwaltung von Pensionskassenvermögen zu verhindern bzw. zu ahnden?
3. Was wird vorgekehrt, um die im Rahmen der BVV2 formulierten

Anforderungen an die mit der Vermögensverwaltung und Aufsicht betrauten Personen sicherzustellen?

4. Bis wann wird er die Botschaft zur Verschärfung der Insiderstrafnorm vorlegen? Welche Tatbestände sollen dabei neu erfasst werden?
5. Mit welchen Massnahmen gedenkt er, analog zur Aufsicht über die Banken und Versicherungen, den gestiegenen Anforderungen an die Professionalität auch bei den Pensionskassen gerecht zu werden?»

#### Antwort des Bundesrates vom 22.11.06

«1. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass die kürzlich in der beruflichen Vorsorge eingeführten verschärften Gesetzesbestimmungen nicht effizient genug sind. Deshalb sollten seiner Meinung nach die diesbezüglichen Verpflichtungen präzisiert und wirkungsvolle Massnahmen zur Vermeidung von Interessenkonflikten getroffen werden. Für den Bundesrat stehen insbesondere Loyalitäts- und Transparenzgrundsätze im Vordergrund. Er wird dem Parlament spätestens Mitte 2007 eine entsprechende Vorlage unterbreiten.

2. Die Pensionskassenverwalter sind heute gesetzlich lediglich dazu verpflichtet, eine Erklärung über Vorteile abzugeben, die sie aus ihrer Anlagetätigkeit entgegennehmen. Ausserhalb des Strafgesetzbuches (StGB) sind indes keine Sanktionen vorgesehen, falls Vermögensvorteile entgegengenommen werden, die sich im Zusammenhang mit der Ausübung ihrer Tätigkeit als Pensionskassenverwalter ergeben. Der Bundesrat ist der Meinung, dass Situationen, die Interessenkonflikte hervorrufen können, klar festgelegt werden müssen. Im Rahmen der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge werden dem Parlament noch vor der Sommerpause 2007 ent-

sprechende Vorschläge unterbreitet.

3. Artikel 49a Absatz 3 BVV2 verpflichtet die Vorsorgeeinrichtungen zum Erlass von Vorschriften, mit welchen die Umsetzung der Bestimmungen zu Interessenkonflikten, Offenlegung von Vermögensvorteilen sowie Anforderungen an Vermögensverwalter sichergestellt werden können. Sie haben dabei sowohl organisatorische Bestimmungen zu erlassen, welche die Vermögensverwaltung so regeln, dass die Interessen der Destinatäre gewahrt bleiben, als auch die fachlichen Anforderungen an die Personen, die mit der Vermögensverwaltung betraut sind, zu garantieren. Die Vorsorgeeinrichtung kann dabei nach Absatz 4 auf Standards von anerkannten Organisationen und Verbänden verweisen. Der Erlass der entsprechenden Regeln ist eine Führungsaufgabe und muss daher vom paritätischen Organ der Vorsorgeeinrichtung wahrgenommen werden. Der Bundesrat erinnert in diesem Zusammenhang daran, dass die Vorsorgeeinrichtungen seit der 1. BVG-Revision die Erst- und Weiterbildung der Vertreter im obersten paritätischen Organ gewährleisten müssen. Der Bundesrat ist der Ansicht, dass diese Bestimmungen verstärkt werden müssen und deren Verletzung klare Konsequenzen haben soll. Im Rahmen der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge wird er dem Parlament noch vor der Sommerpause 2007 entsprechende Vorschläge unterbreiten.
4. Die Vorlage zur Umsetzung der Motion Jossen 02.3246, «Insiderstrafnorm», wurde im Rahmen der Umsetzung der revidierten Gafi-Empfehlungen (Groupe d'action financière sur le blanchiment de capitaux) im Januar 2005 in die Vernehmlassung geschickt. In dieser Vorlage wird die Streichung der Ziffer 3 der Insiderstrafnorm (Art. 161 StGB) vorgeschlagen,

womit neu Gewinnwarnungen sowie praktisch alle kursrelevanten Tatsachen von der Insiderstrafnorm erfasst würden. Weiter wurde für die Tatvariante des Primärinsiders (Art. 161 Ziff. 1 StGB) die Qualifizierung vom Vergehen zum Verbrechen vorgeschlagen. Die rasche Umsetzung dieser Massnahme ist unbestritten, weshalb der Bundesrat entschieden hat, die Teilrevision der Insiderstrafnorm aus der Vorlage zu den Gafi-Empfehlungen herauszulösen und diese dringlich zu behandeln. Er hat das EFD damit beauftragt, ihm bis Ende 2006 eine entsprechende Botschaft zu unterbreiten.

5. Wie bereits erwähnt, wird der Bundesrat im Rahmen der Strukturreform in der beruflichen Vorsorge entsprechende Vorschläge unterbreiten. Anhand der bestehenden Lösungen, beispielsweise im Bankensektor, soll geprüft werden, wie sich klare Loyalitäts- und Transparenzgrundsätze definieren lassen, und welche Sanktionen eingeführt werden müssen, damit diese befolgt werden. Der Bundesrat wird Massnahmen vorschlagen und dem Parlament noch vor der Sommerpause 2007 eine entsprechende Vorlage unterbreiten.»

**Erklärung Urheberin/Urheber:**  
befriedigt

## Familienrecht

### 06.3482 – Postulat Menétrey-Savary Anne-Catherine, 4.10.06: Die Asyl- und Ausländerpolitik in Bezug auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes

Nationalrätin Anne-Catherine Menétrey-Savary (GP, VD) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird aufgefordert, einen Bericht zu erstellen, in dem das neue Asyl- und Ausländergesetz sowie die bisher praktizierte

Migrationspolitik in Bezug auf das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes analysiert werden. Die Analyse soll klären, inwiefern diese Politik in Übereinstimmung mit den Rechten des Kindes ist. Insbesondere die folgenden Punkte sollen untersucht werden:

- Die Lebensbedingungen und die Zukunftsperspektiven von Kindern von Sans papiers (insbesondere hinsichtlich deren Recht auf Berufsbildung, aber auch auf eine gesellschaftliche Identität gemäss Artikel 8 des Übereinkommens)
- Die Streichung der Sozialhilfe für Kinder von abgewiesenen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern hinsichtlich des Rechts auf angemessene Lebensbedingungen (Artikel 26 des Übereinkommens) sowie hinsichtlich des Verbots von regressiven Massnahmen
- Das Recht auf ein Kindesverhältnis in Bezug zur Verweigerung, der Aufhebung oder der Nichtanerkennung von Ehen zwischen Ausländerinnen und Ausländern unter sich oder mit Schweizerinnen und Schweizern (Artikel 7 des Übereinkommens)
- Die vorrangige Berücksichtigung des Wohls des Kindes, falls es zur Durchführung von Zwangsmassnahmen oder zur Wegweisung kommt (Artikel 3 des Übereinkommens)
- Die begrenzten Möglichkeiten zum Familiennachzug hinsichtlich des Rechts des Kindes, mit seinen Eltern zu leben (Artikel 10 des Übereinkommens), sowie hinsichtlich der vorrangigen Berücksichtigung des Wohls des Kindes (Artikel 3 des Übereinkommens)
- Die Wegweisung der Mutter und der Kinder, falls die Ehe in weniger als drei Jahren zerbricht, in Bezug auf das Recht des Kindes, mit seinen Eltern zu leben (Artikel 9 des Übereinkommens)
- Die Haft für Minderjährige vor dem Hintergrund der im Übereinkommen formulierten Forderung,

dass die Haft nur als letztes Mittel und nur so kurz wie nötig angewendet wird (Artikel 37 des Übereinkommens)

- Der ungenügende Schutz von unbegleiteten minderjährigen Asylbewerberinnen und Asylbewerbern hinsichtlich des Erfordernisses, Menschen vor schlechter Behandlung und dem Menschenhandel zu schützen (Artikel 22 des Übereinkommens)
- Durchsuchungen in privaten Wohnräumen hinsichtlich des Schutzes vor Eingriffen in das Privatleben (Artikel 16 des Übereinkommens).»

### Stellungnahme des Bundesrates vom 8.12.06

«Das Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes ist von der Vereinigten Bundesversammlung am 13. Dezember 1996 verabschiedet worden und für die Schweiz am 26. März 1997 in Kraft getreten.

Die Schweiz ist verpflichtet, bei der Ausarbeitung und Anwendung ihres internen Rechts das Völkerrecht zu beachten (Art. 5 Abs. 4 BV). Entsprechend wurde das Übereinkommen über die Rechte des Kindes auch bei der Revision des Asylgesetzes und der Schaffung des Ausländergesetzes berücksichtigt.

Die Vereinbarkeit mit dem Landesrecht und die Beachtung der verschiedenen Artikel des erwähnten Übereinkommens sind Gegenstand eines periodischen Berichts zuhanden der Vereinten Nationen. In diesem Bericht geht es namentlich um die Darstellung der Massnahmen zur Umsetzung der im Übereinkommen behandelten Rechte sowie der in diesem Bereich erzielten Fortschritte. Gegenwärtig ist die Schweiz dabei, unter Federführung der Direktion für Völkerrecht ihren zweiten Bericht zum Übereinkommen zu erstellen. Darin kommt namentlich die gegenwärtige Praxis in der Asyl- und Ausländerpolitik detailliert zur

Darstellung; ferner soll auch auf die vorgenommenen Gesetzesänderungen Bezug genommen werden. Dieser Bericht wird den Vereinten Nationen voraussichtlich im September 2007 vorgelegt. Er wird zugleich einen Teil der in diesem Postulat aufgeworfenen Fragen beantworten.

Die erwähnten Gesetzesbestimmungen sind heute noch nicht in Kraft. Sie werden grösstenteils voraussichtlich am 1.1.08 in Kraft treten. Ob diese neuen Regelungen in der Praxis Auswirkungen auf das Übereinkommen haben werden, kann heute noch nicht beurteilt werden.

Was die Vereinbarkeit der Asylgesetzrevision mit dem Übereinkommen über die Rechte des Kindes betrifft, kann schliesslich auch auf die Antwort des Bundesrates auf die Anfrage Berberat vom 19. Juni 2006 (06.1072) verwiesen werden. Der Bundesrat beantwortet dabei einige der im Rahmen des Postulates aufgeworfenen Fragen. Vor allem nimmt er Stellung zur Streichung der Sozialhilfe für abgewiesene minderjährige Asylsuchende sowie zu den Zwangsmassnahmen gegenüber Minderjährigen. Der Bundesrat präzisiert in diesem Zusammenhang namentlich, es sei selbstverständlich, dass eine Anpassung des Gesetzes geprüft würde, falls sich die neue Regelung nicht bewähren sollte.

Aus all diesen Gründen wäre es verfrüht, im jetzigen Zeitpunkt im Asyl- und Ausländerbereich einen speziellen Bericht zum Übereinkommen über die Rechte des Kindes zu verfassen. Sollten sich die neuen gesetzlichen Bestimmungen jedoch nicht bewähren, wird der Bundesrat selbstverständlich erneut prüfen, ob ein Bericht zu erstellen ist oder ob allenfalls andere Schritte unternommen werden müssen.

#### **Erklärung des Bundesrates vom 8.12.06**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

### **Sozialpolitik** **06.3531 – Postulat Rennwald Jean-Claude, 5.10.06:** **Freie Wahl der Arbeitszeit**

Nationalrat Jean-Claude Rennwald (SP, JU) hat folgendes Postulat eingereicht:

«Der Bundesrat wird beauftragt, konkrete Massnahmen zu prüfen, damit Erwerbstätige bei der freien Wahl von Arbeitszeit und Arbeitszeitmodell unterstützt werden. Gefördert werden soll eine bessere Aufteilung von ausserberuflichen (Familie, Freizeit, Ausbildung usw.) und beruflichen Aktivitäten, insbesondere von bezahlten und unbezahlten Tätigkeiten, zwischen den Geschlechtern. Die Arbeitgeber sollen deshalb dazu verpflichtet werden, mit allen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern, die ihre Arbeitszeit und/oder ihr Arbeitszeitmodell nach oben oder nach unten anpassen wollen, zumindest ein Gespräch zu führen. Die Ablehnung eines solchen Antrags muss gegebenenfalls schriftlich begründet werden.

#### **Begründung**

Normalerweise ist es so, dass die Arbeitszeit nicht frei gewählt werden kann, sondern vorgegeben wird. Seit den Neunzigerjahren steigt die Unterbeschäftigung stetig an. Im Jahre 2005 waren von der berufstätigen Schweizer Bevölkerung 16 Prozent der Frauen und 3,8 Prozent der Männer davon betroffen (Bundesamt für Statistik). Hingegen haben viele Menschen, häufig Männer, eine Vollzeitbeschäftigung, obwohl sie sich wünschten, Teilzeit arbeiten zu können.

Um diesem Missstand abzuhelpen, müssen die Unternehmen berücksichtigen, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer Menschen sind, die neben dem Beruf noch andere Beschäftigungen und Verpflichtungen haben. Dies bedeutet, dass die Arbeitszeit nicht einseitig vom Arbeitgeber aufgezwungen werden darf und dass Arbeitnehmerinnen und Ar-

beitnehmer die Möglichkeit haben müssen, ihre Arbeitszeit im Laufe der verschiedenen Lebensabschnitte auf ihre Bedürfnisse und Verpflichtungen abzustimmen.

Eine solche Vorgehensweise beim Aushandeln der Arbeitszeiten hat sich im Ausland schon bewährt. In den Niederlanden wurde im Februar 2000 ein Gesetz verabschiedet (in Kraft seit Juli 2000), das die Anpassung der Arbeitszeiten regelt und folglich viel weiter geht als die in diesem Postulat gemachten Vorschläge. Laut diesem Gesetz dürfen alle Angestellten eines Unternehmens mit zehn oder mehr Beschäftigten ihre Arbeitszeit im gesetzlichen und vertraglichen Rahmen reduzieren oder verlängern. Das Gesetz gibt ihnen auch das Recht, mit dem Arbeitgeber ein neues Arbeitszeitmodell auszuhandeln.

Eine solche Massnahme muss mit einer Verbesserung der sozialen Sicherheit der Teilzeitbeschäftigten einhergehen.»

#### **Stellungnahme des Bundesrates vom 29.11.06**

«Die Frage, wie lange und wann Arbeit zu erbringen ist, wird grundsätzlich im Gesamtarbeitsvertrag bzw. Einzelarbeitsvertrag geregelt, was den Konsens von Arbeitgeber und Arbeitnehmer voraussetzt. Die vertragliche Fixierung der Arbeitszeit und des Einsatzzeitpunktes schafft für die Arbeitnehmenden Sicherheit und Voraussehbarkeit. Jede spätere Änderung dieser Abmachung bedarf wiederum der Zustimmung beider Vertragsparteien. Punktuelle Abweichungen von diesem Regime auf der Grundlage des Weisungsrechts des Arbeitgebers (Art. 321d OR) oder der Pflicht, Überstunden zu leisten (Art. 321c OR), sind zwar möglich, sie müssen aber einem objektiven Bedürfnis des Betriebs entsprechen und haben insbesondere auch der familiären Situation des Arbeitnehmers Rechnung zu tragen (Streiff/von Kaenel, Arbeitsvertrag, 6. Auflage, 2006, N. 2



zu Art. 321c OR und N.3 zu Art. 321d OR; Aubert, Commentaire Romand, N. 4 zu Art. 321d OR; siehe auch Art. 36 ArG) sowie eine andere teilzeitlich ausgeübte Beschäftigung zu berücksichtigen (Stahelin, Zürcher Kommentar, N. 54 zu Art. 319 OR). Der Arbeitgeber muss die Arbeitnehmenden ferner konsultieren und sie über die Organisation der Arbeitszeit und die von ihm festgesetzten Arbeitszeiten orientieren (Art. 47 Abs. 1 Bst. a und 48 Abs. 1 Bst. b ArG sowie Art. 69 ArGV 1).

Die Dauer der Beschäftigung und der Zeitpunkt des Einsatzes können vertraglich zusätzlich flexibilisiert

werden. Ein flexibler Stundenplan macht es beispielsweise möglich, dass die Arbeitnehmenden ihre Arbeitszeit – unter Beachtung gewisser Schranken – selber festlegen (vgl. z.B. BGE 123 III 469). Das geltende Recht verhindert, dass der Arbeitgeber die gewünschte Flexibilität dazu benützt, die Arbeitszeit einseitig festzulegen (BGE 124 II 249; 125 III 65).

Nach Auffassung des Bundesrates genügen die Rahmenbedingungen des geltenden Rechts, um die Arbeitszeit und den Zeitpunkt des Arbeitseinsatzes so festzulegen, dass sie den Bedürfnissen beider Ver-

tragsparteien möglichst entsprechen. Schwierigkeiten können und müssen von den Arbeitgebern und den Arbeitnehmenden auf der Grundlage des geltenden Rechts bewältigt werden. Auf diese Weise lassen sich die spezifischen Bedürfnisse der einzelnen Wirtschaftszweige, der einzelnen Betriebe, aber auch der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer am besten befriedigen.»

#### **Erklärung des Bundesrates vom 29.11.06**

Der Bundesrat beantragt die Ablehnung des Postulates.

## Gesetzgebung: Vorlagen des Bundesrates, Stand 31. Januar 2007

Vorlage	Datum der Botschaft	Publ. im Bundesblatt	Erstrat		Zweitrat		Schlussabstimmung (Publ. im BBl)	In-Kraft-Treten/ Volksentscheid
			Kommission	Plenum	Kommission	Plenum		
<b>NFA. Ausführungs-gesetzgebung</b>	7.9.05	BBl 2005 6029	Spez'kom. SR 7.2.06	SR 14./15./21.3., 26.9.06			NR 19./20./28.9.06 (BBl 2006, 8341)	6.10.06
<b>KVG – Vorlage 1B Vertragsfreiheit</b>	26.5.04	BBl 2004, 4293	SGK-SR 21./22.6.04 30.5., 21.+23.8.06, 8.1.07		SGK-NR 30.6.04			
<b>KVG – Vorlage 1D Kostenbeteiligung</b>	26.5.04	BBl 2004, 4361	SGK-SR 21./22.6., 23./24.8.04	SR 21.9.04	SGK-NR 30.6.04			
<b>KVG – Vorlage 2A Spitalfinanzierung und Risikoausgleich</b>	15.9.04	BBl 2004, 5551	SGK-SR 18./19.10.04, 24./25.1., 27./28.6., 30.8., 21.9., 31.10.05, 23./24./25.1.06 Subkomm. 28.2., 22.+31.3., 11.4., 30.5., 11.8., 24.10.05	SR 20.9.05 (Rückw. an die SGK-SR) 7./8.3.06	SGK-Nr 7.4., 4.5., 6./7.7., 7.9., 2.+22./23./ 24.11.06			
<b>KVG – Vorlage 2B Managed Care</b>	15.9.04	BBl 2004, 5599	SGK-SR 18./19.10.04 30.5., 21./23.8., 12./13.9., 16./17.10.06, 9.1.07 (2. Teil Medikamente)	SR 5.12.06 (1. Teil ohne Medikamente)				
<b>KVG Pflegefinanzierung</b>	16.2.05	BBl 2005, 2033	SGK-SR 29.8.05, 24.1., 21.2., 24.4., 21./22.8.06	SR 19.9.06				
<b>VI für tiefere Prämien in der Grundversicherung</b>	22.6.05	BBl 2005, 4315	SGK-SR 30.8.05, 23./24.1., 29.5.06 Subkomm. 7., 20., 22.6., 14.8.06	SR 25.9.06	SGK-NR 2.11.06 Subkomm. 9.+22.1.07	NR 14.12.06 (Fristverl.)		
<b>5. IV-Revision</b>	22.6.05	BBl 2005, 4459	SGK-NR 22.8., 11.11.05, 17.2.06	NR 21.3., 18.9.06	SGK-SR 30.5.06	SR 22.6., 25.9.06	6.10.06 (BBl 2006, 8313)	
<b>VI für eine soziale Einheitskrankenkasse</b>	9.12.05	BBl 2006, 735	SGK-NR 16./17.2., 5.5.06	NR 8.5.06	SGK-SR 29.5.06	SR 15.6.06	23.6.06 (BBl 2006, 5743)	Volksentscheid (vorgesehen) 11.3.07
<b>11. AHV-Revision. Leis- tungsseitige Massnahmen</b>	21.12.05	BBl 2006, 1957	SGK-NR 5.5.06, 25.1.07					
<b>11. AHV-Revision. Vorruhestandsleistung</b>	21.12.05	BBl 2006, 2061	SGK-NR 5.5.06, 25.1.07					
<b>VI Ja zur Komplementär- medizin</b>	30.8.06	BBl 2006, 7591	SGKN 23.11.06, 25.1.07					

NR = Nationalrat / NRK = Vorberatende Kommission des Nationalrates / SR = Ständerat / SRK = Vorberatende Kommission des Ständerates / WAK = Kommission für Wirtschaft und Abgaben/  
SGK = Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit / RK = Kommission für Rechtsfragen / SiK = Sicherheitskommission/VI = Volksinitiative / SPK = Staatspolitische Kommission

### Agenda

#### Tagungen, Seminare, Lehrgänge

Datum	Veranstaltung	Ort	Auskünfte
16./17.3.07	Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren (vgl. Hinweis)	Freiburg, Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Ch. du Musée 8, 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont
18./25.4., 2./9./16.5.07	Einführung in die berufliche Vorsorge	Zug, IFZ-Schulungs- zentrum	VPS-Verlag Postfach 4765 6002 Luzern Monique Schönfeld T: 041 317 07 07 F: 041 317 07 00 schulung@vps.ch
15.5.07	Sozialversicherungen aktuell	Zürich, Kongresshaus	VPS-Verlag Postfach 4765 6002 Luzern Simona Mühlemann T: 041 317 07 07 F: 041 317 07 00 tagung@vps.ch
26.6.07	Forum Familienfragen der EKFF: Familien in Übergängen. Familienpolitischer Blick auf Forschungsprojekte des Nationalen Forschungs- programms 52	Bern, Kursaal	Eidg. Koordinations- kommission für Familien- fragen (EKFF), BSV, Effingerstrasse 20 3003 Bern T: 031 324 06 56 F: 031 324 06 75 sekretariat@bsv.admin.ch www.ekff.ch
3.–5.9.07	Schweizer Heilpädagogik- Kongress	Bern, Unitobler	SZH/CSPS Theaterstr. 1, 6003 Luzern T: 041 226 30 40 F: 041 226 30 41 kongress@szh.ch
13./14.9.07	Symposium zum Familienrecht. Reformbedarf im Scheidungs- recht	Freiburg, Universität	Institut für Privatrecht und Römisches Recht Universität Freiburg Av. de Beauregard 11 1700 Freiburg Fam-symposium@unifr.ch
19./20.10.07	Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Ver- fahren (vgl. Hinweis)	Freiburg, Universität	Weiterbildungsstelle, Universität Freiburg Ch. du Musée 8, 1700 Freiburg T: 026 300 73 47 F: 026 300 96 49 formcont@unifr.ch www.unifr.ch/formcont

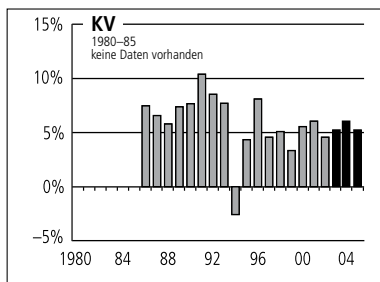
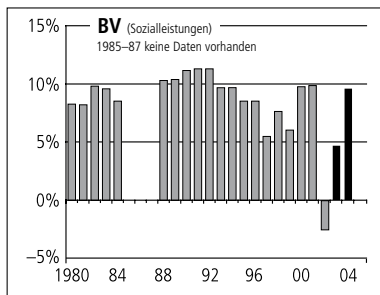
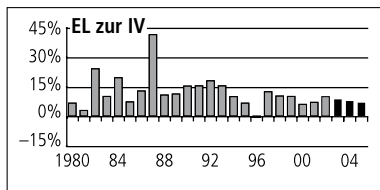
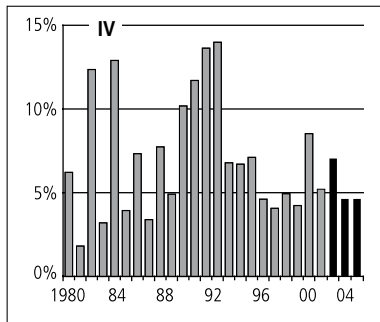
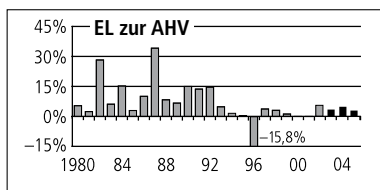
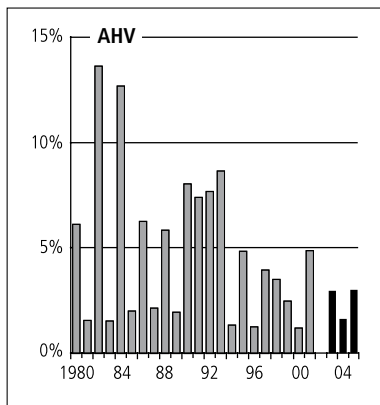
### Die Anhörung des Kindes in familienrechtlichen Verfahren

Das Recht, gehört zu werden, ist ein wichtiges Persönlichkeitsrecht des Kindes und hat in juristischen Verfahren, namentlich im Familienrecht, Eingang gefunden. Dabei besteht allerdings noch kaum eine gefestigte Praxis. Wie gestaltet sich das Anhörungsrecht vor dem Hintergrund der juristischen und psychologischen Gegebenheiten für jedes Kind optimal?

Der theoretische Teil umfasst Informationen über die gesetzlichen Bestimmungen zur Anhörung, aktuelle Gerichtsentscheide und Beispiele aus der Gerichtspraxis. Der rechtliche Bereich wird ergänzt mit kommunikations- und entwicklungspsychologischen Grundlagen und Ausführungen zur Technik der Anhörung. Auch die Frage, wie und mit welchem Stellenwert die Aussagen des Kindes zu würdigen sind, wird behandelt.

Der Kurs vermittelt Grundlagen und Fertigkeiten zur Anhörung des Kindes. Er sensibilisiert für die je unterschiedlichen Sachlagen und Voraussetzungen beim anzuhörenden Kind. Neben den theoretischen Inputs haben die Teilnehmenden Gelegenheit, eigene Erfahrungen einzubringen und die Anhörung in Kleingruppen zu üben.

### Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



<b>AHV</b>		1990	2000	2003	2004	2005	Veränderung in % VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>20 355</b>	<b>28 792</b>	<b>31 958</b>	<b>32 387</b>	<b>33 712</b>	<b>4,1%</b>
davon Beiträge Vers./AG		16 029	20 482	22 437	22 799	23 271	2,1%
davon Beiträge öff. Hand <sup>2</sup>		3 666	7 417	8 051	8 300	8 596	3,6%
<b>Ausgaben</b>		<b>18 328</b>	<b>27 722</b>	<b>29 981</b>	<b>30 423</b>	<b>31 327</b>	<b>3,0%</b>
davon Sozialleistungen		18 269	27 627	29 866	30 272	31 178	3,0%
Rechnungssaldo		2 027	1 070	1 977	1 964	2 385	21,4%
Kapital		18 157	22 720	25 044	27 008	29 393	8,8%
Bezüger/innen AHV-Renten <sup>3</sup>	Personen	1 225 388	1 515 954	1 584 795	1 631 969	1 684 745	3,2%
Bezüger/innen Witwen/r-Renten		74 651	79 715	89 891	92 814	96 297	3,8%
Beitragszahler/innen AHV, IV, EO		3 773 000	3 904 000	4 008 000	4 042 000	...	...

<b>EL zur AHV</b>		1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Ausgaben (= Einnahmen)</b>	Mio. Fr.	<b>1 124</b>	<b>1 441</b>	<b>1 573</b>	<b>1 651</b>	<b>1 695</b>	<b>2,7%</b>
davon Beiträge Bund		260	318	356	375	388	3,4%
davon Beiträge Kantone		864	1 123	1 217	1 276	1 308	2,5%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	120 684	140 842	146 033	149 420	152 503	2,1%

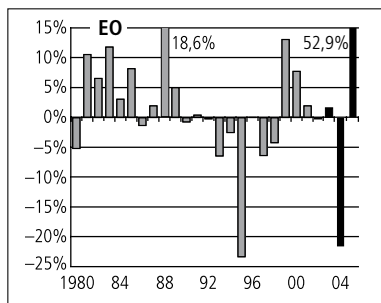
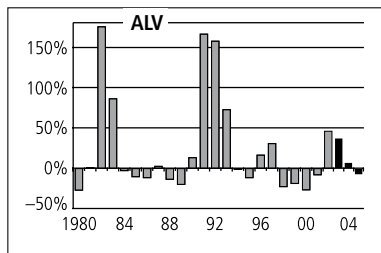
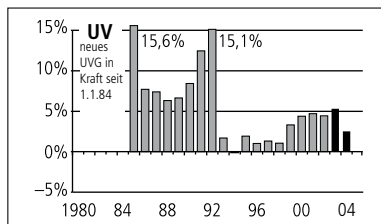
<b>IV</b>		1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>4 412</b>	<b>7 897</b>	<b>9 210</b>	<b>9 511</b>	<b>9 823</b>	<b>3,3%</b>
davon Beiträge Vers./AG		2 307	3 437	3 764	3 826	3 905	2,1%
davon Beiträge öff. Hand		2 067	4 359	5 329	5 548	5 781	4,2%
<b>Ausgaben</b>		<b>4 133</b>	<b>8 718</b>	<b>10 658</b>	<b>11 096</b>	<b>11 561</b>	<b>4,2%</b>
davon Renten		2 376	5 126	6 440	6 575	6 750	2,7%
Rechnungssaldo		278	-820	-1 448	-1 586	-1 738	9,6%
Kapital		6	-2 306	-4 450	-6 036	-7 774	28,8%
Bezüger/innen IV-Renten <sup>3)</sup>	Personen	164 329	235 529	271 039	282 043	289 834	2,8%

<b>EL zur IV</b>		1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Ausgaben (= Einnahmen)</b>	Mio. Fr.	<b>309</b>	<b>847</b>	<b>1 099</b>	<b>1 197</b>	<b>1 286</b>	<b>7,5%</b>
davon Beiträge Bund		69	182	244	266	288	8,3%
davon Beiträge Kantone		241	665	855	931	999	7,3%
Bezüger/innen	Personen, bis 1997 Fälle	30 695	61 817	79 282	85 370	92 001	7,8%

<b>BV/2. Säule</b> Quelle: BFS/BSV		1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>32 882</b>	<b>50 511</b>	<b>46 100</b>	<b>48 093</b>	...	<b>4,3%</b>
davon Beiträge AN		7 704	10 294	12 300	12 600	...	2,4%
davon Beiträge AG		13 156	15 548	16 400	18 049	...	10,1%
davon Kapitalertrag		10 977	16 552	13 300	13 971	...	5,0%
<b>Ausgaben</b>		<b>15 727</b>	<b>31 605</b>	<b>33 900</b>	<b>35 202</b>	...	<b>3,8%</b>
davon Sozialleistungen		8 737	20 236	22 600	24 664	...	9,1%
Kapital		207 200	475 000	468 000	491 900	...	5,1%
Rentenbezüger/innen	Bezüger	508 000	748 124	830 000	839 800	...	1,2%

<b>KV</b> Obligatorische Krankenpflegeversicherung OKPV		1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b>	Mio. Fr.	<b>8 869</b>	<b>13 944</b>	<b>17 042</b>	<b>18 285</b>	<b>18 907</b>	<b>3,4%</b>
davon Prämien (Soll)		6 954	13 442	16 857	18 069	18 554	2,7%
<b>Ausgaben</b>		<b>8 417</b>	<b>14 056</b>	<b>16 435</b>	<b>17 446</b>	<b>18 375</b>	<b>5,3%</b>
davon Leistungen		8 204	15 478	17 942	19 163	20 383	6,4%
davon Kostenbeteiligung		-801	-2 288	-2 591	-2 835	-2 998	5,8%
Rechnungssaldo		451	-113	607	840	532	-36,7%
Kapital		...	7 122	7 087	8 008	8 499	6,1%
Prämienverbilligung		332	2 545	3 066	3 170	3 202	1,0%

Veränderung der Ausgaben in % seit 1980



UV alle UV-Träger	1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> Mio. Fr.	<b>4 181</b>	<b>5 993</b>	<b>6 449</b>	<b>6 914</b>	...	<b>7,2%</b>
davon Beiträge der Vers.	3 341	4 671	5 014	5 385	...	7,4%
<b>Ausgaben</b>	<b>3 043</b>	<b>4 547</b>	<b>5 236</b>	<b>5 364</b>	...	<b>2,4%</b>
davon direkte Leistungen inkl. TZL	2 743	3 886	4 528	4 645	...	2,6%
Rechnungssaldo	1 139	1 446	1 214	1 551	...	27,7%
Kapital	11 195	27 483	31 584	33 563	...	6,3%

ALV Quelle: seco	1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> Mio. Fr.	<b>776</b>	<b>6 450</b>	<b>5 898</b>	<b>4 802</b>	<b>4 805</b>	<b>0,1%</b>
davon Beiträge AN/AG	648	6 184	5 610	4 341	4 346	0,1%
davon Subventionen	-	225	268	453	449	-0,8%
<b>Ausgaben</b>	<b>492</b>	<b>3 514</b>	<b>6 706</b>	<b>7 074</b>	<b>6 683</b>	<b>-5,5%</b>
Rechnungssaldo	284	2 935	-808	-2 272	-1 878	-17,3%
Kapital	2 924	-3 157	1 475	-797	-2 675	235,7%
Bezüger/innen <sup>4</sup> Total	58 503	207 074	316 850	330 328	322 640	-2,3%

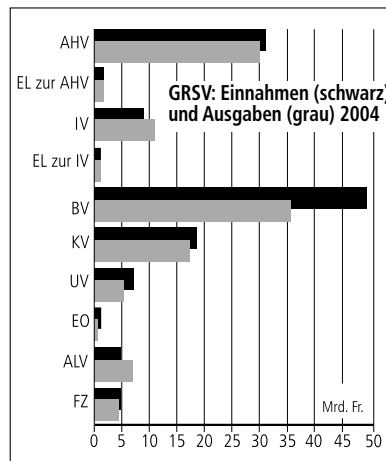
EO	1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen</b> Mio. Fr.	<b>1 060</b>	<b>872</b>	<b>932</b>	<b>957</b>	<b>1 024</b>	<b>7,1%</b>
davon Beiträge	958	734	804	818	835	2,0%
<b>Ausgaben</b>	<b>885</b>	<b>680</b>	<b>703</b>	<b>550</b>	<b>842</b>	<b>52,9%</b>
Rechnungssaldo	175	192	229	406	182	-55,1%
Kapital	2 657	3 455	2 274	2 680	2 862	6,8%

FZ	1990	2000	2003	2004	2005	VR <sup>1</sup>
<b>Einnahmen geschätzt</b> Mio. Fr.	<b>3 049</b>	<b>4 517</b>	<b>4 827</b>	<b>4 823</b>	...	<b>-0,1%</b>
davon FZ Landw. (Bund)	112	139	129	128	125	-2,3%

Gesamtrechnung der Sozialversicherungen GRSV\* 2004

Sozialversicherungszweig	Einnahmen Mio. Fr.	Veränderung 2003/2004	Ausgaben Mio. Fr.	Veränderung 2003/2004	Rechnungssaldo Mio. Fr.	Kapital Mio. Fr.
AHV (GRSV)	31 686	2,1%	30 423	1,5%	1 263	27 008
EL zur AHV (GRSV)	1 651	5,0%	1 651	5,0%	-	-
IV (GRSV)	9 511	3,3%	11 096	4,1%	-1 586	-6 036
EL zur IV (GRSV)	1 197	8,9%	1 197	8,9%	-	-
BV (GRSV) (Schätzung)	48 093	4,3%	35 202	3,8%	12 892	491 900
KV (GRSV)	18 285	7,3%	17 446	6,2%	840	8 008
UV (GRSV)	6 914	7,2%	5 364	2,4%	1 551	33 563
EO (GRSV)	880	1,9%	550	-21,7%	330	2 680
ALV (GRSV)	4 802	-18,6%	7 074	5,5%	-2 272	-797
FZ (GRSV) (Schätzung)	4 823	-0,1%	4 790	0,7%	33	...
<b>Konsolidiertes Total (GRSV)</b>	<b>127 065</b>	<b>3,0%</b>	<b>114 015</b>	<b>3,3%</b>	<b>13 050</b>	<b>556 326</b>

\*GRSV heisst: Gemäss den Definitionen der Gesamtrechnung der Sozialversicherungen, die Angaben können deshalb von den Betriebsrechnungen der einzelnen Sozialversicherungen abweichen. Die Einnahmen sind ohne Kapitalwertänderungen berechnet. Die Ausgaben sind ohne Rückstellungs- und Reservenbildung berechnet.



Volkswirtschaftliche Kennzahlen

	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Soziallastquote <sup>5</sup> (gemäss GRSV)	26,15	26,48	27,53	27,17	27,38	27,30
Sozialleistungsquote <sup>6</sup> (gemäss GRSV)	20,13	19,89	20,75	20,93	21,93	22,24

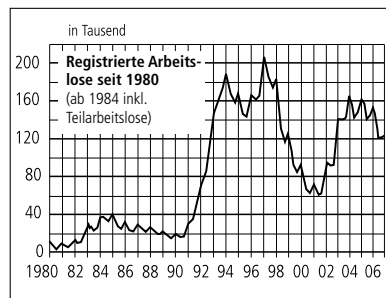
Arbeitslose

	Ø 2004	Ø 2005	Ø 2006	Nov. 06	Dez. 06	Jan. 07
Ganz- und Teilarbeitslose	153 091	148 537	131 532	124 133	128 580	131 057

Demografie

Basis: Mittleres Szenario A-00-2005, BFS

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Jugendquotient <sup>7</sup>	37,6%	33,5%	31,3%	32,1%	32,1%	31,7%
Altersquotient <sup>7</sup>	25,0%	28,0%	33,5%	42,6%	48,9%	50,9%



1 Veränderungsrate zwischen den beiden letzten verfügbaren Jahren.  
 2 Inkl. MWST (seit 1999) und Spielbankenabgabe (seit 2000).  
 3 Vor der 10. AHV-Revision wurden Paar- und einfache Renten ausbezahlt. Für die Berechnung der BezügerInnen wurde die Anzahl Paarrenten, die es bis Ende 2000 gab, mit zwei multipliziert und zur Anzahl einfacher Renten dazugezählt.  
 4 Daten zur Arbeitslosigkeit finden Sie weiter unten.  
 5 Verhältnis Sozialversicherungseinnahmen zum Bruttoinlandprodukt in %.

6 Verhältnis Sozialversicherungsleistungen zum Bruttoinlandprodukt in %.  
 7 Jugendquotient: Jugendliche (0-19-Jährige) im Verhältnis zu den Aktiven.  
 Altersquotient: Rentner/innen (>65-jährig) im Verhältnis zu den Aktiven.  
 Aktive: 20-Jährige bis Erreichen Rentenalter (M 65 / F 65).

Quelle: Schweiz. Sozialversicherungsstatistik 2006 des BSV; seco, BFS.  
 Auskunft: salome.schuepbach@bsv.admin.ch



## Literatur

### Recht

Jörg Sprecher, Eric Dieth, Peter Sägesser, Simone Gasser: **Recht**. Eine praktische Einführung. 72 Seiten. 2006. Fr. 44.–. ISBN 3-03905-010-9. h.e.p. Verlag, Bern. In übersichtlich gegliederten Kapiteln erläutern die Autoren die verschiedenen Aspekte des Schweizer Rechtssystems. Sie definieren die individuelle Freiheit des Einzelnen und der Gemeinschaft in folgenden Bereichen: Familienrecht, Erbrecht, Arbeitsrecht oder Handelsrecht. Im Gegensatz zu bereits bestehenden Publikationen geht der vermittelte Stoff stärker auf Grundsätze ein, welche in der gesamten Rechtsordnung zum Tragen kommen. Jedes Kapitel schliesst mit einer Übungsseite, mit deren Hilfe die Leserin und der Leser das bisherige Wissen vertiefen und anwenden können. Die entsprechenden Lösungsvorschläge finden sich am Ende des Buches. Auch ohne einschlägige Gesetzesbestimmungen präsent zu haben, gelingt es so, im Labyrinth der Rechtsfragen den richtigen Weg zu finden.

### Sozialversicherungen

Yvonne Hebeisen, Sergio Salis: **Das Partnerschaftsgesetz**. Auswirkungen auf die Sozial- und Privatversicherungen der Schweiz. Blick ins Ausland. 131 Seiten. 2006. Fr. 40.–. ISBN 3-85707-89-7. Verlag SGGP, Zürich. Das neue Bundesgesetz über die eingetragene Partnerschaft (PartG), das am 5. Juni 2005 von der Schweizer Bevölkerung angenommen wurde und im 2007 umgesetzt wird, erlaubt es gleichgeschlechtlichen Paaren, ihre Partnerschaft beim Zivilstandsamt eintragen zu lassen und damit rechtlich abzusichern. Im Bereich des Sozialversicherungsrechts wird eine eingetragene Partnerschaft einer Ehe gleichgestellt (Art. 13a Abs. 1 ATSG). In den einzelnen Sozialversicherungszweigen wird die eingetragene

Partnerschaft somit wie die Ehe behandelt, d.h. es kommt das jeweilige Einzelgesetz zur Anwendung. Die eingetragenen PartnerInnen können somit grundsätzlich als «Ehepaar», als «Ehegatte»/Familienmitglied, als Hinterlassene, und/oder als eigene Person entsprechende Leistungen des jeweiligen Sozialversicherungszweiges geltend machen. Aus gesellschaftlicher Sicht findet durch das PartG damit erstmals der Einbezug einer gesellschaftlichen Minderheit in das bestehende Regelwerk des schweizerischen 3-Säulen-Prinzips statt. Für diesen neuen Personenkreis ergeben sich durch das PartG damit neue Rechte und Pflichten.

Barbara Kupfer Bucher: **Das nichtstreitige Verwaltungsverfahren nach dem ATSG und seine Auswirkungen auf das AVIG**. Unter besonderer Berücksichtigung des Einspracheverfahrens. 345 Seiten. 2006. Fr. 53.–. ISBN 3-8334-4876-8. Books on Demand GmbH, Norderstedt. Die Gesetzgebung war im schweizerischen Sozialversicherungsrecht bis zum Inkrafttreten des ATSG (Bundesgesetz über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) und der ATSV (Verordnung über den Allgemeinen Teil des Sozialversicherungsrechts) am 1. Januar 2003 wenig koordiniert. Einer der Schwerpunkte des ATSG ist die Vereinheitlichung der Verfahrensabläufe in allen Bereichen des Sozialversicherungsrechts. Die vorliegende Arbeit beschäftigt sich insbesondere mit dem im ATSG vereinheitlichten Verwaltungsverfahren. Den Kern bilden dabei das nichtstreitige Verfahren des ATSG und seine Auswirkungen auf das Bundesgesetz über die Arbeitslosenversicherung und Insolvenzenschädigung (AVIG). Das Ziel der vorliegenden Dissertation ist die Kommentierung der verwaltungsverfahrenrechtlichen Auswirkungen des ATSG (Art. 34 bis und mit Art. 55 ATSG) auf das Verfahren gemäss AVIG. Dabei werden auch die Folgen für die Praxis unter-

sucht. Als Beispiel einer Durchführungsstelle der ALV wird dabei die kantonale Amtsstelle ALV (KAST) genommen, und die verwaltungsrechtlichen Auswirkungen des ATSG werden zum Teil im Zusammenhang mit den Aufgaben dieser Amtsstelle untersucht. Besondere Berücksichtigung hat das Einspracheverfahren gefunden, welches insbesondere für die Arbeitslosenversicherung neu ist.

### Altersfragen

Margret Bürgisser: **Noch voll dabei**. Wie Menschen im Alter aktiv bleiben. Die Sozialforscherin Margret Bürgisser räumt auf mit Vorurteilen über altersbedingten Abbau und Rückzug. Nach der Pensionierung sind Frauen noch rund 20 Lebensjahre vergönnt, Männern etwas weniger. Das ist eine Menge Zeit, die viele Entwicklungsmöglichkeiten bietet. 18 Männer und Frauen im Alter zwischen 70 und 89 Jahren haben der Autorin erzählt, warum sie sich immer noch aktiv engagieren. Einige sind nach wie vor beruflich tätig. Andere haben ein Hobby zum Lebensinhalt gemacht. Wieder andere engagieren sich gemeinnützig. Und alle bestätigen: Eine Aktivität im Alter setzt Kräfte frei und erhält länger jung.

### Links

Der «Ratgeber Sozialversicherung – Ein praktischer Führer für KMU» wurde auf den 1. Januar 2007 neu aktualisiert. Der «Ratgeber Sozialversicherung» bietet kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) neben einem umfassenden Überblick über die einzelnen Versicherungen nützliche Hilfe im Umgang mit Sozialversicherungen und praxisnahe Wege zur Problemlösung im Einzelfall (u.a. mit Musterbriefen sowie Adress- und Rechtsmittelverzeichnis im Serviceteil).

Der KMU-Ratgeber ist nur elektronisch verfügbar, unter der Adresse: [www.bsv.admin.ch](http://www.bsv.admin.ch), Rubrik «Praxis».

## Neue Publikationen zur Sozialversicherung

	<b>Bezugsquelle Bestellnummer Sprachen, Preis</b>
Merkblatt «Splitting bei Scheidung», Stand 1. Januar 2007	1.02/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Betreuungsgutschriften», Stand 1. Januar 2007	1.03/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Erläuterungen zur Kontenübersicht», Stand 1. Januar 2007	1.05/d/f/i <sup>1</sup>
Merkblatt «Erläuterungen zum Auszug aus dem Individuellen Konto (IK)», Stand 1. Januar 2007	1.04/d/f/i <sup>1</sup>
Merkblatt «Änderungen auf den 1. Januar 2007 bei Beiträgen und Leistungen», Stand 1. Januar 2007	1.2007/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Lohnbeiträge an die AHV, die IV und die EO», Stand 1. Januar 2007	2.01/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Beiträge der Selbständigerwerbenden an die AHV, die IV und die EO», Stand 1. Januar 2007	2.02/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Hausdienstarbeit», Stand 1. Januar 2007/d	2.06/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Beiträge der Studierenden an die AHV, die IV und an die EO», Stand 1. Januar 2007	2.10/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Hinterlassenenrenten der AHV», Stand 1. Januar 2007	3.03/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Flexibles Rentenalter», Stand 1. Januar 2007	3.04/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Rentenvorausberechnung», Stand 1. Januar 2007	3.06/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Ergänzungsleistungen zur AHV und IV», Stand 1. Januar 2007	5.01/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Ihr Recht auf Ergänzungsleistungen zur AHV und IV», Stand 1. Januar 2007	5.02/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Arbeitnehmende im Ausland und ihre Angehörigen», Stand 1. Januar 2007	10.01/d <sup>1</sup>
Merkblatt «Freiwillige Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung», Stand 1. Januar 2007	10.02/d/f/i/e/esp <sup>1</sup>
«Arbeitslosigkeit», ein Leitfaden für Versicherte. 3. AVIG-Revision Ausgabe 2007.	716.200/d <sup>2</sup>
«Berufliche Vorsorge für arbeitslose Personen», ein Leitfaden für Versicherte, Ausgabe 2007	716.201/d <sup>2</sup>
Ergänzungsblatt zum Info-Service «Kurzarbeitsentschädigung» und «Schlechtwetter- entschädigung», Stand 1. Januar 2007	716.400/d und 716.600/d <sup>2</sup>

<sup>1</sup> Die Merkblätter können bei den Ausgleichskassen und deren Zweigstellen sowie den IV-Stellen bezogen werden; sie sind ebenfalls auf Internet [www.ahv-iv.info](http://www.ahv-iv.info) verfügbar.

<sup>2</sup> Die Broschüren, Faltblätter und Ergänzungsblätter sind beim Staatssekretariat für Wirtschaft, seco, Effingerstr. 31, 3003 Bern, erhältlich. Sie sind auch auf Internet aufgeladen: [www.treffpunkt-arbeit.ch](http://www.treffpunkt-arbeit.ch)

## «Soziale Sicherheit» (CHSS)

erscheint seit 1993 sechsmal jährlich. Jede Ausgabe ist einem Schwerpunktthema gewidmet.  
Die Themen seit dem Jahr 2004:

Nr. 1/05 Kein Schwerpunkt  
Nr. 2/05 Eingetragene Partnerschaft – Beziehung rechtlich absichern  
Nr. 3/05 Modernisierungen in der AHV-Durchführung  
Nr. 4/05 Soziale Gerechtigkeit – Ethik und Praxis  
Nr. 5/05 Neuordnung der Pflegefinanzierung  
Nr. 6/05 Ältere ArbeitnehmerInnen auf dem Arbeitsmarkt

Nr. 1/06 Berufliche Vorsorge – quo vadis?  
Nr. 2/06 11.AHV-Revision zum Zweiten  
Nr. 3/06 Anstossfinanzierung – familienexterne Kinderbetreuung  
Nr. 4/06 10 Jahre KVG  
Nr. 5/06 Wenn Behörden ins Familienleben eingreifen  
Nr. 6/06 Das Pflegekinderwesen in der Schweiz

Nr. 1/07 Soziale Sicherheit und Arbeitsmarkt

Die Schwerpunkte sowie weitere Rubriken sind seit Heft 3/1999 im Internet unter [www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm](http://www.bsv.admin.ch/publikat/uebers/d/index.htm) zugänglich. Sämtliche Hefte sind heute noch erhältlich (die vergriffene Nummer 1/93 als Fotokopie). Normalpreis des Einzelhefts Fr. 9.–. Sonderpreis für Hefte 1993 bis 2002 Fr. 5.–. Preis des Jahresabonnements Fr. 53.– (inkl. MWST).

Bestellung von Einzelnummern:

**Bundesamt für Sozialversicherungen, CHSS, 3003 Bern, Telefax 031 322 78 41, E-Mail: [info@bsv.admin.ch](mailto:info@bsv.admin.ch)**

## Impressum

<b>Herausgeber</b>	Bundesamt für Sozialversicherungen	<b>Übersetzungen</b>	in Zusammenarbeit mit dem Sprachdienst des BSV
<b>Redaktion</b>	Rosmarie Marolf E-Mail: <a href="mailto:rosmarie.marolf@bsv.admin.ch">rosmarie.marolf@bsv.admin.ch</a> Telefon 031 322 91 43 Sabrina Gasser, Administration E-Mail: <a href="mailto:sabrina.gasser@bsv.admin.ch">sabrina.gasser@bsv.admin.ch</a> Telefon 031 325 93 13 Die Meinung BSV-externer AutorInnen muss nicht mit derjenigen der Redaktion bzw. des Amtes übereinstimmen.	<b>Copyright</b>	Nachdruck von Beiträgen mit Zustimmung der Redaktion erwünscht
<b>Redaktionskommission</b>	Adelaide Bigovic-Balzardi, Susanna Bühler, Stefan Müller, Andrea Nagel	<b>Auflage</b>	Deutsche Ausgabe 6000 Französische Ausgabe 2000
<b>Abonnemente</b>	BBL 3003 Bern Telefax 031 325 50 58 E-Mail: <a href="mailto:verkauf.zivil@bbl.admin.ch">verkauf.zivil@bbl.admin.ch</a>	<b>Abonnementspreise</b>	Jahresabonnement (6 Ausgaben): Inland Fr. 53.– inkl. MWST, Ausland Fr. 58.–, Einzelheft Fr. 9.–
		<b>Vertrieb</b>	BBL/Vertrieb Publikationen, 3003 Bern
		<b>Satz, Gestaltung und Druck</b>	Cavelti AG, Druck und Media Wilerstrasse 73, 9201 Gossau SG
			ISSN 1420-2670 318.998.1/07d