

Geschäftsstelle

Entfelderstrasse 11
5001 Aarau
Telefon 062 837 18 18
Telefax 062 837 18 19
E-Mail: info@aihk.ch
www.aihk.ch



Aargauische Industrie- und
Handelskammer

wirksam unternehmen

M I T T E I L U N G E N

Ja zu Harmonisierung, aber Vorbehalte zum Kleeblatt

von Peter Lüscher, Vorsitzender der Geschäftsleitung der AIHK, Aarau



Die Wirtschaft ist auf eine Volksschule angewiesen, deren Absolventinnen und Absolventen für den Einstieg in die Arbeitswelt bestens gerüstet sind. Die AIHK unterstützt die im Rahmen der gesamtschweizerischen Harmonisierung notwendigen Anpassungen der aargauischen Schule. Das neue Modell darf aber keine Insellösung sein. Vor einem Beschluss über das ganze Bildungskleeblatt müssen offene Fragen, Kosten und Finanzierung geklärt werden.

BILDUNGSREFORM
AARGAU

Das Departement Bildung, Kultur und Sport (BKS) gab im Dezember 2006 den Entwurf für den Planungsbericht Bildungskleeblatt in die Vernehmlassung. Die AIHK nahm aus Sicht der Wirtschaft zu den BKS-Vorschlägen wie nachstehend zusammengefasst Stellung.

Ausgangslage zeigt Handlungsbedarf

Die im Bericht dargestellte Ausgangslage bietet eine gute Auslegeordnung. Daraus ergibt sich Handlungsbedarf. Der (Struktur-)Wandel unserer Wirtschaft stellt immer höhere Anforderungen an die Mitarbeitenden. Die Bedeutung einer möglichst guten Ausbildung nimmt zu. Eine Bildungsreform muss deshalb die «Output-Qualität» verbessern. Diese lässt sich aber nicht einfach aus der Höhe der Maturitätsquote ableiten. Eine gute Grundlage für die Berufsbildung ist ebenso wichtig, weil die Mehrheit der Volksschulabsolventen in eine Berufslehre eintritt. Die Volksschule muss dazu beitragen, dass genügend qualifizierte Jugendliche für anspruchsvolle Berufslehren rekrutiert werden können. Die Schule muss allen Schülerinnen und Schülern für den allgemein- und den berufsbildenden Weg Wissen vermitteln sowie Freude am Lernen und Leistungsbereitschaft fördern. Dank der Reform sollen auch Leistungsschwächere bessere Einstiegschancen in den Arbeitsmarkt erhalten.

Eine schweizweit harmonisierte Volksschule bringt verbesserte Rahmenbedingungen für die Mobilität der Arbeitnehmenden. Dafür ist insbesondere eine inhaltliche und nicht bloss eine strukturelle Harmonisierung notwendig. Zu diesem aus unserer Sicht zentralen Punkt beinhaltet der Vernehmlassungsbericht leider zu wenig konkrete Aussagen. Sind die Rahmenbedingungen durch die EDK bereits so weit geklärt, dass erkennbar ist, in welche Richtung der Harmonisierungszug fährt? Ist das «Aargauer Modell» mit jenen der anderen Kantone kompatibel? Welche Elemente der vorgeschlagenen Reform sind zwingend notwendig, welche bloss wünschbar?

Welchen Nutzen bringt die Reform?

Mit den Zielsetzungen des Kleeblatts sind wir nur teilweise einverstanden. Wir unterstützen eine leistungsorientierte Volksschule. Diese Ausrichtung ist für die Wirtschaft von entscheidender Bedeutung.

IN DIESER NUMMER

Ja zu Harmonisierung, aber Vorbehalte zum Kleeblatt	29
«Case Management» in der Invalidenversicherung	32
Liberales Arbeitsrecht unter Dauerbeschuss	34

Für die Leistungsmessung und Qualitätskontrolle sind kantonsweit einheitliche, gleichzeitig stattfindende Prüfungen am Ende der 4., 8. und 10. Klasse einzuführen. Gegen eine sich aus der Leistungssteigerung der Volksschulabsolventen ergebende Erhöhung der Maturitätsquote ist nichts einzuwenden. Die Festlegung eines Zielwertes (je 20 % gymnasiale und Berufsmaturität) ist aber für uns kein geeignetes Steuerungsmittel. Die Volkswirtschaft profitiert nicht in erster Linie von möglichst vielen Maturanden, sondern von einer genügenden Zahl hoch qualifizierter und motivierter Studienabgänger von Hoch- und Fachhochschulen. Keinesfalls darf eine Erhöhung der Maturitätsquote durch eine Niveausenkung oder zu Lasten der Berufsbildung erfolgen.

Wir vermissen im Bericht klare Ausführungen darüber, welcher Nutzen mit dem Reformpaket angestrebt wird bzw. daraus resultieren soll. Vorhaben dieser Grösse verlangen zwingend eine kritische Beurteilung des Verhältnisses von Kosten und Nutzen.

Integrativer Unterricht als Ausnahme

Künftig soll in der ganzen Volksschule ausschliesslich integrativ ausgebildet werden (ISF). Damit sind wir nicht einverstanden. Der Grosse Rat hat solche Vorhaben mehrfach abgelehnt. ISF kann in bestimmten Situationen durchaus zweckmässig sein. Als flächendeckendes Prinzip ist es das aus unserer Sicht aber nicht, eine Verbesserung der «Output-Qualität» ist nicht belegt. Es ist für uns nicht schlüssig, wieso in der Vorlage davon ausgegangen wird, der eine Rand des Leistungsspektrums (Kleinklasse) sei problemlos in Regelklassen integrierbar, für den anderen Rand brauche es dagegen ein Elitelymnasium. Wir sind davon überzeugt, dass die vorgesehene Integrationslösung zu einem Absinken des Leistungsniveaus in den Regelklassen und/oder zu unverhältnismässigen Kostensteigerungen führen wird. Wir erachten Kleinklassen nach wie vor als sinnvolle Fördermittel und plädieren deshalb für deren Beibehaltung in der Mittel- und Oberstufe. Das Gleiche gilt für Berufswahlklassen. Ihre Aufträge sind zu überprüfen und nötigenfalls neu zu definieren.

Viele Schulprobleme hängen nach unserer Beobachtung mit mangelnden Deutschkenntnissen zusammen. Wir sind deshalb der Auffassung, ein Übertritt in die Mittelstufe dürfe ebenso wie ein späterer Eintritt in eine Regelklasse erst erfolgen, wenn die vorhandenen Sprachkenntnisse für den Unterricht ausreichen. Für den Erwerb dieser Kompetenz sind

die notwendigen Gefässe und nötigenfalls Prüfungen vorzusehen.

Für die Schaffung einer Eingangsstufe

Wir begrüssen grundsätzlich die Schaffung einer Eingangsstufe, um dem unterschiedlichen Entwicklungsstand der Kinder in angemessener Art und Weise Rechnung tragen zu können. Für eine Wahl zwischen Grund- und Basisstufe fehlen uns aber die Resultate der entsprechenden Schulversuche. Was bringen Schulversuche, wenn deren Resultate für Entscheide nicht abgewartet werden?

Harmonisierung als Hauptzielsetzung

Wir sind an einer gesamtschweizerischen – strukturellen und inhaltlichen – Harmonisierung der Volksschule interessiert. Mit Blick auf die internationale Mobilität von Arbeitskräften wäre eigentlich sogar eine europäische Orientierung angezeigt (z.B. International Baccalaureat). Daran haben sich die aargauischen Pläne zu messen. Eine gute Schule ist zweifellos ein Standortfaktor, ein mit den anderen Kantonen nicht kompatibles Strukturmodell dagegen ein mindestens ebenso gewichtiger Nachteil. Die Entwicklung eines eigenen Modells ohne Blick auf die anderen Kantone ist deshalb nicht angezeigt.

Von den vorgeschlagenen Strukturmodellen vermag uns keines in allen Teilen zu überzeugen. Das vom Regierungsrat bevorzugte Modell dürfte am ehesten jenem der Mehrheit der anderen Kantone entsprechen. Offenbar bildet die FHNW Lehrkräfte dafür aus. Das vom Aargauischen Lehrerinnen- und Lehrer-Verband präsentierte Gegenmodell könnte allenfalls in der Nordwestschweiz mehrheitsfähig sein. Wir unterstützen im Sinne einer vorläufigen Beurteilung eine Weiterbearbeitung einer dieser beiden Lösungen. Als Entscheidungsgrundlage ist die Kompatibilität der beiden Modelle mit jenen der anderen Kantone darzustellen.

Eine weitere Konzentration der Oberstufenstandorte bringt zweifellos gewisse Vorteile mit sich. Daneben darf aber nicht aus den Augen verloren werden, dass grössere Schulen auch zu grösseren Problemen mit schwierigen Schülern führen können. Diesem Aspekt muss bei der Planung und den entstehenden Kosten ebenfalls Rechnung getragen werden.

Mit dem vorgesehenen Überspringen von Klassen im Rahmen der Volksschule ermöglichen beide Modelle

besonders begabten Schülerinnen und Schülern, früher zur Maturität zu gelangen als heute. Der frühere Berufseintritt von Studierenden wird so mindestens individuell ermöglicht. Die Idee eines Elitelymnasiums ist prüfungswert. Die sich daraus ergebenden Fragen sind aber noch nicht genügend geklärt. Welche Vor- und Nachteile bringt die frühe Trennung von Hochbegabten vom Rest der Oberstufenschüler/innen? Ist eine Beschränkung auf 3 % eines Jahrgangs zweckmässig? Ist eine Selektion mit vertretbarem Aufwand machbar? Welche zusätzlichen Kosten entstehen insgesamt? Eine abschliessende Beurteilung des Elitelymnasiums ist für uns erst nach Klärung dieser Fragen möglich.

Für bedarfsgerechte Tagesstrukturen

Wir unterstützen die Schaffung bedarfsgerechter Tagesstrukturen als Mittel zur Förderung der besseren Vereinbarkeit von Beruf und Familie. Die flächendeckende Einführung von Blockzeiten soll dabei als erster Schritt so rasch als möglich, der Weiterausbau mit Mittagstisch und Betreuung vor bzw. nach der Schule dagegen den lokalen Bedürfnissen entsprechend erfolgen.

Die Finanzierung soll in erster Linie durch Elternbeiträge, in zweiter Linie durch die Gemeinden erfolgen. Kantonsbeiträge sind nur angebracht, wenn er den Gemeinden Vorgaben für die konkrete Ausgestaltung der Angebote macht.

Gegen vorgeschlagenen Sozialindex

Eine neue Form der Ressourcensteuerung durch Zuteilung der Lektionen für den Unterricht an die Träger der Volksschule auf Basis von Pauschalen pro Schülerin bzw. Schüler ist zu begrüssen. Wir unterstützen im Grundsatz die je nach lokaler Situation unterschiedliche Ressourcenzuteilung an die einzelnen Schulen. Ein transparentes Verteilungssystem ist anzustreben. Gegen den damit verbundenen Sozialindex haben wir aber wesentliche Vorbehalte. Ein hoher Sozialindex kann durchaus auch negative Auswirkungen auf die Attraktivität einer Gemeinde haben. Die vorgesehenen Indikatoren für die Zuteilung zusätzlicher Pensen vermögen uns nicht zu überzeugen. Massgebend muss z.B. der Anteil fremdsprachiger Kinder sein und nicht die Ausländerquote. Der für die Verteilung massgebende Index ist zu überarbeiten. Die vorgeschlagene Bandbreite des Systems (Zuteilung von 100 – 140 % der errechneten Pensen) ist zu gross und auf 100 – 120 % zu reduzieren.

Ist die Reform finanzierbar?

Wir sind uns bewusst, dass eine Verbesserung der Ausbildungsqualität nicht zum Null-Tarif zu haben ist. Mehr Geld führt jedoch nicht zwangsläufig zu einer besseren Bildung. Es ist deshalb wichtig, Kosten und Nutzen einer Bildungsreform sorgfältig gegeneinander abzuwägen.

Wir stellen fest, dass in Bericht und Anhang gewisse (Mehr-)Kosten quantifiziert sind, andere dagegen nicht. Die aus einer inhaltlichen Harmonisierung resultierende finanzielle Entlastung bei der Lehrerbildung und den Lehrmitteln wird nicht quantifiziert. Bei der Berechnung der entstehenden Mehrkosten sind alle Mehr- und Minderaufwendungen zu berücksichtigen. Reformen bringen nur etwas, wenn die dafür notwendigen Mittel auch vorhanden sind. Dafür muss man die Mehrkosten der vorgeschlagenen Massnahmen kennen.

Aus den im Anhang zum Bericht enthaltenen Zahlen lässt sich eine Kostensteigerung (pro Schüler bzw. Schülerin und Jahr gerechnet) von mindestens 40 % – je nach gewählten Varianten – errechnen. Für uns stellt sich die Frage, ob der zu erwartende Nutzen diesen Mehraufwand rechtfertigt. Diese Beurteilung kann erst nach Vorliegen ergänzter Unterlagen beantwortet werden. Weiter ist zu prüfen, ob und wie die Mehraufwendungen im Rahmen des Staatshaushalts finanziert werden können. Dazu erwarten wir im bereinigten Planungsbericht klare Aussagen.

Gesamtbeurteilung noch offen

Wir begrüssen eine interkantonale Harmonisierung, die Schaffung einer Eingangsstufe und – mit Vorbehalten – das bedarfsgerechte Angebot von Tagesstrukturen sowie eine den örtlichen Verhältnissen angepasste Ressourcensteuerung. Flächendeckenden integrativen Unterricht lehnen wir ab. Für die ganze Reform muss ein angemessenes Controlling vorgesehen werden. Die Überführung von der heutigen in die neue Struktur ist nochmals zu überprüfen.

Dem Gesamtpaket Bildungskleeblatt können wir erst zustimmen, wenn im bereinigten Planungsbericht die offenen inhaltlichen Fragen geklärt, die Folgekosten vollumfänglich aufgezeigt, plausibilisiert sind und deren Finanzierbarkeit belegt ist. Wir behalten uns eine abschliessende Beurteilung des Bildungskleeblatts nach Vorliegen des definitiven Planungsberichts ausdrücklich vor.

«Case Management» in der Invalidenversicherung

von Doris Wobmann, lic. iur., Rechtsanwältin, juristische Mitarbeiterin der AIHK, Aarau

5. IV-REVISION



Die bevorstehende Volksabstimmung zur 5. IV-Revision reisst unnötige Gräben in eine sonst schon von wenig Sachlichkeit geprägte Diskussion. Neben allen Statistiken, Argumenten und Polemiken pro und contra die Notwendigkeit weiterer Reformschritte in der Invalidenversicherung geraten wichtige und sinnvolle beschlossene Neuerungen etwas in Vergessenheit. Dabei geht es um gesetzlich vorgeschriebene Massnahmen für die Früherfassung arbeitsunfähiger Arbeitnehmenden mit dem Ziel der (Re-)Integration in den Arbeitsprozess, die auch mit spürbaren Auswirkungen für die Arbeitgebenden verbunden sind.

Ausgangslage

Es ist bekannt, dass die in den letzten Jahren gestiegene Zahl der Rentnerinnen und Rentner die Invalidenversicherung (IV) in eine schwierige finanzielle Lage gebracht hat. Die IV als solidarische und soziale Institution hockt auf einem aktuellen Schuldenberg von ca. 9,3 Mrd. Franken, der, ohne weitere lenkende Eingriffe, jährlich um ca. 1,5 Mrd. Franken, oder mehr, anwachsen wird. Anders ausgedrückt: Die IV kostet uns täglich rund 5 Mio. Franken. Dazu kommt, dass die IV-Renten finanztechnisch aus demselben «Topf» wie die AHV bezahlt werden. Dies wiederum bedeutet, dass mit der ungebremsten weiteren Verschuldung der IV in naher Zukunft auch die Finanzierung der laufenden AHV-Renten in Frage gestellt wird.

Der Handlungsbedarf ist ausgewiesen, der Weg zum Ziel, wie so oft, jedoch sehr umstritten. Zur Entlastung dieses «Fuders» wurde die 5. IV-Revision in zwei Teilvorlagen zerlegt. Einerseits in den eigentlichen Leistungsteil gemäss dem massgebenden Bundesgesetz über die Invalidenversicherung (IVG). Dieses definiert unter anderem die Voraussetzungen für die Zuspreehung einer IV-Rente, die Massnahmen zur Früherfassung und Wiedereingliederung, die Rentenansprüche und die Aufgaben der IV-Stellen. Über diese Gesetzesrevision werden wir am 17. Juni 2007 abstimmen. Davon losgelöst wurde der Finanzierungsteil, der unter dem Namen «IV-Zusatzfinanzierung» separat behandelt wird. Dieser Teil, der zusätzliche Einnahmen für die IV vorsieht, steht momentan noch in der parlamentarischen Beratung.

Volksabstimmung vom 17. Juni 2007

Gegen die von den eidgenössischen Räten am 6. Oktober 2006 beschlossene Revision des IVG – der erwähnte Leistungsteil, die Ausgabenseite der IV –

haben zwei kleinere Behindertenorganisationen im Alleingang erfolgreich das Referendum ergriffen. Nach dem Zustandekommen sind zwischenzeitlich auch die linken Parteien auf den fahrenden Zug aufgesprungen. Über diesen Teil der 5. IV-Revision werden wir am 17. Juni 2007 abstimmen. Nachfolgend sollen die aus Sicht der Arbeitgebenden wichtigsten Neuerungen kurz dargestellt werden.

Mit dem vom Parlament verabschiedeten Massnahmenpaket soll eine Dämpfung der Zunahme der Neurenten und damit weniger Ausgaben zu Lasten der IV erwirkt werden. Neben Anpassungen am Invaliditätsbegriff, Korrekturen von negativen Anreizen, dem Verzicht auf den so genannten Karrierezuschlag, der Aufhebung der laufenden Zusatzrenten usw. stehen zwei direkt auch die Arbeitgebenden betreffende Massnahmen im Vordergrund:

- **Früherfassung von arbeitsunfähigen Personen zum Zweck der frühzeitigen Wiedereingliederung.** Damit sollen in der Arbeitsfähigkeit eingeschränkte Personen möglichst früh kontaktiert, deren Situation möglichst rasch abgeklärt und das sinnvolle weitere Vorgehen im Einzelfall definiert werden.
- **Frühintervention.** Darunter werden schnell einsetzbare Massnahmen wie Beratung, Anpassung des Arbeitsplatzes usw. verstanden, die ohne grossen Abklärungsaufwand umgesetzt werden können. Sie sollen mit dazu beitragen, dass ganz oder teilweise arbeitsunfähige Personen ihren bestehenden Arbeitsplatz behalten oder an einem neuen Arbeitsplatz eingegliedert werden können.

Case Management in der IV

Was beispielsweise in der Unfallversicherung schon länger bekannt ist, soll nun auch im Bereich der IV gesetzlich verankert werden: das Case Management. Darunter wird, vereinfacht ausgedrückt, die indivi-

duelle Betrachtung und Behandlung von Arbeitnehmenden mit gesundheitlich bedingter Arbeitsunfähigkeit verstanden mit dem Ziel, diese möglichst rasch wieder in den Arbeitsprozess einzugliedern. Die Überstellung in die IV soll nur noch als letztmögliche Massnahme in Frage kommen. Dieser (nicht neue) Grundsatz «Arbeit und Integration vor Rente» soll insbesondere auch durch das neu gesetzlich verankerte aktive Mitwirken der Arbeitgebenden umgesetzt werden.

Die Mitwirkung der Arbeitgebenden

Die Erfahrung zeigt, dass sich die Situation von erkrankten Arbeitnehmenden sehr rasch verschlechtern kann. Nach rund vier Wochen Arbeitsunfähigkeit sollte deshalb die Gefahr einer dauernden Beeinträchtigung (Chronifizierung) und damit des langsamen Ausschlusses aus dem Arbeitsprozess abgeklärt werden.

Mit den neu geschaffenen Mitteln der Früherfassung und Frühintervention werden Arbeitgebende, in Zusammenarbeit mit den IV-Stellen, nun gesetzlich direkt in die Pflicht genommen. Das Gesetz bzw. die IV-Stellen bieten entsprechende Unterstützung an, noch wichtiger sind jedoch Eigenengagement und aktives Handeln der Arbeitgebenden, im Rahmen des Zumutbaren (neu Art. 7c IVG).

Die Arbeitgebenden sollen sich künftig in der frühestmöglichen Phase an fachkompetente Personen für die Beratung und Abklärung bei einem/r arbeitsunfähigen Mitarbeitenden wenden können. Die Früherfassung besteht in der Meldung des/der erkrankten Mitarbeitenden bei der zuständigen IV-Stelle, die anschliessend den direkten Kontakt mit der betroffenen Person aufnimmt. Dabei geht es im ersten und wichtigsten Schritt um die Klärung der Frage, ob und welche Alternativen bestehen, die anstelle der drohenden Verrentung die Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess zum Ziel haben.

Hilfreich zur Bewältigung dieser oft schwierigen menschlichen Situationen am Arbeitsplatz ist sicherlich ein konsequentes Absenzenmanagement. Damit sollten mögliche «Problemfälle» frühzeitig erkannt und entsprechende Massnahmen ergriffen werden können. In vielen grösseren Betrieben ist das Absenzenmanagement bereits erfolgreich im Einsatz.

Mit Hilfe der Massnahmen der Frühintervention soll der bisherige Arbeitsplatz erhalten bleiben oder die betroffenen arbeitsunfähigen Arbeitnehmenden sollen an einem neuen Arbeitsplatz inner- oder aus-

serhalb des bisherigen Betriebes eingegliedert werden (neu Art. 7d IVG). Die IV-Stelle kann dazu verschiedene Massnahmen, auch verbindlich «zu Lasten» der Arbeitgebenden, anordnen: Anpassung des Arbeitsplatzes, Ausbildungskurse, Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, weitere Beschäftigungsmassnahmen. Nach der Früherfassung wird in Zusammenarbeit mit der IV-Stelle ein Eingliederungsplan mit allen notwendigen Zwischenschritten und Massnahmen erarbeitet. Mit diesem Plan soll auch die betroffene Person in die Pflicht genommen werden, indem mittels Zielvereinbarungen Abmachungen über zu erreichende Ziele getroffen werden.

Zur Bewältigung der verstärkt auftretenden Arbeitsunfähigkeiten infolge psychischer Krankheiten wurde die so genannte sozialberufliche Rehabilitation als neues Instrument der Frühintervention geschaffen. Damit sollen psychisch erkrankte Arbeitnehmende adäquat begleitet werden.

Zur Abfederung der zu Lasten der Arbeitgebenden anfallenden Kosten kann die IV entsprechende Beiträge ausrichten.

Vorläufiges Fazit

Die Massnahmen der Früherkennung und Frühintervention erfordern ein hohes Mass an Mitarbeitsbereitschaft auf Seiten der Arbeitgebenden und werden sich in der Praxis erst noch bewähren müssen. Dennoch erachten wir diese 5. IV-Revision im Moment als ein rasch und effizient umsetzbares Paket zur Verbesserung der Wiedereingliederungsmassnahmen einerseits, aber andererseits auch klar zur Kostendämmung und Abbremsung der Neuverschuldung der IV. Nicht zuletzt sollen dadurch aber auch positive Effekte für die Unternehmen selbst resultieren, sei es durch Erhaltung von Arbeitsplätzen oder insbesondere auch durch die Schaffung eines positiven Images.

Ausblick: IV-Zusatzfinanzierung

Schon die wenigen, eingangs erwähnten nackten Zahlen sind erschreckend. Trotz bereits spürbarer positiver Wirkungen der 4. IV-Revision (Stagnation bei der Zahl der Neurenten) droht, ohne schnell wirkende weitere Massnahmen, ein Kollabieren des heutigen AHV/IV-Systems. Die trübe Aussicht, den nächsten Generationen mehrere schwer verschuldete Sozialversicherungen mit entsprechenden wachstumshemmenden Schuldzinsenlasten zu hinterlassen, schreit ja geradezu nach entsprechenden Korrektu-

ren. Die nun beschlossene ausgabenseitig wirksame 5. IV-Revision im Leistungsbereich allein genügt aber nicht, um die marode Versicherung zu sanieren bzw. diese auch für künftige Generationen auf finanziell tragbare Grundlagen zu stellen. Weitere Spar- und Entlastungsmassnahmen im Leistungsbereich schei-

nen zurzeit aber weder sozial vertretbar noch politisch realisierbar. Daher werden wohl weitere einnahmenseitige Massnahmen im Rahmen der IV-Zusatzfinanzierung unausweichlich, soll die Schuldenlast der IV tatsächlich ernsthaft abgetragen und damit auch die künftige Sicherung der AHV erreicht werden.

Liberales Arbeitsrecht unter Dauerbeschuss

von Reto Barbarits, lic. iur., juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau

KÜNDIGUNGS-
SCHUTZ



In der Frühlingssession der eidgenössischen Räte sind von linker Seite einige Vorstösse eingereicht worden, die auf eine Änderung des Arbeitsrechts zielen. Im Fadenkreuz steht vor allem das liberale Kündigungsrecht. Auffallend ist, dass die vorgebrachten Argumente für eine Verschärfung des Kündigungsschutzes kaum mit einem nachhaltigen Wirtschaftswachstum und dem Erhalt der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz in Einklang zu bringen sind.

Angriffe durch die Hintertür

Noch vor fünf Jahren waren die Rufe nach einem Ausbau des Arbeitnehmerschutzes, welcher vor allem durch den Ausbau des Kündigungsschutzes erfolgen sollte, deutlich lauter als heute. Die auf Hochtouren laufende Wirtschaft und eine rekordtiefe Arbeitslosigkeit sind zurzeit schlechte Voraussetzungen für offene Forderungen nach einem Ausbau des Kündigungsschutzes. Wer nun aber glaubt, diese, allen voran von den Gewerkschaften postulierten Forderungen seien damit vom Tisch, der täuscht sich.

Ein Blick auf die parlamentarischen Vorstösse in der diesjährigen Frühlingssession zeigt, wie die geänderte Taktik aussieht. Anstatt offen für Revisionen des Arbeitsrechts zu plädieren, welche im Moment aufgrund des fehlenden wirtschaftlichen Drucks wohl kaum eine Mehrheit fänden, versucht man über Unterthemen eine Schwächung des liberalen Arbeitsrechts herbeizuführen. Allen voran fordert die SP im Rahmen des Gleichstellungsgesetzes einen verbesserten Kündigungsschutz (Motion Hubmann). Sogar die von linker Seite normalerweise gegeisselten gesellschaftlichen Entwicklungen in den USA müssen als dankbare Grundlage für den Ausbau des Kündigungsschutzes herhalten: Die Forderung eines verstärkten Kündigungsschutzes für so genannte «Whistleblower», welche in den USA – dort jedoch

unter anderen Vorzeichen – ihren Anfang nahm, steht nun auch in der Schweiz zur Debatte (Motion Gysin).

Reformen, die keine sind

Die angestrebten Revisionen des Arbeitsrechts und insbesondere der Ausbau des Kündigungsschutzes werden von linker Seite stets unter dem Titel «Reform» oder «Weiterentwicklung» des Arbeitsrechts gefordert. Reformen und Weiterentwicklungen sollten immer eine Anpassung an sich ändernde oder bereits veränderte Rahmenbedingungen darstellen. Für das Arbeitsrecht massgebende Rahmenbedingungen sind die ökonomischen und sozialen Entwicklungen, welche einer stetigen Dynamik unterworfen sind. Untersucht man die Auswirkungen dieser zumeist globalen Entwicklungen, so stellt man jedoch schnell fest, dass der geforderte Ausbau des Kündigungsschutzes das falsche Mittel ist, diesen Herausforderungen zu begegnen.

Veränderte Ausgangslage

Im Geist des traditionellen Zwecks des Arbeitsrechts – die sozialen Ungleichheiten im Arbeitsverhältnis auszugleichen – basiert die arbeitsrechtliche Gesetzgebung grundsätzlich auf folgenden Annahmen: Es

herrscht unbefristete Vollzeitbeschäftigung, die Arbeitsverhältnisse sind vertraglich geregelt und dem Arbeitnehmenden steht ein einziger Arbeitgeber gegenüber. Vor allem die Gesetze zum Gesundheitsschutz (z.B. Arbeitsgesetz) gehen zudem heute noch von einer primär körperlichen Tätigkeit im industriellen Sektor aus. Diese Grundannahmen sind jedoch im Wandel.

Rascher technischer Fortschritt, der durch die Globalisierung verschärfte Wettbewerb, sich wandelnde Bedürfnisse der Konsumenten und ein rasantes Anwachsen des Dienstleistungssektors verlangen heute mehr und mehr eine grössere Flexibilisierung der Arbeit.

Dass sich das Bild der Arbeitswelt wandelt, muss auch die Politik berücksichtigen. Doch gerade von gewerkschaftlicher Seite wird dieser Wandel in einer dogmatisch verbohrteten Sicht der Dinge mehrheitlich ignoriert. So wird heute noch das Bild des Arbeiters gezeichnet, der als «Knecht des Kapitals» von morgens früh bis abends spät schwere, monotone Arbeiten in schummrigen Werkhallen verrichtet und den es vor rücksichtslosen Unternehmern zu schützen gilt. Dies zeigt auch die antiquierte «Klassenkampf-Rhetorik» einiger Gewerkschaften anlässlich von, in jüngster Zeit wieder vermehrt vorkommender, Streikaktionen.

Die Realität sieht heute jedoch anders aus. In der Schweiz werden 78 % des BIP im Dienstleistungssektor erwirtschaftet. 80 % der neu geschaffenen Arbeitsplätze entstehen ebenfalls im Dienstleistungssektor. Im industriellen Sektor sind mit der zunehmenden Ausrichtung auf Hightech und qualitativ hoch stehende Nischenprodukte anforderungsreiche Arbeitsplätze geschaffen worden. Der Trend zur Flexibilisierung der Produktion und der damit verbundenen Arbeit ist im zweiten Sektor noch grösser als im Dienstleistungssektor. Zudem nützen immer mehr Arbeitnehmende wirtschaftlich gute Zeiten für einen Stellenwechsel, der dank dem liberalen Kündigungsrecht leicht vollzogen werden kann.

Falscher Ansatz

Neben den wirtschaftlichen zwingen uns aber auch soziale Entwicklungen zu einer zunehmenden Flexibilisierung der Arbeit. Erwähnt seien hier die demographische Entwicklung¹, Jugendarbeitslosigkeit sowie die Benachteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt.

Dass ein Ausbau des Kündigungsschutzes der Lösung dieser Probleme entgegensteht, zeigen Studien der

OECD² und der EU³ deutlich. Als erwiesen gilt heute, dass ein starker Kündigungsschutz zu einer Segmentierung des Arbeitsmarktes und einer Verringerung der Arbeitsmarktdynamik führt. Praktisch zeigt sich dies am Umstand, dass Unternehmen in Ländern mit starkem Kündigungsschutz auch in konjunkturell guten Zeiten zögern, Arbeitnehmende fest anzustellen, da die zukünftigen Kosten eines möglichen Abbaus der Arbeitsplätze in konjunkturell schlechten Zeiten viel zu hoch sind. Sichtbar wird dieser Effekt bei einem Vergleich der Arbeitslosenquoten der Schweiz und Deutschland: Während die Schweiz über eine Arbeitslosenquote von 3,2 % (Stand März 2007) verfügte, war die Arbeitslosenquote in Deutschland, welches über einen starken Kündigungsschutz verfügt, trotz vergleichbarem Wachstum des BIP bei 10,1 % (Stand Februar 2007).

Der fehlende Anreiz zur Schaffung neuer Arbeitsplätze führt dazu, dass die Schwelle für den Berufseinstieg für Neu- und Wiedereinsteiger immer höher wird. Unter diesem Mechanismus leiden vor allem Jugendliche (Neueinsteiger), Frauen (Wiedereinsteigerinnen) und Arbeitslose. Aufgrund mangelnder Flexibilität des Arbeitsrechts weichen Unternehmen in Ländern mit starkem Kündigungsschutz zunehmend auch auf alternative Formen der Beschäftigung aus. So sehen sich Jugendliche mangels fester Lehrstelle oft gezwungen, immer wieder befristete Praktika zu absolvieren, was den Einstieg in die Arbeitswelt stark erschwert und eine dauerhafte soziale Absicherung verhindert. Dieses Phänomen lässt sich auch bei Hochschulabgängern in Deutschland beobachten. Ein weiterer Effekt ist die Zunahme von Temporärarbeit, welche auch in der Schweiz wegen ihrer Anfälligkeit auf Lohn- und Sozialdumping oft Anlass zu Diskussionen gibt⁴.

Zukünftige Herausforderungen

Es dürfte selbst den hartnäckigsten Strukturbewahmern dämmern: Die Dynamik des zunehmend globalisierten, wirtschaftlichen Wettbewerbs zwingt auch die Schweiz, stetig für optimale, sozialverträgliche wirtschaftliche Rahmenbedingungen zu sorgen. Dabei werden gewisse Anpassungen der Arbeitsmarktpolitik notwendig werden. Ein Vergleich mit anderen europäischen Staaten zeigt indes, dass diese Anpassungen nicht primär im Arbeitsrecht gemacht werden müssen. Im Gegenteil: Das liberale Schweizer Arbeitsrecht ist zurzeit immer noch ein grosser Vorteil im internationalen Wettbewerb. Dies zeigen auch Studien zur Standortqualität der Schweiz. Neben Faktoren wie politischer Stabilität und hoher Lebensqua-

lität gehört das Angebot von gut qualifizierten Arbeitskräften und die liberale Arbeitsgesetzgebung zu den wichtigsten Gründen, die in der Schweiz ansässige ausländische Firmen als Standortvorteil der Schweiz anführen⁵.

Was aufgrund des stetigen Wandels immer wichtiger wird ist ein System, das die Balance zwischen sozialer Sicherheit und flexiblem Arbeitsrecht garantiert. Dieser Ansatz – in der EU spricht man in Anlehnung an das in Dänemark mit Erfolg praktizierte Modell von «Flexicurity» – basiert, vereinfacht ausgedrückt, auf einem liberalen Kündigungsrecht auf der einen Seite und einem gut ausgebauten, auf dem Grundsatz «fordern und fördern» aufbauenden Arbeitslosen-schutz auf der andern Seite. Die Schweiz verfügt bereits heute über ein liberales Kündigungsrecht. Daher dürfte mit zunehmender Flexibilisierung der Arbeit und mit Blick auf die demographische Entwicklung eine Anpassung – und nicht ein Ausbau – der Instrumente der sozialen Sicherheit im Vordergrund stehen.

Weiterbildung als Schlüsselfaktor

Neben der Anpassung von Rahmenbedingungen muss auch garantiert werden, dass die Arbeitnehmenden im dynamischen Arbeitsmarkt mit seinen schnell wechselnden Anforderungen bestehen können. Der Anreiz zur stetigen Weiterbildung («Lebenslanges Lernen») muss daher erhöht werden. Hier sind auch die Arbeitgeber gefordert, da sie auf gut qualifizierte Arbeitskräfte angewiesen sind. Neben der noch zu steigernden Bereitschaft auf Arbeitgeberseite, in die Weiterbildung der Mitarbeitenden zu investieren, müssen auch auf staatlicher Ebene entsprechende Anreize geschaffen werden. Dabei sind nicht weitere staatliche Angebote zur Umschulung oder der von den Gewerkschaften geforderte rechtliche Anspruch gegenüber dem Arbeitgeber auf Weiterbildung erforderlich; sind diese Massnahmen doch generell mit hohen Kosten und zumeist bescheidenem Effekt verbunden.

Vielmehr kann mit günstigen Rahmenbedingungen in Unternehmen und auf staatlicher Ebene die private Initiative zur Weiterbildung gefördert werden. Auf Unternehmensebene wären zum Beispiel Weiterbildung-Sabbaticals, die institutionalisierte Bereitschaft zur Unterstützung von berufsbegleitenden Weiterbildungen und regelmässige zertifizierte Schulungen

einzuführen bzw. die diesbezüglich bestehenden Angebote auszubauen. Auf staatlicher Ebene würden verbesserte steuerliche Abzugsmöglichkeiten für Aus- und Weiterbildungskosten einen ersten Schritt in diese Richtung bedeuten. Gerade in der rohstoffarmen Schweiz muss den Investitionen in den Rohstoff «Humankapital» in Zukunft noch mehr Aufmerksamkeit geschenkt werden, denn stetige Weiterbildung ist ein Schlüsselfaktor für Jobsicherheit⁶.

Fazit

Die Globalisierung mit all ihren Vor- und Nachteilen, der rasche technische Fortschritt sowie eine Verschärfung des Wettbewerbs finden statt, ob wir es wollen oder nicht. Lösungen für die hieraus entstehenden Probleme auf dem Arbeitsmarkt dürfen nicht mehr nur nationale, sondern müssen auch europäische und vermehrt globale Entwicklungen berücksichtigen. Wer sich dem Wettbewerb nicht stellt, bleibt über kurz oder lang auf der Strecke. Wer sich dem Wettbewerb mit schlechten Rahmenbedingungen stellt, findet sich schnell auf der Verliererseite wieder. Die Schweiz verfügt heute im Bereich des Arbeitsrechts im internationalen Vergleich über gute Rahmenbedingungen. Der von linker Seite geforderte Ausbau des Kündigungsschutzes verschlechtert diese Rahmenbedingungen und würde zwangsläufig zu wirtschaftlicher Stagnation und sinkender Wettbewerbsfähigkeit führen.

Ein altes chinesisches Sprichwort lautet: «Wenn der Wind des Wandels weht, bauen die einen Schutzmauern, die anderen bauen Windmühlen.» In diesem Sinne ist künftig eine Optimierung der liberalen Rahmenbedingungen des Arbeitsmarktes statt eines weiteren Ausbaus der Kündigungsschutzmauern gefordert.

¹ Siehe «Wir altern und schrumpfen: Die demographische Entwicklung als zukünftige Herausforderung für die Politik» in AIHK-Mitteilungen Nr. 11/2006, S. 97 ff.

² Employment Protection: The Costs and Benefits of Greater Job Security, OECD, 2004

³ Employment in Europe 2006, Europäische Kommission, 2006

⁴ «Schnauze voll» vom Sozialdumping, in AZ vom 2. März 2007

⁵ «Foreign Companies in Switzerland – The forgotten Sector», Swiss American Chamber in Zusammenarbeit mit Boston Consulting Group, 2006

⁶ Siehe FN 2