

Geschäftsstelle

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



Aargauische Industrie- und
Handelskammer

MITTEILUNGEN

Für die Bilateralen – Personenfreizügigkeit Ja

von Peter Lüscher, AIHK-Geschäftsleiter, Aarau



Am 8. Februar 2009 findet eine für die aargauische Wirtschaft äusserst wichtige Abstimmung statt. Vom Entscheid über die Weiterführung des Personenfreizügigkeitsabkommens sowie dessen Ausdehnung auf die beiden neuen EU-Mitglieder Bulgarien und Rumänien hängen die übrigen bilateralen Abkommen zwischen der Schweiz und der EU ab. Für unsere stark exportorientierte Wirtschaft hätte eine Ablehnung fatale Folgen. Die AIHK sagt deshalb mit Überzeugung Ja zur Vorlage.

VOLKS-
ABSTIMMUNG VOM
8. FEBRUAR 2009

Ausgangslage

Zwischen der Schweiz und der EU existiert eine Vielzahl bilateraler Abkommen zu verschiedenen Themen. Das Abkommen über den freien Personenverkehr (Freizügigkeitsabkommen, FZA) regelt den gegenseitigen Zugang zum Arbeitsmarkt. Es ist Bestandteil der Bilateralen I, welche mit einer so genannten «Guillotine-Klausel» verknüpft sind (Art. 25 des Freizügigkeitsabkommens). Die Kündigung eines der Abkommen führt automatisch zur Aufhebung aller anderen (vgl. AIHK-Mitteilungen Nr. 11 vom November 2008, S. 75 ff.). Seit 2002 gilt der freie Personenverkehr für die «alten» 15 EU-Mitglieder. 2005 hat das Schweizer Volk dessen Ausdehnung auch auf die 10 «neuen» EU-Mitglieder gutgeheissen, für welche bis 2011 Übergangsfristen laufen. Gemäss den vertraglichen Vereinbarungen hat die Schweiz nun darüber zu befinden, ob sie das FZA weiterführen will. Andererseits braucht es für dessen Ausdehnung auf die neuen EU-Mitglieder Bulgarien und Rumänien ebenfalls eine schweizerische Zustimmung. Auch für Personen aus diesen beiden Staaten gelten Übergangsfristen bei der Einführung des freien Personenverkehrs. Weil das Referendum

gegen den zustimmenden Beschluss des Parlaments ergriffen wurde, braucht es nun (erneut) eine Volksabstimmung.

Worum geht es?

Am 13. Juni 2008 hat die Bundesversammlung den «Bundesbeschluss über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien» gutgeheissen. Der Nationalrat stimmte mit 143 : 40, der Ständerat mit 35 : 2 Stimmen zu. Der Bundesrat hatte in seiner Botschaft vom

IN DIESER NUMMER

Für die Bilateralen – Personenfreizügigkeit Ja	81
Produktivitätssteigerungen und Lohnentwicklung	84
Aktuelle Gesetzesprojekte auf Bundesebene im Bereich der sozialen Sicherheit	86

14. März 2008 die zwei Geschäfte zusammengefasst, aber zwei separate Beschlüsse vorgeschlagen. Das Parlament fügte beide Entscheide zu einem einzigen zusammen.

Die wesentlichen Bestimmungen des Bundesbeschlusses lauten wie folgt:

Art. 1

Das Abkommen vom 21. Juni 1999 zwischen der Schweizerischen Eidgenossenschaft einerseits und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten andererseits über die Freizügigkeit (Freizügigkeitsabkommen) wird unbefristet weitergeführt.

Art. 2

¹ Das Protokoll vom 27. Mai 2008 über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens vom 21. Juni 1999 auf Bulgarien und Rumänien wird genehmigt.

² Der Bundesrat wird ermächtigt, das Protokoll zu ratifizieren.

Art. 3

Die nachstehenden Bundesgesetze werden wie folgt geändert:

....

[Hier werden 12 Bundesgesetze angepasst, hauptsächlich aus dem Sozialversicherungsbereich.]

Europa = wichtigster Handelspartner

Die EU ist der mit Abstand wichtigste Handelspartner der Schweiz. Über 60 Prozent aller Ausfuhren gehen in den EU-Raum. Bei den Einfuhren sind es sogar rund 80 Prozent. Der wirtschaftliche Austausch mit der EU ist in den letzten zehn Jahren um sechs Prozent pro Jahr gewachsen. 2007 lag das Wachstum beim Warenhandel bei zwölf Prozent.

Die Warenexporte der Schweiz in die EU betragen über 127 Mrd. Franken pro Jahr. Die Importe belaufen sich auf rund 153 Mrd. Franken. Hinzu kommt der Dienstleistungshandel in Milliardenhöhe. Die EU als wichtigster Handelspartner bleibt auch in Zukunft unbestritten. Pro Tag werden Waren und Dienstleistungen im Wert von rund 1 Mrd. Franken ausgetauscht.

Bewährte bilaterale Abkommen

Die Schweiz ist in Europa fest verankert. Obwohl nicht Mitglied der EU, sind wir an zahlreichen EU-Vorhaben in Wirtschaft, Bildung, Forschung, Gesellschaft und Kultur beteiligt. Der Souverän hat sich 1992 mit der Ablehnung des Beitritts zum Europä-

ischen Wirtschaftsraum (EWR) für den bilateralen Weg entschieden. Der bilaterale Weg ermöglicht uns einen weitgehend diskriminierungsfreien Zugang zum europäischen Binnenmarkt. Gleichzeitig wahren wir unsere politische Souveränität. Die Fortführung der Bilateralen entspricht dem Willen einer überraschenden Mehrheit quer durch alle Parteien und Sozialpartner. Die Schweizerinnen und Schweizer haben diesen Weg und den Willen zur Zusammenarbeit mit der EU in mehreren Abstimmungen immer wieder und ausnahmslos bekräftigt. Zu Recht, wie die Entwicklung des Wirtschaftsstandorts Schweiz zeigt. Unser Wachstum beruht zu weiten Teilen auf der Personenfreizügigkeit und dem Handel mit der EU. Das wäre in dieser Form ohne die bilateralen Verträge nicht möglich. Die bilateralen Verträge sichern damit Arbeitsplätze und Wohlstand.

Keine neuen Hürden schaffen

Die bilateralen Verträge ermöglichen der Schweizer Wirtschaft nicht nur den Zugang zum europäischen Binnenmarkt, sondern auch stabile Rahmenbedingungen. Mit der Kündigung des Freizügigkeitsabkommens durch die Schweiz würden wegen der «Guillotine-Klausel» weitere wichtige Abkommen mit schwerwiegenden Nachteilen für Schweizer Unternehmen dahinfallen, es würden neue Hürden aufgebaut. Diese würden unserer Wirtschaft stark zu schaffen machen, wie die nachstehende Zusammenfassung zeigt.

Abbau von technischen Handelshemmnissen: Die gegenseitige Anerkennung von Industrieprodukten würde dahinfallen. Bevor Schweizer Güter in die EU exportiert werden, müssten diese wieder daraufhin geprüft werden, ob sie zum Verkauf zugelassen werden. Heute entfällt diese Prüfung, wenn eine Bewilligung bereits für die Schweiz vorliegt. Die entsprechenden Einsparungen bei Schweizer Unternehmen werden auf 200 bis 250 Mio. Franken geschätzt.

Öffentliches Beschaffungswesen: Schweizer Unternehmen könnten sich nicht mehr gleichberechtigt um Aufträge der öffentlichen Hand bewerben. Heute erstreckt sich das öffentliche Beschaffungswesen auf alle potenziellen Anbieter im EU-Raum und der Schweiz. Das ist für viele Schweizer Unternehmen eine wichtige Möglichkeit, um im EU-Raum tätig zu sein und zu expandieren. Die öffentlich ausgeschrieben Aufträge in der EU belaufen sich auf 1 500 Mrd. Euro.

Landwirtschaft: Der Handel mit gewissen Landwirtschaftsprodukten würde erschwert und auf dem

Schweizer Markt durch Zölle und Handelshemmnisse massiv verteuert. Heute werden Schweizer Landwirtschaftsprodukte wegen ihrer ausgezeichneten Qualität im EU-Raum von Konsumenten geschätzt. Diese Märkte werden für Schweizer Bauern zu einem immer wichtigeren Absatzmarkt.

Luftverkehr: Der Zugang zum EU-Luftraum würde für Schweizer Fluggesellschaften erschwert, Flugreisen teurer und das Angebot von und in die Schweiz schlechter. Heute haben Schweizer Anbieter einen ungehinderten Zugang zum EU-Luftraum und zu Flughäfen.

Landverkehr: Die gemeinsamen Bestrebungen zur Verkehrsverlagerung auf die Schiene würden beendet, die Märkte abgeschottet und der Verkehr auf der Strasse steigen. Heute werden die Anstrengungen der Schweiz, den Schwerverkehr von der Strasse weg auf die Schiene zu bringen, von der EU und von unseren Nachbarländern unterstützt.

Forschung: Die Beteiligung an Forschungsprogrammen würde der Schweiz künftig verwehrt – mit schwerwiegenden Folgen für den Forschungs- und Wirtschaftsstandort Schweiz. Heute partizipieren Schweizer Forschende ungehindert an EU-Programmen und stärken damit die Innovationskraft der Schweiz.

Fazit: Ohne die bilateralen Abkommen werden Unternehmen im Waren- und Dienstleistungsverkehr mit neuen Hürden konfrontiert. Das ist ein Wettbewerbsnachteil. Die Folge wäre ein Auftragsrückgang aus dem Ausland oder eine Verlegung der Produktionsstandorte ins Ausland. Beides hätte schwerwiegende Folgen für die Schweizer Volkswirtschaft und für den Arbeitsmarkt. Nicht nur die Gefährdung bestehender Arbeitsplätze wäre absehbar. Auch ein Zuzug von neuen Firmen und damit die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen würden verhindert.

Chancen grösser als Gefahren

Die bilateralen Verträge und insbesondere das FZA sind ein wichtiger Wirtschaftsmotor für die Schweiz. Ein Teil des überdurchschnittlichen Wachstums der vergangenen Jahre geht auf das Konto der vertieften Wirtschaftsbeziehungen mit der EU und damit auf die bilateralen Verträge. Produktionsstandort und Werkplatz Schweiz werden durch die Personenfreizügigkeit gestärkt. Der Zugriff auf geeignetes Personal mildert den Druck zur Auslagerung von Fertigungsschritten ins Ausland. Wachstumschancen können besser genutzt werden. Dadurch werden Arbeitsplätze gesichert und geschaffen – in den vergan-

genen drei Jahren waren es dank guter Konjunktur über 200 000 neue Stellen. Die Erfahrungen bestätigen, dass die Zuwanderung von Arbeitskräften aus dem EU-Raum nicht auf Kosten der Beschäftigung von Schweizer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern geht: In Berufsgruppen mit hoher Zuwanderung stieg auch die Erwerbstätigkeit der Schweizer. Generell hat die Arbeitslosenquote in der Schweiz in den letzten Jahren konjunkturbedingt deutlich abgenommen und ist eine der tiefsten in Europa.

Schweizer Unternehmen können Mitarbeitende dank der Freizügigkeit unkompliziert im Ausland einsetzen, beispielsweise für Service- und Montagearbeiten. Dies stärkt den Standort Schweiz und sichert Arbeitsplätze.

Schliesslich eröffnet das Abkommen schweizerischen Staatsangehörigen gleiche Chancen und einen gleichberechtigten Zugang zum EU-Arbeitsmarkt sowie die Möglichkeit, sich unter erleichterten Bedingungen in der EU niederzulassen. Rund 400 000 Schweizer Bürger wohnen und arbeiten heute in der EU.

Die Einführung der Personenfreizügigkeit mit den bisherigen EU-Staaten erfolgt kontrolliert und erstreckt sich über mehrere Jahre. Das gilt auch für die jüngsten EU-Mitglieder Rumänien und Bulgarien. Es wurde eine Übergangsfrist bis 2019 ausgehandelt. Das Freizügigkeitsabkommen selbst sowie die flankierenden Massnahmen beinhalten verschiedene Schutzklauseln. Die Erfahrung der letzten Jahre zeigt, dass diese sich bewährt haben: Die in früheren Abstimmungskämpfen geschürten Befürchtungen vor Masseneinwanderung, Lohndumping, Sozialtourismus und Kriminalität haben sich in keiner Weise bewahrheitet.

Die AIHK sagt Ja

Der AIHK-Vorstand stimmt dem «Bundesbeschluss über die Genehmigung der Weiterführung des Freizügigkeitsabkommens zwischen der Schweiz und der Europäischen Gemeinschaft und ihren Mitgliedstaaten sowie über die Genehmigung und die Umsetzung des Protokolls über die Ausdehnung des Freizügigkeitsabkommens auf Bulgarien und Rumänien» zu. Er unterstützt den bilateralen Weg und sagt deshalb JA zur Personenfreizügigkeit.

Diese Haltung wird vom breit abgestützten aargauischen Abstimmungskomitee «Für die Bilateralen – Personenfreizügigkeit JA» mitgetragen. Neben der AIHK gehören dem Co-Präsidium bisher die Präsidenten des Aargauischen Gewerbeverbandes und des Bauernverbandes sowie von FDP und CVP an.

Produktivitätssteigerungen und Lohnentwicklung

von Axel Reichlmeier, lic. rer. pol., wirtschaftswissenschaftlicher Mitarbeiter der AIHK, Aarau

WIRTSCHAFT



Die Arbeitsproduktivität ist ein wichtiger Faktor in der Analyse der Entwicklung und des Potenzials einer Volkswirtschaft. Die Analyse zeigt, dass die Produktivität in der Schweiz von 1991 bis 2006 erfreulich zugenommen hat. Auch wirtschaftspolitische Diskussionen, etwa in Lohnverhandlungen, drehen sich häufig um die Frage, wie produktiv gearbeitet wird beziehungsweise wie sehr die Effizienz des Arbeitseinsatzes gesteigert werden konnte. Allerdings ist die Produktivität nicht der einzige Faktor, welcher das Lohnniveau oder Lohnerhöhungen bestimmt. Soziale Normen oder die Mitarbeiterbindung sind beispielsweise ebenfalls im Lohngefüge berücksichtigt.

Berechnung der Produktivität

Die Produktivität zeigt die Effizienz eines Prozesses an. Sie kann durch verschiedene Faktoren beeinflusst werden. Die wichtigsten sind der technologische Fortschritt (beispielsweise eine E-Mail an Stelle eines Briefes), das Wissen und die Erfahrung der Mitarbeitenden, das Kapital (beispielsweise Maschinen) aber auch die Gesundheit der Arbeitskräfte, die Motivation etc.

Wachstum in einer Volkswirtschaft kann durch Vermehrung der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital oder mit technologischem Fortschritt erklärt werden. Technologischer Fortschritt bedeutet, dass bei gleicher Faktoreinsatzmenge heute mehr produziert werden kann als in der Vergangenheit. Die Produktivität ist somit ein entscheidender Faktor für das Wirtschaftswachstum.

Die Arbeitsproduktivität misst die Effizienz, mit welcher der Faktor Arbeit im Produktionsprozess eingesetzt wird. Die Arbeitsproduktivität steht in enger Verbindung mit dem Begriff Einkommen und erlaubt daher, den Lebensstandard eines Landes zu beurteilen.

Die Kennzahlen zur Arbeitsproduktivität der Volkswirtschaft des Bundesamtes für Statistik (BFS) basieren auf der Bruttowertschöpfung (BWS) als Mass der wirtschaftlichen Tätigkeit und auf der Beschäftigung nach Vollzeitäquivalenten (VZÄ) als Mass für den Arbeitsinput.

Die Bruttowertschöpfung wird berechnet aus dem Produktionswert – der Wert aller Güter und Dienstleistungen, die im betrachteten Jahr hergestellt wurden – minus den Vorleistungen zu Herstellungspreisen. Die Bruttowertschöpfung ergibt bei der Berechnung der Arbeitsproduktivität den richtigeren Wert als die Verwendung des Bruttoinlandproduktes, welches aus dem Produktionswert minus den Vorleistungen zu Marktpreisen berechnet wird.

Gesamtwirtschaftliche Entwicklung der Produktivität und ihrer Komponenten

Für die Gesamtperiode 1991 bis 2006 zeigt die folgende Tabelle die Entwicklung der BWS, der VZÄ und der Arbeitsproduktivität. Der Vergleich der Jahre 1991 und 2006 macht deutlich, dass die Beschäftigung nur wenig gestiegen ist, während die Bruttowertschöpfung um 1,4 % zunahm. Dies bedeutet, dass die Arbeitsproduktivität in der betrachteten Wirtschaftsphase um 1,3 % zugenommen hat.

Die Gesamtwirtschaft war zu Beginn der 1990er-Jahre mit einer instabilen Entwicklung im internationalen Umfeld (irakische Invasion in Kuwait, relativ starker Erdölpreisanstieg, Auflösung der Sowjetunion) konfrontiert. Entsprechend geprägt war diese Periode durch die wirtschaftliche Stagnation. Aufgrund der schlechten Wirtschaftslage gingen auch die VZÄ zurück. Die relativ starke Abnahme des Arbeitsinputs im Produktionsprozess bei gleichzeitigem schwachem Wachstum der Wertschöpfung führte zu einer Zunahme der Arbeitsproduktivität um 1,2 %.

Durchschnittliche jährliche Wachstumsraten				
	91–96	96–00	00–03	03–06
BWS	0,3%	2,3%	0,2%	3,3%
VZÄ	-1,0%	0,5%	0,1%	1,1%
Produktivität	1,2%	1,7%	0,1%	2,2%

Quelle: BFS

In den Jahren 1996 bis 2000 erlebte die Wirtschaft einen Aufschwung, in dessen Verlauf alle drei betrachteten Kenngrößen zulegten. Das BWS-Wachstum (2,3 %) wurde unterstützt durch zahlreiche Faktoren: geringe Inflationsrate, relativ schwacher Schweizer Franken, gute Wirtschaftslage in den Volkswirtschaften der wichtigsten Handelspartner der Schweiz, freie Kapazitäten

usw. Diese Faktoren führten zu einer sowohl inländischen als auch ausländischen Nachfragesteigerung bei den Schweizer Gütern. Die Nachfragesteigerung wurde durch eine Zunahme des Arbeitsinputs (0,5 %) begleitet. Wegen der unterschiedlichen Dynamiken wuchs die Arbeitsproduktivität ebenfalls an (1,7 %).

der Arbeitnehmenden bzw. deren Vertretung durch Gewerkschaften. Die Arbeitnehmenden möchten an der steigenden Effizienz der Produktion partizipieren. Daher wird der Produktivitätszuwachs als Massstab für die Lohnanpassungen bei den Tarifverhandlungen der Gewerkschaften herangezogen.

Für die Schweizer Wirtschaft war die Periode 2000 bis 2003 erneut durch ein schwaches wirtschaftliches Wachstum gekennzeichnet. Der Einbruch der Finanz-

Vergleich der Entwicklung der Produktivität und der Löhne

Gesamtwirtschaft									
	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Produktivität	2.2%	0.0%	2.6%	-0.4%	1.5%	1.6%	3.0%	2.0%	3.3%
Lohn	0.7%	0.3%	1.3%	2.5%	1.8%	1.4%	0.9%	1.0%	1.2%
Teuerung	0.0%	0.8%	1.6%	0.1%	0.6%	0.6%	0.8%	1.2%	1.1%

Quelle: BFS

märkte, die weltweit schlechte Wirtschaftslage und globale Instabilität (Anschläge vom 11. September 2001, zweiter Golfkrieg) prägten diese Phase. In dieser Zeit stagnierten die VZÄ nahezu, was bei der Produktivität ebenfalls zu einem lediglich geringen Zuwachs führte.

Eine allgemein schlechte Wirtschaftslage ist ein verstärkender Negativfaktor für Konjunkturprognosen. Entsprechend reagieren die Schweizer Unternehmen bei Lohnverhandlungen angesichts eines Risikos einer längeren Konjunkturflaute mit einer zurückhaltenden Lohnpolitik.

Die Schweizer Wirtschaft vermochte sich im Jahre 2004 von der Stagnation und Rezession der beiden Vorjahre zu erholen. 2004 verzeichneten sowohl die BWS wie auch die VZÄ ein starkes Wachstum. Diese Dynamik führte dazu, dass die Arbeitsproduktivität nur geringfügig zunahm. Auch 2005 legte die Wirtschaft kräftig zu. Jede der drei betrachteten Kenngrössen wies positive Wachstumsraten auf. Die kräftige wirtschaftliche Expansion hielt auch im Jahr 2006 an. Dieses Wachstum war erfreulicherweise breit abgestützt: Die Exporte stiegen stark an, die Schwäche des Schweizer Frankens gegenüber dem Euro begünstigte die Exporte. Die günstige Wirtschaftslage zeigte ihre Wirkung auf dem Arbeitsmarkt. Um das erwähnte Wachstum der BWS zu realisieren, wurde 2006 die Arbeitsproduktivität verbessert.

Die Löhne entwickelten sich 2001 und 2002 beispielsweise besser als die Arbeitsproduktivität, und auch besser als die Konsumentenpreise. Das Lohnwachstum in diesen beiden Jahren lässt sich deshalb eher mit einem «Aufholeffekt» gegenüber den schlechten Wirtschaftsjahren erklären, welche von 1993 bis 2000 zu praktisch stagnierenden Löhnen geführt hatten, als mit einer Vergütung der Produktivität oder der Indexierung an die Preise.

Lohn ist mehr als Partizipation an Produktivitätssteigerungen

Bei ihren Überlegungen zu Lohnerhöhungen beziehen Arbeitgebende normalerweise nicht nur die Produktivität ein. Auf der anderen Seite leuchtet es ebenso ein, dass Arbeitnehmende unabhängig von der Bedürftigkeit, der Konsumneigung oder der Produktivität nach einem höheren Lohn streben. Zudem ist der Lohn nicht einfach ein Marktpreis, der das Arbeitsangebot und die Arbeitsnachfrage in ein Gleichgewicht bringt.

Entsprechend der geschilderten Entwicklung verzeichnete die Schweizer Wirtschaft in der Periode 2003 bis 2006 eine starke jahresdurchschnittliche BWS-Wachstumsrate (2,2 %), die mit einer durchschnittlichen Erhöhung der VZÄ (1,1 %) und der Arbeitsproduktivität (1,3 %) einherging.

Die Produktivität ist ein wichtiger Indikator für die Höhe des Lohnes. Sie wird beispielsweise anhand des Bildungsstandes gemessen. Verfügt eine Person über mehr Bildungsjahre, dann wird dieser Person eine höhere Produktivität bescheinigt, und es wird ihr ein entsprechend höherer Lohn bezahlt.

Zusammenhang der Produktivität mit den Löhnen

Der Zusammenhang zwischen Produktivitätszuwachs und Lohnsteigerung ergibt sich über die Erwartungen

Aus- und Weiterbildung sind aber nicht die einzigen Faktoren, welche das so genannte Humankapital erhöhen. Das Humankapital steigt auch mit der Dauer der Betriebszugehörigkeit und der Höhe der Verantwortung und Führungsspanne. Je länger eine Person in einer Unternehmung tätig ist, umso höher ist ihr unternehmensspezifisches Humankapital und somit ihre Produktivität, was wiederum eine Zunahme des Lohnes mit sich zieht.

Nach ein paar Jahren ist in der Regel allerdings ein gewisses Niveau an unternehmensspezifischem Humankapital erreicht, ab welchem mehr unternehmensspezifisches Wissen zu keiner Produktivitätssteigerung mehr führt, ja sich sogar durch Resistenz gegenüber Veränderungen («Wir haben es schon immer so gemacht») zu reduzieren beginnt. Das Lohnsystem ist in der Regel aber so starr, dass der Lohn trotz reduzierter Produktivität nicht nach unten angepasst wird.

Ein weiterer Grund, weshalb Löhne mit zunehmendem Alter der Erwerbstätigen nicht reduziert werden, sind Normen der Seniorität und der Bedürftigkeit. Seniorität bezeichnet eine Rangfolge der Beförderung bzw. Entlohnung, die sich aufgrund des Lebensalters ergibt. In der Schweiz herrscht die allge-

meine Vorstellung, dass ältere Personen und Mitarbeiter, die für ihren Lebensunterhalt mehr benötigen (z.B. aufgrund von Kindern), auch einen höheren Lohn erhalten sollten. Das reine Leistungsprinzip wird durch diese sozialen Normen aufgebrochen.

Auf Arbeitgeberseite kann der Lohn ebenfalls mehrere Funktionen übernehmen. Neben der Abgeltung der real produktiven Leistung dient der Lohn – oder Komponenten davon – der Kompensation erlittener «Leiden» (z.B. Nachtarbeit, schlechtes Arbeitsklima). Die Motivationssteigerung von Mitarbeitenden über monetäre Anreize ist jedoch nur begrenzt möglich.

Löhne werden aber auch als Instrument der Mitarbeiterbindung eingesetzt. Bezahlt eine Unternehmung – oder eine ganze Branche – Löhne, die sich über den Marktlöhnen befinden, dann wechseln Arbeitnehmende dieser Unternehmen nur, wenn die monetären Verluste durch andere Nutzen stiftende Elemente wie Arbeitsinhalt, Arbeitsklima, Arbeitsweg usw. kompensiert werden können.

Schliesslich hat der Arbeitgeber das Lohngefüge in der Unternehmung zu berücksichtigen. Denn Löhne sollten immer auch in den Kontext der Löhne der Arbeitskolleginnen und Arbeitskollegen passen.

Aktuelle Gesetzesprojekte auf Bundesebene im Bereich der sozialen Sicherheit

von Philip Schneiter, juristischer Mitarbeiter der AIHK, Aarau

SOZIALPOLITIK



Die Schulden der Sozialwerke nehmen weiter zu. Derzeit sind Gesetzesprojekte am Laufen, die ausser auf die Erhöhung der Einnahmen auch auf die Senkung der Ausgaben zielen. Daneben finden sich Projekte, die auf den Ausbau der sozialen Sicherheit hinauslaufen. Die Verästelung der Sozialversicherungen erschwert eine kohärente Sozialpolitik, v.a. das Erkennen leitender Prinzipien (z.B. «Normalisierung» des sozialversicherungsrechtlichen Status erwerbstätiger Rentner). Nachfolgend soll ein Überblick über aktuelle Gesetzesprojekte gegeben werden.

Alters- und Hinterlassenenversicherung

Die seit längerer Zeit anstehende 11. AHV-Revision hat in erster Linie Einsparungen zum Ziel. Aufgrund des demografischen Wandels wird die AHV spätestens im Jahr 2015 in eine Defizitwirtschaft abgleiten, aus der

es ohne Leistungsabbau oder Mehreinnahmen kein Entrinnen gibt. Kernpunkt der 11. AHV-Revision ist die Erhöhung des AHV-Rentnalters von Frauen auf 65 Jahre. Dazu kommt die – kostenneutral ausgestaltete – weitere Erleichterung des vorzeitigen Altersrücktritts. Ausserdem soll der Freibetrag für erwerbstätige Rentner, d.h. die Ausnahme des Erwerbsein-

kommens von Rentnern von der Beitragsbemessung, abgeschafft werden. Die möglichen Einsparungen werden auf durchschnittlich 675 Millionen Franken pro Jahr beziffert. Die 11. AHV-Revision verzögert sich immer mehr: Aufgrund der Abstimmung über die Volksinitiative «Für ein flexibles AHV-Alter» vom 30. November 2008 hat die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Ständerats (SGK-S) die Beratungen auf Anfang 2009 verschoben. Im Frühling 2008 hatte der Nationalrat der Erhöhung des Rentenalters zugestimmt. Gleichzeitig war der Nationalrat auf die Einführung einer Vorruhestandsleistung (für Versicherte zwischen 62 und 65 Jahren), die zur sozialen Abfederung vorzeitiger Altersrücktritte im Bundesgesetz über Ergänzungsleistungen zur Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenversicherung (ELG) verankert werden sollte, nicht eingetreten. Der Arbeitnehmerseite ging die vorgeschlagene Vorruhestandsleistung zu wenig weit. In der Folge zeigte sie sich jedoch empört über den Beschluss des Nationalrats. Aufgrund der demografischen Entwicklung wird über kurz oder lang eine (weitere) Rentenaltererhöhung wohl unausweichlich werden. Dafür, dass die AHV auch in Zukunft finanzierbar ist, muss aber bereits heute Vorsorge getroffen werden. Die Förderung vorzeitiger Altersrücktritte ist deshalb abzulehnen. Die Vorruhestandsleistungen würden die möglichen Einsparungen infolge der 11. AHV-Revision um durchschnittlich 353 Millionen Franken pro Jahr verringern.

Invalidenversicherung

Anfang 2008 ist die 5. IV-Revision, in deren Zentrum das Konzept «Eingliederung vor Rente» steht, in Kraft getreten. Am 17. Mai 2009 werden Volk und Stände über eine Änderung der Übergangsbestimmung zu Art. 130 BV (Mehrwertsteuer) abstimmen. Im Sommer 2008 hat das Parlament nämlich eine befristete Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze beschlossen: Die Mehrwertsteuersätze sollen für die Zeit vom 1. Januar 2010 bis zum 31. Dezember 2016 angehoben werden. Auf diese Weise sollen der IV Mehreinnahmen von 1,2 Milliarden Franken pro Jahr zukommen. Die Schulden der IV beliefen sich Mitte 2008 auf über 12 Milliarden Franken.

Gleichzeitig mit der befristeten Zusatzfinanzierung der IV durch Anhebung der Mehrwertsteuersätze hat das Parlament ein Bundesgesetz über die Sanierung der IV verabschiedet. Das Gesetz sieht die Bildung eines selbstständigen Ausgleichsfonds der IV vor. Die Referendumsfrist ist am 2. Oktober 2008 unbenutzt

abgelaufen. Das Gesetz tritt am 1. Januar 2010 in Kraft. Gemäss der Schlussbestimmung des Gesetzes hat der Bundesrat bis spätestens am 31. Dezember 2010 die Botschaft für eine 6. IV-Revision vorzulegen. In dieser Botschaft sind Vorschläge zu unterbreiten, wie die Invalidenversicherung durch Senkung der Ausgaben saniert werden kann. Die vom Bundesrat bereits im Herbst 2008 beschlossene Ergänzung des Konzepts «Eingliederung vor Rente» durch den Grundsatz «Eingliederung aus Rente» ist zu begrüßen.

Ergänzungsleistungen

Die Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit des Nationalrats (SGK-N) hat beschlossen, im Jahr 2009 die Detailberatungen über die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien auf Bundesebene in Angriff zu nehmen. Das Geschäft geht auf zwei parlamentarische Initiativen aus dem Jahr 2000 zurück. Es ist vorgesehen, die Ergänzungsleistungen für Familien in das ELG zu integrieren. Diese Lösung kann jedoch nicht darüber hinwegtäuschen, dass ein neuer Sozialversicherungszweig geschaffen würde. Ein derartiger Ausbau des Systems der sozialen Sicherheit sollte jedenfalls so lange unterbleiben, als die Finanzierung des geltenden Systems langfristig nicht sichergestellt ist.

Erwerbsersatz

In der Wintersession 2008 soll im Nationalrat eine parlamentarische Initiative behandelt werden, welche die Ausweitung der Erwerbsersatzansprüche auf erwerbstätige Väter vorsieht. Erwerbstätigen Vätern, die Betreuungsaufgaben übernehmen, soll während mindestens acht Wochen nach der Geburt eines Kindes eine Erwerbsersatzentschädigung gewährt werden. Die SGK-N beantragt, der parlamentarischen Initiative keine Folge zu geben.

Berufliche Vorsorge

Nach der Botschaft des Bundesrats vom 22. November 2006 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Anpassung des Mindestumwandlungssatzes) sollte der Mindestumwandlungssatz – d.h. der Mindestbetrag, der aus dem jeweiligen Altersguthaben im Zeitpunkt der Pensionierung als jährliche Renten ausbezahlt wird – aufgrund der gesunkenen Renditeerwartungen auf dem Finanzmarkt ab dem 1. Januar

2008 bis zum 1. Januar 2011 auf 6,4 % gesenkt werden. Im Sommer 2007 hat der Ständerat die Vorlage abgelehnt: Die Senkung dürfe nicht in einem derart raschen Tempo erfolgen; der Umwandlungssatz solle erst in den Jahren 2014 bis 2018 auf 6,4 % gesenkt werden. Im Herbst 2008 hat der Nationalrat beschlossen, den Mindestumwandlungssatz bereits bis innert fünf Jahren ab Inkrafttreten der Gesetzesänderung auf 6,4 % zu senken. In der Folge hat sich die SGK-S der Vorlage erneut angenommen. Es wird erwartet, dass sich der Ständerat in der Wintersession 2008 dem Nationalrat anschliessen wird.

Gemäss dem Entwurf des Bundesrats vom 15. Juni 2007 zur Änderung des Bundesgesetzes über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (Strukturreform) sind im Bereich der beruflichen Vorsorge die Aufsicht und die Oberaufsicht zu stärken und zusätzliche Governance-Bestimmungen in das Gesetz aufzunehmen. Die Vorlage enthält aber auch Massnahmen zur Erleichterung der Arbeitsmarktbe teiligung von älteren Arbeitnehmern. So sollen z.B. Arbeitnehmer, die über das ordentliche Rentenalter hinaus arbeiten, weiterhin versichert werden können. Der Ständerat hat die Vorlage im Herbst 2008 verabschiedet. Die SGK-N will sich mit der Vorlage erst befassen, wenn die Auswirkungen der aktuellen Finanzkrise absehbar sind; die Krise mache eine Neu beurteilung der Sachlage notwendig. Der Nationalrat wird sich frühestens in der Frühjahrs session 2009 mit der Vorlage beschäftigen.

Unfallversicherung

Am 30. Mai 2008 hat der Bundesrat eine Botschaft zur Änderung des Bundesgesetzes über die Unfallversicherung verabschiedet. Die Änderung betrifft zum einen die Unfallversicherung und Unfallverhütung: So sollen z.B. durch Herabsetzung der Invalidenrenten der Unfallversicherung im gesetzlichen Rentenalter Überentschädigungen vermieden werden. Die Änderung betrifft zum anderen die Organisation und Nebentätigkeiten der SUVA: Die SUVA soll zwar eine selbstständige Anstalt des öffentlichen Rechts mit eigener Rechtspersönlichkeit bleiben; ihre Organisation soll jedoch an die Grundsätze der Corporate Governance angepasst werden. Im Weiteren sollen gesetzliche Grundlagen für die praktizierten Nebentätigkeiten der SUVA, die in keinem direkten Zusammenhang mit der Erfüllung der Hauptaufgaben der SUVA stehen, geschaffen werden. Die im Bereich der Unfallversicherung bestehende Mehrfachträgerschaft

mit Teilmonopol der SUVA soll hingegen beibehalten werden. Die Revision soll am 1. Januar 2011 in Kraft treten. Die SGK-N ist auf die Vorlage eingetreten und hat mittlerweile mit der Detailberatung begonnen. Die Vorlage ist umstritten und wird voraussichtlich noch einige Änderungen erfahren. Von der SGK-N bereits beschlossen worden ist allerdings die Ausdehnung der Zuständigkeiten der SUVA. Noch ausstehend ist demgegenüber der Beschluss über einen Antrag von Seiten der Linken, den Monopolbereich der SUVA auf ein Vollmonopol auszudehnen.

Arbeitslosenversicherung

Am 3. September 2008 hat der Bundesrat die Botschaft zur Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes verabschiedet. Die Arbeitslosenversicherung weist Schulden in Höhe von 5 Milliarden Franken aus. Die Finanzierung und die Leistungen der Arbeitslosenversicherung sollen neu auf durchschnittlich 125 000 arbeitslose Personen ausgerichtet werden. So soll eine Erhöhung der ordentlichen Beiträge um 0,2 %, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern je zur Hälfte zu tragen sind, erfolgen; damit sollen Mehreinnahmen in Höhe von ca. 460 Millionen Franken pro Jahr erzielt werden. Sodann sollen Voraussetzungen und Umfang der Arbeitslosenentschädigung derart geändert werden, dass z.B. eine Beitragszeit von 18 Monaten erforderlich ist, um 400 Taggelder zu erhalten; damit sollen 174 Millionen Franken pro Jahr gespart werden. Die Vorlage ist in der Botschaft über die Legislaturplanung 2007 bis 2011 als Richtliniengeschäft angekündigt. Die Arbeitnehmerseite hat die im Entwurf des Bundesrats vorgesehenen Leistungskürzungen heftig kritisiert. Es ist jedoch fraglich, ob die Leistungskorrekturen genügend weit gehen. Weiteres Sparpotenzial wäre jedenfalls vorhanden. Es ist etwa an die Einführung degressiver Taggelder zu denken.

Weiteres

Am 31. Oktober 2008 endete die Vernehmlassung zum Entwurf für ein Präventionsgesetz. Es sollen die gesetzlichen Grundlagen für eine umfassende Präventionspolitik geschaffen werden. Die Prävention soll als tragende Säule des Gesundheitssystems etabliert werden. Die vorgesehenen Präventionsmassnahmen sollen auch Fragen des «Lebensstils» thematisieren. Eine derartige Ausweitung der Staatstätigkeit ist abzulehnen.