

Der Stadtrat von Zürich an den Gemeinderat

17. Mai 2017

Motion der SP-Fraktion betreffend Durchführung eines Pilotversuchs mit dem Bedingungslosen Grundeinkommen, Ablehnung, Entgegennahme als Postulat

Sehr geehrter Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

Am 23. November 2016 reichte die SP-Fraktion folgende Motion, GR Nr. 2016/404, ein:

Der Stadtrat wird beauftragt, einen Pilotversuch mit dem Bedingungslosen Grundeinkommen durchzuführen. Im Rahmen dieses Versuchs sollen auch innovative Sicherungssysteme erprobt werden, die den Gang in die Sozialhilfe für bestimmte Gruppen unnötig machen (beispielsweise durch Ergänzungsleistungen für Familien).

Begründung:

Am 5. Juni 2016 haben die Schweizer Stimmbürgerinnen und Stimmbürger die Volksinitiative vom 4.10.2013 «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» klar abgelehnt. Im städtischen Wahlkreis III (Kreise 4 + 5) wurde die Initiative mit 54.69% klar angenommen. Die Stadt Zürich soll dieses Resultat dazu nützen, ähnlich wie Lausanne, Helsinki, Oakland oder Oñjivero eine Vorreiterrolle mit internationaler Ausstrahlung zu übernehmen. Die Stadt soll in einem Pilotversuch testen - so weit es der übergeordnete gesetzliche Rahmen zulässt-, welche Auswirkungen das Bedingungslose Grundeinkommen auf die teilnehmende Bevölkerung, aber auch auf die Sozialsysteme hat. In Anbetracht der gigantischen Veränderungen in der Arbeitswelt, die mit der nächsten Welle der Digitalisierung auf uns zukommen, sind Ansätze wie ein Bedingungsloses Grundeinkommen ernsthaft zu prüfen, um der sozial brisanten Seite dieser Entwicklungen in der Arbeitswelt zu begegnen. Die Versuchsanlage soll so ausgestaltet sein, dass daraus möglichst aussagekräftige Schlüsse gezogen werden können.

Nach Art. 90 der Geschäftsordnung des Gemeinderats (GeschO GR, AS 171.100) sind Motionen selbstständige Anträge, die den Stadtrat verpflichten, den Entwurf für den Erlass, für die Änderung oder für die Aufhebung eines Beschlusses vorzulegen, der in die Zuständigkeit der Gemeinde oder des Gemeinderats fällt. Lehnt der Stadtrat die Entgegennahme einer Motion ab oder beantragt er die Umwandlung in ein Postulat, hat er dies innert sechs Monaten nach Einreichung zu begründen (Art. 91 Abs. 2 GeschO GR).

Der Stadtrat lehnt aus nachfolgenden Gründen die Entgegennahme der Motion ab und beantragt die Umwandlung in ein Postulat:

Zunächst einmal ist darauf hinzuweisen, dass die Volksinitiative «Für ein Bedingungsloses Grundeinkommen» auch auf gesamtstädtischer Ebene mit 63,45 Prozent Nein-Stimmen deutlich abgelehnt wurde und die Zustimmung in einem einzelnen Stadtkreis noch keine demokratische Legitimation für einen Pilotversuch in der Stadt darstellt.

Die Diskussionen über das bedingungslose Grundeinkommen (BGE) sind stark geprägt von den bestehenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und den Unsicherheiten über die künftige Arbeitsmarktentwicklung – Stichwort «digitale Revolution». Im Zentrum steht die Frage, wie weit die individuelle Existenzsicherung weiterhin über das Erwerbseinkommen sichergestellt werden kann.

Das Sozialdepartement hat sich im Rahmen des Berichts «Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit?» mit den Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt im Kontext der Idee des BGE aber auch der bestehenden sozialen Sicherungssysteme befasst (vgl. Beilage).

Nach einer kurzen Übersicht zur Idee des BGE analysiert der Bericht die aktuellen Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt in Zürich und der Schweiz. Er kommt dabei zum Schluss, dass sich die Beschäftigung in den letzten Jahren robust entwickelt hat und weiterhin neue Stellen geschaffen werden. Auch gibt es keine Anzeichen dafür, dass es im Zuge der Digitalisierung zu einem weitreichenden quantitativen Rückgang nachgefragter Arbeit kommen muss. Die aktuellen Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt betreffen in erster Linie bestimmte Gruppen. Insbesondere haben sich die Arbeitsmarktchancen von Niedrigqualifizierten verschlechtert und ältere Arbeitnehmende bekunden zunehmend Mühe, wieder eine Anstellung zu finden, wenn sie einmal arbeitslos sind. Für diese Gruppen könnten sich die heute schon bestehenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt durch technologische Veränderungen weiter akzentuieren – ebenso die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, die sich zuungunsten der Arbeitnehmenden auswirken kann. Diese Entwicklungen gilt es im Auge zu behalten.

In einem weiteren Schritt zeigt der Bericht Schwächen und Lücken der heutigen sozialen Sicherungssysteme auf. Die soziale Sicherung in der Schweiz besteht aus zahlreichen Sicherungsinstrumenten mit jeweils eigenen Gesetzeslogiken und Vollzugsorganen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen. In der Praxis führt dies zu Schnittstellen- und Abgrenzungsproblemen. Zudem sind im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels, aber auch als Folge von Anpassungen bei den vorgelagerten Sozialversicherungen Lücken entstanden. Das hat dazu geführt, dass die Sozialhilfe als «letztes Netz» heute zu viele Risiken trägt und für bestimmte Gruppen von einer vorübergehenden Notlösung zu einer Grundsicherung geworden ist. Insbesondere ältere Erwerbslose, Niedrigqualifizierte sowie Alleinerziehende und Familien mit mehreren Kindern beziehen überdurchschnittlich lange Sozialhilfe.

Da ein Ende der Erwerbsarbeit nicht absehbar ist und die Herausforderungen im Arbeitsmarkt hauptsächlich einzelne identifizierbare Gruppen betreffen, kommt der Bericht zum Schluss, dass die Auszahlung eines bedingungslosen Grundeinkommens für alle keine adäquate Lösung sein kann. Es ist sinnvoller, dass sich die sozialen Sicherungssysteme nach wie vor am gezielten Ersatz und der gezielten Ergänzung des Erwerbseinkommens sowie an der (Re-)Integration der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt ausrichten.

Den im Rahmen der Analysen des Arbeitsmarkts und des Sozialversicherungssystems aufgezeigten Herausforderungen kann anders begegnet werden. Der Bericht umschreibt die entsprechenden Möglichkeiten in den Handlungsfeldern «Arbeitsmarkt», «Umbau und gezielter Ausbau der sozialen Sicherungssysteme», «Relativierung des Prinzips der Integration um jeden Preis», «Bildung» sowie «Stärkung der gesellschaftlichen Ausgleichsmechanismen».

Die Kompetenz für Massnahmen in diesen Handlungsfeldern liegt teilweise beim Bund bzw. den Kantonen. Der Bericht schliesst daher mit den Zielsetzungen und Massnahmen des Sozialdepartements auf städtischer Ebene. Insbesondere sind für Zürich Massnahmen zu prüfen in Bezug auf die Erreichung und Unterstützung von Niedrigqualifizierten, die finanzielle Absicherung von armutsgefährdeten Familien (allenfalls durch ein Pilotprojekt für Ergänzungsleistungen für Familien), die Integration von Sozialhilfe-Klientinnen und -Klienten in den Arbeitsmarkt sowie die Verstärkung der Zusammenarbeit mit Arbeitgebern zur besseren Abstimmung der städtischen Massnahmen.

Der Stadtrat lehnt daher die Motion ab, ist aber bereit, den Vorstoss als Postulat entgegenzunehmen.

Im Namen des Stadtrats

die Stadtpräsidentin

Corine Mauch

die Stadtschreiberin

Dr. Claudia Cuche-Curti



Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit? Ein Beitrag zur Diskussion über ein bedingungsloses Grundeinkommen

Motion «Bedingungsloses Grundeinkommen»
(Entgegennahme als Postulat)

Verfasserin:
Sozialdepartement Stadt Zürich

Zürich, 4. Mai 2017

Impressum

Herausgeberin

Stadt Zürich
Sozialdepartement
Zentrale Verwaltung
Verwaltungszentrum Werd
Werdstrasse 75
Postfach, 8036 Zürich

Tel. 044 412 70 00
Fax 044 291 09 89
www.stadt-zuerich.ch/sd

Verfasserin

Sozialdepartement Stadt Zürich

Inhalt

1	Das bedingungslose Grundeinkommen (BGE)	4
2	Existensicherung durch Erwerbsarbeit und soziale Sicherungssysteme	6
2.1	Erwerbsarbeit und Arbeitsmarktentwicklung	6
2.2	Die sozialen Sicherungssysteme	15
3	Fazit: Das BGE ist keine Lösung	20
4	Handlungsfelder	22
4.1	Arbeitsmarkt	22
4.2	Umbau und gezielter Ausbau der sozialen Sicherungssysteme	23
4.3	Relativierung des Prinzips der «Integration um jeden Preis»	24
4.4	Bildung	25
4.5	Stärkung gesellschaftlicher Ausgleichsmechanismen	25
5	Zielsetzungen und Massnahmen des Sozialdepartements der Stadt Zürich	27

1 Das bedingungslose Grundeinkommen (BGE)

Die Volksinitiative «Für ein bedingungsloses Grundeinkommen» wurde am 5. Juni 2016 von der Schweizer Stimmbevölkerung mit 76,9 Prozent Nein-Stimmen abgelehnt. Die Initiantinnen und Initianten forderten die «Einführung eines bedingungslosen Grundeinkommens (BGE)», das «der ganzen Bevölkerung ein menschenwürdiges Dasein und die Teilnahme am öffentlichen Leben» ermöglichen sollte. Auch wenn die Initiative deutlich abgelehnt wurde, gehen die Diskussionen rund um das BGE auch nach der Volksabstimmung in der Schweiz und international weiter.¹

Es bestehen unterschiedliche Vorstellungen, wie ein BGE konkret ausgestaltet werden könnte. Meist wird es als staatlich garantiertes, existenzsicherndes Einkommen ausgelegt, das allen Einwohnerinnen und Einwohnern zustünde, unabhängig davon, ob sie einer Erwerbsarbeit nachgehen und ob ein Bedarf besteht – und ohne dass eine Gegenleistung erbracht werden muss. Mit dem BGE soll den Menschen die Existenzangst genommen, sollen die Chancengleichheit erhöht, Eigenverantwortung und Selbstbestimmung gefördert werden. Ein BGE würde je nach gewähltem Modell heute bestehende Sozialversicherungssysteme komplett ersetzen oder sie zumindest im Bereich der Existenzsicherung ablösen.

Die Einführung eines BGE würde je nach Modell die Fundamente unserer Gesellschaft und Wirtschaft grundlegend verändern. Nicht zuletzt deshalb eignet sich die Idee gut für visionäre Debatten. Zugleich erschweren die Vielzahl von – sehr hypothetischen – Annahmen und das Fehlen gesicherter Erkenntnisse die Diskussion.

Die Idee des BGE wird aktuell meist in Verbindung mit dem durch die Digitalisierung verursachten wirtschaftlichen Strukturwandel ins Spiel gebracht. Es besteht die Befürchtung, dass dieser Wandel zu einem starken Rückgang der bezahlten Arbeit führen wird und deshalb breite Bevölkerungsschichten künftig ihre finanzielle Existenz nicht mehr über die eigene Erwerbsarbeit sichern könnten. Für diese Menschen würde das BGE anstelle der Erwerbsarbeit die Existenz finanzieren. Der vorliegende Bericht befasst sich mit dem Zusammenspiel von Erwerbsarbeit und sozialen Sicherungssystemen zur individuellen Existenzsicherung. Dazu werden insbesondere die – vermeintlichen und tatsächlichen – Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt und die Schwächen der bestehenden sozialen Sicherungssysteme analysiert. Weiter wird diskutiert, inwiefern das BGE die richtige Antwort auf die Herausforderungen und Probleme darstellt² und in welchen anderen Handlungsfeldern ein Beitrag geleistet werden kann. Zum Schluss werden die in diesem Zusammenhang relevanten Zielsetzungen und Massnahmen des Sozialdepartements der Stadt Zürich dargestellt.

Existenzsicherung – was braucht es zum Leben?

Inwiefern eine Einzelperson oder eine Familie ihre Existenz finanziell ausreichend sichern kann, hängt im Einzelfall davon ab, ob überhaupt ein (Erwerbs-) Einkommen vorhanden und wie hoch es ist; eine Rolle spielen ferner der konkre-

¹ Vgl. D. Häni, P. Kovce, Was würdest du arbeiten, wenn für dein Einkommen gesorgt wäre? Manifest zum Grundeinkommen, 2017, oder Thomas Straubhaar, Radikal gerecht: Wie das bedingungslose Grundeinkommen den Sozialstaat revolutioniert, 2017.

² Im Zusammenhang mit der eidgenössischen Volksinitiative wurde insbesondere auch die Frage der Finanzierbarkeit eines BGE diskutiert. Diese Problematik wird im vorliegenden Bericht nicht erörtert.

te finanzielle Bedarf und das Wohlstandsniveau einer Gesellschaft. Ein tiefes Einkommen kann bei niedrigem individuellem Bedarf ausreichen, während ein mittleres Einkommen bei hohem Bedarf nicht genügt.

Dem Begriff der «Armut», der die Grenze zwischen ausreichenden und fehlenden Mitteln zur Existenzsicherung bestimmt, kommt im Zusammenhang mit der Existenzsicherung zentrale Bedeutung zu. In Wissenschaft und Praxis gibt es unterschiedliche Ansätze und Definitionen von «Armut», die versuchen, die individuelle Einkommens- oder Bedarfslage von Menschen zu verallgemeinern. So unterscheidet etwa das Bundesamt für Statistik (BFS) drei Konzepte zur Erfassung von Einkommensarmut und materieller Entbehrung: Die *Armutsquote* basiert auf einer «absoluten» Grenze der Armut bzw. einem Existenzminimum, dessen Höhe gemäss den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) bestimmt ist. Die *Armutsgefährdungsquote* ist hingegen ein relatives Mass, das das allgemeine Wohlstandsniveau berücksichtigt. Die EU hat die Armutsgefährdungsgrenze bei 60 Prozent des Medianeinkommens gesetzt. Die *Quote der materiellen Entbehrung* wird als finanziell bedingter Mangel mit Blick auf mindestens drei der folgenden neun Elemente beschrieben: in der Lage sein, unerwartete Ausgaben in der Höhe von 2500 Franken zu tätigen; in der Lage sein, eine Woche Ferien pro Jahr weg von zu Hause zu finanzieren; keine Zahlungsrückstände haben; in der Lage sein, jeden zweiten Tag eine fleisch- oder fischhaltige Mahlzeit (oder vegetarische Entsprechung) einzunehmen; in der Lage sein, die Wohnung ausreichend zu heizen; im Besitz einer Waschmaschine, eines Farbfernsehers, eines Telefons und eines Autos sein. Die Armutsquote beläuft sich heute in der Schweiz auf 6,6 Prozent, die Armutsgefährdungsquote auf 14,6 Prozent und die Quote der materiellen Entbehrungen auf 4,6 Prozent (BFS).

Neben dem *Existenzminimum gemäss SKOS* werden in der Praxis zwei weitere (absolute) Ansätze für die Bestimmung des Existenzminimums eingesetzt: das *betriebsrechtliche Existenzminimum* und das *Existenzminimum gemäss Ergänzungsleistungen zur AHV/IV*. Die drei Ansätze unterliegen unterschiedlichen Systematiken, weshalb sie sich nicht eins zu eins vergleichen lassen. Der Grundbedarf für den Lebensunterhalt pro Monat wird je nach Ansatz wie folgt beziffert:

<i>Haushaltstyp</i>	<i>Betriebsrecht</i>	<i>Ergänzungsleistungen</i>	<i>SKOS</i>
Einzelperson	1200	1608	986
Einelternfamilie mit 1 Kind	1750*	2448	1509
2 Erwachsene mit 2 Kindern	2500*	4091	2110

* Kinder unter 10 Jahre

2 Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit und soziale Sicherungssysteme

2.1 Erwerbsarbeit und Arbeitsmarktentwicklung

2.1.1 Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt

Höhe und Art der Nachfrage nach Erwerbsarbeit im Arbeitsmarkt - und somit auch die Möglichkeiten zur Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit – hängen von einer Vielzahl individueller, struktureller, regulatorischer und konjunktureller Faktoren ab. Dazu zählen unter anderem das Qualifikationsniveau der verfügbaren Arbeitskräfte, der technologische Entwicklungsstand, arbeitsrechtliche Vorschriften und das wirtschaftliche Umfeld im In- und Ausland. Der Lohn wirkt dabei als Gleichgewichtsmechanismus zwischen Nachfrage und Angebot im Arbeitsmarkt. Die arbeitsrechtlichen Vorschriften und die von den Sozialpartnern ausgehandelten Vorgaben setzen die Mindeststandards für die Arbeitsbedingungen und Löhne. In der Schweiz, in der ein grosser Teil des Arbeitnehmerschutzes an die Sozialpartner delegiert ist, sind die branchenspezifischen, von den Sozialpartnern ausgehandelten Gesamtarbeitsverträge (GAV) zentral. Gesamtarbeitsverträge definieren oft Lohnvorgaben wie zum Beispiel Mindestlöhne. Ungefähr die Hälfte aller Arbeitnehmenden ist in einer Branche mit einem GAV beschäftigt.³ In Branchen, in denen es keinen GAV gibt, können Bund und Kantone, wenn orts-, berufs- oder branchenübliche Löhne wiederholt unterboten werden, Normalarbeitsverträge (NAV) mit zwingenden Mindestlöhnen erlassen. Der Bund hat dies 2010 für die Hauswirtschaft getan. Ein allgemeiner nationaler Mindestlohn existiert in der Schweiz hingegen nicht.

2.1.2 Aktuelle Arbeitsmarktsituation in der Schweiz und der Stadt Zürich

Der Arbeitsmarkt in der Schweiz hat sich in den letzten zwanzig Jahren sehr positiv entwickelt. Trotz namhaften Verschiebungen zwischen den Sektoren und Branchen wurden neue Arbeitsplätze geschaffen, die Erwerbsbeteiligung der Bevölkerung konnte erhöht werden, und die Arbeits- und Erwerbslosigkeit ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern tief – bei einer zugleich deutlichen Erhöhung des Bildungsniveaus im Arbeitsmarkt.

Ende 2016 arbeiteten in der Stadt Zürich fast 450 000 Personen (inkl. Teilzeitbeschäftigte). Das sind über 130 000 oder 40 Prozent mehr als noch 1995 (Statistik Stadt Zürich/Bundesamt für Statistik [BFS]). Während im ersten und im zweiten Sektor in den letzten zwanzig Jahren insgesamt über 20 000 Stellen verloren gingen, konnten im dritten Sektor über 150 000 neue Stellen geschaffen werden. Der Beschäftigungsrückgang im ersten und zweiten Sektor wurde somit durch einen Beschäftigungszuwachs im dritten Sektor mehr als kompensiert. Ende 2016 waren nur noch 7 Prozent der Arbeitsplätze in der Stadt Zürich im zweiten Sektor angesiedelt, 93 Prozent hingegen im dritten Sektor. Die Arbeitslosenquote in der Stadt Zürich lag 2016 im Durchschnitt bei 4,1 Prozent, was dem langjährigen Mit-

³ Vgl. D. Lampart, Modernisierung des Arbeitnehmerschutzes notwendig, in: Die Volkswirtschaft, April 2014.

telwert der letzten zwanzig Jahre entspricht (Staatssekretariat für Wirtschaft [SECO], Amt für Wirtschaft und Arbeit Kanton Zürich [AWA]).

Die Verschiebung der Arbeitsplätze vom ersten und zweiten in den dritten Sektor ist, wenn auch etwas weniger ausgeprägt als in der Stadt Zürich, ein gesamtschweizerisches Phänomen («Tertiarisierung der Wirtschaft»). Zwischen 1995 und 2015 wurden in der gesamten Schweiz netto rund 950 000 neue Stellen geschaffen (inkl. Teilzeitstellen, BFS), wobei es auch schweizweit zu einem Rückgang der Stellen im ersten und zweiten Sektor und einer Zunahme im dritten Sektor gekommen ist. Die Beschäftigung in der Schweiz hat sich auch in den letzten zehn Jahren sehr robust entwickelt, dies trotz Finanz- und Wirtschaftskrise, starkem Franken, fortschreitender Automatisierung und mitunter schwierigem konjunkturellem Umfeld in den wichtigsten Abnehmerländern der Schweizer Exportindustrie. Allein im Vergleich zur Anzahl Stellen im Jahr 2008, dem Vorkrisenhöchststand, sind schweizweit netto bis 2016 fast 360 000 neue Stellen geschaffen worden (BFS). In der Industrie ist dabei das Vorkrisenniveau aber nach wie vor nicht erreicht. Seit 2008 wurden in der Industrie in den meisten Jahren Stellen ab- und nicht etwa aufgebaut. Demgegenüber wurden im Gesundheits- und Sozialwesen seit 2008 über 150 000 neue Stellen geschaffen (vgl. Abb. 1 und 2).

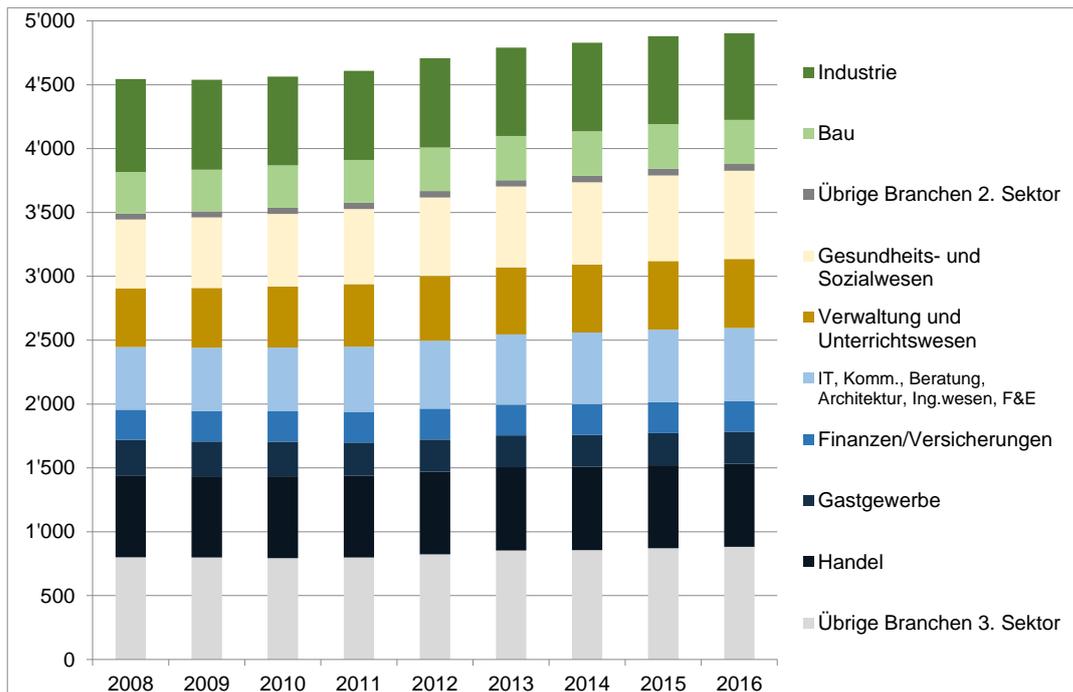


Abbildung 1: Beschäftigte nach Branchen und Sektoren (inkl. Teilzeit), in 1000.

Quelle: BFS

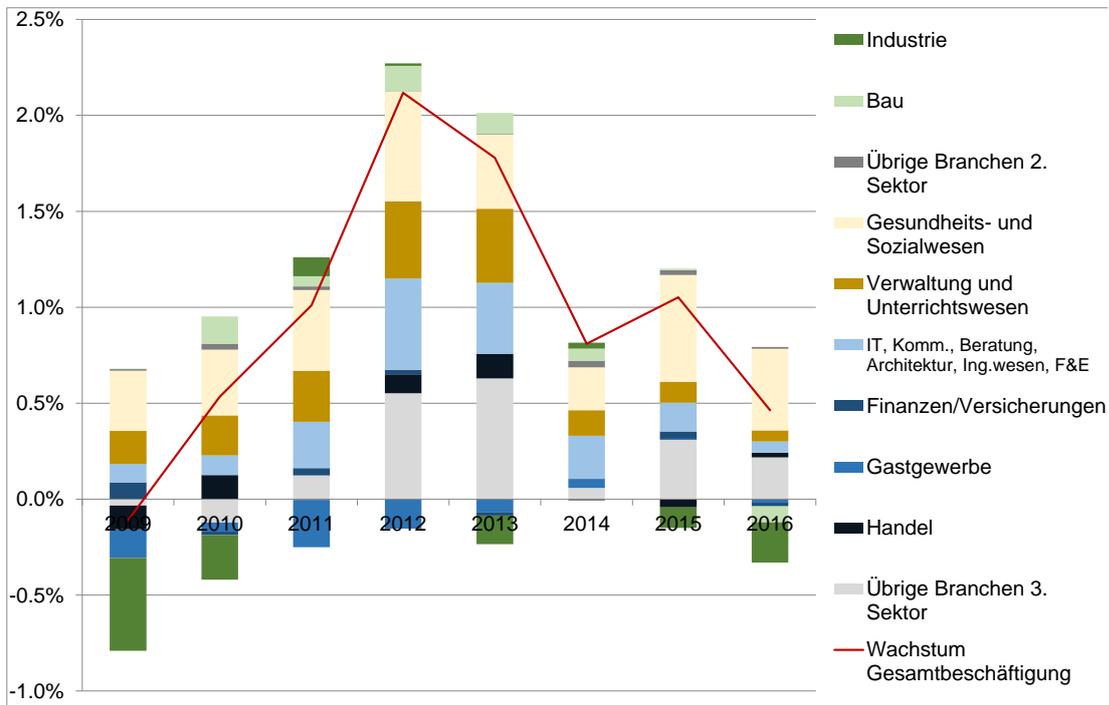


Abbildung 2: Beiträge der Branchen und Sektoren an das Beschäftigungswachstum und Wachstum der Gesamtbeschäftigung, in Prozent resp. Prozentpunkten.
Quelle: BFS

In qualitativer Sicht zeigt sich beim Beschäftigungswachstum der letzten zwanzig Jahre gemäss BFS, dass die stärksten Beschäftigungszuwächse in den Berufen mit den höchsten Bildungsanforderungen zu verzeichnen sind, nämlich bei den sogenannten akademischen Berufen, den Technikerinnen, den Führungskräften und gleichrangigen Berufen. Dieser starke Zusammenhang zwischen Bildungsintensität und Beschäftigungswachstum kann dahingehend interpretiert werden, dass sich die Schweizer Wirtschaft spezialisiert hat auf Aktivitäten mit höherer Wertschöpfung und Bereiche, die nicht oder nur schwer automatisierbar sind.⁴

Die Erwerbsquote der 15- bis 64-jährigen Männer und Frauen in der Schweiz ist laut OECD zwischen 1995 und 2015 von 80 Prozent auf hohe 84 Prozent gestiegen. Damit liegt sie heute deutlich über dem OECD-Durchschnittswert von 71 Prozent. Im Vergleich zu den OECD-Ländern konnte in der Schweiz in den letzten zwanzig Jahren vor allem die Erwerbsquote der Frauen stärker erhöht werden. Bei den Männern ist diese Quote sowohl in der Schweiz als auch in den OECD-Ländern leicht zurückgegangen (wenn auch in der Schweiz etwas weniger stark). Die Erwerbslosenquote der 15- bis 64-Jährigen gemäss der Definition der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) lag Ende 2015 bei 4,7 Prozent, konjunkturell bedingt leicht über ihrem langjährigen Durchschnittswert von 4,2 Prozent. Im internationalen Vergleich ist auch dies ein sehr tiefer Wert (OECD-Durchschnitt 7,0 Prozent). Länder mit einer tieferen Erwerbslosenquote weisen – anders als die Schweiz – einen sehr hohen Anteil von Beschäftigten im Niedriglohnsektor auf.

Arbeitslosigkeit, Erwerbslosigkeit und Erwerbsbeteiligung

Als Arbeitslose gemäss Definition des SECO gelten alle beim RAV als arbeitslos registrierten Personen. Im Unterschied dazu umfasst die Erwerbslosigkeit gemäss ILO für die Schweiz alle erwerbslosen Personen, die eine Stelle suchen –

⁴ Vgl. Bundesrat, Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft, Januar 2017.

unabhängig davon, ob sie beim RAV eingeschrieben sind oder Leistungen von der Arbeitslosenversicherung (ALV) beziehen. Als Erwerbstätige gemäss ILO gelten alle Personen, die während der jeweiligen Referenzwoche mindestens eine Stunde gegen Entlohnung arbeiteten, ferner alle, die trotz zeitweiliger Arbeitsplatzabwesenheit (Krankheit, Militär, Mutterschaft usw.) eine Arbeitsstelle hatten oder unentgeltlich im Familienbetrieb mitarbeiteten. Die Summe von Erwerbslosen und Erwerbstätigen bildet die Gesamtheit der Erwerbspersonen. Hinzu kommen die Nichterwerbspersonen, die dem Arbeitsmarkt ganz fernbleiben, also weder erwerbslos noch erwerbstätig sind. Die Erwerbsquote misst den Anteil der Erwerbspersonen an der Gesamtbevölkerung (Total der Erwerbs- und Nichterwerbspersonen). In der Schweiz sind sowohl die Arbeitslosigkeit als auch die Erwerbslosigkeit auf tiefem Niveau, die Erwerbsquote ist hoch (vgl. obige Abschnitte).

2.1.3 Aktuelle Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt

Die im internationalen Vergleich überdurchschnittlich gute Erwerbsbeteiligung in der Schweiz lässt sich nicht zuletzt dadurch erklären, dass auch Risikogruppen besser im Arbeitsmarkt Fuss fassen als in anderen Ländern. Dennoch sind die Arbeitsmarktchancen auch in der Schweiz unterschiedlich verteilt – sowohl in Bezug auf den Zugang zum Arbeitsmarkt als auch mit Blick auf die Stabilität der Arbeitsverhältnisse und die Höhe der Löhne.

Ältere Arbeitnehmende

Die Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmender hat sich in den letzten zwanzig Jahren verbessert. So stieg die Erwerbsbeteiligung der 55- bis 64-Jährigen in der Schweiz zwischen 1995 und 2015 von 62 auf 73 Prozent und liegt damit heute deutlich höher als der Durchschnittswert der OECD-Länder von 58,1 Prozent. In der Schweiz sind ältere Arbeitnehmende zudem weniger stark von Arbeitslosigkeit betroffen als jüngere. Die Erwerbslosenquote von Personen im Alter von 55 bis 64 Jahren lag in der Schweiz im Jahr 2015 mit 3,9 Prozent unter dem gesamtschweizerischen Mittel von 4,7 Prozent (vgl. oben) und auch unter dem Durchschnitt von 4,9 Prozent für die 55- bis 64-Jährigen in den OECD-Ländern. Allerdings haben ältere Arbeitslose, wenn sie ihren Arbeitsplatz verloren haben, mehr als jüngere Mühe, wieder eine Anstellung zu finden. So steigt denn auch der Anteil an Personen, die länger als ein Jahr arbeitslos sind, mit dem Alter deutlich an. 2015 lag der Anteil an Langzeiterwerbslosen bei den 55- bis 64-jährigen erwerbslosen Personen bei 54 Prozent, gegenüber 45 Prozent bei den 40- bis 54- und 31 Prozent bei den 25- bis 39-Jährigen.⁵ Es überrascht so nicht, dass auch die Zahl der ausgesteuerten Personen in dieser Altersgruppe zugenommen hat. Wenn Ausgesteuerte ihr Ersparnis aufgebraucht haben und weiterhin keine Anstellung finden, bleibt ihnen nur noch der Gang in die Sozialhilfe.

Niedrigqualifizierte

Im Vergleich zu besser Qualifizierten haben sich die Beschäftigungschancen von Niedrigqualifizierten in der Schweiz in den letzten zwanzig Jahren deutlich verschlechtert. Die Arbeitslosigkeit von Niedrigqualifizierten hat sich zunehmend erhöht, dies trotz einem ebenfalls deutlichen zahlenmässigen Rückgang Niedrigqualifizierter, gemessen an der gesamten Erwerbsbevölkerung. 1970 verfügten 40 Prozent der Erwerbstätigen über keinen Berufsabschluss und weniger als 5 Prozent über einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss. 2010 haben da-

⁵ Vgl. SECO, Indikatoren zur Situation älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer auf dem Schweizer Arbeitsmarkt, April 2016.

gegen fast 25 Prozent der Erwerbstätigen einen Fachhochschul- oder Universitätsabschluss und nur noch 15 Prozent keine abgeschlossene Berufsbildung (BFS).

Eine Analyse⁶ zur Nachfrage nach Niedrigqualifizierten im Schweizer Arbeitsmarkt zeigt, dass der Anteil von Ungelernten in allen Berufen stark sinkt. Zudem haben Berufe in der Industrie und im Gewerbe, aber auch in der Landwirtschaft oder im Baugewerbe, die früher von Ungelernten ausgeübt wurden, über die Zeit stark an Bedeutung verloren. Heute sind das Gastgewerbe und die persönlichen Dienstleistungen Hauptbeschäftigungsbereiche von Niedrigqualifizierten. Anders als in Industriebereichen, wo Niedrigqualifizierte aufgrund des höheren Mechanisierungsgrads produktiver eingesetzt und damit besser entlohnt werden konnten, hängt in den Dienstleistungsberufen die Produktivität des Einzelnen in erster Linie von dessen Qualifikationen ab. Die Entlohnung ist für Niedrigqualifizierte entsprechend tiefer. Daher reduziert die Verschiebung der Beschäftigungsmöglichkeiten hin zum Dienstleistungssektor die (Wieder-)Einstiegchancen von Niedrigqualifizierten zusätzlich.

Niedrigqualifizierte sind in der Schweiz auch überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen.⁷ Die Stellensuchendenquote (Anzahl Stellensuchender im Verhältnis zur Erwerbsbevölkerung) ist bei Niedrigqualifizierten doppelt so hoch wie im Schweizer Mittel. Grund für die höhere Arbeitslosigkeit ist in erster Linie ein stark überdurchschnittliches Arbeitslosigkeitsrisiko (Häufigkeit von Arbeitslosigkeit). Dies ist nicht zuletzt auf die generell höhere Instabilität der Arbeitsplätze im Gastgewerbe und bei den persönlichen Dienstleistungen, dem heutigen Hauptbeschäftigungsbereich von Niedrigqualifizierten, zurückzuführen. Die Dauer der Stellensuche (Dauer der Arbeitslosigkeit) ist bei Niedrigqualifizierten allerdings nur leicht überdurchschnittlich. Aufgrund der instabilen Beschäftigungsverhältnisse dürfte die Arbeitslosigkeit unter Niedrigqualifizierten aber auch in Zukunft hoch bleiben.

Die Situation der Niedrigqualifizierten hängt immer auch von der konjunkturellen Lage ab. Wenn aufgrund einer tiefen gesamtwirtschaftlichen Nachfrage Arbeitslosigkeit besteht, so sind Niedrigqualifizierte davon am stärksten betroffen. Dies liegt insbesondere daran, dass Arbeitslose die Option haben, Stellen mit tieferen Bildungsanforderungen anzunehmen, wodurch schlechter Qualifizierte verdrängt werden können. Dadurch wird die Arbeitslosigkeit auf der Qualifikationsleiter tendenziell nach unten verlagert.

Steigende und sich stetig ändernde Bildungsanforderungen

Über die stark sinkende Nachfrage nach Arbeitskräften mit niedrigen Qualifikationen hinaus lassen sich im Schweizer Arbeitsmarkt ganz generell klar steigende Bildungsanforderungen feststellen. So ist der Anteil an Stellenangeboten für Arbeitskräfte mit Tertiär- oder Zusatzausbildung seit den 1990er-Jahren markant gestiegen, während die Nachfrage nach Arbeitskräften mit Berufslehre abgeflacht ist. Klar an Bedeutung gewonnen hat auch die Berufserfahrung (vgl. Abb. 3).

⁶ Vgl. E. Can, G. Sheldon, Die Entwicklung der Beschäftigungschance von Geringqualifizierten in der Schweiz, Oktober 2015.

⁷ Ebd.

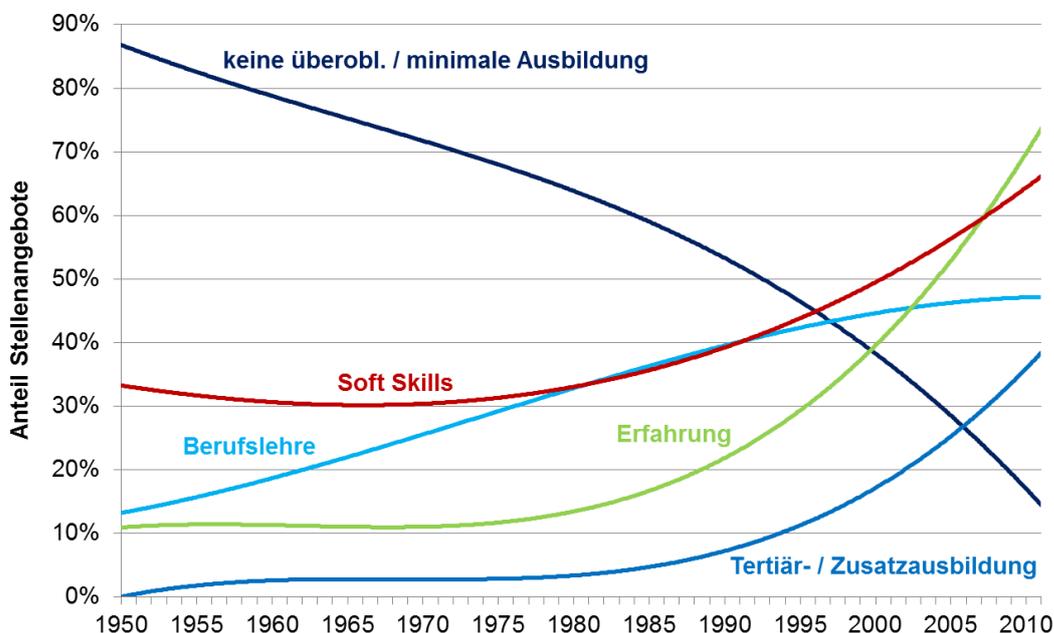


Abbildung 3: Anforderungen im Stellenmarkt (alle Stellen). Quelle: Stellenmarkt-Monitor UZH

Eine Folge dieser Entwicklung ist, dass es inzwischen auch Personen mit mittlerem Bildungsstand schwerer fällt, sich im angestammten mittleren beruflichen Anforderungsfeld zu behaupten. Ihr Risiko, in einfache repetitive Tätigkeiten abzurutschen, hat sich in den letzten zwanzig Jahren erhöht.⁸

Prekarisierung

Flexible und nichttraditionelle Arbeitsformen wie Teilzeitarbeit, befristete Arbeitsverhältnisse, Arbeit auf Abruf und Temporärarbeit sind heute ein fester Bestandteil des schweizerischen Arbeitsmarktes.⁹ Diese Möglichkeiten bieten Unternehmen und Arbeitnehmenden eine – je nach Situation erwünschte – grössere Flexibilität. Zugleich besteht aber die Gefahr, dass die Arbeitnehmenden einer beträchtlichen Unsicherheit ausgesetzt werden, ohne dafür ausreichend entgolten zu werden. Zur Unsicherheit können zeitliche (befristete Arbeitsverträge, Temporärarbeit), ökonomische (kurzfristig schwankendes Arbeitsvolumen, Unterbeschäftigung) oder schutztechnische (fehlende Sozialversicherung oder Arbeitssicherheit, Verletzung von Schutzbestimmungen) Faktoren beitragen.

Als prekär bzw. als atypisch-prekär werden Arbeitsverhältnisse definiert, die mit einer Form von Unsicherheit und einem Einkommen unter 60 Prozent des Medianlohns verbunden sind, oder solche, bei denen mehrere Formen von Unsicherheit mit einem Einkommen unter dem Medianlohn einhergehen. Das SECO kommt für das aktuellste verfügbare Jahr 2008 zum Ergebnis, dass damals rund

⁸ Vgl. Avenir suisse, Der strapazierte Mittelstand, 2012, S. 123ff.

⁹ Im Vergleich dazu gilt als «Standardbeschäftigung» eine Vollzeitstelle mit einem unbefristeten Arbeitsvertrag, festen Arbeitszeiten von Montag bis Freitag und einer progressiven Entlohnung. Vgl. G. Bonoli, Time Matters, in: Comparative Politics, Vol. 40 (2007), Nr. 5, S. 495–520.

3,3 Prozent aller (ortsansässigen) Erwerbstätigen oder 140 000 Personen in atypisch-prekären Arbeitsverhältnissen beschäftigt waren.¹⁰

Verteilung der Einkommen

Die Ungleichheit der Einkommen wird seit einigen Jahren international wie auch in der Schweiz intensiv diskutiert. Zu unterscheiden ist diesbezüglich zwischen der Primärverteilung (als Resultat des Arbeitsmarktes) und der Sekundärverteilung (nach staatlichen Transferleistungen). Je nach Analyse wird das Problem in der Schweiz als unterschiedlich stark ausgeprägt wahrgenommen. Zumindest der internationale Trend zu steigender Ungleichheit der Primärverteilung lässt sich auch in der Schweiz teilweise feststellen. Die Diskussion ist nicht zuletzt hinsichtlich der Frage relevant, ob alle Einkommensschichten an den erzielten Wohlstandsgewinnen beteiligt werden. Zwischen 1994 und 2010 sind die höchsten Gehälter in der Schweiz real am stärksten gestiegen. Die tiefsten Gehälter haben zur Mitte hin etwas aufgeholt. Real am schwächsten sind die mittleren Gehälter gewachsen.¹¹ Der überdurchschnittliche Anstieg der höchsten Gehälter zeigt sich in der Tatsache, dass heute das einkommensstärkste Prozent aller Steuerpflichtigen in der Schweiz über 10 Prozent aller (steuerpflichtigen¹²) Einkommen bezieht.¹³

Die Lohnquote, also der Lohnanteil am Bruttoinlandprodukt (BIP), bewegte sich in der Schweiz in den letzten zwanzig Jahren konstant zwischen 65 und 70 Prozent (korrigiert um die Selbstständigen). Das heisst, dass die Verteilung zwischen Lohn- und Kapitaleinkommen in der Schweiz relativ stabil geblieben ist.¹⁴ Werden die Löhne ins Verhältnis zum Bruttonationaleinkommen gesetzt und wird das einkommensstärkste Prozent der Arbeitnehmenden ausgeklammert, zeigt die Lohnquote demgegenüber sinkende Tendenz. Sie nahm in den letzten zwanzig Jahren um etwa 1,5 Prozentpunkte ab.¹⁵

Ungleiche Entlohnung von Mann und Frau

Geschlechterbedingte Lohnungleichheiten zwischen Männern und Frauen sind in der Schweiz seit dem Inkrafttreten des Gleichstellungsgesetzes 1996 verboten. In der Praxis lassen sich solche Ungleichheiten aber weiterhin feststellen: Frauen verdienen im gesamten privaten Sektor 2014 durchschnittlich 19,5 Prozent weniger als ihre männlichen Kollegen (2010 waren es noch 23,6 Prozent weniger; BFS). Die Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern sind teilweise auf strukturelle Faktoren zurückzuführen, die gleichzeitig mit persönlichen Merkmalen (Alter, Ausbildung, Dienstjahre), Merkmalen der im Unternehmen besetzten Stelle und des Tätigkeitsbereichs zusammenhängen. Ein Teil der Lohnunterschiede zwischen Frauen und Männern lässt sich jedoch weiterhin nicht erklären. 2014 belief sich der unerklärte Anteil der Lohnunterschiede durchschnittlich auf 39,1 Prozent (37,6 Prozent im Jahr 2010; BFS). Im gesamten öffentlichen Sektor (Bund, Kantone, Gemeinden) lag der Lohnunterschied zwischen Frauen und

¹⁰ Vgl. SECO, Die Entwicklung atypisch-prekärer Arbeitsverhältnisse in der Schweiz, Oktober 2010.

¹¹ Vgl. Avenir suisse, Der strapazierte Mittelstand, 2012, S. 99ff.

¹² Neben dem Erwerbseinkommen als wichtigstem steuerpflichtigem Einkommen zählen auch Kapitalerträge, Renten, Gewinne aus Grundstücksverkäufen u.Ä. zum steuerpflichtigen Einkommen.

¹³ Vgl. Schweizerischer Gewerkschaftsbund, SGB-Verteilungsbericht 2016, Juli 2016.

¹⁴ Vgl. M. Siegenthaler, T. Stucki, Dividing the pie: the determinants of labor's share of income on the firm level, KOF Working Paper Nr. 352, Februar 2014.

¹⁵ Vgl. H. Baumann, Zur Diskussion der Lohnquotenentwicklung: Ist die Schweiz eine Ausnahmeerscheinung? www.oekonomenstimme.org, Juli 2014.

Männern im Jahr 2014 durchschnittlich bei 16,6 Prozent (2012: 16,5 Prozent; BFS) und der unerklärte Lohnunterschied durchschnittlich bei 41,7 Prozent.

Die Auswirkungen der Migration auf den Arbeitsmarkt

Die Arbeitsmigration ist für die Schweizer Wirtschaft seit jeher von grosser Bedeutung. Als kleine, offene Volkswirtschaft hat das Land in seiner Geschichte regelmässig Arbeitskräfte im Ausland rekrutiert. Art und Ausmass der Arbeitsmigration hängen dabei von der Arbeitskräftenachfrage der Wirtschaft und der politischen Regulierung ab. So gab es in der Schweiz verschiedene Zuwanderungsphasen mit unterschiedlichen Merkmalen mit Blick auf Herkunft, Anzahl, Qualifikation und Aufenthaltsdauer von Migrantinnen und Migranten. Je nach Zuwanderung und geltender Regulierung hatten die entsprechenden Phasen auch Einfluss auf die Arbeitsmarktbedingungen der übrigen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

Die durch Flucht ausgelöste Migration spielt für den Arbeitsmarkt zahlenmässig eine geringere Rolle. Individuell betrachtet, ist die Arbeitsmarktintegration der betroffenen Menschen jedoch eine grosse Herausforderung. Zum Problem der oft nicht auf den Schweizer Arbeitsmarkt ausgerichteten Qualifikationen kommen fehlende Sprachkenntnisse und weitere Integrationsbarrieren hinzu.

2.1.4 Auswirkungen des technologischen Wandels auf den Schweizer Arbeitsmarkt

Technologischer Fortschritt hat im Arbeitsmarkt sowohl beschäftigungssenkende als auch beschäftigungssteigernde Effekte. Es liegt in der Natur der Sache, dass beschäftigungssenkende Effekte von technologischem Fortschritt wie beispielsweise die Substitution von Arbeitsplätzen stärker wahrgenommen werden, da sie direkt zu beobachten und einfacher zu messen sind. Beschäftigungssteigernde Effekte lassen sich hingegen weniger rasch feststellen und weniger leicht messen. Produktivitätssteigerungen können das Einkommen erhöhen und zu sinkenden Preisen führen, was wiederum die Nachfrage erhöhen und zusätzliche Arbeitsplätze schaffen kann. Parallel dazu können die sich verändernden wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bedürfnisse zur Entstehung neuer Berufe oder Branchen führen. Wirtschaftliche Akteure, die in ihrem angestammten Tätigkeitsfeld keine Zukunft mehr haben, können diesen Wandel beschleunigen, da sie sich ein neues Tätigkeitsfeld suchen und entsprechend innovativ sein müssen. Technologischer Fortschritt und dadurch ausgelöster Strukturwandel ist kein neues Phänomen in der Wirtschaft, sondern spätestens seit der industriellen Revolution im 18. Jahrhundert eine wirtschaftliche und gesellschaftliche Realität. In unterschiedlicher Geschwindigkeit und Intensität und nicht in allen Fällen klar als «eigenständiger» Entwicklungsschub abgrenzbar, haben neue Technologien in den letzten zweihundert Jahren die Art und Weise, wie Tätigkeiten verrichtet wurden, beeinflusst und menschliche Arbeitskraft mitunter auch ersetzt.¹⁶ Es gingen immer wieder Arbeitsplätze oder auch ganze Berufe verloren. Die Verluste konnten aber durch neue Arbeitsplätze kompensiert werden, die in neuen Berufen oder neuen Branchen entstanden. So hat der technologische Fortschritt jeweils gesamtwirtschaftlich der Beschäftigungsentwicklung nicht geschadet. Dies zeigt sich auch darin, dass die Phasen der stärksten Beschäftigungseinbrüche im

¹⁶ Beispiele für grosse Technologiesprünge: Elektrifizierung Ende des 19. Jahrhunderts, Anfang des 20. Jahrhunderts; Elektronik und Automatisierung im 20. Jahrhundert; Computertechnologie im 20. Jahrhundert (Beginn der Digitalisierung).

Schweizer Arbeitsmarkt in den letzten hundert Jahren nicht etwa strukturelle, sondern vielmehr konjunkturelle Ursachen hatten.¹⁷

Die aggregierte Betrachtung darf nicht darüber hinwegtäuschen, dass strukturelle Veränderungen für bestimmte Gruppen von Arbeitnehmenden zu massiven Problemen führen können. Inhaber «alter» Arbeitsplätze können aufgrund fehlender oder falscher Qualifikationen in den «neuen» Berufsgattungen vielleicht keine Erwerbsarbeit finden. Sie könnten in eine wirtschaftliche Notlage geraten, die sie wiederum anfälliger auf wirtschaftliche Ausbeutung macht oder dazu führt, dass sie über längere Zeit oder ganz aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden und vorübergehend oder langfristig auf staatliche Unterstützung angewiesen sind. Ob und wie stark es zu solchen Verwerfungen kommt, hängt einerseits von der Geschwindigkeit des strukturellen Wandels, dem aktuellen konjunkturellen Umfeld und damit verbunden von der Reaktionszeit und den Reaktionsmöglichkeiten der Wirtschaft ab. Andererseits ist relevant, wie Arbeitnehmerschutz und soziale Sicherheit ausgestaltet sind und inwiefern spezifische Massnahmen in der Wirtschafts- oder Bildungspolitik ergriffen werden.

Anstehende technologische Veränderungen

Mit der Digitalisierung der Wirtschaft wird aktuell über eine weitere «industrielle Revolution» debattiert, die sich auch auf den Arbeitsmarkt und die Qualifikationsanforderungen der Arbeitnehmenden auswirken dürfte. Das konkrete Ausmass der Auswirkungen wird auch in diesem Fall von der Geschwindigkeit des technologischen Wandels abhängen – ein Punkt, der aktuell noch mit einigen Fragezeichen versehen ist. Angesichts der schwachen Investitionen und des tiefen Produktivitätswachstums in den wichtigsten grossen Industrieländern (weniger ausgeprägt in der Schweiz) wird verschiedentlich infrage gestellt, ob und wie stark die Digitalisierung tatsächlich voranschreitet. Andere wiederum kritisieren die statistischen Daten dahingehend, dass sie Investitionen in die Digitalisierung und auch das daraus resultierende Produktivitätswachstum nur unzulänglich erfassen. Auf jeden Fall muss der Einfluss der Digitalisierung – so sie denn stattfindet – immer auch im Zusammenspiel mit weiteren strukturellen Trends wie der Globalisierung oder dem demografischen Wandel und auch vor dem Hintergrund des aktuellen konjunkturellen Umfelds betrachtet werden.

Ein oft diskutierter Aspekt der Digitalisierung sind neue Möglichkeiten für eine vermehrte Flexibilisierung der Arbeitsformen und Arbeitsverhältnisse hin zu mehr örtlicher, zeitlicher und betrieblicher Flexibilität. Von besonderem Interesse sind hier die sogenannten Crowdworking-Plattformen wie zum Beispiel Uber. Meist bieten Einzelpersonen dabei ihre Arbeitsleistung auf einer Plattform an und werden über diese mit potenziellen Abnehmern verbunden. Gemäss einer Einschätzung des Bundesrates dürften solche neuen Arbeitsformen heute, gemessen an der Gesamterwerbsbevölkerung, erst marginale Bedeutung haben.¹⁸ Ob und wie stark sie künftig an Bedeutung gewinnen, dürfte nicht nur eine technologische, sondern auch eine regulatorische Frage sein.

Der Gesamteffekt, den die Digitalisierung auf den Arbeitsmarkt haben wird, lässt sich heute noch nicht abschliessend beurteilen. In einer aktuellen Studie schätzen Arntz et al. den Anteil an Arbeitsplätzen, die aufgrund der Digitalisierung stark

¹⁷ Deflation um 1920, Grosse Depression in den 1930er-Jahren, Erdölpreisschocks 1975 und 1985, Immobilienkrise in den 1990er-Jahren und Dotcom-Krise nach 2003. Vgl. G. Sheldon, Der Schweizer Arbeitsmarkt seit 1920: Langfristige Tendenzen, in: Die Volkswirtschaft, 2010.

¹⁸ Vgl. Bundesrat, Bericht über die zentralen Rahmenbedingungen für die digitale Wirtschaft, Januar 2017

gefährdet sind, für die OECD-Länder durchschnittlich auf 9 Prozent¹⁹ – andere Untersuchungen gehen von einem höheren Anteil aus (z.B. Frey und Osborne schätzen für die USA 47 Prozent aller Stellen als abbaugefährdet ein²⁰). Beschäftigungssteigernde Effekte der Digitalisierung und die Wirkung der weiteren strukturellen Trends auf den Arbeitsmarkt werden explizit nicht mitgeschätzt. Solche Effekte könnten allfällige Arbeitsplatzverluste aber mindestens mittelfristig wettmachen oder überkompensieren. Beispielsweise ist aufgrund des demografischen Wandels auch in Zukunft mit einem wachsenden Bedarf an Arbeitskräften im Gesundheits- und Pflegebereich zu rechnen.

Insgesamt gibt es derzeit keinen Grund zur Annahme, dass sich die laufende «digitale Revolution» von früheren Entwicklungen unterscheiden wird. Entsprechend lässt sich allein aus den prognostizierten technologischen Veränderungen nicht ableiten, dass in naher Zukunft ein übermässiger Verlust an Arbeitsplätzen erwartet werden muss. Hingegen könnten sich die heute schon bestehenden Herausforderungen auf dem Arbeitsmarkt (vgl. Abschnitt 2.1.3) durch technologische Veränderungen weiter akzentuieren. Die Beschäftigungsaussichten von Niedrigqualifizierten und älteren Arbeitnehmenden könnten sich entsprechend weiter verschlechtern. Das Tempo allfälliger Veränderungen wird dabei eine entscheidende Rolle spielen (vgl. dazu auch Abschnitt 4.4).

Arbeit und Wohlstand

Die Erwerbsarbeit bildet die Basis des Wohlstands in der Schweiz. Hohe 84 Prozent der 15- bis 64-Jährigen in der Schweiz sind erwerbstätig. Ihre Erwerbseinkommen (ohne Renten, Sozialleistungen, Transferleistungen oder Vermögenseinkommen) sind die mit Abstand wichtigste Einkommensquelle der Schweizer Haushalte und machen über alle Haushalte 76 Prozent des Bruttoeinkommens aus (HABE 2014, BFS). Ins Verhältnis zum Bruttoinlandprodukt gesetzt, beläuft sich die Summe der Einkommen aller Erwerbstätigen auf 65 bis 70 Prozent (KOF).

Mit ihrer Arbeit erzielen die Erwerbstätigen nicht nur ein Erwerbseinkommen zur eigenen Existenzsicherung, sie generieren zugleich den Grossteil des erzeugten Wohlstands in der Schweiz. Zwar kann das individuelle Erwerbseinkommen durch Transferleistungen (der sozialen Sicherungssysteme oder eines BGE) ersetzt oder ergänzt werden. Führen aber Transferleistungen zu einem Rückgang der Erwerbsarbeit und damit zu einem Rückgang der Erwerbseinkommen, so reduziert sich dadurch auch der gesellschaftliche Wohlstand entsprechend. In der Sekundärverteilung (mit Transferleistungen) lässt sich nur verteilen, was in der Primärverteilung – vor allem durch Arbeit – erzeugt wurde.

2.2 Die sozialen Sicherungssysteme

2.2.1 Die bestehenden sozialen Sicherungssysteme

Die *individuelle Sicherung des Lebensunterhalts* – meist der aus Erwerbsarbeit erzielte Lohn – und die durch den Staat in der *Grundversorgung* angebotenen Leistungen bilden die Basis der sozialen Sicherung in der Schweiz (vgl. Abb. 4). Die sozialen Sicherungssysteme ersetzen oder ergänzen die Erwerbseinkommen subsidiär je nach Ursache für das Fehlen von Einkommen und/oder nach konkreter Bedarfslage:

¹⁹ Vgl. M. Arntz, T. Gregory, U. Zierahn, The risk of automation for jobs in the OECD Countries: A comparative analysis, OECD Working Paper, 2016.

²⁰ Vgl. C. Frey, M. Osborne, Technology at Work: The Future of Innovation and Employment, 2015.

- *Sozialversicherungen*: Die Sozialversicherungen decken vorübergehend oder fortwährend den Lohnausfall, der sich aus einem spezifischen Ereignis ergibt – zu den abgedeckten Risiken gehören Alter, Invalidität, Tod, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Mutterschaft und Familie. Der Bezug von Versicherungsleistungen ist in unterschiedlichem Grad abhängig von den zuvor geleisteten Versicherungsbeiträgen.
- *Bedarfsleistungen zur Ergänzung der Grundversorgung*: Die Leistungen stellen die allgemeine Grundversorgung in den Bereichen Gesundheit, Ausbildung und Recht für Personen in bescheidenen Verhältnissen sicher. Dazu gehören die individuelle Verbilligung der obligatorischen Krankenversicherungsprämien, Stipendien, Rechtshilfe, Opferhilfe und Zuschüsse an Sozialversicherungsbeiträge.
- *Bedarfsleistungen zur Ergänzung der Sozialversicherungen*: Dies sind Leistungen, die ungenügende oder erschöpfte Sozialversicherungsleistungen oder mangelnde private Sicherung ergänzen. Dazu gehören Zusatzleistungen zur AHV/IV (Ergänzungsleistungen, kantonale Beihilfen, kantonsrechtliche Zuschüsse, Gemeindegzuschüsse) sowie die Alimentenbevorschussung.
- *Sozialhilfe*: Die Sozialhilfe bildet das letzte Auffangnetz und bestimmt mit ihren Ansätzen das soziale Existenzminimum in der Schweiz. Die Sozialhilfe ergänzt die Ressourcen ursachenunabhängig und gewährleistet bedarfsorientiert die Existenzsicherung sowie die soziale und berufliche Integration. Die Sozialhilfe orientiert sich am Individualisierungsprinzip und ist deshalb – wie auch aufgrund der Beratungselemente – sehr personalintensiv.

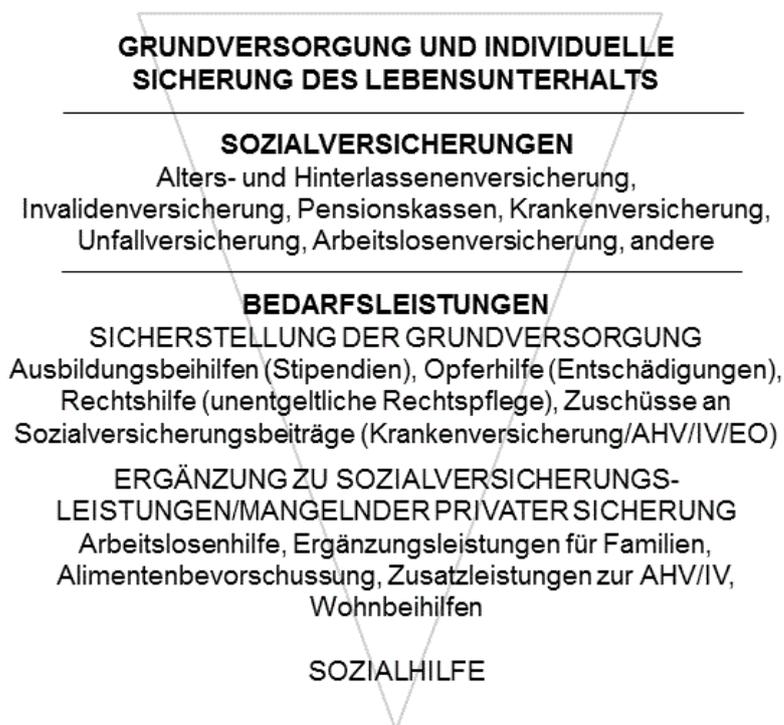


Abbildung 4: Modell des Systems der sozialen Sicherheit der Schweiz
 Quelle: BFS, 2016

Die Finanzierung der einzelnen sozialen Sicherungssysteme erfolgt über Versicherungsbeiträge und/oder Steuermittel sowie auf unterschiedlichen Ebenen (Bund, Kantone, Gemeinden). Die Stadt Zürich kennt ergänzend zu den übergeordneten Systemen zusätzliche Leistungen, wie etwa Gemeindegzuschüsse zu

den Ergänzungsleistungen, subventionierte Krippenplätze oder kommunale Stipendien.

Sicherungssysteme, die einen (teilweisen) vorübergehenden finanziellen Ersatz des Erwerbseinkommens bezwecken, streben mit besonderen Massnahmen und Anreizen eine rasche Wiedererlangung der finanziellen Unabhängigkeit durch Erwerbsarbeit an.²¹ Diese Anreize und Massnahmen sollen zudem gemeinsam mit der Begrenzung der Leistungen dafür sorgen, dass die Erwerbstätigkeit finanziell attraktiv bleibt.

Im Zusammenspiel ihrer jeweiligen Bedingungen und Leistungen sorgen die sozialen Sicherungssysteme gemeinsam für die individuelle Existenzsicherung ausserhalb des Arbeitsmarktes. Zudem führen die sozialen Sicherungssysteme (gemeinsam mit weiteren Ausgleichsmechanismen) zu einer im Vergleich zur Primärverteilung ausgeglicheneren Sekundärverteilung des Wohlstands innerhalb der Gesellschaft.

2.2.2 Systemschwächen

Das heutige System der sozialen Sicherheit in der Schweiz ist komplex. Da es in Etappen auf- und ausgebaut wurde, besteht es aus zahlreichen Sicherungsinstrumenten mit jeweils eigenen Gesetzeslogiken und Vollzugsorganen auf unterschiedlichen staatlichen Ebenen. Dies führt in der Praxis zu Schnittstellen- und Abgrenzungsproblemen. So kann beispielsweise unklar sein, ob ein bestimmter Erwerbsausfall eines Betroffenen aufgrund eines Unfalls, einer Krankheit oder einer Behinderung zustande gekommen ist. Da jede Sozialversicherung bemüht ist, die eigenen Kosten möglichst tief zu halten, werden einzelne Fälle immer wieder abgeschoben und muss die Zuständigkeit letztlich auf dem Rechtsweg entschieden werden.²² Dies ist volkswirtschaftlich ineffizient.

Die interinstitutionelle Zusammenarbeit wird zusätzlich erschwert durch den ungleichen Status der Sozialversicherungen und der Sozialhilfe. Und es wirkt bremsend, dass in allen Verfahren eidgenössische Institutionen und national organisierte Akteure mit vielen kantonalen Sozialhilfepartnern zusammenarbeiten müssen.²³

Des Weiteren können Anpassungen an einzelnen Sozialversicherungen (insbesondere Leistungsabbau) dazu führen, dass die jeweils nachgelagerten Sozialsysteme zusätzlich belastet werden oder dass Lücken im Sozialversicherungssystem entstehen, die letztlich von den Ergänzungsleistungen bzw. der Sozialhilfe getragen werden müssen. Die letzten Revisionen der Invalidenversicherung (IV) dürften beispielsweise zu einer Verlagerung der Kosten zur Sozialhilfe geführt haben.²⁴

Sozialhilfe Beziehende sind in diesen Fällen auch von einer Stigmatisierung betroffen, die sehr schnell zu gesellschaftlichem Ausschluss und zu einer eigentlichen Abwärtsspirale führen kann. Die Chancen, wieder wirtschaftliche Selbstständigkeit zu erlangen, sinken dadurch beträchtlich.

²¹ Beispielsweise Bildungsmassnahmen (Basisprogramme, Sprachkurse, Informatikweiterbildung u.Ä.) und Beschäftigungsmassnahmen (Motivationssemester u.Ä.) der Arbeitslosenversicherung (ALV), Beratungs-, Umschulungs- und Vermittlungsprogramme der Invalidenversicherung (IV) oder umfangreiche Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration im Rahmen der Sozialhilfe.

²² Vgl. R. Gurny, B. Ringger, Die grosse Reform, Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung, 2009.

²³ Vgl. Bundesrat, Ausgestaltung der Sozialhilfe und der kantonalen Bedarfsleistungen, Handlungsbedarf und -möglichkeiten, 2015.

²⁴ Vgl. Städteinitiative Sozialpolitik, Trends in der Sozialhilfe, August 2014.

Schliesslich verläuft die Anpassung und Reaktion dieses sehr komplexen Systems im Vergleich zum (rascheren) Wandel in Familie, Wirtschaft und Gesellschaft zu langsam, was ebenfalls dazu beiträgt, dass Lücken in den sozialen Sicherungssystemen entstehen.

2.2.3 Lücken der übergeordneten Sicherungssysteme

Die Sozialhilfe übernimmt die Existenzsicherung für Menschen, die über ihre Erwerbsarbeit und/oder übergeordnete Sicherungssysteme nicht oder nur unzureichend gesichert sind. Entsprechend zeigen sich die Lücken der übergeordneten Sicherungssysteme insbesondere dann, wenn die Sozialhilfe als subsidiäres «letztes Netz» gesamtgesellschaftliche Armutsrisiken zu tragen hat, die sich nicht primär auf eine individuelle vorübergehende Notlage zurückführen lassen, sondern struktureller Natur sind. Die Sozialhilfestatistiken sind ein Indikator für die Grenzen des Arbeitsmarktes in Bezug auf die Existenzsicherung wie auch für die Leistungsfähigkeit der übergeordneten Sicherungssysteme mit Blick auf gesamtgesellschaftliche Risiken.

Im Zuge des wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandels, aber auch als Folge von Anpassungen bei den vorgelagerten Sozialversicherungen ALV und IV werden bestimmte Lebensrisiken in den vorgelagerten Systemen nicht oder nicht mehr abgedeckt. Bestimmte Personengruppen haben deshalb heute weniger Alternativen zum Sozialhilfebezug als früher. Die Sozialhilfe wird für diese Personengruppen von einer vorübergehenden finanziellen Hilfe in Notlagen zu einer Grundsicherung. Insbesondere besteht bei älteren Personen im erwerbsfähigen Alter (über 55 Jahre) ein erhöhtes Risiko, bei einem Eintritt in die Sozialhilfe zu den Langzeit- und Dauerbeziehenden zu gehören. Die Sozialhilfe kann dann häufig erst durch den Bezug einer AHV-Rente abgelöst werden. Auch Personen ohne berufliche Qualifikationen zwischen 36 und 55 Jahren und solche, welche die Umgebungssprache nicht beherrschen, beziehen überdurchschnittlich oft für lange Zeit Sozialhilfe. Neben Alter und fehlenden Qualifikationen als Risiken im Arbeitsmarkt ist auch das Risiko, das sich aus der Familiensituation ergibt, nicht von vorgelagerten Systemen abgesichert. Alleinerziehende (meistens Frauen) und Familien mit mehreren Kindern beziehen deshalb überdurchschnittlich oft und lange Sozialhilfe.^{25, 26}

Diese Veränderungen zeigen sich auch in der Sozialhilfe in der Stadt Zürich. Dort steigen die Sozialhilfe-Fallzahlen seit 2012 langsam, aber stetig. Da gleichzeitig aber auch die Bevölkerung wächst, nimmt die Sozialhilfequote nur minim zu (2012: 5,1 Prozent; 2016: 5,2 Prozent). Gleichzeitig sinkt die Anzahl der Fälle in der Sozialhilfe, die in den ersten zwölf Monaten wieder abgelöst werden (2010: 61,7 Prozent; 2015: 54,3 Prozent), und nimmt der Anteil der über 50-Jährigen in der Sozialhilfe kontinuierlich zu (2010: 15,4 Prozent; 2016: 17,1 Prozent). 49,2 Prozent aller Sozialhilfe Beziehenden in Zürich haben keine berufliche Ausbildung. 1850 Familien beziehen in der Stadt Zürich Sozialhilfe. Ausserdem bestehen im heutigen sozialen Sicherungssystem punktuell Lücken für Personen in atypischen Arbeitsverhältnissen (etwa bei der beruflichen Vorsorge nach BVG im Fall von tiefen Arbeitspensen/tiefen Löhnen oder für Selbstständigerwerbende). Es ist auch nur eingeschränkt möglich, Pflegearbeit im familiären Umfeld sozial

²⁵ Vgl. R. Salzgeber, T. Fritschi, T. Graf, Zeitliche Verläufe der Sozialhilfe, Schlussbericht, BFS, Mai 2010.

²⁶ Vgl. D. Aepli, T. Ragni, Ist Erwerbsarbeit für Sozialhilfeempfänger ein Privileg? – Welche Sozialhilfebezügler finden in der Schweiz eine dauerhafte Erwerbsarbeit? SECO, 2009.

abzusichern. Oft erfolgt Pflegearbeit heute unbezahlt und ist sozial nicht abgesichert.

3 Fazit: Das BGE ist keine Lösung

Die vorangehenden Kapitel haben sich mit den bestehenden Herausforderungen im Kontext von Existenzsicherung, Erwerbsarbeit und sozialen Sicherungssystemen befasst. Die Notwendigkeit eines BGE lässt sich daraus nicht ableiten, zudem birgt die Einführung eines BGE schwer abschätzbare Risiken. Für die Bewältigung der beschriebenen Herausforderungen müssen gezieltere Massnahmen ergriffen werden.

Das BGE ist nicht notwendig, da ein Ende der Erwerbsarbeit nicht absehbar ist
Wie die Analyse des Arbeitsmarktes gezeigt hat, gibt es aktuell keine Anzeichen dafür, dass die Digitalisierung zwingend zu einem weitreichenden Verlust an Arbeitsplätzen führen muss. Es ist weiterhin davon auszugehen, dass die Erwerbsarbeit auch in Zukunft die individuelle Existenzsicherung für das Gros der erwerbsfähigen Menschen sicherstellen kann – sofern die Politik die Rahmenbedingungen richtig setzt.

Die Entkopplung von Existenzsicherung und Erwerbsarbeit durch ein BGE birgt Risiken

Die Erwerbsarbeit reicht nicht nur aus, um die individuelle Existenz für den Grossteil der Bevölkerung zu sichern – Erwerbsarbeit ist umgekehrt auch notwendig, um den gesellschaftlichen Wohlstand zu erhalten. Ein BGE würde die individuelle Existenzsicherung in viel höherem Masse von der Erwerbsarbeit entkoppeln, als dies bei den heute bestehenden sozialen Sicherungssystemen der Fall ist. Die quantitativen Auswirkungen dieses Schrittes auf die Erwerbsarbeit sind schwer abschätzbar. Dies birgt Risiken für das allgemeine Wohlstandsniveau wie auch für den gesellschaftlichen Zusammenhalt.

Solange davon auszugehen ist, dass es auch in Zukunft genügend Arbeitsplätze geben wird, sollen möglichst alle, die dazu fähig sind, einen Beitrag an den gesellschaftlichen Wohlstand leisten.

Anstelle eines BGE sollen die Herausforderungen im Arbeitsmarkt und der sozialen Sicherung gezielt angegangen werden

Trotz einer insgesamt robusten Beschäftigungsentwicklung steht der Arbeitsmarkt in der Schweiz vor Herausforderungen. So haben sich die Arbeitsmarktchancen von Niedrigqualifizierten verschlechtert, und ältere Arbeitnehmende bekunden zunehmend Mühe, aus der Arbeitslosigkeit wieder eine Anstellung zu finden. Im Auge zu behalten ist zudem die Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen, die sich zuungunsten der Arbeitnehmenden auswirken kann.

Es ist sinnvoll, dass sich die sozialen Sicherungssysteme – im Gegensatz zu einem BGE – am gezielten Ersatz und der gezielten Ergänzung des Erwerbseinkommens sowie an der (Re-)Integration der erwerbsfähigen Bevölkerung in den Arbeitsmarkt ausrichten. Die bestehenden sozialen Sicherungssysteme weisen jedoch Schwächen und Lücken auf – etwa in Bezug auf ihre Komplexität oder die mangelnde Abdeckung gesamtgesellschaftlicher Risiken durch übergeordnete Systeme.

Die nächsten Kapitel befassen sich damit, wie die Politik den genannten Herausforderungen begegnen kann.

Was wäre, wenn ...?

Im Sinne eines Gedankenexperiments lässt sich das Szenario durchspielen, wie das soziale Sicherungssystem der Schweiz auf einen strukturell verursachten starken Rückgang der Beschäftigung reagieren würde – selbst wenn dies, wie geschildert, als sehr unwahrscheinlich erachtet wird.

Zunächst einmal würde insbesondere die Arbeitslosenversicherung während der Berechtigungsdauer einspringen und die betroffenen Menschen finanziell absichern. Anschliessend würden, wo vorhanden, kantonale Bedarfsleistungen für eine bestimmte Zeit die Existenzsicherung übernehmen. Zuletzt müsste eine grosse Zahl von ausgesteuerten Arbeitslosen durch die Sozialhilfe getragen werden.

Die heute schon bestehenden Mechanismen würden also die Existenzsicherung übernehmen, obwohl sie eigentlich nicht für einen solch starken Beschäftigungsrückgang geschaffen wurde. Selbstverständlich wäre das – abhängig vom Ausmass des Beschäftigungsrückgangs – mit Kostenfolgen für die noch erwerbstätige Bevölkerung verbunden. Diese Finanzierungsfrage stellt sich aber analog auch bei der Einführung eines BGE.

Würde ein solches Szenario eintreffen, so ergäbe sich daraus vermutlich ein Anpassungsbedarf in den einzelnen Elementen des Sicherungssystems. So könnte etwa eine Senkung des Rentenalters einen Teil des Beschäftigungsrückgangs absorbieren. Im Rahmen der Sozialhilfe wäre die Personalintensität zu überdenken. Dies sind aber alles Massnahmen, die sich innerhalb des bestehenden Sicherungssystems umsetzen liessen.

Ein Totalumbau des Systems könnte bei Eintreffen des Szenarios diskutiert werden, aber die soziale Sicherung wäre auch ohne Anpassungen gewährleistet.

4 Handlungsfelder

Die bis dahin benannten Herausforderungen im Arbeitsmarkt und die Schwächen der sozialen Sicherungssysteme lassen sich durch Massnahmen in unterschiedlichen Handlungsfeldern angehen.

4.1 Arbeitsmarkt

In der Schweiz soll es auch in der Zukunft möglich bleiben, dass Menschen im erwerbsfähigen Alter und ohne besondere Einschränkung oder Bedarfslage ihre Existenz über ein Erwerbseinkommen sichern können und dass die Wohlstandsgewinne im Rahmen der Primärverteilung allen Menschen zugutekommen. Die Sozialpartnerschaft und die staatliche Arbeitsmarktregulierung müssen weiterhin dafür sorgen, dass ausreichende arbeitsrechtliche Mindeststandards gesetzt werden. Besondere Beachtung ist der Situation von älteren Arbeitnehmenden und Niedrigqualifizierten sowie der Flexibilisierung der Arbeitsverhältnisse (Prekarisierung) zu schenken. Sollten Fehlentwicklungen wie beispielsweise eine Zunahme von atypisch-prekären Arbeitsverhältnissen festgestellt werden, müssen arbeitsmarktspezifische Regulierungsmassnahmen geprüft werden. Ebenfalls im Auge behalten werden muss die ungleiche Entlohnung von Mann und Frau.

In der politischen Diskussion werden unter anderem auch Niedriglöhne oder eine verstärkte Flexibilisierung als Instrument zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen gepriesen. Diese Mittel würden aber mehr schaden als Nutzen stiften. Die Schaffung von zusätzlicher Beschäftigung mit niedriger Produktivität über tiefere Löhne wäre aber gesamtwirtschaftlich nicht gewinnbringend, birgt sie doch auch die Gefahr einer sinkenden Inlandsnachfrage, und sie würde den Bedarf nach staatlichen Zuschüssen verstärken. Eine zusätzliche Flexibilisierung des Arbeitsmarktes könnte der Prekarisierung Vorschub leisten, mit den entsprechenden Folgen für die Arbeitnehmenden und ohne besonderen gesamtwirtschaftlich erkennbaren Nutzen. Neuere Entwicklungen, wie die genannten Crowdworking-Plattformen, können die Flexibilisierung der Arbeit zwar technisch vereinfachen – daraus lässt sich aber noch keine wirtschaftliche Notwendigkeit oder gesellschaftliche Wünschbarkeit ableiten.

Die Chancen und Risiken des zweiten Arbeitsmarktes

Verschiedene Institutionen der sozialen Sicherung – so etwa die IV oder die Sozialhilfe – bemühen sich durch gezielte Zuschüsse und besondere Programme, Menschen mit besonderen Arbeitsmarkthindernissen oder solche ohne alternative Beschäftigungsmöglichkeit in einen sogenannten zweiten Arbeitsmarkt zu integrieren.

Entsprechende Massnahmen sind stets eine Gratwanderung: Auf der einen Seite erhalten die betroffenen Menschen eine Beschäftigung, die sie sozial integriert und ihnen allenfalls Perspektiven zur beruflichen Entwicklung bietet. Auf der anderen Seite besteht die Gefahr, dass diese staatlich bezuschussten Tätigkeiten eine Konkurrenz zum ersten Arbeitsmarkt darstellen und die regulären Löhne unter Druck setzen können.

Es hängt letztlich von der konkreten Ausgestaltung der Massnahmen ab, inwiefern die Chancen genutzt und die Risiken abgewendet werden. Je höher der Anteil der qualifizierenden Elemente in einer Massnahme, desto eher legitimiert

dies auch eine potenzielle Konkurrenzierung des ersten Arbeitsmarktes. Und: Je grösser die Distanz einer Tätigkeit zum ersten Arbeitsmarkt, desto geringer das Risiko einer Konkurrenzierung.
Wichtig ist, dass die Sozialpartner beteiligt werden und dass grösstmögliche Transparenz über die Ausgestaltung und Wirkung der Massnahmen hergestellt wird.

4.2 Umbau und gezielter Ausbau der sozialen Sicherungssysteme

Mit Blick auf mögliche Reformen des sozialen Sicherungssystems gibt es unterschiedliche mehr oder weniger tief greifende Ansätze.

Die Allgemeine Erwerbsversicherung (AEV)

Der wohl umfassendste Vorschlag zur Reform der sozialen Sicherungssysteme ist die Allgemeine Erwerbsversicherung (AEV).²⁷ In der AEV würden alle bisherigen Leistungen der sozialen Sicherungen zusammengefasst, die Leistungen bei vorübergehendem oder dauerndem Erwerbsausfall gewähren. Gleichzeitig würden weitere Leistungen hinzugefügt. Insgesamt sollte so das soziale Sicherungssystem an die bisher nicht abgedeckten Risiken der Arbeitswelt wie prekäre Stellen, unterbrochene Erwerbsbiografien usw. angepasst werden. So wären Selbstständigerwerbende, Personen ohne Erwerbsarbeit in Übergangsphasen oder Menschen, die ihr Einkommen wegen einer Krankheit verlieren, obligatorisch versichert und hätten in den meisten Fällen Anspruch auf höhere und länger ausgerichtete Leistungen als heute. Die AEV will zudem eine subsidiäre Grundsicherung einführen, die Haushaltseinkommen auf das soziale Existenzminimum ergänzt – unabhängig von der Ursache des unzureichenden Einkommens. Die heutige persönliche Sozialhilfe würde durch eine integrierte Lebens- und Karriereunterstützung abgelöst. Die entsprechenden Integrations- und Beratungsangebote würden auf die Situation und die Bedürfnisse der Betroffenen abgestimmt.^{28, 29}

Punktuelle Ergänzungen in vorgelagerten sozialen Sicherungssystemen

Andere Vorschläge zielen auf eine punktuelle Ergänzung der vorgelagerten Sicherungssysteme ab. So gibt es Ansätze zum Ausbau des Leistungsanspruchs und der Anspruchsdauer – etwa über einen Ausbau der Arbeitslosenversicherung für Langzeitarbeitslose oder den Ausbau der IV-Leistungen.

In gewissen Kantonen sind Ergänzungsleistungen für Familien (Familien-EL) bereits Realität. Sie sind bedarfsabhängig und sollen die Familienarmut reduzieren. Dabei wird je nach Modell der finanzielle Bedarf von Kindern oder der gesamten Familie für einen substanziellen Zeitraum garantiert. Unterschiede gibt es in Bezug auf die Anspruchsdauer wie auch auf die Mindesthöhe des daneben erzielbaren Einkommens. Familien-EL sind ein wirksames Mittel, um das «Armutrisiko Kind» zu minimieren.

Erhöhung des Existenzminimums in der Sozialhilfe

Wie gezeigt, stellt die Sozialhilfe – mit den in den SKOS-Richtlinien definierten Ansätzen – das soziale Existenzminimum in der Schweiz dar. Es ist das minimale

²⁷ Vgl. R. Gurny, B. Ringger, Die grosse Reform, Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung, 2009.

²⁸ Vgl. Bericht des Bundesrats, Erwerbsausfall und soziale Absicherung, 2009.

²⁹ Vgl. Denknnetz, kurz und bündig: Das Modell der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV und die Grundsicherung, November 2015.

Mass dafür, mit wie viel sich in der Schweiz «leben lässt». In den Richtlinien von 1998 orientierten sich die Ansätze an den einkommensschwächsten 20 Prozent der Bevölkerung. Bei der Revision von 2005 bildeten die einkommensschwächsten 10 Prozent den Referenzwert. Eine Studie des BFS geht davon aus, dass der praktische Referenzwert noch tiefer liegen dürfte.³⁰

Will man den Lebensstandard der Menschen am Existenzminimum erhöhen, so müssten sich die Ansätze der Sozialhilfe wieder an einem höheren Wert orientieren. Als relatives Mass, das sich am generellen Wohlstandsniveau ausrichtet, müsste das Minimum zudem parallel zum Wohlstand wachsen. Aktuell wird in der Sozialhilfe nur die Teuerung ausgeglichen, nicht aber das Wohlstandswachstum.³¹

Chancen schaffen durch erwerbsfreie Zeit

Der Zweck sozialer Sicherungssysteme muss nicht nur darin bestehen, spezifische Lebensrisiken abzusichern. Sicherungssysteme können auch dafür eingesetzt werden, gezielt erwerbsfreie Zeit in bestimmten Lebenslagen oder zu bestimmten Zwecken zu ermöglichen.³² Statt nur bestehende Risiken abzusichern, würden neue Chancen geschaffen.

Ein Beispiel ist der Vaterschaftsurlaub. Der Beginn einer Vaterschaft ist nicht zwangsläufig ein gesellschaftliches Risiko, aber es ist eine Situation, in der es sinnvoll sein kann, einen Urlaub zu ermöglichen, sodass auch der Vater bei der Familie sein kann. Weitere Möglichkeiten sind zum Beispiel bezahlte Auszeiten in der Mitte der Erwerbsphase oder Werkjahre für nicht oder nur unzureichend existenzsichernde Tätigkeiten.

Will eine Gesellschaft generell mehr «Freizeit» ermöglichen, so kann sie das auch durch eine Arbeitszeitverkürzung erreichen. Sie tut dies dann nicht aufgrund mangelnder Erwerbsarbeit, sondern weil sie zusätzliche Freizeit ermöglichen will. Wird die Erwerbsarbeit der erwerbsfähigen Bevölkerung reduziert, so ist ein materieller Wohlstandsverlust in Kauf zu nehmen. Wie ein solcher Wohlstandsverlust gegenüber den geschaffenen Chancen gewichtet werden soll, ist für die einzelnen Optionen breit zu diskutieren.

4.3 Relativierung des Prinzips der «Integration um jeden Preis»

In den vorangehenden Kapiteln wurden individuelle Risiken beschrieben, welche die Arbeitsmarktintegration von Erwerbslosen erschweren – namentlich fortgeschrittenes Alter, fehlende Qualifikationen oder Langzeitarbeitslosigkeit. Wenn diese Risiken bei einer Person kumuliert auftreten und beispielsweise noch eine generelle Leistungsbeeinträchtigung hinzukommt, so wird ein beruflicher Wiedereinstieg beinahe verunmöglicht.

Die sozialen Sicherungssysteme – etwa die Sozialhilfe – sind darauf ausgerichtet, von Menschen, die sie beanspruchen, eine «Gegenleistung» einzufordern. Diese Leistung kann in spezifischen Massnahmen zur Arbeitsmarktintegration oder auch im Rahmen niederschwelliger Beschäftigungsmassnahmen «erbracht» werden.

³⁰ Vgl. Bundesamt für Statistik, SKOS-Grundbedarf. Aktualisierte Berechnungen des BFS, 2014.

³¹ Vgl. https://skos.ch/uploads/media/2016_sozExistenzminimum-d.pdf.

³² Im Gegensatz zur Bedingungslosigkeit des BGE wird hier eine spezifische Bedingung an die finanzielle Leistung geknüpft.

Wird sie nicht erbracht, so wird dies sanktioniert, was meist auch eine Reduktion der finanziellen Leistung an die betreffenden Menschen einschliesst.³³

Den Sanktionsmechanismen der sozialen Sicherungssysteme liegt meist die These zugrunde, dass Menschen, die keiner Erwerbsarbeit nachgehen, schlicht bequem sind und dass die Androhung von Leistungskürzungen motivierend wirkt. Es wird gesellschaftlich zu wenig anerkannt, dass die Ansprüche des Arbeitsmarktes für gewisse Menschen schlicht zu hoch sind und es nichts mit individuellen Charakterschwächen zu tun hat, wenn sie sie nicht erfüllen können. Zudem ist die Motivationswirkung von finanziellen Anreizen in diesem Zusammenhang umstritten.

Der Grundsatz, dass der Existenzsicherung durch Erwerbstätigkeit eine hohe Priorität einzuräumen ist, stösst dann an Grenzen, wenn die Arbeitsmarkthürden für einzelne Menschen zu hoch sind. Wenn von den betroffenen Menschen Integrationsbemühungen eingefordert werden, ist das für sie mit einem hohen Preis verbunden: Ihre finanzielle Existenz wird von der Teilnahme an Massnahmen abhängig gemacht, deren Erfolgsaussichten unklar sind.

Menschen sollen dazu befähigt und motiviert werden, ihre Existenz über eigene Erwerbsarbeit zu finanzieren. Die «Integration um jeden Preis» ist als Grundsatz hingegen nicht zielführend.

4.4 Bildung

Im Bildungssystem muss sichergestellt werden, dass die Qualifikationen der Arbeitnehmenden mit den Anforderungen im Arbeitsmarkt übereinstimmen. Gleichzeitig sind Weiterbildungs- und gegebenenfalls auch Umschulungsangebote nötig, damit die Qualifikationen über die Dauer des Erwerbslebens mit den sich stets wandelnden Arbeitsmarkterfordernissen in Übereinstimmung gehalten werden können. Der Weiterbildung muss dabei auch bei Beschäftigten in atypischen Arbeitsverhältnissen ein hoher Stellenwert zukommen.

Im Vordergrund steht bei den bildungspolitischen Massnahmen zurzeit die Anpassung an die neuen Anforderungen, die sich aus der zunehmenden Digitalisierung der Wirtschaft ergeben. Einerseits gilt es, die Erstausbildung verstärkt auf die neuen Informations- und Kommunikationstechnologien auszurichten. Andererseits braucht es auch entsprechende Weiterbildungsmöglichkeiten für Personen, die bereits im Erwerbsleben stehen, insbesondere auch für ältere Arbeitnehmende.

Generell muss die Qualifikation von Niedrigqualifizierten, das heisst Personen ohne abgeschlossene Berufsbildung, verbessert werden – soweit dies im Einzelfall möglich ist. Eine berufliche Grundbildung steht in der Schweiz auch Erwachsenen grundsätzlich offen. Sie können entweder über eine direkte Zulassung zur Abschlussprüfung oder über eine Validierung von Bildungsleistungen einen Lehrabschluss erlangen, oder aber sie absolvieren eine verkürzte oder reguläre berufliche Grundbildung. Eine Herausforderung besteht für Erwachsene darin, eine entsprechende Ausbildungsstelle zu finden und die finanzielle Existenz neben der Ausbildung – und trotz tiefem Einkommen – ausreichend absichern zu können.

4.5 Stärkung gesellschaftlicher Ausgleichsmechanismen

Ausserhalb der genannten Handlungsfelder verfügt die Gesellschaft über verschiedene weitere Möglichkeiten, um für einen gesellschaftlichen Ausgleich zu

³³ In der Sozialhilfe können vom Grundbedarf bis zu 30 Prozent abgezogen werden.

sorgen. Von diesen Möglichkeiten wird teilweise bereits heute Gebrauch gemacht. Dazu gehören beispielsweise:

- *Ausgestaltung des Steuersystems:* Die Art der Besteuerung (z.B. direkt oder indirekt), die Verteilung auf Steuersubjekte (z.B. natürliche oder juristische Personen) wie auch die Ausgestaltung der Tarife (z.B. Progression) haben einen erheblichen Einfluss auf die Sekundärverteilung der Einkommen in der Gesellschaft.
- *Umfang des Service public:* Wenn Güter und Dienstleistungen vermehrt steuerfinanziert erbracht werden, so stärkt das den gesellschaftlichen Ausgleich, da der Konsum von der finanziellen Lage einzelner Haushalte entkoppelt wird.³⁴ So wirken etwa steuerfinanzierte Leistungen in den Bereichen Gesundheit, Soziales und Bildung ausgleichend, und sie entlasten – in Abhängigkeit von der Steuerpolitik – insbesondere auch Haushalte mit tiefen Einkommen.
- *Wohnungspolitik:* Die Miete ist ein entscheidender Kostenfaktor für die meisten Haushalte – nicht nur für diejenigen mit tiefen Einkommen. Paare mit Kindern geben beispielsweise im Durchschnitt in der Schweiz rund 13 Prozent ihres Bruttoeinkommens für das Wohnen aus. Bei Paaren mit Kindern in der tiefsten Einkommensklasse sind es 22 Prozent und bei Paaren mit Kindern in der höchsten Einkommensklasse 9 Prozent (HABE 2014, BFS). Das Modell der Kosten- gegenüber der Marktmiete entlastet diese Haushalte massgeblich.

³⁴ Für komplett steuerfinanzierte Leistungen liesse sich – im Kontext des BGE – auch der Begriff des «bedingungslosen Konsums» verwenden.

5 Zielsetzungen und Massnahmen des Sozialdepartements der Stadt Zürich

Für einen Teil der angesprochenen Handlungsfelder – etwa im Bereich der Sozialversicherungen oder der Arbeitsmarktregulierung – sind der Bund oder die Kantone verantwortlich. In anderen Bereichen wiederum besteht kommunaler Spielraum, der schon heute von der Stadt Zürich genutzt wird. Das Sozialdepartement fokussiert seine Anstrengungen im Kontext der genannten Handlungsfelder auf vier Zielsetzungen:

Niedrigqualifizierte besser erreichen und unterstützen

In der Sekundarschule und im Berufsvorbereitungsjahr werden Jugendliche heute schon relativ eng durch Institutionen der Schule oder auch der Berufsbildung betreut und unterstützt.³⁵ Weitgehend sich selber überlassen werden hingegen Jugendliche, die eine nachobligatorische Schule oder ein Motivationssemester abbrechen oder von einer Lehrvertragsauflösung betroffen sind, sowie erwerbstätige Erwachsene, die ohne oder nur mit geringer beruflicher Qualifikation dastehen. Für die städtischen Institutionen werden die Schwierigkeiten häufig erst dann sichtbar, wenn die Betroffenen auf Sozialhilfe angewiesen sind. Deshalb sollten diese Menschen – schon vor einem möglichen Sozialhilfebezug – stärker in den Fokus der Berufs- und Laufbahnberatungen gerückt werden: Jugendliche durch die verbindliche Begleitung bei der Lehrstellensuche und den verstärkten Einbezug von bildungsfernen Eltern; Erwachsene mit niedriger Qualifikation durch die Unterstützung in der Nachholbildung oder beim Absolvieren von Zusatzausbildungen. Für Erwachsene – vor allem für diejenigen mit Unterhaltspflichten – gilt es, zusätzliche Möglichkeiten zu finden, wie das Einkommen während einer Aus- oder Weiterbildung gesichert werden kann. Hier sollen auch die Arbeitgeber verstärkt in die Überlegungen miteinbezogen werden.

Zu prüfende Massnahmen:

- ➔ Verbindliche Begleitung von Jugendlichen, die nach der 3. Sek bzw. nach dem Berufsvorbereitungsjahr ohne Anschluss dastehen.
- ➔ Gezielte Ansprache von Niedrigqualifizierten durch die Berufs- und Laufbahnberatung.
- ➔ Schaffung von Qualifikationsangeboten – *on und off the job* – für Niedrigqualifizierte.

Armutsgefährdete Familien finanziell absichern

Das umfangreiche Angebot zur familienergänzenden Kinderbetreuung ermöglicht es vielen Eltern in der Stadt Zürich, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Die Subventionierungspraxis der Stadt sorgt dafür, dass die Zugänglichkeit auch für Familien mit tiefen und mittleren Einkommen gegeben ist. Dadurch wird die Existenzsicherung durch Erwerbsarbeit vereinfacht.

Dennoch kann auch in der Stadt Zürich die Gründung einer Familie das Risiko erhöhen, in Armut abzurutschen. Dies dürfte mit der Erwerbssituation der Eltern,

³⁵ Fast alle Absolventinnen und Absolventen der Sekundarschule und des Berufsvorbereitungsjahres verfügen über eine Anschlusslösung (v.a. Lehre, Berufsvorbereitungsjahr, Motivationssemester, Praktikum).

aber auch mit dem höheren finanziellen Bedarf von Familien zusammenhängen. Um die Ursachen genauer zu eruieren und daraus mögliche Massnahmen abzuleiten, ist eine weitergehende Analyse zur Situation von Familien in der Stadt Zürich notwendig.

Familien-Ergänzungsleistungen sind eine Massnahme, die es – allenfalls im Rahmen eines kommunalen Pilotprojektes – genauer zu prüfen gilt.

Zu prüfende Massnahmen:

- ➔ Analyse der spezifischen Ursachen für Familienarmut in der Stadt Zürich.
- ➔ Prüfung eines Pilotprojektes zu Ergänzungsleistungen für Familien.

Integration von Personen in der Sozialhilfe

Oberstes Ziel für arbeitsfähige Personen in der Sozialhilfe ist es, wieder finanzielle Eigenständigkeit zu erlangen. Möglichkeiten zur besseren Arbeitsmarktintegration von Sozialhilfebezügerinnen und -bezügern stehen daher immer wieder im Fokus der Überlegungen. Zunehmend befasst sich das Sozialdepartement aber auch mit den Grenzen der Arbeitsmarktintegration und den möglichen Folgen auf die Praxis. Angesichts der Tatsache, dass der Arbeitsmarkt beschränkte Möglichkeiten für die (Re-)Integration von Niedrigqualifizierten bietet, stellt sich die Frage, inwiefern diese Personengruppe zu entsprechenden Massnahmen wie zum Beispiel zu Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen verpflichtet werden kann und soll.

Gleichzeitig gilt es, auch Möglichkeiten zur Nachqualifizierung und zum Ausbau von Qualifikationsmöglichkeiten für Sozialhilfe Beziehende im Rahmen von Arbeitsintegrationsprogrammen zu prüfen. Analog zur oben skizzierten Ideen, Qualifikationsangebote für Niedrigqualifizierte zu fördern, die sich bis jetzt im ersten Arbeitsmarkt halten konnten, soll dies auch für Sozialhilfebezügerinnen und -bezüger geprüft werden.

Zu prüfende Massnahmen:

- ➔ Überprüfung der Verpflichtung zur beruflichen Integration und der damit zusammenhängenden Sanktionsinstrumente für Niedrigqualifizierte im Rahmen der Sozialhilfe.
- ➔ Stärkung der qualifizierenden Elemente im Rahmen der Massnahmen zur beruflichen Integration.

Verstärkte Zusammenarbeit mit Arbeitgebern

Um die oben skizzierten Lösungen erfolgreich umzusetzen, ist das Sozialdepartement auf die verstärkte Zusammenarbeit mit den Arbeitgebern angewiesen. Einzelne Dienstabteilungen des Departements pflegen bereits ein grosses Firmennetzwerk. Dieses gilt es entsprechend zu nutzen und zu intensivieren.

Zu prüfende Massnahmen:

- ➔ Intensivierung des Austauschs mit Arbeitgebern zur besseren Abstimmung der Massnahmen mit den Möglichkeiten und Bedürfnissen der Arbeitgeber.
- ➔ Prüfung neuer Kooperationsmodelle zwischen Integrationsbetrieben und Privatwirtschaft bei der Personalvermittlung und Auftragsbearbeitung.
- ➔ Überprüfung der Möglichkeit der Finanzierung von Lehrabschlüssen für erwachsene Arbeitnehmende durch private Unternehmen mittels eines existenzsichernden Lohnes.