

## **Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Schweiz - Die Schweiz als Erfolgsmodell?**

*Rita Nikolai, Institut für Politische Wissenschaft, Universität Heidelberg;  
E-Mail: rnikolai@ix.urz.uni-heidelberg.de*

### **1. Einleitung**

Die Schweiz zeigt einen Befund der auf den ersten Blick widersprüchlich erscheint: eine außerordentliche Performanz in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik trifft auf eine anhaltende Wachstumsschwäche. Im OECD-Vergleich wies die Schweiz für das Jahr 2002 mit 3,0 Prozent die drittniedrigste Arbeitslosenquote, mit 81,3 Prozent die höchste Erwerbsquote und mit 24,7 Prozent die vierthöchste Teilzeitquote auf. In zwischenstaatlichen Vergleichen zur Arbeitsmarktpolitik wird die Schweiz oft außer Acht gelassen, da sie nicht Mitglied der Europäischen Union ist und zudem aufgrund ihres politischen Systems als Sonderfall gilt, deren Erfolge nicht auf andere Länder übertragbar seien. Trotzdem lohnt es sich zu fragen, worin die Ursachen für das "swiss employment puzzle" liegen (Bonoli und Mach 2001: 81).

### **2. Analyse**

Konnte die Schweiz ihre Arbeitsmarktprobleme in den 70er und 80er Jahren noch durch die Nichtverlängerung von Aufenthaltsbewilligungen lösen und nahezu Vollbeschäftigung erreichen, kann für die 90er Jahre nicht mehr von einem Export der Arbeitslosigkeit gesprochen werden (Schmidt 1995). Der Anteil der Niedergelassenen, die den Schweizer Erwerbstätigen auf dem Arbeitsmarkt gleichgestellt sind, ist seit den 60er Jahren kontinuierlich angestiegen, so dass sie mitt-

lerweile mit 56,5 Prozent die Mehrheit unter den ausländischen Erwerbstätigen bilden. Die Niedergelassenen besitzen einen gesicherten Aufenthaltsstatus, so dass sie auch bei Arbeitslosigkeit nicht gezwungen sind, die Schweiz zu verlassen. Auch die etappenweise Einführung des freien Personenverkehrs durch die EU-Verträge vom 1. Juni 2002 mit der Abschaffung des Saisonierstatuts und Inländerverorrangs sowie der Liberalisierung des Grenzgängerstatus verknappte neben der veränderten Aufenthaltsstruktur der ausländischen Erwerbstätigen den Handlungsspielraum in der Ausländerpolitik. Ebenso können die beschäftigungspolitischen Erfolge nicht mehr wie in den 70er und 80er Jahren mit dem Rückzug der Frauen vom Arbeitsmarkt erklärt werden, da die Frauenerwerbsquote im OECD-Vergleich mit 72,5 Prozent 2002 überdurchschnittlich hoch ausfällt.

Da die Schweiz im Durchschnitt der Jahre 1991 bis 2002 mit 0,8 Prozent das Schlusslicht bei den Zuwachsraten im Wirtschaftswachstum bildete, kann auch das Wirtschaftswachstum keine Erklärung liefern. Anders als in den skandinavischen Ländern hat weder eine Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor noch eine Umverteilung der Arbeitszeit wie in den Niederlanden durch Teilzeitarbeit stattgefunden. Die Teilzeitquote war schon zu Beginn der 90er Jahre mit 22,9 Prozent (1991) überdurchschnittlich hoch und stieg bis 2002 nur geringfügig auf 24,7 Prozent an. Auch steigende Lohn disparitäten können nicht die Arbeitsmarktbilanz erklären wie in den angelsächsischen Ländern, da die Einkommensabstände zwischen den oberen und den unteren Einkommensbeziehern kaum zugenommen haben. Die niedrige Arbeitslosenquote und die hohen Beschäftigungsquoten müssen daher auf andere Erklärungsfaktoren zurückzuführen sein, die auf einem Mix von verschiedenen Systemelementen und Reformen in der Arbeitsmarktpolitik beruhen.

#### *a) Die hohe Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes*

Der Schweizer Arbeitsmarkt reagiert auf Wachstum besonders stark. Kennzeichen für den Schweizer Arbeitsmarkt ist eine niedrige Beschäftigungsschwelle, da schon ein geringes Wirtschaftswachstum zu mehr Beschäftigung führt. Die hohe Flexibilität des Schweizer Arbeitsmarktes liegt vor allem in seinem flexiblen Lohnbildungssystem und der geringen Regulierungsdichte begründet. Im internationalen Vergleich zur Regulierungsdichte der Beschäftigungsschutzgebung wird die Schweiz an fünfter Stelle nach Australien, Kanada, Großbritannien und den USA verortet und verfügt somit über eine geringe Regulierungsdichte auf dem Arbeitsmarkt (OECD 1999). Die hohe Teilzeitbeschäftigung und die geringen Hürden für Wochenend- und Nachtarbeit sind Ausdruck dieser geringen Regulierungsdichte. Bei einem Kündigungsschutz von einem bis drei Monaten je nach Dauer der Betriebszugehörigkeit kann in der Schweiz zwar leichter entlassen werden, aber die Arbeitskräfte werden auch schneller wieder eingestellt.

Je nach einzelbetrieblichen Voraussetzungen verhandeln die Unternehmen die Löhne mit der Belegschaft oder Gewerkschaften direkt auf Betriebsebene aus. Die dezentralen Lohnverhandlungen haben zur Folge, dass die Unternehmen über eine große Flexibilität und einen großen Handlungsspielraum in ihrer Lohngestaltung verfügen. Je nach Umsatz- oder Gewinnentwicklung können die Unternehmen ihre Personalkosten auch kurzfristig beeinflussen und auf Angebots- und Nachfrageentwicklungen flexibel reagieren. Studien von Traxler et al. zeigen jedoch, dass dezentralisierte Lohnverhandlungen nicht ausschließlich vorteilhafter sind (Traxler et al. 2001). Es ist nicht allein die dezentrale Lohnverhandlung, die es den Unternehmen ermöglicht, der ökonomische Situation angemessene Problemlösungen zu finden, sondern auch die konsensorientierte Ausrichtung der Schweizer Sozialpartnerschaft spielt eine Rolle. So waren die Gewerkschaften in den 90er Jahren zu moderaten Lohnerhöhungen bereit, um weitere Entlassungen zu vermeiden. In der Tradition der Schweizer Sozialpartnerschaft bevorzugen die Sozialpartner Verhandlungslösungen auf der unterstmöglichen Ebene zwischen Belegschaft und Unternehmensführung. Gerade die institutionellen Verhandlungsstrukturen konnten in den 90er Jahren als Stabilitätsfaktor dienen, so dass trotz der wirtschaftlichen Krise ein hoher Konsensgrad beibehalten werden konnte, der sich auch an der im internationalen Vergleich niedrigen Streikquote ablesen lässt. Die hohe Flexibilität kommt vor allem den Kleinen und Mittelständischen Unternehmen (KMU) zugute, die sich in den 90er Jahren als die eigentliche Stütze des Arbeitsmarktes erwiesen haben. In der Rezession der 90er Jahre verloren die KMU weniger Mitarbeiter als es in den Großunternehmen der Fall war, so dass Ende der 90er Jahre rund drei Viertel der Beschäftigten in KMU arbeiteten.

#### *b) Das beschäftigungsfreundliche Klima*

Auch das System der sozialen Sicherung und die Steuerpolitik beeinflussen die Kostenstruktur der Unternehmen. Mit 35,7 Prozent lag die Fiskalquote 2000 noch unter dem OECD-Durchschnitt (38,9 Prozent) und dem europäischen Mittel (41,5 Prozent), jedoch hat sich in den 90er Jahren der Abstand deutlich verringert, da die schweizerische Fiskalquote in den 90er Jahren stärker angestiegen ist als in den übrigen OECD-Staaten. Die schweizerische Fiskalquote ist im internationalen Vergleich unterdurchschnittlich, doch innerhalb der Schweiz variiert die Steuerbelastung aufgrund der weitgehenden Autonomie der Kantone beträchtlich. Auf einer Skala mit dem Durchschnitt von 100 Punkten schwanken die Steuerbelastungen zwischen 50,8 Punkten (Zug) und 145,2 Punkten (Obwalden). Im europäischen Vergleich verfügt die Schweiz insgesamt über eine milde Unternehmenssteuerbelastung, einige Kantone wie Graubünden oder Genf mit der höchsten Arbeitslosenquote der Schweiz (5,1 Prozent 2002) weisen aber Belastungen auf, die

deutlich über dem internationalen Vergleich liegen. Würde man die Pensionskassenbeiträge zu den Fiskalquoten hinzuzählen, die je nach Alter der Beschäftigten zwischen 7 und 18 Prozent liegen und die auch von den Arbeitgebern zu zahlen sind, so würde die Belastung höher ausfallen und die Fiskalquote wäre nur noch niedrig im europäischen Vergleich, jedoch nicht im OECD-Vergleich. Noch kommt der Schweiz aber zugute, dass durch Kurskorrekturen am Wohlfahrtsstaat in Richtung höherer Eigenbeteiligung, wie etwa in der Rentenpolitik, die Beiträge zu den Sozialversicherungen niedrig gehalten werden konnten (Obinger 1999). Aufgrund ihrer im europäischen Vergleich niedrigen Steuer- und Abgabenquote kann die Schweiz gerade bei der Gruppe der Geringqualifizierten, die als eine der Problemgruppen des Arbeitsmarktes gelten, eine niedrige Arbeitslosenquote und eine hohe Beschäftigungsquote aufweisen, wie sie ähnlich in den angelsächsischen Staaten anzutreffen ist. Seit den 90er Jahren lässt sich aber international ein Trend sinkender Steuersätze beobachten, dem die Schweiz Rechnung tragen wird müssen, will sie ihren Wettbewerbsvorteil nicht verlieren.

### *c) Aktivierungsprinzip in der Arbeitsmarktpolitik*

Die Neuausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik Mitte der 90er Jahre durch verschärfte Sanktionsmaßnahmen, erschwerte Zugangsbedingungen, ein neues Beitrags- und Leistungsregime in der Arbeitslosenversicherung und eine Neuorganisation der Arbeitsverwaltung mit der Einführung regionaler Arbeitsvermittlungszentren führten in der Schweiz zu einem Paradigmenwechsel hin zur Forcierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Nach wie vor liegen aber die Ausgaben der Schweiz für aktive Arbeitsmarktpolitik mit 0,5 Prozent unterhalb des OECD- und EU-Durchschnitts (0,7 bzw. 0,9 Prozent). Besonders positiv bewerten Evaluationsstudien das Instrument des Zwischenverdienstes, bei dem die Arbeitslosenversicherung 70 bzw. 80 Prozent der Differenz zwischen dem Verdienst der neuen und vorherigen Arbeitsstelle zahlt, wenn der Arbeitslose eine Stelle annimmt, dessen Verdienst unterhalb des Leistungssatzes der Arbeitslosenentschädigung liegt. Maßnahmen wie Umschulungen, Weiterbildungen und vorübergehende Beschäftigung haben jedoch kaum einen signifikanten Effekt auf die Wiedereingliederungschancen der Arbeitslosen, sie wirken zum Teil sogar kontraproduktiv. Die höchsten Erwerbsquoten weisen Teilnehmer an Zwischenverdiensten auf, die niedrigsten verzeichnen dagegen die Teilnehmer an vorübergehender Beschäftigung und an Weiterbildungsprogrammen (Lechner und Gerfin 2000).

### **3. Fazit: Die Schweiz als Erfolgsmodell?**

Die beeindruckende Arbeitsmarktbilanz ist nicht ohne Schatten, da die Schweiz nach wie vor trotz zurückgehender Zahlen Ende der 90er Jahre einen hohen Anteil

an Langzeitarbeitslosen verzeichnet (21,8 Prozent 2002). Auch die in jüngster Zeit wieder angestiegene Arbeitslosenquote weist daraufhin, dass der Arbeitsvermittlung sowie der Erhaltung und dem Ausbau der Beschäftigungsfähigkeit durch Qualifizierungsmaßnahmen, wie etwa dem erfolgreichen Zwischenverdienst, nach wie vor eine große Bedeutung zukommt. Ebenso die niedrige Teilzeitbeschäftigung der Männer (7,7 Prozent 2002) zeigt, dass in der männlichen Teilzeitarbeit noch Reformpotentiale zum Ausbau der Beschäftigung liegen könnten. Trotz der anhaltenden Wachstumsschwäche kann die Schweiz zu den "beschäftigungspolitisch erfolgreich" geltenden Länder gezählt. Das Wirtschaftswachstum erweist sich in der Schweiz als besonders beschäftigungsintensiv, das in der hohen Flexibilität des Arbeitsmarktes begründet liegt. Hierzu gehört vor allem das konsensorientierte und dezentrale Lohnfindungssystem, das den regionalen und betrieblichen Erfordernissen Rechnung trägt und die Entwicklung der Lohnstückkosten bremsen kann, die geringe Regulierungsdichte und der hohe Anteil der Teilzeitbeschäftigung. Die Schweiz ist daher mit ihrer Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ein beschäftigungspolitisches Erfolgsmodell, das größere Beachtung verdient.

## Bibliographie

- Bonoli, Giuliano und André Mach (2001). "The New Swiss Employment Puzzle", *Swiss Political Science Review* 7(2): 81-94.
- Lechner, Michael und Michael Gerfin (2000). "Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen", *MittAB* 33(3): 396-404.
- Nikolai, Rita (2004). *Die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der Schweiz. Die Schweiz als Erfolgsmodell*. Unveröffentlichte Magisterarbeit. Universität Heidelberg.
- Obinger, Herbert (2000). "Der schweizerische Sozialstaat in den 90er Jahren", *Zeitschrift für Politikwissenschaft* 10(1): 43-63.
- OECD (1999). *Employment Outlook*. Paris: OECD.
- Schmidt, Manfred G. (1995). "Vollbeschäftigung und Arbeitslosigkeit in der Schweiz. Vom Sonderweg zum Normalfall", *Politische Vierteljahresschrift* 36(2): 35-48.
- Straubhaar, Thomas und Heinz Werner (2003). "Arbeitsmarkt Schweiz - ein Erfolgsmodell?", *MittAB* 36(1): 60-76.
- Traxler, Franz, Sabine Blaschke und Bernhard Kittel (2001). *National Labour Relations in Internationalized Markets. A Comparative Study of Institutions, Change and Performance*. Oxford: Oxford University Press.