

Arbeitsmarkt Schweiz – ein Erfolgsmodell?

Thomas Straubhaar und Heinz Werner*

Die schweizerische Arbeitsmarktsituation ist durch einige spezifische Befunde gekennzeichnet: höchste Beschäftigungsquote aller OECD-Länder, höchste Teilzeitquote (nach dem „Teilzeitweltmeister“ Niederlande), höchste Ausländeranteile (außer dem Sonderfall Luxemburg), eine der längsten Arbeitszeiten in Westeuropa. Letzteres relativiert die hohen Lohnsummen: für hohe Einkommen muss in der Schweiz lange gearbeitet werden.

Kritisch bleibt anzumerken, dass das Wirtschaftswachstum und die Produktivität in der Nachkriegszeit meist recht niedrig ausfiel. Ebenso kritisch muss daran erinnert werden, dass bei der Liberalisierung der Produktmärkte zwar Fortschritte erzielt wurden, es aber noch viel zu tun gibt, z. B. beim Telekommunikationssektor und dem Agrarmarkt.

Für die immer noch günstige Arbeitsmarktlage (Arbeitslosenquote 2002: 2,9%) gibt es keine monokausale Erklärung. Das Zusammenspiel von verschiedenen Systemelementen und mutigen Reformen ist dafür verantwortlich. Zusammengefasst zeigt sich, dass in der Schweiz eher als beispielsweise in Deutschland der Arbeitsmarkt ein *Markt* ist. Die Entscheidungsfindung bezüglich der Löhne erfolgt weitgehend dezentral auf der Ebene der einzelnen Unternehmung (es gibt keine einheitlichen Flächentarifverträge). Dazu kommt, dass bei der Sozialen Sicherheit das Äquivalenzprinzip strikt verfolgt wird. Es gibt - anders als in Deutschland - eine deutliche Trennung von sozialpolitisch begründeter Umverteilung und Versicherung. Es gilt stärker der Grundsatz, dass Gerechtigkeitsziele durch direkte (personenbezogene) an wirtschaftlich Schwache gerichtete steuerfinanzierte Leistungen erreicht werden sollen und dass Sicherheitsziele eher durch individuelle beitragsfinanzierte Vorsorgemaßnahmen (z. B. Gesundheitswesen) bei privaten Versicherungen erreicht werden. Dadurch ist in der Schweiz der Abstand zwischen Brutto und Netto weit geringer.

Ein Schlüsselfaktor für die erstaunliche Reaktionsfähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes liegt auch in der dezentralen Organisationsstruktur in Politik (direkte Demokratie), Gesellschaft (föderativer Staatenaufbau mit weitreichender Gemeindeautonomie z. B. in der Besteuerung und den öffentlichen Leistungen) und der Wirtschaft. Die Willensbildung erfolgt in allen Bereichen von unten nach oben. Die Konsequenzen eines Tuns (z. B. öffentliche Leistungen versus Steuererhöhungen) werden vor Ort wahrgenommen und entschieden. Der dezentrale Charakter zeigt sich auch am Arbeitsmarkt. Durch die Festsetzung der Löhne auf Unternehmensebene wird den Betrieben zumindest kurzfristig ein Spielraum bei den Personalkosten eröffnet. Arbeitsstreitigkeiten werden in der Regel nicht in Streiks ausgetragen, sondern zuallererst innerbetrieblich gelöst.

Gliederung

- 1 Einleitung
 - 2 Stilisierte Fakten
 - 3 Wirtschaftswachstum und Beschäftigung
 - 4 Arbeitsmarktliche Spezifika
 - 4.1 Die Arbeitsmarktreformen
 - 4.2 Die Immigrationspolitik
 - 4.3 Dezentrale Willensbildung in der Tarifautonomie
 - 4.4 Ecksteine für den Erfolg des schweizerischen Arbeitsmarktes
 - 5 Spezifika des polit-ökonomischen Rahmens
 - 6 Zusammenfassung und Fazit
- Literaturverzeichnis

* Thomas Straubhaar ist Präsident des Hamburgischen Welt-Wirtschafts-Archivs, HWWA und Direktor des Instituts für Integrationsforschung des Europa-Kolleg Hamburg. Teile für die vorliegende Arbeit entstanden im Rahmen des HWWA-Schwerpunktes „Internationale Mobilität der Unternehmen und Arbeitskräfte“. Frühere Fassungen zu diesem Beitrag wurden am 22.01.02 in Berlin und am 7.11.02 an der Tagung „Vielfalt und Zentralismus in der Beschäftigungspolitik“ des Europa-Kolleg Hamburg und der International Partnership Initiative (IPI) vorgetragen. Viele gute und hilfreiche Kommentare und Vorschläge seien hiermit verdankt.

Heinz Werner ist wissenschaftlicher Mitarbeiter (wissenschaftlicher Direktor) im Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit im Arbeitsbereich „Langfristige Vorausschau und internationale Analysen“. Teile zu diesem Beitrag erschienen in den IAB Kurzberichten Nr. 6/2001 (Immigrationspolitik Schweiz) und Nr. 9/2002 (Arbeitsmarkt Schweiz). Download www.iab.de.

Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren. Er wurde Januar 2003 eingereicht und nach der Begutachtung im Mai 2003 zur Veröffentlichung angenommen.

1 Einleitung

Die Schweiz ist seit Jahren ein beschäftigungspolitisches Erfolgsmodell. Bei internationalen Arbeitsmarkt-Vergleichen erreicht sie immer wieder einen der vordersten Plätze. Beispielsweise liegt die Schweiz im Beschäftigungs-Ranking 2002 der Bertelsmann Stiftung an zweiter Stelle, bei der Arbeitslosigkeit steht sie gar an der Spitze (Bertelsmann Stiftung 2002: 17 und 22). Selbst in konjunkturell schwachen Zeiten – wie im Jahr 2002 – steigt die Arbeitslosenquote in der Schweiz kaum über die 3 Prozent-Marke. Da müssten sich andere Länder, die gegen eine massive Beschäftigungslosigkeit kämpfen und von einer mehrfach höheren Arbeitslosigkeit gebeutelt werden – wie beispielsweise Deutschland – eigentlich fragen, was denn die Schweiz so viel besser macht: Wo liegen die Gründe für den schweizerischen Arbeitsmarkt-Erfolg und – vor allem – ließen sich die Schlüsselfaktoren nicht auch auf andere Länder übertragen?

Der folgende Beitrag will Antworten auf diese beiden Fragen geben. Er will die Ecksteine der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik identifizieren und analysieren und dann jene Ursachen herausfiltern, die für die im internationalen Vergleich so viel günstigere Beschäftigungslage verantwortlich sind. Dazu liefert Abschnitt 2 ein paar stilisierte Fakten. Sie sollen nicht nur ein Bild des schweizerischen Arbeitsmarktes zeichnen. Ebenso wollen sie den Blick für ein paar Charakteristika schärfen, die das beschäftigungspolitische Geschehen im Hintergrund prägen. Dazu gehören auch die in Abschnitt 3 aufgedeckten Zusammenhänge zwischen wirtschaftlichem Wachstum und den Veränderungen in der Beschäftigung. Anschließend gehen wir auf die Kernbereiche des schweizerischen Arbeitsmarktes ein. Abschnitt 4 deckt auf, dass insbesondere die dezentrale (betriebliche) Organisation der Lohnfindung und der Streitschlichtung prägend ist. Weil die Spezifika des Arbeitsmarktes nicht losgelöst vom allgemeinen politischen, gesellschaftlichen und auch ordnungspolitischen Rahmen gesehen werden dürfen, geht Abschnitt 5 auf einige fundamentale Aspekte des schweizerischen (Selbst-)Verständnisses ein.

Ein kurzes Fazit rundet den Beitrag ab. Die wichtigste Botschaft soll jedoch auch hier schon wiedergegeben werden: Entscheidend – und im Grundsatz durchaus auf andere Länder übertragbar – für den Erfolg der Schweiz ist die Überzeugung, dass dezentrale möglichst an Ort und Stelle des Problems ansetzende Lösungen allen anderen (stärker zentralisierten) Formen der Entscheidungsfindung überlegen sind. Dieser Glaube an eine Organisation von unten zieht sich in der Schweiz wie ein roter Faden durch Politik (mit dem Konzept der direkten Demokratie), Gesellschaft (mit dem Konzept der Subsidiarität) und Wirtschaft (mit dem Konzept der dezentralen Steuerautonomie). Er prägt auch das Verständnis der Arbeitsmarktpolitik. Nach „Treu und Glauben“ sollen zunächst einmal innerhalb der Betriebe Lösungen für das Miteinander von Arbeitgeber und Arbeitnehmer(innen) gefunden werden. Von außen soll erst dann Einfluss genommen werden, wenn bei Konflikten interne Kompromisse und formale (externe) Schlichtungsverfahren unwirksam bleiben sollten. Mit dieser dezentralen Organisation wird

möglich, dass der schweizerische Arbeitsmarkt stärker als anderswo tatsächlich ein Markt geblieben ist und eine stärker zentralistische (Arbeitsmarkt-)Politik erst (subsidiär) nachrangig tätig wird. Um es in aller Kürze auf den Punkt zu bringen: Es wird versucht, Brandherde schon im Vorfelde sofort zu beseitigen und Brände gar nicht erst entstehen zu lassen. Es geht also nicht darum – wie in anderen europäischen Ländern –, das Schwergewicht auf den Ausbau der Feuerwehr zu richten, mit dem Ziel einzugreifen, wenn es schon lichterloh brennt.

2 Stilisierte Fakten¹

Mit Blick auf den Arbeitsmarkt ist die Schweiz zweifellos ein besonderes Erfolgsmodell. Zwar ist im Laufe des konjunkturell schwachen Jahres 2002 auch in der Schweiz die Zahl der Arbeitslosen auf über 100'000 gestiegen, was einer Arbeitslosenquote von rund 3 Prozent entspricht (vgl. Seco 2002). Im Vergleich dazu lag die Arbeitslosigkeit nach Eurostat im EU-Durchschnitt bei etwa 8 Prozent und in Deutschland sogar über 8 Prozent und damit immer noch beträchtlich über dem schweizerischen Niveau. Es lohnt sich also zu fragen, wo die Ursachen für die günstige Lage am schweizerischen Arbeitsmarkt zu finden sind. In diesem Abschnitt geben wir ein paar stilisierte Fakten zur Beschäftigungsentwicklung und Wirtschaftsstruktur. Sie sollen das Fundament liefern, auf dem die später folgende Suche nach den Erfolgsfaktoren aufbauen kann.

Arbeitslosigkeit

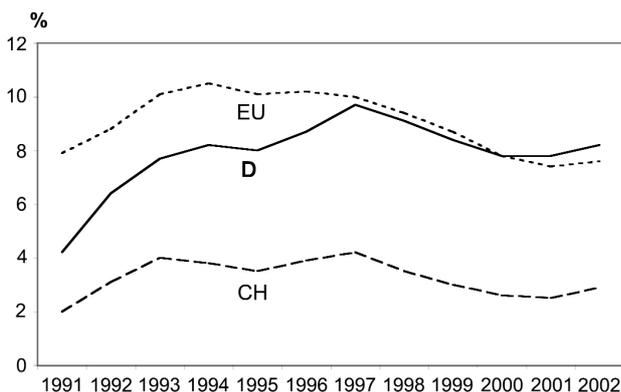
Abbildung 1 veranschaulicht die Entwicklung der schweizerischen Arbeitslosigkeit. Bis Anfang der 90er Jahre war die Schweiz von Arbeitslosigkeit weitgehend verschont geblieben. Dann stieg diese innerhalb kurzer Zeit auf etwa 5 Prozent, verharrte einige Jahre auf dieser Höhe, um dann wieder auf ein Niveau von weniger als 3 Prozent zurückzufallen, was zwar im internationalen Vergleich sehr niedrig war, aber doch deutlich über dem tiefsten Stand Anfang der 90er Jahre lag.

Die Durchschnittszahlen verbergen allerdings erhebliche regionale Unterschiede. Die romanischen und italienischsprachigen Kantone liegen alle über dem Durchschnitt mit teilweise doppelt so hoher Arbeitslosenquote (z.B. Kanton Genf). Besonders von Arbeitslosigkeit betroffen sind auch die ausländischen Arbeitnehmer, deren Quote mehr als doppelt so hoch ist.² Der Anteil der Langzeitar-

¹ Soweit in diesem Abschnitt die Datenquellen nicht explizit genannt sind, diente das Statistische Jahrbuch der Schweiz (Bundesamt für Statistik), verschiedene Jahrgänge, zuletzt Jahrbuch 2002 und 2003, als Grundlage der schweizerischen Daten. Das Jahrbuch enthält neben den „Zahlen“ auch viele sehr nützliche Interpretationshilfen und weiterführende Literaturhinweise. Daneben bietet auch die Internet-Seite des Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) viele Daten zu Wirtschaft und Arbeitsmarkt (www.seco-admin.ch).

² Dies ist kein spezielles schweizerisches Phänomen, sondern gilt auch für andere Länder. Vgl. Heinz Werner, Ingeborg König (2001): Integration ausländischer Arbeitnehmer in die Arbeitsmärkte der EU-Länder, IAB-Werkstattbericht vom 21. 8. 01

Abbildung 1: Standardisierte Arbeitslosenquoten in der Schweiz, in Deutschland und in der EU 1991–2002 in Prozent



Quelle: OECD (2002): Quarterly Labour Force Statistics

beitslosen (1 Jahr und länger) an allen Arbeitslosen lag trotz aller arbeitsmarktpolitischen Bemühungen im Jahr 2000 noch bei fast 30 Prozent. Dies ist ein Indiz dafür, dass unter den Arbeitslosen ein Ausleseprozess stattgefunden hat und auch in der Schweiz Vermittlungsbemühungen an Grenzen stoßen. Im Gegensatz zu vielen anderen Ländern ist die Jugendarbeitslosigkeit nicht besorgniserregend, denn Jugendliche sind von der Beschäftigungslosigkeit nur unterdurchschnittlich betroffen.

Beschäftigung

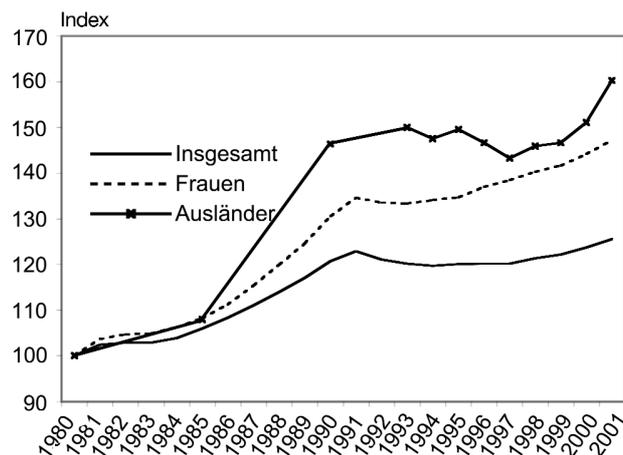
Die Entwicklung der Beschäftigung wird durch Abbildung 2 veranschaulicht. Sie stieg beständig an mit einer kleinen Delle in den 90er Jahren. 2000 lag die Zahl der Erwerbstätigen aber bereits wieder über der von 1990. Selbst im konjunkturell schwachen Jahr 2002 ist die Zahl der Erwerbstätigen noch einmal um 0,5 Prozent auf einen neuen Höchststand von fast 4 Millionen Personen gewachsen.³

Vielfach besteht die Vorstellung, dass die Schweiz ihre Arbeitsmarktprobleme über die Ausländerbeschäftigung gelöst und sie als Konjunkturpuffer benutzt habe. Ein „Export“ der Arbeitslosigkeit hat zweifelsfrei in den Rezessionsperioden Mitte der 70er und Anfang der 80er Jahre stattgefunden. So sank zwischen 1974 und 1976 die Beschäftigtenzahl in der Schweiz um insgesamt 250 000 oder 8 Prozent der Erwerbspersonen. Trotzdem stieg die Arbeitslosigkeit unter Schweizer Arbeitnehmern fast nicht an. Der Beschäftigungsrückgang wurde zu 75 Prozent von den nicht niedergelassenen Ausländer(inne)n getragen, zu 17 Prozent von den Einheimischen (Schweizer und Niedergelassene) und lediglich zu 8 Prozent durch eine Zunahme der arbeitslosen Schweizer(innen). Die Arbeitslosenquote stieg lediglich marginal und blieb weit unter der 1 Prozent-Marke. Die Arbeitslosigkeit wurde somit damals in der Tat größtenteils „exportiert“.

Heute hat die Schweiz mit fast 20 Prozent – abgesehen vom Spezialfall Luxemburg – den höchsten Ausländeranteil aller westlichen Industriestaaten (wobei natürlich mit Blick auf die „klassischen“ Einwanderungsländer in

Abbildung 2: Erwerbstätige in der Schweiz 1980–2001

Index 1980 = 100



Quelle: OECD (2002): Labour Force Statistics 1981-2001; Statistisches Jahrbuch der Schweiz, verschiedene Jahrgänge

Übersee die in der Schweiz völlig unterschiedliche – nämlich viel restriktivere – Einbürgerungspraxis eine wesentliche Rolle spielt). Wie Abbildung 2 zeigt, hatte die Ausländerbeschäftigung zwar ähnlich wie die Gesamtbeschäftigung von 1995 bis 2000 eine Schwächephase aufzuweisen. Die Schwankungen waren aber letztlich gering und betrafen vor allem Grenz- und Saisonarbeitnehmer. Von einem „Export“ der Arbeitslosigkeit kann man also in den 90er Jahren nicht mehr sprechen. Der Großteil der ausländischen Arbeitnehmer hat inzwischen einen gesicherten Aufenthaltsstatus und kann auch bei Arbeitslosigkeit in der Schweiz bleiben.⁴ Dies zeigt u.a. die überdurchschnittliche Arbeitslosigkeit der Ausländer.

Ein Blick auf die Struktur der Beschäftigung in der Schweiz hält im internationalen Vergleich einige Überraschungen parat: So ist die Teilzeitbeschäftigung nach den Niederlanden und Australien mit 24 Prozent aller Erwerbstätigen die dritthöchste in den OECD-Ländern.⁵ 1970 waren es erst halb so viele – also 12 Prozent. Teilzeitarbeit ist in der Schweiz (immer noch) vor allem weiblich und der Anstieg in den 90er Jahren hängt eng mit der wachsenden Erwerbsbeteiligung der Frauen und der Expansion des Dienstleistungssektors zusammen. Auch würden 330 000 der Teilzeitbeschäftigten – dies ist mehr als jede(r) Vierte – lieber mehr arbeiten, ein Drittel davon Vollzeit.⁶

³ Gemäß den definitiven Ergebnissen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) 2002 hat die laufende konjunkturelle Abschwächung im Jahr 2002 vor allem die Männer (Erwerbstätigkeit -0,9%, Erwerbslosigkeit +66,5%) und nicht die Frauen betroffen (Erwerbstätigkeit +2,4%, Erwerbslosigkeit -9%); vgl. Bundesamt für Statistik (2002).

⁴ Zur Immigrationspolitik der Schweiz siehe späteres Kapitel 4.

⁵ Nach der Abgrenzung der OECD zählen Erwerbstätige mit weniger als 30 Wochenstunden als Teilzeitbeschäftigte. Vgl. OECD (2001): Employment Outlook, Paris, S. 224

⁶ Bundesamt für Statistik (2001): Pressemitteilungen „Arbeit und Erwerb“ Nr. 87 vom September 2001 und Nr. 94 vom Oktober 2001

Der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen ist mit knapp über 18 Prozent im internationalen Vergleich hoch (D: 11 Prozent).⁷ Dies liegt nicht (nur) am hohen Anteil der Selbständigen in der Landwirtschaft, sondern hängt auch mit der großen Zahl der Kleinbetriebe im Dienstleistungsbereich als auch im industriell-gewerblichen Bereich zusammen.⁸

Bei der Beschäftigtenquote⁹ liegt die Schweiz mit 80 Prozent an der Spitze der OECD-Länder (D: 66 Prozent). Dies gilt für praktisch alle Altersgruppen. Auffällig ist die außergewöhnlich hohe Quote bei den Älteren (55 bis 64 Jahre) mit 70 Prozent (D: 39 Prozent). Für diese Altersgruppe bestehen somit also noch genug Anreize – oder Zwang – erwerbstätig zu sein (und zu bleiben). Ein vorzeitiger Ruhestand ist anscheinend weniger attraktiv. Spezielle staatliche Frühverrentungsprogramme gibt es nicht. Für viele Ältere existieren noch genügend Beschäftigungsmöglichkeiten, insbesondere in Teilzeitarbeit.¹⁰ Eine weitere Erklärung ist, dass Selbständige – deren Anteil ja in der Schweiz vergleichsweise hoch ist – i.d.R. länger arbeiten.

Die Wirtschaftsstruktur der Schweiz

Lassen sich aus der Wirtschaftszweigstruktur einige Rückschlüsse auf das robuste Verhalten des schweizerischen Arbeitsmarktes ziehen? Ein erster Blick zeigt, dass die Schweiz im Vergleich zu Deutschland mit fast 70 Prozent einen um fünf Prozentpunkte höheren Dienstleistungsanteil aufweist. Damit liegt die Schweiz aber noch nicht im Spitzenfeld der OECD-Länder. Im landwirtschaftlichen Bereich sind mit über vier Prozent noch deutlich mehr Personen als in Deutschland mit unter drei Prozent beschäftigt. Dabei ist anzumerken, dass die Zahl der Erwerbstätigen in der Landwirtschaft entgegen dem generell zu beobachtenden Trend weitgehend gleich geblieben ist. Dies hängt sicher mit der starken Subventionierung der dortigen Landwirtschaft zusammen.

Beim weiteren Strukturvergleich fällt auf, dass die Schweiz beim Anteil des produzierenden Sektors an der Gesamtbeschäftigung im Mittelfeld der Industriestaaten liegt, Deutschland liegt noch deutlich darüber. Weitere Unterschiede finden sich beim Hotel- und Gaststättengewerbe und beim Bankensektor, Sektoren, in denen die Schweiz prozentual deutlich mehr Beschäftigte hat als Deutschland. Ersterer Wirtschaftszweig spiegelt die Schweiz als Tourismusland wider, letzterer zeigt die spezielle Bedeutung des Finanzplatzes Schweiz. Dieser kreiert 10 Prozent der Wertschöpfung und beschäftigt 125 000 Personen (davon 13 000 im Ausland). Mit diesen Werten liegt die Schweiz erheblich über dem OECD-Durchschnitt.¹¹ Schweizer Banken verwalten ausländische Gelder in einer Höhe von etwa zehn Mal des schweizerischen BIP. Die jährlichen Gewinne der Banken machen sechs Prozent des BIP aus.¹²

Das Bild der schweizerischen Wirtschaft wird in der Öffentlichkeit oft von Großunternehmen, multinationalen Gesellschaften und der Globalisierung der Märkte geprägt. Die Unternehmensstruktur weist allerdings ein andere Struktur auf: diese wird deutlich von den kleinen und

mittleren Unternehmen (KMU) dominiert. Unternehmen mit weniger als 250 Vollzeitbeschäftigten machen über 99 Prozent aller Betriebe aus. Rund drei Viertel der Beschäftigten sind in den KMU tätig, ein Anteil, der deutlich über dem EU-Durchschnitt liegt (66 Prozent) und auch über dem deutschen (58 Prozent).¹³ Mehr als ein Viertel der Arbeitsplätze entfällt auf Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten und ein weiteres Fünftel auf Unternehmen mit 10 bis 49 Beschäftigten. Während die Beschäftigung in den Großbetrieben zurückging, stieg mit der Zunahme der KMU auch die Zahl der Beschäftigten in diesen Unternehmen. Auf Branchenebene sind die Größenverhältnisse unterschiedlich. Eine kleinbetriebliche Struktur weisen die „persönlichen Dienstleistungen“ auf. Hier sind mehr als drei Viertel der Arbeitsplätze in Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten (1998). Auf die Hälfte belaufen sich die entsprechenden Anteile in den Branchen „Automobilhandel und -reparatur“ und „Immobilienwesen“. Eine besondere Stellung kommt auch dem „Detailhandel“ zu. Fast 40 Prozent der Arbeitsplätze sind in Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten. Allerdings findet sich ein etwa gleich großer Anteil auch bei den Unternehmen mit mehr als 250 Arbeitnehmern. Die KMU leisten einen wesentlichen Beitrag zur regionalen und nationalen Beschäftigung, da ihre Produkte und Dienstleistungen relativ arbeitsintensiv sind.

Großbetrieblich strukturiert sind das Kreditgewerbe, die Chemische Industrie und die beiden Branchen Luftfahrt und Nachrichtentechnik. Diese Branchen sind neben „Maschinenbau“ und „Instrumente, Uhren“ auch die Hauptakteure im Außenhandel.¹⁴ Die Export- und Importtätigkeit von KMU ist wesentlich geringer als diejenige von Großunternehmen. Die schweizerische Volkswirtschaft ist außenwirtschaftlich stark verflochten. Die Außenhandelsverflechtung¹⁵ ist mit 44 Prozent recht hoch (D: 34 Prozent). Diese entspricht allerdings Industrieländern vergleichbarer Größe.

Allgemein lässt sich feststellen, dass die exportorientierten Wirtschaftszweige gegenüber konjunkturellen Schwankungen eine gewisse Robustheit aufweisen und sich von der Rezession in der ersten Hälfte der 90er Jahre wieder erholen konnten.¹⁶ Die schweizerischen Export-

⁷ OECD (2000): Economic Surveys – Switzerland, Paris, S. 115

⁸ Siehe hierzu Urs Birchmeier (2000): Wachsende Bedeutung der selbständigen Erwerbstätigkeit in der Schweiz, in: Die Volkswirtschaft Nr. 10, S. 52 ff.

⁹ Beschäftigte 15 bis 64 Jahre als Prozentsatz der gleichaltrigen Bevölkerung.

¹⁰ Allerdings ist 2002 als Folge der lahmen konjunkturellen Entwicklung auch die Alterserwerbsbeteiligung gesunken. Bei den Personen im Alter zwischen 55 und 64 Jahren sank die Erwerbsquote von 68,2% auf 66,1% (vgl. Bundesamt für Statistik 2002a).

¹¹ OECD (2002): OECD Economic Surveys – Switzerland, Paris S. 112.

¹² Ebenda, S. 114

¹³ Bundesamt für Statistik (2002): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2002, Zürich, S. 295

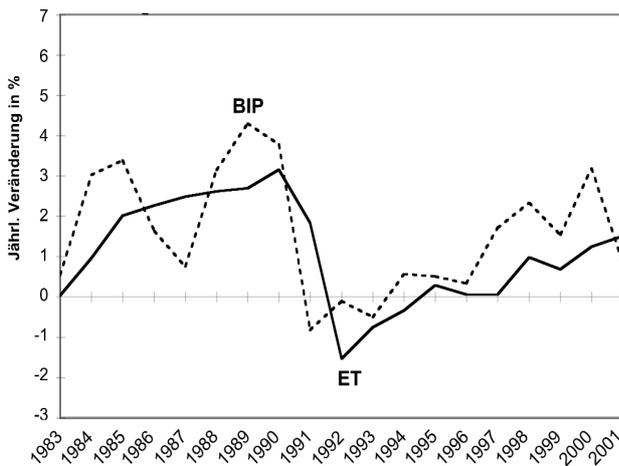
¹⁴ Ebenda, S. 300

¹⁵ (Exporte + Importe):2 als Anteil am BIP

¹⁶ Bundesamt für Statistik (2002): a.a.O. S. 298

Abbildung 3: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen und KKS von 1995) und zivile Erwerbstätige in der Schweiz

Jährliche Veränderungsrate 1983-2001 in Prozent



Quelle: OECD (2002): Labour Force Statistics 1981-2001;
 OECD (2003): National Accounts 1990-2001 Vol. 1

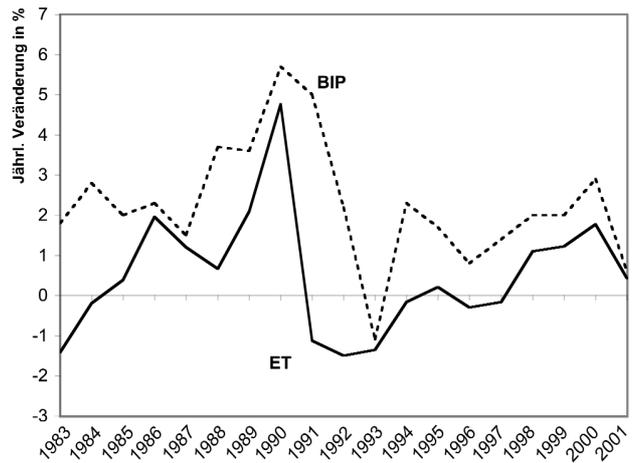
Unternehmen produzieren qualitativ gute und verhältnismäßig preisunelastische Produkte. Anzumerken ist, dass sich die Schweizer Exportwirtschaft offenbar auf den mittleren Technologiebereich spezialisiert hat. Demgegenüber vernachlässigt sie Elektronikprodukte, die aber ein starkes Wachstum verzeichnen konnten.¹⁷ Neben den Exporten drückt sich die Globalisierung, verstanden als internationale Öffnung, auch durch Direktinvestitionen ins Ausland aus. Schweizer Firmen rangieren unter diesem Aspekt weltweit unter den am stärksten globalisierten Unternehmen.¹⁸ Dabei bedeuten hohe Direktinvestitionen im Ausland nicht, dass dadurch die Produktion in der Schweiz beeinträchtigt würde. Firmeninterner Handel ist zu einem wichtigen Element des internationalen Handels geworden. Abschließend ist aber festzustellen, dass der zunehmende internationale Wettbewerb von den Schweizer Unternehmen große Anstrengungen zur Steigerung der Produktivität verlangen wird, sollen die Arbeitsplätze sowie die hohen Löhne am Produktionsstandort Schweiz auch in der Zukunft gesichert werden können.¹⁹

3 Wirtschaftswachstum und Beschäftigung

Die Schweiz hat seit Jahrzehnten eine der niedrigsten Wachstumsraten aller OECD-Länder.²⁰ In der ersten Hälfte der 90er Jahre stagnierte das Wachstum, erst in der zweiten Hälfte zog es an, blieb aber immer noch deutlich unter dem OECD-Durchschnitt. Nur wenige Länder hatten noch niedrigere (Tschechien, Japan) oder gleiche Raten (Italien, Deutschland). Trotz dieses unterdurchschnittlichen Wirtschaftswachstums bleibt die Schweiz eines der reichsten Länder, auch wenn sich der Abstand zum OECD-Durchschnitt verringert hat. 1970 lag das BIP pro Kopf in Kaufkraftparitäten noch 57 Prozent über dem OECD-Durchschnitt, 2000 hat sich dieser Abstand auf 23 Prozent verringert.

Abbildung 4: Bruttoinlandsprodukt (in Preisen von 1995) und Erwerbstätige in Deutschland*

Jährliche Veränderungsrate 1983-2001 in Prozent



* bis 1991 Westdeutschland

Quelle: OECD: Labour Force Statistics, verschiedene Jahrgänge;
 Statistisches Bundesamt ab 1991 (revidierte Erwerbstätigenzahlen);
 Europäische Kommission: Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang, Frühjahr 2003

Bei einem derartig niedrigen Wachstum erstaunt die hohe Erwerbsbeteiligung. Vor allem die laufend gestiegene Beschäftigung verlangt nach einer Erklärung – gerade mit Blick auf die Entwicklung in Deutschland. So liegen in der Schweiz die wirtschaftlichen Wachstumsraten näher an den Beschäftigungsraten als in Deutschland (Abbildungen 3 und 4). Dies bedeutet, dass die Beschäftigung stark auf das Wachstum reagiert und der Arbeitsmarkt sehr flexibel sein muss.

Einen weiteren Hinweis zum Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung liefert die so genannte Beschäftigungsschwelle. Diese gibt an, ab welchem Wirtschaftswachstum die Beschäftigung steigt. In der Abbildung 5 ist dieser Sachverhalt dargestellt. Der Schnittpunkt der Regressionsgeraden mit der Abszisse (x-Achse) zeigt die Höhe der Beschäftigungsschwelle. Bei der Schweiz geht diese Gerade praktisch durch den Null-

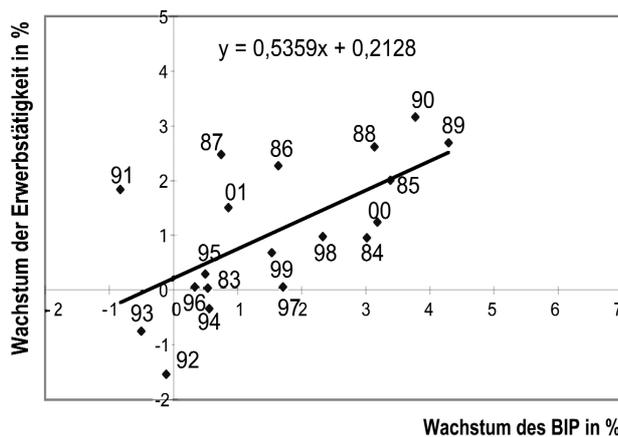
¹⁷ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht, Bern, S. 89

¹⁸ Ebenda, S. 91

¹⁹ In der Schweiz wird statistisch nur die Arbeitsproduktivität erfasst. Seit 1997 liegen dabei jährlich Daten auf gesamtwirtschaftlicher Ebene wie auch für einzelne Sektoren und Branchen vor (vgl. Bundesamt für Statistik 2002:232-236, mit einer Interpretation der ersten Ergebnisse).

²⁰ Nimmt man das durchschnittliche Jahreswachstum des BIPs als Maßstab, lag die Schweiz in den 90er Jahren an allerletzter Stelle der OECD-Länder. Zwischen 1990 und 1998 erreichte das BIP-Wachstum gerade einmal durchschnittlich real 0,5%. Das BIP pro Kopf schrumpfte sogar. Nur zum Vergleich: Die US-amerikanische Wirtschaft wuchs um jährlich real um mehr als 3%, aber auch die kleineren europäischen Länder wie Niederlande, Norwegen oder Dänemark schafften durchschnittlich über 2 1/2% reales Wachstum pro Jahr (für die Datenquellen siehe Maddison 2001 und OECD (2001): National Accounts of OECD countries, Paris)

Abbildung 5: Wachstumsraten 1983–2001 des BIP (in Preisen und KKS von 1995) und der zivilen Erwerbstätigen in der Schweiz



Quelle: OECD (2002): Labour Force Statistics 1981-2001;
 OECD (2003): National Accounts 1990-2001 Vol. 1

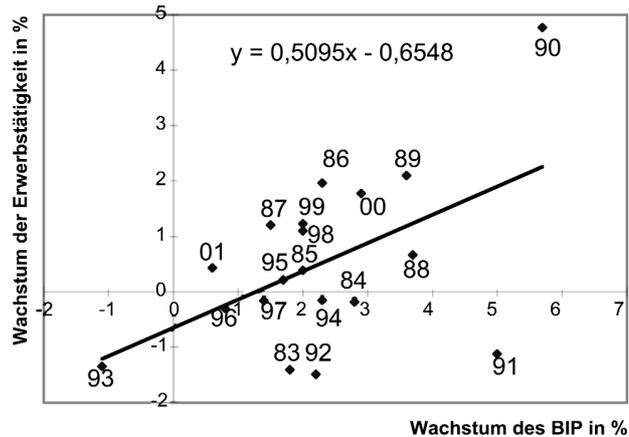
punkt, d.h. ein bereits geringes Wachstum lässt die Beschäftigung steigen. Für Deutschland liegt dieser Punkt im Durchschnitt der Jahre bei etwa 1,5 Prozent (Abbildung 6).

Nur zum Teil lässt sich dieses beschäftigungsintensive Wachstum aus einer Umverteilung der Arbeitszeit auf mehr Personen erklären. Die Teilzeitarbeit ist zwar weit verbreitet, hat aber in den letzten 10 Jahren nur geringfügig um 2 Prozent-Punkte auf jetzt 24 Prozent (2000) zugenommen. Auch die tarifliche Arbeitszeit wurde nicht verringert. Die übliche Wochenarbeitszeit eines Vollzeitbeschäftigten beträgt schon seit Jahren 42 Stunden und wird in der EU nur noch vom Vereinigten Königreich übertroffen.

Eine weitere Erklärung für die Zunahme der Beschäftigung könnte in einer steigenden Lohn disparität liegen, wie sie in den angelsächsischen Ländern zu beobachten war. Aber auch dafür gibt es keine Belege. Nach Berechnungen der OECD hatte die Schweiz eine vergleichsweise geringe Lohnspreizung, die sich im Laufe der Zeit auch wenig änderte.²¹ Eine gewisse Rolle könnte die Lohnentwicklung in den letzten Jahren gespielt haben. Die Reallöhne stiegen zu Beginn der 90er Jahre nur gering und blieben in der zweiten Hälfte fast stabil, als das Wirtschaftswachstum bereits wieder anzog.²²

Zusammenfassend zu diesem Abschnitt lässt sich feststellen, dass es der Schweiz wie kaum einem anderen Land gelungen ist, Arbeitskräfte zu mobilisieren. Negativ ist anzumerken, dass – mit Ausnahme der zweiten Hälfte der 90er Jahre – das Wachstum niedrig blieb. Damit einher ging eine im internationalen Vergleich niedrige Produktivitätssteigerung der Arbeit.²³ Der ausführliche „Wachstumsbericht“ des Eidgenössischen Volkswirtschaftsdepartements setzt sich mit diesen Fragen auseinander. Er stellt fest: „Setzt man eine hinreichende konjunkturelle Auslastung der Wirtschaft voraus, kann eine Volkswirtschaft nur noch auf zwei Wegen wachsen: Sie kann einer-

Abbildung 6: Wachstumsraten 1983-2001 des BIP (in Preisen von 1995) und der Erwerbstätigen in Deutschland *



* bis 1991 Westdeutschland

Quelle: OECD: Labour Force Statistics, verschiedene Jahrgänge;
 Statistisches Bundesamt ab 1991 (revidierte Erwerbstätigenzahlen);
 Europäische Kommission: Europäische Wirtschaft, Statistischer Anhang, Frühjahr 2003

seits das Arbeitsvolumen je Jahr laufend steigern, oder sie kann die geleistete Arbeit produktiver einsetzen.“²⁴ Das potenzielle Arbeitsvolumen ist über die hohen Erwerbsquoten und die im internationalen Vergleich langen Arbeitszeiten schon recht gut genutzt. Eine Stärkung des Schweizer Wachstums muss deshalb bei der Arbeitsproduktivität ansetzen. Die wichtigsten wirtschaftspolitischen Determinanten der Arbeitsproduktivität in den Bereichen Wettbewerbspolitik, Finanzpolitik, Außenwirtschaftspolitik, Bildungspolitik, Innovationspolitik und Stabilisierungspolitik werden analysiert und Vorschläge zur Verbesserung gemacht.

4 Arbeitsmarktliche Spezifika

Mit Blick auf das Ergebnis – die hohe Beschäftigung und die geringe Arbeitslosigkeit – ist die schweizerische Arbeitsmarktentwicklung im internationalen Vergleich zweifelsfrei ein Sonderfall. Schon früh setzte eine intensive Suche nach den Erfolgsursachen ein.²⁵ Im folgenden

²¹ OECD (1999): Employment Outlook, Paris, S. 62 und.: Bundesamt für Statistik (2001): Statistisches Jahrbuch der Schweiz, Zürich, S. 158

²² Bundesamt für Statistik (2001): Statistisches Jahrbuch der Schweiz 2001, Zürich, S. 157

²³ Dagegen ist die Wertschöpfung pro Kopf der Beschäftigten im internationalen Vergleich hoch, u. a. wegen der langen Arbeitszeiten.

²⁴ Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht – Determinanten des Schweizer Wirtschaftswachstums und Ansatzpunkte für eine wachstumsorientierte Wirtschaftspolitik, Bern, S. 153

²⁵ Vgl. hierzu beispielsweise die kompetente Darstellung und ausführlichen Literaturhinweise bei Tuchtfeldt (1978, 1984) sowie die vielen auch empirisch gestützten Analysen von Niklaus Blattner, George Sheldon u.a. von der Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel.

Abschnitt wollen wir uns zunächst auf ein paar grundsätzliche Aspekte konzentrieren.

4.1 Die Arbeitsmarktreformen²⁶

Als bis Mitte der 90er Jahre die Arbeitslosigkeit innerhalb kurzer Zeit auf 5 Prozent stieg, war die öffentliche Arbeitsvermittlung darauf nicht vorbereitet. Sie spielte auch keine große Rolle, da private Vermittler das Feld beherrschten. Die ca. 3000 kommunalen Arbeitsämter waren überwiegend mit der Verwaltung (z. B. der wöchentlichen Stempelkontrolle) und der Auszahlung der kantonalen Arbeitslosenunterstützung beschäftigt. Um den erwarteten Ansturm der Arbeitslosen bewältigen und einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegenwirken zu können, wurden ab 1996 folgende Reformen durchgeführt:

1. Die Einführung eines flächendeckenden Netzes von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV);
2. Die Einführung von bundeseinheitlichen Leistungen der über 40 privaten und öffentlichen Arbeitslosenkassen;
3. Die Einführung eines Bündels von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)

Bis 1998 wurden rund 150 RAV eingerichtet. Sie werden weitgehend über die Arbeitslosenversicherung finanziert. Die strategische Führung der RAV liegt beim Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco), während die operative Verantwortung an die Kantone überging. Kernaufgaben der RAV sind die Beratung der Stellensuchenden, die Kontrolle und Abklärung der Anspruchsberechtigung, die Zuweisung von offenen Stellen, die Überprüfung der Vermittlungsfähigkeit, die Beschaffung und Zuweisung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, das Akquirieren neuer Stellen, sowie das Verhängen von Sanktionen. Private Vermittler können bei Bedarf hinzugezogen werden.

Das Personal der RAV besteht aus ca. 3000 Mitarbeitern. Davon sind etwa zwei Drittel Vermittler, deren Aufgaben die Beratung, die Hilfe bei der Arbeitssuche oder die Auswahl für eine arbeitsmarktpolitische Maßnahme sind. Eine intensive Beratung setzt gleich bei der Arbeitslosmeldung ein. Ein formalisiertes „Profiling“-Verfahren gibt es allerdings nicht.²⁷ Die Einschätzung wird dem Arbeitsvermittler überlassen.

Die Reformschritte wurden laufend durch *externe* Evaluatoren bewertet. Dabei zeigte sich zum Beispiel, dass sich die RAV hinsichtlich ihrer Fähigkeit, die Stellensuchenden in den Arbeitsmarkt zu integrieren, stark unterscheiden. Bei der Beurteilung der RAV sollte deshalb (nach den Empfehlungen der Gutachter) nicht mehr vom Mitteleinsatz (input) ausgegangen werden, sondern von den erzielten Wirkungen (output). In einer Vereinbarung vom 1.1.2000 mit den Kantonen wurden dafür folgende vier Indikatoren ausgewählt:²⁸

1. Durchschnittlicher Tagesgeldbezug (Arbeitslosengeld) aller innerhalb einer Jahresperiode abgemeldeten Leis-

tungsbezieher der RAV. Mit diesem Indikator wird die Geschwindigkeit der Wiedereingliederung gemessen (Gewicht: 50 Prozent).

2. Anzahl der Übertritte von Leistungsempfängern in die so genannte „Langzeitstellensuche“ (länger als 1 Jahr) im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsempfängern innerhalb einer Jahresperiode. Dieser Indikator soll den Erfolg bei der Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit messen (Gewicht: 20 Prozent).

3. Anzahl der so genannten „Aussteuerungen“ (Ende des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit) in Relation zur Gesamtzahl der Leistungsbezieher. Dieser Indikator misst die Wirkung der RAV in Bezug auf die Vermeidung von Aussteuerungen (Gewicht: 20 Prozent).

4. Anzahl der Wiederanmeldungen von Leistungsbezieher im Verhältnis zum Gesamtbestand an Leistungsbezieher. Dieser Indikator misst die Wirkung der RAV in Bezug auf die Dauerhaftigkeit der Wiedereingliederung (Gewicht: 10 Prozent).

Anhand der vier Indikatoren und unter Berücksichtigung unterschiedlicher Umfeldbedingungen werden jährliche kantonale Wirkungsindizes errechnet. Kantone, die überdurchschnittlich gut abschneiden, erhalten einen Bonus von bis zu 3 Prozent ihrer Kosten. Die anderen erhalten ihre Kosten voll erstattet. Ab dem Jahr 2001 haben die Kantone einen Kostenanteil bis zu drei Prozent selber zu tragen, wenn sie über drei Jahre hinweg unterdurchschnittlich abschneiden. Ob dieses Verfahren (Wirkungsindizes) weiter geführt wird, ist inzwischen offen, weil das Ranking immer wieder zu Einwänden geführt hat.²⁹

Die Arbeitslosenversicherung³⁰

Der arbeitsmarktpolitische Paradigmenwechsel schlug sich auch in der Arbeitslosenversicherung nieder. Zentrales Element war die zeitliche Beschränkung für „passiven Tagesgeldbezug“ (Arbeitslosengeld) auf 150 Werktage. Für ältere Arbeitslose kann der Bezug verlängert werden.

²⁶ Siehe hierzu ausführlicher in Marcel Egger, Carlos Lenz, Boris Zürcher (2001): Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz, Staatssekretariat für Wirtschaft (Seco) und Heinz Werner (2002): Arbeitsverwaltung: Worauf die Eidgenossen schwören, in IAB-Materialien Nr. 4/2001, S. 10 f.

²⁷ Profiling bedeutet, dass zur Verhinderung von Langzeitarbeitslosigkeit Risikogruppen unter den Arbeitslosen anhand bestimmter Kriterien bereits früh herausgefiltert werden. Für diese Arbeitslosen setzen dann intensive Beratungs-, Vermittlungs- und Maßnahmeaktivitäten ein, um einen Übergang in Langzeitarbeitslosigkeit möglichst zu vermeiden.

²⁸ Das Verfahren ist beschrieben in: Marcel Egger, Carlos Lenz, Boris Zürcher (2001): Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz, Seco Working Paper; www.seco-admin.ch

²⁹ Zur Weiterentwicklung des Verfahrens siehe George Sheldon (2003): Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz 1998 – 2001, in: Die Volkswirtschaft Nr. 4, S. 31 – 34, www.seco-admin.ch

³⁰ Heinz Werner, Werner Winkler (2003): Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit – Ein zwischenstaatlicher Vergleich, IAB Werkstattbericht Nr. 4

Das Tagesgeld beträgt 80 Prozent oder 70 Prozent des letzten Verdienstes bis zu einem Höchstbetrag von 130 Franken brutto (ab Mitte 2003 140 Franken). Daraus müssen allerdings noch Krankenkassenbeiträge und Steuern entrichtet werden. Der Beitragssatz beträgt zurzeit 3 Prozent des Bruttoverdienstes, wovon die Hälfte jeweils der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer trägt. Ab Mitte 2003 wird der Beitragssatz auf 2 Prozent gesenkt.

Nach dem Auslaufen des „passiven Tagesgeldbezuges“ können weitergehende Ansprüche nur geltend gemacht werden, wenn die Arbeitslosen an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme teilnehmen (Aktivierungsprinzip). In diesem Fall kann Arbeitslosengeld für insgesamt bis zu 520 Tage (2 Jahre) gezahlt werden. Letztere Regelung wird nur noch für die über 55-Jährigen bestehen bleiben. Ab Mitte 2003 wird die Gesamtbezugsdauer auf 400 Tage (eineinhalb Jahre) reduziert. Die Bezugsdauer für Tagesgelder kann bei Kantonen erhöht werden, in denen die Arbeitslosenquote während sechs Monaten bei mindestens fünf Prozent liegt.

Voraussetzung zum Bezug von Arbeitslosengeld ist eine Beschäftigung von mindestens 6 Monaten (ab Mitte 2003: 12 Monate) innerhalb der letzten zwei Jahre vor der Arbeitslosmeldung. Es gibt eine generelle Wartezeit von 5 Tagen und eine spezielle Wartezeit von 120 Tagen bis zum Bezug von Arbeitslosengeld für Jugendliche nach der Ausbildung. Während des Tagesgeldbezuges muss der Arbeitslose monatlich nachweisen, dass er sich selbst um eine Arbeit bemüht hat. Es werden etwa 10 Bewerbungen pro Monat erwartet. Auf dem Formular muss der Arbeitgeber mit Unterschrift und Stempel die Arbeitsuche bestätigen. Auch während der Teilnahme an einer Maßnahme ist der Arbeitsuchende weiterhin gehalten, eine Stelle zu suchen und gegebenenfalls anzunehmen. Dies gilt zum Beispiel bei Maßnahmen, die unterbrochen werden können wie die Arbeit in einem vorübergehenden Beschäftigungsprogramm. Der Stellensuchende hat innerhalb der Rahmenfrist für den Leistungsbezug (= zwei Jahre) Anspruch auf und Pflicht zur vorübergehenden(n) Beschäftigung.

Eine Stelle ist zumutbar, wenn das Entgelt mindestens die Höhe der Arbeitslosenunterstützung erreicht, also 70 Prozent bzw. 80 Prozent des letzten Verdienstes (je nach unterhaltspflichtigem Familienmitglied). Dabei ist eine Wegstrecke von 2x2 Stunden täglich zumutbar. Wichtig ist noch der Hinweis, dass die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu keinen neuen Ansprüchen auf den Bezug von Arbeitslosenunterstützung führt. Durch all diese Bestimmungen wird also ein erheblicher Druck auf die Arbeitslosen ausgeübt, eine neue Stelle anzunehmen.

Hinzuweisen ist noch auf eine Besonderheit der schweizerischen Arbeitslosenversicherung, den so genannten „Zwischenverdienst“. Liegt der Verdienst bei einer neuen Stelle unterhalb des Arbeitslosengeldes, so zahlt die Arbeitslosenversicherung 70 Prozent – 80 Prozent der Differenz zwischen jetzigem und vorigem Lohn. Die Bezugsdauer variiert – je nach Alter und Unterhaltspflicht für Kinder – zwischen 12 und 24 Monaten. Der Zwischenverdienst bringt Vorteile für beide Parteien: Die Arbeits-

losenversicherung bezahlt ein geringeres Tagesgeld, die Arbeitslosen erhalten mehr Geld. Außerdem bleiben die Arbeitslosen in Kontakt mit der Berufswelt und verbessern damit ihre Vermittlungsfähigkeit. Weiterhin werden über den Zwischenverdienst neue Beitragszeiten aufgebaut, was bei Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nicht der Fall ist.³¹

Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Mit der Reform der Arbeitslosenversicherung wurden auch „aktive arbeitsmarktliche Maßnahmen“ vorgesehen. Falls während oder nach Ende des „passiven Tagesgeldbezugs“, also spätestens nach 7 Monaten, keine Stelle gefunden worden ist, müssen die Arbeitslosen an einem Arbeitsmarktprogramm teilnehmen, das einschließlich der siebenmonatigen Zahlung von Arbeitslosengeld bis zu zwei Jahren dauern kann (ab Mitte 2003 eineinhalb Jahre). Während dieser Zeit wird das Tagesgeld weiter bezogen, aber kein neuer Anspruch auf Leistungen erworben. Weigert sich der Arbeitslose teilzunehmen, wird die Unterstützung gestrichen.

Damit diese Programme durchgeführt werden können, müssen Ausbildungs- und Beschäftigungsplätze in ausreichender Zahl vorhanden sein. Zu diesem Zweck wurden insgesamt 25 000 Plätze eingerichtet. Aufgrund der guten Arbeitsmarktlage konnte deren Zahl inzwischen auf 15 000 reduziert werden. Die Aufteilung der Plätze auf die Kantone richtet sich nach deren Arbeitslosenquote und Einwohnerzahl.

Die Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit lassen sich in folgende drei Gruppen einteilen:

1. Ausbildungs-, Weiterbildungs- und Umschulungsmaßnahmen

Es handelt sich um vielfältig ausgestaltbare Qualifizierungsmaßnahmen, die auch auf die regionalen Bedürfnisse ausgerichtet werden können.

2. Lohnkostenzuschüsse

Diese werden gezahlt bei Einstellung von Arbeitslosen, die aufgrund ihres Alters oder unzureichender Qualifikation u.a. Schwierigkeiten haben, eine Stelle zu finden. Der Zuschuss wird für 6 Monate bezahlt, beträgt maximal 60 Prozent und ist degressiv ausgestaltet.

3. Programme zur vorübergehenden Beschäftigung

Öffentlichen oder privaten Institutionen ohne Erwerbscharakter können Zahlungen gewährt werden, wenn sie Arbeitslosen vorübergehende Beschäftigung anbieten. Die Träger der Beschäftigungsinitiativen können Eigenmittel erwirtschaften, dürfen aber nicht in Konkurrenz zur

³¹ Der Zwischenverdienst erbringt gute Evaluationsergebnisse. Im September 2002 nahmen knapp 20 000 vorher arbeitslose Arbeitnehmer den Zwischenverdienst in Anspruch. Bei einer Arbeitslosenzahl von rund 100 000 ist dies beachtlich.

Privatwirtschaft treten. Während der Teilnahme an einem Beschäftigungsprogramm sind Arbeitslose weiterhin zur Arbeitssuche verpflichtet, wofür sie zum Beispiel einen Halbtage pro Woche freigestellt werden.

Abschließend zu diesem Abschnitt ist noch Folgendes anzumerken: Erste Evaluationsergebnisse³² deuten darauf hin, dass sich das Prinzip der Aktivierung, das sich durch das ganze Reformvorhaben zog, bewährt hat: zum Beispiel Nachweis der Arbeitssuche, „Zwischenverdienst“, Verbindung des Weiterbezugs von Arbeitslosengeld mit der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme. Bei den übrigen Maßnahmen sind die Ergebnisse gemischt. Subventionierte befristete Beschäftigung erscheint nur erfolgreich, wenn sie auf bestimmte Personengruppen ausgerichtet ist und Qualifizierungsmöglichkeiten bietet. Bei den Fort- und Weiterbildungsprogrammen hängt der Erfolg entscheidend von ihrer Art und Dauer sowie den Teilnehmern ab. Sehr positiv wird der „Zwischenverdienst“ bewertet.

4.2 Die Immigrationspolitik³³

Blick auf die Historie bis zur Gegenwart

Heute sind 20 Prozent der Wohnbevölkerung und 25 Prozent der Arbeitskräfte Ausländer(innen). Kein anderes europäisches Land hat ähnlich hohe Ausländeranteile, sieht man vom Sonderfall Luxemburg ab.

Die Schweiz hat eine historisch lange Erfahrung als Einwanderungsland. Zuwanderung hat entscheidend zur Weiterentwicklung der Schweizer Volkswirtschaft beigetragen. Die Hugenotten förderten maßgebend den Aufschwung des Handels, des Bankwesens und der Textilmanufaktur. Henri Nestlé, Charles Brown und Walter Boveri waren Einwanderer. Viele auch international reputierte Schweizer Wissenschaftler wurden als Ausländer geboren. Trotzdem ist die Angst vor Überfremdung ein Dauerbrenner der schweizerischen Nachkriegspolitik.³⁴ Seit den 60er Jahren hatte das Schweizer Volk immer wieder zu Ausländerinitiativen Stellung zu nehmen. 1970 beschloss der Bundesrat, jährliche Zuwanderungsquoten einzuführen. Die so genannte Globalplafondierung sollte dazu dienen, die Einwanderung zu begrenzen und den Gesamtbestand der Ausländerbevölkerung nicht weiter ansteigen zu lassen.

Durch die Kontingentierung ging die Zahl der neu zugelassenen ausländischen Arbeitskräfte zurück. Die Ausländerbevölkerung stieg aber weiter wegen der Familienzusammenführung, der Geburten von ausländischen Kindern und der steigenden Zahl von Saisonarbeitnehmern, deren Aufenthaltsstatus in einen Daueraufenthalt umgewandelt wurde.

Mitte der 70er Jahre wurde ein Höchststand der Ausländerbevölkerung mit einem Anteil von über 18 Prozent erreicht. Im Gefolge der Ölkrise 1974 setzte eine Rezession ein, die zu erheblichen Entlassungen führte. Zu zwei Dritteln trafen diese die ausländischen Arbeitnehmer.³⁵ Der Anteil der Ausländerbevölkerung an der Gesamtbevölkerung ging zurück.

Bis Anfang der 90er Jahre blieb die Ausländerpolitik der Schweiz weitgehend unverändert. Zwei Tendenzen waren zu beobachten, die für die weitere Entwicklung Bedeutung hatten:

- Zum einen war eine Verfestigung des Ausländerbestandes festzustellen, da immer mehr Jahresaufenthalter eine Daueraufenthaltserlaubnis erhielten (Niedergelassene).
- Zum anderen war eine Veränderung des Migrationsumfeldes durch den Anstieg der Asylbewerberzahlen, die Annäherung der Schweiz an die Europäische Union und das Versiegen der Migrationsströme aus den traditionellen (europäischen) Herkunftsländern zu konstatieren.

Diese Tendenzen stellten das „Kontingentsystem“ stark auf die Probe, weil es seinen zwei Grundpfeilern, nämlich der Stabilisierung der ausländischen Bevölkerung einerseits und der flexiblen Reaktion auf die Bedürfnisse der Wirtschaft andererseits, nicht mehr gerecht werden konnte. Ende der 80er Jahre stieg die Ausländerbevölkerung wieder stärker an. Die Steuerung der Zuwanderung rückte deshalb in den 90er Jahren erneut ins Zentrum des Interesses.

Die 1998 eingesetzte Expertenkommission zur Revision des Bundesgesetzes über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (ANAG) kam zur Überzeugung, dass ein System von „ermessensleitenden Gesetzesbestimmungen“ einem reinen Punktesystem zur Steuerung der Zuwanderung vorzuziehen sei.³⁶ Als Prinzip solle gelten, dass die Zulassung von Jahresaufenthaltern (und späteren Daueraufenthaltern) den langfristigen gesamtwirtschaftlichen Interessen entspricht. Als entscheidendes Kriterium für eine dauerhafte Zulassung soll daher jenen Arbeitskräften außerhalb der EU- und EFTA-Mitgliedstaaten der Vorzug gegeben werden, deren Integration in den

³² Siehe hierzu Monica Curti und Boris Zürcher (2000): Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Die Volkswirtschaft, Nr. 4, S. 6 ff. und OECD (2000): Economic Surveys – Switzerland, Paris, S. 91 ff.

³³ Siehe auch Heinz Werner (2002): Immigrationspolitik Schweiz – Selbst im Lande Tells gab's keinen „goldenen Schuss“, IAB-Kurzbericht Nr. 6 und Heinz Werner (2003): Die Zuwanderung unter Arbeitsmarktgesichtspunkten in Australien, Kanada, USA, Schweiz, in: MittAB 4/2002, Seite 645 – 662

³⁴ Ausführlicher zur Geschichte der schweizerischen Ausländerpolitik äußern sich Gnehm (1966), Tuchtfeldt (1978), Schwarz (1988), Fischer/Straubhaar (1996) und Golder (1999) aus ökonomischer Sicht sowie Haug (1980) und Dhima (1991) aus politikwissenschaftlicher Sicht.

³⁵ Etienne Piguet, Hans Mahnig (2001): Quotas d'immigration: l'expérience suisse, Cahiers de Migrations Internationales, Bureau International du Travail, Genève

³⁶ Vorausgehende Kommissionen hatten zur Steuerung der Zuwanderung, also in der Schweiz die Auffüllung der jährlichen Kontingente für neuzulassende Jahresaufenthalter, ein Punktesystem wie in Kanada oder Australien vorgeschlagen. In einem derartigen System werden für bestimmte Charakteristiken wie Ausbildung, Alter, Berufserfahrung, Sprachkenntnisse usw. Punkte vergeben, die nach Erreichen einer Mindestpunktzahl die Zuwanderung erlauben (vgl. Werner, H. (2002) in: MittAB 4). Von der Einführung eines derartigen Punktesystems wurde Abstand genommen. Als Begründung wurde angeführt, dass ein Punktesystem nicht genügend flexibel sei, hohen administrativen Aufwand verursache und nur den Anschein von Genauigkeit erwecke: Ermessensspielräume würden auch in diesem System bestehen.

schweizerischen Arbeitsmarkt sowie in die Gesellschaft auch langfristig erwartet werden könne. Dies wird bei gut qualifizierten Migranten angenommen.

Nach Meinung der Kommission zur Revision des ANAG berücksichtigen „ermessensleitende“ Gesetzesbestimmungen sowohl die Anliegen der Gesamtwirtschaft als auch des bestehenden Föderalismus in der Ausländerregelung besser. Mit der damit verbundenen Flexibilität könne auf wirtschaftliche Veränderungen schneller reagiert und den regionalen Gegebenheiten besser Rechnung getragen werden.

Eine aktuelle Zusammenstellung zu den Aufenthaltskategorien erwerbstätiger Ausländer (ausgenommen Asylsuchende) geben folgende Beschreibung und die Übersichten 1 und 2. Hinzuweisen ist noch darauf, dass im

Jahr 2000 die Schweizer Bevölkerung die bilateralen Verträge mit der EU befürwortete, welche nach einer Übergangsphase von fünf Jahren die Freizügigkeit für Arbeitskräfte aus EU-Ländern vorsehen.³⁷ Anschließend wird der freie Personenverkehr „auf Probe“ für sieben Jahre eingeführt. Danach wird erneut darüber entschieden, ob das bilaterale Abkommen verlängert und die volle Personenfreizügigkeit definitiv in Kraft treten soll. Somit gelten die im folgenden beschriebenen Vorbehalte für EU-Angehörige nur noch während der Übergangsphase. Danach sind die Regulierungen der Zuwanderung lediglich noch gegenüber Angehörigen aus Drittstaaten relevant.

Eine Arbeitsbewilligung darf nur ausgestellt werden, wenn die orts- und branchenüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen eingehalten werden und sich keine inländische Arbeitskraft findet, die fähig und gewillt ist, die Ar-

Übersicht 1: Aufenthaltskategorien der ausländischen Erwerbspersonen in der Schweiz³⁸

Folgende Arten von Aufenthaltsbewilligungen werden unterschieden:

Niederlassungsbewilligung

Sie wird in der Regel nach 10 Jahren ununterbrochenen Aufenthalts in der Schweiz gewährt, Angehörigen aus EU- und EFTA-Staaten sowie der USA aufgrund von Abkommen nach ordentlichem Aufenthalt von 5 Jahren. Diese Bewilligung unterliegt keinen arbeitsmarktlichen Beschränkungen, und ihre Inhaber sind, abgesehen vom Stimm- und Wahlrecht, den Schweizerinnen und Schweizern praktisch gleichgestellt.

Jahresaufenthaltsbewilligung

Vorgesehen für längerfristige Aufenthalte, wird sie zunächst für ein Jahr erteilt, kann aber jährlich verlängert werden. Bewilligungen zu Lasten des Bundeskontingentes können vor allem an qualifizierte Fachleute erteilt werden. Für zeitlich begrenzte Tätigkeiten kann die Bewilligung bis auf vier Jahre befristet werden.

Kurzaufenthaltsbewilligung

Kurzaufenthalter sind Personen, die für längstens sechs Monate in der Schweiz erwerbstätig sind. Personen, die

sich zum Zwecke der Weiterbildung oder als Au-Pair-Angestellte in der Schweiz aufhalten, können bis maximal 18 Monate bleiben. Kurzaufenthaltsbewilligungen dürfen nur im Rahmen der jährlich vom Bundesrat neu festgesetzten Höchstzahlen erteilt werden. Kurzaufenthaltsbewilligungen innerhalb eines Kalenderjahres von unter vier Monaten sind dagegen von den Höchstzahlen ausgenommen.

Grenzgängerbewilligung

Diese Bewilligung kann kontingentsfrei an Gesuchsteller erteilt werden, die seit mindestens sechs Monaten im Grenzgebiet eines Nachbarstaates ihren Wohnsitz haben. Grenzgänger dürfen normalerweise nur im Grenzgebiet des Bewilligungskantons einer Erwerbstätigkeit nachgehen und müssen täglich an ihren ausländischen Wohnort zurückkehren.

Saisonbewilligung

(gilt ab Juni 2002 nur noch für Angehörige der EU und EFTA)

Während der Saison (höchstens neun Monate pro Jahr) können Saisonbetriebe EU- und EFTA-Ausländer in Saisonberufen beschäftigen. Für Arbeitskräfte außerhalb von EU und EFTA wurde das bisherige „Saisonierstatut“ seit dem 1. Juli 2002 abgeschafft und durch die oben genannte Kurzzeit-Arbeitserlaubnis ersetzt.³⁹

Übersicht 2: Erwerbstätige ausländische Bevölkerung nach Aufenthaltskategorien in der Schweiz, Ende 2001 – in Tausend

Jahresaufenthalter	188
Niedergelassene	551
Saisonarbeiter	15
Grenzgänger	168
Insgesamt	922

Quelle: www.bfa.admin.ch/statistik

³⁷ Eine ausführliche Beschreibung der Konsequenzen der bilateralen Abkommen zur Personenfreizügigkeit liefern einmal das Integrationsbüro EDA/EVD (2002) aus der Sicht der EU-Bürger(innen), die in der Schweiz leben und arbeiten und zum andern das Integrationsbüro EDA/EVD (2002a) aus der Sicht der Schweizer(innen), die in der EU leben und arbeiten. Schließlich findet sich bei Straubhaar (1999) eine ökonomische Würdigung der bilateralen Abkommen.

³⁸ Vgl. www.bfa.admin.ch/arbeitsmarkt/erwerbstätigkeit

³⁹ Diese Kurzzeit-Arbeitserlaubnis ist nicht – wie die bisherige Saisonarbeitserlaubnis – mehrmals verlängerbar. Ein Übergang vom Saisonierstatus zu einer längerfristigen Arbeitserlaubnis – wie in der Vergangenheit gegeben – ist damit nicht mehr möglich. Für die EFTA- und EU-Angehörigen gilt aber noch die alte Regelung: Der Inhaber einer Saisonbewilligung, der sich in vier aufeinanderfolgenden Jahren insgesamt 36 Monate als Saisonier in der Schweiz aufgehalten und einen dauerhaften Arbeitsvertrag hat, kann die Umwandlung in eine Jahresbewilligung beantragen. Diese wird den Höchstzahlen nicht angerechnet.

beit zu diesen Bedingungen zu übernehmen (Vorrang der inländischen Arbeitnehmer). Beim internationalen Führungskräfte- und bei hochqualifizierten Fachleuten sowie bei Personen, die eine Aufenthaltsbewilligung im Rahmen des Familiennachzugs erhalten haben, gilt der Vorrang nicht.

Der überwiegende Teil der ausländischen Arbeitskräfte (ca. 70 Prozent) kommt aus EU-Ländern. Bei Deutschland liegt dieser Anteil bei etwa einem Drittel. Allerdings kommen auch in der Schweiz die Ausländer aus immer entfernteren Weltregionen.⁴⁰

Zukünftige Steuerung der Zuwanderung: Begrenzung bleibt

Auch in Zukunft soll am Grundsatz der zahlenmäßigen Begrenzung des Zugangs von erwerbstätigen Ausländern festgehalten werden. Deshalb sieht ein Gesetzentwurf vor,⁴¹ dass der Bundesrat (Regierung) jährliche Höchstzahlen in einer Verordnung festlegt.

Die Kontingente werden einerseits unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Wirtschaft, andererseits aber auch unter Berücksichtigung des jährlichen Wanderungssaldos festgelegt. Der Bundesrat legt die Kontingente nach dem Grundsatz des „ausgewogenen Verhältnisses zwischen dem Bestand der schweizerischen und dem der ausländischen Wohnbevölkerung“ fest. Er hat sich zahlenmäßig aber nie hinsichtlich des „ausgewogenen Verhältnisses“ festgelegt, da die Ausgewogenheit eine subjektive Wahrnehmung darstellt und von sehr unterschiedlichen Faktoren wie Entwicklung der Wirtschafts- und Arbeitsmarktlage, der Herkunft der Ausländer, der jeweiligen Entwicklung der Asylzahlen etc. abhängt. Die Festlegung der Kontingente ist also immer ein Aushandeln zwischen der wirtschaftlichen Notwendigkeit und der politischen Verträglichkeit.

Die Aufteilung der Kontingente auf die Kantone erfolgt aufgrund von Verteilungsschlüsseln, die vor 12 Jahren das letzte Mal revidiert wurden. Sie basieren auf einem ziemlich komplizierten Mix von „harten“ Arbeitsmarktdaten wie Ausländerbestand, Binnenwanderungen von Ausländern zwischen den Kantonen und der Wirtschafts- und Entwicklungsstruktur der Kantone sowie von „weichen“ Kriterien wie der kantonalen Wirtschaftsstruktur, der Industrie- bzw. Dienstleistungsorientierung, dem Status als Tourismusregion oder dem Zugang zu ausländischen Grenzgängern. Die Kantone werden angehört und in die Entscheidung einbezogen.

Außerdem gibt es ein Bundeskontingent. Es dient dem Ausgleich unter den Kantonen, für überkantonale oder internationale Angelegenheiten oder, wenn der (ex ante-) Schlüssel nicht taugt, wie etwa bei einer unvorhersehbaren Neuansiedelung eines größeren Unternehmens. Bei regional akuter Kontingentknappheit besteht auch die Möglichkeit von Abtretungen unter den Kantonen, jeweils unter Kontrolle des Bundes.

Als Fazit zur schweizerischen Immigrationspolitik lässt sich festhalten, dass die Zuwanderung schon immer stark

auf die Bedürfnisse des Arbeitsmarktes ausgerichtet war. Die Meinung, dass die Schweiz ihre ausländischen Arbeitskräfte als Konjunkturpuffer benutzt, stimmt inzwischen nur noch zum geringen Teil, da die meisten einen gesicherten Status haben. Die Immigrationspolitik zeichnet sich weiterhin durch Transparenz und Kontinuität aus. Dadurch ließen sich kurzatmiger Aktionismus und ein schädliches Hin und Her vermeiden und die Akzeptanz der Bevölkerung gewinnen. Die Schweiz ist im Übrigen nicht nur ein Einwanderungsland: 9 Prozent der Schweizer Bürger leben im Ausland.⁴² Nach Ansicht der Regierung kann im Zeichen der Globalisierung die Schweiz die Vorteile dieser Wanderbewegungen verstärkt nutzen: Den Schweizern eröffnet sich so die Möglichkeit, im Ausland Erfahrungen zu sammeln und gleichzeitig vom Wissen und Erfahrungsschatz der in der Schweiz lebenden Ausländer zu profitieren.⁴³ Wanderungsbewegungen bedeuten nicht nur den Austausch von Arbeitskräften, sondern auch kulturellen Austausch und Austausch von Humankapital. Diese vielfachen wirtschaftlichen, gesellschaftlichen und auch kulturellen grenzüberschreitenden Verbindungen dürften im Zeitalter der Globalisierung mit ihren weltweiten funktionalen Netzwerken immer wichtiger werden.⁴⁴

4.3 Dezentrale Willensbildung in der Tarifautonomie

Ein im europäischen Vergleich der Arbeitsmarktpolitiken typisch schweizerisches Spezifikum findet sich bei der Lohnpolitik. Eigentlich gibt es in der Schweiz gar keine Lohn- bzw. Tarifpolitik. Anders aber als in Deutschland bedeutet „Tarifautonomie“ nicht nur – wie in Deutschland –, dass sich der Staat aus der Lohnfindung heraushält und dieses Feld den organisierten Tarifparteien (Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften) überlässt. Vielmehr heißt „Tarifautonomie“, dass die einzelnen Unternehmen in sehr weiten Teilen sehr frei sind, nach ihren einzelbetrieblichen Voraussetzungen die jeweils nur für diese Firma geltenden Löhne mit ihrer eigenen Belegschaft (und niemandem sonst) auszuhandeln. Die schweizerische Eigenheit der Arbeitsmarktpolitik zeichnet sich somit durch eine dezentrale Entscheidungsfindung aus, die sehr viel Raum für pragmatisches und dem Einzelfall angemessenes Handeln lässt und damit der Situation angepasste Problemlösungen ermöglicht.⁴⁵

⁴⁰ Die zunehmend breitere Streuung der Zuwanderung auf mehr und weiter entfernte Herkunftsländer ist auch in anderen Immigrationsländern zu beobachten.

⁴¹ Bundesgesetz über die Ausländerinnen und Ausländer, www.bfa.admin.ch

⁴² Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht, Bern, S. 93

⁴³ Ebenda, S. 93

⁴⁴ Vergleich Straubhaar, Thomas (2002): Europäisierung Helvetiens oder Helvetisierung Europas? (Erweiterte und vollständig überarbeitete Vortragsfassung im Rahmen des HWWA-Schwerpunkts „Internationale Mobilität der Unternehmen und Arbeitskräfte“), Hamburg

⁴⁵ An der Stelle sei nur angedeutet, dass sich in jüngerer Vergangenheit durchaus einige (vor allem kleinere EU-Länder) eine pragmatische Herangehensweise zur Lösung drückender Arbeitsmarktprobleme zu eigen gemacht haben.

Flächentarifverträge – wie beispielsweise in Deutschland – gibt es nicht, weder für Branchen noch für Regionen. Es existieren lediglich Gesamtarbeitsverträge (GAV), die in etwa den Mantelarifverträgen in Deutschland entsprechen. Ende der 90er Jahre bestanden rund 600 GAV, die für etwa 1,25 Millionen Arbeitnehmer(innen) galten.⁴⁶ Ein Teil der GAV sind allgemeinverbindlich – so vor allem im Gast- und Baugewerbe. Allgemeinverbindliche GAV gelten für rund 400 000 Arbeitnehmer(innen), was einer Abdeckung (gemessen an den in der Schweiz in den betreffenden Branchen des privaten Sektors Beschäftigten) von etwa 14 Prozent entspricht. Ebenso gibt es Mindestlöhne, die aber vergleichsweise wirklich niedrig sind (und vor allem dazu dienen, ein von den Gewerkschaften befürchtetes so genanntes „Lohndumping“ durch ausländische Arbeitskräfte zu verhindern).

Die dezentrale Lohnfindung gibt den Unternehmen eine vergleichsweise große Flexibilität, Personalkosten nach spezifischen betrieblichen Charakteristika (Umsatz-, Gewinnentwicklung) auch sehr kurzfristig zu beeinflussen. Diese Chance wird natürlich in bedeutendem Umfang genutzt. Die Lohnflexibilität kann dabei weit über zwischenbetriebliche Unterschiede hinausgehen. Selbst innerhalb einer Firma unterscheiden sich die Löhne stärker – öfters sogar auch dergestalt, dass gleiche Funktionen ungleich entlohnt werden.

Zur dezentralen Willensbildung gehört auch das Verständnis, dass Arbeitskonflikte zuallererst innerhalb der Unternehmen geregelt werden. Das „Friedensabkommen“ von 1937 war eine Vereinbarung der Arbeitgeberverbände (der Maschinen- und Metallindustrie) und der Gewerkschaften (Schweizerischer Metall- und Uhrenarbeiter-Verband, SMUV, und drei weitere Gewerkschaftsverbände), dass „wichtige Meinungsverschiedenheiten und allfällige Streitigkeiten“ nicht zu Streiks führen sollten (unbedingte Friedenspflicht), sondern zu einvernehmlichen Schlichtungen nach „Treu und Glauben“ (so die Präambel des Friedensabkommens vom 19.7.1937).⁴⁷ Dabei wird – anders als in Deutschland – nicht ein Schlichtungsverfahren für eine ganze Branche angestrebt, sondern eben für ein einzelnes Unternehmen. Nur wenn die innerbetriebliche Konfliktlösung scheitern sollte, kommt es zu einem mehrstufigen *externen* Verfahren, bei dem zunächst die Verbände, dann eine Streitschlichtungsstelle und schließlich eine Schiedsstelle zum Zuge kommen.⁴⁸

Der Erfolg des Friedensabkommens lässt sich an der vergleichsweise hohen Absenz von Kampfmaßnahmen (Streik, Aussperrungen) messen.⁴⁹ In den 90er Jahren fielen pro Jahr durchschnittlich rund 5 600 Arbeitstage aufgrund von Arbeitsstreitigkeiten aus. Das sind 1,5 Tage je 1000 Arbeitnehmer und damit deutlich weniger als in den meisten anderen OECD-Ländern.⁵⁰

Die dezentrale Entscheidungsfindung hat auch zur Folge, dass der wirtschaftspolitische Einfluss der Gewerkschaften in der Schweiz weitaus geringer ist als beispielsweise in Deutschland und sich im Wesentlichen auf übergeordnete Sachverhalte des Arbeitsmarktes beschränkt. Interessanterweise haben auch die Beschäftigungsprobleme der

90er Jahre zu keinem Erstarken der Gewerkschaften geführt. Im Gegenteil: Die Mitgliederzahl bei Gewerkschaften und anderen Arbeitnehmerorganisationen war stark rückläufig. Waren 1990 noch rund 960 000 Arbeitskräfte gewerkschaftlich organisiert, sind es im Jahre 2000 gerade einmal noch 780 000.⁵¹

Zusammengefasst trifft für die typisch schweizerische dezentrale Willensbildung im Allgemeinen und für das dezentrale Schlichtungsverfahren nach „Treu und Glauben“ bei Arbeitsstreitigkeiten im Speziellen noch immer zu, was Tuchtfeldt⁵² in einer abschließenden Würdigung der Sozialpartnerschaft in der Schweiz wie folgt beschrieb: „Tarifautonomie als organisierter Interessenausgleich auf dem Arbeitsmarkt kann friedlich praktiziert werden, wenn alle Beteiligten es wirklich wollen und sich als Menschen achten. Sozialer Frieden ist auf vertraglicher Basis leichter zu realisieren als durch schematische gesetzliche Regelungen. Die ökonomische Einsicht, dass sich Konfliktkosten sparen lassen, genügt dabei noch nicht. Das metaökonomische Bewusstsein für die Zusammenhänge zwischen sozialem Frieden und Menschenwürde ist wichtiger.“

4.4 Ecksteine für den Erfolg des schweizerischen Arbeitsmarktes

Aufbauend auf den beschriebenen grundsätzlichen Voraussetzungen lassen sich nun die speziellen Eckpunkte für den Erfolg des schweizerischen Arbeitsmarktes identifizieren. In diesem Abschnitt wollen wir die wichtigsten Schlüsselfaktoren skizzieren, die helfen sollen, die erstaunliche Anpassungsfähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes an strukturelle Veränderungen zu erklären.

1. Fordern und Fördern

Mit den Arbeitsmarktreformen wurde einem Anstieg und der Verfestigung von Arbeitslosigkeit entgegengewirkt. Die Reform der Arbeitslosenversicherung, der Arbeitsvermittlung und die Ausgestaltung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stellte auf das Prinzip der Aktivierung, auf Fordern und Fördern der Arbeitslosen ab. Die Höhe

⁴⁶ Bundesamt für Statistik (2002): Statistisches Jahrbuch, Zürich, S. 220

⁴⁷ Eine Kopie der Originalfassung des „Friedensabkommens“ ist in Biskup (1986:305-313) abgedruckt.

⁴⁸ Vergleiche hierzu ausführlich: Egon Tuchtfeldt (1987): 50 Jahre Friedensabkommen (Eine Bilanz). Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Jg. 5, Heft 5; Zürich (Wirtschaftsförderung – Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft).

⁴⁹ Vgl. Bundesamt für Statistik (2002): Statistisches Jahrbuch, S. 171 und 223).

⁵⁰ Anfang November 2002 fand in der Bauwirtschaft der größte Streik der Schweiz seit den 40er Jahren statt. Wie weit es sich dabei um einen Einzelfall handelt, oder wie weit dieser Konflikt eine Wende in der schweizerischen Spielform der Lohnfindung markiert, bleibt vorerst abzuwarten.

⁵¹ Bundesamt für Statistik (2002), a. a. O., S. 222.

⁵² Tuchtfeldt, Egon (1986): Auswirkungen der Sozialpartnerschaft in der Schweiz; in: Biskup, Reinhold (Hrsg.), (1986): Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. Bern (Paul Haupt), S. 221

des Arbeitslosengeldes ist im internationalen Vergleich hoch, wird aber nur bis zu einem halben Jahr gezahlt. Danach muss eine subventionierte Beschäftigung oder eine Qualifizierungsmaßnahme angenommen werden, damit das Arbeitslosengeld weiter bezahlt wird (insgesamt höchstens zwei Jahre).

2. Hohe Internationalität

Mit dem hohen Ausländeranteil geht eine ausgeprägte Internationalität einher.⁵³ Die Offenheit des Arbeitsmarktes, auch für Höherqualifizierte und vor allem auch für Führungskräfte⁵⁴, hat sich im Zuge der Globalisierung als ausgesprochener Vorteil erwiesen. Der schweizerische Arbeitsmarkt verfügte „automatisch“ über die notwendige internationale Verflochtenheit. In einer hoch arbeitsteiligen „globalisierten“ Welt kann der Mangel an beruflicher, aber auch räumlicher Mobilität eine fundamentale Ursache hoher Beschäftigungslosigkeit sein. Je stärker Arbeitsmärkte ihren nationalen Charakter verlieren, desto notwendiger wird der Zugriff auf ausländische Arbeitsmärkte. So lassen sich regionale oder sektorale Arbeitsmarktungleichgewichte rascher und reibungsloser überwinden.

3. Dezentrale Lohnfindung

Die dezentrale Lohnfindung gibt den einzelnen Unternehmen erheblichen Spielraum, Personalkosten auch kurzfristig zu beeinflussen. Die Unternehmen sind weitgehend frei, nach ihren spezifischen Voraussetzungen, die jeweils nur für ihren Betrieb geltenden Löhne mit der eigenen Belegschaft auszuhandeln. Einen Mindestlohn gibt es zwar, der aber sehr niedrig ist und in der Praxis kaum eine Rolle spielt. Zur dezentralen Lohnfestsetzung gehört auch, dass Arbeitskonflikte zuerst im Unternehmen geregelt werden. Nur wenn eine innerbetriebliche Lösung scheitern sollte, kommt es zu einem mehrstufigen externen Verfahren. Dabei sind zunächst die Verbände am Zuge, dann eine Streitschlichtungsstelle und schließlich wird eine Schiedsstelle angerufen. Das flexible und weitgehend dezentrale Lohnfindungssystem hat in der Schweiz die OECD-weit geringsten Streikquoten hervorgebracht.⁵⁵

4. Geringe Kündigungsfristen

Niedrige Kündigungsfristen fördern prinzipiell die Einstellungsbereitschaft und wirken einer Verfestigung der Arbeitslosigkeit entgegen (sofern die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen auch günstig sind).⁵⁶ Die Kündigungsfrist beträgt in der Schweiz je nach Betriebszugehörigkeit ein bis maximal drei Monate. Der Unternehmer braucht in der Regel keine weitere Begründung bei Entlassungen zu geben. Langwierige Arbeitsgerichtsprozesse oder teure Abfindungen entfallen in der Regel. Abfindungen gibt es nur für langjährig Beschäftigte auf der Grundlage einer klaren gesetzlichen Regelung. Im Ranking der OECD-Länder bei der Strenge des Kündigungsschutzes zählt die Schweiz zu den liberalsten Ländern.⁵⁷

5. Niedrige Lohnnebenkosten

Stärker als in Deutschland werden in der Schweiz die sozialstaatlichen Aufgaben durch direkte Beiträge nach dem Versicherungsprinzip finanziert. Dies bedeutet, dass nicht so einseitig die Löhne als Berechnung und Basis für gesetzliche Vorsorgesysteme herangezogen werden. Vielmehr müssen sich die Schweizer(innen) oft aus ihrem Gesamteinkommen (oder Vermögen) bei privaten Versicherungen gegen Altersrisiken, Krankheit, Invalidität, Unfall und anderes mehr versichern. Somit sind die Lohnnebenkosten geringer. Drei Beispiele zur Illustration:

(1) Die Kosten der Arbeitslosenversicherung werden dadurch niedrig gehalten, dass die Lohnersatzleistungen nur für relativ kurze Zeit bezahlt werden und so auf die Arbeitslosen ein erheblicher Druck ausgeübt wird, eine Stelle anzunehmen. Mit ihren maximal 3 Prozent vom Bruttolohn (je 1,5 Prozent für Arbeitgeber und Arbeitnehmer – inzwischen auf je 1 Prozent gesenkt) liegen die Abgaben zur Arbeitslosenversicherung im internationalen Vergleich am unteren Ende.

(2) Bei der Altersversorgung wird über die umlagefinanzierte und mit Umverteilung gekoppelte staatliche Alters- und Hinterbliebenenversicherung (AHV) nur eine relativ bescheidene Grundsicherung gewährleistet. Eine zweite obligatorische Säule besteht in einer durch Arbeitgeber und Arbeitnehmer(innen) gleichermaßen finanzierten kapitalgedeckten privaten Altersvorsorge ohne sozialpolitische Komponenten. Eine dritte freiwillige Absicherung erfolgt dann in Form eines steuerlich privilegierten privaten Alterssparens.

(3) Auch die Krankenversicherung weist stärker private Züge auf als die in den meisten anderen OECD-Ländern.⁵⁸ Es gibt eine Trennung in eine obligatorische

⁵³ Die hohe Internationalität des Arbeitsmarktes, insbes. bei den Führungskräften, kontrastiert mit der Zurückhaltung bei der Öffnung nach außen. Nach langen Debatten wurden am 21.5.2000 zumindest die bilateralen Verträge mit der Europäischen Union angenommen, da sich die Schweiz hieraus wirtschaftliche Vorteile verspricht.

⁵⁴ Für diese gelten vielfach günstige Zuwanderungs- und Aufenthaltsregelungen. Diese erklären u. a. den hohen Anteil ausländischer Führungskräfte in schweizerischen Unternehmen.

⁵⁵ Siehe hierzu und zum Lohnfindungssystem in der Schweiz: Carsten Rolle, Ulrich van Suntum (1997): Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich – Zum Einfluss von sozialen Sicherungssystemen und Tarifbindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA, Berlin, S. 85 ff.

⁵⁶ Zu den Beschäftigungswirkungen des Kündigungsschutzes siehe Ulrich Walwei (2002): Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes, in: Dieter Sadowski, Ulrich Walwei (Hrsg.) (2002): Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts, BeitrAB 259, S. 75 ff. und OECD (1999): Employment Outlook, Paris, S. 47 ff.

⁵⁷ OECD (1999): Employment Outlook, Paris, S. 57. Die Kündigung des Arbeitsverhältnisses ist nur bei bestimmten Sachverhalten missbräuchlich, z. B. Kündigung während des Militärdienstes, während der Schwangerschaft, wegen einer (rechtmäßigen) gewerkschaftlichen Tätigkeit oder im Rahmen einer Massenentlassung, ohne dass die Arbeitnehmervertretung konsultiert worden ist (§ 336 des Bundesgesetzes betreffend die Ergänzung des Schweizerischen Zivilgesetzbuches (Fünfter Teil: Obligationenrecht).

⁵⁸ Siehe hierzu ausführlich in: Jan Böcken, Martin Butzlaff, Andreas Esche (Hrsg.) (2003): Reformen im Gesundheitswesen – Ergebnisse der internationalen Recherche Carl Bertelsmann-Preis 2000, 3., überarbeitete Auflage, Gütersloh, S. 97 ff. www.bertelsmann-stiftung.de

Grundversicherung (bei einer Reihe von Wahlmöglichkeiten zum Beispiel Spitalwahl oder Höhe der Selbstbeteiligung) und eine freiwillige Wahlversicherung. Die Prämien in der Pflichtversicherung sind „Kopfprämien“, die von den versicherten Personen getragen werden.⁵⁹ Dies hat allerdings nicht verhindert, dass die Schweiz nach den USA und Deutschland – gemessen als Anteil am BIP – an dritter Stelle bei den Ausgaben für Gesundheit steht.

Zusammengefasst zeigt sich, dass in der Schweiz eher als beispielsweise in Deutschland der Arbeitsmarkt ein Markt ist. Die Entscheidungsfindung bezüglich der Löhne erfolgt weitgehend dezentral auf der Ebene der einzelnen Unternehmung. Dazu kommt, dass bei der Sozialen Sicherheit das Äquivalenzprinzip strikt verfolgt wird. Es gibt – anders als in Deutschland – eine deutliche Trennung von sozialpolitisch begründeter Umverteilung und Versicherung. Es gilt stärker der Grundsatz, dass Gerechtigkeitsziele durch direkte (personenbezogene) an wirtschaftlich Schwache gerichtete steuerfinanzierte Leistungen erreicht werden sollen und dass Sicherheitsziele eher durch individuelle beitragsfinanzierte Vorsorgemaßnahmen bei privaten Versicherungen erreicht werden. Dadurch ist in der Schweiz der Abstand zwischen Brutto und Netto weit geringer, was nicht zuletzt auch den Anreiz mindert, legale Beschäftigungsverhältnisse zu umgehen und in mehr oder weniger illegaler Form den Lohnnebenkosten auszuweichen.⁶⁰

5 Spezifika des polit-ökonomischen Rahmens

Die (erfolgreichen) Funktionsmechanismen des schweizerischen Arbeitsmarktes können nicht losgelöst von einer Reihe weiterer schweizerischer Besonderheiten verstanden werden, die als entscheidende Rahmenbedingungen die Handlungsfreiheit des Einzelnen und das Zusammenspiel in Politik, Gesellschaft und Wirtschaft prägen. Die Schweiz ist ein komplexes Konkordanz-System, gekennzeichnet durch eine Kombination von direkt-demokratischen Elementen der Volkssouveränität, föderativem Staatsaufbau, korporatistischen Verhandlungsstrukturen des organisierten Interessenausgleichs sowie sozialen Momenten der Existenzsicherung und Umverteilung (vgl. hierzu Borner/Brunetti/Straubhaar 1990, 1994). Die wichtigsten Spielregeln, die den individuellen Handlungsumfeld abstecken und die letztlich auch mit Erfolg auf den Arbeitsmarkt übertragen werden, sollen in diesem Abschnitt kurz vorgestellt werden.

1. Unverzichtbar für das Verständnis der Schweiz ist der Verweis auf eine tief verwurzelte Präferenz für dezentrale Prozesse der Entscheidungsfindung. Die Überzeugung, dass die einzelne Person eigenständig und selbstverantwortlich nach Problemlösungen suchen soll und gemeinsames Handeln nur unter basisdemokratischem Einbezug aller legitimiert ist, prägt das schweizerische Selbstverständnis in weiten Teilen. Es findet letztlich sein Fundament in der direkt-demokratischen politischen Willensbildung. Naheliegend, dass basis-demokratische Verhandlungen an der Wurzel auch das Zusammenspiel von Arbeitgebern, Arbeitnehmern bestimmen und ein Einfluss

von außen oder gar zentralistische Tendenzen kritisch gesehen werden.

2. Das für die Schweiz so typische direkt-demokratische Verfahren der politischen Willensbildung findet seine Fortsetzung im föderativen Staatsaufbau. Die Schweiz ist bekanntlich ein sehr heterogenes Gebilde mit zwei großen Religionen (katholisch 46 Prozent und protestantisch 40 Prozent der Wohnbevölkerung), vier Landessprachen (deutsch 64 Prozent, französisch 19 Prozent, italienisch 8 Prozent und rätoromanisch 1 Prozent der Wohnbevölkerung) und 26 Kantone (20 Vollkantonen und 6 Halbkantone mit jeweils eigener Verfassung, Parlament und Regierung). Die konfessionelle, sprachliche, kulturelle und sozio-ökonomische Vielfalt hat dazu geführt, dass die schweizerische Spielart des Föderalismus auf einer sehr dezentralen Machtverteilung aufbaut. Kantone und Gemeinden haben eine traditionell starke Stellung im politischen System der Schweiz.⁶¹

3. Die politische Autonomie der Kantone und Gemeinden bietet das politische Gegenstück zur Autonomie der einzelnen Betriebe bei der Lohnfindung. Was mit dem Föderalismus möglich ist – nämlich ein besseres Eingehen auf regional unterschiedliche Präferenzen der Bürger – findet seine logische Fortsetzung bei der Suche nach optimalen Regeln für den Arbeitsmarkt. Weiter stellt eine „auf dezentraler Steuerkompetenz basierende Finanzverfassung auch ein wirksames Instrument zur Begrenzung des Staatseinflusses dar und erhöht die Zufriedenheit der Bürger“⁶². Das bedeutet auch, eine höhere Akzeptanz für die (vergleichsweise tieferen) Einkommenssteuern und für

⁵⁹ Die Prämien sind nicht risikogerecht, sondern folgen dem Prinzip gleiche Prämien für die erwachsenen Versicherten innerhalb einer Kasse und Region. Da jede Kasse ihre eigenen Prämien festsetzt, kommt es zu einer enormen Bandbreite der Prämien für das gleiche Produkt „Grundversicherung.“ Rund ein Viertel der schweizerischen Haushalte kommen in den Genuss einer Prämienverbilligung, die je zur Hälfte vom Bund bzw. den Kantonen finanziert wird. Ziel ist es, dass kein Haushalt mehr als 10% seines Einkommens für die Krankenversicherung aufwenden muss. Dadurch wird der „unsoziale“ Charakter der Kopfprämien gemildert.

⁶⁰ Zudem ist auch die Besteuerung der Unternehmen in der Schweiz niedrig. Die direkten Unternehmenssteuern machten im Jahr 1998 nur 2,1% des BIP aus. Damit liegt die Schweiz unter 20 OECD-Ländern auf dem zweiten Rang (Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht, Bern, S. 63). Die Schweiz befindet sich also angesichts der gesteigerten Mobilität der Unternehmen hinsichtlich der Besteuerung in guter Position. Es ist aber zu bedenken, dass in einer Reihe von Ländern in letzter Zeit die Steuersätze für Unternehmen teilweise erheblich gesenkt wurden.

⁶¹ Anders als in Deutschland liegt in der Schweiz die direkte Einkommenssteuerhoheit in der kommunalen und kantonalen Kompetenz. Schweizer Kantone sind traditionellerweise frei, die Steuerbasis, den Steuertarif und die Einkommenssteuersätze autonom und nach eigenem Gutdünken festzulegen. Die Gemeinden ihrerseits sind unabhängig, in welchem Ausmaße sie einen kommunalen Steuersatz für die Gemeindesteuern aufpfropfen wollen. Oft erfolgt die Bestimmung der kommunalen Steuersätze basisdemokratisch in Form von Gemeindeversammlungen (oder Landsgemeinden). Die Steuereinnahmen fließen direkt an die Gemeinden und Kantone und dienen unmittelbar dazu, die öffentlichen kantonalen und kommunalen Aufgaben zu finanzieren. Dazu gehört auch die Verpflichtung, unverschuldet in Not geratene Menschen wirtschaftlich zu unterstützen (kommunale Fürsorgepflicht).

⁶² Frey, René L; Schaltegger, Christoph, A. (2001): Föderalismus zwischen dezentraler Autonomie und zentralistischer Koordination; in: Wirtschaftsdienst, Jg. 81, Heft 3, S. 180

die (vergleichsweise geringeren) Lohnnebenkosten.⁶³ Letzteres und die relativ geringe Unternehmensbesteuerung gibt den Unternehmen mehr Spielraum bei der Investitions- und Lohngestaltung.

4. Mindestens ebenso „helvetisch“ und eine unmittelbare Ursache des Föderalismus ist es, dass sich die Schweiz als „Willensnation“ versteht (und nicht als Abstammungs-, Vererbungs- oder Kulturnation wie beispielsweise Deutschland). 1848, am Rande eines Bürgerkriegs stehend, bildete der Wille, aus rationalen (Kosten-)Gründen einen Bundesstaat zu schaffen, die Grundlage des „Nation-building“. Der Verfassungsstaat der Schweiz von 1848 war „eine artifizielle Staatsgründung von Kantonen unterschiedlicher Sprache, Konfession, Kultur und Geschichte. Die moderne Schweiz bildete insofern eine multikulturelle Antithese zur nationalen Einigung der Nachbarländer Deutschland und Italien, die sich auf die kulturelle, sprachliche oder gar ethnische Einheit eines Volkes bezog. Überspitzt ausgedrückt gab es 1848 noch gar keine schweizerische Gesellschaft. Sie wurde erst geschaffen durch die politisch-nationale Einheit“ (Linder 1999a: 14). Eine Willensnation muss nahezu zwangsläufig stärker dezentral organisiert sein, um die Wünsche und Interessen der einzelnen Teile besser abdecken und erfüllen zu können.

Zusammengefasst ist für die Schweiz eine dezentrale, föderative Organisation mit einer starken Gemeindeautonomie charakteristisch. Direkt-demokratisches Handeln prägt gleichermaßen die Politik, die Gesellschaft und die Wirtschaft.

6 Zusammenfassung und Fazit

Die schweizerische Arbeitsmarktsituation ist durch einige spezifische Befunde gekennzeichnet: höchste Beschäftigungsquote aller OECD-Länder, höchste Teilzeitquote (nach dem „Teilzeitweltmeister“ Niederlande), höchste Ausländeranteile (außer dem Sonderfall Luxemburg), mit die längsten Arbeitszeiten in Westeuropa (was die hohen Lohnsummen relativiert: für hohe Einkommen muss in der Schweiz lange gearbeitet werden).

Kritisch bleibt anzumerken, dass das Wirtschaftswachstum in der Nachkriegszeit meist recht niedrig ausfiel.⁶⁴ Ebenso kritisch muss daran erinnert werden, dass bei der Liberalisierung der Produktmärkte zwar Fortschritte erzielt wurden, es aber noch viel zu tun gibt, zum Beispiel beim Telekommunikationssektor und dem Agrarmarkt.⁶⁵

Für die beneidenswert günstige schweizerische Arbeitsmarktlage gibt es keine monokausale Erklärung. Das Zusammenspiel von verschiedenen Systemelementen und mutigen Reformen ist letztlich dafür verantwortlich. Die gute Arbeitsmarktentwicklung wurde auch durch ein vorteilhaftes makroökonomisches Umfeld begünstigt wie Geldwertstabilität, Haushaltskonsolidierung bzw. -überschuss, hoher privater Konsum.⁶⁶

Zentraler Schlüsselfaktor für die vergleichsweise erstaunliche Reaktionsfähigkeit des schweizerischen Arbeitsmarktes ist die sowohl in der Politik (direkte Demokratie), Gesellschaft (föderativer Staatsaufbau mit weitrei-

chender Gemeindeautonomie) und Wirtschaft bevorzugte dezentrale Organisationsstruktur. Die Willensbildung erfolgt in allen wesentlichen Bereichen von unten nach oben. Das gilt ganz besonders auch für den Arbeitsmarkt. So werden beispielsweise die Löhne auf Unternehmensebene festgesetzt (es gibt keine Flächentarifverträge). Dies eröffnet Unternehmen erhebliche Spielräume, die Personalkosten den betrieblichen Gegebenheiten auch kurzfristig anzupassen. Die Kündigungsfristen betragen maximal 3 Monate. Kostspielige Abfindungen oder Arbeitsgerichtsprozesse nach Entlassungen entfallen in der Regel. Arbeitsstreitigkeiten werden nicht mit Streiks ausgetragen, sondern zuallererst innerbetrieblich gelöst.

Die Schweiz ist als Anschauungsbeispiel auch deshalb interessant, weil sie ihre Arbeitsverwaltung neu etabliert hat. Sie folgte dabei den Empfehlungen der OECD, die der Aktivierung und Erhaltung der Beschäftigungsfähigkeit großes Gewicht beimisst. Der föderale Charakter der Schweiz verbot zwar eine starke Zentralisierung, was aber landeseinheitlichen Regelungen nicht entgegenstand. Externe Begutachtung, begleitende Evaluationen und eine offene Informationspolitik überzeugten die Kantone. Die neuesten Reformen zum Benchmarking zwischen den Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) könnten auch anderswo – beispielsweise in Deutschland – in die Diskussion um die Modernisierung der Arbeitsmarktpolitik eingehen.

Hingegen muss man darauf hinweisen, dass die schweizerische Arbeitsvermittlung bei heute 3 Prozent Arbeitslosigkeit ganz anders agieren kann als ein Land wie Deutschland, in dem bei hoher Arbeitslosigkeit die Beschäftigung stagniert und immer noch erhebliche regionale Unterschiede vorherrschen, insbesondere als Erbe der deutschen Einheit. Die Schweiz kann die Aktivierung wegen hinreichender Angebote mit Nachdruck verfolgen.

Es bleibt als Fazit dieses Aufsatzes die Botschaft, dass das Erfolgsmodell des Schweizer Arbeitsmarktes auf das Zusammenspiel einiger zentraler Schlüsselfaktoren zurückzuführen ist, die zumindest in Teilen durchaus exportierbar sind. So ließe sich die Internationalität auch bei

⁶³ Weil die Einkommenssteuern direkt an die Gemeinden und Kantone fließen und unmittelbar dazu dienen, die öffentlichen kantonalen und kommunalen Aufgaben zu finanzieren, sehen die Bürger(innen) unmittelbar, was mit ihren Steuern „vor Ort“ geschieht. Diese Transparenz und der Vergleich zwischen den Kantonen bewirkt eine starke Effizienzkontrolle der eingesetzten Steuern durch die Bürger. Dadurch wird die direkte Steuerbelastung in Grenzen gehalten. Die Schweiz liegt im OECD-Vergleich recht günstig (vgl. Werner Eichhorst u. a. (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung, S. 242 und Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht, Bern, S. 57 ff. und Gebhard Kirchgässner (2002): Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz, in: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol 138 (4), S. 411 – 426.

⁶⁴ Ursachen der Wachstumsschwäche und Vorschläge zur Verbesserung finden sich in: Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (2002): Der Wachstumsbericht, Bern

⁶⁵ Siehe hierzu OECD (2002): OECD Economic Surveys – Switzerland, Paris, S. 91 ff.

⁶⁶ Siehe hierzu OECD (2002): OECD Economic Surveys – Switzerland, Paris, S. 19 ff.

den Fach- und Führungskräften, eine stärkere Verbreitung der Teilzeitarbeit, das Konzept „fördern und fordern“ und eine Verringerung der Spanne zwischen Brutto und Netto (und sei es auch nur durch eine Verlagerung bei der Finanzierungsgrundlage der sozialen Sicherungssysteme von Lohnabgaben auf allgemeine Steuern) relativ einfach übertragen.

Schwieriger dürfte es in anderen Ländern sein, die typisch schweizerische Präferenz für dezentrale Entscheidungsprozesse zu übernehmen. Gerade die basis-demokratische Willensbildung würde es aber eher ermöglichen, Konflikte nach Treu und Glauben einvernehmlich, vertrauens- und verständnisvoll zu lösen. Nicht nur in der Schweiz, sondern auch anderswo in Europa wurden in einer Reihe vor allem kleinerer Länder, beispielsweise in den Niederlanden und in den skandinavischen Ländern, in jüngerer Vergangenheit in kleineren Einheiten pragmatische und für die Sozialpartner – Arbeitgeber wie Arbeitnehmer – akzeptable Anpassungen an durch die Globalisierung geänderte Rahmenbedingungen gefunden.⁶⁷

Wenn – wie in der Schweiz – Löhne letztlich auf betrieblicher Ebene ausgehandelt werden, bedeutet das keinesfalls, dass nationale Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften überflüssig werden. So könnten beispielsweise in Deutschland durch bundesweite Verhandlungen die Spielregeln der betrieblichen Lohnfindung festgelegt werden. Etwa, dass Löhne entsprechend des Produktivitätsfortschritts wachsen und dass ex ante die Möglichkeiten und Bandbreiten vereinbart werden, inwieweit einzelne Betriebe davon (nach oben und unten) abweichen dürfen.

Natürlich ist es für große Länder weitaus schwieriger, dezentrale Lösungen zu akzeptieren, wenn die historische Erfahrung fehlt bzw. die gewachsenen historischen Strukturen einfach anders sind, oder wenn – wie beispielsweise in Frankreich – der Zentralismus eine lange staatsphilosophische Tradition hat. Allerdings könnte gerade der Arbeitsmarkt eine Chance bieten, mit einer Dezentralisierungsstrategie zu beginnen und (hoffentlich) positive Erfahrungen zu sammeln, die sich dann auch in anderen Bereichen von Politik, Wirtschaft und Gesellschaft nutzen ließen. Wenn das Zeitalter der Globalisierung mehr Anpassungen in immer kürzer Zeit erforderlich macht, dann sind leichte Boote im Vorteil, die sich einfacher und rascher wenden und auf neuen Kurs bringen lassen als große und deswegen schwerfällige Dampfer.

Literatur

- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002): Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002. Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung
- Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): Internationaler Reformmonitor – Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik. Halbjährlich. Gütersloh; www.reformmonitor.org
- Birchmeier, Urs (2000): Wachsende Bedeutung der selbständigen Erwerbstätigkeit in der Schweiz. In: Die Volkswirtschaft Nr. 10, S. 52 ff.
- Biskup, Reinhold (Hrsg.) (1984): Schweiz – Bundesrepublik Deutschland. Bern/Stuttgart: Paul Haupt
- Böcken, Jan/Butzlaff, Martin/Esche, Andreas (Hrsg.) (2003): Re-

formen im Gesundheitswesen – Ergebnisse der internationalen Recherche Carl Bertelsmann-Preis 2000. 3., überarbeitete Auflage. Gütersloh, S. 97 ff. www.bertelsmann-stiftung.de

- Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1994): Die Schweiz im Alleingang. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Borner, Silvio/Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1990): Schweiz AG. Vom Sonderfall zum Sanierungsfall? Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Brunetti, Aymo/Straubhaar, Thomas (1996): Direkte Demokratie – „bessere“ Demokratie? Was lehrt uns das Schweizer Beispiel? In: Zeitschrift für Politikwissenschaft, Jg. 6, S.7-26.
- Brunetti, Aymo/Zürcher, Boris (2001): Wachstumsprojekt – Der Produktivitätsrückstand in der Schweiz. WP Discussion Paper, Staatssekretariat für Wirtschaft
- Bundesamt für Statistik (2002 und 2003): Statistisches Jahrbuch der Schweiz. Zürich: Verlag Neue Zürcher Zeitung
- Bundesamt für Statistik (2002): Vom Konjunkturrückgang sind bislang vor allem Männer betroffen. Pressemitteilung vom 22.10.2002. Neuenburg, Nr. 0350-0211-10
- Curti, Monica/Zürcher, Boris (2000): Die gesamtschweizerische Evaluation der aktiven Arbeitsmarktpolitik. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 4, S. 6 ff.
- Dhima, Giorgio (1991): Politische Ökonomie der schweizerischen Ausländerregelung. Chur/Zürich: Rüegger
- Egger, Marcel/Lenz, Carlos/Zürcher, Boris (2001): Die Vereinbarung zwischen Bund und Kantonen über den Vollzug des Arbeitslosenversicherungsgesetzes in der Schweiz. Seco Working Paper; www.seco-admin.ch
- Eichhorst, Werner/Profit, Stefan/Thode, Erich (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung. Berlin/Heidelberg/New York
- Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartment (2002): Der Wachstumsbericht. Bern
- Fischer, Peter A./Straubhaar, Thomas (1996): Einwanderung in die Schweiz – ein polit-ökonomisches Lehrstück. In: Fassmann, Heinz/Münz, Rainer (Hrsg.): Migration in Europa. Frankfurt/New York: Campus, S. 183-207.
- Forschungsstelle für Arbeitsmarkt- und Industrieökonomik (FAI) des Wirtschaftswissenschaftlichen Zentrums der Universität Basel: www.unibas.ch/
- Frey, René L/Schaltegger, Christoph, A. (2001): Föderalismus zwischen dezentraler Autonomie und zentralistischer Koordination. In: Wirtschaftsdienst, Jg. 81, Heft 3, S. 176-180

⁶⁷ Diese Länder profitieren jetzt von Reformen, die in den 80er oder den frühen 90er Jahren auf dem Weg gebracht wurden. So haben etwa die Niederlande mit dem sog. Poldermodell, aber auch die skandinavischen Länder mit viel Erfolg ihre Arbeitsmarktpolitiken reformiert. Siehe hierzu: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002): Internationales Beschäftigungs-Ranking 2002. Gütersloh (Verlag Bertelsmann Stiftung); siehe auch den halbjährlich erscheinenden „Internationalen Reformmonitor“ – ein Projekt der Bertelsmann-Stiftung – in dem aus internationaler Perspektive über aktuelle und interessante Reformen in den Bereichen Sozial-, Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik informiert wird (www.reformmonitor.org). Weiterhin: Peter Auer (2000): Employment revival in Europe, Labour market success in Austria, Denmark, Ireland and the Netherlands; ebenso die IAB Kurzberichte zur Arbeitsmarktentwicklung in den USA (1/1997), Großbritannien (8/1998), Niederlanden (12/1997), Dänemark (13/1998), Irland (16/1999), Schweiz (9/2002) und die zusammenfassende Darstellung U. Walwei/H. Werner/I. König (2001): Was und wie man von anderen lernen kann, IAB Werkstattbericht Nr. 2 (Download: www.iab.de).

- Gnehm, Adrian (1966): Ausländische Arbeitskräfte – Vor- und Nachteile für die Volkswirtschaft. Bern: Paul Haupt
- Golder, Stefan M. (1999): Migration und Arbeitsmarkt. Frankfurt et al.: Peter Lang
- Haug, Werner (1980): ... und es kamen Menschen. Ausländerpolitik und Fremdarbeit in der Schweiz 1914 bis 1980. Basel: Z-Verlag.
- Haug, Werner (1995): Vom Einwanderungsland zur multikulturellen Gesellschaft. Bern: Bundesamt für Statistik (EDMZ)
- Integrationsbüro EDA/EVD (Hrsg.) (2002a): EU-Bürgerinnen und -Bürger in der Schweiz. Was ändert sich mit dem bilateralen Abkommen zur Personenfreizügigkeit. Bern: BBL; www.europa.admin.ch.
- Integrationsbüro EDA/EVD (Hrsg.) (2002b): Schweizerinnen und Schweizer in der EU. Was ändert sich mit dem bilateralen Abkommen zur Personenfreizügigkeit. Bern: BBL; www.europa.admin.ch.
- International Monetary Fund (2002): Switzerland: Selected issues. Washington; www.imf.org
- Kirchgässner, Gebhard (2002): Auswirkungen der direkten Demokratie auf die öffentlichen Finanzen: Empirische Ergebnisse für die Schweiz. In: Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik, Vol 138 (4), S. 411-426.
- Kuntze, Oscar-Erich (2002): Schweiz: glimpflich durch die Konjunkturfurche. In: Ifo Schnelldienst No. 1, 55. Jahrgang, S. 36-41
- Lalivie d'Épinay, Rafael/Zweimüller, Josef (2000): Arbeitsmarktliche Maßnahmen, Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Bern: Staatssekretariat für Wirtschaft; www.seco-admin.ch
- Lechner, Michael/Gerfin Michael (2000): Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik der Schweiz auf die individuellen Beschäftigungschancen von Arbeitslosen. In: MittAB, Heft 3, S. 396-404
- Lechner, Michael/Gerfin, Michael (2000): Microeconomic evaluation of the active labour market policy in Switzerland. IZA Discussion Paper No. 154
- Lechner, Michael (2002): Eine wirkungsorientierte aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland und der Schweiz: Eine Vision – zwei Realitäten. In: Perspektiven der Wirtschaftspolitik, Heft 2, S. 159-174
- Maddison, Angus (2001): The World Economy (A Millennial Perspective). Paris: OECD
- OECD: Economic Surveys – Switzerland. Paris, verschiedene Jahrgänge
- OECD: Employment Outlook. Paris, verschiedene Jahrgänge
- Piguet, Etienne/Mahnig, Hans (2001): Quotas d'immigration: l'expérience suisse. Cahiers de Migrations Internationales, Bureau International du Travail. Genève
- Rolle, Carsten/Suntum, Ulrich van (1997): Langzeitarbeitslosigkeit im Ländervergleich. Zum Einfluss von sozialen Sicherungssystemen und Tarifbindungssystemen auf die Beschäftigung in Deutschland, Österreich, Schweiz und USA. Berlin
- Romero, Ana Teresa/Torres, Raymond (2001): Studies on the social dimension of globalisation. Geneva: ILO
- Schwarz, Heinrich (1988): Volkswirtschaftliche Wirkungen der Ausländerbeschäftigung in der Schweiz. Grösch: Verlag Rüegger.
- Sheldon, George (2003): Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz 1998 – 2001. In: Die Volkswirtschaft Nr. 4, S. 31-34; www.seco-admin.ch
- Staatssekretariats für Wirtschaft (Seco) (2002): Weitere Zunahme der Arbeitslosigkeit im September 2002. Pressemitteilung, Bern, September 2002
- Straubhaar, Thomas (2002): Arbeitsmarktpolitik im Vergleich: Ein Blick über die Grenze. Vortrag (Manuskript) gehalten am 22. Januar 2002 in Berlin im Haus der Commerzbank
- Straubhaar, Thomas (2002): Migration im 21. Jahrhundert. Beiträge zur Ordnungstheorie und Ordnungspolitik No. 167 (Walter Eucken Institut). Tübingen: Mohr Siebeck
- Straubhaar, Thomas (2002): Europäisierung Helvetiens oder Helvetisierung Europas? Erweiterte und vollständig überarbeitete Vortragsfassung im Rahmen des HWWA-Schwerpunkts „Internationale Mobilität der Unternehmen und Arbeitskräfte“. Hamburg
- Straubhaar, Thomas (1999): Integration und Arbeitsmarkt: Auswirkungen einer Annäherung der Schweiz an die Europäische Union. BWA-Beiträge zur Wirtschaftspolitik Nr. 3. Bern: Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit, BWA
- Tuchtfeldt, Egon (1987): 50 Jahre Friedensabkommen: Eine Bilanz. Wirtschaftspolitische Mitteilungen, Jg. 5, Heft 5. Zürich: Wirtschaftsförderung – Gesellschaft zur Förderung der schweizerischen Wirtschaft
- Tuchtfeldt, Egon (1986): Auswirkungen der Sozialpartnerschaft in der Schweiz. In: Biskup, Reinhold (Hrsg.) (1986): Partnerschaft in der Sozialen Marktwirtschaft. Bern: Paul Haupt, S. 193-221
- Tuchtfeldt, Egon (1984): Aspekte der Wirtschafts- und Sozialstruktur der Schweiz im Vergleich zur Bundesrepublik Deutschland. In: Biskup, Reinhold (Hrsg.): Schweiz- Bundesrepublik Deutschland. Bern/Stuttgart: Paul Haupt, S. 59-81.
- Tuchtfeldt, Egon (1978): Die schweizerische Arbeitsmarktentwicklung – ein Sonderfall? In: Issing, Otmar (Hrsg.): Aktuelle Probleme der Arbeitslosigkeit. Berlin: Duncker&Humblot, S. 165-199.
- Walwei, Ulrich (2002): Arbeitsmarktwirkungen des Kündigungsschutzes. In: Dieter Sadowski/Ulrich Walwei (Hrsg.) (2002): Die ökonomische Analyse des Arbeitsrechts. Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 259, S. 75 ff.
- Werner, Heinz (2002): Die Zuwanderung unter Arbeitsmarktgesichtspunkten in Australien, Kanada, USA, Schweiz. In: MittAB 4, S. 645 – 662
- Werner, Heinz (2002): Arbeitsmarkt Schweiz – ein noch wenig beachtetes Erfolgsmodell. IAB-Kurzbericht Nr. 9
- Werner, Heinz (2002): Arbeitsverwaltung: Worauf die Eidgenossen schwören. In IAB-Materialien Nr. 4/2001, S. 10 f.
- Werner, Heinz (2001): Immigrationspolitik Schweiz. Selbst im Lande Tells gab's keinen „goldenen Schuss“. IAB-Kurzbericht Nr. 6 / 30.3.
- Werner, Heinz (1997): Beschäftigungsinitiativen in der Schweiz. IAB-Werkstattbericht, Nr. 3 vom 11. 2. 1997
- Werner, Heinz./Winkler, Werner (2003): Systeme des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit – Ein zwischenstaatlicher Vergleich. IAB-Werkstattbericht Nr. 4