

Die Schweiz – 10 Jahre nach dem Nein zum EWR (2)

Trotz Alleingang in Europa: Schweiz auf sozialpolitischer Überholspur

Die Schweiz gehört inzwischen zu den Ländern, die viel für die soziale Sicherheit ausgeben, in Relation zur Wirtschaftskraft inzwischen sogar mehr als der Durchschnitt der achtzehn EWR-Länder. Kaum ein anderes europäisches Land hat seit 1980 seinen Sozialstaat so sehr ausgebaut wie die Schweiz. Dabei galt die Schweiz lange Zeit als ein Land mit einem schlanken Sozialstaat. Dieser (zweite) Teil der EWR-Bilanz untersucht die Entwicklung der Schweizer Sozialpolitik und vergleicht sie mit den europäischen Tendenzen. (*)

Im historischen Vergleich gab die Schweiz für die soziale Sicherheit immer weniger aus als ihre europäischen Nachbarn. Dies vor allem, weil der Schweizer Sozialstaat erst nach dem Zweiten Weltkrieg verstärkt ausgebaut wurde und die Nachfrage nach Sozialleistungen wegen der traditionell hohen

Beschäftigung relativ gering war. Doch seit 1980 wächst der Schweizer Sozialstaat unaufhörlich:

Zwischen 1980 und 1998 ist die Sozialleistungsquote – d. h. sämtliche Ausgaben für Krankheit, Invalidität, Alter, Familie, Arbeitslosigkeit und andere soziale Belange in Prozent des Brutto-

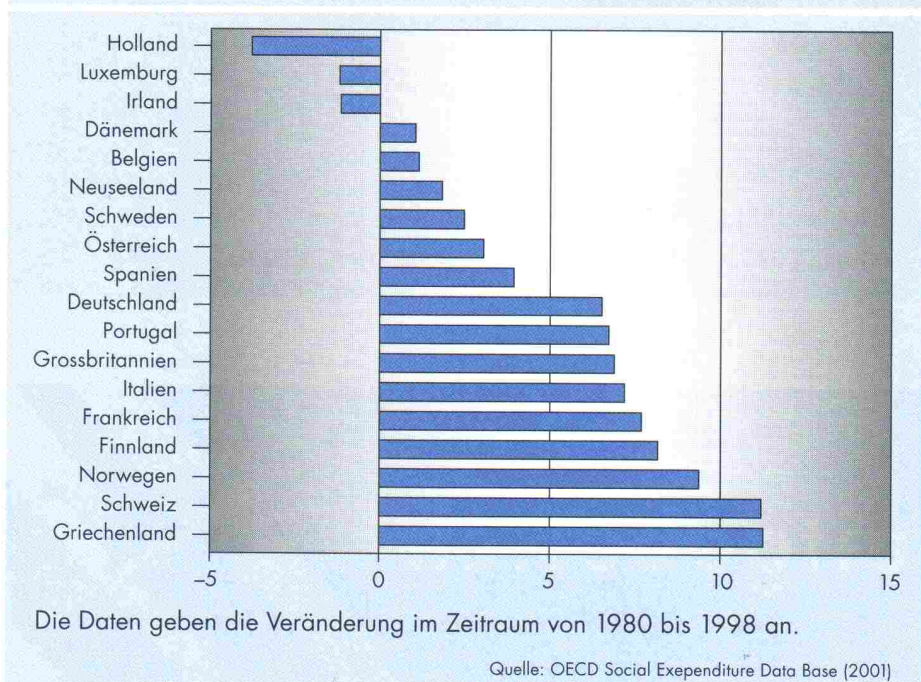
inlandproduktes (BIP) – in keinem anderen EWR-Land ausser Griechenland so stark gestiegen wie in der Schweiz.

Für die Zeit nach der EWR-Abstimmung liegt die Schweiz sogar auf Platz 1 was den Ausbau des Sozialstaates angeht. Inzwischen liegt diese Quote mit 28,3% des BIP deutlich über dem EWR-Durchschnitt (25,5%), während sie 1980 mit 17,1% noch weit unterdurchschnittlich war (damaliger EWR-Durchschnitt = 21,3%). Nimmt man die Gesamtausgaben für den Sozialschutz pro Kopf als Massstab, dann liegt nur noch Luxemburg vor der Schweiz. Dramatisch ist dabei:

Die Kluft zu den europäischen Nachbarn wird immer tiefer, kein anderes europäisches Land baut gegenwärtig seinen Sozialstaat so flott aus wie die Schweiz.

Ein grosszügiger, sicherer Sozialstaat ist im Interesse der Mehrheit der Bürger. Er muss aber unbedingt längerfristig finanzierbar sein. Wenn zu viel Geld in vergleichsweise unproduktive Sektoren fliesst, hemmt dies die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit und Entwicklung des Landes. Dies zeigt sich unmittelbar in der Gegenüberstellung von Sozialleistungen und Investitionen (vgl. Abbildung 2). Der Anteil der Sozialausgaben am BIP nimmt in der Schweiz stetig zu. Auf der anderen Seite nimmt die Investitionsquote im Wirtschaftssektor (ebenfalls gemessen am BIP) kontinuierlich ab, unter anderem weil die Ansprüche des Staates an das Sozialprodukt zunehmen. Für die langfristige Entwicklung der

Abbildung 1
Starker Anstieg der Sozialleistungsquote in der Schweiz (1980 bis 1998)



(*) Vgl. auch Teil 1 der EWR-Bilanz in «Schweizer Arbeitgeber» Nr. 2 vom 23. Januar 2003, Seite 56 ff. Die Analyse basiert auf dem Buch: «Der Alleingang – Die Schweiz 10 Jahre nach dem EWR-Nein».



Dr. Daniele Ganser
Wissenschaftlicher Projektleiter
bei Avenir Suisse.

Schweiz sind aber vor allem die Investitionen entscheidend und nicht der Sozialkonsum. Nur mit einer langfristig erfolgreichen Wirtschaft wird der Sozialstaat finanzierbar sein.

Und genau hier harzt es.

Einem starken Anstieg der Sozialleistungsquote steht in den 90er Jahren in der Schweiz ein schwaches Wirtschaftswachstum gegenüber.

Es öffnet sich somit eine Schere. Denn für die Schweiz waren die 90er Jahre eine Dekade der wirtschaftlichen Stagnation mit einem durchschnittlichen Wirtschaftswachstum von 1,1% pro Jahr. 1992 und 2001 wies man im Vergleich zu den EWR-Ländern sogar den niedrigsten Wert auf. Diese wuchsen im selben Zeitraum um rund 2,9%, also annähernd dreimal so schnell (vgl. Abbildung 3). Ohne Wachstum kann aber der Sozialstaat nicht finanziert werden. Das

Wirtschaftswachstum ist – so das Bonmot von John F. Kennedy – «die Flut, die alle Schiffe hebt».

Bei hohem Wachstum steigt der Wohlstand für alle, die Arbeitslosigkeit geht zurück und der Staat erhält mehr Einnahmen, um seine Sozialwerke zu finanzieren.

Harmonisierung der Sozialpolitik in Europa

Nach der Verwirklichung der Wirtschafts- und Währungsunion, die mit der Einführung des Euro als Bargeld im Jahre 2002 ihren Abschluss fand, will die Europäische Union auch die Sozialpolitik ihrer Mitgliederländer verstärkt harmonisieren und koordinieren. Begründet wird diese Harmonisierungspolitik mit der von Land zu Land unterschiedlichen Anwendung des EU-Gemeinschaftsrechts und den nicht kompatiblen nationalen Vorschriften, welche den Wettbewerb verzerren und somit den Binnenmarkt beeinträchtigen. Genau vor dieser Entwicklung hat sich die Schweizer Wirtschaft im Vorfeld des EWR-Abstimmungskampfes 1992 besonders gefürchtet. Etwas zu Unrecht, wie der Rückblick nach zehn Jahren zeigt.

Denn erstens fahren die EU-Staaten in vielen Bereichen seit jeher mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten, was auch für die Sozialpolitik gilt. 1989 verabschiedete der Europäische Rat – ohne Zustimmung Grossbritanniens (opting-out) – eine Sozialcharta. Durch den Vertrag von Amsterdam (1999) ist zwar die Sozialpolitik stärker in das Gemeinschaftsrecht integriert worden, was zu einem Ausbau der Kompetenzen der EU führte. Trotzdem ist die Sozialpolitik insgesamt gesehen kein zentrales Thema



Dr. Uwe Wagschal
Wissenschaftlicher Projektleiter
bei Avenir Suisse.

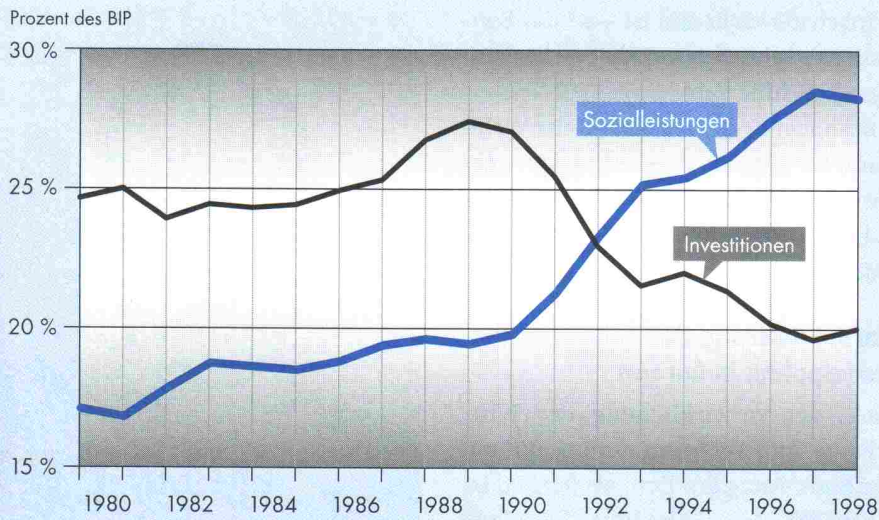
Bilder: H. R.

der EU. So sind für die soziale Sicherheit, die über 80% aller Sozialausgaben der EU beansprucht, weiterhin primär die Mitgliedsstaaten zuständig. Auch verlangt der EU-Vertrag für eine Ausweitung der sozialpolitischen Kompetenzen die Einstimmigkeit im Ministerrat. Somit hätte bei einem allfälligen EU-Beitritt nicht an der sozialpolitischen Souveränität der Schweiz gerüttelt werden können.

Zweitens hat die Schweiz im Alleingang den Sozialstaat stärker ausgebaut als das ein Ja zum EWR oder ein EU-Beitritt von ihr verlangt hätte. Bemerkenswert ist, dass eine Anpassung an die mittlere EWR-Geschwindigkeit in der Schweiz einen Rückbau des Sozialstaates zur Folge gehabt hätte:

Die Sozialleistungsquote wäre in den letzten zehn Jahren um 1,3 Prozentpunkte gesunken und nicht um 5 Pro-

Abbildung 2
Sozialleistungen in der Schweiz – auf Kosten der Zukunft?



Dargestellt sind die Sozialleistungen und die Investitionen in % des BIP.

Quelle: OECD Social Expenditure Data Base (2001) sowie Bundesamt für Statistik

zentpunkte gestiegen. Während andernorts in Europa der Ausbau des Sozialstaats gebremst wird, fährt man hierzulande noch auf der sozialpolitischen Überholspur.

Sozialpolitische Konsequenzen der Bilateralen I

Die Schweiz hat 1992 den Vollbeitritt zum europäischen Binnenmarkt abgelehnt, und zehn Jahre später mit den nun gültigen Bilateralen Abkommen I einen alternativen Integrationsweg vollzogen. In den bilateralen Verträgen befindet sich zwar kein eigentliches Sozialdossier, doch wirken sich die Regelungen des Personenfreizügigkeitsabkommens zwischen der EU und der Schweiz auf alle Sozialversicherungszweige aus. Die sozialpolitischen Konsequenzen der bilateralen Abkommen sind aber eher gering: Art und Umfang der sozialpolitischen Leistungen in der Schweiz bleiben gleich. Bereits vor Abschluss der Bilateralen I bestanden Sozialversiche-

rungsabkommen zwischen der Schweiz und den einzelnen EU-Ländern. Diese wurden durch die Regelungen der Bilateralen I ersetzt. Unterschiede zu den Regelungen in der EU gibt es etwa noch beim Mutterschaftsurlaub, der in der Schweiz 6 Wochen kürzer ist und bei dem auch kein Anspruch auf Lohnfortzahlung besteht. In der Rentenversicherung bringt das Freizügigkeitsabkommen nur geringfügige Verbesserungen, vieles war schon vorher in Abkommen mit einzelnen EU-Staaten geregelt. So werden zum Beispiel schweizerische Versicherungszeiten für den Erwerb der Leistungen des Partnerstaates mitberücksichtigt. Die Leistung selbst wird jedoch nur auf den betreffenden ausländischen Zeiten und Beiträgen bzw. Einkommen errechnet. Die Schweiz dagegen hat weder in den bilateralen Abkommen noch durch das Freizügigkeitsabkommen die Verpflichtung ausländische Zeiten auf ihre einjährige Mindestbeitragsdauer anzurechnen. Per-

sonen mit gemischten Versicherungskarrieren erhalten somit bei Alter, Tod oder Invalidität aus allen beteiligten Rentenversicherungen Teilrenten entsprechend den pro-rata ihrer dort zurückgelegten Versicherungszeiten.

Die *Koordinierung der Sozialsysteme* führt insgesamt zu einer Gleichbehandlung der EU- und der Schweizer Bürger. Entsprechend muss bei der Festsetzung eines Leistungsanspruchs neuerdings berücksichtigt werden, wie lange jemand in einem EU-Mitgliedsstaat und in der Schweiz einer Versicherung angehörte. Dies ist eine für Schweizer Bürger vorteilhafte Regelung, denn es wandern mehr Schweizer aus, als in ihre Heimat zurückkehren. Ein weiteres Plus: Der Anspruch auf in der Schweiz erworbene Leistungen bleibt bestehen, wenn sich ein Arbeitnehmer in einem EU-Staat niederlässt. Dies fördert die Mobilität der Arbeitskräfte in beide Richtungen. Zu Recht würdigt *Verena Brombacher Steiner*, Vizedirektorin des Bundesamtes für Sozialversicherung und Delegierte für die Sozialversicherungsabkommen: «Das Personenverkehrsabkommen bringt für Schweizer wie EU-Bürger, welche in andere Länder gehen, spürbare Verbesserungen bezüglich ihrer sozialversicherungsrechtlichen Stellung. Diese Verbesserungen betreffen insbesondere die Kranken- und Arbeitslosenversicherung sowie den Bereich der Familienleistungen. Bei Renten- und Unfallversicherung gibt es dagegen wenig Änderungen, weil die alten bilateralen Verträge hier bereits eine weitgehende Koordinierung vorsahen.»

Die jüngste *Revision der Arbeitslosenversicherung* wurde (in Teilen) ebenfalls von den bilateralen Abkommen beeinflusst. So galt in der Schweiz eine sechs-

monatige Beitragsdauer für den Bezug von Arbeitslosengeld. Im Vergleich mit den EU-Ländern war dies sehr kurz, weshalb der Bundesrat diese Frist auf zwölf Monate erhöhen wollte, was am 24. November 2002 vom Volk gutgeheissen wurde. Die «Furcht vor Überschwemmung» und dem «Arbeitslosentourismus» aus dem EU-Raum entbehrt aber ohnehin jeder Grundlage: Seit Jahren wandern mehr EU-Bürger aus der Schweiz ab als zu. Allein zwischen 1997 und 1999 betrug der Abwanderungssaldo mehr als 21 000 EU-Bürger. Für die Zuwanderungsbestimmungen aus dem Nicht-EU-Raum bleibt die Schweiz autonom. Die bilateralen Verträge haben hier keine Auswirkungen.

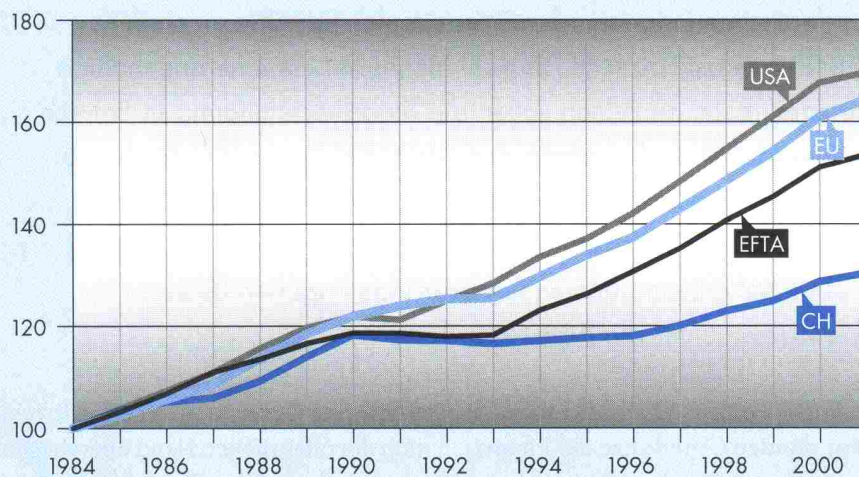
Sowohl die Regierung als auch Teile der Bevölkerung befürchten infolge der Freizügigkeitsregelungen eine ungehemmte Zuwanderung ausländischer Arbeitskräfte, inklusive Sozial- und Lohndumping. Die bisherigen Erfahrungen in der EU mit der Freizügigkeit sowie Untersuchungen für die Schweiz zeigen allerdings, dass mit keiner dramatischen Zuwanderung zu rechnen ist. Diejenigen EU-Fachkräfte, die in der Schweiz einfacher als bisher angestellt werden können, werden den Wirtschaftsstandort stärken. Andererseits können Schweizer leichter im Ausland tätig werden. Gegen ein «allfälliges Sozial- und Lohndumping» wurden zudem flankierende Massnahmen und lange Übergangsfristen eingebaut.

Renten: Der grosse Tanker

Die Sicherung der Altersrenten bildet mit Abstand die grösste soziale Verpflichtung – die Kosten entsprechen rund 11 % des BIP. Entsprechend besteht hier auch der grösste Reformdruck.

Abbildung 3

Schwaches Wirtschaftswachstum in der Schweiz (1984 bis 2001)



Basisjahr 1984 = 100. EU = 14 Mitgliedsstaaten der EU zum Zeitpunkt 1995 (ohne Luxemburg); EFTA = die wichtigsten EFTA Länder zum Zeitpunkt 1991 (Finnland, Norwegen, Österreich und Schweden; für Liechtenstein und Island sind keine Daten verfügbar).

Quelle: OECD-Economic Outlook 2001

Gerade auch, weil die Zuwachsraten für Ausgaben der Alterssicherung seit 1990 fast schon dramatisch sind. Während hierzulande die hohen Kosten den Experten Sorgen bereiten, wird das Dreisäulen-Konzept der Schweizer Alterssicherung (AHV/IV, BVG, private Vorsorge) international hoch gelobt. Einige Länder in Europa – darunter Deutschland und die Niederlande – gleichen ihre Systeme dem Schweizer Vorbild an. Die erste Säule, bestehend aus AHV und Invalidenversicherung, sichert mit Ergänzungsleistungen sowie Erziehungs- und Betreuungsgutschriften das Existenzminimum ab. Hinzu kommen in zwölf Kantonen und in zahlreichen Gemeinden weitere Zusatzleistungen. Wer als Erwerbstätiger nur ein geringes Einkommen erzielt, kommt so auf eine Lohnersatzquote von fast 100 %. Im Bereich der zweiten Säule wird gegenwärtig ein weiterer Ausbau geplant, welcher eine Ausdehnung des Kreises der BVG-

Versicherten auf Arbeitnehmer mit tiefen Löhnen vorsieht. Die dritte Säule des Systems, die Eigenvorsorge für das Alter, liegt in der Verantwortung jedes Einzelnen.

Gerade das vergangene Jahr hat gezeigt, dass die erste und zweite Säule auf keinem sicheren Fundament stehen. Die Sozialleistungsquote, so zeigt auch der Rückblick auf das EWR-Nein, hängt daher viel weniger von der Europapolitik der Schweiz als von der demografischen Entwicklung und den politischen Entscheidungen und Reformen hierzulande ab. Denn wie alle Industrieländer wird auch die Schweiz aufgrund der demografischen Entwicklung ihre Altersvorsorge überdenken müssen. Diese Herausforderung kann die Schweiz nur mit einem kräftigen Wirtschaftswachstum bewältigen, egal welche europapolitische Option sie in der Zukunft wählt.

Daniele Ganser/Uwe Wagschal