

## **Frühlingskonferenz der Städteinitiative Sozialpolitik, 15. Mai 2009**

### **Wirtschaftskrise und Sozialpolitik: Vorausschauen statt abwarten – Investieren statt sparen**

### **Der Realität des Arbeitsmarktes Rechnung tragen: Sozialpolitik anpassen**

*Von Dr. Kurt Weigelt, Direktor Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell*

Meine sehr verehrten Damen und Herren

Die Verkehrssicherheit liegt uns allen am Herzen. Das Anlegen des Sicherheitsgurtes ist selbstverständliche Pflicht, Antiblockiersysteme und Airbags gehören zum serienmässigen Standard von Neuwagen und erhöhen die Wahrscheinlichkeit, dass ein Autofahrer einen schweren Unfall überlebt. Dies ist gut so, hat jedoch seinen Preis: Die Autofahrer verändern ihr Fahrverhalten. Der Zusatzgewinn an Sicherheit wird durch eine höhere Risikobereitschaft kompensiert. Das Wissen, im Schadensfall gesichert oder versichert zu sein, führt zu leichtsinnigerem Verhalten. Diese Erfahrung – die man als Sicherheitsgurten-Dilemma definieren kann – bestätigt uns die aktuelle Finanzkrise mit brutaler Deutlichkeit. Implizite Staatsgarantien für sogenannt systemrelevante Grossbanken verführten zu Verschuldungsexessen, die ursächlich für die heutigen konjunkturellen Verwerfungen sind.

Nun ist es aber für eine Risikovermeidungsgesellschaft nicht ganz einfach, sich von der Illusion der Risikofreiheit zu verabschieden. Sicherheit und Besitzstandsgarantien gehen uns über alles. Unter dem Druck eines sich abzeichnenden Zusammenbruchs des internationalen Finanzsystems wurden daher private Risiken verstaatlicht. Nur können wir tatsächlich von einer unbegrenzten Schuldfähigkeit der einzelnen Länder ausgehen? Spielen wir nicht vielmehr mit dem Feuer und riskieren den Zusammenbruch der westlichen Staaten als überforderte Rettungsanker?

Und, wie steht es um die Nachhaltigkeit der sozialpolitischen Verpflichtungssysteme der Schweiz, die uns vor Lebensrisiken wie Alter, Invalidität, Krankheit und Unfall schützen sollen?

Meine sehr verehrten Damen und Herren. Für Ihre Einladung und die Möglichkeit, meine Gedanken zu diesen Fragen an dieser Stelle präsentieren zu dürfen, danke ich Ihnen herzlich. Erlauben Sie mir bitte, dass ich mich als Einstieg in das Thema mit zwei wirtschaftspolitischen Mythen beschäftige.

#### Folie 1 – Mythos

Von Kennedy stammt die Erkenntnis, dass Mythen für die Wahrheit weit gefährlicher sind wie Lügen. Mythen wirken überzeugend, wecken Hoffnungen und prägen die öffentliche Wahrnehmung. Auch in der Sozialpolitik:

#### Folie 2 – Die Schweiz wird kaputt gespart

Insbesondere im Zusammenhang mit Steuerfussdiskussionen wird immer wieder der Vorwurf erhoben, der Staat werde kaputt gespart. Unter Sparen verstehen wir gewöhnlich Konsumverzicht. Wir bezeichnen jenen Teil eines Einkommens, der nicht für Konsumzwecke ausgegeben wird, als Ersparnis. Wir sparen, wenn wir weniger ausgeben als einnehmen. Davon kann bei den öffentlichen Haushalten nicht die Rede sein. Bund, Kantone und Gemeinden haben in den vergangenen zwei Jahrzehnten insgesamt massiv mehr ausgegeben als eingenommen. Die Steuerfussenkungen der jüngeren Vergangenheit waren denn auch nicht das Resultat eines besonders sparsamen Umgangs mit Steuergeldern, sondern vielmehr das Resultat munter sprudelnder Steuereinnahmen als Folge einer sich bis kurzem positiv entwickelnden Wirtschaft.

#### Folie 3 – Der Sozialstaat wird der Wirtschaft geopfert

Betrachtet man diese Ausgabenexplosion nach Funktionen, dann zeigt sich klar, dass primär drei Bereiche für diese Entwicklung verantwortlich sind. Am meisten belasten uns die Kosten für die soziale Wohlfahrt, die Bildung und die Gesundheit. Endgültig vom Tisch ist damit nicht nur der Mythos vom Kaputtsparen des Staates, sondern auch der Vorwurf, der Sozialstaat werde einer deregulierten Wirtschaft geopfert.

Nun wird man mir möglicherweise entgegenhalten, dass im Zusammenhang mit sozialpolitischen Fragestellungen der Staatshaushalt nicht interessiere, da eine rein wirtschaftliche Betrachtungsweise dem Wesen des Sozialstaates nicht gerecht wird.

Ich möchte deshalb in einem zweiten Schritt den Sozialstaat an seinen eigenen Ansprüchen messen. Hilft er Personen in prekären Verhältnissen in die Gesellschaft zu integrieren? Ermöglicht er Solidarität und stellt er Gerechtigkeit her? Ich habe meine Zweifel.

Beginnen wir mit der Frage nach der Solidarität.

#### Folie 4 – Kreditkarte Kinder

Die Staatsverschuldung hat sich seit den frühen neunziger Jahren mehr als verdoppelt. Zwar brachten die vergangenen Jahre dank einer hervorragend laufenden Wirtschaft und entsprechenden Steuereinnahmen eine gewisse Entspannung. Nur, diese leicht positive Veränderung ist Vergangenheit und wird sich angesichts der zu erwartenden Arbeitslosigkeit in ihr brutales Gegenteil verändern. Aktuell müssen wir davon ausgehen, dass Bund, Kantone und Gemeinden im kommenden Jahr ein Defizit von 9 Milliarden Schweizer Franken ausweisen werden.

## Folie 5 – Konsumieren - investieren

Gleiches gilt für das Verhältnis von Staatskonsum zu staatlichen Investitionen. Während der kurzfristige Konsum als Folge der Ausgabenexplosion im Bereich der sozialen Wohlfahrt ständig steigt, stagnieren die Investitionen. Unsere Infrastruktur verharrt – abgesehen von einigen Grossprojekten im Bereich des öffentlichen Verkehrs – auf dem Planungsstand der 60er Jahre und wird zunehmend von einem Standortvorteil zu einem Standortnachteil.

Die aktuelle Sozialpolitik löst die Probleme von heute zu Lasten der Zukunft. Dies ist insofern nachvollziehbar, als die Zukunft kein Stimm- und Wahlrecht hat. Bleibt die Frage, ob wenigstens die Gegenwart die angestrebten Ziele erreicht und insbesondere die Chancen von sozial Schwächeren verbessert. Auch auf diese Fragen gibt es klare Antworten, nur leider keine positiven.

## Folie 6 – Geringqualifizierte

Unterzieht man die Erwerbsquoten einer detaillierten Untersuchung, dann stellt man fest, dass seit 1995 insbesondere Geringqualifizierte aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden. Unserer Sozialpolitik ist es offensichtlich nicht geglückt, die Chancen von Geringqualifizierten zu verbessern. Im Gegenteil. War anfangs der neunziger Jahre noch jeder 44. Geringqualifizierte arbeitslos, so ist es heute bereits jeder 15.

## Folie 7 – Junge Erwachsene

Ein vergleichbares Bild zeigt sich, wenn man die Arbeitslosenquote nach dem Alter aufschlüsselt. Besonders gefährdet sind junge Erwachsene im Alter zwischen 20 und 24. Der Eintritt junger Menschen in den Arbeitsmarkt erweist sich unter den aktuellen Bedingungen als äusserst schwierig. Ganz offensichtlich gelingt es uns nicht, jungen Erwachsenen ein Umfeld anzubieten, das beste Startchancen für ein selbstbestimmtes und selbstverdientes Leben zur Verfügung stellt.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die Sozialpolitik trotz aller positiven Bemühungen, des ungebrochenen positiven Einsatzes zahlloser Akteure in und ausserhalb der Verwaltung und eines grossen Einsatzes finanzieller Mittel nicht in der Lage ist, ihre eigenen Ansprüche zu erfüllen. Die Verlagerung der finanziellen Folgen auf kommende Generationen und die Ausgrenzung von Geringqualifizierten und jungen Erwachsenen vom Arbeitsmarkt dürfen mit Blick auf eine echte soziale Verantwortung nicht weiter akzeptiert werden.

Meine Damen und Herren, wir haben dringenden Handlungsbedarf. Dabei kann es nicht darum gehen, wie vorgesehen, durch neue Steuern- und Abgaben die skizzierte Fehlentwicklung finanziell abzusichern. Vielmehr müssen wir nach grundlegenden Reformen suchen, die nicht Symptome bekämpfen, sondern bei den Mängeln des Systems ansetzen. Diese Mängel bilden in ihrer Gesamtheit diejenigen Fallen, über die der Sozialstaat selbst stolpert. In einem nächsten Schritt geht es nun darum, diese Sozialstaat-Fallen zu erläutern und daraus die notwendigen Reformmassnahmen abzuleiten.

## Folie 8 – Die Sozialstaat-Fallen

Die grundlegenden Mängel der Sozialpolitik sehen wir auf drei Ebenen:

Wir müssen uns wie in der Finanzwirtschaft mit falschen Anreizsystemen befassen – dem so genannten Moral Hazard. Weiter geht es um staatliche und private Regulierungen, die Geringqualifizierte vom Arbeitsmarkt ausschliessen. Und drittens müssen wir uns mit Fragen der Organisation des Gesamtsystems auseinandersetzen.

Beginnen wir mit der Organisation:

## Folie 9 – Die Komplexitätsfalle

In der Schweiz existieren drei verschiedene Lohnersatzsysteme mit unterschiedlichen Zuständigkeiten und unterschiedlichen Finanzierungskonzepten. Auf die Konsequenzen dieser mehrschichtigen Übungsanlage muss ich wohl an dieser Stelle kaum weiter eingehen und ich beschränke mich auf die Feststellung, dass diese Komplexität ein entscheidendes Element der Reformresistenz des ganzen Systems darstellt.

Grundlegendes Ziel der sozialstaatlichen Einrichtungen ist es, die Bürgerinnen und Bürger vor Lebensrisiken zu schützen. Nun liegt es in der Natur solcher Systeme, dass sie nicht nur in Not geratenen Menschen helfen, sondern auch das Interesse daran reduzieren, die Existenzsicherung als eigene Verantwortung wahrzunehmen. Die Wirkung der staatlich gesetzten Fehlanreize steht dabei in einem direkten Zusammenhang mit der finanziellen Ausstattung der einzelnen Lohnersatzleistungen. Als besonders verhängnisvoll erweist sich dabei in der Schweiz die Etablierung eines sozialen Existenzminimums.

## Folie 10 – Die Moral-Hazard-Falle

Die Schweizerische Bundesverfassung garantiert in Artikel 12 ein Recht auf Hilfe in Notlagen. Der gesunde Menschenverstand sagt uns, dass damit die Garantie der elementaren menschlichen Bedürfnisse wie Nahrung, Kleidung und Obdach gemeint ist. Ganz anders sieht es die sozialpolitische Praxis. Das Grundrecht auf Hilfe in Notlagen wird heute durch die Vollzugsorgane des Sozialstaates im Sinne eines sozialen Existenzminimums interpretiert, welches nicht nur die physische Existenzsicherung, sondern auch die Teilnahme am gesellschaftlichen und kulturellen Leben garantiert.

## Folie 11 – Vergleich Einkommen

Dies hat zur Folge, dass eine vierköpfige, von der Sozialhilfe lebende Familie in St.Gallen mit einem steuerbefreiten Jahreseinkommen von rund 60'000 Franken rechnen kann.

Der sozialfürsorgliche Lohnersatz einer vierköpfigen Familie liegt damit in der Höhe des schweizerischen Durchschnittslohns nach Steuern. Das Hauptproblem der aktuellen Sozialpolitik liegt darin, dass sie einen wesentlichen Teil der Erwerbslosigkeit, deren Folgen sie abmildern möchte, selbst erzeugt. Arbeit lohnt sich nicht, wenn die in Aussicht gestellten Leistungen der Sozialhilfe, der Arbeitslosenversicherung oder der Invalidenversicherung gleich oder grösser sind wie die zu erwartenden Einkommen aus der eigenen Erwerbstätigkeit.

## Folie 12 – Die Regulierungs-Falle

Der Einstieg junger Erwachsener und Geringqualifizierter in den 1. Arbeitsmarkt, wird aber nicht nur durch staatliche Lohnersatzsysteme, sondern auch durch private Absprachen behindert. Zwar gilt das Bundesgesetz über den Arbeitsvertrag im Schweizerischen Obligationenrecht im internationalen Vergleich als liberal und flexibel. In der Praxis wird jedoch die Vertragsfreiheit zwischen den Arbeitnehmern und Arbeitgebern nicht nur durch weitere gesetzliche Vorschriften, sondern auch durch Gesamtarbeitsverträge eingeschränkt, die im Sinne eines Arbeitsmarktkartells vergleichbare Anstellungsbedingungen für alle Betriebe einer Branche vorschreiben. Dazu gehören vertraglich festgelegte Mindestlöhne. Die Wirkung dieser Mindestlöhne auf den Arbeitsmarkt hängt entscheidend von deren Höhe ab. Mindestlöhne im Umfang des physischen Existenzminimums haben andere Auswirkungen auf die Beschäftigung als Mindestlöhne für unqualifizierte Mitarbeiter von gegen 5000 Franken, wie sie beispielsweise der Landesmantelvertrag unter Berücksichtigung des 13. Monatslohns für die Baubranche vorschreibt. Aus Sicht der Arbeitgeber, deren Arbeitskosten durch weitere staatliche Lohnabgaben belastet werden, bedeutet dies, dass nur Mitarbeiter angestellt werden, die eine Wertschöpfung in der Grössenordnung von 80'000 Franken erbringen können. Ein Anspruch, dem Geringqualifizierte kaum gerecht werden und der sie tendenziell vom Arbeitsmarkt ausschliesst.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass eine wesentliche Ursache für eine Erwerbslosenquote von über 13% und die damit verbundene Verschuldung der öffentlichen Haushalte und der Sozialwerke in falsch gesetzten Anreizsystemen liegen. Der zentrale Handlungsbedarf der Schweizer Sozialpolitik liegt daher nicht beim weiteren Ausbau sozialstaatlicher Leistungen, sondern bei der Reduktion von Risiko und Dauer der Arbeitslosigkeit. Es geht darum, die Anreizsysteme so zu setzen, dass eigene Arbeit interessanter ist wie der Bezug von staatlichem Lohnersatz.

Dabei stehen entsprechend unserer Analyse der Sozialstaat-Fallen drei Massnahmen im Vordergrund:

## Folie 13 – Drei Massnahmen

Erstens: Der Anspruch auf einen Lohnersatz im Sinne des sozialen und kulturellen Existenzminimums ist durch ein 3-Säulen-Konzept zu ersetzen, das der Eigenverantwortung eine markant höhere Bedeutung gibt.

Zweitens: Die Komplexität innerhalb der sozialpolitischen Systeme ist durch eine gemeinsame Pforte für die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung und die Sozialhilfe zu reduzieren.

Drittens: Die Beschäftigung von Geringqualifizierten und jungen Erwachsenen in Sozialhilfeprogrammen darf nicht an Mindestlohnvorschriften scheitern.

## Folie 14 – Massnahme 1

Das von uns vorgeschlagene 3-Säulen-Konzept orientiert sich an der Altersvorsorge in der Schweiz und setzt ebenfalls auf eine Kombination von staatlich garantierter Existenzsicherung, eigener Arbeitsleistung und privater Vorsorge sowie auf die Haushaltseinkommen als Berechnungsgrundlage der Renten.

#### Folie 15 – 3-Säulen-Konzept

Auch im sozialpolitischen 3-Säulen-Konzept kommt der 1. Säule als Grundrente die Funktion der physischen Existenzsicherung zu. Die Gewährleistung der sozialen und kulturellen Lebenshaltung dagegen setzt im 3-Säulen-Konzept auf die eigene Arbeitsleistung und damit auf die Eigenverantwortung. Die 2. Säule erlaubt dem Empfänger einer Grundrente ein eigenes Einkommen zu verdienen, ohne dass der Anspruch auf die Grundrente verloren geht.

Die Höhe und die Ausgestaltung der Unterstützungszahlungen werden in alle drei Sozialwerken vereinheitlicht. Auch dabei erscheint es als sinnvoll, auf die Systematik der AHV mit der 1. Säule als Existenzsicherung abzustellen und die sozialpolitische Grundrente der minimalen AHV-Vollrente anzugleichen.

#### Folie 16 – Beispiel (nur Säule 30'000)

Dies ergibt für eine vierköpfige Familie einen Anspruch auf eine jährliche Grundrente von rund 30'000 Franken.

Weitergehende Leistungen wie Zahlungen für die Wohnungsmiete oder situationsbedingte Bedürfnisse werden nicht gewährt. Das Drei-Säulen-Konzept gibt jedoch den Bezüglern einer Grundrente die Möglichkeit, die Differenz zum sozialen und kulturellen Existenzminimum selbst zu verdienen, ohne dass der grundsätzliche Anspruch auf die Grundrente verloren geht. Um Sozialhilfefällen zu vermeiden, muss jedoch das Ergänzungseinkommen besteuert werden. Dies stellt quasi den Preis dar, welcher der Grundrentenempfänger für die staatliche Unterstützung bezahlt.

#### Folie 16 – Beispiel (Säule 30'00, dann alle ändern)

Konkret bedeutet dies, dass die Grundrente bei voller Erwerbsfähigkeit und einem Ergänzungseinkommen von 10'000 Franken um 5'000 Franken reduziert wird. Dieser Mechanismus eliminiert die aktuellen Fehlanreize und sorgt dafür, dass sich die eigene Arbeit lohnt.

Unser Beispiel geht davon aus, dass ein Erwerbsloser voll arbeitsfähig ist. Ist dies aus objektiven oder subjektiven Gründen nicht möglich, so wird die Grundrente entsprechend angepasst. Dies gilt auch für Leistungen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung und der Invalidenversicherung. Als subjektive Ursachen stehen gesundheitliche Einschränkungen, familiäre Verpflichtungen oder Weiterbildungsmassnahmen im Vordergrund. Von einer alleinerziehenden Mutter mit drei kleinen Kindern ist kein selbst verdientes Ergänzungseinkommen zu erwarten. Bei den objektiven, nicht in der Person des Erwerbslosen liegenden Gründen ist in erster Linie an wirtschaftlich besonders schwierige Zeiten zu denken. In rezessiven Phasen ist der Anspruch, ein eigenes Ergänzungseinkommen zu verdienen, den Realitäten des Arbeitsmarktes anzupassen.

#### Folie 17 – Massnahme 2: Eine Pforte

Weiter erachten wir es als notwendig, dass die Bemühungen der Invalidenversicherung, der Regionale Arbeitsvermittlungszentren und der Sozialhilfe um die Integration von Erwerbslosen

in den Arbeitsmarkt in einer Pforte zusammengefasst werden. Die Hauptaufgaben der gemeinsamen Anlaufstelle liegen in der verbindlichen Feststellung der individuellen Erwerbsfähigkeit als Grundlage für die Festlegung der Grundrente sowie in der Zuweisung der Leistungsempfänger an das jeweils richtige Sozialwerk.

#### Folie 18 – Massnahme 3: Keine Mindestlöhne

Das 3-Säulen-Konzept funktioniert nur, wenn es gelingt, zusätzliche Arbeitsplätze für Geringqualifizierte und junge Erwachsene zur Verfügung zu stellen. Die Möglichkeit, ein Ergänzungseinkommen selbst zu verdienen, darf nicht an Arbeitsmarktkartellen scheitern. Das Funktionieren des 3-Säulen-Konzeptes ist an die Voraussetzung gebunden, dass nicht nur die Fehlanreize innerhalb der Sozialwerke, sondern auch mögliche Hürden am Arbeitsmarkt beseitigt werden. Dazu gehört der Verzicht auf Mindestlohnvorschriften zugunsten von Personen in Sozialhilfeprogrammen. Ergänzungseinkommen sind von gesamtarbeitsvertraglichen Auflagen zu befreien und in Anlehnung an die Berufslehre auf der Basis besonderer Arbeitsverträge zu regeln. Wir wollen einen begrenzten Niedriglohnsektor zulassen, der insbesondere im Bereich personenbezogener Dienstleistungen neue Arbeitsplätze und damit neue Beteiligungschancen für Geringqualifizierte bringen wird. Gleichzeitig garantiert die Begrenzung der besonderen Arbeitsverträge auf Personen in Sozialhilfeprogrammen, dass sich der sozialpolitische Niedriglohnsektor in enger Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden entwickelt. Die Gefahr eines Missbrauchs des neuen Instrumentes zulasten gesamtarbeitsvertraglich geregelter Arbeitsverhältnisse kann deshalb ausgeschlossen werden.

#### Folie 19 – Schuldenquote

Mir ist durchaus bewusst, dass angesichts der dramatischen Folgen der Finanzkrise Fragen der langfristigen Sicherung unserer öffentlichen Haushalte an Brisanz verlieren. Auch bei mir stellt sich ein merkwürdiges Gefühl ein, wenn ich mich mit der Höhe von staatlichen Zahlungen an Erwerbslose beschäftige und gleichzeitig weltweit Finanzkonzerne mit Milliarden an öffentlichen Geldern gestützt werden. Nur, es macht keinen Sinn, die Fehlanreize in der Sozialpolitik mit Fehlanreizen in der Finanzindustrie zu rechtfertigen. Weit vernünftiger ist es, von den Mängeln eines Systems zu lernen und Fehlanreize möglichst frühzeitig zu korrigieren. Wenn ein Schiff am sinken ist, kann man nur noch Lecks stopfen und nicht mehr über Konstruktionsfehler nachdenken.

Die Sozialwerke werden uns in den kommenden Jahren mit einer galoppierenden Verschuldung konfrontieren und innerhalb von zwei Generationen eine Schuldenquote von 70% aufbauen. Dies zeigen nicht die Berechnungen eines schwarzmalenden IHK-Direktors, sondern Untersuchungen des Eidgenössischen Finanzdepartements. In der Vergangenheit sind nicht nur einzelne Grossbanken, sondern auch unsere gesellschaftlichen Verpflichtungssysteme Obligationen eingegangen, die den Staat als ultimativen Rettungsanker überfordern.

Meine sehr verehrten Damen und Herren. Nach Meinung der Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell müssen wir dringend eine Grundsatzdiskussion zur langfristigen Sicherstellung der staatlichen Sozialwerke führen. Dabei geht es weder um Schuldzuweisungen an staatliche Vollzugsorgane noch interessiert uns die Missbrauchsdebatte. Vielmehr sind wir der Überzeugung, dass wir die Grundsatzfrage diskutieren müssen, ob eine Existenz sichernde Lohner-

gänzung nicht sozialer ist wie ein den sozialen und kulturellen Lebensstandard garantierender Lohnersatz. Ein nachhaltiger Sozialstaat versichert nicht Erwerbslosigkeit, sondern gibt möglichst vielen Menschen eine Chance auf Arbeit. In den vergangenen Monaten habe ich erfahren, dass die Bereitschaft zu dieser Diskussion nicht nur bei den Unternehmern, sondern auch bei den Behörden vorhanden ist. Sorge bereitet mir die Politik. Langfristig angelegte sozialpolitische Grundsatzdiskussionen interessieren im politischen Tagesgeschäft nicht oder gelten als wahl-taktisch zu riskant. Diese Mauer des Schweigens macht Angst und gefährdet die Zukunft unse- rer Sozialwerke weit mehr wie alle von mir beschriebenen Fehlanreize. Die heutige Veranstal- tung erachte ich deshalb als äusserst wertvoll. Ich danke Ihnen für Ihre Initiative, die mir ge- schenkte Aufmerksamkeit und freue mich auf die weitere Diskussion.

St.Gallen, 1. Mai 2009