

Ruth Gurny, Beat Ringger  
Die grosse Reform  
Die Schaffung einer Allgemeinen  
Erwerbsversicherung AEV  
*edition 8*

**Ruth Gurny, Beat Ringger**

# **Die grosse Reform Die Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV**

**Herausgeber: Denknetz Schweiz**

**En français: Préface, résumé  
et description du modèle**



*Besuchen Sie uns im Internet. Informationen zu unserem Verlag, unseren Büchern und AutorInnen sowie Rezensionen und Veranstaltungshinweise finden Sie unter [www.edition8.ch](http://www.edition8.ch).*

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Angaben sind im Internet abrufbar über <http://dnb.ddb.de>

Mai 2009, 1. Auflage – © bei edition 8 und Denknetz, alle Rechte vorbehalten – Lektorat, Korrektorat: Jeannine Horni; Typografie, Umschlag: Heinz Scheidegger; Übersetzungen: Patrick Vogt, Pierre Voit, Druck und Bindung: Aalex, Grossburgwedel

Verlagsadresse: edition 8, Postfach 3522, 8021 Zürich, Tel. 044 271 80 22, Fax 044 273 03 02, [info@edition8.ch](mailto:info@edition8.ch) [www.edition8.ch](http://www.edition8.ch)

Adresse Denknetz: Postfach, CH-8036 Zürich, [www.denknetz-online.ch](http://www.denknetz-online.ch)

ISBN 978-3-85990-140-7

## Inhaltsverzeichnis

<b>Vorwort</b>	7
<i>Rosmarie Dormann, Therese Frösch, Carlo Knöpfel, Ueli Mäder, Andreas Rieger, Stéphane Rossini, Silvia Schenker</i>	
<b>Avant-propos</b>	11
<b>Einleitung</b>	15
Grosse Reform – zum Nulltarif? <i>Ruth Gurny, Beat Ringger</i>	
<b>Die Allgemeine Erwerbsversicherung: Das Modell</b>	17
<i>Urs Chiara, Silvia Domeniconi, Ruth Gurny, Beat Ringger, Avji Sirmoglu</i>	
<b>Assurance générale du revenu (AGR)</b>	35
<b>Denknetz lanciert Reformdebatte</b>	55
<i>Stellungnahme der Denknetz-Gremien</i>	
<b>Réseau de réflexion lance un débat de réforme</b>	60
<b>Krankentaggelder: AEV schliesst Armutsfalle</b>	65
<i>Beat Ringger</i>	
<b>Familien-Ergänzungsleistungen: effizient gegen Familienarmut</b>	74
<i>Ruth Gurny</i>	
<b>Nutzen, Kosten und Finanzierung der AEV</b>	78
<i>Beat Ringger</i>	
<b>Die AEV aus Gendersicht</b>	104
<i>Ruth Gurny</i>	
<b>Zumutbare Arbeit in der AEV</b>	112
<i>Beat Ringger</i>	
<b>FAQ: Häufig gestellte Fragen</b>	119
<i>Ruth Gurny</i>	

<b>Gute Arbeit für alle? Die AEV im gesellschaftspolitischen Kontext</b>	127
<i>Denknetz</i>	
<b>Anhang</b>	
Das AEV-Modell kurz und bündig	134
L'AGR: Le modèle en aperçu	139
Literaturhinweise und interessante Links	144
Denknetz Schweiz – ein Kurzporträt	151
Die Autorinnen und Autoren	152

## Vorwort

Mit dem Vorschlag, eine Allgemeine Erwerbsversicherung AEV zu etablieren, ist die Diskussion über eine umfassendere Sozialreform in der Schweiz lanciert. Gemeint ist hier ›Sozialreform‹ im ursprünglichen und guten Sinne des Wortes: Welche sozialen Leistungen müssen einer Reform unterzogen werden, um die sozialen Probleme der Gesellschaft zu lösen und die Lebenssituation der Betroffenen zu verbessern? Welche Lösung gliedert sich sinnvoll in die gesamte gesellschaftliche Entwicklung ein? Das ist ein anderes Verständnis der Reform, als es in den letzten, neoliberal geprägten Jahren vorgeherrscht hat. Neoliberale Kreise meinten damit meist einen Abbau der sozialen Netze, die »wir uns nicht mehr leisten können«. Damit missachteten sie den ursprünglich positiven Gehalt des Reformbegriffes. Der hier publizierte Vorschlag einer Allgemeinen Erwerbsversicherung will demgegenüber mit einem umfassenden Paket auf die neuen und zunehmenden Risiken der Arbeitenden eine Antwort geben.

Die Erwerbswelt hat sich in den letzten Jahrzehnten stark verändert – die Sozialversicherungen, die die Risiken des Erwerbs absichern, hinken den grossen Entwicklungen hinterher: Feminisierung des Erwerbs und Zunahme der Teilzeitarbeit; Diskontinuität der Erwerbsbiografien mit häufigen Brüchen und Wechseln; Flexibilisierung der Arbeitszeiten und Arbeitspensen; schliesslich die verschiedenen Formen der grassierenden Prekarisierung der Erwerbsarbeit, zum Beispiel die Scheinselbstständigkeit. Alle diese Entwicklungen stellen neue Anforderungen an die soziale Sicherheit. Deren Systeme waren ursprünglich auf die relativ kontinuierlichen Arbeitsbiografien von Vollzeitarbeitenden und von standardisierten Arbeitszeiten ausgerichtet. Heute sind die Risiken für Erwerbstätige weit vielfältiger geworden. Die Wahrscheinlichkeit, davon betroffen zu werden, hat sich seit dem Ende der 30-jährigen Hochkonjunktur der Nachkriegszeit massiv erhöht. Über ein Drittel der

heutigen Erwerbstätigen sind im Laufe ihrer Biografie von einem unfreiwilligen Erwerbsausfall betroffen, über die Hälfte erlebt den Ausfall in der Familie mit. Dieser Entwicklung sind die sozialen Netze nicht gefolgt. Sichtbares Resultat sind die periodisch anschnellenden Zahlen der Ausgesteuerten, die massive Zunahme der InvaliditätsrentnerInnen und schliesslich die ungebremst wachsende Zahl von SozialhilfebezügerInnen.

Gleichzeitig erweist sich das Fehlen einer obligatorischen Krankentaggeldversicherung – die Schweiz gehört hier zu den Schlusslichtern Europas – als immer problematischer. Denn je ›flexibler‹ eine Arbeitskraft wird, je mehr sie dem herrschenden Imperativ gehorcht, desto geringer werden ihre Rechtsansprüche im Falle einer längeren Krankheit.

Die reale Entwicklung der Arbeits- und Erwerbsverhältnisse und die Ausgestaltung unseres aufgesplittert gewachsenen Sozialversicherungssystems klaffen weit auseinander. Hier gibt der Vorschlag einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV eine kohärente Antwort. Der Reformvorschlag umfasst folgende Kernelemente und Vorteile:

- Mit der AEV wird eine einheitliche Versicherung für die ganze Erwerbszeit geschaffen. Das verhindert das Abschieben eines ›Falles‹ von einem Sicherungssystem ins andere und bringt mehr Effizienz.
- Die AEV schliesst wichtige Lücken (Krankentaggeld, Ergänzungsleistungen für Familien mit geringem Einkommen, Einbezug der selbstständig Erwerbenden) und verbessert insbesondere die Lage von Frauen mit unterbrochenen Erwerbsbiografien und von (Schein-)Selbstständigen.
- Die Beschränkung der Taggelder bei Arbeitslosigkeit wird aufgehoben. Das mildert die Angst vor Armut und die Furcht, an den Rand der Gesellschaft gedrängt zu werden.
- Die Sozialhilfe wird in die AEV integriert und damit auf eine schweizweit einheitliche Basis gestellt. Gleichzeitig wird sie wieder auf ihre angestammte Aufgabe zurückgeführt, nämlich Menschen in besonderen Notsituationen zu unterstützen.

- Last but not least schafft eine einheitliche Erwerbsversicherung die Voraussetzung für wirksame Präventions- und Integrationsleistungen, wie sie bisher eigentlich nur die SUVA bietet.

Die gigantische Krise der Finanzwirtschaft und die daraus folgende Krise der Realwirtschaft fordern zu grundlegenden Überlegungen und Reformen heraus. Eine umfassende Sozialreform hat deshalb gerade in den letzten Monaten an Dringlichkeit gewonnen. Wie lautet die Standardbegründung neoliberaler ›Reformer‹, wenn es um Abbauvorschläge geht, etwa um die Reduktion der Taggelder und der Leistungsdauer in der Arbeitslosenversicherung, um die Kürzung von IV-Renten und so weiter? Stets wird der Imperativ der Selbstverantwortung angeführt. Jeder Einzelne habe als ›Ich-AG‹, als Manager seiner Arbeitskraft seine ›Employability‹ zu steigern und verbleibende Restrisiken allenfalls privat zu versichern, statt auf die Hängematte des Sozialstaates zu hoffen. Die Massenentlassungen, von denen heute auch ›topfitte‹ Belegschaften betroffen sind, machen jedoch deutlich, dass die Erwerbsrisiken in unserem System eben weitgehend fremdbestimmt und unberechenbar sind. Eigenverantwortung ist überall da gut, wo auch eigene Gestaltungsmöglichkeiten bestehen. Stimmen Verantwortung und Handlungsmacht nicht überein, dann wird unter dem wohlklingenden Deckmäntelchen der Eigenverantwortung die Überwälzung der Systemrisiken auf den Einzelnen kaschiert. Der Widerspruch droht immense Ausmasse anzunehmen: Die Grossverluste etwa einer UBS werden auf die Allgemeinheit überwältzt, die Folgen einer Wirtschaftskrise jedoch individualisiert. Vor diesem Hintergrund gewinnt der Vorschlag einer umfassenden solidarischen Versicherung gegen Erwerbsausfall an Brisanz und Bedeutung.

Das Modell einer AEV wird in den Grundzügen vom Vorstand und der Kerngruppe des Denketztes mitgetragen. Für die detaillierten Ausführungen stehen die jeweiligen AutorInnen der verschiedenen Beiträge mit ihrem Namen. Die Unterzeichnenden dieses Vorwortes begrüßen die Stossrichtung dieses Vorschlags einer wirklichen Sozialreform und wünschen sich,



dass er von Politik und Gesellschaft aufgegriffen wird. Die Vorschläge geben hoffentlich zu vielen Diskussionen Anlass, Diskussionen, in denen einiges neu überdacht, verändert und verbessert wird. Denn wir brauchen einen echten reformerischen Elan, um aus den Klemmen herauszufinden, in die uns die neoliberale Reformblockade der letzten Jahre geführt hat.

*Rosmarie Dormann*

*Therese Frösch*

*Carlo Knöpfel*

*Ueli Mäder*

*Andreas Rieger*

*Stéphane Rossini*

*Silvia Schenker*

## Avant-propos

Avec la proposition d'une assurance générale du revenu, la discussion d'une réforme sociale globale en Suisse est lancée. Par ›réforme sociale‹, on entend ici le sens propre et original du terme: quelle réforme des assurances sociales doit être abordée afin d'apporter une réponse aux problèmes sociaux, qui permette d'améliorer la situation des personnes concernées et s'intègre judicieusement dans l'évolution de la société? Nous nous distinguons en cela du terme de ›réforme‹ tel qu'il a été trop souvent utilisé ces dernières années pour justifier des mesures de démantèlement social. En effet, les cercles néolibéraux se sont appropriés l'idée de réforme en l'associant à des propositions de démantèlement des différentes assurances sociales, considérées comme des »acquis que nous ne pouvons plus nous permettre«. Ce faisant, ils ont détourné la teneur originale et positive du terme ›réforme‹. La proposition d'une assurance générale présentée dans ce livre entend donner une nouvelle réponse – au moyen d'un concept global – aux nouveaux risques qui se multiplient pour les travailleurs et travailleuses.

Le monde du travail s'est profondément transformé ces dernières décennies; parallèlement, les assurances sociales, couvrant les risques de perte d'emploi sont de plus en plus déphasées avec les grandes évolutions du monde du travail: féminisation de l'emploi et croissance du travail à temps partiel; discontinuités dans la vie active (›biographie professionnelle‹) avec de nombreux changements et interruptions; flexibilisation de la durée et du taux d'activité; et finalement, les formes précaires du travail rémunéré qui sévissent, par exemple sous la forme d'une activité ›pseudo-indépendante‹. Toutes ces évolutions posent de nouveaux défis à la sécurité sociale. Les assurances sociales étaient – à l'origine – basées sur une vie active relativement continue d'employé-e-s à plein temps combinée avec des durées de travail standardisées. Aujourd'hui, les risques auxquels doivent faire face les personnes actives se sont

nettement diversifiés. La probabilité d'être touché par de tels risques a augmenté massivement depuis la fin des ›trente glorieuses‹ de la période de croissance d'après-guerre. Plus d'un tiers des personnes actives actuellement ont été frappées durant leur vie par un chômage involontaire et plus de la moitié le vit en famille. Les assurances sociales n'ont pas suivi cette évolution. Cela est clairement montré par le nombre en augmentation constante des personnes en fin de droit, l'augmentation massive des rentières et rentiers AI et finalement par l'effectif des bénéficiaires de l'aide sociale qui croît sans discontinuer.

Dans le même temps, le manque d'une assurance d'indemnité journalière en cas de maladie – la Suisse se trouve en queue de liste en Europe – devient de plus en plus problématique. Car, plus un travailleur ou une travailleuse devient ›flexible‹ et se plie aux exigences des entreprises, moins il/elle peut faire valoir ses droits dans le cas d'une maladie prolongée.

La proposition d'une assurance générale du revenu offre une réponse cohérente et globale à ce décalage croissant entre, d'une part, l'évolution réelle de la situation du travail rémunéré et, d'autre part, de la structure de notre système d'assurances sociales de plus en plus morcelé. Voici les éléments essentiels de la proposition de réforme: la création d'une assurance unique pour toute la vie active permet d'éviter le déplacement d'un système de couverture vers un autre et apporte davantage de flexibilité. En comblant d'importantes lacunes (indemnité journalière en cas de maladie, soutien aux familles de revenu modeste grâce à des prestations complémentaires, meilleure prise en compte des indépendant-e-s), on améliore en particulier la situation des femmes qui présentent des vies actives ponctuées d'interruptions de même que les ›(pseudo)-indépendant-e-s‹. La suppression de la réduction des indemnités journalières en cas de chômage diminue la crainte de la pauvreté et les risques de marginalisation sociale. L'aide sociale est intégrée dans cette nouvelle forme de couverture et repose sur une base uniforme pour l'ensemble du pays. En même temps, elle retrouve de nouveau sa tâche originale consistant à soutenir les êtres humains qui se trouvent dans une situation de détresse particulièrement

grave. Et *last but not least*, une assurance unique du revenu offre les conditions nécessaires à des prestations de prévention et d'intégration qui soient efficaces, à l'instar de ce que seule la SUVA a véritablement fait jusqu'à présent.

La gigantesque crise financière et de l'économie réelle qui en est résulté exigent des réflexions fondamentales ainsi que des réformes en conséquence. C'est précisément dans ce contexte qu'une réforme sociale globale s'impose de toute urgence. Quelle était donc la justification habituelle des ›réformateurs‹ néolibéraux quand il était question de proposer des mesures d'austérité telles que la réduction des indemnités journalières et de la durée de prestations dans l'assurance-chômage, ou la baisse des rentes dans l'assurance-invalidité, etc.? Cette justification consiste en un impératif de responsabilité individuelle: chaque personne est tenue – en qualité de ›SA individuelle‹, de gestionnaire de sa capacité de travail – d'accroître son ›employabilité‹ et, le cas échéant, de couvrir à titre privé les risques restants au lieu d'espérer pouvoir compter sur le soutien de l'Etat social. Or, les licenciements en masse, qui frappent aujourd'hui aussi des effectifs ›au sommet de leur forme‹ montrent clairement que, dans notre système, les risques liés au travail rémunéré proviennent en majeure partie de facteurs indépendants de notre volonté individuelle et que partant, ils sont incalculables. La responsabilité individuelle est bonne lorsqu'il existe de réelles possibilités d'agir de manière indépendante. Mais, si responsabilité et pouvoir d'action ne concordent pas, alors la répercussion des risques systémiques sur l'individu est masquée sous le couvert d'un terme qui résonne bien, la ›responsabilité individuelle‹. Cette contradiction risque de prendre une ampleur démesurée: les immenses pertes d'une UBS, par exemple, se répercutent sur la collectivité, mais les conséquences d'une crise économique sont toutefois individualisées. C'est dans ce contexte que la proposition d'une assurance globale et solidaire contre la perte de revenu gagne en signification.

Le modèle de cette couverture d'assurance est soutenu dans ses principes par le comité et le groupe central du Réseau de réflexion. Pour ce qui est des explications, les auteur-e-s des di-

vers articles sont mentionnés par leur nom. Les signataires du présent avant-propos saluent l'orientation de la proposition, qui consiste en une véritable réforme sociale, et ils/elles espèrent interpeller ainsi la politique et la société. Espérons également que les suggestions donnent matière à maintes discussions, au cours desquelles de nombreux éléments peuvent être repensés, modifiés ou améliorés. Car, nous avons urgemment besoin d'un élan réformateur pour pouvoir échapper aux conséquences néfastes des contre-réformes néolibérales de ces dernières années.

*Rosmarie Dormann  
Therese Frösch  
Carlo Knöpfel  
Ueli Mäder  
Andreas Rieger  
Silvia Schenker*

## Einleitung: Grosse Reform zum Nulltarif?

Die sozialen Sicherungssysteme der Schweiz gleichen einem ziemlich wirren Netz, an dem seit Jahrzehnten ohne Gesamtschau geknüpft wird. Es weist erhebliche Lücken auf. Unter anderem fehlt die obligatorische Abdeckung im Krankheitsfall und die Absicherung gegen das Armutsrisiko bei Pflichten in der Kinderbetreuung. Bislang wurde die Schliessung dieser Lücken nicht mit der gebotenen Ernsthaftigkeit angegangen, obwohl die offenkundigen Mängel in breiten Kreisen anerkannt werden. Die Veränderungen in der Arbeitswelt – etwa die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse – verstärken nun aber die Systemmängel, die bis vor Kurzem eher noch wenig Relevanz hatten, zusätzlich. Seit einigen Jahren werden zudem die Sozialwerke aus politischem Kalkül gegeneinander in Stellung gebracht. Deshalb ist jetzt der richtige Zeitpunkt gekommen, um das Netz beim Erwerbsersatz und der Existenzsicherung aus einer ganzheitlichen Sicht neu zu knüpfen.

Was wir anstreben, ist eine umfassende grosse Reform. Das neue Netz der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV würde wesentlich einheitlicher werden, und damit auch weitaus einfacher zu nutzen und zu steuern. Gleichzeitig haben wir bei der Ausarbeitung des Modells darauf geachtet, so genannte Pfadabhängigkeiten zu respektieren. Wir orientieren uns an den bisherigen Sozialversicherungen und verändern immer nur soviel, wie wir für das Erreichen der Reformziele als unerlässlich erachten. Dabei entwickeln wir Detailbestimmungen in einem Mass, wie es uns notwendig erscheint, um eine glaubhafte und kohärente Vorstellung unseres Reformvorhabens zu vermitteln. Und wir gehen das Wagnis ein, allenfalls im Einzelnen auch falsch zu liegen. Für Hinweise und Anregungen sind wir deshalb dankbar.

Unser Modell einer Allgemeinen Erwerbsversicherung sieht einige wesentliche Verbesserungen vor. Trotzdem lassen unsere Berechnungen darauf schliessen, dass seine Einführung keine

grossen finanziellen Mehrbelastungen zur Folge hätte. Die Staatsausgaben würden zwar um geschätzte 830 Millionen Franken ansteigen, die Lohnprozente der Arbeitnehmer hingegen leicht sinken. Und mit der von uns vorgeschlagenen Ausdehnung der Beitragspflicht auf alle Lohnbestandteile kämen zusätzlich mindestens 900 Millionen Franken zusammen, mit denen die Finanzierungslücken der heutigen Systeme – insbesondere der IV – verkleinert werden könnten.

Dieser Befund ist nur scheinbar überraschend. Denn erstens wird dank der Stärkung der Versicherungsleistungen die Sozialhilfe erheblich entlastet, zweitens führt die AEV zu deutlichen Effizienzgewinnen, und drittens resultieren Mehreinnahmen.

Eine grosse Reform zum Nulltarif also? Ja – und Nein. Die AEV entspricht einem Paradigmawechsel, der in der Politik erst einmal durchgesetzt werden muss. Es ist Zeit, aus den Klemmen herauszufinden, in die die Sozialwerke durch den Dauerbeschuss von Rechts geraten sind. Sozialwerke sind sozialstaatliche Einrichtungen für und nicht gegen die Bewohner und Bewohnerinnen dieses Landes: Für alle, die heute betroffen sind und es morgen sein könnten; für die Gleichwertigkeit und Würde der Individuen, für den sozialen Zusammenhalt in einer demokratischen Gesellschaft.

Unser besonderer Dank richtet sich an Urs Chiara, Silvia Domeniconi und Avji Sirmoglu, die an der Erarbeitung des AEV-Modells wesentlich beteiligt waren. Wir danken den Mitgliedern der Denknetz-Gremien, die sich an mehreren Sitzungen mit dem Reformprojekt auseinandergesetzt und eine Vielzahl von Anregungen und Änderungen eingebracht haben. Ebenso Dank gebührt Heidi Stutz vom Büro BASS, die uns mit Berechnungen und Plausibilitätsüberlegungen wesentlich weitergeholfen und uns schonungslos auf wunde Punkte aufmerksam gemacht hat. Ein herzlicher Dank geht auch an Caroline Knupfer von der SKOS für viele kritische Anmerkungen und last but not least an Jeannine Horni und Heinz Scheidegger vom Verlag edition 8, denen wir für ihre unkomplizierte Zusammenarbeit verbunden sind.

*Ruth Gurny, Beat Ringger*

## Die Allgemeine Erwerbsversicherung: Das Modell

*Urs Chiara, Silvia Domenicani, Ruth Gurny,  
Beat Ringger, Avij Sirmoglu*

*Der nachstehende Text bietet eine umfassende Modellbeschreibung der Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV. Er ist das Ergebnis einer rund 18-monatigen Diskussions- und Erarbeitungsphase. Wir haben in den letzten Monaten unter anderem gelernt, wie verästel und teilweise verworren das Sozialversicherungsgeflecht der Schweiz ist. Auch unter diesem Gesichtspunkt fühlen wir uns im Kernanliegen bestärkt, eine neue transparente, einheitliche Versicherung zu schaffen. Sollten sich im Einzelnen Fehler eingeschlichen haben, übernehmen wir dafür die Verantwortung. Wir haben den Modellbescrieb auf einer Detaillierungsstufe gehalten, die uns zum gegenwärtigen Zeitpunkt sinnvoll erscheint: Genügend genau, um eine durchdachte Vorstellung dessen zu bieten, was wir mit der AEV anstreben, und genügend allgemein, um uns nicht in Einzelbestimmungen zu verlieren, die den Blick aufs Ganze verstellen.*

### Das Wichtigste in Kürze

Seit den 90er-Jahren des letzten Jahrhunderts sind die Erwerbsarbeitsverhältnisse einem deutlichen Erosionsdruck ausgesetzt. Formen prekärer Arbeit gewinnen an Bedeutung, und die sozialen Ungleichheiten nehmen markant zu. Damit werden die Systeme der sozialen Sicherheit wachsender Belastung ausgesetzt. Zusätzlich stehen sie politisch unter Druck. In verschiedenen Revisionsrunden wurden die Leistungen verschlechtert. Gleichzeitig gibt es zwischen den verschiedenen Systemen Doppelspurigkeiten und Abgrenzungsprobleme, die aufwändige Koordinationsarbeiten notwendig machen.



Das vorgelegte Modell einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV macht einen *radikalen Entwicklungsschritt mit neun wesentlichen Neuerungen*:

### *1. Garantie auf gute Arbeit oder Taggeld*

Anstelle der bisherigen Palette von Einzelversicherungen wird eine einzige Sozialversicherung geschaffen, die allen Bewohnerinnen und Bewohner der Schweiz die materielle Existenz sichert. Sie basiert auf der Vorstellung der Gegenseitigkeit: Die Gesellschaft ist verpflichtet, den Menschen gute Arbeit (im Sinne der International Labor Organisation ILO) zur Verfügung zu stellen. Im Gegenzug sind die Menschen verpflichtet, solche Arbeit tatsächlich auch zu leisten. Wer aufgrund von Krankheit, Unfall, Mutterschaft oder Einbindung in die Kleinkinderbetreuung keine oder nur begrenzt entgeltliche Arbeit leisten kann oder keine gute Arbeit zur Verfügung gestellt erhält, ist von der AEV über Taggelder in der Höhe von 80 Prozent des bisherigen Lohnes gesichert. Wer keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern hat, erhält 70 Prozent des zuletzt versicherten Lohnes. Nach oben sind die Leistungen plafoniert.

### *2. Unbeschränkte Taggelder*

Die Taggeldeleistungen werden für Menschen, die fünf Jahre in der Schweiz Wohnsitz hatten, zeitlich unbeschränkt gewährt. Für die anderen gelten die heutigen Taggeldbeschränkungen. Wer aufgrund einer lange andauernden oder bleibenden Beeinträchtigung seiner psychischen oder körperlichen Kräfte keine Arbeit leisten kann, erhält eine Rente. Leute, die diesen Gesellschaftsvertrag nicht einhalten und keine Arbeit leisten, obwohl sie dazu im Stande wären, müssen mit dem verfassungsmässig zugesicherten sozialen Existenzminimum auskommen.

### *3. Pflicht zur Erwerbsarbeit, Recht auf gute Arbeit*

Die AEV verknüpft die Pflicht zur Erwerbsarbeit mit dem Recht auf Decent Work, das heisst auf gute Arbeit im Sinne der ILO. Der Druck auf Erwerbslose, jegliche noch so prekäre Ar-

beit annehmen zu müssen – mit all ihren fatalen sozialpolitischen und volkswirtschaftlichen Folgen – wird damit aufgehoben.

#### *4. Ergänzungsleistungen für Working Poor*

Die AEV integriert in ihre Leistungspalette Ergänzungsleistungen für Familien, die sonst unter das soziale Existenzminimum geraten.

#### *5. Krankentaggelder*

Die AEV richtet neben den bisherigen Unfalltaggeldern nun endlich auch Krankentaggelder aus und schliesst damit eine schwerwiegende Versicherungslücke. Heute ist der Erwerbsausfall bei Krankheit privaten Versicherungen überlassen. Wer nicht über seinen Arbeitsvertrag in eine kollektive Kasse eingebunden ist, muss sich individuell versichern und sieht sich mit hohen Prämien und mit Versicherungsvorbehalten konfrontiert. In manchen Situationen entstehen Versicherungslücken, die sich überhaupt nicht mehr schliessen lassen. Für Betroffene erweist sich dies als Armutsfalle. Zu den Belastungen, die eine Krankheit mit sich bringt, kommen Existenzängste und finanzielle Sorgen.

#### *6. Obligatorium für Selbstständige*

Die AEV integriert selbstständig Erwerbende in das Versicherungsobligatorium und sichert ihnen damit gute Leistungen zu solidarischen Versicherungsbeiträgen.

#### *7. Schweizweit einheitliche Versicherung*

Die Sozialhilfe wird im Rahmen des AEV-Gesetzeswerk geregelt und damit schweizweit vereinheitlicht. So wird eine wesentliche Quelle von föderalistisch bedingten Ungerechtigkeiten beseitigt. Die Vorschläge verschiedener Kreise für ein eidgenössisches Rahmengesetz zur Existenzsicherung sind damit im AEV-Modell integriert.

#### *8. Wechsel von Kinderbetreuung zu Erwerbsarbeit*

Zwei weitere Verbesserungen betreffen Übergänge. Der eine ist der Wechsel aus einer Phase der Kinderbetreuung in die Er-

werbsarbeit. Wer an dieser Schwelle nicht im gesuchten Umfang Arbeit findet, die den Kriterien von Decent Work entspricht, erhält Taggelder, die seinen oder ihren Qualifikationen entsprechen.

### *9. Wechsel von Weiter- oder Zweitausbildung zu Erwerbsarbeit*

Der zweite Übergang, an dem die AEV Leistungsverbesserungen vorsieht, betrifft den Wechsel aus einer beruflichen Weiter- oder Zweitausbildung in die Erwerbstätigkeit. An Stelle der bescheidenen heutigen Tagessätze für Beitragsbefreite erhalten die Betroffenen Taggelder, die ihren neuen Qualifikationen entsprechen und auf dem mutmasslich zu erzielenden Einkommen basieren. Dadurch soll die Bereitschaft gestützt werden, sich beruflich weiter zu bilden.

#### *Die Finanzierung der AEV*

Finanziert wird die AEV über Steuern sowie über Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenbeiträge. Die Integration der Krankentaggelder wird über zusätzliche Lohnprozente finanziert, und die selbstständig Erwerbenden leisten neu Versicherungsbeiträge auf der Basis des versteuerten Reineinkommens. Die übrigen von uns vorgeschlagenen Leistungsverbesserungen und -ausweitungen werden durch eine verbesserte Effizienz und durch zusätzliche Steuermittel finanziert. Die AEV-Geldleistungen folgen dem von der AHV bekannten Mischindex. Lohnprozente und Steuerbeiträge werden den Leistungen laufend angepasst. Steigt die Arbeitslosigkeit über einen Grenzwert, dann werden hohe Einkommen, Vermögen und Unternehmensgewinne mit einer Solidaritätsabgabe zur Finanzierung beigezogen.

Unser Modell ist als realistischer Reformvorschlag konzipiert. Bei der Ausarbeitung des Modells haben wir darauf geachtet, so genannte Pfadabhängigkeiten zu berücksichtigen, das heisst an bekannte, in der Schweiz verankerte Mechanismen anzuschliessen. Wir sind überzeugt, dass die Finanzierung des geforderten Leistungsausbaus machbar und ausschliesslich eine Frage des politischen Willens ist.

Die AEV ist trotzdem zweifellos ein umfassendes, grosses Reformvorhaben, vergleichbar mit der Einführung der AHV. Trotzdem – oder vielleicht gerade deswegen – muss mit Nachdruck betont werden, dass die vorgeschlagene AEV nicht alle gesellschaftlichen Fragen zu lösen vermag. Sie kann aber das soziale Sicherheitsnetz für Menschen neu knüpfen und hier mehr Gerechtigkeit und mehr Solidarität bringen. Und sie ist so ausgelegt, dass sie fortschrittliche Lösungen in anderen Politikfeldern begünstigt und umgekehrt von Fortschritten dieser Felder gestützt wird. Zu denken ist etwa an die Mindestlohnpolitik und den Ausbau einer familienergänzenden Kinderbetreuung, die für alle sozialen Schichten erschwinglich sein muss. In Betracht zu ziehen ist nicht zuletzt auch eine umfassende Bildungspolitik, die neben den Kindern und Jugendlichen auch die Erwachsenen erfasst und ihnen eine kontinuierliche berufliche, persönliche und soziale Weiterentwicklung ermöglicht.

### Ausgangslage

#### *Die Erosion der Arbeitsverhältnisse*

Seit den 1990er-Jahren sind die Erwerbsarbeitsverhältnisse einem deutlichen Erosionsdruck ausgesetzt. Formen prekärer Arbeit haben an Bedeutung gewonnen. Ein Abrutschen der Tieflohnsegmente konnte in der Schweiz dank der Mindestlohnkampagne der Gewerkschaften zwar abgewendet werden. Die Mindestlöhne wurden in verschiedenen Branchen markant angehoben. Die durchschnittlichen Löhne haben jedoch stagniert. Zusätzlich haben sich in den letzten 20 Jahren auch in der Schweiz eine permanente Arbeitslosigkeit festgesetzt, die beträchtlichen Druck auf die Betroffenen, die Beschäftigten und die Systeme der sozialen Sicherheit ausübt. Die Zahl der IV-BezügerInnen und der BezügerInnen von Sozialhilfeleistungen ist markant gestiegen, und die tiefen Teillöhne, die in der Sozialhilfe bezahlt werden, unterminieren den Einsatz für angemessene Mindestlöhne. Diese Tendenzen werden sich in der anlaufenden Wirtschaftskrise verstärken, falls es nicht gelingt, Gegensteuer zu geben. Im gleichen Zeitraum haben auch die

gesellschaftlichen Ungleichheiten markant zugenommen. Arbeitende, deren Lohn dem Mittelwert der Schweizer Lohneinkommen entspricht (CHF 72'000 im Jahr), müssten zehn Mal wiedergeboren werden und in allen Leben 45 Jahre ununterbrochen zu 100 Prozent arbeiten, um so viel zu verdienen wie die bestbezahlten Manager der Schweiz im Jahr 2006 erhalten haben. Gar 1150 Mal wiedergeboren werden müssten sie, um das Jahreseinkommen 2007 des weltweit bestdotierten Hedge-Fonds-Mitarbeiters zu erreichen. Am anderen Ende der Skala befinden sich Menschen, die keine kontinuierliche Erwerbsarbeit finden und in einen Teufelskreislauf von Arbeitslosigkeit und prekären Jobs geraten. Auch allein Erziehende, die aufgrund ihrer Betreuungsarbeit nicht voll erwerbstätig sein können, sind einem erhöhten Verarmungsrisiko ausgesetzt. Frauen sind überproportional von den negativen Folgen der Prekariisierung der Arbeitsverhältnisse betroffen, weil sie einen erdrückend hohen Anteil der Arbeit in der ›privaten‹ Betreuung von Kindern und pflegebedürftigen Familienangehörigen erbringen, was sich in der Erwerbsarbeit als enormes Handicap erweist.

#### *Der politische Druck auf die sozialen Sicherungssysteme*

Die Systeme der sozialen Sicherung waren und sind nicht nur durch die anhaltende Arbeitslosigkeit wachsenden Belastungen ausgesetzt. Sie stehen zusätzlich unter starkem politischem Druck. Die EmpfängerInnen von Sozialhilfe und Sozialversicherungsleistungen wurden von der politischen Rechten unter den Generalverdacht des Schmarotzertums und des Simulantentums gestellt. In verschiedenen Revisionsrunden wurden die Leistungen der Sozialversicherungssysteme verschlechtert und die Zugangsbedingungen verschärft. Die Leistungskürzungen bei der Arbeitslosenversicherung – insbesondere die Kürzung der maximalen Bezugsdauer von 520 auf 400 Tage – und die verschärfte Praxis bei der Invalidenversicherung hat die Zahl der SozialhilfebezügerInnen um Zehntausende von Personen anschwellen lassen.

### *Die Unterstellung individueller Handlungsmacht*

Die vorherrschende Sozialpolitik tendiert dazu, den einzelnen Betroffenen die Verantwortung für gesellschaftlich bedingte Situationen zu überbürden und ihnen eine Handlungsmacht zu unterstellen, über die sie nicht verfügen. Damit wird eine Entwicklung kaschiert, die darauf abzielt, dass Arbeitslose und Ausgesteuerte jede Arbeit – und sei sie noch so prekär – akzeptieren müssen. Das bringt auch all jene unter Druck, die über eine ›normale‹ Stelle verfügen. Die ›Normalisierung‹ prekärer Arbeit zwingt die Arbeitenden, in Kauf zu nehmen, dass Arbeitsbelastungen und Stress zunehmen und die Arbeitsbedingungen sich generell verschlechtern. Fragen wie etwa jene nach einer humanen, gesundheits- und persönlichkeitsfördernden Gestaltung der Arbeitsverhältnisse, die vor 20 Jahren noch intensiv diskutiert wurden, werden heute gar nicht mehr gestellt.

### *Abgrenzungsprobleme, Doppelspurigkeiten, überhöhter administrativer Aufwand*

Die verschiedenen Systeme der sozialen Sicherung sind historisch gewachsen. Sie wurden im Lauf des letzten Jahrhunderts nach und nach etabliert, immer mit eigenen Gesetzeslogiken und eigenen Verwaltungen. Das führte dazu, dass sie mit vielen Schnittstellen- und Abgrenzungsproblemen behaftet sind. Oftmals ist es unklar, ob der Erwerbsausfall des einzelnen Betroffenen aufgrund eines Unfalls, einer Krankheit oder einer Behinderung zustande kommt. Da jede einzelne Sozialversicherung bemüht ist, die Kosten tief zu halten (und von der vorherrschenden Politik auch dazu genötigt wird), werden einzelne Fälle immer wieder abgeschoben. Menschen, die in die Graubereiche zwischen den Versicherungssystemen geraten, werden so zu Opfern bürokratischer Abgrenzungskämpfe. Sie müssen oft jahrelang auf Sozialversicherungsleistungen warten und sind in der Zwischenzeit auf Sozialhilfe angewiesen.

### *Zunehmende Exklusionen*

Die geschilderten Entwicklungen führen zu Ausschlüssen ma-

terieller und kulturell-gesellschaftlicher Art, die zunehmend dauerhaften Charakter erhalten. Ähnlich wie in anderen westeuropäischen Ländern, entstehen soziokulturelle Milieus, deren Angehörige kaum mehr aus prekären Arbeits- und Lebensverhältnissen herausfinden. Aktuell besonders gefährdet sind die Kinder aus dem ehemaligen Jugoslawien oder aus der Türkei, die nach der Schule keinen Einstieg in die Berufswelt finden. Diese Situation betraf im Kanton Zürich – um ein Beispiel anzuführen – in den letzten Jahren jeweils rund 40 Prozent der Angehörigen eines Jahrgangs.

### **Die Ziele einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV**

Mit der Schaffung einer Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV schlagen wir eine grundlegende und ganzheitliche Reform all jener Sozialversicherungssysteme vor, die im Laufe der Erwerbsbiografie von Menschen zum Zug kommen, sobald das Risiko des Erwerbsausfalls eintritt. Unser Reformvorschlag fasst folgende Sozialversicherungszweige zusammen: Die Arbeitslosenversicherung, die Invalidenversicherung, den Erwerbsausfall bei Krankheit, Unfall, Zivil- und Militärdienst oder Mutterschaft, das System der Ergänzungsleistungen sowie die Sozialhilfe. Die neu zu schaffende Allgemeine Erwerbsversicherung AEV sichert die materielle und soziale Existenz bei vorübergehender Arbeitslosigkeit in Form von Taggeldern, bei lang anhaltender oder dauerhafter Arbeitsunfähigkeit in Form von Renten. Damit wird auch eine grosse Lücke des heutigen schweizerischen Sozialversicherungssystems geschlossen, nämlich die Absicherung gegen Erwerbsausfall bei Krankheit. Dieses Risiko ist heute nur für jene Arbeitenden abgedeckt, die über entsprechende Regelungen in ihren Gesamtarbeitsverträgen verfügen oder vom Arbeitgeber auf freiwilliger Basis versichert sind. Ferner integriert die AEV die Existenzsicherung von Familien, in dem sie Ergänzungsleistungen für Familien einführt. Dank dieser Leistungen haben Eltern von Kleinkindern die Möglichkeit, deren Betreuung selber zu übernehmen, ohne in existenzielle Probleme zu geraten, und der Existenz-

grundbedarf der Kinder ist bis zum Ende der obligatorischen Schulzeit gesichert.

Dank der AEV-Leistungen, die gegenüber den heutigen Systemen beträchtlich besser sind, wird die Zahl der SozialhilfebezügerInnen markant zurückgehen. Die verbleibende Sozialhilfe wird ebenfalls von der AEV geregelt. Damit wird die Existenzsicherung auf eine schweizweit einheitliche Basis gestellt, wie dies von massgebender Seite (z.B. SKOS<sup>1</sup>) schon lange gefordert wird. Generell will die AEV die Menschen von der Angst befreien, in Armut abzugleiten. Unabhängig von den Gründen, die im Einzelfall zu einem Erwerbsausfall führen oder von der Teilnahme an der Erwerbsarbeit abhalten, wird die materielle und soziale Sicherheit gewährleistet. Die Versicherten sind verpflichtet, ihren gesellschaftlichen Beitrag zu leisten, indem sie zumutbare Arbeit – Decent Work im Sinne der UNO-Organisation International Labor Organisation ILO<sup>2</sup> – erbringen. Das bedeutet aber auch, dass sie nicht gezwungen werden dürfen, entwürdigende, dequalifizierende oder prekäre Arbeitsstellen anzunehmen. Die Vereinheitlichung der Siche-

#### **Decent work gemäss ILO<sup>3</sup>**

Gemäss der UNO-Organisation International Labor Organisation ILO gehören folgende Charakteristika zum Konzept Decent Work beziehungsweise zumutbare Arbeit:

##### *Sicherheit*

- des Arbeitsplatzes und des Einkommens
- soziale Sicherung
- rechtlicher Schutz
- Nichtdiskriminierung.

##### *Teilhabe*

- Beteiligung an Entscheidungsprozessen
- Freie Meinungsäusserung und Organisationsfreiheit

##### *Gesundheit*

- nicht schädigende Arbeitsbedingungen

##### *Qualifizierung*

- Recht auf Weiterbildung und Qualifizierung



rungssysteme vermeidet Doppelspurigkeiten und unnötigen administrativen Aufwand. Beratungen, Sach- und Unterstützungsleistungen erfolgen aus einer Hand und können so wesentlich effizienter erbracht werden. Die unwürdigen und für die Betroffenen materiell und psychisch belastenden Streitereien darüber, welche Sozialversicherung im Einzelfall zuständig ist, werden aus der Welt geschafft. Sie kosten heute unnötige Millionen. Zudem gibt es keine Rechtfertigung dafür, dass ein Unfall zu viel besseren Leistungen führt als eine Krankheit oder der Verlust des Arbeitsplatzes. Die Vereinheitlichung der Leistungen eliminiert die sozial unsinnige Versuchung, die eine Sozialversicherung auf Kosten von anderen zu ›sanieren‹ und gleichzeitig immer mehr Leute in die Sozialhilfe abzuschieben.

### Eckerte des Modells

Folgende Eckwerte bestimmen die AEV:

- Die AEV ist eine obligatorische Versicherung und umfasst alle natürlichen Personen im erwerbsfähigen Alter, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben oder/und als vorübergehend Nichterwerbstätige in der Schweiz Wohnsitz haben. Selbstständig Erwerbende sind darin ebenso eingeschlossen wie Angestellte. Die AEV stellt ein einheitliches Regelwerk dar, arbeitet aber – ähnlich wie die heutige Arbeitslosenversicherung – organisatorisch mit einer Vielfalt von Trägern, um bürokratische Machtballungen zu verhindern. Die Versicherten verfügen über frei zugängliche Rechtsmittel, um Entscheide anfechten zu können. Zudem wird eine Ombudsstelle eingerichtet.
- *Rechte und Pflichten:* Die AEV stellt ein Gleichgewicht zwischen Rechten und Pflichten der einzelnen Versicherten und der Gesellschaft sicher. Die Versicherten haben die Pflicht, zumutbare Arbeit im Sinne von Decent Work anzunehmen. Umgekehrt hat die Gesellschaft die Pflicht, gute Arbeit zur Verfügung zu stellen. Wer aufgrund seiner gesundheitlichen und/oder psychischen Verfassung nicht in der Lage ist, zumutbare Arbeit zu leisten, erhält eine Rente. Wer allerdings aufgrund seiner individuellen Verfassung grundsätzlich in der Lage ist, zumutbare

Arbeit zu leisten, sich aber dazu nicht bereit erklärt, hat lediglich ein Recht auf das verfassungsmässig garantierte Existenzminimum. Zudem sind seine Vermögensverhältnisse und allfällige übrige Einkommensquellen in Rechnung zu stellen.

- *Taggelder:* Die Leistungen der AEV bestehen analog der heutigen ALV-Regelung bei vorübergehendem Erwerbsausfall aus dem Erwerbsersatz von 80 Prozent des zuletzt versicherten Verdienstes. 70 Prozent des zuletzt versicherten Verdienstes erhält, wer keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern hat. Nach oben sind die Leistungen plafoniert. Kinderzulagen sind zu 100 Prozent versichert.

- *Ergänzungsleistungen für Familien:* In Anlehnung an das Tessiner Modell (*siehe Kapitel ›Familienergänzungsleistungen – effizient gegen Familienarmut‹*) umfasst diese Ergänzungsleistung zwei Teile: Zum einen Ergänzungsleistungen für Haushalte mit Kindern bis zum 3. Geburtstag und einem Einkommen, das unter dem Existenzminimum liegt. Diese Ergänzungsleistung hat den Zweck, die Existenz der gesamten Familie mit Kleinkindern unter drei Jahren zu sichern und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall beziehungsweise die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abdecken. Weiter umfasst die Familien-Ergänzungsleistung Leistungen für Kinder von 0 bis 16 Jahren in einkommensschwachen Familien. Diese Leistung hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf von Kindern und Jugendlichen zu sichern (nicht jedoch die Unterhaltskosten der Eltern). Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz zu den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypothetischen Kinderkosten entspricht.

- *Renten:* Bei langfristigem oder dauerhaftem Erwerbsausfall werden Renten in der Höhe von 80 Prozent des versicherten Lohnes gesprochen. Wo dieses Leistungsniveau nicht existenzsichernd ist, kommen Ergänzungsleistungen zum Zug.

- *Sozialhilfe*: Um Menschen in individuellen Notlagen abzusichern, in denen das Taggeld und allfällige Familien-Ergänzungsleistungen das Existenzminimum nicht zu decken vermögen, springt subsidiär die Sozialhilfe ein. Damit wird die Sozialhilfe zu einem integrierenden Bestandteil der AEV, und die Leistungen werden gesamtschweizerisch angeglichen. In der Sozialhilfe werden Vermögen und übrige Einkommensquellen angerechnet (z.B. Erbschaften, Kapitalerträge oder Mieterträge aus Liegenschaften).
- Sachleistungen, die der Integration ins Erwerbsleben dienen (frühere Sachleistungen der IV), sind weiterhin Bestandteile der AEV. Für Menschen mit dauerhaften Beeinträchtigungen leistet die Versicherung Beiträge an die Schaffung und den Betrieb von angemessenen Beschäftigungsangeboten.
- Bildungs-, Qualifikations- und Integrationsmassnahmen für Menschen mit spezifischen Beeinträchtigungen und Einschränkungen sind weitere Bestandteile der AEV. Qualifizierende und Halt bietende Beschäftigungsangebote für Langzeiterwerbslose – unabhängig davon, ob es sich um AEV-TaggeldbezügerInnen oder SozialhilfebezügerInnen handelt – werden weitergeführt und falls nötig ausgebaut. Anders ist es bei finanziellen Unterstützungsleistungen für berufliche Qualifizierungsmassnahmen, falls die vorhandenen Qualifizierungen nicht mehr benötigt/nachgefragt werden: diese werden in einem neu zu schaffenden allgemeinen Bildungsgesetz zu regeln sein. Solange eine solche Regelung fehlt, springt die AEV interimsmässig ein. Dasselbe gilt für die heutigen wichtigen Leistungen der IV an die Schulung und Ausbildung von beeinträchtigten/behinderten Kindern und Jugendlichen. Die AEV stellt diese Leistungen weiterhin sicher, sie gehören aber mittelfristig ebenfalls in das noch zu schaffende, umfassende Bildungsgesetz.

## Die Finanzierung der AEV

Die Finanzierung der Leistungen der AEV orientiert sich an den Modellen der bestehenden Sozialversicherungen: Arbeitende,

Arbeitgeber und Staat beteiligen sich daran. Bei den Arbeitenden und den Arbeitgebern ist eine lohnprozentuale Abgabe sinnvoll, als öffentliche Mittel sind Steuermittel einzusetzen.

Die Reform soll Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge im Normalfall nicht anwachsen lassen. Der Normalfall meint hier jene Mehrheit der Beschäftigten, die bereits heute via kollektive Krankentaggeld-Versicherungen gegen Verdienstausfälle im Krankheitsfall geschützt ist, sei es, weil entsprechende Gesamtarbeitsverträge gelten, sei es, weil der Arbeitgeber auf freiwilliger Basis solche Versicherungen abgeschlossen hat oder den Verdienstausfall auf eigene Rechnung ausgleicht. Fehlt eine solche Absicherung, ist für die Krankentaggeld-Absicherung mit Lohnprozenten in der Höhe von je 0.8 Prozent für Beschäftigte und Unternehmen zu rechnen. Die Finanzierung des übrigen Leistungsausbaus erfolgt erstens durch Effizienzgewinne, die dank der Vereinheitlichung der Versicherungssysteme entstehen. Andererseits sind Steuermittel beizuziehen, die auf verschiedenen Wegen beschafft werden können. In Frage kommen etwa eine neu zu schaffende nationale Erbschaftssteuer, eine Energiesteuer, die Einrichtung eines progressiven Verlaufs der direkten Bundessteuer bei hohen Einkommen und anderes mehr. Wenn die Arbeitslosigkeit über einen bestimmten Prozentsatz steigt, soll eine Solidaritätssteuer auf hohen Gewinnen, Einkommen und Vermögen in Kraft treten, deren Erträge in die AEV fließen.

### **Die AEV, der Gesellschaftsvertrag und Konzepte des Gesellschaftlichen Grundeinkommens**

Unser Vorschlag beruht auf einem sozialen, demokratischen und freiheitlichen Verständnis dessen, was als Gesellschaftsvertrag bezeichnet wird<sup>4</sup>. Die Individuen sind verpflichtet, gesellschaftlich nützliche Arbeit zu leisten, damit die Gesellschaft bestehen, sich reproduzieren und weiter entwickeln kann. Andererseits müssen die gesellschaftlichen Verhältnisse so gestaltet werden, dass allen Individuen die Teilnahme an gesellschaftlich nötiger Arbeit ermöglicht wird, einer Arbeit, die den

Bedingungen der Decent Work im Sinne der ILO entspricht. Das bedeutet, dass niemand zu demütigender, schädigender, schlecht bezahlter oder dequalifizierender Arbeit genötigt werden kann.

Zu einem sozialen, demokratischen und freiheitlichen Gesellschaftsvertrag gehört aber auch, dass auf der individuellen Ebene Verantwortung und Gestaltungsmacht übereinstimmen. Es ist nicht zulässig, die Individuen für Folgen verantwortlich zu machen, deren Ursachen sie nicht beeinflussen können. Wenn die gesellschaftlich massgebenden Kräfte und Klassen nicht willens oder nicht in der Lage sind, allen Menschen Zugang zu gesellschaftlich nützlicher Arbeit zu ermöglichen, dann muss die Gesellschaft den Erwerb all jener sichern, die von der erwerbsfähigen Arbeit ausgeschlossen sind.

Lange andauernde Sockelarbeitslosigkeit und wachsender Arbeitsdruck haben Vorschläge für ein gesellschaftliches Grundeinkommen zu einem Dauerthema der politischen Diskussion werden lassen. Zwischen den beiden Vorschlägen Allgemeine Erwerbsversicherung und Gesellschaftliches Grundeinkommen gibt es Berührungspunkte. Wichtig ist bei beiden, dass der Druck zur Unterwerfung unter jedwedes Arbeitsregime bekämpft und die Tätigkeiten in der Care Economy in das System eingeschlossen werden sollen. Gewisse ausformulierte Vorschläge zum gesellschaftlichen Grundeinkommen sehen jedoch aus Finanzierungsgründen so tiefe Leistungen vor, dass der Druck zu prekärer Arbeit nicht gemindert würde. Zusätzlich wären beträchtliche Abbaumassnahmen bei bestehenden Sozialversicherungen mehr als wahrscheinlich.

Was uns neben diesem generellen Vorbehalt bei vielen Konzepten eines gesellschaftlichen Grundeinkommens skeptisch macht, sind folgende drei Punkte:

- Das GE verspricht, die Menschen durch eine einzige Massnahme von allen Zwängen zu befreien. Da jedoch Zwänge erst dann wegfallen würden, wenn das Grundeinkommen bedingungslos und genügend hoch ist, bleibt die schrittweise Realisierung schwierig und wäre zunächst wirkungsarm. Die Finan-

zierung eines genügend hohen Grundeinkommens wäre ohne grundlegenden gesamtgesellschaftlichen Umbau aber illusorisch und muss ein Luftschloss bleiben.

- Das Grundeinkommenskonzept ist zugeschnitten auf kulturell mobile ›Mittelschichten‹, für die die Option einer zusätzlichen interessanten Erwerbsarbeit offen ist. Für jene, die keine andere Perspektive haben als ›Grundeinkommen plus prekäre Jobs‹, ist das Konzept nicht attraktiv.
- Das Konzept des Grundeinkommens entlässt die Individuen aus dem Gesellschaftsvertrag. Damit würde unausweichlich eine Spaltung entstehen zwischen jenen, die ›arbeiten‹, und jenen, die ›Rente beziehen‹. Diese Spaltung dürfte Spannungen erzeugen, und es wäre keine Frage, dass solche Spannungen von der politischen Rechten instrumentalisiert würden.

Für uns birgt das Grundeinkommen die Gefahr, dass es zu einem Vehikel der neoliberalen Rechten werden könnte, die damit Sozialabbau betreiben würden. Diese Gefahr stiege in der Masse, wie linke Befürworter des Konzepts einer nicht realisierbaren Utopie anhängen, die ›realistisch denkenden‹ Befürworter hingegen realpolitische Allianzen anstrebten und bereit wären, ein Grundeinkommen mit Sozialabbau und mit fiskalpolitischen Umverteilungsprogrammen zu erkaufen.

### *Die AEV und der Flexicurity-Diskurs*

Die AEV hat auch Bedeutung in Zusammenhang mit dem Flexicurity-Diskurs. Die VertreterInnen dieses Konzeptes postulieren, dass die Flexibilisierung der Beschäftigung und die soziale Sicherheit der Arbeitenden vereinbar und als komplementär zu konzipieren seien. Da die Arbeitswelt einem beschleunigten Veränderungsdruck ausgesetzt sei, sei es falsch, wirtschaftlich begründete Entlassungen, Veränderungen im Arbeitspensum usw. zu behindern. Im Gegenzug müsse aber die soziale Sicherheit der Betroffenen erhöht werden. Wenn diese Behauptung beim Wort genommen würde, müsste die Deregulierung der Arbeitsverhältnisse von einer umfassenden Rejustierung der sozialen Sicherungssysteme begleitet sein. In einer

flexibilisierten Arbeitswelt haben Arbeitnehmende im Lebensverlauf flexible Möglichkeiten und flexiblen Bedarf, einer Erwerbsarbeit nachzugehen. Eine der Flexicurity verpflichtete Sozialpolitik stellt sicher, dass sich daraus keine Existenzprobleme ergeben. Wenn Arbeit zudem im Lebenslauf eine flexible Kombination von Erwerbs-, Versorgungs-, Gemeinschafts- und Eigenarbeit darstellen soll, sind an den Übergängen zwischen den verschiedenen Arbeitstypen Handlungsspielräume und Kontrollmechanismen einzurichten. Die Reversibilität der Übergänge ist zu gewährleisten. Die AEV kann als Antwort auf diesen sozialpolitischen Rejustierungsbedarf verstanden werden und stellt eine zumindest partielle Risikoabdeckung aufgrund der flexibilisierten Lohnarbeitswelt dar, indem der Übergang von Phasen der Kinderbetreuung in die Erwerbsarbeit besser abgesichert wird und selbstständig Erwerbende deutlich besser gestellt würden. Das heisst keineswegs, dass wir sämtlichen Formen der Flexibilisierung positiv gegenüberstünden. Anpassungsprozesse, die durch den technologischen Wandel und den Einsatz neuer Verfahren bedingt oder durch Gebote der Nachhaltigkeit erforderlich sind, sind oftmals zu begrüßen; sie müssen aber sozialverträglich ausgestaltet werden. Flexibilisierungen in der Arbeitsgestaltung (zum Beispiel Arbeit auf Abruf, unfreiwillige Teilzeitarbeit) schwächen die Position der Arbeitnehmenden, sind Teil von Prekarisierungsmustern und Working-Poor-Verhältnissen und deshalb abzulehnen. Ebenso muss der Schutz vor willkürlichen Kündigungen (zum Beispiel wegen gewerkschaftlichen Aktivitäten) in der Schweiz deutlich verbessert werden.

### **Grenzen der AEV**

Die vorgeschlagene Allgemeine Erwerbsversicherung gliedert sich ohne weiteres in die aktuell in der Schweiz existierenden Sicherungssysteme ein. Weil sie als Sozialversicherung konzipiert ist, schliesst sie an die bekannten und gut etablierten sozialpolitischen Institutionen der Schweiz an und berücksichtigt die historisch gewachsenen Pfade zur Lösung sozialer Probleme.

me. Die AEV löst die drängenden Probleme der wachsenden sozialen Ungleichheiten und der sozialen Desintegration aber nicht im Alleingang. Das ist nur im Verbund mit anderen gesellschaftlichen Regelungssystemen möglich. So muss die Tätigkeit im Bereich der Care Economy besser abgesichert und die Thematik der lebenslangen Bildung und Ausbildung, das Recht auf Weiterbildung für die heutige Zeit neu ausgestaltet werden. Das Ziel ist, mehr biografische Gestaltungsfreiheit für die einzelnen Individuen zu schaffen und ihnen die Möglichkeit zu geben, sich neuen Qualifikationsanforderungen zu stellen. Parallel dazu müssen im Bereich der bezahlten Arbeit andere wichtige Forderungen durchgesetzt werden: Unabdingbar ist der Kampf für gute Arbeit (Decent Work), der Kampf um angemessene Mindestlöhne und die Umverteilung der vorhandenen Arbeit, also eine der Problemlage angemessenen Arbeitszeitverkürzung. Ebenso unabdingbar ist der Einsatz für die Abgeltung gleichwertiger Arbeit mit gleichen Löhnen.

Nachhaltige Erfolge stellen sich nur dann ein, wenn Sozial-, Bildungs- Arbeits(markt)- und Familienpolitik in ein kohärentes Konzept eingebunden werden. In einer sich rasch wandelnden Welt braucht es dafür unter anderem eine engagierte Bildungspolitik, die auch die Erwachsenen erfasst und ihnen eine kontinuierliche berufliche, persönliche und soziale Weiterentwicklung ermöglicht. Eine beispielhafte Verschränkung der verschiedenen Politikfelder wurde während einiger Jahre in Dänemark praktiziert, als Berufstätige ermuntert wurden, ein Jahr auszusetzen, um einer erwerbslosen Person die Möglichkeit zu bieten, sich wieder ins Berufsleben einzugliedern. Den Berufsleuten, die diesem Aufruf folgten, wurde der Lohnausfall vom Staat ersetzt. Das Programm war sehr erfolgreich. Es blieb jedoch einseitig auf das Ziel der Integration Erwerbsloser ausgerichtet und wurde nicht in eine dauerhafte Regelung überführt, nachdem es seine unmittelbare Funktion erfüllt hatte.

Berufsbildungspolitik darf nicht zu einem Anhängsel des aktuellen Bedarfs auf den Arbeitsmärkten werden. Zum Einen darf Bildung nicht auf die Herstellung der Arbeitsmarktfähig-



keit reduziert werden, denn persönliches Wachstum und ›Gesellschaftsfähigkeit‹ sind ebenso wichtig. Zum anderen soll gerade Bildungspolitik nicht nach allzu kurzfristigen Gesichtspunkten gestaltet werden. Deshalb verzichten wir darauf, neue Modelle der Integrations- und Qualifikationspolitik in die AEV einzubauen. Die Unterstützungsleistungen für berufliche Qualifizierungsmassnahmen, wenn bestehende Qualifizierungen nicht mehr benötigt/nachgefragt werden, sind besser in einem neu zu schaffenden allgemeinen Bildungsgesetz zu regeln. Dabei ist zum Beispiel das Stipendienwesen deutlich auszubauen. Solange jedoch solche Regelungen fehlen, soll die AEV interimsmässig einspringen und Qualifizierungsangebote mitfinanzieren.

#### Anmerkungen

- 1 Die Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS ist ein Verein, der Richtlinien zur Ausgestaltung der Sozialhilfe erarbeitet. Die Kantone (selbst Mitglied der SKOS) sind jedoch nicht verpflichtet, diese Richtlinien anzuwenden.
- 2 Siehe dazu etwa die Beiträge im Jahrbuch 2006 des Denknetz, oder auch online unter <http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>
- 3 [http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/sala/dec\\_work/ii.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/publ/sala/dec_work/ii.htm)
- 4 Es ist uns bewusst, dass die Benutzung des Begriffs des Gesellschaftsvertrags nicht unproblematisch ist, weil er davon ablenken kann, dass die geforderte Balance zwischen Pflichten und Rechten der Gesellschaftsmitglieder nicht in einem herrschaftsfreien Raum zustande kommen. Der Vertrag wäre vielmehr Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen und wird von uns auch so verstanden.

## Assurance générale du revenu (AGR)

*Urs Chiara, Silvia Domeniconi, Ruth Gurny, Beat Ringger, Avij Sirmoglu*

*Le texte ci-dessous est une description détaillée du modèle d'une assurance générale du revenu (AGR). Il constitue le résultat d'une phase de discussion et d'élaboration de 18 mois. Au cours de ce travail, nous avons pu constater à quel point le système des assurances sociales suisses est fragmenté et parfois confus. Ce constat nous a également conforté dans notre proposition centrale de créer une nouvelle assurance unifiée et transparente. Si quelques erreurs de détail se seraient glissées dans notre projet, alors nous en assumons la responsabilité. Dans la description du présent modèle, nous avons opté pour un niveau de détail qui nous paraît approprié pour l'instant. En effet, le modèle est suffisamment précis pour offrir une présentation argumentée et détaillée du but que nous visons avec l'AGR; son contenu reste assez général, ce qui prévient le danger de se perdre dans les détails et d'oublier la vision d'ensemble. Nous tenons à remercier nos partenaires de discussion au sein et à l'extérieur du Réseau de réflexion pour leurs nombreuses suggestions et remarques critiques. Des remerciements particuliers s'adressent à Heidi Stutz du Büro BASS et Caroline Knupfer de la Conférence suisse des institutions de l'action sociale (CSIAS) ainsi que aux membres du comité et du groupe restreint du Réseau de réflexion.*

### L'essentiel en bref

Dès les années 1990, les conditions du travail rémunéré ont subi un processus de détérioration marqué. Les formes d'activités précaires prennent de l'ampleur et les inégalités sociales s'accroissent de manière frappante. Pour ces raisons, les systèmes de sécurité sociale sont soumis à des contraintes de plus en

plus importantes. En outre, ces systèmes sont mis sous pression pour des motifs politiques. Lors de différentes révisions, les prestations ont été péjorées. Simultanément, on constate qu'il existe des doublons et des problèmes de délimitation entre les différents systèmes, ce qui rend nécessaire un important travail de coordination.

Le présent modèle d'une assurance générale du revenu (AGR) représente une *évolution radicale impliquant neuf innovations majeures*:

1.

A la place de l'éventail actuel des assurances individuelles, on crée une assurance sociale unique garantissant l'existence matérielle de toutes les personnes résidant en Suisse. Elle se fonde sur la notion de réciprocité: la société est tenue d'offrir un bon travail (selon les critères de l'Organisation internationale du travail, OIT) à tou-te-s. En contrepartie, les personnes sont tenues de réellement fournir un tel travail. Une personne qui n'est pas en mesure de le fournir ou alors que de manière limitée, en raison d'une maladie, d'un cas de maternité ou de l'obligation de s'occuper d'enfants en bas âge ou parce qu'aucun travail de ce type n'est disponible, est couverte par l'assurance générale du revenu et touche des indemnités journalières dont le montant s'élève à 80% du dernier salaire. Une personne qui n'a aucun enfant à charge touche 70% du dernier salaire assuré. Les prestations sont plafonnées pour les revenus élevés.

2.

Les prestations sous forme d'indemnités journalières sont accordées sans limitation de temps aux personnes résidant au moins depuis 5 années en Suisse. Les autres personnes sont soumises aux restrictions actuellement en vigueur pour les indemnités journalières usuelles. Une personne qui ne peut fournir un travail en raison d'une altération durable ou définitive des capacités psychiques ou physiques touche une rente. Les personnes qui ne respectent pas ce «contrat social» et qui n'effectuent pas de travail bien qu'elles soient en mesure de le faire

doivent se contenter du minimum vital social garanti par la Constitution.

3.

L'AGR établit le lien entre l'obligation de fournir un travail rémunéré et le droit à un travail décent, à savoir un ›bon travail‹ selon les critères de l'OIT. Ainsi, la pression exercée sur les sans emploi pour qu'ils/elles acceptent tout emploi proposé, même le plus précaire, disparaît.

4.

La palette des prestations de l'AGR comprend également des ›prestations complémentaires pour les familles‹ destinées aux familles qui se retrouvent sous le seuil du minimum vital social sans cette aide.

5.

L'AGR verse non seulement des indemnités journalières en cas d'accident, mais accorde (enfin) également des indemnités journalières en cas de maladie, comblant ainsi une grave lacune des assurances sociales. En effet, jusqu'à présent, ce sont les assurances privées qui sont compétentes pour la couverture de la perte de revenu en cas de maladie. Une personne qui n'est pas membre d'une caisse collective par le biais de son contrat de travail doit s'assurer individuellement contre la perte de gain, payer des primes élevées et accepter une série de réserves d'assurance. Dans bien des situations, cela entraîne des lacunes de couverture qui ne pourront plus être comblées. Pour les personnes concernées, ces situations deviennent des ›pièges de pauvreté‹. Au fardeau que représente une situation de maladie viennent s'ajouter des peurs existentielles et des soucis financiers.

6.

L'AGR intègre des travailleurs/-euses indépendants dans l'obligation d'assurance et leur garantit ainsi de bonnes prestations contre le versement des primes d'assurance solidaires.

7.

L'aide sociale est réglementée dans le cadre de la législation relative à l'AGR et elle est ainsi unifiée au niveau suisse. De cette

manière, on supprime une des causes essentielles des injustices dues au système fédéraliste. Ainsi, les propositions de différents milieux concernant une loi-cadre fédérale pour la garantie du minimum vital sont intégrées dans le modèle de l'AGR.

8.

Deux autres améliorations concernent la question des transitions. La première touche le passage d'une période de prise en charge d'enfants à une activité lucrative. Une personne qui ne trouve pas de travail avec le taux d'activité recherché et qui soit conforme aux critères d'un travail jugé convenable (travail décent) reçoit des indemnités journalières correspondant à ses qualifications.

9.

La deuxième situation de transition pour laquelle l'AGR prévoit des améliorations de prestations est celle du passage d'une formation continue ou d'une deuxième formation à une activité lucrative. Au lieu des modestes montants journaliers prévus pour les personnes exemptées de l'obligation de cotiser, les personnes concernées touchent des indemnités journalières qui correspondent à leurs qualifications et qui sont définies en fonction du revenu probable qu'elles devraient atteindre. Cette mesure est censée soutenir la personne dans sa volonté de poursuivre sa formation professionnelle.

*L'assurance générale du revenu est financée* par des recettes fiscales ainsi que par des cotisations versées par les employeurs et les employé-e-s. L'intégration des indemnités journalières en cas de maladie dans le modèle est financée par le prélèvement de pour cent de salaire supplémentaires et les travailleurs/euses indépendants verseront dorénavant des cotisations calculées sur la base du revenu net imposable. Les autres améliorations et extensions de prestations que nous proposons sont financées par une amélioration de l'efficience et par des recettes fiscales supplémentaires (impôts sur les successions, taxe sur l'énergie, etc.). Les prestations financières de l'AGR se basent sur l'indice mixte que l'on connaît déjà dans le domaine de l'AVS. Les pour cent de salaire ainsi que les montants fis-

caux versés sont régulièrement adaptés aux prestations. Si le taux de chômage dépasse une certaine valeur limite, on fera participer les hauts revenus, les grosses fortunes et les bénéficiaires des entreprises au financement.

Notre modèle est conçu comme une proposition de réforme réaliste. Lors de l'élaboration du modèle, nous avons veillé à tenir compte du phénomène de «dépendance de sentier», c'est-à-dire à rattacher notre modèle aux mécanismes déjà existants ancrés dans le système suisse. Nous sommes convaincus que le financement nécessaire au développement des prestations est réalisable et qu'il dépend uniquement de la volonté politique.

L'AGR constitue indubitablement un vaste programme d'une réforme globale, comparable à l'introduction l'AVS. En dépit ou à cause de cet aspect, il faut souligner que le modèle d'AGR ne permet pas de résoudre tous les problèmes sociaux. Cependant, cette assurance peut renouveler le filet de protection sociale et offrir davantage de justice et de solidarité. L'AGR est construite de manière à encourager des solutions progressistes dans d'autres domaines politiques et, à l'inverse, elle permet de profiter des progrès réalisés dans ces domaines. Cela concerne par exemple la politique des salaires minimaux ainsi que le développement des structures d'accueil extrafamiliales pour enfants, qui doivent être accessibles pour toutes les couches sociales. Autre point important, cette nouvelle assurance touche aussi la question d'une politique de formation globale, incluant non seulement les enfants et les jeunes, mais également les adultes et permettant à ces derniers d'évoluer continuellement sur les plans professionnel, personnel et social.

## Situation initiale

### *Détérioration des conditions de travail*

Dès les années 1990, les conditions du travail rémunéré ont subi un processus de détérioration marqué. Les formes d'activités précaires ont pris de l'ampleur. Certes, grâce à la campagne pour des salaires minimaux, on a réussi à empêcher que les salaires les plus bas ne baissent encore davantage en Suisse.

Le niveau des salaires minimaux a ainsi été nettement relevé dans différentes branches. Pourtant, les salaires moyens ont stagné. De plus, des taux de chômage élevés se sont établis durablement au cours des vingt dernières années en Suisse, exerçant une pression considérable sur les sans emploi, les employé-e-s et les systèmes de sécurité sociale. Le nombre des bénéficiaires d'une rente AI et des prestations de l'aide sociale a augmenté considérablement et les bas ›salaires partiels‹ pratiqués dans le cadre de l'aide sociale sapent les efforts visant à établir des salaires minimaux équitables. Si on n'arrive pas à corriger ces situations, ces tendances vont se renforcer au cours de la crise économique qui démarre. Durant cette même période, les inégalités sociales ont également augmenté de manière frappante. Les travailleuses et travailleurs dont le salaire correspond au salaire moyen (Fr. 72'000. – par année) devraient renaître 10 fois et travailler 45 ans à 100% sans interruption durant ces 10 vies pour atteindre le salaire que touchent les ›managers‹ les mieux payés de Suisse en une seule année (2006). Et pour arriver au salaire annuel 2007 du gérant de fonds spéculatifs (›hedge funds‹) le mieux rémunéré du monde, il leur faudrait même renaître 1150 fois. A l'autre bout de l'échelle se situent des personnes qui ne trouvent pas d'emploi rémunéré durable et qui entrent alors dans un cercle vicieux de chômage et d'emplois précaires. Les personnes élevant seules leur(s) enfant(s) et ne pouvant pas travailler à plein temps en raison de cette prise en charge courent également un plus grand risque de tomber dans la pauvreté. Parmi ces personnes, les femmes sont proportionnellement beaucoup plus touchées par les conséquences négatives de la précarisation des conditions de travail que les hommes, parce qu'elles accomplissent l'écrasante majorité des tâches liées à la prise en charge ›privée‹ des enfants et des membres de la famille nécessitant des soins. Pour elles, cette situation constitue un énorme handicap dans l'exercice d'une activité lucrative.

### *Pression politique sur les systèmes de sécurité sociale*

Les systèmes de sécurité sociale ont subi et subissent une pres-

sion croissante pour des raisons qui ne sont pas seulement liées au chômage qui perdure, mais qui renvoient à des motifs politiques. La droite s'est mise à soupçonner l'ensemble des bénéficiaires des prestations de l'aide sociale et des assurances sociales d'être des simulateurs et des profiteurs du système. Lors de plusieurs réformes, les prestations des systèmes de sécurité sociale ont été péjorées et les conditions à remplir pour bénéficier de ces prestations ont été durcies. La diminution des prestations de l'assurance chômage, notamment la réduction de la période d'indemnisation, le passage de 520 à 400 jours, ainsi que le durcissement dans l'application des dispositions de l'assurance invalidité (AI) a fait augmenter le nombre des bénéficiaires de l'aide sociale de plusieurs dizaines de milliers de personnes.

#### *Des contraintes accrues sur les individus*

La politique sociale dominante tend à faire assumer par les individus concernés la responsabilité de leur situation sociale difficile et à leur attribuer à tort une capacité d'action dont elles ne disposent pas. Elle dissimule une évolution dont le but est de faire en sorte que les personnes sans emploi et celles qui sont en fin de droit doivent accepter n'importe quel emploi, aussi précaire soit-il. Or cette politique met également sous pression toutes celles et tous ceux qui ont un emploi ›normal‹. La ›normalisation‹ du travail précaire force les travailleuses et travailleurs à accepter une augmentation de la charge de travail et du stress ainsi qu'une détérioration généralisée des conditions de travail. Aujourd'hui, on aborde même plus certaines questions qui faisaient l'objet de discussions intensives il y a vingt ans: les conditions de travail humaines, la protection de la santé et l'épanouissement au travail.

#### *Problèmes de délimitation, doublons et travail administratif excessif*

Les différents systèmes de sécurité sociale sont le résultat de processus historiques. Au cours du siècle passé, les assurances sociales ont été instaurées petit à petit, avec leur logique juri-



dique propre et avec leurs propres administrations. C'est pourquoi les différentes assurances posent beaucoup de problèmes de chevauchements et de délimitation. Souvent, on ne sait pas très bien si la perte de gain est due à un accident, à une maladie ou à un handicap. Etant donné que toutes les assurances sociales s'efforcent de limiter leurs coûts (et qu'elles y sont contraintes par la politique dominante), les cas individuels où les assurances se débarrassent de la personne concernée sont fréquents. Ainsi, les personnes, qui se retrouvent dans la zone grise où il y a chevauchement de compétences des différentes assurances, sont souvent victimes de luttes bureaucratiques visant à délimiter les domaines de responsabilités. Ces personnes doivent parfois attendre des années pour toucher les prestations d'une assurance sociale et, pendant cette période, elles recourent à l'aide sociale.

#### *Nombre croissant d'exclusions*

Les évolutions évoquées entraînent des situations d'exclusion sur les plans matériel, culturel et social, situations qui perdurent de plus en plus souvent. Comme dans d'autres pays d'Europe de l'Ouest, il se forme ainsi des milieux socioculturels qui n'arrivent pratiquement plus à échapper à des situations d'emploi et de vie précaires. Aujourd'hui, ce danger menace surtout les enfants provenant des pays d'Ex-Yougoslavie et de Turquie qui n'arrivent pas à intégrer le monde du travail après la fin de leur scolarisation. Dans le canton de Zurich, par exemple, ce problème touchait près de 40% des élèves d'une même volée au cours de ces dernières années.

#### **Les objectifs d'une assurance générale du revenu**

Avec la création d'une assurance générale du revenu, nous proposons une réforme globale fondamentale de tous les systèmes d'assurance sociale auxquels les personnes peuvent avoir recours pendant la période de leur activité professionnelle, lorsque le danger d'une perte de gain se présente. Notre proposition de réforme englobe les ramifications suivantes des assu-

rances sociales: l'assurance chômage; l'assurance invalidité; le régime des allocations pour perte de gain en cas de maladie, de service civil, de service militaire et de maternité; le système des prestations complémentaires et l'aide sociale. L'AGR garantit l'existence matérielle et sociale sous forme d'indemnités journalières en cas de perte de gain temporaire et sous forme de rentes en cas d'incapacité de travail de longue durée ou définitive. Ce modèle permet aussi de combler une lacune importante du système actuel des assurances sociales suisses, à savoir la couverture de la perte de gain en cas de maladie. En effet, ce risque n'est actuellement couvert que pour les travailleuses et travailleurs qui bénéficient de réglementations idoines dans leur convention collective de travail (CCT) ou qui ont été volontairement assurés contre ce risque par leur employeur. De plus, le modèle de l'AGR intègre la couverture du minimum vital des familles en introduisant des prestations complémentaires pour les familles. Grâce aux prestations complémentaires, les parents d'enfants en bas âge ont la possibilité d'assumer eux-mêmes la prise en charge des enfants sans être confrontés à des problèmes de minimum vital. De plus, la satisfaction des besoins vitaux de base des enfants est ainsi assurée jusqu'à la fin de scolarité obligatoire.

Grâce aux prestations de l'AGR, qui sont meilleures que celles des systèmes actuels, le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale va diminuer de manière sensible. Le reste de l'aide sociale est réglementée par l'AGR. De cette manière, la couverture du minimum vital sera unifiée au niveau national, comme le demandent d'ailleurs depuis belle lurette les milieux compétents dans ce domaine (p.ex. la CSIAS<sup>1</sup>). De manière générale, l'AGR entend libérer les personnes de la crainte de tomber dans la pauvreté. La sécurité matérielle ou sociale est garantie indépendamment des raisons qui expliquent dans un cas individuel pourquoi une personne est confrontée à une perte de gain ou est empêchée d'exercer une activité lucrative. Les assuré-e-s sont tenus de fournir leur contribution à la société en accomplissant un travail jugé convenable (travail décent) selon les critères l'OIT<sup>2</sup>, une agence de l'Organisation des nations unies

(ONU). Cela implique également que on ne peut pas les forcer à accepter un travail avilissant, «déqualifiant» ou précaire. L'unification des systèmes de sécurité sociale empêche les doublons ainsi que le travail administratif inutile. Les prestations de services-conseils, en nature ou de soutien sont fournies par une source unique, ce qui est nettement plus efficient. Cela permet d'éviter que les personnes concernées ne doivent supporter les disputes indignes et pesantes sur les plans psychique et matériel concernant à la question de savoir quelle assurance sociale est compétente dans un cas individuel. Aujourd'hui, ces conflits occasionnent des coûts à hauteur de plusieurs millions de francs. En outre, rien ne justifie le fait qu'un accident donne droit à des prestations nettement meilleures que celles touchées en cas de maladie ou en cas de perte d'emploi. L'unification des prestations élimine les tentatives absurdes sur le plan social d'assainir une assurance sociale aux dépens d'autres systèmes d'assurance, en reléguant simultanément un nombre de plus en plus important de personnes à l'aide sociale.

### **Les éléments-clés du modèle AGR**

L'assurance générale du revenu implique les éléments-clés suivants:

- L'AGR est une assurance obligatoire englobant toutes les personnes physiques en âge de pouvoir travailler qui exercent une activité professionnelle en Suisse ou/et qui résident en Suisse mais n'exercent temporairement pas d'activité professionnelle. Elle inclut aussi bien les travailleuses et travailleurs indépendants que les personnes ayant un emploi fixe. L'AGR constitue un ensemble cohérent de réglementations. Cependant, comme l'actuelle assurance chômage, elle collabore sur le plan organisationnel avec une diversité d'organismes responsables afin d'éviter une concentration du pouvoir bureaucratique. Dans ce système, les assuré-e-s disposent de voies de droit librement accessibles pour faire recours contre certaines décisions. En outre, il est prévu de mettre en place un poste de médiateur.
- L'AGR garantit un équilibre entre les droits et les devoirs de

chaque assuré-e et ceux de la société: les assuré-e-s sont tenu-e-s d'accepter un travail jugé convenable selon la définition du ›travail décent‹. Inversement, la société a le devoir de mettre à disposition de bons emplois. Une personne qui pour des raisons liées à la situation de santé physique ou psychique n'est pas en mesure de fournir un travail jugé convenable touche une rente. Cependant, une personne qui est en principe capable d'effectuer un travail jugé convenable mais qui refuse de le faire n'a droit qu'au minimum vital garanti par la Constitution. De plus, la situation de sa fortune et ses autres sources de revenu éventuelles doivent être pris en compte dans le calcul de la prestation qui lui est versée.

• **Indemnités journalières:** Les prestations de l'AGR sont analogues à celles prévues par les règles de l'assurance chômage en cas de perte de gain temporaire et s'élèvent à 80% du dernier salaire assuré. Une personne qui n'a aucun enfant à charge touche 70% du dernier salaire assuré. Les prestations sont plafonnées. Quant aux allocations pour enfants, elles sont assurées à 100%.

#### **Notion de ›travail décent‹ selon les critères de l'OIT<sup>3</sup>**

Selon l'Organisation internationale du travail, la notion de ›travail décent‹ implique les critères suivants:

##### *Sécurité*

- Sécurité de l'emploi et du revenu
- Protection sociale
- Protection légale
- Non discrimination

##### *Participation*

- Participation aux processus de prise de décisions
- Liberté de s'exprimer et de s'organiser

##### *Santé*

- Conditions de travail ne portant pas atteinte à la santé

##### *Qualification*

- Droit à la formation continue et à la qualification professionnelle

• Prestations complémentaires pour familles: A l'instar du modèle tessinois (*cf. chapitre XXX*), ce type de prestation complémentaire comprend deux parties: il s'agit premièrement de prestations complémentaires pour les ménages ayant des enfants jusqu'au 3 ans révolus ainsi qu'un revenu situé au-dessous du minimum vital. Cette prestation complémentaire sert à couvrir le minimum vital de l'ensemble de la famille avec des enfants de moins de trois ans et elle est conçue comme une rémunération compensant la perte de gain ou le temps consacré à la prise en charge des enfants. Elle doit couvrir la différence entre le revenu disponible du ménage et les besoins de la famille conformément aux prestations complémentaires à l'AVS/AI. Les prestations complémentaires pour familles prévoient deuxièmement des prestations pour des enfants de 0 à 16 ans de familles à faible revenu. Cette prestation a pour but de garantir les besoins vitaux des enfants et des jeunes (mais non les frais d'entretien des parents). La prestation à laquelle on a droit correspond à la différence négative entre les recettes déterminantes et les dépenses déterminantes selon la Loi sur les prestations complémentaires (LPC), mais son montant s'élève au plus à la somme maximale des coûts hypothétiques de l'enfant.

• Rentes: La perte de gain de longue durée ou définitive donne droit à une rente dont le montant s'élève à 80% du salaire assuré. Lorsque le niveau de ces prestations ne couvre pas le minimum vital, on a recours à des prestations complémentaires.

• Aide sociale: L'aide sociale intervient à titre subsidiaire pour garantir une sécurité à des personnes se trouvant dans des situations de difficultés individuelles où les indemnités journalières et les éventuelles prestations complémentaires pour familles ne permettent pas de couvrir le minimum vital. De cette manière, l'aide sociale devient une partie intégrante de l'AGR et ses prestations sont harmonisées au niveau national. Dans le cadre de l'aide sociale, la fortune et les autres sources de revenu (p.ex. successions, gains en capitaux ou montants de loyers de biens immobiliers) sont prises en compte dans le calcul des prestations.

- Les prestations en nature servant à l'insertion dans la vie professionnelle (anciennement les prestations en nature AI) continuent à faire partie de l'AGR. Cette assurance verse des montants destinés à créer et à faire fonctionner des programmes d'occupation appropriés pour les personnes avec des atteintes durables.
- L'AGR comprend également des mesures de formation, de qualification et d'insertion pour des personnes avec des atteintes et des déficiences spécifiques. Les programmes d'occupation qui permettent aux chômeuses et chômeurs de longue durée de se qualifier et qui leur offrent un soutien, indépendamment du fait qu'il s'agit de bénéficiaires d'indemnités journalières AGR ou de bénéficiaires des prestations de l'aide sociale, seront maintenus et développés en cas de besoin. Lorsque certaines qualifications professionnelles actuelles ne sont plus nécessaires ou ne sont plus demandées, les prestations financières visant à soutenir les mesures de qualification professionnelle devront être réglées dans le cadre d'une nouvelle loi générale sur la formation qu'il convient de créer. Tant que ce type de réglementations fera défaut, l'AGR interviendra à titre provisoire. La même mesure s'applique aux prestations actuelles importantes de l'AI pour la scolarisation et la formation d'enfants et de jeunes ayant une déficience ou un handicap. L'AGR continue à garantir ces prestations, mais ces dernières devront à moyen terme être intégrées dans la nouvelle loi générale sur la formation qu'il convient de créer.

### **Le financement de l'AGR**

Le financement des prestations de l'AGR se base sur les modèles des assurances sociales existantes: les travailleuses et travailleurs, les employeurs et l'Etat y participent. Pour les employé-e-s, une contribution calculée en pour cent du salaire est judicieuse, tandis que pour les employeurs, une contribution basée sur la valeur ajoutée est indiquée. Quant aux pouvoirs publics, leur contribution doit être puisée dans les recettes fiscales.

La réforme prévue ne doit normalement entraîner aucune augmentation des contributions des employé-e-s et des employeurs. Le ›cas normal‹ désigne ici la majorité des employé-e-s qui aujourd'hui déjà sont assurés contre le risque d'une perte de gain en cas de maladie par le biais d'une assurance maladie collective: soit parce que ces personnes sont soumises à une convention collective de travail CCT qui prévoit cette couverture, soit parce que leur employeur a volontairement conclu une telle assurance ou qu'il compense lui-même une éventuelle perte de gain. Mais si une telle couverture fait défaut, l'AGR prévoit que les employé-e-s et les employeurs verseront des pour cent de salaire à hauteur de 0.8% pour assurer le financement des indemnités journalières en cas de maladie. Le financement du reste du développement des prestations doit se faire d'une part au moyen de gains d'efficacité obtenus par l'unification des systèmes d'assurance sociale et d'autre part à l'aide de moyens fiscaux que l'on peut se procurer de différentes manières. Parmi les moyens pouvant entrer en ligne de compte figurent par exemple la création d'un nouvel impôt sur les successions, une taxe sur l'énergie, la mise en place d'un impôt fédéral direct plus progressif sur les hauts revenus, etc. Si le chômage dépasse un certain taux, alors il convient de faire entrer en vigueur un impôt de solidarité sur les bénéficiaires, les revenus et les fortunes élevés, dont les recettes seront attribuées à l'AGR.

### **L'AGR, le contrat social et les concepts du ›revenu social de base‹**

Notre proposition se fonde sur une compréhension sociale, démocratique et libératrice de la notion de ›contrat social<sup>4</sup>. Les individus sont tenus de fournir un travail utile à la société, afin que cette dernière puisse se maintenir, se reproduire et se développer. Cependant, les conditions sociétales doivent être aménagées de manière à permettre la participation de tous les individus au travail socialement utile et de sorte à ce que ce travail corresponde aux critères du ›travail décent‹ défini par

l'OIT. Cela implique que personne ne peut être forcé à accepter un travail avilissant, préjudiciable à la personne, mal payé ou ›désqualifiant‹.

Un contrat social, démocratique et émancipateur signifie aussi que la responsabilité et le pouvoir d'action concordent au niveau individuel. Il n'est pas admissible que des individus soient rendus responsables des conséquences de certaines situations dont ils n'ont pas la possibilité d'influencer les causes. Si les forces et classes sociales dominantes ne veulent ou ne peuvent pas donner la possibilité à toutes les personnes d'accéder à un travail utile à la société, alors cette dernière doit assurer le revenu de toutes celles et de tous ceux qui sont exclus du travail rémunéré.

En raison de l'existence d'un chômage incompressible de longue durée et des pressions accrues sur les conditions de travail, les propositions visant à instaurer un revenu social de base sont devenues un thème récurrent dans les débats politiques. Entre la proposition concernant une ›assurance générale du revenu‹ et celle d'un ›revenu social de base‹, il existe des points de convergence. Les deux propositions jugent important de combattre la pression visant à soumettre les travailleuses et travailleurs à toute forme de travail et d'intégrer les activités de la ›care economy‹ dans le système. Cependant, certaines propositions concernant l'instauration d'un revenu social de base fixent, pour des raisons de financement, des prestations tellement basses que cela ne diminuerait pas la pression exercée sur les personnes pour qu'elles acceptent un travail précaire et que cela laisserait présager d'importantes mesures de démantèlement supplémentaires au niveau des assurances sociales existantes.

Si nous émettons des réserves d'ordre général sur bon nombre de concepts concernant le revenu social de base, nous sommes également sceptiques sur les trois points précis suivants:

- Le modèle du revenu social de base promet de libérer les personnes de toutes les contraintes au moyen d'une seule mesure. Mais comme ces contraintes ne disparaîtraient qu'avec la mise



en place d'un revenu social de base accordé sans conditions et dont le montant serait suffisamment élevé, sa réalisation par étapes est difficile et son efficacité est faible dans un premier temps. Le financement d'un modèle de revenu social de base suffisamment élevé reste illusoire et utopique sans une refonte fondamentale de l'ensemble de la société.

- Le concept de revenu social de base est construit pour des classes moyennes culturellement mobiles et bénéficiant de la possibilité d'exercer une activité professionnelle complémentaire intéressante. Pour les personnes qui n'ont pas d'autre perspective que celle de toucher un revenu social de base en assumant des emplois précaires, ce concept n'est pas attrayant.
- Le concept du revenu social de base libère les individus du contrat social. Cela engendre inévitablement une séparation entre les personnes qui ›travaillent‹ et celles qui ›touchent une rente‹. Il s'agit d'une séparation qui risque de créer des tensions qui, sans aucun doute, seraient instrumentalisées par la droite.

Pour nous, le modèle du revenu social de base comporte le danger de devenir un outil utilisé par la droite néolibérale pour adopter des mesures de démantèlement social. Ce danger croît au fur et à mesure que les partisans de gauche du modèle de revenu social de base s'accrochent à un projet irréalisable et que les partisans ›pragmatiques‹ du revenu social de base aspirent à des alliances s'inspirant de la ›Realpolitik‹ et sont prêts à accepter des mesures de démantèlement social ainsi que des programmes de politique fiscale visant à redistribuer les ressources en échange de la concrétisation du revenu social de base.

#### *L'AGR et le discours sur la ›flexicurité‹*

L'AGR est également importante en relation avec le discours sur la ›flexicurité‹. Les partisan-ne-s du concept de la ›flexicurité‹ affirment qu'il est possible de concilier la flexibilisation du marché du travail et la protection sociale des travailleuses et travailleurs et que ces deux éléments doivent être conçus comme étant complémentaires. Etant donné les fortes pressions sur le monde du travail, les personnes qui adhèrent à ce discours

estiment qu'il est faux de vouloir empêcher des licenciements pour motifs économiques, les changements intervenants au niveau de la charge de travail, etc. En contrepartie, affirment-elles, il convient d'augmenter la protection sociale des personnes concernées. Si l'on prend au sérieux cette affirmation, alors la dérégulation des conditions de travail doit s'accompagner d'un réajustement global des systèmes de protection sociale. Dans un monde du travail flexibilisé, les besoins et les possibilités des travailleuses et travailleurs d'exercer une activité professionnelle sont flexibles au cours de leur vie. Une politique sociale qui adhère au principe de la 'flexicurité' fournit la garantie que ce système n'engendre pas de problèmes de couverture du minimum vital. Si le travail effectué au cours de la vie doit être conçu comme une combinaison flexible d'activités professionnelles, de prise en charge, communautaires et personnelles, alors il convient de prévoir des mécanismes de contrôle ainsi que des marges de manœuvre aux passages d'un type d'activité à un autre. La réversibilité des passages doit être assurée. Dans ce contexte, l'AGR peut être comprise comme une réponse à ce besoin de réajustement sociopolitique. Elle constitue une couverture au moins partielle des risques liés au monde du travail salarié, dans la mesure où elle garantit une meilleure sécurité lors du passage d'une phase de prise en charge des enfants vers une activité professionnelle et du fait qu'elle améliore nettement la situation des travailleuses et travailleurs indépendants. Cependant, cela ne signifie pas que nous sommes favorables à toute forme de flexibilisation. S'il convient de saluer bon nombre de processus d'ajustement, qui sont déterminés par les mutations technologiques et par l'utilisation de nouveaux procédés ou qui sont rendus nécessaires en vertu des principes du développement durable, ces processus doivent néanmoins être définis de manière compatible avec les exigences sociales. Il convient de rejeter les mesures de flexibilisation de l'organisation du travail (par exemple le travail sur appel, le travail à temps partiel non choisi), car elles affaiblissent la position des travailleuses et travailleurs et s'inscrivent dans des modèles de précarisation et dans un contexte favorisant le phé-

nomène des ›working poors‹. Il faut également améliorer sensiblement la protection contre les licenciements abusifs en Suisse (par exemple par rapport aux activités syndicales).

### Les limites du modèle de l'AGR

La proposition d'une assurance générale du revenu est compatible avec les systèmes d'assurance existant actuellement dans notre pays. Etant donné qu'elle est conçue comme une couverture sociale, elle se rallie aux institutions sociopolitiques connues et bien établies en Suisse; en outre, elle tient compte des voies historiques qui se sont formées ici pour résoudre les problèmes sociaux. Or, cette nouvelle assurance ne résout pas à elle seule les problèmes découlant des inégalités sociales croissantes de même que la désintégration sociétale. Ce n'est possible qu'en association avec d'autres systèmes de régulation sociétaux. C'est ainsi que les activités dans le domaine de la ›care economy‹ doivent être mieux garanties, de même que la thématique de la formation à vie et le droit au perfectionnement professionnel doivent être repensés; l'objectif est de fournir davantage de liberté de création dans la vie des individus et de leur donner la possibilité de compléter leur formation. Parallèlement, d'autres exigences importantes doivent être imposées dans le domaine du travail rémunéré: ce qui est absolument indispensable, c'est la lutte en faveur d'un travail décent (›decent work‹) au sens de l'OIT, le combat pour des salaires minimaux convenables et la répartition du travail disponible, c'est-à-dire une réduction du temps de travail appropriée à la situation actuelle. L'engagement pour un travail égal à salaire égal est tout aussi indispensable.

Le succès ne sera durable uniquement si les politiques sociale, éducative, familiale et du marché du travail sont intégrées dans un concept cohérent. Dans un monde qui se transforme rapidement, il faut, entre autres, une politique d'éducation volontariste qui englobe aussi les adultes et leur permette d'évoluer continuellement au niveau personnel, professionnel et social. Au Danemark, une coordination exemplaire des différentes

politiques publiques a été pratiquée il y a quelques années: des personnes actives ont été encouragées à arrêter leur activité lucrative pendant une année pour permettre à un chômeur de se réintégrer dans le monde du travail. Pour les personnes ayant cessé de travailler, la perte de leur revenu respectif a été remplacée par l'Etat. Ce programme a été une grande réussite. Toutefois, il était orienté dans le seul but d'intégrer les chômeuses et chômeurs et n'a pas été transféré dans une régulation durable, une fois qu'il avait rempli sa fonction immédiate. La politique de formation ne doit pas se transformer en une espèce d'appendice des besoins actuels sur le marché du travail. Car, d'une part, la formation ne doit pas être réduite à la seule capacité de s'insérer sur le marché du travail, l'épanouissement individuel et les possibilités d'intégration sociale étant tout aussi importants. D'autre part, la politique éducative ne doit justement pas être structurée par des points de vue trop bornés. C'est la raison pour laquelle nous renonçons à intégrer de nouveaux modèles de politique intégrative et de qualification dans l'AGR. On ferait mieux de régler dans une nouvelle loi générale sur la formation les prestations de soutien pour les mesures de qualifications professionnelles, si les actuelles ne sont plus nécessaires ou demandées. A cet égard, il y a par exemple lieu d'élargir fortement le domaine des bourses d'étude. Or, tant que de telles réglementations manquent, l'AGR doit servir à titre intérimaire et cofinancer des offres de qualification.

### Notes

- 1 La Conférence suisse des institutions de l'action sociale (CSIAS) est une association professionnelle qui élabore des normes pour le concept et le calcul de l'aide sociale. Les cantons (qui sont membres de la CSIAS) ne sont cependant pas tenus d'appliquer ces normes.
- 2 Cf. les articles parus dans l'annuaire 2006 du Réseau de réflexion ou les textes sous:  
<http://www.ilo.org/public/english/standards/relm/ilc/ilc87/rep-i.htm>.
- 3 [http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/public/sala/dec\\_work/ii.htm](http://www.cinterfor.org.uy/public/english/region/ampro/cinterfor/public/sala/dec_work/ii.htm).
- 4 Nous sommes conscients du fait que l'utilisation du terme ›contrat social‹ peut être problématique, car il peut faire oublier le fait que l'équilibre exigé entre les obligations et les droits des membres de la société ne peut être instauré dans un espace exempt de domination. La notion de ›contrat‹ doit plutôt être comprise le résultat de débats sociétaux et c'est ainsi que nous l'utilisons dans le présent texte.

## Denknetz lanciert Reformdebatte

*Im Denknetz kommen Menschen mit unterschiedlichsten Auffassungen zusammen, um gemeinsam über aktuelle Fragen aus der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitspolitik nachzudenken. Was sie verbindet, ist die Orientierung an den Grundwerten der Freiheit, Gleichheit und Solidarität. Gemeinsam ist ihnen auch das Interesse an der Vernetzung von Forschung und Politik und an der Erarbeitung politischer Orientierungsangebote. Das Denknetz versteht sich auch als Plattform für Reformvorschläge. Das Modell einer allgemeinen Erwerbsversicherung wurde von einer Denknetz-Fachgruppe erarbeitet und in der Kerngruppe wie auch im Vorstand ausführlich diskutiert. Mit diesem Text nehmen Kerngruppe und Vorstand im Namen des Denknetzes dazu Stellung.*

Das Denknetz lanciert ein neues Modell für die soziale Sicherung in der Erwerbsphase. Die Allgemeine Erwerbsversicherung AEV will ein solidarisches und gerechtes Auffangnetz für eine Vielzahl von Situationen bieten, in denen Menschen keine Erwerbsarbeit ausüben können. Die materielle Existenz und die Teilhabe am sozialen Leben sollen im Grundsatz nach einheitlichen Kriterien gewährleistet werden, unabhängig davon, ob die Erwerbslosigkeit auf Krankheit, Unfall oder Arbeitslosigkeit zurückzuführen ist.

Das AEV-Modell behebt verschiedene Mängel des heutigen Systems und schliesst wichtige Lücken. Die heutige Uneinheitlichkeit und Unübersichtlichkeit der sozialen Sicherungssysteme bietet Raum für eine Politik, die die Betroffenen aus den besser versorgenden in die schlechteren Systeme verdrängt. Durch den Leistungsabbau in der Arbeitslosen- und der Invalidenversicherung sind in den letzten Jahren Zehntausende Menschen in die Sozialhilfe abgeschoben worden, wo sie zunehmend unter Druck gesetzt werden, Arbeit zu schlechten Bedingungen und zu sehr tiefen Löhnen zu akzeptieren. Das

wiederum bringt reguläre Löhne in Bedrängnis, was zu einer Ausweitung der Gruppe der Working Poor führt und den Kreis der Sozialhilfeempfängerinnen und -empfänger noch einmal vergrössert – ein sozialpolitisch kontraproduktiver Teufelskreis, den es zu durchbrechen gilt.

Das soziale Sicherungssystem der Schweiz hat sich in den letzten Jahrzehnten zu einem Dschungel ausgewachsen, in dem auch Fachleute grösste Mühe bekunden, die Übersicht zu behalten. Das Gesamtsystem ist schwerfällig geworden. Änderungen führen zu unerwünschten Nebeneffekten. Die Uneinheitlichkeit erzeugt vermeidbare Armutsrisiken: Situationen, in denen die Betroffenen oft jahrelang auf gerichtliche Entscheide warten, weil unklar ist, welche Versicherung zuständig ist. Typische Streitfragen entstehen zum Beispiel in der Abgrenzung von Krankheit und Unfall. Die Betroffenen geraten dabei oftmals in Notlagen und müssen Sozialhilfe in Anspruch nehmen – eine gleichermassen unnötige wie unwürdige Situation.

Die AEV fasst alle sozialen Sicherungssysteme, welche die Einkommens- und Existenzsicherung während der biografischen Erwerbsphase abdecken, zusammen. Das betrifft die Arbeitslosenversicherung ALV, die Invalidenversicherung IV, den erwerbssichernden und präventionsorientierten Teil der Unfallversicherung UV, die Erwerbsersatzordnung EO (Militärdienst und Mutterschaft) und die Sozialhilfe. Das AEV-Modell integriert den Krankheitsfall und überführt damit die Krankentaggeld-Versicherung in ein Obligatorium. Damit wird eine empfindliche Lücke geschlossen. Neu eingeführt werden Familienergänzungsleistungen. Damit kann eine bedeutende Armutsfalle gemildert werden, nämlich für die eigenen Kinder zu sorgen und aufzukommen. Die Zusammenführung der Versicherungssysteme vermeidet Doppelspurigkeiten und reduziert administrative Aufwände. Die so frei werdenden Mittel sollen für Leistungsverbesserungen genutzt werden.

Die zentralen Leistungen des AEV-Modells umfassen Tagelder bei vorübergehender und Renten bei bleibender Erwerbslosigkeit, Ergänzungsleistungen bei ungenügenden Renten und für Familien, individuell abgestimmte Integrationsleistungen

sowie weiterhin die Sozialhilfe. Die AEV leistet im Bedarfsfall Beratung und Unterstützung mit dem Ziel, Betroffenen die Wiederintegration ins Erwerbsleben zu ermöglichen.

Wer seit fünf oder mehr Jahren in der Schweiz wohnt, soll neu Anspruch auf zeitlich unbegrenzte Taggelder haben. So wird verhindert, dass Menschen ohne eigenes Verschulden an den Rand der Gesellschaft geraten. Entsprechende Ängste können abgebaut werden. Die Sozialhilfe wird wieder auf ihre ursprüngliche Kernaufgabe zurückgeführt, nämlich Menschen in aussergewöhnlichen Notlagen materiell und beratend zu unterstützen.

Jede AEV-versicherte Person ist gehalten, alles Zumutbare zu unternehmen, um arbeiten zu können, sofern sie dazu in der Lage ist. Umgekehrt soll verhindert werden, dass erwerbslose Menschen prekäre, schlecht bezahlte, unwürdige oder dequalifizierende Arbeit annehmen müssen. Der von der UNO-Organisation International Labor Organisation (ILO) formulierte Anspruch, wonach Menschen Anrecht auf faire Arbeit (Decent Work) haben, muss eingelöst werden. Decent Work im Sinn der ILO gewährleistet soziale Sicherheit und Arbeitnehmerrechte, ist produktiv, nicht gesundheitsschädigend und wird angemessen entlohnt.

Das Armutsrisiko Kinder kann dank der Einführung von Ergänzungsleistungen (EL) für Familien deutlich gemildert werden. Der Kanton Tessin hat 1997 eine Familien-EL eingerichtet, und die bisherigen Erfahrungen bestätigen deren Wirksamkeit. Die AEV will damit nicht zuletzt die Anerkennung der Kinderbetreuung als gesellschaftlich wertvoller Arbeit stärken.

Mit der AEV kommen Sach- und Unterstützungsleistungen aus einer Hand und können deshalb gezielter und effizienter erbracht werden. Die Unterstützung und Betreuung wird wirksamer, weil die repressiven Komponenten vermindert werden. Die organisatorische Ausgestaltung der AEV ist so vorzunehmen, dass die Versicherten zwischen mehreren voneinander unabhängigen Versicherungsorganisationen frei wählen können. Ein Wechsel der Versicherung muss möglich sein. Ähnlich wie heute in der Arbeitslosenversicherung, sollen neben staatlichen



auch private Non-Profit-Trägerschaften als Versicherungsorganisationen zugelassen sein. Die Versicherungen müssen sich an definierte Qualitätsstandards halten (z.B. maximale Bearbeitungsfristen, Zeitbudgets für die persönliche Betreuung der Versicherten etc.). So werden die Voraussetzungen geschaffen, um eine qualitativ gute Betreuung zu stützen und Missbräuche, Bürokratismus und Verwaltungsmentalitäten zu minimieren.

Mit der AEV wird ein Akteur geschaffen, der aus seiner Rolle heraus bestens geeignet ist, wirksame Prävention zu betreiben und alles zu unternehmen, um die Arbeitsfähigkeit der Betroffenen zu erhalten oder wiederherzustellen. Vorbild ist dabei die SUVA. Die AEV ist für die ganze Phase der Erwerbstätigkeit zuständig und hat deshalb auch als Institution ein Interesse, die Versicherten langfristig optimal zu betreuen und ihnen einen nachhaltigen Wiedereinstieg in die Erwerbsarbeit zu ermöglichen.

Das AEV-Modell gründet auf der Voraussetzung, dass die gegenseitigen Ansprüche von Gemeinschaft und Individuum ausgewogen sind. Auf der einen Seite hat jedes Mitglied der Gesellschaft die Pflicht, im Rahmen seiner Möglichkeiten zum Erhalt und zur Zukunft der Gesellschaft beizutragen und dabei gleichzeitig für die Sicherung seiner eigenen Lebensgrundlagen zu sorgen. Auf der anderen Seite sind gesellschaftliche Verhältnisse so zu gestalten, dass jeder Mensch seinen Beitrag – seine Arbeit – unter zumutbaren Bedingungen erbringen kann. Verantwortung und Einfluss müssen dabei in Übereinstimmung gebracht werden. Den Menschen darf keine ›Eigenverantwortung‹ für Verhältnisse überbürdet werden, die sich ausserhalb ihrer Einflussmöglichkeiten befinden (z.B. Massenarbeitslosigkeit). Die kollektive Verantwortung für eine erfolgreiche, demokratische Gestaltung der gesellschaftlichen Verhältnisse hingegen soll gestärkt werden. Das heisst unter anderem, dass ein Sozialversicherungssystem Fortschritte bei den Inhalten und Bedingungen fördert, unter denen Arbeit geleistet wird – also genau das Gegenteil dessen, was die Dynamik des aktuellen Systems bewirkt.

Es versteht sich, dass die AEV nicht alle sozialpolitischen

Probleme lösen kann. Es gilt eine ganze Reihe von weiteren Aufgaben anzupacken. Namentlich sind wir der Meinung, dass die berufliche Grund- und Weiterbildung gestärkt und das Stipendienwesen markant ausgebaut werden müssen. Erziehungspflichtige Eltern sind mit einem breiteren Angebot an finanziell tragbaren Betreuungsplätzen in Kindertagesstätten und einem angemessenen Elternurlaub zu unterstützen. Es muss dafür gesorgt werden, dass genügend gute Arbeit für alle verfügbar ist – zum Beispiel mit gezielten Arbeitszeitverkürzungen und mit der Schaffung der benötigten Arbeitsplätze in der familienergänzenden Kinderbetreuung und im Gesundheitswesen. Auch der Einsatz für faire Mindestlöhne muss fortgeführt werden.

## Réseau de réflexion lance un débat de réforme

*Réseau de réflexion est un point de rencontre où des personnes aux conceptions les plus diverses réfléchissent en commun sur des questions actuelles ayant trait à la politique économique, sociale et du travail. Ce qui les unit, c'est une orientation vers des valeurs fondamentales que sont la liberté, l'égalité et la solidarité. L'intérêt d'une mise en réseau de la science et de la politique, de même qu'envers l'élaboration de propositions d'orientation représente également un élément commun de ces personnes. Et finalement, Réseau de réflexion constitue une plate-forme pour des propositions de réforme. En effet, le modèle d'une assurance générale du revenu (AGR) a été élaboré par un groupe de spécialistes issus de Réseau de réflexion (groupe central, comité) et a ensuite été discuté de manière détaillée dans les organes. Au nom de Réseau de réflexion, le comité ainsi que le groupe central prennent position sur le texte ci-après.*

Réseau de réflexion lance un nouveau modèle de sécurité sociale durant la vie active. L'assurance générale du revenu a pour objectif d'offrir un filet de sécurité ou de rattrapage qui soit solidaire et équitable pour une multitude de situations dans lesquelles les êtres humains ne peuvent pas exercer d'activité lucrative. L'existence matérielle ainsi que la participation à la vie sociale doit en principe être garantie par des critères uniformes, indépendamment du fait que l'activité lucrative faisant défaut est imputable à une maladie, à un accident ou au chômage.

Le modèle précité élimine diverses anomalies du système actuel et comble des lacunes importantes. Le manque d'uniformité et de transparence des systèmes d'assurance sociale offre le champ libre à une politique où les personnes concernées sont contraintes de passer d'un système d'assurance meilleur vers un

plus mauvais. En effet, dans la foulée du démantèlement des prestations de l'assurance-chômage et invalidité, des milliers de personnes ont littéralement atterri ces dernières années à l'aide sociale, une situation où elles sont de plus en plus mises sous pression et les obligeant à accepter du travail à de mauvaises conditions et à un revenu très bas. Cette dynamique, à son tour, met les salarié-e-s réguliers sous pression, élargissant ainsi le groupe des working poor et par conséquent celui des bénéficiaires d'aide sociale – un cercle vicieux contreproductif au niveau socio-politique, et qu'il y a lieu de rompre.

Le système de sécurité sociale en Suisse a dégénéré ces dernières années en une jungle dans laquelle même les spécialistes avouent ne plus avoir la vue d'ensemble. Alors que tout le système est devenu lourd, les changements entraînent des effets secondaires indésirables. Le manque d'unité crée des risques de paupérisation, qui seraient évitables; ce sont des situations dans lesquelles les personnes concernées attendent souvent durant des années l'issue de décisions juridiques du fait qu'il n'est pas clair quelle assurance est responsable du cas en question. Des questions litigieuses typiques surgissent par exemple à propos de la délimitation entre maladie et accident: souvent, les personnes impliquées sont entraînées dans des situations d'urgence et doivent par conséquent recourir à l'aide sociale – une situation à la fois inutile et indigne.

Or, l'assurance générale du revenu regroupe pour ainsi dire tous les systèmes d'assurance sociale qui garantissent le revenu et le minimum vital durant la vie active. Ceci concerne tant l'assurance-chômage (AC) que l'assurance-invalidité (AI), la partie préventive et garantissant le revenu de l'assurance-accidents (AA), les allocations pour perte de gain APG (service militaire et maternité) ainsi que l'aide sociale. Le modèle de cette couverture générale intègre le cas de la maladie et fait passer l'assurance d'indemnité journalière en cas de maladie dans le régime obligatoire. Ce faisant, une importante lacune est comblée. Les prestations complémentaires pour familles seront dorénavant introduites, un important piège de pauvreté, à savoir la prise en charge de ses propres enfants, pouvant ainsi être

évitée en partie. En outre, par le regroupement des systèmes d'assurance, il est aussi possible d'éviter des doublons et de réduire la paperasserie administrative. Les moyens dégagés devront être utilisés à l'amélioration des prestations.

Les prestations centrales du modèle de l'assurance générale du revenu englobent les indemnités journalières en cas de chômage passager de même que les rentes si le chômage est durable, les prestations complémentaires pour les familles et en cas de rente insuffisante, les prestations d'intégration individuellement adaptées et, comme par le passé, l'aide sociale. En outre, l'AGR offre, en cas de besoin, des conseils et le soutien nécessaire avec le but de permettre la réintégration des personnes concernées dans la vie active.

Quiconque habite depuis 5 ans ou plus en Suisse devrait dorénavant avoir droit à des indemnités journalières de durée illimitée. Ce faisant, l'on évite que des êtres humains ne soient marginalisés dans la société – sans faute qui leur soit imputable – et les peurs qui en découlent peuvent être éliminées. L'aide sociale est ramenée par conséquent à sa tâche essentielle, à savoir soutenir matériellement et au moyen de conseils des femmes et des hommes qui se trouvent dans des situations d'urgence extraordinaires.

Chaque personne couverte par cette assurance générale est tenue d'entreprendre tout ce que l'on peut raisonnablement exiger d'elle en vue d'un travail, et pour autant qu'elle en soit capable. A contrario, il faut éviter que des chômeuses et chômeurs soient contraints d'accepter un travail précaire, mal payé, indigne, voire disqualifiant. Le droit formulé par l'Organisation Internationale du Travail (OIT) de l'ONU selon lequel les êtres humains peuvent faire valoir un travail décent (›decent work‹) doit être appliqué. Le ›decent work‹ au sens de l'OIT garantit la sécurité sociale et les droits des travailleurs et travailleuses; en plus, il ne nuit pas à la santé et est rémunéré de façon appropriée.

Le risque de paupérisation dû aux enfants peut, grâce à l'introduction de prestations complémentaires pour les familles, être atténué. Le canton du Tessin a instauré de telles prestations

en 1997 et les expériences faites jusqu'à présent confirment leur efficacité. L'assurance générale du revenu veut aussi renforcer la reconnaissance de l'accueil des enfants en tant que travail précieux au sein de la société.

Grâce à l'AGR, les prestations matérielles et de soutien proviennent d'une seule source et peuvent par conséquent être fournies de manière plus ciblée et efficace. Le soutien et la prise en charge deviennent plus efficaces parce que les composantes répressives sont amoindries. Son organisation structurelle doit être telle que les assuré-e-s ont la possibilité de choisir entre plusieurs institutions indépendantes les unes des autres, et également de changer d'assurance. A l'instar de l'actuelle assurance-chômage, des organisations privées à but non lucratif doivent être admises – en plus des organisations étatiques – en qualité d'institutions d'assurance. Les assurances doivent se tenir à des standards de qualité définis (p. ex. délais de traitement maximaux, budgets de temps pour la prise en charge personnelle des assuré-e-s, etc.). Ce faisant, les conditions sont réunies pour soutenir un encadrement performant au niveau de la qualité et pour diminuer ainsi les abus, la bureaucratie et éviter les mentalités propres au monde de l'administration.

Grâce à l'assurance générale du revenu, un acteur est créé dont le rôle est parfaitement adapté pour faire de la prévention efficace et pour maintenir ou réactiver la capacité de travail de la personne concernée. La SUVA est un bon exemple à cet égard. L'AGR couvre toute la durée de l'activité lucrative, raison pour laquelle elle est aussi intéressée, en tant qu'institution, d'encadrer les assuré-e-s à long terme et de manière optimale et, par conséquent, de leur permettre une réintégration durable dans l'activité professionnelle.

Le modèle de cette nouvelle couverture se base sur le fait que les droits réciproques entre la communauté et l'individu sont équilibrés; d'une part, chaque membre de la société a la devoir, dans le cadre de ses possibilités, de pourvoir au maintien et à l'avenir de la société et, dans le même temps, de veiller à garantir sa base naturelle de vie; d'autre part, les conditions sociétales doivent être créées de telle façon que chaque personne

puisse apporter sa contribution, c'est-à-dire exercer son travail dans des conditions que l'on peut judicieusement exiger d'elle. La responsabilité et l'influence doivent ainsi concorder. En effet, l'on ne peut pas imputer une ›responsabilité individuelle‹ à des être humains pour des situations qui se trouvent en dehors de leur pouvoir d'influence, en l'occurrence le chômage de masse. La responsabilité collective pour une structuration positive et démocratique de la situation sociale doit par contre être renforcée. Cela signifie, entre autres, qu'un système d'assurances sociales génère du progrès concernant le contenu et les conditions sous lesquelles un travail est fourni – c'est-à-dire à l'opposé de ce que produit la dynamique du système actuel.

L'on comprendra aisément que l'assurance générale du revenu n'élimine pas tous les problèmes socio-politiques. Il s'agit de s'atteler à toute une série d'autres tâches, qui ne peuvent pas être résolues par la couverture que nous proposons. En effet, nous sommes d'avis que la formation professionnelle de base et le perfectionnement doivent être renforcés et les bourses d'étude massivement élargies. En outre, il y a lieu de soutenir les parents en charge de l'éducation de leurs enfants par une offre plus large de places d'accueil qui soient financièrement supportables, et au moyen d'un congé parental approprié. Il faut veiller à ce que suffisamment de travail valable soit disponible pour toutes et tous (par exemple en réduisant de manière ciblée la durée de travail et en créant les emplois nécessaires dans l'accueil extrafamilial des enfants et dans le secteur de la santé). Et finalement, l'application de salaires minimaux et équitables doit être poursuivie.

## Krankentaggelder: AEV schliesst Armutsfalle

*Von Beat Ringger*

Im heutigen Versicherungssystem der Schweiz klafft eine gefährliche Lücke, die für Betroffene rasch und unverhofft zu einer Armutsfalle werden kann. Die Schweiz kennt nämlich keine obligatorische Abdeckung des Erwerbsausfalls bei Krankheit, sondern lediglich eine im Obligationenrecht geregelte bescheidene Lohnfortzahlungspflicht durch die Arbeitgeber.<sup>1</sup> Zwar ist die grosse Mehrheit der Arbeitnehmenden heute trotzdem geschützt, weil über Gesamtarbeitsverträge (GAV) oder auf freiwilliger Basis private Krankentaggeld-Versicherungen zum Tragen kommen. Viele private Arbeitgeber, aber auch die öffentliche Hand haben für ihre Belegschaften mit Privatversicherern Kollektivverträge abgeschlossen. In der Regel decken diese Verträge den Erwerbsausfall nach dem 30. Krankheitstag ab. Häufig werden die ArbeitnehmerInnen mit Lohnprozenten an den Versicherungskosten beteiligt. Ausfälle unter 30 Tagen übernimmt der Arbeitgeber auf eigene Rechnung. Doch bleiben wichtige Lücken. Wechselt der Arbeitgeber die Versicherung, kann diese beschliessen, bestehende Krankheitsrisiken vom neuen Vertrag auszunehmen. Wer arbeitslos wird, verliert den Schutz der Kollektivversicherung und muss eine in der Regel sehr teure private Einzelversicherung abschliessen. Wer dies vergisst oder unterlässt, verliert im Krankheitsfall nach 30 Tagen das Anrecht auf Arbeitslosentaggelder, weil sie oder er dann nicht mehr als vermittelbar gilt. Kleinbetriebe und selbstständig Erwerbende verfügen häufig über gar keine Taggeldversicherung. Einige Beispiele aus dem Beratungsalltag von Gewerkschaften<sup>2</sup> veranschaulichen, welche Konsequenzen das für Betroffene haben kann.

Frau K. war jahrelang als Pflegende in verschiedenen Krankenheimen tätig. Sie zog sich dabei ein chronisches Rückenleiden zu. An ihrer letzten Arbeitsstelle wurde darauf Rücksicht genommen, und sie musste keine körperlich belastenden Ar-



beiten – zum Beispiel Umlagerungen von PatientInnen – übernehmen. Als die Klinik die Pforten schloss, wurde die nunmehr 62-jährige Frau K. arbeitslos. Das horrend teure Angebot der angestammten Krankentaggeld-Versicherung schreckte sie ab, der Wechsel zu einer anderen Versicherung war verbaut, weil diese ihr Rückenleiden von den Leistungen hätte ausschliessen können. Das RAV drängt Frau K. nun dazu, eine neue Stelle anzutreten, weil sie sonst nicht als vermittelbar gelte – mit unabsehbaren Folgen für ihren Rücken.

Herr Z. arbeitete während rund zehn Jahren in der gleichen Pizzeria. Während all der Jahre wurden ihm Prämienanteile für die Krankentaggeld-Versicherung vom Lohn abgezogen. Vor einem halben Jahr stellte sich heraus, dass Herr Z. an einem schweren Augenleiden erkrankt ist, das im schlimmsten Fall zur Invalidität führen kann. Die Pizzeria wird von einem neuen Pächter übernommen, der mit einer neuen Versicherung einen neuen Krankentaggeld-Vertrag vereinbart. Die Versicherung schliesst das Augenleiden von Herrn Z. aus ihren Leistungen aus. Trotz jahrelanger Prämienzahlung erhält Herr Z. bei eintretender Arbeitsunfähigkeit folglich nur Leistungen nach OR. Herr Z. hat vielleicht Anrecht auf eine IV-Rente; entsprechende Abklärungen können jedoch mehrere Jahre dauern. In der Zwischenzeit wird er, sobald er sein Privatvermögen verbraucht hat, auf Sozialhilfe angewiesen sein.

Herr B. arbeitete rund 30 Jahre in verschiedenen Baubetrieben und war stets für Krankentaggeld versichert. Vor wenigen Jahren musste er infolge Konkurses des Arbeitgebers die Stelle wechseln. Er wurde ernsthaft krank, und kurz nach seiner Erkrankung gab auch der neue Betrieb auf. Die Krankentaggeld-Versicherung bietet Herrn B. nun eine Einzelversicherung an, bei der er für ein Taggeld von CHF 134.– eine Monatsprämie von sage und schreibe CHF 855.55 bezahlen muss. Herr B. hat keine Wahl: eine andere Versicherung würde ihn nicht aufnehmen. Er muss die teuren Prämien bezahlen.

Bei diesen Beispielen handelt es sich nicht um exotische Einzelfälle. Eine fehlende Krankentaggeld-Versicherung ist vielmehr ein häufiger Grund, warum Menschen in die Abhängig-

keit der Sozialhilfe geraten. Gemäss dem Sozialbericht des Kantons Zürich von 2005 sind knapp 25 Prozent aller SozialhilfebezügerInnen zumindest teilweise aufgrund von Krankheit oder Behinderung auf Unterstützung angewiesen. Besonders gefährdet sind Menschen in temporären Arbeitsverhältnissen. Das ist deshalb von besonderer Bedeutung, weil der Anteil der Temporäranstellungen in den letzten Jahren markant gestiegen ist. Temporär Beschäftigte verlieren die Abdeckung durch Krankentaggelder jedesmal nach Beendigung des Arbeitsverhältnisses.

In allen diesen Fällen schafft die AEV umfassende Abhilfe. Bei einer weiteren wichtigen Lücke bringt sie deutliche Verbesserungen. Diese Lücke entsteht, wenn Personen – überwiegend Frauen – familienbedingt mit der Erwerbsarbeit aussetzen beziehungsweise das Pensum auf Teilzeit reduzieren. Sie haben im heutigen Regime keine Möglichkeit (nicht einmal eine teure private), sich auf dem Niveau ihres Normallohns abzusichern. Hier bringt die Integration in die AEV wesentliche Verbesserungen, weil der Anspruch auf Taggelder nicht von der Ursache der Erwerbsunfähigkeit abhängig ist. Deshalb bleibt der Taggeldanspruch nach einer kinderbedingten (Teil-)Aufgabe der Erwerbstätigkeit während einer Rahmenfrist von vier Jahren erhalten; diese Frist verlängert sich bei jedem weiteren Kind um zwei Jahre. Diese Bestimmungen entsprechen der heute gültigen Regelung in der Arbeitslosenversicherung.

### **Parlamentsmehrheit schuf Armutsfälle**

Das Beispiel von Herrn B. verweist auf die eklatanten Gesetzesmängel, die zu der gegenwärtigen unhaltbaren Situation geführt haben. Mitte der 1990er-Jahre wurde die Gesetzgebung zur Krankenversicherung einer Totalrevision unterzogen, und 1996 trat das neue Krankenversicherungsgesetz (KVG) in Kraft. Das KVG hat zwar im Bereich der Heilungskosten deutliche Fortschritte gebracht und das erforderliche Obligatorium eingeführt. Es enthält auch eine Bestimmung, wonach die Krankenkassen eine Taggeldversicherung anbieten müssen, die

allen Personen offen stehen muss – unabhängig vom Alter, Gesundheitszustand und der Erwerbssituation. Nur hat das Parlament ›vergessen‹, eine minimale Taggeldleistung festzulegen – deswegen bieten die Kassen lächerlich tiefe Taggeldleistungen von 6, 10 oder 30 Franken an (SGB, 1998).

Krankentaggeld-Versicherer wiederum sind gesetzlich verpflichtet, bei Beendigung eines Arbeitsverhältnisses den Arbeitnehmenden auf Wunsch eine private Taggeldversicherung anzubieten, wobei keine Leistungsausschlüsse zulässig sind. Doch auch hier hat der Gesetzgeber etwas Entscheidendes ›vergessen‹, nämlich eine maximale Prämienhöhe festzulegen. Die meisten Versicherer verlangen deshalb astronomisch hohe Prämien von Hunderten von Franken pro Monat (SGB, 1998). Wer gesund ist, wird sich eine solche Versicherung sicher nicht leisten, und wer krank ist, sieht sich gezwungen, die geforderten horrenden Prämien zu bezahlen – wie Herr B. im obigen Beispiel.

### **Private Taggeldversicherer: Gewinnoptimierung und Prämienklau**

Doch damit nicht genug der Unbill. Private Taggeldversicherer optimieren selbstredend ihre Gewinne. Die genauere Analyse ihrer Betriebszahlen zeigt auf, dass jährlich mehrere Hundert Millionen Franken unnötigerweise versickern. 1995, also im Jahr vor der Einführung des neuen KVG, betrug der Anteil der Versicherungsleistungen der Taggeldversicherer am Total des Versicherungsleistungs- und Betriebsaufwandes 90.8 Prozent.<sup>3</sup> Für einen einbezahlten Franken an Prämiegeldern erhielt die Versichertengemeinschaft also 90.8 Rappen an Leistungen zurück. Ich bezeichne den Anteil der Leistungen an der Gesamtsumme der Prämien als Wirkungsgrad. Dieser Wirkungsgrad sank im Schnitt der Jahre 1997 bis 2006 auf 81 Prozent. Im jüngsten statistisch erfassten Jahr 2006 betrug er beispielsweise lediglich knapp 70 Prozent: Den Bruttoprämien von CHF 2'727'152'000.– standen in diesem Jahr Zahlungen von nur gerade CHF 1'896'081'000.– gegenüber<sup>4</sup>. Erhellend ist der

Vergleich mit der Situation im Bereich der Unfallversicherer. Die öffentlich-rechtliche Suva erzielt einen Wirkungsgrad von 94.9 Prozent, während die privaten Unfallversicherer lediglich 79.2 Prozent erreichen. Sie kommen damit auf einen noch schlechteren Wert als die privaten Krankentaggeld-Versicherungen.<sup>5</sup> Jährlich versickern so Hunderte von Millionen Franken in den Taschen der Privatassekuranz – ohne jeden Gegenwert für die Versicherten. Der Wirkungsgrad ist bei den privaten Taggeldversicherern um mindestens zehn Prozent zu tief. In einer AEV kommen diese Gelder den Versicherten zugute respektive führen zu tieferen Beiträgen.

### Finanzierung durch Lohnprozente

Eine Integration der Taggeldversicherung in die AEV würde den Wirkungsgrad gegenüber den heute gängigen Lösungen mit Sicherheit beträchtlich verbessern. Ein Wert im Bereich der heutigen SUVA ist plausibel. Wir gehen deshalb für diese Taggeldleistungen von einem erreichbaren Wirkungsgrad von mindestens 90 Prozent aus. Damit kann erreicht werden, dass jährlich rund 300 Millionen Franken für echte Leistungen zur Verfügung stehen, die heute in privaten Schatullen landen.

Die Systematik unseres Modells legt nahe, dass der Krankentaggeldblock der AEV durch Lohnprozente zu finanzieren ist. Die Schweizer Gewerkschaften lancierten in den späten 1990er-Jahren eine Volksinitiative für eine obligatorische Krankenversicherung. Sie gingen damals davon aus, dass zur Abdeckung der entstehenden Kosten auf Arbeitgeber- und auf Arbeitnehmerseite je maximal 0.8 Lohnprozente erforderlich seien. Wir stützen uns auf die diesbezüglichen Vorarbeiten und gehen von derselben Annahme aus.<sup>6</sup>

Durch die Integration der Krankentaggelder in die AEV kommt es nun zusätzlich zu einer Entlastung der Sozialhilfe und damit der Steuerbelastungen vorab in den Gemeinden. Ein Indiz für das Ausmass dieser Einsparungen liefern die Gründe für die Beendigung des Sozialhilfebezugs. Im Zeitraum von 2004 bis 2006 konnten 14.1 Prozent der BezügerInnen die So-

zialhilfe zugunsten einer IV-Rente verlassen; weitere 1.5 Prozent erhielten Anspruch auf IV-Taggelder (Fluder/Graf/Ruder/Salzgeber, 2009). Die vorangehende Sozialhilfeabhängigkeit dieser Personengruppe war demnach überwiegend durch Krankheit bedingt. In der AEV würden diese Menschen Taggelder beziehen können (finanziert durch Lohnprozente), die Sozialhilfe würde entlastet. Teilweise sind diese Leute von der Sozialhilfe abhängig, weil sie auf einen Entscheid der IV-Behörden warten müssen. Wir gehen deshalb davon aus, dass sie insgesamt weniger lang von der Sozialhilfe abhängig bleiben als der Durchschnitt aller SozialhilfebezügerInnen. Wir setzen für unsere Schätzung dafür einen Wert von 70 Prozent (0.7) ein. Die Gesamtkosten der Sozialhilfe betragen im Jahr 2006 CHF 3'302.1 Millionen (ohne Asylwesen). Die Einsparungen in der Sozialhilfe betragen also 15.6 Prozent (Abgänge in IV-Rente und IV-Taggeld) von CHF 3'302.1 Millionen mal 0.7 (kürzere durchschnittliche Bezugsdauer). Dies ergibt einen Betrag von CHF 360.1 Millionen Franken.

### **AEV-Krankheits- und Unfall-Taggelder: Zusatzleistungen der Arbeitgeber**

Die AEV-Taggelder decken 80 Prozent des versicherten Lohnes ab (70% bei Leuten ohne Unterhaltspflicht gegenüber Kindern). Wie heute üblich, sollen diese Taggelder im Krankheitsfall vom 31. Krankheitstag an ausgerichtet werden. Die Arbeitgeber übernehmen den Lohnausfall in den ersten 30 Tagen zu 100 Prozent.<sup>7</sup> Eine solche Regelung entspricht der heute am weitesten verbreiteten Praxis.

Bei Betriebsunfällen und bei Berufskrankheiten kommt eine Besonderheit ins Spiel. Arbeitgeber haben gegenüber ihren Angestellten eine Sorgfaltspflicht, die im Obligationenrecht rechtlich verankert ist. Sie müssen für Arbeitsbedingungen sorgen, mit denen Sicherheit und Gesundheit am Arbeitsplatz gewährleistet sind. Kommt es zu Betriebsunfällen oder erkranken die Beschäftigten an einer Berufskrankheit, dann können die Arbeitgeber für die Folgen haftbar gemacht werden. Das ist der

Grund, warum in den heutigen Regelungen bei Unfall und Berufskrankheit bessere Leistungen vorgesehen sind als bei Invalidität oder Arbeitslosigkeit. Eine umfassende Abdeckung der Folgen ist auch im Interesse der Arbeitgeber, weil damit Haftrechtsfragen umgangen und aufwändige Verfahren vermieden werden können. Im Rahmen der neu zu schaffenden AEV müssen die Arbeitgeber deshalb in analoger Weise verpflichtet werden, bei Betriebsunfällen und Berufskrankheiten die AEV-Leistungen (Taggelder und Renten) aufzustocken. Es muss mindestens das Leistungsniveau erreicht werden, das im heutigen Unfallversicherungsgesetz festgelegt ist. Den Arbeitgebern kann für die Abdeckung dieser Zusatzleistungen allenfalls eine Zusatzversicherung angeboten werden.

### **Fazit: AEV schliesst empfindliche Lücke**

Durch den Einbezug des Krankentaggeldes in die AEV wird eine empfindliche Lücke im System der Sozialversicherungen geschlossen. Jährlich können Tausende von Personen wirksam vor einer heimtückischen Armutsfalle geschützt werden. Weitere Quellen von Ungerechtigkeiten werden beseitigt, zum Beispiel die astronomischen Prämien, die heute von Menschen gefordert werden, die aus einer Kollektivversicherung ausscheiden (z.B. wegen einer Betriebsschliessung). Der Einschluss der Krankentaggelder in die AEV wird durch Lohnprozente in der Höhe von je 0.8 Prozent für Arbeitgeber und Arbeitnehmer finanziert. Hunderte von Millionen Franken, die heute in den Schatullen der Privatversicherer landen und einem eigentlichen Prämienklau entsprechen, werden für echte Leistungen an die Versicherten erschlossen. Und schliesslich entlastet der Einbezug des Krankentaggeldes in die AEV die Sozialhilfe um geschätzte 360 Millionen Franken pro Jahr.

### Anmerkungen

- 1 Artikel 324a des Obligationenrechts (OR) schreibt im ersten Anstellungsjahr eine Lohnfortzahlung von drei Wochen vor, sofern das Arbeitsverhältnis länger als drei Monate dauert. Bei längerer Anstellungsdauer bestimmt das OR vage, die Lohnfortzahlung müsse für eine angemessene längere Zeit entrichtet werden. Die Gerichtspraxis hat zu drei Skalen geführt: einer Zürcher, Berner oder Basler Skala, die alle voneinander abweichen. So verlangt die Berner Skala im zweiten Dienstjahr eine Lohnfortzahlungsdauer von einem Monat, im dritten und vierten Dienstjahr eine von zwei Monaten und im fünften bis und mit neuntem Dienstjahr eine von drei Monaten. Die Zürcher Skala hingegen legt im zweiten Dienstjahr einen Lohnfortzahlungsanspruch von acht Wochen und im dritten Dienstjahr von neun Wochen fest. Danach verlängert sich die Lohnfortzahlungsdauer pro weiteres Dienstjahr um eine zusätzliche Woche. Ein kranker Mitarbeiter im vierten Dienstjahr hat folglich nach der Zürcher Skala einen Lohnfortzahlungsanspruch von zehn Wochen, wohingegen der entsprechende Anspruch nach der Berner Skala nur zwei Monate beträgt. Über diese Zeiträume hinaus ist jedoch nicht der geringste Schutz vorgesehen. Wer schwer erkrankt, kann deshalb rasch in wirtschaftliche Not geraten – es sei denn, er verfüge über eine (nicht obligatorische) Krankentaggeld-Versicherung.
- 2 Die Beispiele sind der SGB-Broschüre »Eine beschämende Lücke schliessen« entnommen und entstammen dem eigenen Beratungsalltag.
- 3 BSV, Statistik über die Krankenversicherung 1994/1995.
- 4 Die privaten Versicherungsunternehmen in der Schweiz 2006, Bundesamt für Privatversicherungen, Tabelle AS03N, S. 82.
- 5 Dasselbe Bild ergibt sich laut Colette Nova auch bei den privaten gewinnorientierten Versicherern im Bereich der Pensionskassen (BVG). Nova schreibt: »Bei den Altersrenten erzielen die Lebensversicherer ein Resultat von 20% der Einnahmen, weil sie viel zu tiefe Umwandlungssätze praktizieren, sprich zu tiefe Renten geben.« (SGB-newsletter 16/2008). Auch hier resultiert also ein ähnlich tiefer Wirkungsgrad von 80 Prozent.
- 6 Die in der Gewerkschaftsinitiative vorgesehenen Leistungen waren leicht besser als die Abdeckung durch AEV-Taggelder. Vorgesehen waren Taggelder in der Höhe von 80 Prozent des versicherten Verdienstes für alle, während die AEV-Taggelder sich an der heutigen Arbeitslosenversicherung orientieren: 80 Prozent erhält, wer Kinderbetreuungspflichten erfüllt, alle übrigen erhalten 70 Prozent. Sowohl bei der Initiative als auch bei der AEV beginnen die Taggeldzahlungen am 31. Krankheitstag. Die Initiative wurde übrigens nicht eingereicht; die Gewerkschaften hatten sich mit fünf parallel lancierten Volksinitiativen überfordert und liessen die Taggeldinitiative deshalb fallen.
- 7 Im Vergleich zu den Regelungen des OR entspricht dies einer zusätzlichen Woche im ersten Anstellungsjahr. Es versteht sich von selbst, dass die OR-Bestimmungen insgesamt eingehalten werden müssen. Das bedeutet, dass die Arbeitgeber die AEV-Leistungen im Rahmen der entsprechenden Skalen auf 100 Lohnprozente aufstocken müssen. Beispiel: Ein kranker Mit-

arbeiter im vierten Dienstjahr hat nach der Zürcher Skala einen Lohnfortzahlungsanspruch von zehn Wochen; der Arbeitgeber muss für diese Zeit die AEV-Taggelder auf 100 Prozent des Lohnanspruchs ergänzen. (Siehe auch erste Fussnote in diesem Kapitel sowie Brunner et. al, S.92).

### Literatur

- Brunner, Christiane, Jan-Michel Bühler, Jean-Bernard Waeber, Christian Bruchez: Kommentar zum Arbeitsvertragsrecht. Basel 2005.
- Bundesamt für Privatversicherungen BPV: Die privaten Versicherungsunternehmen in der Schweiz. Bern 2006.
- Bundesamt für Sozialversicherungen BSV: Statistik über die Krankenversicherung 1994/1995. Zitiert nach: Büro BASS. Kosten einer obligatorischen Krankenversicherung (Kurzgutachten). Bern 1996.
- Bundesamt für Statistik (BFS) und Kantonales Sozialamt Zürich: Sozialbericht des Kantons Zürich. Neuchâtel 2006
- Bundesamt für Statistik: Sozialhilfestatistik 2006. Neuchâtel 2008.
- Robert Fluder, Thomas Graf, Rosmarie Ruder, Renate Salzgeber: Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Bern 2009.
- Nova, Colette: Lebensversicherer als Halsabschneider. In SGB-Newsletter 16/2008.
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB: Eine beschämende Lücke schliessen – Die Taggeldinitiative der Gewerkschaften ›für ein sicheres Einkommen bei Krankheit‹. Bern 1998.
- SUVA Medienmitteilung: Die Wahrheit über die Verwaltungskosten der Suva. Luzern 15.2.2007.
- Widmer, Dieter: Die Sozialversicherung in der Schweiz. Zürich–Basel–Genf 2008



## Familien-Ergänzungsleistungen: effizient gegen Familienarmut

*Ruth Gurny*

Haushalte mit Kindern sind besonders stark von Armut betroffen, allen voran Eineltern-Haushalte mit Kindern und Paarhaushalte mit mehr als zwei Kindern. Der Grund ist klar: Kinder kosten Geld. Gemäss einem Bericht des Bundesamts für Statistik (2008b) muss bei einem Einzelkind mit gut 800 Franken pro Monat gerechnet werden. Wenn mehr Kinder zum Haushalt gehören, sinken die Kosten pro Kind etwas, belaufen sich aber, beispielsweise bei drei Kindern, doch noch auf durchschnittlich 550 Franken. Zu diesen direkten Kinderkosten kommen noch die indirekten Opportunitätskosten, das heisst die Zeit, die in die Betreuung und Erziehung investiert wird und nicht für die Erwerbsarbeit eingesetzt werden kann. Der besagte Bericht des Bundesamts für Statistik rechnet vor, dass ein einzelnes Kind im Haushalt beim monatlichen Erwerbseinkommen (meistens der Mütter) zu einer Einbusse von rund 1000 Franken führt. Es liegt auf der Hand, dass solche Einbussen in Familien mit tiefen Einkommen zu finanziellen Problemen führen: Die erzielten Löhne reichen nicht aus. Meist ist es in Paarhaushalten auch nicht möglich, dass beide Erwachsenen voll arbeiten: Das Dual-Earner-Modell, wie es in den skandinavischen Ländern anstelle des Male-Breadwinner-Modells mittlerweile selbstverständlich ist (siehe beispielsweise Hofäcker & Lück, 2004), scheitert in der Schweiz unter anderem am Mangel an familienergänzenden Betreuungsstrukturen. Die Folge ist mehr als bekannt: Kinderreiche Haushalte und allein Erziehende sind überdurchschnittlich häufig mit Armut konfrontiert. 2006 lebten ein Viertel der Eineltern-Familien (27%) und der Paare mit drei und mehr Kindern (24%) unter der Armutsgrenze (Bundesamt für Statistik, 2008a).

Viele Organisationen und Akteure weisen seit längerem auf das Problem hin und fordern, dass der Kreis derjenigen, die An-

spruch auf Ergänzungsleistungen erheben können, auf arbeitsbetroffene Haushalte mit Kindern ausgedehnt werde (siehe z.B. Eidgenössisches Departement des Innern, 2004). Im Kanton Zürich kam im Jahr 2006 eine entsprechende Volksinitiative mit dem Titel ›Chancen für Kinder‹ zur Abstimmung, schaffte es allerdings nicht, die notwendige Mehrheit zu finden. Im Kanton Solothurn liegt aktuell ein entsprechender Antrag der Regierung an das Kantonsparlament vor (Departement des Innern, 2008). Auf eidgenössischer Ebene sind immer noch zwei parlamentarische Initiativen von Lukretia Meier-Schatz (CVP/SG) und Jacqueline Fehr (SP/ZH) hängig, die 2001 überwiesen wurden. Die beiden Initiativen verlangen, dass das sogenannte Tessiner Modell (siehe unten) auf Bundesebene übernommen werde. Nachdem die Sozialkommission des Nationalrates dem Geschäft im November 2008 noch grünes Licht erteilt hatte, sistierte sie es an ihrer Sitzung vom 13. Februar 2009. Als Grund für die Kehrtwende wurde angeführt, es sei nicht sicher, ob solche Leistungen auch ins Ausland exportiert werden müssten. Zudem soll es den Kantonen überlassen bleiben, ob sie Ergänzungsleistungen für bedürftige Haushalte mit Kindern einführen wollen.

### Das Tessiner Modell

Der Kanton Tessin hat am 1. Juli 1997 ein System von Familienzulagen eingeführt (Legge sugli Assegni di Famiglia). Es umfasst zum einen die Kinder- und Ausbildungszulagen, die an Arbeitnehmende, abhängig von ihrem Beschäftigungsgrad, ausbezahlt werden. Diese Zulagen entsprechen im Grossen und Ganzen den Kinder- und Ausbildungszulagen in vielen anderen Kantonen der Schweiz. Neu und hier von Interesse sind die beiden anderen, bedarfsorientierten Zulagen (*assegni familiari di complemente*):

#### – *Assegno integrativo (Kinder-EL)*

Diese Leistung wird an einkommensschwache Familien für Kinder von 0 bis 14 Jahre bezahlt. Sie hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf dieser Kinder und Jugendlichen zu si-

chern. Sie soll jedoch nicht die Unterhaltskosten der Eltern mittragen. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz betreffend Ergänzungsleistungen zur AHV/IV (ELG), höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den im ELG festgelegten hypothetischen Kinderkosten entspricht (2008: jährlich je CHF 9'480 für das erste und zweite Kind, je CHF 6'320 für das dritte und vierte Kind).

– *Assegno di prima infanzia (Eltern-EL)*

Diese Leistung erhalten Haushalte mit Kindern von 0 bis zum 3. Geburtstag und einem Einkommen, das trotz Kinder-EL immer noch unter dem Existenzminimum liegt. Sie hat den Zweck, die Existenz der gesamten Familie mit Kindern unter drei Jahren zu sichern, und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall beziehungsweise die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Sie soll die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV abdecken.

Die Eltern-EL hat eine oberste Limite, die das Vierfache der minimalen Altersrente beträgt (Stand 1.1.2009: 4 x CHF 1140 = CHF 4560 pro Monat). Eltern-EL kann nur beantragen, wer auch eine Kinder-EL erhält. Bei Haushalten mit zwei oder mehr erwachsenen Personen und mindestens einem Kind unter drei Jahren wird immer ein hypothetisches Netto-Erwerbseinkommen angerechnet, unabhängig davon, ob ein solches auch tatsächlich erzielt wird. Eltern sollen sich also im Rahmen ihrer Möglichkeiten um Erwerbsarbeit bemühen.

Die Evaluation des Tessiner Modells, das auf Daten aus dem Jahr 2005 basiert (Dipartimento Sanità e Socialità, 2007), zeigt auf, dass die Familienzulagen insbesondere bei den Paarhaushalten mit Kindern ein recht effizientes Mittel sind, um die Familien vor dem Gang zur Sozialhilfe zu schützen. Im Jahr 2005 wurden im Kanton Tessin 4000 Familien (insgesamt 12'000 Personen) mit Familienzulagen unterstützt. Das entspricht bei 320'000 Einwohnerinnen und Einwohnern 3,8 Prozent der Bevölkerung des Kantons.

Gemäss einem Schreiben der ›Perspektive Familienpolitik‹ – einem Zusammenschluss von Eidgenössischer Koordinationskommission für Familienfragen, Pro Familie Schweiz, pro juventute, Schweizerischer Konferenz für Sozialhilfe SKOS und Städteinitiative Sozialpolitik – an die nationalrätliche Kommission für soziale Sicherheit und Gesundheit vom 8. Februar 2009 käme eine Familien-EL gesamtschweizerisch je nach Detailausgestaltung des Modells auf Bruttokosten in der Höhe von 620 bis 900 Millionen Franken zu stehen. Auf der Basis der Angaben aus dem Kanton Tessin kann davon ausgegangen werden, dass dank einer Familien-EL 60 Prozent der Sozialhilfekosten eingespart werden könnten. Die Nettokosten beliefen sich dann auf 40 Prozent von 620 bis 900 Millionen, das heisst auf 248 bis 360 Millionen Franken.

#### Literatur

- Bundesamt für Statistik (2008a): Eltern investieren viel Arbeit und Geld in ihre Kinder. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008b): Familien in der Schweiz. Statistischer Bericht 2008. Neuchâtel.
- Departement des Innern (2008): Botschaft und Entwurf des Regierungsrates an den Kantonsrat von Solothurn vom 1. Dezember 2008. RRB Nr. 2008/2127. Solothurn.
- Dipartimento Sanità e Socialità (2007): Valutazione della legge sugli assegni di famiglia. Bellinzona.
- Eidgenössisches Departement des Innern (2004): Familienbericht 2004. Strukturelle Anforderungen an eine bedürfnisgerechte Familienpolitik.
- Hofäcker, D. und Lück, D. (2004): Zustimmung zu traditionellem Alleinverdienermodell auf dem Rückzug. ISI, 32 (Juli), S. 12–15.
- Neue Zürcher Zeitung (2009, 14.02.2009): Familien-Ergänzungsleistungen vor dem Aus. Kehrtwende der Nationalratskommission.

## Nutzen, Kosten und Finanzierung einer AEV

*Von Beat Ringger*

Im nachfolgenden Kapitel untersuchen wir ökonomische Kosten- und Nutzeneffekte, die mit der Einführung der von uns vorgeschlagenen Allgemeinen Erwerbsversicherung AEV entstehen, ebenso die damit verbundenen Finanzierungsfragen. Um es gleich vorweg zu nehmen: Die Einführung der AEV lässt sich kostenneutral umsetzen. Unsere Berechnungen zeigen, dass die für die AEV nötigen Staatsbeiträge um rund 830 Millionen Franken pro Jahr steigen, die Lohnprozente hingegen leicht sinken. Darüber hinaus entstehen Mehreinnahmen von jährlich mindestens 900 Millionen Franken. Unser Reformvorschlag ist also auch aus finanzieller Sicht attraktiv.

Das verworrene Geflecht der Schweizer Sozialversicherungen macht es nicht einfach, alle Konsequenzen und Nebenwirkungen zu erfassen, die eine umfassende Reform auslösen würde. Wo es um Geldflüsse geht, können vielfach nur Grössenordnungen geschätzt werden. Wir danken dem Büro BASS und insbesondere Heidi Stutz, die im Auftrag des Denketzes massgebende Kennzahlen ermittelte und unsere Plausibilitätsüberlegungen kritisch unter die Lupe nahm. Unser Dank geht ebenso an Caroline Knupfer von der SKOS für die kritische Durchsicht. Die Verantwortung für die im Text gemachten Angaben liegt ausschliesslich beim Autor.

### Umverteilungswirkungen und Stützung der Nachfrage

Menschen, die nicht in der Lage sind, ihre Lebensführung mit einem Erwerbseinkommen zu decken, sollen ein Lebensniveau halten können, das die materielle Existenz sichert und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben erlaubt. Das ist sowohl aus sozialpolitischer als auch aus volkswirtschaftlicher Sicht wünschenswert: Eine Wirtschaft ist umso erfolgreicher, je besser sie die grundlegenden Bedürfnisse der Bevölkerung abzudecken

vermag. Das setzt voraus, dass die Nachfrage nach grundlegenden Dienstleistungen und Konsumgütern stabil ist. Diese Nachfrage wird durch staatliche Institutionen wie das Gesundheits- und Bildungswesen und über die Basis-Kaufkraft der Bevölkerung gesichert. Die AEV bringt zielgerichtete Leistungsverbesserungen exakt für jene Bevölkerungsschichten, die ihr Einkommen zu einem überwiegenden Teil oder ausschliesslich für grundlegende Bedürfnisse verwenden.<sup>1</sup> Die AEV sieht unter anderem die Einführung der Familien-EL, den unbegrenzten Taggeldbezug bei langdauernder Erwerbslosigkeit und die Schliessung der Krankentaggeld-Lücke vor. So wird Armut vermieden und Basiskaufkraft gesichert.

Angesichts der anrollenden Wirtschaftskrise besteht mittlerweile Konsens darüber, dass staatliche und gesellschaftliche Interventionen erforderlich sind, um massive, unkontrollierbare Einbrüche der Wirtschaftstätigkeit zu verhindern. Massnahmen zur Sicherung der Nachfrage sind eine zwingende Komponente solcher Interventionen. Die AEV kann als optimierte Komponente einer wirkungssicheren Konjunkturpolitik zur Stützung der Nachfrage, als ›Konjunkturprogramm fürs Volk‹ verstanden werden. Sie kommt in erster Linie den einkommensschwächsten Bevölkerungsgruppen zugute und ist bezüglich der Nachfragesicherung den aktuell häufig propagierten und praktizierten Steuererleichterungen weit überlegen. Steuererleichterungen werden in Fachkreisen kritisch beurteilt. Sie sind vor allem für höhere Einkommen und Vermögen interessant – wenig Verdienende zahlen ohnehin nur geringe Steuern. Sie belohnen also jene Bürgerinnen und Bürger, die ohnehin schon viel Geld besitzen. Wer schon viel Geld hat und noch mehr erhält, wird dieses Geld nur zum Teil verkonsumieren, einen andern Teil hingegen sparen. Damit verpufft die erhoffte Belebung der wirtschaftlichen Nachfrage. Zudem wird tendenziell das Luxusnachfragesegment gestärkt, was sozial- und umweltpolitisch unerwünscht ist.

Die AEV stärkt Umverteilungseffekte von oben nach unten. Lohnprozente und Staatsmittel werden vermehrt zugunsten von Armutsbedrohten umverteilt. Kleinere und mittlere Ver-

mögen werden besser geschützt, weil die AEV Taggelder und Renten gegenüber den bedarfsorientierten Komponenten (Ergänzungsleistungen und Sozialhilfe) stärkt. Letztere berücksichtigen die Vermögenssituation, während dies bei Taggeldern und Renten nicht der Fall ist.

### Die AEV als gesellschaftspolitische Investition

Dass soziale Programme und Massnahmen in erster Linie Kosten verursachen, ist eine einseitige Betrachtungsweise. Bezüglich der familienexternen Kinderbetreuung wurde neulich errechnet, dass jeder Franken oder Euro, der in solche Angebote investiert wird, eine zwei bis drei Mal höhere Wertschöpfung in der Wirtschaft auslöst (Stamm, 2009).<sup>2</sup>

Der Beschäftigungsbericht 2007 der OECD ist unter dem Gesichtspunkt der sozialen Investition sehr interessant. Er untersucht den Zusammenhang zwischen der Qualität der Arbeitslosenunterstützung und der Arbeitsproduktivität (OECD, 2007). Dabei misst er die Qualität einer Arbeitslosenunterstützung an der Höhe und der Anzahl der Taggelder wie auch am Angebot an Beratungs- und Unterstützungsleistungen. In ihren Modellrechnungen kommt die OECD zum Schluss, dass eine solide Arbeitslosenunterstützung einen Anstieg der Produktivität bewirkt. Die Autoren des Berichts nennen drei Gründe: Erstens fällt es vielen Arbeitnehmenden leichter, unsichere, aber hochproduktive Jobs anzunehmen, wenn sie sich nötigenfalls auf gute Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung verlassen können. Zweitens erlaubt eine solide Arbeitslosenversicherung den Erwerbslosen, in Ruhe eine Stelle zu suchen, die ihren Erfahrungen und Begabungen entspricht. Der bestmögliche Einsatz der persönlichen Fähigkeiten ist eine Voraussetzung für höhere Arbeitsproduktivität. Drittens erzeugt eine solide Arbeitslosenunterstützung einen positiven Effekt auf die Produktivität, weil weniger produktive Arbeitskräfte schneller entlassen werden, wenn für sie ein faires soziales Auffangnetz bereit steht. Diesen letztgenannten Effekt erachten wir allerdings als zwiespältig: Er steht offensichtlich in Konflikt mit der

Forderung, auch ›leistungsschwächere‹ ArbeitnehmerInnen in die Arbeitswelt zu integrieren. Der massive Anstieg der IV-Renten in den letzten 15 Jahren ist zu einem erheblichen Teil darauf zurückzuführen, dass sich zahlreiche Arbeitgeber zu Lasten der IV von ›leistungsschwächeren‹ Mitarbeitenden getrennt haben. Das mag für die Produktivität nützlich sein, für den sozialen Zusammenhalt aber sicher nicht.<sup>3</sup>

Trotz dieser Einschränkung bleiben die Überlegungen der OECD beachtenswert. Der neoliberale Mainstream in den Wirtschaftswissenschaften argumentiert seit Jahrzehnten anders: Höhere Staats- und Sozialquoten würden die Wirtschaftsleistung beeinträchtigen, weil die Marktwirtschaft bezüglich Effizienz und optimaler Ressourcenallokation den staatlichen Verfahren generell weit überlegen sei. Diese Argumentation ist mittlerweile vielfach widerlegt worden (KOF/ETH, 2006). Die Überlegungen der OECD-Studie fügen dem korrigierten Bild eine weitere Facette bei, die auf die Allgemeine Erwerbsversicherung übertragen werden kann. Die AEV mildert die berechtigten Ängste der Arbeitnehmenden, bei Erwerbslosigkeit gesellschaftlich an den Rand gedrängt und in die Armut gestossen zu werden. Das ist für das soziale Klima und die persönliche Freiheit der Betroffenen von enormer Bedeutung. Angst engt ein und ist ein schlechter Ratgeber. Angst bedroht die psychische und mentale Beweglichkeit und beeinträchtigt so die Leistungsfähigkeit. Ein Teufelskreis kommt in Gang: Menschen bleiben aus Angst an Arbeitsstellen, an denen sie krank werden. Sind sie dann seelisch angeschlagen, bräuchten sie Sicherheit, um wieder Kraft zu schöpfen. Stattdessen geraten sie rasch in mehrfache Bedrängnis. Ihre Stellung in der Arbeitswelt ist gefährdet, und das Auffangnetz der Sozialversicherungen ist immer weniger verlässlich. Letztere werden unter Spardruck gesetzt und geben diesen Druck an die Betroffenen weiter. Die Betroffenen fühlen sich zunehmend ausgegrenzt; Zukunftsängste ziehen sie tiefer in den Strudel psychischer Probleme. Auf diese Weise beschleunigt Angst den sozialen Abstieg, was für die Betroffenen fatale Folgen hat. Daraus entstehen wiederum erhebliche Folgekosten.



## Geldflussbetrachtung und Finanzierung einer AEV: Die Grössenordnungen

Im Folgenden geht es um die quantitativen Änderungen in den Geldflüssen, wie sie die Einführung einer AEV auslösen würde. Zuerst beleuchten wir die Grössenordnungen, in denen wir uns bewegen. Um welche Beträge geht es in den Sozialwerken, und welchen Anteil haben jene Einrichtungen, die die Erwerbssicherung abdecken? Anschliessend erläutern wir das von uns vorgeschlagene Finanzierungsmodell und schätzen die Zusatzkosten, die durch die in der AEV vorgesehenen Leistungsverbesserungen entstehen.

Die Übersichtszahlen, mit denen wir beginnen, enthalten sämtliche Geldleistungen, Sachleistungen, Durchführungskosten und weitere Kosten. Die folgenden Tabelle 1 und Grafik 1 zeigen die relevanten Grössenordnungen und Beträge. Die Ausgaben der sozialen Sicherheit werden dominiert von der Altersvorsorge. AHV, Pensionskassen (ohne Invaliden- und Hinterlassenenanteil) und Ergänzungsleistungen zur AHV belaufen sich auf 71'638 Millionen Franken (BfS, 2006). Für die Heilungskosten bei Krankheit und Unfall wurden im Jahr 2006 28'283 Millionen aufgewendet (Krankenkassen, Anteil Heilungskosten der Unfallversicherung, Spitalfinanzierung und Prämienverbilligung durch Bund und Kantone). Etwa ähnlich hoch liegt die Summe aller heute erbrachten Leistungen, die die Erwerbssicherung betreffen (rund CHF 30'000 Mio). Der Anteil, der in eine AEV überführt würde, liegt bei 27'197 Millionen Franken. Er ist deshalb kleiner, weil die BVG-Leistungen für Invalidität erhalten bleiben, also nicht in die AEV integriert werden.

### **Tabelle 1: Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit nach Regimegruppen und ihre Verbindung mit der AEV**

(Alle Angaben für das Jahr 2006 in Millionen Franken)

\* S: Sozialversicherung (Anspruch auf Leistungen ohne Bedarfsnachweis, sofern die Beiträge bezahlt sind)

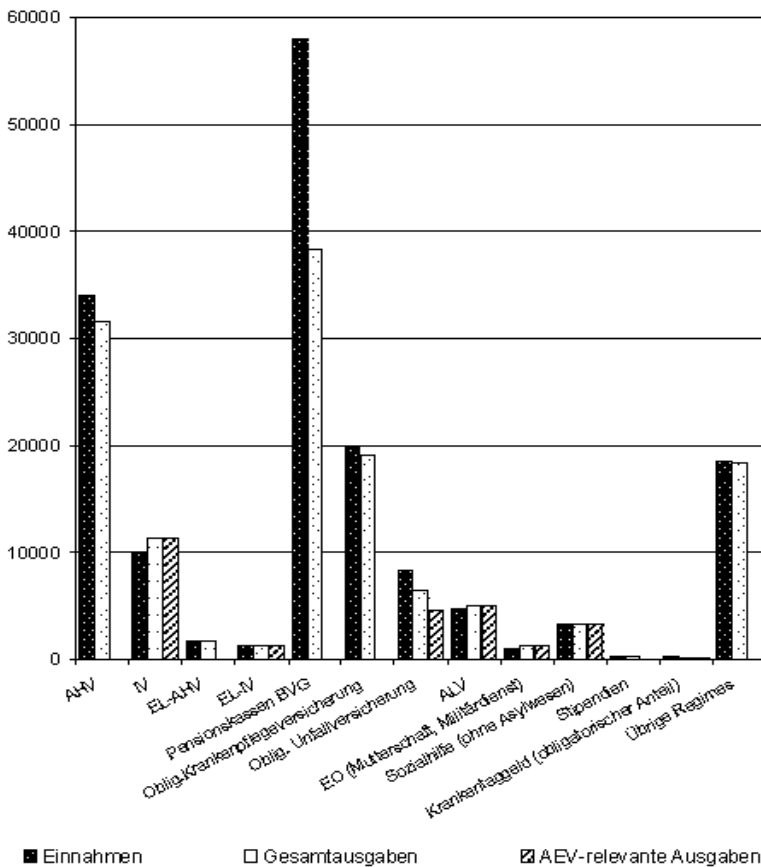
B: Bedarfsleistungen (Anspruch auf Leistungen nur bei ausgewiesenem Bedarf; insbesondere werden Vermögen und andere Einkünfte in Rechnung gestellt)

Versicherung	S / B*	Ein-nahmen	Gesamt-aus-gaben	AEV-relevante Ausgaben	Relevanz für die AEV
Eidg. Alters- und Hinterbliebenen-Versicherung AHV	S	33971	31559	0	Keine
Eidg. Invaliden-versicherung IV	S	9863	11292	11292	Überführung in AEV
Ergänzungsleis-tungen AHV	B	1731	1731	0	Keine
Ergänzungsleis-tungen IV	B	1349	1349	1349	Überführung in AEV
Pensionskassen BVG	S	58008	38348	0	Keine BVG-Leistungen f. Invalidität und Hinterbliebene bleiben erhalten, die AEV-Leistungen sind subsidiär
Obligatorische Krankenpflegever-sicherung (Kranken-kassen) OKPV	S	19798	19095	0	Keine
Oblig. Unfallver-sicherung OUV	S	8349	6514	4656	Überführung in AEV, jedoch ohne Heilungskosten Der Anteil der Heilungskosten betrug im Jahr 2006 28.5% (CHF 1858 Mio)
Arbeitslosenver-sicherung ALV	S	4691	5080	5080	Überführung in AEV
Erwerbsersatzord-nung EO (Mutterschaft, Militärd.)	S	999	1321	1321	Überführung in AEV Anteil Mutterschaft: CHF 546 Mio
Sozialhilfe (ohne Asylwesen)	B	3302	3302	3302	Überführung in AEV (ohne Asylwesen)
Stipendien	B	295	295	0	Keine Starker Ausbau im Rahmen einer Bildungsreform dringend erforderlich
Krankentaggeld (oblig. Anteil)	S	241	197	197	Überführung in die AEV Die oblig. Leistungen sind so gering, dass nicht ernsthaft von einer Sozialversicherung gesprochen werden kann
Übrige Regimes Subventionen, Spitalfinanz., Asylwes., Drogenpolitik, Familienzulagen etc.		18475	18373	0	Keine
Total		161072	138456	27197	

Quelle: Bundesamt f. Statistik, Gesamtrechnung d. Soz. Sicherheit/Statistisches Lexikon

### Grafik 1: Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit nach Regimegruppen und ihre Verbindung mit der AEV

Zahlen aus der Tabelle 1



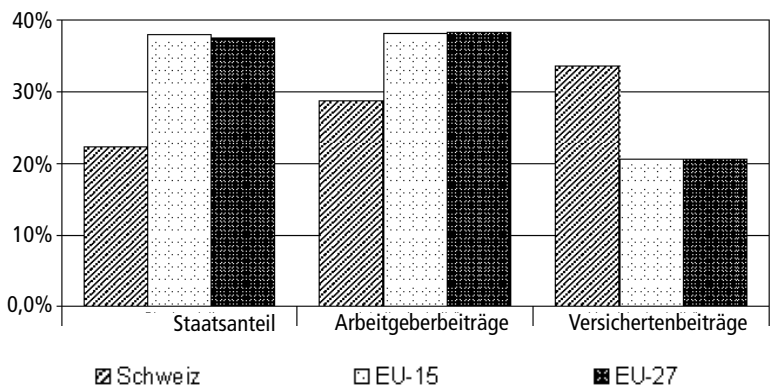
### Das AEV-Finanzierungsmodell: Sozialversicherung mit Staatsanteil

Die AEV vereinigt eine ganze Reihe verschiedener Instrumente und verfolgt mehrere sich ergänzende Ziele. Die Existenzsicherung für jeden einzelnen Versicherten gehört ebenso dazu wie die Sicherung und Pflege der sozialen Kohärenz und der wirtschaftlichen Nachfrage in Krisenzeiten. Die AEV soll des-

halb sowohl mit Versicherten- und Arbeitgeberbeiträgen als auch mit Staatsbeiträgen finanziert werden. Sozialhilfe und Ergänzungsleistungen folgen dem Verfassungsauftrag, allen Menschen eine würdige Lebensführung zu ermöglichen. Die Ergänzungsleistungen für Familien mit geringem Erwerbseinkommen und der Mutterschaftsurlaub stützen die gesellschaftlich unabdingbare, aber privat getragene Kinderbetreuung. Auch bei den Integrationsleistungen (Beratung, Schulungen, Hilfsmittel usw.) handelt es sich um gesellschaftspolitische Aufgaben, die von der Allgemeinheit zu finanzieren sind. Deshalb ist ein angemessener Steueranteil an die Finanzierung der AEV angebracht.

Der Anteil staatlicher Leistungen an den Systemen der sozialen Sicherheit ist in der Schweiz im internationalen Vergleich gering. Er beträgt 22.3 Prozent gegenüber 38.0 Prozent in den alten EU-Ländern (EU15) und 37.6 Prozent in der erweiterten EU (EU27). Ebenfalls deutlich geringer als im EU-Durchschnitt fallen die Arbeitgeberbeiträge aus: Schweiz 28.7 Prozent, EU15 38.2 Prozent, EU27 38.3 Prozent. Entsprechend hoch sind die Beiträge der Versicherten: Schweiz 33.6 Prozent, EU15 und EU27 je 20.6 Prozent (BfS, Statistisches Lexikon, Tabelle

**Grafik 2:**  
**Finanzierungsanteile an den Systemen der sozialen Sicherheit**



Quelle: Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon, Tabelle T13.1.2.6

T13.1.2.6). Die im AEV-Modell vorgesehenen Leistungsverbesserungen sollen deshalb mit Staatsbeiträgen finanziert werden. Einzige Ausnahme bildet der Einschluss des Krankentaggeldes, der mit Lohnprozenten finanziert wird.

Obwohl also das Engagement des Staates gestärkt werden soll, soll der Grundcharakter der AEV als Sozialversicherung erhalten. Neu wird die Sicherung der Krankentaggelder über Lohnprozente finanziert. Damit werden je 0.8 Lohnprozente (Arbeitgeber- und Arbeitnehmeranteile) in ein Obligatorium überführt. Alle, die bereits heute einer Krankentaggeld-Versicherung angeschlossen sind (und das ist die Mehrheit der Beschäftigten), haben keine oder nur geringe Änderungen zu erwarten.

Selbstständig Erwerbende leisten neu Prämienbeiträge in Form von Einkommensprozenten, die auf der Basis des steuerbaren Reineinkommens der letzten beiden Jahre berechnet werden. Bei unechter Selbstständigkeit – wenn überwiegend oder ausschliesslich für einen einzigen Auftraggeber gearbeitet wird – muss dieser Auftraggeber den Arbeitgeberanteil übernehmen. Damit wird vermieden, dass Arbeitgeber ihre Beschäftigten zu unechter Selbstständigkeit drängen, weil sie so Sozialversicherungskosten sparen können.

Insgesamt knüpfen wir bei der Finanzierung nahtlos am bestehenden System der schweizerischen Sozialversicherungen an. Andere Länder (z.B. Dänemark) finanzieren die soziale Sicherheit praktisch ausschliesslich aus Steuergeldern; ein Systemwechsel wäre also durchaus denkbar. Wir ziehen jedoch eine Versicherungslösung vor. Dies vor allem deshalb, weil damit ein besserer Leistungsschutz einhergeht. Solange die Versicherungsleistungen an die Beiträge der Versicherten gekoppelt sind, besteht ein ausgewiesener Anspruch auf diese Leistungen. Politische Strömungen und allfällige Parlamentsmehrheiten, die sich die Senkung von Steuern und den Abbau von Sozialleistungen auf die Fahne schreiben, haben es deshalb schwer, das erreichte Leistungsniveau zu senken. Bei einer reinen Steuerlösung wäre das einfacher zu bewerkstelligen. Ein weiterer Grund liegt darin, dass viele Leistungen an die Höhe des Er-

werbseinkommens gekoppelt sind. Damit ist es aber auch zwingend erforderlich, dass die Versicherungsbeiträge auf der Basis der Einkommenshöhe berechnet werden. Diese Kopplungen stärken die Akzeptanz der Sozialversicherungen in breiten Bevölkerungskreisen. Da die Leistungen gegen oben plafoniert, die Beiträge jedoch auf alle Einkommensanteile erhoben werden, kommt es zudem zu einer erwünschten Umverteilungswirkung von oben nach unten.

### **Finanzierung bei Bedarfsschwankungen in Wirtschaftskrisen**

Leistungsschwankungen der AEV sind im Wesentlichen durch die Wirtschaftskonjunktur bedingt. In wirtschaftlichen Krisenzeiten steigt der Leistungsbedarf rasch an, während er in Zeiten der Prosperität sinkt. Deshalb bedarf es einer Regelung, wie solche Schwankungen aufgefangen und finanziert werden. Unser Modell sieht dazu folgendes vor: Steigt die Erwerbslosigkeit über einen im Voraus festzulegenden Schwellenwert, werden Solidaritätsabgaben auf hohen Einkommensanteilen, hohem Vermögen und hohem Unternehmensgewinnen erhoben. Diese Regelung folgt im Prinzip den Mechanismen, wie sie bereits heute in der Arbeitslosenversicherung festgeschrieben sind. Zusätzlich ist festzuhalten, dass der prozentuale Staatsbeitrag während Wirtschaftskrisen erhalten bleiben muss. Auch der Staat muss also an der Finanzierung von Bedarfsspitzen in schwierigen Zeiten beteiligt werden.

Mit einer solchen Finanzierungsweise kann auch ausgeschlossen werden, dass es zu leidigen Unterdeckungen kommt, wie das in der heutigen IV der Fall ist. Die Zusammenführung der Sozialversicherungen bringt einheitliche Abgaben und Lohnprozente. Sollte es zu erneuten Leistungsausweitungen kommen, die nicht direkt an die Erwerbslosenquote gekoppelt sind, dann muss die Finanzierung dieser Ausweitung folgen.<sup>4</sup>

### **Einheitliche Lohn- und Einkommensprozente**

Lohn- und Einkommensprozente sollen bei der AEV für alle

Beschäftigten gleich hoch sein, unabhängig von der Branche und der Tätigkeit. Das im Unterschied zum heutigen System in der Unfallversicherung, in dem risikoabhängige Prämien erhoben werden. Heute bezahlen Beschäftigte im Bau deutlich mehr als etwa Bankangestellte. Wir erachten das als unsolidarisch wenn nicht gar diskriminierend. Berufsgruppen mit geringem Unfall- oder Krankheitsrisiko sollen vielmehr jene Gruppen von Erwerbstätigen stützen, die grösseren Risiken ausgesetzt sind. Die erste Gruppe bezieht im Schnitt zwar weniger Leistungen als die zweite Gruppe, soll aber dieselben Prämien bezahlen. Das ist gerechtfertigt, denn die erhöhten Krankheits-, Unfall- und weiteren Risiken werden ja nicht fahrlässig eingegangen, sondern sind grösstenteils eine unvermeidbare Eigenart der entsprechenden Branche: Waldarbeiten, Gerüstmontagen, die Pflege von Schwerstbehinderten oder der ständige Wechsel von Tag- und Nachtarbeit beanspruchen den Körper weitaus mehr als die Tätigkeit eines Sachbearbeiters oder eines Versicherungsmanagers in Bürotagesgeschichten. Diese erhöhten Risiken lassen sich auch mit der besten Prävention nicht eliminieren. Die Personen in belastenden Berufen nehmen vielmehr gesellschaftlich unumgängliche Risiken auf sich. Wir profitieren alle davon, dass Häuser gebaut, Wälder unterhalten und kranke Menschen rund um die Uhr betreut werden. Deshalb ist es richtig, dass die mit diesen Arbeiten verbundenen Risiken von den Beschäftigten, die weniger belastet sind, mitgetragen werden. Ein zusätzlicher Solidaritätseffekt entsteht dadurch, dass die Besserverdienenden generell zur Gruppe der risikoarmen Berufe gehören, während die zweite Gruppe einkommensmässig schlechter gestellt ist. Also entsteht ein indirekter Umverteilungseffekt von gut verdienenden zu weniger gut verdienenden Erwerbstätigen. Dieser Effekt wird noch verstärkt, weil das Risiko arbeitslos zu werden bei gut Verdienenden im Allgemeinen deutlich niedriger liegt als bei weniger gut Verdienenden (zumindest in den bisherigen Konjunkturabschwüngen war es so). Diese Umverteilung ist angesichts der massiven Zunahme der materiellen Ungleichheiten in den letzten 30 Jahren mehr als erwünscht.

Einen Spezialfall stellen die Pensionskassen dar, die im Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) geregelt sind. Sie richten nicht nur im Alter, sondern auch im Fall einer Invalidität und an Hinterbliebene Leistungen aus. Im Jahr 2005 betrug die entsprechenden Werte 2470.6 Millionen (Invalidität) und 2998 Millionen Franken (Hinterbliebene). Pensionskassen sind jedoch nach anderen Gesichtspunkten finanziert und organisiert als die übrigen Sozialversicherungen. Um das ›Reformfuder‹ nicht zu überladen, schlagen wir deshalb vor, die BVG-Regelungen unangetastet zu lassen und nicht in die AEV zu überführen. Konsequenterweise sind die AEV-Leistungen subsidiär zu gewähren: Sie decken die Lücke zwischen der entsprechenden BVG-Rente und dem AEV-Leistungsniveau von 80 Prozent des versicherten Einkommens (resp. 70% bei Versicherten ohne Unterhaltspflichten gegenüber Kindern). Damit geht allerdings ein Nachteil einher: Ähnlich wie das UVG, kennt auch das BVG risikoabhängige Prämien für Invalidität, was dem Prinzip der Solidarität widerspricht. Im Fall des UVG wird dies durch die einheitlichen AEV-Beitragssätze korrigiert, während die unsolidarischen BVG-Prämien leider weiterbestehen, weil auf die Integration in die AEV verzichtet wird.

### **UVG-Heilungskosten nicht in der AEV**

Die Unfallversicherung UVG wird in unserem Modell aufgeteilt. Die UVG-Heilungskosten verbleiben in einer eigenen Versicherung. Dies deshalb, weil die AEV davor bewahrt werden soll, sich mit der Logik und der Komplexität des Gesundheitswesens beschäftigen zu müssen. Der Umgang mit Tarmed-Taxpunktswerten, Fallkostenpauschalen, Spitalabrechnungen und so weiter wird besser in einem eigenen Versicherungswerk gebündelt.

Die bisherigen UVG-Taggelder werden neu zu AEV-Taggeldern. Damit entfällt die heutige Ungleichheit von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen. Gemäss heutigem System kommen allein die Lohnabhängigen für die Deckung von Nichtbe-



etriebsunfällen auf (2008 durchschnittlich 1.44 Lohnprozente), während die Arbeitgeber alleine die Beiträge für Betriebsunfälle aufbringen (2008 durchschnittlich 0.94 Lohnprozente, BfS, Statistisches Lexikon Tabelle T13.2.1.3) Diese ungleichen Beiträge werden durch die AEV-Einheitssätze ersetzt. Erhalten bleibt die Lohnfortzahlungspflicht der Arbeitgeber im Krankheitsfall für die ersten 30 Krankheitstage.<sup>5</sup> Wir führen damit die weitgehend übliche Praxis fort, wonach AEV-Krankentaggelder erst ab dem 31. Krankheitstag zur Auszahlung kommen (*siehe Kapitel ›Krankentaggelder: AEV schliesst Armutsfalle‹*).

### Staatliche Mehrkosten und Einsparungen

Die AEV sieht in neun Fällen Leistungsverbesserungen vor. In einem Fall (Krankentaggeld) werden die Mehrkosten mit Lohnprozenten finanziert. Damit wird eine Versicherung, die für die Mehrzahl der Beschäftigten bereits etabliert ist, in ein Obligatorium überführt. Die übrigen Mehrkosten gehen zu Lasten des Staates. Diese Mehrkosten werden im Folgenden berechnet beziehungsweise geschätzt, wo keine präzisen Angaben möglich sind.

*Die Wiedereinführung eines beruflichen Entwicklungsgeldes für Invalide (sog. Karrierezuschlag):* Dieser Posten lässt sich genau beziffern, hat die IV doch vor seiner Abschaffung im Rahmen der fünften IVG-Revision (2008) dafür 83 Millionen Franken aufgewendet.

*Die Verlängerung des Mutterschaftsurlaubs von 14 auf 16 Wochen:* Diese Verbesserung schlägt – angenähert als lineare Kostenerhöhung – jährlich mit 78 Millionen Franken zu Buch (Berechnungsjahr 2006; die Formel dazu lautet  $546 \text{ Mio} \div 14 \times 16$ ).

*Die Einführung von Ergänzungsleistungen für Familien mit geringen Einkommen (Familien-EL):* In der Sozial- und Gesundheitspolitischen Kommission des Nationalrates werden seit geraumer Zeit verschiedene Modelle einer Familien-EL diskutiert, die sich mehr oder weniger an der Tessiner Lösung orientieren (*siehe auch Kapitel ›Familien-Ergänzungsleistungen:*

*effizient gegen Familienarmut*). Laut Berechnungen der Bundesverwaltung kommt eine Familien-EL brutto auf rund 900 Millionen Franken zu stehen. Die Erfahrungen des Kantons Tessin besagen, dass 60 Prozent der Kosten einer Familien-EL eingespart werden, weil die Ausgaben in der Sozialhilfe entsprechend sinken. Die Nettokosten einer Familien-EL belaufen sich also auf geschätzte 360 Millionen Franken pro Jahr.

*Aufhebung der Taggeldbegrenzung:* Wer die maximale Zahl von Taggeldern bezogen hat, wird heute aus der Arbeitslosenversicherung ausgesteuert. Gemäss dem Staatssekretariat für Wirtschaft SECO betrug die Zahl solcher Aussteuerungen im Laufe des Jahres 2006 »zusammengezählt 30'831. In der langzeitigen Betrachtung entspricht dieser Wert dem mehrjährigen Mittel« (seco, 2006, S.36). Gemäss Angaben von George Sheldon waren 2003 acht Prozent der Ausgesteuerten ein Jahr nach dem Ausscheiden aus der Arbeitslosenversicherung noch ohne Arbeitsplatz (Sheldon, 2006, S.10). Die grosse Mehrheit der Ausgesteuerten findet also innert Jahresfrist ein Einkommen oder eine anderweitige Lösung. Dabei sind auch jene mitberücksichtigt, die nicht mehr zu den Stellen Suchenden zählen, weil sie das Rentenalter erreicht oder als Ausländer in ihre Heimat zurückgekehrt sind. Auf Basis dieser Zahlen nehmen wir an, dass Ausgesteuerte *im ersten Jahr nach ihrer Austeuerung* im Schnitt rund sechs Monate zusätzliche Taggelder beziehen würden. Das entspricht 130 Bezugstagen.<sup>6</sup> Im Jahr 2006 belief sich der durchschnittliche Tagessatz auf 127 Franken. Die Aufhebung der zeitlichen Taggeldbezugsberechtigung würde folglich Mehrkosten in der Höhe von CHF 127 mal 130 Tage mal 30'000 BezügerInnen generieren, also eine Summe von 495.3 Millionen Franken (gerundet CHF 500 Mio).<sup>7</sup> Diese Summe umfasst auch all jene Menschen, die nach der Aussteuerung keine Arbeit finden und nach heutiger Rechtslage keinen Anspruch auf Sozialhilfe stellen können, weil sie über ein eigenes Vermögen verfügen.

Ein Teil der Ausgesteuerten wird aber länger arbeitslos bleiben und früher oder später Sozialhilfe in Anspruch nehmen müssen. Auf Anfrage hat uns das Bundesamt für Statistik fol-

gende Zahlen ermittelt (BfS, 2009): Der Anteil der Ausgesteuerten am Total der SozialhilfebezügerInnen beträgt 19.5 Prozent. Diese Ausgesteuerten bleiben ähnlich lang in der Sozialhilfe wie der Durchschnitt der BezügerInnen. Daraus lässt sich ableiten, dass rund 20 Prozent der Sozialhilfekosten auf die Bezugsgruppe der Ausgesteuerten fallen. Der entsprechende Betrag beläuft sich auf 660 Millionen Franken.

Auch diese Gruppe kann künftig AEV-Taggelder beziehen. Damit wird der entsprechende Betrag in der Sozialhilfe eingespart. Diese Taggelder sind jedoch im Schnitt 42 Prozent höher als die fallbezogenen Aufwände in der Sozialhilfe.<sup>8</sup> Diese Gruppe würde also pro Jahr für rund 940 Millionen Franken Taggeldleistungen erhalten. Der Mehraufwand, der wegen der Aufhebung der Taggeldbeschränkung entsteht, beläuft sich also auf 780 Millionen Franken (500 Mio plus 940 Mio minus 660 Mio). Diese Mehrausgaben sollen mit allgemeinen Steuermitteln gedeckt werden. Damit wollen wir erreichen, dass der Steueranteil an den Sozialversicherungen in der Schweiz leicht angehoben wird (dieser Anteil ist im internationalen Vergleich sehr tief).

*Integration der Selbstständig Erwerbenden in die AEV:* Auch diese Verbesserung wirkt sich auf die staatlichen Kosten aus. Der Anteil der selbstständig Erwerbenden an der Gesamtzahl der Beschäftigten belief sich im Jahr 2008 auf 14 Prozent. Ihre Integration führt einerseits zu Mehreinnahmen, weil sie Beiträge in Form von prozentualen Abgaben auf dem versteuerten Reineinkommen leisten. Diese Beiträge decken den Grossteil der zusätzlichen Kosten. Die Ausweitung auf selbstständig Erwerbende führt bei der heutigen Arbeitslosenversicherung andererseits auch auf eine Volumenausweitung der Staatsbeiträge. Diese beliefen sich im Jahr 2006 auf 414 Millionen Franken. Dieser Betrag steigt durch die Integration der selbstständig Erwerbenden um 58 Millionen Franken (14% von 414 Mio).

Eine besondere Situation entsteht dadurch, dass die selbstständig Erwerbenden nicht dem BVG-Obligatorium (Pensionskassen) unterstellt sind. BVG-Renten werden aber nicht

nur im Alter, sondern auch bei Invalidität entrichtet. Bei selbstständig Erwerbenden entfallen die BVG-Beiträge, die zur Finanzierung der Invaliditätsleistungen dienen. LohnbezügerInnen hingegen kommen für diese Leistungen mit ihren BVG-Beiträgen auf. Da die AEV-Leistungen im Invaliditätsfall lediglich subsidiär zu den BVG-Leistungen entrichtet werden, würden selbstständig Erwerbende ungerechtfertigt profitieren: Sie würden im Invaliditätsfall keine BVG-Leistungen erhalten, hingegen volle AEV-Taggelder und Renten beanspruchen können. Sie würden somit Leistungen beziehen, zu deren Finanzierung sie nicht beitragen. Diesem Umstand ist Rechnung zu tragen: Die AEV-Beitragssätze der selbstständig Erwerbenden müssen um einen Betrag erhöht werden, der der IV-Komponente in der BVG entspricht und damit diese Finanzierungslücke schliesst.<sup>9</sup>

*Wechsel von der Kinderbetreuung zur Erwerbsarbeit:* Verbessert wird auch die Situation der Personen – in ihrer überwiegenden Mehrheit Frauen –, die nach einer Phase der Kinderbetreuung wieder ins Erwerbsleben einsteigen wollen, jedoch keine Arbeit finden. Für sie wird heute die Rahmenfrist um zwei auf vier Jahre verlängert (AVIG Art. 9a).<sup>10</sup> Trotzdem verfällt für viele Betroffene ein Taggeldanspruch. Neu erhalten sie das Recht, den Umfang ihrer gewünschten Erwerbstätigkeit selber festzulegen. Ihr Taggeld orientiert sich am vermuteten Lohn. Die Zahl der neu Bezugsberechtigten hängt natürlich stark von der Wirtschaftslage ab. Leider sind dazu unseres Wissens keine statistischen Angaben verfügbar, die eine Schätzung ermöglichen. Wir nehmen deshalb willkürlich an, dass pro Jahr 5000 Personen nach einer Periode der Kinderbetreuung Taggelder beziehen würden, weil sie keine zumutbare Stelle finden. Für unsere Schätzung nehmen wir weiter an, diese Personen würden anschliessend durchschnittlich lange (94,6 Tage) ein durchschnittliches Taggeld beziehen (CHF 127.-). Somit ergibt sich ein Gesamtbetrag von 60,1 Millionen Franken. Das ist insofern grosszügig gerechnet, als Frauen im Schnitt deutlich tiefere Taggelder beziehen als Männer (CHF 107.- statt 146.-).

*Wechsel von Weiter- oder Zweitausbildung zur Erwerbsarbeit:* Schwierig zu schätzen sind die Mehrkosten, die sich durch die Besserstellung all jener ergeben, die nach einer beruflichen Zweitausbildung oder Weiterbildung arbeitslos bleiben. Diese Kategorie von Versicherten gehört heute in der Regel zu den Beitragsbefreiten und hat Anspruch auf ein Taggeld von CHF 122.40 (80% einer Tagespauschale von CHF 153.–). Neu haben diese Personen Anspruch auf ein Taggeld, das auf Basis des mutmasslichen Lohnes berechnet wird. Wir setzen hier grob geschätzte Mehrkosten von 40 Millionen Franken ein.

Allen diesen Mehrausgaben stehen Einsparungen gegenüber, die wir in den bisherigen Überlegungen noch nicht berücksichtigt haben. Solche Einsparungen entstehen erstens durch die Vereinheitlichungen und Skaleneffekte in der Administration sowie durch den Wegfall von Reibungsverlusten respektive Koordinationsaufwänden zwischen den heutigen Versicherungszweigen. Wir schätzen, dass sich 20 Prozent der entsprechenden administrativen Kosten einsparen lassen. Da diese Kosten nicht separat von den übrigen Durchführungskosten ausgewiesen werden, müssen wir eine Annahme treffen. Wir gehen davon aus, dass fünf Prozent der Gesamtkosten rein administrativer Art sind. Fünf Prozent von den AEV-relevanten heutigen Ausgaben (CHF 27 Mia, siehe Tabelle 1) entsprechen einer Summe von 1,35 Milliarden Franken. Eine Ersparnis von 20 Prozent dieses Betrages ergibt eine Summe von 270 Millionen Franken.

Eine zweite Einsparung entsteht dadurch, dass AEV-Taggelder auch den Krankheitsfall vollumfänglich abdecken. Die Kosten dafür werden über Lohnprozente aufgebracht. Dabei entstehen Einsparungen bei der staatlich finanzierten Sozialhilfe in der Höhe von 360 Millionen Franken pro Jahr. Die entsprechenden Berechnungen finden sich im Kapitel zur Krankentaggeld-Versicherung.

Zu berücksichtigen sind hier noch die einmaligen Ausgaben, die durch die Umstellung der bisherigen Versicherungen auf die AEV entstehen. Ein solcher Umbau ist zweifellos eine an-

## Tabelle 2: Auswirkungen der AEV-Leistungsverbesserungen auf die Staatsbeiträge

Berechnungsjahr 2006, Angaben in Mio CHF

Komponente	Bemerkungen	Mehrausgaben	Einsparungen	Quelle
Familien-EL	Entlastung der Sozialhilfe	900	540	SGK-NR, SKOS et al Erfahrungen Kanton Tessin
Entwicklungszuschlag bei IV (Karrierezuschlag)	Wurde anlässlich der 5. IVG-Revision abgeschafft	83		Bundesrätliche Angaben anlässlich der 5. IVG-Revision
16 Wochen Mutterschaftsurlaub		78		Bundesamt für Statistik eigene Berechnungen (s. Text)
Unbegrenzte Taggelder	Mehrbedarf aus Steuergeldern zu finanzieren; Entlastung der Sozialhilfe	1440	660	SECO G. Sheldon Bundesamt für Statistik Eigene Berechnungen (s. Text)
Integration Selbstständige in Taggeldversicherung		58		Bundesamt für Statistik Eigene Berechnungen (s. Text)
Wechsel von Kinderbetreuung in Erwerbsphase		60		Eigene Schätzung, (s. Text)
Wechsel von Weiter-/Zweitausbildung in Erwerbsphase			40	Eigene Schätzung, (s. Text)
Einsparungen allg. Durchführungskosten			270	Bundesamt für Statistik, eigene Berechnungen (s. Text)
Krankentaggeld	Entlastung der Sozialhilfe		360	Bundesamt für Statistik, Sozialhilfestatistik, Eigene Berechnungen (s. Kap. über die Krankentaggelder)
<b>Total</b>		<b>2659</b>	<b>1830</b>	
<b>Saldo</b>		<b>829</b>		

spruchsvolle und aufwändige Aufgabe. Die Informatiklösungen müssen auf eine neue Basis gestellt werden. Es überfordert allerdings unsere Möglichkeiten, hier eine seriöse Schätzung des Gesamtbetrages vorzunehmen. Es ist aber klar, dass die Finanzierung dieser Überführungsarbeiten einen Betrag von mehreren Dutzend Millionen Franken erfordern dürfte.

### **Auswirkungen der AEV auf Lohn- und Einkommensprozente**

Die Beiträge der Arbeitnehmer, der Arbeitgeber und der selbstständig Erwerbenden berechnen sich in Prozenten des Lohnes beziehungsweise des versteuerten Reineinkommens der letzten zwei Jahre. In Tabelle 3 sind die Auswirkungen der AEV auf diese prozentualen Abgaben zusammengestellt. Wie der Tabelle zu entnehmen ist, sinken die Arbeitnehmerbeiträge von heute durchschnittlich 4.09 Lohnprozenten auf 3.71 Prozente, während die Arbeitgeberanteile sich von 3.59 Prozent auf 3.71 Prozent leicht erhöhen. Selbstständig Erwerbende werden insgesamt mit rund 8.5 Prozent belastet. Selbstständige müssen rund ein Prozent mehr bezahlen, als bei Lohnabhängigen die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträge zusammen ergeben, was darauf zurückzuführen ist, dass sie nicht dem BVG-Obligatorium unterstehen. Die BVG-Pensionskassen richten jedoch heute bei Invalidität Renten aus. AEV-Renten sind dazu subsidiär; Selbstständige müssen nun die Beitragslücke füllen, die sich aus den in ihrem Fall nicht verfügbaren BVG-Renten ergeben.

Besonders erwähnen wollen wir noch einmal die Einsparungen, die sich dank des Ausscheidens der privaten Versicherer aus dem System ergeben. Privatversicherungen weisen einen wesentlich geringeren Wirkungsgrad auf als öffentlich-rechtliche Sozialversicherungen. Als Wirkungsgrad bezeichnen wir das Verhältnis zwischen erbrachten Leistungen und der Summe der Finanzierungsbeiträge. Die öffentlich-rechtliche Suva erzielt einen Wirkungsgrad von 94.9 Prozent, die privaten Unfallversicherer lediglich einen von 79.2 Prozent (Studie Prof. Franz Jäger, zitiert nach SUVA 2007, S.4). Auf die priva-

ten Unfallversicherer entfallen jährlich 2171,9 Millionen Franken Einnahmen.<sup>11</sup> Eine Effizienzsteigerung von 15 Prozent entspricht einer Summe von 326 Millionen Franken, gerundet 320 Millionen. Eine analoge Ersparnis entsteht durch die Überführung der bestehenden, freiwilligen Krankentaggeld-Versicherungen in ein AEV-Obligatorium. Auch diese Privatversi-

**Tabelle 3: Auswirkungen der AEV auf die Beitragssätze**

Angaben in Lohn- und Einkommensprozenten

	Heutiges Regime		
	Arbeitnehmer	Arbeitgeber	Selbstständige
IV	0.70	0.70	1.40 <sup>4</sup>
ALV	1.00	1.00	–
UVG	1.44 <sup>1</sup>	0.94 <sup>1</sup>	– <sup>5</sup>
EO	0.15	0.15	0.30 (4)
Krankentaggeld	0.80 <sup>2</sup>	0.80 <sup>2</sup>	– <sup>2</sup>
<b>Total</b>	<b>4.09</b>	<b>3.59</b>	Nicht zu vergleichen
Neue Regelung AEV			
Anteile aus dem heutigen Regime	3.84 <sup>7</sup>	3.84 <sup>7</sup>	7.68
Eliminierung der Privatversicherer	– 0.12 <sup>3</sup>	– 0.12	– 0.24
Deckung der BVG-Lücke			~ 1.00 <sup>6</sup>
<b>AEV Total</b>	<b>3.71</b>	<b>3.71</b>	<b>~ 8.50</b>

Quelle. Bundesamt für Statistik, Statistisches Lexikon, Tabelle T.132.1.3, eig. Berechnungen

Anmerkungen zu Tabelle 3:

1. Bei den Beiträgen zur Unfallversicherung handelt es sich um Durchschnittswerte, da die Beiträge von Branche zu Branche je nach Risiken verschieden hoch angesetzt werden.
2. Die Krankentaggeld-Versicherungen sind heute nicht obligatorisch und unterliegen keiner Regelung. In einer Mehrzahl der Fälle sind jedoch die abhängig Beschäftigten durch (private) Kollektivversicherungen erfasst und bezahlen dafür Beiträge in der Grössenordnung von 0.8 Lohnprozenten. Selbstständig Erwerbende müssen eine individuelle Versicherung abschliessen, deren Prämien meist wesentlich höher sind.
3. Öffentliche Versicherungen weisen gegenüber den privaten Versicherern einen rund zehn Prozent besseren Wirkungsgrad auf (Verhältnis Leistungssumme zu Beitragssumme). In der Unfall- und der Krankentaggeld-Versicherung summieren sich diese Verbesserungen auf einen Betrag von 620 Millionen Franken pro Jahr; das entspricht zwei Mal 0.12 Lohnprozenten.
4. Selbstständige bezahlen diese maximalen Sätze ab einem Einkommen von 53'100 Franken. Für tiefere Einkommen werden geringere Sätze erhoben.
5. Selbstständige können sich im Rahmen der Unfallversicherungsgesetzgebung freiwillig versichern.
6. Im Invaliditätsfall sind AEV-Leistungen subsidiär zu den Leistungen der Pensionskassen (BVG). Weil die selbstständig Erwerbenden dem BVG nicht unterstellt sind, müssen sie diese Leistungslücke mit höheren Beiträgen schliessen.
7. 3.84 Prozent ist das arithmetische Mittel der heute unterschiedlichen Sätze für Arbeitnehmer (4.09%) und Arbeitgeber (3.59%)



cherungen liegen mit einem Wirkungsgrad von 81 Prozent weit unter den Werten der SUVA, weshalb hier ebenfalls ein beträchtliches Sparpotential verborgen liegt. Wie die entsprechende Summe von 300 Millionen Franken hergeleitet wird, ist im Kapitel ›Krankentaggeld: AEV schliesst Armutsfalle‹ nachzulesen. Beide Beträge zusammen entsprechen 0.24 Lohnprozenten.<sup>12</sup>

### **AEV-Finanzierungsmodus bringt Zusatzeinnahmen von über 900 Millionen Franken**

Bisher sind wir nicht auf unseren Vorschlag zu sprechen gekommen, die AEV-Beitragsprozente auf alle Lohn- und Einkommensanteile zu erheben. Das ist in der IV und der EO (analog zur AHV) heute schon der Fall. Hingegen werden die Beitragslohnprozente in der Arbeitslosenversicherung nur bis zu einer maximalen Höhe von 126'000 Franken (versicherter Verdienst) eingefordert. Diese Ausweitung der Beitragserhebung führt zu Mehreinnahmen, die sich wie folgt ermitteln lassen: Die massgebende Lohnsumme, auf deren Basis im Jahr 2006 IV- und EO-Beiträge bezahlt worden sind, belief sich auf 259,4 Milliarden Franken.<sup>13</sup> Die Lohnsumme, auf die ALV-Beiträge (je 1% Arbeitgeber und Arbeitnehmer) erhoben worden sind, beträgt hingegen nur 213,7 Milliarden Franken. Auf die Differenz dieser beiden Beiträge – 45,7 Milliarden Franken – werden unter dem AEV-Regime nun zwei zusätzliche Lohnprozente erhoben (eben je 1% Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge aus dem heutigen ALV-Regime), was einer Einnahme von 914 Millionen Franken entspricht. In Wirklichkeit wird diese Summe höher liegen, denn auch die Unfallversicherung kennt eine Beitragsobergrenze. Weil die Beiträge der UVG aber in viel komplexerer Weise erhoben werden als in der ALV, können wir keine Schätzung dieses Mehrertrages vornehmen.

Welche Verwendung sollen diese Mehreinnahmen finden? Sie würden eine willkommene Entlastung bei den akuten Finanzierungslücken von IV, ALV und EO bringen. Das Defizit der IV betrug im Jahr 2008 etwas mehr als 1,3 Milliarden Fran-

ken (EDI, 2009). Diese Finanzierungslücke ist Gegenstand einer Volksabstimmung vom September 2009 (befristete Erhöhung der Mehrwertsteuer um 0.4%). Eine Revision der Arbeitslosenversicherung steht ebenfalls auf der politischen Agenda. In der entsprechenden Botschaft geht der Bundesrat von einem strukturellen jährlichen Defizit von rund einer Milliarde Franken aus (Bundesrat, 2008, S.12). Er unterstellt dabei eine höhere durchschnittliche Arbeitslosigkeit als in der Vergangenheit angenommen (3.2% statt 2.5%). In der Erwerbsersatz-Ordnung EO ist von einer notwendigen Erhöhung von 0.1 Lohnprozenten (Arbeitgeber und Arbeitnehmer) die Rede, um die neu geschaffene (und über die EO geregelte) Mutterschaftsversicherung dauerhaft finanzieren zu können. Das entspricht einer Summe von rund 0,25 Milliarden Franken pro Jahr. Zusammengerechnet ergibt sich ein jährlicher Mehrbedarf von 2,55 Milliarden Franken. Um Missverständnissen vorzubeugen: Dieser Mehrbedarf hat nichts mit unserem AEV-Reformvorschlag zu tun. Er lastet bereits heute auf den Sozialversicherungen. Hingegen würde die Einführung von Beitragssätzen auf alle Lohnanteile diesen Mehrbedarf mindestens zu 36 Prozent abdecken.

### **Fazit: Der Wechsel zur AEV macht sich mehr als bezahlt**

Die finanziellen Auswirkungen einer AEV-Einführung haben wir in der folgenden Tabelle 4 zusammengefasst.

Die Einführung der AEV lässt sich kostenneutral umsetzen. Mehrerträge und Mehrausgaben halten sich die Waage. Wir wollen aber erreichen, dass der Staatsanteil an der Finanzierung der Sozialwerke, der in der Schweiz im internationalen Vergleich überaus klein ist, steigt. Deshalb weisen wir staatliche Mehrausgaben von rund 830 Millionen Franken aus, denen Mehreinnahmen durch Lohnprozente von mindestens 900 Millionen Franken gegenüberstehen. Diese Mehreinnahmen sollen aber nicht dem Staat zugewiesen werden, sondern zum Beispiel für die Minderung der (unabhängig von der AEV) bestehenden Defizite in der IV Verwendung finden.

**Tabelle 4: Finanzielle Auswirkungen einer AEV-Einführung auf die Kostenträger**

Kostenträger	Auswirkungen
ArbeitnehmerInnen	1. Die Gesamtheit der Beiträge sinkt von heute durchschnittlich 4.09 Prozent auf 3.71 Prozent. 2. Risikoabhängige Prämien bei Unfall und Krankentaggeld entfallen. Das stärkt die Solidarität unter den Branchen. Wer ohnehin durch höhere Risiken belastet ist, muss nicht auch noch höhere Prämien bezahlen.
Arbeitgeber	Die Lohnprozente steigen von 3.59 Prozent auf 3.71 Prozent an.
Selbstständig Erwerbende	Selbstständig Erwerbende sind neu umfassend in den Versicherungsschutz eingeschlossen. Sie entrichten Abgaben von rund 8.5 Prozent des durchschnittlich versteuerten Reineinkommens der letzten zwei Jahre.
Steuermittel	Die saldierten Mehrkosten belaufen sich auf rund 830 Millionen Franken.
Alle Kostenträger	Dank der Ausdehnung der Beitragspflicht auf Einkommensanteile über die versicherte Einkommenshöhe hinaus werden Mehreinnahmen von mindestens 914 Millionen Franken pro Jahr erzielt.

Diese Kostenneutralität kommt zustande, obwohl wir eine Vielzahl von Leistungsverbesserungen vorsehen. Das ist ein beachtenswerter Befund. Er ist drei Effekten zu verdanken: Erstens können bei der (staatlich finanzierten) Sozialhilfe wesentliche Summen eingespart werden, wenn die vorgelagerte Sozialversicherung besser ausgebaut wird. Zweitens werden Mehreinnahmen generiert, weil die AEV-Beiträge auf sämtliche Lohn- und Einkommensanteile erhoben werden. Drittens führt die AEV zu Effizienzgewinnen.

Die Lohnprozente, die heute in private Krankentaggeld-Versicherungen fließen, werden in die AEV überführt (je 0.8% für Arbeitgeber und Arbeitnehmer). Selbstständig Erwerbende bezahlen analoge Beiträge auf dem steuerbaren Reineinkommen. Für die Mehrheit der Lohnabhängigen kommt es zu einer Senkung der Abgaben, während die Arbeitgeberbeiträge leicht steigen. Die Ausschaltung ineffizienter Privatversicherungen, in deren Schatullen heute 620 Millionen Franken pro Jahr versichern, führt zu Entlastungen der Sozialpartner von zusammen 0.24 Lohnprozenten. Selbstständig Erwerbende erhalten Zugang zu einer umfassenden Absicherung ihrer Existenz. Sie

leisten dafür Beiträge in der Höhe von rund 8.5 Einkommensprozenten. Der Wechsel zu einer AEV macht sich in sozialer, demokratischer und volkswirtschaftlicher Sicht mehr als bezahlt: Angst und Verunsicherung können abgebaut, die Arbeitsproduktivität gesteigert, die berufliche Mobilität verbessert und die wirtschaftliche und ökonomische Integration der Bevölkerung gestärkt werden.

### Anmerkungen

- 1 Aus einer radikal-ökologischen Haltung könnte angeführt werden, damit werde ein Konsummodell unterstützt, das nicht mehr zu verantworten sei. Ökologische Anliegen (die wir ohne Vorbehalte mittragen) werden unseres Erachtens jedoch nicht dadurch gefördert, dass man den einkommensschwächsten Personen Konsumverzicht auferlegt. Vielmehr muss die Qualität des Konsums sich wandeln, zum Beispiel vom Autoverkehr zum ÖV und Langsamverkehr oder von den Verschleisstextilien hin zu langlebigen, biologisch und sozialverträglich produzierten Kleidern. Auch der Energie- und Materialverbrauch muss drastisch reduziert werden.
- 2 Man mag solche Berechnungen fragwürdig finden, weil sie einerseits auf Annahmen basieren, die angezweifelt werden können, andererseits den Trend fördern, alles und jedes zu ökonomisieren und erstrangig unter Geldaspekten zu beurteilen. Trotzdem können solche Überlegungen helfen, die Sicht auf den umfassenden Nutzen zu stärken, den soziale Investitionen erzeugen.

- 3 Eine Lösung für das Dilemma zwischen Integration und Produktivität bieten die IV-Teilrenten, die wir auch in der AEV weiterführen wollen. Sie erlauben es, Leistungsverminderungen durch eine Teilrente zu vergüten; die Unternehmen können so Behinderte weiter beschäftigen, ohne die Zusatzkosten selbst tragen zu müssen.
- 4 Mit einer adäquaten Bildungspolitik und einer menschlichen Gestaltung der Arbeitswelt können solche Ausweitungen allerdings vermieden werden. Arbeitsbedingte psychische Belastungen und Stress müssen reduziert werden, und die Bildungspolitik muss dazu beitragen, dass die Beschäftigten ihre beruflichen Qualifikationen in genügendem Masse entwickeln können, um dem gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Wandel zu bewältigen und mitzugestalten. Damit kann eine Trendwende bei den arbeitsbedingten psychischen Erkrankungen eingeleitet werden.
- 5 Die Arbeitgeber sind zudem verpflichtet, die AEV-Taggelder im Rahmen der Lohnfortzahlungspflicht nach OR auf 100% aufzustocken.
- 6 Die durchschnittliche Bezugsdauer von Taggeldern aller ALV-BezügerInnen betrug im Schnitt der Jahre 1997 bis 2006 94,6 Tage.
- 7 Dabei lassen wir ausser acht, dass gemäss unserem Modell nur jene AEV-Versicherten unbeschränkte Taggelder beziehen könnten, die mindestens fünf Jahre Beiträge entrichtet haben. Der Betrag würde also geringer ausfallen.
- 8 Bezieht eine Person während eines ganzen Jahres das durchschnittliche Taggeld in der heutigen Arbeitslosenversicherung, so erhält sie einen Betrag von 33'070 Franken. Demgegenüber werden in der Sozialhilfe pro Fall 22'270 Franken aufgewandt (Zahlen 2006).
- 9 Man könnte sich fragen, ob es nicht einfacher wäre, die IV-Komponente aus dem BVG-Bereich herauszulösen und der AEV einzugliedern. Allerdings wird damit ein Sozialwerk einbezogen, das einer ganz anderen Finanzierungslogik folgt. Dies dürfte einige Probleme aufwerfen. Deshalb haben wir in unserem Modell auf die Integration der BVG-IV-Renten verzichtet.
- 10 Wer sich der Erziehung eines unter zehn Jahre alten Kindes gewidmet und während dieser Zeit keine Taggelder bezogen hat, aber innerhalb der letzten vier Jahre vor der Erstanmeldung 12 Beitragsmonate nachweisen kann, hat heute Anspruch auf Arbeitslosen-Taggelder. Durch jede weitere Niederkunft wird die Rahmenfrist für die Beitragszeit um höchstens zwei Jahre verlängert.
- 11 Diese Summe ergibt sich aus dem Total der Einnahmen in der obligatorischen Unfallversicherung, minus der Einnahmen der staatlichen SUVA. Quelle: BfS, Statistisches Lexikon
- 12 Ein Lohnprozent in der AHV entsprach im Jahr 2006 einem Betrag von 2594 Millionen Franken.
- 13 Diese Summe erhält man, wenn man die IV-Beiträge der Arbeitnehmer (0.7%) in der Höhe von 1815,8 Millionen Franken auf 100 Prozent hochrechnet (Quelle BfS, Statistisches Lexikon, Tabelle T13.2.1.2).

## Literatur

- Aeppli, Daniel C.: Situation der Ausgesteuerten in der Schweiz – die vierte Studie. In: Die Volkswirtschaft 10/2006.
- Bundesamt für Statistik BfS: Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2006. Neuchâtel, 2008.
- Bundesamt für Statistik BfS: Gesamtrechnung der sozialen Sicherheit. Resultate 2006. Neuchâtel, 2008.
- Bundesamt für Statistik BfS: Ausgesteuerte in der Sozialhilfe 2006. Ermittlung auf Anfrage des Autors. 2009.
- Bundesamt für Statistik: Statistisches Lexikon, [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/22/lexi.topic.1.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/22/lexi.topic.1.html).
- Bundesamt für Statistik BfS: BIP nach Einkommensarten  
[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip\\_nach\\_einkommensarten.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/04/02/01/key/bip_nach_einkommensarten.html).
- Bundesrat: Botschaft zur Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 3. September 2008.
- Eidgenössisches Departement des Innern EDI: 1 Jahr 5. IV-Revision: Strukturelle Reform auf gutem Weg, Zusatzfinanzierung dringend nötig. Medienmitteilung vom 24.2.2009.
- Fluder, Robert, Graf, Thomas, Ruder, Rosmarie, Salzgeber, Renate: Quantifizierung der Übergänge zwischen Systemen der Sozialen Sicherheit (IV, ALV und Sozialhilfe). Herausgegeben vom Bundesamt für Sozialversicherungen BSV. Bern, 2009.
- Huffschmid, Jörg: Jenseits der Spekulationskrise – Das Diktat der Finanzmärkte und Perspektiven der Gegensteuerung. In: Blätter für deutsche und internationale Politik 11/2007.
- KOF/ETH. Frick, Andreas, Hartwig, Jochen, Wirz, Annela: Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz. Zürich, 2006.
- OECD Employment Outlook 2007, Chapter 2, [www.oecd.org/dataoecd/2/56/40776638.pdf](http://www.oecd.org/dataoecd/2/56/40776638.pdf).
- SECO Staatssekretariat für Wirtschaft: Arbeitslosigkeit in der Schweiz 2006. Bern, 2007.
- Sheldon, George: Die Arbeitsmarktlage in der Schweiz. Hsg. Interkonnessionelle Informationsstelle. Fribourg, 2006.
- Stamm, Margrit: Frühkindliche Bildung in der Schweiz. Eine Grundlagenstudie im Auftrag der Schweizerischen UNESCO-Kommission. Universität Fribourg, Januar 2009.
- SUVA. Die Wahrheit über die Verwaltungskosten der Suva. Medienmitteilung vom 15.2.2007.

## Die AEV und die Gender-Frage

*Ruth Gurny*

*Angesichts der Tatsache, dass die schweizerische Gesellschaft nach wie vor durch eine massive Ungleichheit zwischen den Geschlechtern gekennzeichnet ist, stellt sich die Frage, ob die AEV dazu beitragen kann, diese Ungleichheit zu verringern.*

Die Ungleichheit zwischen den Geschlechtern besteht in erster Linie in der Diskriminierung der Frauen im ökonomischen Bereich, wie etwa die Zusammenstellung der OECD (2007) nachdrücklich aufzeigt. Nach wie vor sind die Frauen ›zuständig‹ für die unbezahlte Arbeit, die Männer für die bezahlte Erwerbsarbeit. Diese Situation ist unter anderem die Folge eines kulturellen Konstrukts aus dem 19. Jahrhundert (siehe z.B. Wecker, 2006), das noch immer wirksam ist: Erfolgreich wurde propagiert, dass die (verheirateten) Frauen ausschliesslich für Haushalt und Kinder zuständig seien. Bis weit in die zweite Hälfte des 20. Jahrhunderts hatte deshalb das ›Hausfrauenmodell der männlichen Versorgerehe‹ eine starke normative Geltungskraft. Entsprechend zurückhaltend wurden Strukturen der ausserfamiliären Kinderbetreuung auf- und ausgebaut. Kinderkrippen und Horte hatten lange vor allem den Charakter von ›Auffangseinrichtungen‹ für Kinder aus Problemfamilien und für Kinder von FremdarbeiterInnen. Auch wenn nun seit den 1990er-Jahren der vermehrte Einbezug vor allem gut qualifizierter Frauen in die Erwerbsarbeit propagiert wird, wirkt das kulturelle Konstrukt über die ›eigentliche Aufgabe der Frauen‹ in der Schweiz noch immer nach. Familie und Beruf sind nach wie vor schlecht vereinbar, wie die Zahlen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung SAKE für das Jahr 2007 zeigen (Bundesamt für Statistik, 2008b):

- Nach wie vor sind es die Frauen, die zugunsten der Familienarbeit ihre Erwerbstätigkeit reduzieren oder ganz aufgeben.

Mütter mit Partnern und Kindern unter 5 Jahren sind zu gut einem Drittel nicht erwerbstätig (34%).

- Frauen mit Kindern in Paarhaushalten arbeiten mehrheitlich Teilzeit (57%), oft mit tiefem Erwerbsspensum.
- Mit steigender Kinderzahl nimmt der Anteil der nicht erwerbstätigen Mütter in Paarhaushalten zu, und der Beschäftigungsgrad unter den erwerbstätigen Mütter geht zurück.

Frauen sind auf dem Erwerbsarbeitsmarkt nach wie vor deutlich schlechter gestellt als die Männer. Zusammenfassend wird in der neuesten Studie zur Lohndiskriminierung zwischen Mann und Frau unter anderem Folgendes festgehalten (Strub, Gerfin & Buetikofer, 2008):

- Frauen verdienen in der Privatwirtschaft im Schnitt noch immer fast 24 Prozent weniger als die Männer.
- Insgesamt sind lediglich rund 60 Prozent der durchschnittlichen Lohndifferenz zwischen den Geschlechtern durch so genannte Ausstattungseffekte zu erklären, das heisst darauf zurückzuführen, dass Frauen weniger gut ausgebildet sind, jünger sind und weniger Berufserfahrung respektive betriebspezifische Erfahrung aufweisen als die Männer.
- Fast 40 Prozent der Lohndifferenz können aber nicht durch die oben genannten Ausstattungsmerkmale erklärt werden und sind als reine Lohndiskriminierung zu werten. Frauen verdienen 2006 fast 10 Prozent weniger, weil sie bei gleichen Ausstattungsmerkmalen nicht gleich wie die Männer entlohnt werden.
- In den meisten Branchen des dritten Sektors ist ein beträchtlicher Zuwachs des Lohnunterschieds über die Lohnverteilung zu beobachten. Mit anderen Worten: je höher die Löhne sind, desto grösser ist die Lohndifferenz zwischen Frauen und Männern. Dieser Befund kann als klare Evidenz für eine so genannte ›gläserne Decke‹ im Dienstleistungssektor interpretiert werden. ›Gläserne Decke‹ beschreibt den Umstand, dass es für Frauen auf dem Weg nach oben in der Lohnhierarchie zunehmend schwieriger wird, den Männern zu folgen.



- In praktisch allen Branchen des dritten Sektors ist die Lohndiskriminierung umso grösser, je höher die Löhne sind. Dieses Ergebnis impliziert, dass Diskriminierung im dritten Sektor die besser verdienenden Frauen stärker trifft als die schlechter verdienenden. Die beobachtete »gläserne Decke« ist somit auch auf diskriminierendes Verhalten zurückzuführen.
- Das Ausmass der Lohndiskriminierung hat sich zwischen 1998 und 2002 im Durchschnitt kaum verändert. Allerdings gibt es Evidenz dafür, dass sich die Struktur in diesem Zeitraum verändert hat: Im unteren Lohnbereich haben sowohl der Lohnunterschied zwischen Frauen und Männern als auch die Lohndiskriminierung abgenommen. Im oberen Lohnbereich hingegen hat die Lohndifferenz zugenommen. Dass sich die Lohnschere zwischen Frauen und Männern im oberen Lohnbereich vergrössert hat, dürfte unter anderem mit der zunehmenden Verbreitung von Sonderzahlungen (erfolgsabhängige Lohnbestandteile wie Boni, Prämien etc.) zusammenhängen, die vor allem Beschäftigten in Kaderpositionen und dort besonders den Männern zugute kommen.
- Der öffentliche Sektor wurde nur auf Bundesebene für das Jahr 2006 untersucht. Die Verhältnisse in der Bundesverwaltung und den Institutionen mit Bundesbeteiligung unterscheiden sich bezüglich Lohn- und Beschäftigtenstruktur von jenen in der Privatwirtschaft. Bei der Bundesverwaltung und den Bundesbetrieben beträgt die durchschnittliche Lohndifferenz 18.1 Prozent und ist somit um ein Viertel weniger gross als im privaten Sektor. Auch die Lohndiskriminierung ist geringer und beträgt im öffentlichen Sektor des Bundes 3.2 Prozent.

### Care-Arbeit muss politisch gestaltet werden

Einer besonderen Situation und Belastung sind allein erziehende Mütter ausgesetzt. Sie sind gezwungenermassen stärker in den Erwerbsarbeitsmarkt integriert. Fast 9 von 10 allein erziehenden Müttern sind erwerbstätig. Ihre Belastung durch berufliche und familiäre Aufgaben ist enorm (Bundesamt für Statis-

tik, 2008b): Mütter, deren jüngstes Kind unter 5 Jahren alt ist, arbeiten total über 78 Stunden pro Woche. Die Belastung sinkt etwas, wenn die Kinder grösser werden, liegt aber immer noch bei durchschnittlich 66 Stunden. Allerdings ist darauf hinzuweisen, dass auch in Paarhaushalten in den Phasen, in denen die Kinder klein sind, eine sehr hohe Arbeitsbelastung auf beiden Elternteilen lastet (Bundesamt für Statistik, 2008b): Männer wie Frauen arbeiten in diesem Fall insgesamt mehr als 70 Stunden pro Woche für Familie und Beruf. In 8 von 10 Paarhaushalten tragen die Mütter die Hauptverantwortung für die Haus- und Familienarbeit, selbst wenn sie ebenfalls erwerbstätig sind. Aber wie oben dargelegt, verteilt sich die Summe der zu leistenden Arbeiten sehr unterschiedlich auf die beiden Geschlechter. Die Männer sind zum grössten Teil voll in die Erwerbsarbeit involviert und leisten dort im Schnitt 41 Wochenstunden, während die Frauen in der grossen Mehrzahl nur sehr kleine Pensen Erwerbsarbeit leisten. Bei den allein erziehenden Müttern kommt noch das massiv grössere Risiko dazu, Sozialhilfe beziehen zu müssen, weil das erzielte Erwerbseinkommen nicht ausreicht: Gemäss Report des Bundesamtes für Statistik (2008a) sind gesamtschweizerisch 17 Prozent aller allein Erziehenden von Sozialhilfe abhängig, bei Paaren mit Kindern sind es grad mal 2 Prozent aller Haushalte.

Die institutionelle Landschaft der schweizerischen Gesellschaft ist von der Tatsache geprägt, dass die Zuständigkeit für Haushalt und Kinder im Wesentlichen immer noch bei den Frauen angesiedelt wird. Hinzu kommt, dass diese Care-Arbeit als rein private Angelegenheit konzipiert ist. Für die Linke hingegen ist klar, dass auch die Care-Arbeit politisch gestaltet werden muss. Eine gleichstellungsorientierte Politik darf also nicht nur die Seite der Erwerbsarbeit fokussieren, sondern muss den Blick auf das Ganze (Stutz, 2006) richten. Was wäre denn aber eine angemessene Care-Politik, also eine Politik, die die Aufgaben der ›Fürsorge für andere‹ – und das meint hier insbesondere die Kinder- und Altenbetreuung – ernst nimmt? Pfau-Effinger (2006) schlägt folgende Kriterien zur Beurteilung der bestehenden Situation vor:

- *Qualität und Umfang der sozialen Rechte, Kinderbetreuung und Altenpflege in Anspruch nehmen:* Hier geht es um das Recht auf Krippen-, Hort- und Kindergartenplätze, aber auch auf zahlbare und angemessene Altersbetreuungsplätze, die den individuell verschiedenen Bedürfnissen der alten Menschen Rechnung tragen (siehe z.B. Gurny & Rieger, 2006). Unter anderem gehört auch eine bezahlbare Spitex dazu.
- *Qualität und Umfang der sozialen Rechte für Eltern beziehungsweise pflegende Angehörige, temporär selbst Aufgaben der Betreuung und Pflege im privaten Haushalt übernehmen:* Dazu zählen Freistellungsmöglichkeiten, um entsprechende Care-Aufgaben übernehmen zu können, aber auch Elemente der Bezahlung und sozialen Sicherung für Eltern und Angehörige, die im privaten Haushalt Betreuungs- und Pflegeaufgaben wahrnehmen. Dazu gehört ferner das Recht auf Kurzabsenzen, wenn die Kinder krank sind, und insbesondere auch Mutterschafts-, Vaterschafts- und generell Elternurlaub in einem Umfang, der die Bezeichnung Urlaub auch verdient. Die Freistellung von der Erwerbsarbeit muss verbunden sein mit der Garantie, nach dem Urlaub wieder an den alten Arbeitsplatz zurückkehren zu können.
- *Der Grad, in dem die Gleichverteilung der familialen Betreuung und Pflege einerseits, der Erwerbsarbeit andererseits zwischen Frauen und Männern gefördert wird:* Hier geht es insbesondere um die aktive Förderung der Familienarbeit von Männern, aber auch eine aktive Lohngleichheitspolitik und eine Reduktion der Normalarbeitszeit, um die Gesamtbelastung von Eltern auf ein vernünftiges Mass zu bringen.

Hinsichtlich dieser drei Kriterien steht die Schweiz nicht gut da: Sie erfüllt sie kaum oder höchstens ansatzweise. Betreuung- und Pflegearbeit für Kinder oder andere Familienangehörige ist und bleibt immer noch weitgehend Privat- und Frauensache. Zwar wird hier zu Lande das Bild der erwerbstätigen Mutter sukzessive akzeptiert, und langsam werden Massnahmen getroffen, um die Familie an das Erwerbsleben anzupassen.

Umgekehrt wird aber kaum darüber gesprochen, wie die Erwerbsarbeit umgestaltet werden müsste, um sie familientauglich zu machen und die Rolle der Väter nachhaltig zu verändern. Es dominiert eine Politik, die mit ›Modernization of Family Traditionalism‹ beschrieben wurde (Widmer u.a., 2005, zitiert nach Wecker, S. 233). Im Vergleich mit anderen reichen Industriestaaten hinkt die Schweiz beim Ausbau von Mutterschafts-, Vaterschafts- und Elternurlaub nach wie vor stark hinterher, wie die Studie von Ray, Gornick und Schmitt zeigt (2008). Das gilt sowohl für die Dauer des gewährten Urlaubs als auch für den Umfang der finanziellen Unterstützung während des Urlaubs. Entsprechend fordert die Linke Verbesserungen. Der Schweizerische Gewerkschaftsbund SGB beispielsweise fordert eine Erhöhung des gesetzlichen Minimums des Mutterschaftsurlaubs von heute 14 auf 18 Wochen und will den Vaterschaftsurlaub in den Gesamtarbeitsverträgen verankern. Mittelfristig ist gemäss SGB ein bezahlter Elternurlaub von mindestens 26 Wochen einzuführen, wobei ein Teil davon zwingend von den Vätern bezogen werden muss (Bianchi & Werder, 2008).

### **AEV: Fünf wichtige Schritte in die richtige Richtung**

Was bringt der Reformvorschlag der AEV angesichts dieser grossen Ungleichheiten zwischen Frauen und Männern? Um es gleich vorweg zu nehmen: Er geht die ungleiche Stellung der Geschlechter in der schweizerischen Gesellschaft nicht grundlegend an. Die AEV ist ›nur‹ ein Reformvorschlag für das schweizerische Sozialversicherungssystem. Die ungleiche Arbeitsteilung zwischen den Geschlechtern und die Lohndiskriminierung von Frauen werden damit nicht aus der Welt geschaffen. Ebenso ist klar, dass die AEV, die als Sozialversicherung am Erwerbseinkommen anknüpft, bestehende Ungleichheiten in der Lohnarbeitswelt vorläufig fortschreibt. Sie ist also kein Beitrag zu einer radikalen Genderreform und ersetzt in keiner Weise die Auseinandersetzung und den Kampf für eine Gleichbehandlung. Das Projekt AEV verdient aber unserer An-

sicht nach auch aus Gendersicht Unterstützung, weil es unter dem Strich fünf wichtige Schritte in die richtige Richtung bringt:

- Die Armutsprävention in Familien und insbesondere bei allein Erziehenden kann als Lackmustest für eine gleichstellungspolitische Bewertung der Familienpolitik betrachtet werden (Rüling & Kassner, 2007). Diesen Test besteht die AEV: Sie sorgt dafür, dass aus unbezahlter Arbeit in der Betreuung minderjähriger Kinder ein weniger grosses Armutsrisiko entsteht. Dank der Einführung von Familienergänzungsleistungen wird das Risiko, wegen der Kinderbetreuungsarbeit in die Armut abzudriften, massiv reduziert. Das ist insbesondere für allein erziehende Frauen von grosser Bedeutung.
- Die gegenwärtige Flexibilisierungspolitik in der Lohnarbeitswelt birgt viele Risiken. Die AEV schafft beim für die Frauen wichtigen Übergang von der Kinderbetreuung in die Erwerbsarbeit Sicherheit: Die Betroffenen – und das sind in der überwiegenden Mehrzahl heute noch immer Frauen – erhalten bedeutend bessere Taggelder, als es heute der Fall ist. Sie können in Ruhe eine Erwerbsarbeit suchen, die qualitativ und quantitativ ihren Anforderungen genügt.
- Die AEV bringt selbstständig Erwerbenden und damit auch vielen Frauen deutliche Verbesserungen, weil sie nun auch Anspruch auf Taggelder haben und weil das UVG-Obligatorium, das bisher nur für unselbstständige Erwerbstätige galt, auch auf sie ausgedehnt wird.
- Frauen sind überproportional stark von prekärer Arbeit betroffen. Die AEV durchbricht die Abwärtsspirale bei den Arbeitsbedingungen. Der Anspruch auf Decent Work hilft, die Tendenz in Richtung prekärer Arbeitsverhältnisse umzukehren, was für viele Frauen von besonderer Bedeutung ist.
- Die AEV bringt eine kleine Verbesserung des Elternurlaubes mit der Ausdehnung des Mutterschaftsurlaubs von heute 14 auf 16 Wochen.

**Literatur**

- Bianchi, D. & Werder, C. (2008): Vereinbarkeit Familie und Beruf: Mehr Zeit und Geld für Eltern, genügend familienergänzende Betreuung für Kinder. Newsletter Schweizerischer Gewerkschaftsbund (Vol. 08/15).
- Bundesamt für Statistik (2008a): Die schweizerische Sozialhilfestatistik 2006. Neuchâtel.
- Bundesamt für Statistik (2008b): Eltern investieren viel Arbeit und Geld in ihre Kinder. Neuchâtel.
- Gurny, R. & Rieger, A. (2006): Altern und Alter. In Denknetz-Jahrbuch 2006. edition 8, Zürich
- OECD (2007): Women and Men in OECD Countries. OECD Publications, Paris.
- Pfau-Effinger, B. (2006): Care im Wandel des wohlfahrtsstaatlichen Solidaritätsmodells. In E. Carigiet, U. Mäder, M. Opielka & F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.), Wohlstand durch Gerechtigkeit. Rotpunkt-Verlag, Zürich.
- Ray, R., Gornick, J. C. & Schmitt, J. (2008): Parental Leave Policies in 21 Countries. Center for Economic and Policy Research, Washington D.C.
- Rüling, A. & Kassner, K. (2007). Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive – Ein europäischer Vergleich. Friedrich Ebert Stiftung, Berlin.
- Strub, S., Gerfin, M. & Buetikofer, A. (2008): Vergleichende Analyse der Löhne von Frauen und Männern anhand der Lohnstrukturerhebungen 1998 bis 2006. Bundesamt für Statistik, Bern.
- Stutz, H. (2006): Der Blick aufs Ganze: Care Economy und Erwerbsarbeit. In Denknetz-Jahrbuch 2006. edition 8, Zürich.
- Wecker, R. (2006). Traditionen und Veränderungen. In E. Carigiet, U. Mäder, M. Opielka & F. Schulz-Nieswandt (Hrsg.): Wohlstand durch Gerechtigkeit. Rotpunkt-Verlag, Zürich.
- Widmer, E. u.a. (2005): What Pluralization of the Life Course? An Analysis of Personal Trajectories and Conjugal Interaction in Contemporary Switzerland. In H. Kriesi u.a. (Hrsg.), Contemporary Switzerland. Revisiting the Special Case. Palgrave, Clippenham/Eastbourne.

## Zumutbare Arbeit in der AEV

*Von Beat Ringger*

Unser Modell einer Allgemeinen Erwerbsversicherung basiert auf der Voraussetzung, dass Individuen und Gesellschaft wechselseitige Verpflichtungen erfüllen. In der Beschreibung unseres Modells heisst es dazu: »Die Individuen sind verpflichtet, gesellschaftlich nützliche Arbeit zu leisten, damit die Gesellschaft bestehen, sich reproduzieren und weiter entwickeln kann. Andererseits müssen die gesellschaftlichen Verhältnisse so gestaltet werden, dass allen Individuen die Teilnahme an gesellschaftlich nötiger Arbeit ermöglicht wird, einer Arbeit, die den Bedingungen der Decent Work im Sinne der ILO entspricht. Das bedeutet, dass niemand zu demütigender, schädigender, schlecht bezahlter oder dequalifizierender Arbeit genötigt werden kann.« (siehe dazu auch These 3 im Kapitel »Gute Arbeit für alle«).

Diese Grundsätze müssen zum Tragen kommen, wenn Menschen keine Erwerbsarbeit haben und sich individuell um eine Stelle bemühen (müssen). Wir reden dabei auch von der »Pflicht der Versicherten, mit Unterstützung der zuständigen Stellen alles Zumutbare zu unternehmen, um den Grund des Erwerbsausfalls zu vermeiden oder zu verkürzen«. Die entscheidende Frage lautet demnach: Was darf als zumutbare Arbeit gelten? Das Thema taucht auch in einer weiteren Situation auf, nämlich dann, wenn Langzeiterwerbslosen, die keine Stelle finden, Beschäftigungs- und Arbeitsprogramme unterbreitet werden. Die Frage lautet hier: Welchen Anforderungen müssen solche Angebote genügen?

Zu unserer Antwort einleitend einige Bemerkungen. Die realen Arbeitsverhältnisse sind das Ergebnis gesellschaftlicher Auseinandersetzungen. Dabei treffen unterschiedliche Vorstellungen und Interessen aufeinander, vor allem jene der Unternehmensleitungen auf jene der abhängig Beschäftigten. Es wäre eine Illusion zu glauben, diese Gegensätze liessen sich rein

gesetzgeberisch im Rahmen einer Erwerbsersatzversicherung überwinden. Die Auseinandersetzung darüber, wie Arbeit ausgestaltet wird, wie lange gearbeitet wird, welche Löhne bezahlt werden sollten oder welche Rechte abhängig Beschäftigte besitzen sollten und müssten, wird immer wieder neu geführt werden müssen. Die AEV kann und will sie nicht ersetzen. Hingegen setzen wir uns mit Engagement für Lösungen ein, die die Position der abhängig Beschäftigten stärken. Erwerbslosigkeit ist für die Betroffenen eine grosse Belastung. Andauernd hohe Arbeitslosenraten schwächen die individuelle und kollektive Stellung der Lohnabhängigen in der Gesellschaft. Sozialversicherungen müssen hier dagegenhalten.

Die Kommission Sozialbereich der Gewerkschaft der öffentlichen Dienste vpod schreibt in ihrer Broschüre ›Teillohnjobs, Existenzsicherung und Erwerbsarbeit‹ (vpod, 2007, S.3): »Sie kennen wahrscheinlich den Stuhltanz, ein Gruppenspiel, das auch als Reise nach Jerusalem bekannt ist. Auf ein Zeichen hin müssen sich alle auf einen Stuhl setzen. Im Raum befindet sich jedoch ein Stuhl weniger, als Leute mitspielen. In jeder Runde fällt diejenige Person raus, die keinen Stuhl erobern kann. Ähnlich funktioniert ein Arbeitsmarkt, auf dem zu wenig Stellen angeboten werden. Auch hier gibt es nicht genug ›Stühle‹ für alle. Erschwerend kommt dazu, dass sich unter den vorhandenen Stühlen eine Reihe von wackeligen Klappsitzen befindet: Schlecht bezahlte, unsichere Arbeitsstellen. Die Chancen, einen Stuhl zu erhalten, sind zudem extrem ungleich verteilt. Das Rennen beginnt schon unmittelbar nach der obligatorischen Schulzeit. Wer am Anfang Probleme kriegt, dem werden Bleigewichte an die Füße gebunden.« Das Spiel werde verschärft, wenn »von Unternehmerseite ein ständiger Druck ausgeübt wird, reguläre Stühle durch Klappsessel zu ersetzen: Arbeit auf Abruf, befristete Anstellungsverhältnisse und Temporärstellen«. Das führe dazu, dass »die Tendenz steigt, eine Gruppe von Menschen lebenslänglich auf die Klappsitze zu verweisen«. Deshalb sei es entscheidend, sich dafür einzusetzen, dass für alle Mitspielenden anständige Stühle bereit stünden, das heisst, annehmbare Arbeit verfügbar sei. Ersatz-



massnahmen wie Arbeitslosengelder oder Sozialhilfe bleiben demgegenüber immer unbefriedigend: »Solange zu wenig gute Stühle bereit stehen, kann das Ziel nur darin bestehen, die Betroffenen möglichst gut ›im Spiel‹ zu halten. Ohne dass deswegen andere geschädigt werden.« Wir schliessen uns diesen Ausführungen voll und ganz an.

### **Zumutbare Arbeit in der Arbeitslosenversicherung**

Die aktuelle Regelung zur Frage der zumutbaren Arbeit, wie sie das Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG) festhält, ist unseres Erachtens verbesserungswürdig. Einzelne zentrale Bestimmungen genügen den Anforderungen an Decent Work nicht und müssen für die Anliegen der AEV korrigiert werden. Wir zitieren den bestehenden Artikel 16 AVIG in voller Länge, unsere Kommentare und Vorschläge haben wir kursiv unmittelbar nach den zu korrigierenden Abschnitten hingesetzt.

#### **AVIG Art. 16**

##### *Zumutbare Arbeit*

1 Der Versicherte muss zur Schadensminderung grundsätzlich jede Arbeit unverzüglich annehmen.

2 Unzumutbar und somit von der Annahmepflicht ausgenommen ist eine Arbeit, die:

- a. den berufs- und ortsüblichen, insbesondere den gesamt- oder normalarbeitsvertraglichen Bedingungen nicht entspricht;
- b. nicht angemessen auf die Fähigkeiten oder auf die bisherige Tätigkeit des Versicherten Rücksicht nimmt;
- c. dem Alter, den persönlichen Verhältnissen oder dem Gesundheitszustand des Versicherten nicht angemessen ist;
- d. die Wiederbeschäftigung des Versicherten in seinem Beruf wesentlich erschwert, falls darauf in absehbarer Zeit überhaupt Aussicht besteht;

*Diese Bestimmung muss geändert werden. Was darf denn als zumutbar gelten, wenn eine Wiederbeschäftigung im bisherigen Beruf unwahrscheinlich ist? Wir schlagen folgende Neuformulierung vor:*

*d. die Wiederbeschäftigung des Versicherten in seinem Beruf wesentlich erschwert. Falls auf eine solche Wiederbeschäftigung in absehbarer Zeit keine Aussicht besteht, ist Arbeit nur zumutbar, wenn sie eine neue berufliche Perspektive eröffnet, die den bestehenden Qualifikationen des Stellensuchenden angemessen ist.*

e. in einem Betrieb auszuführen ist, in dem wegen einer kollektiven Arbeitsstreitigkeit nicht normal gearbeitet wird;

f. einen Arbeitsweg von mehr als zwei Stunden je für den Hin- und Rückweg notwendig macht und bei welcher für den Versicherten am Arbeitsort keine angemessene Unterkunft vorhanden ist oder er bei Vorhandensein einer entsprechenden Unterkunft seine Betreuungspflicht gegenüber den Angehörigen nicht ohne grössere Schwierigkeiten erfüllen kann;

*Wir erachten einen Arbeitsweg von vier Stunden pro Tag als zu hoch. Das ist rund die Hälfte der Normalarbeitszeit! Die Arbeitswege dauern in der Schweiz im Schnitt 70 Minuten pro Tag. Zudem ist es unseres Erachtens unerlässlich, dass auf die soziale Verankerung der Betroffenen Rücksicht genommen wird. Wir schlagen folgende Neuregelung vor:*

*f. an einem Arbeitsort liegt, der eine angemessene Weiterführung der sozialen Kontakte und die Erfüllung der Betreuungspflichten gegenüber den Angehörigen verunmöglicht und einen Arbeitsweg von mehr als 75 Minuten je für den Hin- und Rückweg notwendig macht;*

g. eine ständige Abrufsbereitschaft des Arbeitnehmers über den Umfang der garantierten Beschäftigung hinaus erfordert;

h. in einem Betrieb auszuführen ist, der Entlassungen zum Zwecke vorgenommen hat, Neu- oder Wiedereinstellungen zu wesentlich schlechteren Arbeitsbedingungen vorzunehmen; oder

i. dem Versicherten einen Lohn einbringt, der geringer ist als

70 Prozent des versicherten Verdienstes, es sei denn, der Versicherte erhalte Kompensationsleistungen nach Artikel 24 (Zwischenverdienst); mit Zustimmung der tripartiten Kommission kann das regionale Arbeitsvermittlungszentrum in Ausnahmefällen auch eine Arbeit für zumutbar erklären, deren Entlohnung weniger als 70 Prozent des versicherten Verdienstes beträgt.

*Auch diese letzte Bestimmung erachten wir als ungenügend. Sie öffnet die Schleusen für eine Abwärtsspirale, in der Erwerbslose wesentlich schlechter entlohnte – eventuell gar zeitlich befristete – Arbeit annehmen müssen, auf deren Basis dann die neuen Ansprüche auf Taggelder berechnet werden. Bereits in der zweiten Runde kann so ein zumutbarer Lohn von 49 Prozent des ursprünglichen Erwerbseinkommens zustande kommen. Unser Vorschlag für die Neuformulierung dieses Paragraphen lautet:*

*i. dem Versicherten einen Lohn einbringt, der geringer ist als 80 Prozent des versicherten Verdienstes, es sei denn, der Versicherte erhalte Kompensationsleistungen nach Artikel 24 (Zwischenverdienst). Nimmt ein Versicherter eine Stelle an, deren Lohn unterhalb des ursprünglichen Verdienstes liegt, gilt während fünf Jahren bei einer allfälligen erneuten Bezugsberechtigung der höhere ursprüngliche Verdienst als Basis für die Berechnung des Taggeldanspruches.*

### **Arbeitsintegrationsprojekte**

Eine zweite Situation, in der das Gebot von Decent Work erfüllt sein muss, betrifft Arbeitsintegrationsprogramme, wie sie sinnvoller Weise Menschen angeboten werden, die über längere Zeit keine Erwerbsarbeit finden. Im Sinne einer Orientierungshilfe führen wir nachstehend Gütekriterien an, die der Schweizerische Gewerkschaftsbund in einem Positionspapier vom 12.2.2008 im Hinblick auf Arbeitsintegrationsprojekte für SozialhilfebezügerInnen formuliert hat (SGB, 2008). Die SGB-Position mag in einzelnen Punkten zu diskutieren geben; als Orientierung scheint sie uns aber zweckdienlich. Der SGB

verlangt die kumulative Erfüllung der nachstehenden Kriterien, die wir in Auszügen zitieren:

»1. Arbeitsprojekte müssen so angelegt sein, dass sie bestehende Arbeitsplätze nicht konkurrenzieren.

Begründung: Stellen Arbeitsintegrationsprojekte eine Konkurrenz zum regulären Gewerbe dar, so ist die Gefahr gross, dass aufgrund des Kostendrucks und der Verdrängungseffekte, die von Arbeitsintegrationsprojekten ausgehen, der Lohndruck auf dem Arbeitsmarkt für bestimmte Tätigkeiten und Bereiche zunimmt, schlimmstenfalls sogar reguläre Stellen gefährdet sind. Dies gilt insbesondere für Stellen im öffentlichen Bereich.<sup>1</sup>

2. Jedes Arbeitsintegrationsprojekt muss einen Qualifizierungs- und Betreuungsaspekt beinhalten.

Begründung: Das Arbeitsintegrationsprojekt soll die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt erleichtern. Darum müssen solche Angebote Betreuungs- und Qualifikationsaspekte beinhalten. Bei reinen Routinetätigkeiten ist die Gefahr gross, dass die einst erworbenen Fähigkeiten verloren gehen. (...)

3. Die Arbeitsintegrationsprojekte müssen den Sozialpartnern vor Ort unterbreitet werden und benötigen deren vorgängige Zustimmung. Zudem müssen diese – ebenfalls in Zusammenarbeit mit den Gewerkschaften – regelmässig kontrolliert werden. Die Durchführung ist staatlichen oder gemeinnützigen Organisationen zu übertragen.

(...)

4. Die Anstellung ist zeitlich zu beschränken. Eine Verlängerung ist in begründeten Fällen möglich.

(...)

5. Eine Anstellung im Rahmen eines Arbeitsintegrationsprojektes darf nur dann verbindlich gemacht werden, wenn dem Sozialhilfebezüger oder der Sozialhilfebezügerin ein fairer Lohn und eine Motivations- oder Integrationszulage zugestanden wird. Darüber hinaus müssen die Arbeitsintegrationsprojekte für die Sozialhilfeempfangenden zumutbar und verhältnismässig sein.

Begründung: Der Erfolg von Arbeitsintegrationsprojekten hängt entscheidend von der Motivation der Betroffenen ab. Zudem könnten unmotivierte Teilnehmende sich negativ auf das gesamte Projekt auswirken. Die Verpflichtung zur Annahme einer Stelle muss also mittels positiver Anreize erfolgen. Eine Verknüpfung der Sozialfürsorge mit der Pflicht resp. dem Zwang zur Annahme einer Arbeit (»workfare«), ohne dass dabei eine faire Gegenleistung geboten wird, verletzt die Würde des Menschen.«

### Anmerkungen

- 1 Original-Anmerkung des SGB: Der Spardruck, unter dem die öffentlich Hand seit Jahren leidet, macht es für dieses attraktiv, gewisse Aufgaben, die wenig Qualifikation erfordern, in solche Projekte auszulagern. Damit missachtet just der Arbeitgeber, der eigentlich Vorbildfunktion haben sollte, fundamentale Grundsätze der Gleichbehandlung. Der Druck auf die Löhne der regulär Angestellten ist denn auch hier sehr real.

### Literatur

- Bundesgesetz über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzentschädigung (Arbeitslosenversicherungsgesetz, AVIG). [http://www.admin.ch/ch/d/sr/c837\\_0.html](http://www.admin.ch/ch/d/sr/c837_0.html)
- Schweizerischer Gewerkschaftsbund SGB. SGB-Bedingungen für Arbeitsintegrationsprojekte der Sozialhilfebehörden. Bern, 2008
- vpod Verbandskommission Sozialbereich. Integrieren und qualifizieren statt abschieben. Zur Auseinandersetzung um Teillohnjobs, Existenzsicherung und Erwerbsarbeit Zürich 2007

## FAQ – Häufig gestellt Fragen zur AEV

*Von Ruth Gurny*

### **1. Welche Verbesserungen bringt die AEV?**

Die AEV schliesst wichtige Lücken: Wer krank wird, ist neu obligatorisch gegen Erwerbsausfall versichert, und dank der Einführung von Familien-Ergänzungsleistungen (EL) wird das Armutsrisiko Kinder stark gemildert. Wer arbeitslos wird, erhält ohne zeitliche Begrenzung Taggelder. Die Situation von Frauen und Männern, die nach einer Phase der Kinderbetreuung wieder ins Erwerbsleben einsteigen wollen, wird verbessert. Die selbstständig Erwerbenden werden umfassend in das Versicherungssystem integriert.

### **2. Wäre es nicht gescheiter, die jetzigen Sozialversicherungen auszubauen und die vorhandenen Lücken zu schliessen, statt ein völlig neues System zu lancieren?**

Neben den Lücken im aktuellen System gibt es mehrere weitere Gründe für eine grundsätzliche Neukonzeption unseres Sozialversicherungswesens:

- Das bisherige Sozialversicherungssystem ist ein undurchschaubarer Dschungel, in dem sich auch ExpertInnen verlieren. Es enthält viele Doppelspurigkeiten, ist intransparent und ineffizient.
- Im heutigen System werden die Betroffenen zwischen den verschiedenen Sozialversicherungen hin und her geschoben. So laufen sie Gefahr, zum Sozialhilfefall zu werden, bis sich die Akteure der einzelnen Versicherungen untereinander geeinigt haben, wer denn zuständig sei.
- Gegenwärtig werden im Rahmen einzelner Revisionen Leistungen abgebaut und die Bedingungen für den Bezug von Leistungen erschwert. Eine einheitliche Sozialversicherung schiebt einer solchen Abbaupolitik im ›Reihum-Verfahren‹ einen Riegel.
- Mit einer einheitlichen allgemeinen Erwerbsversicherung

wird die Solidarität unter den Betroffenen gestärkt. Die Behinderten können nicht mehr gegen die Unfallopfer ausgespielt werden, die Arbeitslosen nicht mehr gegen die Working Poor.

### **3. Auch die AEV verlangt von den Leuten eine Arbeitsleistung. Ist das nicht nach wie vor Workfare statt Welfare?**

Die AEV verpflichtet die Menschen, Arbeit zu leisten, sofern sie aufgrund ihrer körperlichen und psychischen Verfassung dazu in der Lage sind. Neu gibt es nicht nur diese einseitige Verpflichtung, sondern vielmehr eine gegenseitige Verpflichtung von Individuum und Gesellschaft: Nicht nur das Individuum wird in die Pflicht genommen, sondern auch die Gesellschaft. Die Gesellschaft muss so ausgestaltet sein, dass sie allen Arbeit zu fairen Bedingungen zur Verfügung stellen kann.

Gegenüber den Mechanismen von Workfare-Regelungen gibt es einen weiteren wichtigen Unterschied: Statt Erwerbslose in die Abwärtsspirale ›Aussteuerung – Sozialhilfe‹ fallen zu lassen, zahlt ihnen die AEV unbegrenzt Taggelder aus, bis eine Erwerbsarbeit angeboten werden kann, die den Kriterien von Decent Work entspricht.

### **4. Welche Arbeit ist im Rahmen der AEV zumutbar? Wer entscheidet das?**

Als zumutbar gelten im Rahmen der AEV diejenigen Arbeiten, die den Kriterien der Internationalen Arbeitsorganisation ILO für gute Arbeit (Decent Work) entsprechen. Dazu gehören unter anderem die Sicherheit des Arbeitsplatzes und des Einkommens. Die Arbeitsbedingungen dürfen die Gesundheit nicht schädigen. Zudem besteht ein Recht auf Weiterbildung und Qualifizierung. Dabei ist klar, dass die Inhalte des Begriffs gute Arbeit, damit die Zumutbarkeit einer Arbeit, laufend ausgehandelt werden müssen. Es ist also wichtig, dass die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer in den Aufsichtsgremien der AEV gut und kompetent vertreten sind.

### **5. Welchen Beitrag leistet die AEV, um das Problem der Working Poor zu lösen?**

Mit der Integration einer Familien-EL entschärft die AEV eine

wichtige strukturelle Armutsquelle der arbeitenden Bevölkerung. Die in der Regel unbegrenzte Fortzahlung von Taggeldern bei Arbeitslosigkeit verhindert, dass Langzeitarbeitslose ausgesteuert und in die Sozialhilfe abgeschoben werden. Wichtig ist auch, dass Selbstständige besser gestellt werden. Leider kann aber auch die AEV den Skandal, dass gewisse Menschen trotz Erwerbsarbeit nicht genug Geld zum Leben haben, nicht aus der Welt schaffen. Das Problem der Unterbeschäftigung und der Mangel an Arbeitsplätzen muss mit anderen Mitteln angegangen werden, zum Beispiel durch Schaffung sinnvoller neuer Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst und durch Arbeitszeitverkürzung. Weiterhin aktuell bleibt auch der Einsatz für einen anständigen Mindestlohn.

#### **6. Was bringt die AEV den selbstständig Erwerbenden?**

Eine volle Integration in die Versicherung und damit umfassende Verbesserungen. Selbstständig Erwerbende haben neu ebenfalls Anspruch auf Taggelder und sind obligatorisch gegen Unfall und Krankheit versichert.

#### **7. Was bringt die AEV bei prekärer Arbeit und flexibilisierten Arbeitsverhältnissen?**

Die AEV kann die mit prekärer Arbeit verbundenen Probleme entschärfen, aber nicht umfassend lösen. Es braucht zusätzlich geeignete Regelungen im Arbeitsrecht und im Obligationenrecht (OR), um beispielsweise Menschen zu schützen, die Arbeit auf Abruf leisten und dabei eine schleichende Pensenabnahme oder stark schwankende Pensen in Kauf nehmen müssen.

#### **8. Was bringt die AEV den Frauen?**

Es sind nach wie vor grösstenteils Frauen, die die Kinderbetreuung übernehmen. Mit der Einführung von Familien-EL wird das Risiko, wegen dieser Aufgabe in die Armut abzudriften, erheblich reduziert. Das ist insbesondere für allein erziehende Frauen von grosser Bedeutung. Ferner schafft die AEV für diese Frauen beim Übergang von Phasen der Kinderbetreuung in die Erwerbsarbeit mehr Sicherheit: Die Betroffenen



erhalten bedeutend bessere Taggelder, als es heute der Fall ist. Sie können in Ruhe eine Erwerbsarbeit suchen, die qualitativ und quantitativ ihren Anforderungen genügt.

### **9. Was tut die AEV, um das Armutsrisiko Kinder einzudämmen?**

Familien, deren Einkommen nicht für die Existenzsicherung ausreicht, haben ein Recht auf Ergänzungsleistungen. Denkbar ist hier eine Anlehnung an das so genannte Tessiner Modell, das aus zwei Teilen besteht: Erstens aus der Kinder-EL für Kinder von 0 bis 18 Jahren. Diese Leistung hat den Zweck, den minimalen Lebensbedarf von Kindern und Jugendlichen zu sichern. Zweitens aus der Eltern-EL für Haushalte mit Kindern von 0 bis zum 3. Geburtstag und einem Einkommen, das trotz Kinder-EL immer noch unter dem Existenzminimum liegt. Diese Leistung hat den Zweck, die Existenz der gesamten Familie mit Kindern unter drei Jahren zu sichern, und ist als Entgelt für den Erwerbsausfall respektive die Zeitkosten für die Betreuung gedacht. Dieser Teil der Ergänzungsleistung deckt die Differenz zwischen dem verfügbaren Einkommen des Haushalts und dem Familienbedarf gemäss den Ergänzungsleistungen zur AHV/IV.

### **10. Wieso deckt die AEV nur einen Teilbereich der Care-Tätigkeiten ab?**

Die AEV konzentriert sich darauf, aus der Verrichtung unbezahlter Arbeit in der Betreuung minderjähriger Kinder kein Armutsrisiko entstehen zu lassen. Die finanzielle Sicherung jener Menschen, die pflegebedürftige erwachsene Familienmitglieder und/oder NachbarInnen betreuen, muss anders gelöst werden. Dabei gilt es besonders zu beachten, dass das Selbstbestimmungsrecht der betreuten Personen nicht verletzt wird. Diese müssen selber entscheiden können, wer für sie Betreuungsarbeit leistet. Allenfalls kommen Modelle analog der aktuell diskutierten Assistenzentschädigungen in Frage. Auch die berechtigte Forderung nach der Einführung eines Vaterschafts- und Elternurlaubs muss an einem anderen Ort als im Rahmen der AEV gelöst werden.

### **11. Die AEV sieht in bestimmten Fällen Taggelder vor, in anderen Renten. Wieso?**

Das Prinzip ist einfach: Taggelder werden all jenen ausgerichtet, die entweder vermittelbar oder nur auf Zeit erwerbsunfähig sind. Renten dagegen sind für Menschen bestimmt, die auf absehbare Zeit nicht oder nur beschränkt vermittelbar sind. Mit den Teilrenten sollen Menschen unterstützt werden, die auf Dauer nur beschränkt erwerbsfähig sind. So wird die Sozialhilfe entlastet, die immer mehr Leute unterstützen muss, die in ihrer Erwerbsfähigkeit eingeschränkt sind, von der IV aber nicht anerkannt werden.

### **12. Was bedeutet ›vermuteter Lohn‹?**

Der Begriff wird in der Arbeitslosenversicherung schon heute verwendet und bezieht sich auf jene Versicherten, die von der Beitragspflicht befreit sind. Es handelt sich um Personen, die die Auflage einer Beitragszeit von zwölf Monaten nicht erfüllen konnten, sei es nun wegen einer Ausbildung, Krankheit, Mutterschaft oder einem Haftaufenthalt. Diese Personen haben Anspruch auf Arbeitslosentaggelder in Form gewisser Pauschalen, deren Höhe vom Stand der Ausbildung abhängt. Die AEV erweitert das Prinzip: In zwei Situationen soll nicht mehr die Pauschale, sondern das mutmasslich erzielbare Einkommen für die Taggeldberechnung massgebend sein. Diese Bestimmung betrifft zum einen Leute, die nach längeren Phasen der Kinderbetreuungsarbeit wieder ins Erwerbsleben einsteigen, zum anderen Personen, die eine berufliche Weiterbildung absolviert haben.

### **13. Gibt es eine Obergrenze der Taggelder und Renten?**

Die AEV sieht, analog zur heutigen Arbeitslosenversicherung, eine Obergrenze vor. Diese Obergrenze beträgt zurzeit CHF 10'500 pro Monat. Die AEV-Beiträge werden allerdings auf dem gesamten Lohn erhoben, wie es in der AHV, IV und EO heute schon der Fall ist.

### **14. Werden auch Teilrenten gewährt?**

Ja, wie in der heutigen IV gibt es auch in der AEV Teilrenten

(Viertel-, Halb- oder Dreiviertel-Renten), je nachdem, wie stark die Erwerbsfähigkeit längerfristig eingeschränkt ist.

**15. Wird bei der Berechnung der Renten ein ›Karriere-‹ respektive ›Entwicklungszuschlag‹ vorgesehen?**

Die Regelungen, wie sie vor der 5.IVG-Revision galten, werden in der AEV übernommen: Wenn die betroffene Person das 45. Altersjahr noch nicht überschritten hat, wird bei der Ermittlung der Rente ein Zuschlag in Prozenten des massgebenden durchschnittlichen Jahreseinkommens aufgerechnet. Für Geburts- und Frühinvalide beträgt die Rente mindestens 133 1/3 Prozent der minimalen Vollrente.

**16. Wie steht es mit den Kinderrenten?**

Auch hier werden die heutigen IV-Regelungen übernommen: Personen mit einer Rente haben für jedes Kind, das das 18. Altersjahr noch nicht vollendet hat, Anspruch auf eine Kinderrente im Betrag von 40 Prozent ihrer eigenen Rente. Für Kinder in der Ausbildung wird die Kinderrente bis zum Abschluss der Ausbildung, längstens aber bis zum vollendeten 25. Altersjahr gewährt.

**17. Wäre es nicht gescheiter, die Prävention zu verbessern, statt sich auf das Abfedern bereits entstandener Probleme zu konzentrieren?**

Natürlich ist es besser, Probleme gar nicht erst entstehen zu lassen. Deshalb ist die AEV auch in der Prävention aktiv und leistet hier verschiedene Beiträge. Der AEV liegt ein zentraler Gedanke zugrunde: Den Menschen dank guter Arbeit eine autonome Lebensführung zu ermöglichen. Wo dieses Anliegen in Frage gestellt ist, kommt dank verbessertem Case-Management die Früherkennung und Prävention zum Zug. Weiter – und das ist von grosser Wichtigkeit – bietet die AEV an Stelle der bisherigen unüberschaubaren Menge von Akteuren eine konsolidierte Versicherung, die – ähnlich der SUVA – stark an einer umfassenden Unfall- und Krankheitsprävention interessiert ist.

### **18. Was ist mit den Menschen, die nicht arbeiten dürfen, etwa den Flüchtlingen und Asyl Suchenden?**

Diese Frage muss im Rahmen der Asylpolitik und einer Revision des Asylgesetzes neu geregelt werden.

### **19. Was bringt die AEV jenen Menschen, die ihre Erwerbchancen durch Fort- und Weiterbildung verbessern wollen?**

Die AEV stützt die Massnahmen zum Erhalt der Qualifikationen, wie man sie heute etwa in der ALV oder IV kennt. Allerdings sind wir der Meinung, dass diese Massnahmen nicht genügen. Es braucht eine deutliche Verbesserung im Stipendienwesen und weitere Massnahmen zur Stützung der beruflichen Aus- und Weiterbildung. Die Bildung darf jedoch nicht zum Anhängsel der rein beruflichen Qualifikation und der Verwertbarkeit auf dem Arbeitsmarkt werden. Deshalb muss das Problem der Ersatzeinkommen (Stipendien) während Bildungsphasen im Rahmen eines neu zu schaffenden Bildungsgesetzes geregelt werden.

### **20. Welche weiteren Massnahmen sind nötig, damit die AEV optimal zum Tragen kommt?**

Damit die AEV ihre Wirkung voll entfalten kann, sind verschiedene weitere Initiativen wichtig:

- die Schaffung eines eidgenössischen Bildungsgesetzes
- die Revision des Gesetzes rund um die Alterssicherung
- Anstrengungen, um eine anständige Mindestlohnpolitik zu etablieren
- der Ausbau der Strukturen für die familienexterne Kinderbetreuung
- Anstrengungen, um genügend gute Arbeit für alle zu schaffen. Dazu gehören Arbeitszeitverkürzungen und die Schaffung neuer Stellen im Service Public, zum Beispiel in der Care-Economy.

### **21. Die AEV dürfte wohl nicht alle Probleme des Erwerbsarbeitsmarktes zu lösen. Was kann sie nicht leisten?**

Die Allgemeine Erwerbsversicherung gibt nicht vor, alle Probleme zu lösen. Insbesondere ist sie kein Ersatz für Mindest-

lohn-Regelungen. Ferner kann die AEV nicht alle Probleme auffangen, die durch die Flexibilisierung des Arbeitsmarktes entstehen. Hier sind geeignete Regelungen im Arbeitsrecht und im OR anzustreben. Ein weiteres wichtiges Problem, das die AEV nicht löst, ist die schwache Unterstützung von Menschen mit Kinderbetreuungspflichten. Hier braucht es einen Elternurlaub und genügend Kinderbetreuungsplätze in guter Qualität.

## **22. Wie sieht es mit den Kosten aus?**

Auf der Kostenseite führt die AEV zu drei Wirkungen:

1. Die für die AEV nötigen Staatsbeiträge steigen gegenüber heute um 580 Millionen Franken pro Jahr.

2. Die Mehrheit der abhängig Beschäftigten zahlt bereits heute Beiträge an (private) kollektive Krankentaggeld-Versicherungen. Wird dieser Punkt berücksichtigt, sinken die Beitrags-Lohnprozente für ArbeitnehmerInnen um 0.38 Prozent, während der Arbeitgeberanteil leicht, um 0.12 Prozent, steigt. Selbstständig Erwerbende bezahlen 8.15 Prozent über das steuerbare Einkommen, das sie im Verlauf der letzten zwei Jahre erzielt haben.

3. Die AEV führt zu Mehreinnahmen von mindestens 900 Millionen Franken pro Jahr, weil auf sämtliche Lohnanteile Beitragsprozente geschuldet sind (keine Begrenzung nach oben!). Diese Mehreinnahmen können genutzt werden, um einen grossen Teil der aktuellen Defizite der IV zu beseitigen.

## **23. Wie soll die AEV finanziert werden?**

Die Finanzierung der AEV-Leistungen orientiert sich an den Modellen der bestehenden Sozialversicherungen: Arbeitende, Arbeitgeber und Staat beteiligen sich daran. Arbeitnehmer und Arbeitgeber entrichten lohnprozentuale Abgaben, selbstständig Erwerbende prozentuale Abgaben auf ihrem versteuerten Reineinkommen (das auch die Basis für die Leistungsberechnung ist). Als öffentliche Mittel sind Steuermittel einzusetzen. Wenn die Arbeitslosigkeit über einen bestimmten Prozentsatz steigt, tritt eine Solidaritätssteuer auf hohe Gewinne, Einkommen und Vermögen in Kraft, deren Erträge in die AEV fliessen.

## Gute Arbeit für alle? Die AEV im gesellschaftspolitischen Kontext

*Im Jahr 2006 formulierten zehn Denknetz-Mitglieder anlässlich einer Tagung die nachstehenden Thesen. Wir stellen unseren Vorschlag einer Allgemeinen Erwerbsversicherung explizit in den Kontext, der in den Thesen dargelegt ist. Genauer: Die AEV kann als Ausarbeitung dessen gelten, was die vierte These fordert.*

*Sozialpolitische Reformvorschläge werden nie im luftleeren Raum entwickelt. Sie beziehen sich (implizit oder explizit) auf das reale gesellschaftliche Geflecht, in das sie eingreifen wollen. Reformvorschläge müssen folglich auch einer Gesamtschau entsprechen, wenn sie als ganzheitlich gedacht gelten wollen. Sie benötigen eine übergeordnete Strategie, die auf die Frage antwortet, wie gesellschaftliche Verhältnisse zum Besseren entwickelt werden können. Nachstehend ist eine solche Strategie skizziert.*

*Ruth Gurny, Beat Ringger*

### Gute Arbeit für alle: Realistisches und notwendiges Ziel

#### 1.

Eine dauerhaft hohe Erwerbslosenquote und die Zunahme prekärer Arbeitsverhältnisse bedrohen die demokratischen Grundlagen der Gesellschaft. Sie setzt die Menschen unter existenziellen Druck, fördert die Entsolidarisierung, schränkt die Problemlösungsfähigkeit der Politik bedrohlich ein (z.B. Umweltschutz und Klimapolitik), fördert die Machtkonzentration in den Händen der Wirtschaftseliten und schwächt die sozialen Sicherungssysteme. Sie bereitet den Nährboden für Nationalismus, Rassismus und für autoritäre, repressive politische Strömungen.

2.

Gute Arbeit für alle ist deshalb ein zentrales gesellschaftspolitisches Ziel. Es ist eng verknüpft mit einer breiten Palette von gesellschaftspolitischen Anliegen: Mit der Gleichberechtigung von Frau und Mann, mit der Schaffung global gerechter Verhältnisse, mit der Friedenspolitik, mit der nachhaltigen Umgestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft. Dabei gilt es, die gesamte gesellschaftlich notwendige Arbeit gerecht zu verteilen, sei sie nun Erwerbsarbeit im engeren Sinn oder nicht direkt an den Erwerb gekoppelte Arbeit in der Kinderbetreuung, der privaten Pflege etc.

3.

Es reicht nicht aus, Arbeit für alle anzustreben. Die Qualität der Arbeit muss genau so Beachtung finden wie die Quantität. Gute Arbeit heisst: Arbeit sichert die Existenz und die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben. Sie wird unter menschenwürdigen Bedingungen erbracht, ist frei von Diskriminierungen und von Schädigungen der physischen und psychischen Gesundheit. Die Arbeitenden haben ein Recht auf verbindliche Mitbestimmung bei der Gestaltung ihrer Arbeitsbedingungen. Jeder Mensch hat Anrecht auf eine Arbeitsbiographie, die ihm die Entfaltung der eigenen Persönlichkeit erlaubt.

Dies bedingt auch das Recht auf eine gute berufliche Grundausbildung und auf ständige berufliche Weiterbildung.

Der Zwang zur Ausübung jeder beliebigen Arbeit steht dazu im schärfsten Widerspruch und wird von uns vehement zurückgewiesen. Arbeitslosigkeit darf nicht durch prekäre Arbeit ersetzt werden.

4.

Wir stehen ein für eine soziale Grundsicherung für alle, die keine Erwerbsarbeit leisten, weil sie Leistungen in der unbezahlten Care Economy erbringen, weil sie an Erwerbsarbeit verhindert sind (z.B. Unfall oder Krankheit), oder weil nicht genügend gute Erwerbsarbeit für alle angeboten wird. Diese soziale Grundsicherung soll ein sozialversicherungsmässig verankertes Recht sein, auf das die Betroffenen Anspruch haben.

Die Grundsicherung muss die Teilnahme am gesellschaftlichen Leben und an der Kultur ermöglichen, nicht nur das blosse materielle Überleben.

5.

Verschiedene Seiten schlagen die Einführung eines bedingungslos garantierten gesellschaftlichen Grundeinkommens (Minimaleinkommens) vor und verbinden dies mit der Aussage, es sei nicht mehr genügend Erwerbsarbeit für alle vorhanden. Eine solche Sicht lehnen wir ab. Sie verstetigt die Spaltung zwischen den Erwerbsarbeitenden und den BezügerInnen von Sozialleistungen, statt auf ihre Überwindung abzielen. Wir stehen ein für Arbeitszeitverkürzungen für alle und für eine bessere Berufsbildung, und fördern damit eine Orientierung auf gemeinsame Ziele.

6.

Die demographische Entwicklung bietet in den nächsten zwanzig Jahren günstige Rahmenbedingungen, damit Vollbeschäftigung wieder zu einem realistischen Ziel wird. Mittelfristig nimmt der Anteil der Berufstätigen an den Bevölkerungen praktisch in ganz Europa ab, was unbedingt für eine Überwindung der Massenarbeitslosigkeit genutzt werden muss. Deshalb ist Erhöhung des Rentenalters die ›dümme‹ aller möglichen Strategien. Sie wird von neoliberaler Seite vor allem deshalb betrieben, weil diese ein hohes Interesse an der Aufrechterhaltung einer »natürlichen Arbeitslosigkeit« (Milton Friedman) hat, um den Druck auf Löhne, Arbeitszeiten und Arbeitsintensität aufrecht zu erhalten.

7.

Wenn die Produktivität der Arbeit steigt, dann ist die Verkürzung der Arbeitszeit eine unausweichliche Erscheinung. Die Frage ist nicht ob, sondern in welcher Form sie verkürzt wird: Als Arbeitslosigkeit für einen Teil der Erwerbstätigen oder als Arbeitszeitverkürzung für alle.

Es ist selbstredend, dass wir für die zweite Variante eintreten. Angesichts der zunehmenden Intensivierung der Arbeit



und der weit verbreiteten Flexibilisierung der täglichen Arbeitszeiten drängen sich Verkürzungen in folgenden Formen auf: die Vier-Tage-Woche als Standard, mehr Ferien (z.B. acht Wochen für alle), bezahlte Sabbaticals, Elternurlaube, ein tieferes und flexibles Rentenalter.

Der verschärfte globale Standortwettbewerb scheint gegen Arbeitszeitverkürzungen zu sprechen. Allerdings werden die Zwänge dieses Wettbewerbs übertrieben: Wären sie so gross wie von bürgerlicher Seite normalerweise behauptet, dann wären Unterschiede in der jährlichen Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten in der Grössenordnung von 20% innerhalb Europas gänzlich unmöglich.

Trotzdem wäre es von grossem Vorteil, Arbeitszeitverkürzungen weltweit, zumindest aber europaweit durchzusetzen. Wir schlagen deshalb vor, eine entsprechende europäische Kampagne zu entwickeln.

8.

Parallel zur Arbeitszeitverkürzung sind auch die Löhne zu sichern. Wir schlagen deshalb eine europäisch koordinierte Mindestlohnpolitik vor, wie sie in den entsprechenden Thesen anlässlich der WSI-Denknetz-Tagung vom April 2005 formuliert worden sind. Kernpunkt ist die Forderung nach einem Minimaleinkommen, das mindestens 50% des Mittelwertes der Löhne des jeweiligen Landes erreicht.

9.

Nichterwerbstätigkeiten der Care Economy, beispielsweise Kinderbetreuung, private Pflege und Haushaltsführung, sind sozial und wirtschaftlich stärker abzustützen. Die Ausrichtung substantieller Kindergelder, die Schaffung von Elternurlauben und die Verkürzung der Normalarbeitszeiten verbessern die Bedingungen, unter denen unersetzliche Betreuungsarbeit im innersten, privaten Beziehungsnetz der Menschen geleistet werden kann – von Männern ebenso wie von Frauen. Parallel dazu ist das Angebot der familienergänzenden Kinderbetreuung erheblich zu verbessern und allen Bevölkerungsschichten zugänglich zu machen. Dies fördert die soziale Integration der

Kinder und mildert mögliche Nachteile, die auf den Herkunftsfamilien lasten, z.B. nach einem Kulturwechsel bei ImmigrantInnen, bei ungenügender Bildung, oder wenn beide Eltern voll erwerbstätig sein müssen.

Die Sozialversicherungen sind so zu gestalten, dass die Tätigkeit in der Care Economy im Bezug auf die Bezugsberechtigung und den Leistungsumfang zu keinen Diskriminierungen führt.

10.

Ein zentrales Mittel der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit ist eine beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik. Sie ist in ihrer klassischen Ausprägung antizyklische Wirtschaftspolitik und dämpft bzw. verhindert Wirtschaftskrisen durch die Vergabe von beschäftigungswirksamen öffentlichen Aufträgen, die Stützung der Kaufkraft, die Steuerung der Zinssätze und der verfügbaren Geldmenge. Diese Politik muss wieder viel stärker auf die Stützung der Beschäftigung ausgerichtet und von einer dogmatisch fixierten Inflationsbekämpfung weggeführt werden. Letztlich kann eine Wirtschaftskrise oder eine Finanzkrise der Sozialwerke nur durch bessere Beschäftigung und mehr Kaufkraft für die einkommensschwachen Schichten überwunden werden.

11.

Eine solche beschäftigungsorientierte Wirtschaftspolitik muss jedoch kombiniert werden mit gesellschaftlich sinnvollen Zielen (z.B. Umweltschutz, Soziale Gerechtigkeit, Regionalpolitik, nachhaltige Innovationsförderung). Nur eine solche Verknüpfung verhindert unerwünschte Nebenwirkungen oder gar lebensfeindliche Projekte wie die Förderung der Rüstungsindustrie.

Staatliche Investitionsförderung ist klar an Nachhaltigkeitsziele zu binden, wie dies zumindest ansatzweise in den beschäftigungswirksamen Investitionshilfeprogrammen der 90er Jahre noch möglich war. Die Verbindung von Beschäftigungswirksamkeit und Nachhaltigkeit ist auch in vielen andern Bereichen durchaus möglich, so in der regionalen Wirtschaftsförderung, in der Industriepolitik, in der Energiepolitik. Gerade letztere ist

ein unrühmliches Beispiel, wie bürgerliche InteressenvertreterInnen im Parlament fortschrittliche Lösungen zugunsten von Alternativenergieträgern konsequent abwürgen.

12.

Der Service public stellt in den entwickelten Ländern bereits heute einen beträchtlichen Anteil an der Gesamtwirtschaft. Hier wird gesellschaftlich unentbehrliche Arbeit geleistet, die nach demokratisch ermittelten Regeln gestaltet werden kann. Durch den Erhalt und Ausbau von Bereichen wie Bildung, Gesundheitsversorgung und familienergänzende Kinderbetreuung können das Lebensniveau der Menschen und ihre beruflichen Qualifikationen wesentlich verbessert werden. Allgemein zugängliche Infrastrukturen (Mobilität, Kommunikationsmittel, Energieversorgung, Wasserversorgung usw.) müssen nach den Geboten der Nachhaltigkeit entwickelt und umgebaut werden und gehören in den Besitz der Allgemeinheit.

Der Ausbau des Service public ist in den so genannten Entwicklungsländern eine erstrangige Aufgabe, die die Unterstützung durch die ›entwickelten‹ Ländern erfordert und eine Fülle von Arbeit generiert.

Die öffentlichen Dienste müssen zudem ausgeweitet werden auf Bereiche wie die Versorgung der Bevölkerung mit Lebensmitteln, Medikamenten und medizinischen Gütern, und die Zugänglichkeit zu den Mitteln der Informationsgesellschaft ist weltweit zu verbessern.

13.

Wichtige Optionen, den Einfluss der Demokratie auf Wirtschaft und Beschäftigung zu stärken, sind die Konzepte der Wirtschaftsdemokratie und die Etablierung einer Demokratischen Bedarfs-Ökonomie, wie sie von einer Denknetz-Fachgruppe vorgeschlagen wird. Die Demokratische Bedarfs-Ökonomie konzipiert die öffentlich-demokratische Steuerung eines Teils der Privatwirtschaft. Den privaten Akteuren wird ein Set von ökologischen und sozialen Bedingungen auferlegt; im Gegenzug erhalten sie Investitionsbeiträge und Kredite aus einem demokratisch kontrollierten Akkumulationsfonds (›Zukunfts-

bank«). Die Demokratische Bedarfs-Ökonomie arbeitet mit offenen Patenten und Open Source-Konzepten.

14.

Dem globalen Standortwettbewerb setzen wir global gültige, soziale und ökologische Mindeststandards entgegen, wie sie durch die Deklaration der Menschenrechte und die Arbeit der ILO (International Labor Organisation) fundiert sind. Anstatt hinzunehmen, dass der Standortwettbewerb Druck in Richtung einer Verschlechterung der Arbeitsbedingungen ausübt, kann und soll mit Hilfe solcher Standards eine positive Dynamik ausgelöst werden. Die Zielrichtung ist klar: Soziale Grund-sicherung; Teilhabe an Gesellschaft, Bildung, Kultur; Gesundheit, Freiheitsrechte, Würde, Nachhaltigkeit und Diskriminierungs-freiheit.

15.

In Europa droht eine Welle der Verschlechterung der Arbeits-verhältnisse und damit eine erneute Verschärfung der Arbeits-losigkeit. In verschiedenen Ländern sollen – ausgerechnet! – Arbeitszeitverlängerungen durchgesetzt werden, so in Deutsch-land, Frankreich und der Schweiz.

Demgegenüber schlagen wir eine europäische Konferenz ›Gute Arbeit für alle‹ vor. Eine solche Konferenz versucht, gemeinsame Perspektiven zu entwickeln und den Menschen-rechten in der Arbeitswelt zum Durchbruch zu verhelfen. Sie könnte die Arbeit der ILO und anderer relevanter Gremien kri-tisch begleiten. Sie müsste gemeinsames Handeln in globaler Sichtweise fördern.

*Zürich, 22.8.2006*

*Hans Baumann, Ruth Gurny, Anne Gurzeler, Colin Metzger, Andreas Rieger, Beat Ringger, Holger Schatz, Walter Schöni, Bernhard Walpen, Adrian Zimmermann*

## Anhang

### Das AEV-Modell kurz und bündig

#### Zielsetzung und Leistungen

Die Allgemeine Erwerbsversicherung AEV dient der umfassenden Abdeckung des Risikos eines Erwerbsausfalls bei Mutterschaft, Zivil- und Militärdienst, Krankheit, Unfall, Arbeitslosigkeit oder Invalidität. Sie deckt den Existenzbedarf der versicherten Personen durch Taggelder und Renten. Im Bedarfsfall werden die AEV-Renten bei Personen, deren Versicherungsschutz ungenügend ist, aufgestockt durch Ergänzungsleistungen. Für Familien mit Kindern wird eine Familien-Ergänzungsleistung (EL) eingeführt, die sich am Tessiner Modell orientiert. In jenen Fällen, in denen das Taggeld inklusive all-fälliger Familien-EL das Existenzminimum nicht zu decken vermag, springt subsidiär die Sozialhilfe ein.

#### Organisation

Analog zur heutigen Arbeitslosenkasse, werden mehrere Kassen mit dem Vollzug der AEV betraut. Die Regionalstellen der Kassen übernehmen Beratungs-, Begleitungs- und Betreuungsfunktionen für die Versicherten. Die Geldmittel werden durch eine zentrale Ausgleichsstelle mit tripartit besetzten Aufsichtsorganen verwaltet. Die Versicherten können die Kasse wechseln und verfügen über frei zugängliche Rechtsmittel, um Entscheide der AEV rechtlich anfechten zu können. Es wird eine Ombudsstelle eingerichtet.

#### Versicherte und anspruchsberechtigte Personen

Die AEV umfasst alle natürlichen Personen im erwerbsfähigen Alter, die in der Schweiz eine Erwerbstätigkeit ausüben oder/und als vorübergehend Nichterwerbstätige in der Schweiz Wohnsitz haben und noch nicht im AHV- Alter sind.

Die Grundregel lautet: Anspruchsberechtigt für Taggeldleistungen, Renten und Sachleistungen sowie Teilnahme an kollektiven Leistungen sind alle in der Schweiz wohnhaften Personen im versicherten Alter, sofern sie die Volksschule und/oder eine Berufsbildung in der Schweiz absolviert oder mindestens ein Jahr in der Schweiz ihren festen Wohnsitz haben.

Die Anspruchsregelungen der heutigen Sicherungssysteme werden übernommen, sofern sie besser sind als die oben beschriebene Grundregel. Beispielsweise können Leistungsansprüche, die aus Unfall oder Krankheit erwachsen, vom ersten Tag einer Festanstellung an geltend gemacht werden.

### **Finanzierung**

Die AEV wird mit Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen sowie mit öffentlichen Mitteln finanziert und erfolgt gemäss dem Ausgaben-Umlageverfahren. Die in einer Periode eingenommenen Beiträge werden zur Deckung der Leistungen derselben Periode verwendet. Die AEV-Ausgleichskassen rechnen die Differenz zwischen den Beitragseinnahmen und den Ausgaben periodisch mit der zentralen Ausgleichsstelle über einen Ausgleichsfonds ab.

Steigt die Arbeitslosigkeit über einen bestimmten Grenzwert, wird eine Solidaritätssteuer auf hohe Gewinne, Einkommen und Vermögen wirksam, deren Erträge in die AEV fliessen.

Beitragspflichtig sind alle versicherten Personen und die Arbeitgeber. Die natürlichen Personen tragen nach ihrer wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit zur Finanzierung der Versicherung bei. Bei Erwerbstätigen wird die Leistungsfähigkeit nach Massgabe ihres Erwerbseinkommens bemessen, bei Nichterwerbstätigen nach Massgabe ihrer Kaufkraft (Vermögen, aktuelles Ersatzeinkommen).

Die Beitragspflicht beginnt für Erwerbstätige am 1. Januar des 18. Altersjahres, für Nichterwerbstätige am 1. Januar des 21. Altersjahrs. Die Beitragspflicht endet mit der Erreichung des AHV-Alters.

### **Leistungen**

Die AEV umfasst folgende Leistungsarten:

#### *Taggelder*

- Die Höhe des Taggeldes bemisst sich am versicherten Erwerbseinkommen und umfasst 80 Prozent des zuletzt versicherten Taglohnes. 70 Prozent des zuletzt versicherten Verdienstes erhält, wer keine Unterhaltspflicht gegenüber Kindern hat. Nach Abschluss einer Ausbildung, der Preisgabe der Selbstständigkeit oder einem längeren Arbeitsunterbruch wird ein mutmasslich erzielbares Erwerbseinkommen berechnet. Es wird ein maximal ausbezahltes Taggeld ermittelt in der Höhe dessen, was heute die Arbeitslosenkasse gewährt. Kinderzulagen sind zu 100 Prozent versichert. Der zeitlich unbeschränkte Anspruch auf Taggelder gilt für Leute, die mindestens fünf Jahre

Wohnsitz in der Schweiz hatten. Für die anderen gelten die heute in der ALV geltenden Beschränkungen.

- Taggelder werden der Teuerung angepasst.
- Ist die Arbeitsunfähigkeit auf einen berufsbedingten Unfall oder eine berufsbedingte Krankheit zurückzuführen, sind die Arbeitgeber verpflichtet, im Sinne der Verantwortlichkeit und Schadenersatzpflicht die AEV-Taggelder (und auch die Renten) mindestens auf diejenigen Sätze aufzustocken, die das heutige Unfallversicherungsgesetz vorsieht.
- Bei sonstiger Krankheit schuldet der Arbeitgeber während der ersten 30 Tage der Krankheit den vollen Lohn.
- Mutterschaftsurlaub: Mütter haben während des 16-wöchigen Mutterschaftsurlaubs Anrecht auf Taggelder im Umfang von 80 Prozent des zuletzt versicherten Lohnes.
- Bei selbständig Erwerbenden werden die Taggelder auf der Basis des Reineinkommens aus selbständiger Tätigkeit während der letzten zwei Jahre berechnet.
- Frauen (und Männer), die nach Phasen der Kinderbetreuung wieder in den Erwerbsarbeitsmarkt zurückkehren, haben das Recht, den Umfang ihrer künftigen Erwerbstätigkeit selber festzulegen. Die Vermittelbarkeit muss gewährleistet sein. Ihr Taggeld orientiert sich am vermuteten Lohn.
- Dieselbe Regelung gilt bei (Wieder-)Eintritt in die Erwerbsarbeit nach Phasen der Weiterbildung.
- Die Leistungen nach Abschluss einer Erstausbildung entsprechen den heute geltenden Taggeldern für Beitragsbefreite.

#### *Renten*

- An Menschen, deren Erwerbsfähigkeit wegen einer körperlichen oder psychischen Beeinträchtigung voraussichtlich länger oder andauernd beeinträchtigt oder verunmöglicht ist, wird eine Rente ausbezahlt. Analog der heutigen Regelung der IV sind auch Teilrenten vorgesehen. Die Höhe der Renten orientiert sich an der Höhe des zuletzt bezogenen Taggeldes. Die Renten sind analog dem Mischindex der AHV indiziert und werden mit einem Entwicklungszuschlag (früher: Karrierezuschlag) versehen. Dieser Zuschlag berechnet sich analog den IV-Regelungen vor der 5. IV-Revision. Der Grund für den Rentenbezug wird periodisch überprüft.

### *Ergänzungsleistungen*

- Die Familien-Ergänzungsleistungen (EL) umfassen zum Einen Leistungen für Kinder von 0 bis 16 Jahren und decken deren minimalen Lebensbedarf. Der Anspruch entspricht dem Fehlbetrag zwischen den anrechenbaren Einnahmen und den anrechenbaren Ausgaben gemäss dem Gesetz zu den Ergänzungsleistungen zu AHV/IV, höchstens jedoch einem maximalen Betrag, der den hypothetischen Kinderkosten entspricht. Dazu kommt die Familien-EL für Familien mit Kindern unter drei Jahren, deren Einnahmen trotz der Kinder-EL das Existenzminimum nicht erreichen. Bei Haushalten mit zwei oder mehr erwachsenen Personen und mindestens einem Kind unter drei Jahren wird immer ein hypothetisches Nettoerwerbseinkommen angerechnet, unabhängig davon, ob es auch wirklich erzielt wird. Bei Erwerbslosigkeit kann dieses Erwerbseinkommen aus AEV-Taggeldern bestehen. Mit anderen Worten: Sind die Eltern (teilweise) arbeitslos, so müssen sie im zumutbaren Rahmen vermittelbar sein. Zu den anrechenbaren Ausgaben gehören auch die Kosten für die Betreuung der Kinder.
- Bei den Ergänzungsleistungen an IV-RentnerInnen werden die geltenden Regelungen übernommen.

### *Sozialhilfe*

- In jenen Fällen, in denen die Taggelder kleiner sind als das soziale Existenzminimum, aber kein Anspruch auf eine Familien-EL besteht, springt subsidiär die Sozialhilfe ein. Vermögen und übrige Einkommensquellen (z.B. Erbschaften, Kapitalerträge oder Mieterträge aus Liegenschaften) werden angerechnet. Kriterien und Leitplanken der Sozialhilfe sind gesamtschweizerisch einheitlich festgelegt.

### *Sachleistungen*

- Die AEV übernimmt Ausgaben für Hilfsmittel, die für die Erzielung eines Erwerbs und die Alltagsbewältigung notwendig sind (u.a. Anpassungen des Arbeitsplatzes an körperliche Behinderungen der Erwerbstätigen, Anpassungen der individuellen Transportmittel, Anpassungen im Wohnumfeld etc.)

### *Prävention*

- Die AEV engagiert sich für eine umfassende Unfalls- und Krankheitsprävention am Arbeitsplatz und in der Freizeit.



### *Ausbildungs-, Integrations- und Beschäftigungsmassnahmen*

- Die AEV beinhaltet Integrationsangebote für Menschen, die zur Wiedererlangung ihrer Arbeitsfähigkeit Unterstützung benötigen.
- Die AEV leistet Beiträge an die Beschäftigung von Menschen mit dauerhaften Beeinträchtigungen.
- Solange dies nicht in anderen Gesetzen geregelt ist, leistet die AEV Beiträge zur Förderung der Berufsbildung für Menschen mit besonderen Bedürfnissen und Beeinträchtigungen.

### *Vollzug, Geltendmachen von Leistungen*

- Für Geld- und Sachleistungen richtet die von einem Erwerbsausfall betroffene Person ihren Anspruch an die AEV-Ausgleichskasse. Die betroffene Person ist verpflichtet, die erforderlichen Unterlagen einzureichen.
- Es besteht eine Pflicht der Versicherten, mit Unterstützung der zuständigen Stellen alles Zumutbare zu unternehmen, um den Grund des Erwerbsausfalls zu vermeiden oder zu verkürzen. Dabei haben sie einen Anspruch auf Decent Work gemäss den Definitionen der ILO.
- Wer aufgrund seiner individuellen gesundheitlichen und/oder psychischen Verfassung in der Lage ist, zumutbare Arbeit zu leisten, dieser Pflicht aber nicht nachkommt, hat lediglich Anrecht auf das verfassungsmässig garantierte soziale Existenzminimum. Vermögen und andere Einkommensquellen werden angerechnet.

## L'AGR: le modèle en aperçu

### Objectif et prestations

L'AGR sert à couvrir de manière globale le risque d'une perte de revenu en cas de maternité, de service civil et militaire, de maladie, d'accident, de chômage ou d'invalidité. Elle couvre en outre le minimum vital des personnes assurées par le biais d'indemnités journalières et de rentes. En cas de besoin, les rentes de l'AGR sont augmentées pour les personnes avec une protection d'assurance insuffisante au moyen de prestations complémentaires. En ce qui concerne les familles avec enfants, une prestation complémentaire pour familles est introduite, prestation qui s'oriente d'après le modèle tessinois. Pour les cas où l'indemnité journalière complétée par d'éventuelles prestations pour familles ne suffirait pas, c'est l'aide sociale qui entre en jeu à titre subsidiaire.

### Organisation

De façon analogue aux actuelles caisses de chômage, plusieurs caisses se voient confier le mandat d'exécution de la caisse générale. Les différentes agences régionales assument des fonctions de conseil et d'encadrement pour les assuré-e-s. Les ressources financières sont gérées par un bureau central de compensation où siègent des organes de surveillance tripartite.

Les personnes assurées ont la possibilité de changer de caisse et disposent librement de moyens juridiques pour pouvoir, le cas échéant, contester des décisions de l'AGR. En outre, un bureau d'ombudsman (médiateur) est mis en place.

### Personnes assurées et ayants droit

L'AGR englobe toutes les personnes physiques actives qui exercent un travail rémunéré en Suisse et/ou celles n'exerçant passagèrement aucune activité lucrative, habitant en Suisse et n'ayant pas encore atteint l'âge de la retraite.

La règle de base s'énonce comme suit: les bénéficiaires d'indemnités journalières, de rentes et prestations en nature ainsi que de prestations collectives comprennent toutes les personnes assurées en raison de leur âge et domiciliées en Suisse; la condition est cependant qu'elles aient terminé l'école obligatoire et/ou soient au bénéfice d'une formation professionnelle en Suisse, ou qu'elles puissent faire valoir un domicile fixe durant au moins une année en Suisse (sont enregistrées ainsi, par exemple, des femmes qui ont des enfants à leur charge, viennent en Suisse et veulent de nouveau travailler).

Les réglementations relatives aux ayants droit des systèmes d'assurance actuels sont reprises pour autant qu'elles soient meilleures que la règle de base précitée. Par exemple, on peut faire valoir un droit aux prestations découlant d'un accident ou d'une maladie dès le premier jour d'un engagement fixe.

### **Financement**

L'AGR est financée par les cotisations des salarié-e-s et des employeurs de même que par des moyens publics; en outre, le financement est effectué conformément au principe du système de financement par répartition. Les cotisations encaissées durant une période sont utilisées pour la couverture des prestations de la période en question. Les caisses de compensation de l'AGR décomptent la différence entre les rentrées de cotisations et les dépenses de manière périodique avec le bureau central de compensation, et ce, par le biais du fonds de compensation.

Si le chômage dépasse une certaine valeur limite, un impôt de solidarité sur des gains, revenus et fortunes élevées est appliqué, et dont les recettes sont versées à l'assurance.

Ont l'obligation de cotiser toutes les personnes assurées ainsi que les employeurs. Les personnes physiques doivent contribuer au financement de l'assurance en fonction de leur capacité économique. En ce qui concerne les salarié-e-s, cette capacité est calculée selon leur revenu et pour les personnes n'exerçant aucune activité lucrative, elle est déterminée d'après leur pouvoir d'achat (fortune et revenu de substitution).

Pour les salarié-e-s, l'obligation de cotiser débute le 1er janvier de l'année où ces personnes ont 18 ans révolus alors que pour celles sans activité lucrative, le 1er janvier de l'année où elles ont 21 ans révolus. Cette obligation de verser des cotisations prend fin à l'âge de la retraite.

### **Prestations**

L'AGR comprend le type de prestations suivants:

#### *Indemnités journalières*

- Le montant de l'indemnité journalière se calcule en fonction du revenu assuré et englobe 80% du dernier salaire assuré. Obtient 70% du dernier salaire assuré quiconque n'a pas d'enfants à charge. Au terme d'une formation, d'une activité indépendante ou d'une interruption de travail d'une certaine durée, un revenu lucratif présumé

est calculé. Une indemnité journalière maximale est déterminée, dont le montant correspond à celui octroyé actuellement par la caisse de chômage; les allocations pour enfants sont assurées à 100%. Le droit à des indemnités journalières illimité dans le temps s'applique aux personnes domiciliées pendant au moins 5 ans en Suisse. Pour les autres personnes, les limitations stipulées dans l'actuelle assurance-chômage sont valables.

- Les indemnités journalières sont adaptées au renchérissement.
- Si l'incapacité de travailler est consécutive à un accident ou à une maladie professionnelle, les employeurs sont tenus, dans le sens de la responsabilité et de l'obligation de verser des dommages-intérêts, d'augmenter les indemnités journalières de l'AGR (et aussi concernant les rentes) à hauteur minimale des taux prévus par l'actuelle loi sur l'assurance-accidents (LAA).
- En cas d'autre maladie, l'employeur est tenu de verser le salaire intégral durant les 30 premiers jours de maladie de la personne concernée.
- Congé de maternité: les mères peuvent faire valoir des indemnités journalières durant les 16 semaines du congé de maternité à hauteur de 80 % du dernier salaire assuré.
- Pour les indépendant-e-s, les indemnités journalières sont calculées sur la base du revenu net gagné durant les 2 dernières années de l'activité indépendante en question.
- Les femmes (et les hommes) qui retournent dans le marché du travail après des phases de prise en charge des enfants ont le droit de fixer elles-mêmes/eux-mêmes le taux d'occupation de leur activité lucrative future. Le placement doit être garanti. Leur indemnité journalière respective s'oriente d'après le salaire présumé.
- La même réglementation est en vigueur en cas de (re)commencement d'un travail lucratif à la suite de phases de formation continue.
- Les prestations au terme d'une formation initiale correspondent aux indemnités journalières actuellement en vigueur pour les personnes exemptées de cotiser.

### *Rentes*

- Une rente est versée aux personnes dont la capacité de travailler est entravée ou rendue impossible par une atteinte physique ou psychique s'étendant probablement sur une durée relativement longue ou même persistante. Il y a également lieu de prévoir des rentes partiel-

les. Le montant des rentes s'oriente d'après celui de la dernière indemnité journalière perçue. Les rentes sont indexées de façon analogue à l'indice mixte de l'AVS et sont pourvues d'un ›supplément de développement‹ (autrefois appelé ›supplément de carrière‹). Ce supplément se calcule de manière analogue aux réglementations de l'AI avant la 5e révision de la loi sur l'assurance-invalidité. Le motif du versement de la rente est vérifié périodiquement.

#### *Prestations complémentaires*

- Prestations complémentaires pour familles: Elles englobent des prestations pour les enfants de 0 à 16 ans et couvrent le minimum vital. Le droit à ces prestations correspond au montant manquant entre les revenus et les dépenses déterminantes selon la loi sur les prestations complémentaires à l'AVS/AI (LPC), au maximum cependant le montant qui correspond aux coûts hypothétiques de l'enfant. A cela vient s'ajouter les prestations complémentaires pour les familles ayant des enfants en dessous de 3 ans, et dont le revenu ne suffit pas à couvrir le minimum vital malgré ces prestations. Pour les ménages à 2 adultes ou plus, et avec au minimum 1 enfant en dessous de 3 ans, c'est toujours un revenu net hypothétique qui est pris en compte, indépendamment du fait s'il est effectivement atteint. En cas de chômage, ce revenu lucratif peut se composer d'indemnités journalières en provenance de l'AGR. Si les adultes se trouvent (partiellement) au chômage, ils doivent être aptes au placement. Font également partie des dépenses à prendre en compte les frais découlant de la prise en charge des enfants.
- Les réglementations en vigueur pour les prestations complémentaires versées aux rentières et rentiers AI sont reprises.

#### *Aide sociale*

- Dans les cas où les indemnités sociales sont inférieures au minimum vital social, mais où il n'existe aucun droit à des prestations complémentaires pour familles, l'aide sociale apporte son soutien de manière subsidiaire. La fortune et d'autres sources de revenu (p. ex. héritages, revenus de capitaux ou de locations d'immeubles) sont prises en compte. Les critères et les normes de l'aide sociale sont déterminés de manière uniforme pour l'ensemble du pays.

#### *Prestations en nature*

- L'AGR prend en charge les dépenses pour les moyens auxiliaires qui sont nécessaires à l'obtention d'une activité lucrative et à la vie

quotidienne (entre autres adaptations de la place de travail aux handicaps physiques des travailleurs/-ses; adaptations des moyens de transport individuels, de l'habitat, etc.)

#### *Prévention*

- L'AGR s'engage en faveur d'une prévention maladie et accidents globale sur la place de travail et durant le temps libre.

#### *Mesures de formation, d'insertion et d'occupation*

- Offres d'insertion professionnelle pour les personnes qui nécessitent de l'aide pour recouvrer leur capacité de travail.
- Contributions aux activités des personnes ayant des lésions durables.
- Tant que cela n'est pas réglé dans d'autres lois: contributions servant à encourager la formation professionnelle pour les personnes ayant des lésions et besoins particuliers.

#### *Application, exercice du droit aux prestations*

- Pour ce qui est des prestations financières et en nature, la personne concernée par une perte de gain peut faire valoir son droit à la caisse de compensation AGR. Cette personne est tenue de soumettre les documents demandés.
- L'assuré-e a le devoir – avec le concours des offices compétents – d'entreprendre tout ce qu'on peut raisonnablement attendre de cette personne pour éviter la raison de la perte de gain ou de réduire sa durée. A cet égard, il/elle a droit à un travail décent (>decent work<) aux termes de l'OIT.
- Quiconque est capable, sur la base de sa santé et/ou de sa constitution psychique individuelle, de fournir un travail qu'on peut raisonnablement demander, mais qui ne se conforme pas à cette obligation, a uniquement la possibilité de faire valoir son droit au minimum vital social garanti par la Constitution. La fortune et d'autres sources de revenu sont prises en compte.

## Literaturhinweise und weiterführende Links

### 1. Die soziale Sicherung in der Schweiz

*Überblicksliteratur Sozialversicherungen in der Schweiz:*

- Erwin Carigiet, Ueli Mäder und Jean-Michel Bonvin (Hg.) (2003): Wörterbuch der Sozialpolitik, Zürich. Onlineversion: [www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/alpha.cfm?f=!&n=a](http://www.socialinfo.ch/cgi-bin/dicopossode/alpha.cfm?f=!&n=a)
- Dieter Widmer (2006): Die Sozialversicherung in der Schweiz (5. Auflage), Zürich, Basel, Genf
- Otto Piller (2006): Die soziale Schweiz. Die schweizerischen Sozialwerke im Überblick, Bern/Stuttgart/Wien
- Bundesamt für Statistik (2006): Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit, Neuchatel, [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/22/publ.Document.113384.pdf](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/13/22/publ.Document.113384.pdf)
- Gertrud E. Bollier (2007): Leitfaden schweizerische Sozialversicherung, 10. Auflage, Zürich

### *Vergleichbare sozialpolitische Vorstösse wie die AEV*

Die Idee einer Erwerbsausfallversicherung wird auch von Carlo Knöpfel vertreten. Er ist Mitglied der Geschäftsleitung der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS und Berater der sozialpolitischen Kommission von Caritas Europa sowie Dozent an den Fachhochschulen Nordwestschweiz, Zürich und Luzern.

- Carlo Knöpfel (2008): Eine Erwerbsausfallversicherung für die Schweiz, in: Jahrbuch Sozialhilfe der Stadt Basel. [www.sozialhilfe.bs.ch/5-13\\_knoepfel.pdf](http://www.sozialhilfe.bs.ch/5-13_knoepfel.pdf)

In eine ähnliche Richtung geht der Vorschlag des SP-Nationalrats Stéphane Rossini, indem er eine Säule mit Arbeitslosen-, Invaliden-, Unfall- und Mutterschaftsversicherung sowie der privaten Krankentaggeldversicherung aufbauen will. Anders als bei der AEV verblieben bei diesem Modell jedoch die Unfall- und Invalidenversicherung sowie Leistungen an Familien in separaten Säulen.

- Stéphane Rossini (2008): Für eine neue Vision der sozialen Sicherheit, in: Rote Revue 1/2008. [www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Publikationen/Rote-Revue/RoteRevue\\_2008\\_1.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Publikationen/Rote-Revue/RoteRevue_2008_1.pdf)

### *Der politische Druck auf die Sozialversicherungen*

Ein Kommentar der NZZ zeigt exemplarisch, mit welchen Standardargumenten ein umfassender Leistungsabbau in den Sozialversicherungen als ultima ratio nahegelegt wird. Stets wird dabei ein Defizit in den Kassen proklamiert. Die Logik dabei: »Noch mag die Bilanz ausgeglichen sein, noch mag die AHV Überschüsse erzielen, doch

morgen schon gibts rote Zahlen, welche schlussendlich von der jüngeren Generation ausgeglichen werden müssen.«

- ›Asoziales Verhalten auf Pump‹. NZZ-Kommentar vom 14.3.09, [www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Asoziales\\_Wirtschaften\\_auf\\_Pump.NZZ.14.3.09-2.pdf](http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Asoziales_Wirtschaften_auf_Pump.NZZ.14.3.09-2.pdf)

### ***Vereinbarkeit von Familie (Elternschaft) und Beruf***

Die vpod Verbandskommission Frauen hat eine grundlegende Broschüre zur familienergänzenden Kinderbetreuung herausgegeben. Demnach findet in der Schweiz zwar ein quantitativer Ausbau entsprechender Angebote wie Kitaplätze statt, oftmals vollzieht sich dieser Ausbau jedoch auf Kosten der Qualität und der Anstellungsbedingungen des Personals. Deshalb müssten die Gesamtaufwendungen für Kinderbetreuung, die in der Schweiz deutlich unter dem europäischen Standard liegen, deutlich angehoben werden.

- vpod Frauen, Familienergänzende Tagesbetreuung für Kinder (2008). [www.vpod.ch/fileadmin/vpod\\_zentrale\\_files/Interessengruppen/PDFs/Broschuere\\_Kinderbetreuung.pdf](http://www.vpod.ch/fileadmin/vpod_zentrale_files/Interessengruppen/PDFs/Broschuere_Kinderbetreuung.pdf)

Um eine bessere Vereinbarkeit von Familien- und Erwerbsarbeit zu erreichen, braucht es Massnahmen auf den drei Ebenen Zeit, Geld und Betreuungsinfrastrukturen, so der Schweizerische Gewerkschaftsbund (SGB) in einem Grundsatz-Dokument.

- [www.sgb.ch/downloads-df/1508\\_CW\\_DB\\_Vereinbarkeit2.pdf](http://www.sgb.ch/downloads-df/1508_CW_DB_Vereinbarkeit2.pdf)
  - Caroline Knupfer, Carlo Knöpfel (2005): Wie viel bleibt einem Haushalt von einem zusätzlichen Erwerbseinkommen übrig? Studienreihe Vereinbarkeit von Beruf und Familie Nr. 2, Bern
- Einen Vergleich von Deutschland, Frankreich, Grossbritannien und Schweden unter dem Gesichtspunkt der Vereinbarkeit von Familie und Beruf liefern
- Anneli Rüling, Carsten Kassner (2007): Familienpolitik aus der Gleichstellungsperspektive. Ein europäischer Vergleich, Berlin 2007. <http://library.fes.de/pdf-files/do/04262.pdf>

### ***Invalidenversicherung (IV)***

Rita Schiavi und Alex Schwank dokumentieren Beiträge einer von den heute zur Unia fusionierten Gewerkschaften GBI, SMUV und VHTL organisierten Tagung aus dem Jahre 2004. Die Tagung richtet sich gegen den zunehmenden Druck auf die IV-Versicherung (›Scheininvaliden‹), der letztlich im Zuge der 5-IV Revision zu einem massivem Leistungsabbau sowie verschärften Zugangskriterien mündete.



- Rita Schiavi, Alex Schwank (Hg.) (2005): Invalidenversicherung und Behinderte unter Druck, Zürich.

Ein von Avenir Suisse herausgegebenes Buch zeigt die ›wahren Ursachen‹ der Zunahme der IV-Fälle auf. Auch wenn die politischen Schlussfolgerungen fragwürdig sind, bietet die Publikation fundierte Daten zur zunehmenden ›Invalidisierung‹ von Arbeitslosigkeit bis zum Jahre 2006.

- Monika Bülter, Katja Gentinetta (2007): Die IV – eine Krankengeschichte, Zürich.

Zusammenfassung: [www.avenir-suisse.ch/content/themen/effizienz-der-institutionen/iv-geschichte/mainColumnParagraphs/0/document1/iv\\_summary\\_dt.pdf](http://www.avenir-suisse.ch/content/themen/effizienz-der-institutionen/iv-geschichte/mainColumnParagraphs/0/document1/iv_summary_dt.pdf)

### ***Fiskalpolitik***

Die Steuergerechtigkeitsinitiative der SPS zielt auf eine Beschränkung des kantonalen Steuerunterbietungswettbewerbs bei der Besteuerung sehr grosser Vermögen. Ab einem Einkommen von 250000 Franken soll ein Mindestsatz von 22% greifen, ab einem Vermögen von 2 Millionen Franken der Mindestsatz von 5%. Zu rechnen sei dann mit insgesamt zwischen 250 und 300 Millionen Franken zusätzlichen Steuereinnahmen pro Jahr.

[www.steuer-gerechtigkeit.ch](http://www.steuer-gerechtigkeit.ch)

Die Steuereinnahmen und Abgaben an öffentliche Sozialversicherungen (Fiskalquote) betragen 2003 in der Schweiz 29.5% des Bruttoinlandprodukts, in den OECD-Ländern (Europa, USA, Kanada) 36.3% und in der EU 40.5%. Angesichts der im Vergleich extrem niedrigen Staatsquote der Schweiz wäre der Spielraum für eine stärkere Besteuerung der einkommensstarken Schichten gegeben, so Werner Kallenberger in seinem Plädoyer für eine umfassende soziale Steuerreform in der Schweiz.

- Werner Kallenberger (2008): Faire Steuern für eine gerechtere Welt, [www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Faire\\_Steuern\\_fur\\_eine\\_gerechtere\\_Welt.pdf](http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Faire_Steuern_fur_eine_gerechtere_Welt.pdf)

Eine Studie der Konjunkturforschungsstelle der ETH Zürich beschäftigt sich empirisch mit der ökonomischen Dimension des Service Public. Dabei zeigt sich zum einen, dass eine hohe Staatsquote nicht das Wirtschaftswachstum schwächt und zum anderen, dass privatisierte Leistungen keineswegs billiger sind als staatlich erbrachte. Der Autor Andres Frick fasst die Studie zusammen:

- Andres Frick (2006): Der Service public aus ökonomischer Sicht,

in: Denknetz Jahrbuch 2006, Zürich. Als Download: [www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Frick\\_Jahrbuch06.pdf](http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Frick_Jahrbuch06.pdf)

### *Erbschaftssteuer*

Der frühere Chef des Zürcher Amt für Statistik liefert prägnante Zahlen zur Konzentration des Vermögens in der Schweiz und fordert u.a. die (Wieder-) Einführung einer Erbschaftssteuer ab einer Millionen Franken.

- Hans Kissling (2008): Reichtum ohne Leistung. Die Feudalisierung der Schweiz, Zürich. [www.meudalismus.dr-wo.de/html/hans\\_kissling.htm](http://www.meudalismus.dr-wo.de/html/hans_kissling.htm)
- Heidi Stutz, Tobias Bauer, Susanne Schmutge (2007). Erben in der Schweiz. Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen. Buchpublikation des Forschungsprojekts innerhalb des NFP Projekts 52 ›Kindheit, Jugend und Generationenbeziehungen im gesellschaftlichen Wandel‹. Zusammenfassung: [www.buerobass.ch/pdf/2007/Erben\\_in\\_der\\_Schweiz\\_Zusammenfassung\\_deutsch.pdf](http://www.buerobass.ch/pdf/2007/Erben_in_der_Schweiz_Zusammenfassung_deutsch.pdf)
- Heidi Stutz (2008): Erben in der Schweiz. Eine Familiensache mit volkswirtschaftlichen Folgen, in: Denknetz Jahrbuch 2008, Zürich. Download: [www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/stutz.pdf](http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/stutz.pdf)

## **2. Sozialversicherungen im europäischen Vergleich**

### *Übersichten*

Die europäische Kommission unterhält seit 1990 das System zur gegenseitigen Information über den Sozialschutz (Mutual Information System on SOCIAL Protection – MISSOC), um einen Informationsaustausch zu den wichtigsten Sozialversicherungen zu ermöglichen. Dies beinhaltet Sach- und Geldleistungen bei Krankheit, Mutterschaft und Invalidität, Leistungen im Alter und für Hinterbliebene, Leistungen bei Arbeitsunfällen und Berufskrankheiten, Familienleistungen, Leistungen im Falle von Arbeitslosigkeit, Mindestsicherung und Leistungen bei Pflegebedürftigkeit. Dabei werden nicht nur die Leistungen, ihre Höhe und Anspruchsvoraussetzungen, sondern auch ihre Finanzierung berücksichtigt. Die Schweiz (wie auch Island, Norwegen und Lichtenstein) hat sich dem Projekt angeschlossen. Die umfangreiche und offen zugängliche Datenbank bietet neben Übersichtsdarstellungen auch die Möglichkeit, selbst gewählte Vergleiche diverser Indikatoren verschiedener Länder berechnen zu lassen und per Exel-Datei zu exportieren.

MISSOC: [http://ec.europa.eu/employment\\_social/spsi/missoc\\_en.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/spsi/missoc_en.htm)

Eine sehr gute, nach Kategorien gegliederte Überblicksdarstellung der Systeme sozialer Sicherung, aber auch der Arbeitsgesetzgebung in den EU-Ländern bietet der Sozialkompass Europa, herausgegeben vom Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Berlin. Basierend auf Daten von Eurostat und MISSDOC von 2005 und teilweise von 2006.

- Sozial-Kompass Europa (2007). Soziale Sicherheit im Vergleich, Berlin

Das Buch kann kostenlos als Druck bestellt werden unter. [www.bmas.de/coremedia/generator/10612/sozial\\_\\_kompass\\_\\_europa\\_\\_soziale\\_\\_sicherheit\\_\\_im\\_\\_vergleich.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/10612/sozial__kompass__europa__soziale__sicherheit__im__vergleich.html). Als PDF Datei im Download (10 MB): [www.bmas.de/coremedia/generator/9836/sozial\\_\\_kompass\\_\\_europa\\_\\_soziale\\_\\_sicherheit\\_\\_im\\_\\_vergleich\\_\\_cd\\_\\_rom.html](http://www.bmas.de/coremedia/generator/9836/sozial__kompass__europa__soziale__sicherheit__im__vergleich__cd__rom.html)

- Erwin Carigiet, Ueli Mäder, Michael Opieleka, Frank Schulz-Nieswandt (Hrsg.) (2006): Wohlstand durch Gerechtigkeit. Deutschland und die Schweiz im sozialpolitischen Ergleich, Zürich

### *Sozialausgaben der Schweiz im europäischen Vergleich*

Im europäischen Vergleich steht die Schweiz bei den Ausgaben für die soziale Sicherung mittlerweile gut da. Noch im Jahre 2000 hinkte der Anteil der Sozialausgaben vom Bruttoinlandsprodukt (BIP), also die sogenannte Sozialstaatsquote mit ca. 25% dem EU-15 Durchschnitt von 27,6% leicht hinterher. Im Jahre 2006 hat sich die Schweiz nun mit ca. 28% im Durchschnitt eingependelt.

- Statistisches Lexikon der Schweizer Bundesverwaltung 1996–2006 [www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infotek/lexikon/bienvenue\\_login/blank/zugang\\_lexikon.Document.21391.xls](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/infotek/lexikon/bienvenue_login/blank/zugang_lexikon.Document.21391.xls)

- Bundesamt für Statistik (2006): Gesamtrechnung der Sozialen Sicherheit, Neuchatel  
[www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/00/02/sectoriel/04\\_02/04\\_02\\_01/04\\_02\\_01\\_01.print.html](http://www.bfs.admin.ch/bfs/portal/de/index/themen/00/02/sectoriel/04_02/04_02_01/04_02_01_01.print.html)

### *Nordisches Sozialstaatsmodell*

Das nordische Sozialmodell wird wahrgenommen als ein Modell, das einen gut ausgebauten Sozialstaat mit wirtschaftlicher Effizienz verbindet. Die Staatsquote und auch die Sozialstaatsquote sind im internationalen Vergleich sehr hoch, das Lohn- und Bildungsniveau sowie die soziale Absicherung relativ gut. Das Themenheft 1/2009 der WSI-Mitteilungen relativiert dieses Bild. Die hauptsächlich skandinavischen AutorInnen zeigen die Uneinheitlichkeit des nordischen Modells, das zudem seit geraumer Zeit auch unter den neoliberalen

Anpassungsdruck geraten ist. Ein ›sanfter‹ Übergang von Welfare zu Workfare ist im Gange.

- WSI-Mitteilungen 1/2009 ›Das Nordische Modell unter Anpassungsdruck‹, [www.boeckler.de/169\\_94119.html](http://www.boeckler.de/169_94119.html)
- Lars Magnusson, Henning Jorgensen, Jon Erik Dolvik (2008): European lessons to be learned? ETUI, Brussels, 2008. [www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Books/The-Nordic-approach-to-growth-and-welfare](http://www.etui.org/research/activities/Employment-and-social-policies/Books/The-Nordic-approach-to-growth-and-welfare)

### *Entgeltfortzahlung bei Krankheit*

In den meisten europäischen Ländern herrscht eine Lohnfortzahlungspflicht durch den Arbeitgeber. Die zeitliche Begrenzung dieser Zahlungen reicht von wenigen Kalendertagen (Spanien 15 Tage) bis zu 52 Wochen (Niederlande). Die Höhe des Satzes schwankt zwischen 70% und 100%. Gleichzeitig sind häufig Obergrenzen des Tagesatzes vorgesehen. Nach dem Ende der Lohnfortzahlung kommen in der Regel obligatorische Krankentaggeldversicherungen oder Krankengelder der Krankenkassen (in Deutschland in Höhe zwischen 70% und 80% des Bruttolohns) zum Zug.

- [http://ec.europa.eu/employment\\_social/missoc/2003/missoc\\_71\\_de.htm](http://ec.europa.eu/employment_social/missoc/2003/missoc_71_de.htm)

### **3. Erosion der Arbeitsverhältnisse**

Wie der Industriesoziologe Klaus Dörre in seinem Beitrag ›Entsicherte Arbeitsgesellschaft‹ für die Zeitschrift Widerspruch 49 darlegt, bezeichnet Prekarisierung im Anschluss an die wegweisende ›Chronik der Lohnarbeit‹ von Robert Castel (1995 im Original erschienen unter ›Les métamorphoses de la question sociale‹) eine umfassende ›Rückkehr der Unsicherheit‹ in die Arbeitswelt. Diese Unsicherheit betrifft längst nicht mehr nur die arbeitslosen ›Ausgeschlossenen‹ bzw. ›Entkoppelten‹ oder die in der ›Zone der Prekarität‹ Beschäftigten im engeren Sinne. Unsicherheit wird mehr und mehr zum Merkmal der ›Zone der Integration‹ selbst: Die Angst vor der eigenen Ersetzbarkeit, vor Qualifikationsverlust und letztlich vor sozialem Abstieg prägt heute in zunehmenden Masse auch die Sphäre des unbefristeten Vollerwerbsarbeitsplatzes. Widerspruch 49/2007: Prekäre Arbeitsgesellschaft. [www.widerspruch.ch](http://www.widerspruch.ch)

Die Erosion der Arbeitsverhältnisse wird begleitet von einem zunehmenden Druck seitens der sozialstaatlichen Institutionen, prekäre, unzumutbare, schädigende Arbeit um jeden Preis anzunehmen. Die Hintergründe dieser auch Workfare genannten Politik beleuchtet:

- Kurt Wyss (2008): Workfare. Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus, Zürich. [www.edition8.ch/autoren/workfare.html](http://www.edition8.ch/autoren/workfare.html)

Zur Entwicklung von Workfare speziell in der Schweiz hat der gleiche Autor einen Beitrag in der Roten Revue 4/2005 verfasst:

- Kurt Wyss (2005): Der Arbeitsbegriff in den revidierten SKOS-Richtlinien [www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Publikationen/Rote-Revue/RoteRevue\\_2005-4.pdf](http://www.sp-ps.ch/fileadmin/downloads/Publikationen/Rote-Revue/RoteRevue_2005-4.pdf)

Wie die Sozialhilfe in der Schweiz Workfare begünstigt und welche Widersprüche die sogenannte ›Aktivierung‹ dabei enthält, zeigt Eva Nadai auf.

- Eva Nadai (2006): Die Vertreibung aus der Hängematte, in: Denknetz Jahrbuch 2006, [www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Eva\\_Nadai.pdf](http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/Eva_Nadai.pdf)

Die vpod Verbandskommission Sozialverbereich nimmt in einer Broschüre Stellung zur Auseinandersetzung um Teillohnjobs, Existenzsicherung und Erwerbsarbeit. Die Kommission kritisiert die ›Teillohnstellen‹, wie sie in Zürich für SozialhilfebezügerInnen angeboten werden, formuliert Kriterien für die Beurteilung von Arbeitsintegrationsprojekten und schlägt ein eigenes Modell dafür vor.

- vpod-Verbandskommission Sozialbereich (2007): Integrieren und qualifizieren statt abschieben. Gratis zu bestellen via E-Mail an [vpod@vpod-ssp.ch](mailto:vpod@vpod-ssp.ch).

### ***Niedriglöhne und Mindestlohnpolitik***

Diverse Grundlagentexte zur Lohnproblematik im Allgemeinen und zur Einkommensverteilung und Mindestlohnpolitik im Besonderen finden sich unter der Rubrik ›Lohnpolitik‹ auf der Denknetz Webpage

- [www.denknetz-online.ch/spip.php?page=denknetz&id\\_rubrique=28&design=1&lang=de](http://www.denknetz-online.ch/spip.php?page=denknetz&id_rubrique=28&design=1&lang=de)

In der Schweiz hat der Schweizerische Gewerkschaftsbund 1998 eine erfolgreiche Mindestlohnkampagne geführt, in deren Folge Löhne unter 3000 Franken in den Jahren 2000 bis 2004 markant zurückgegangen ist. In vielen Branchen mit GAV gelang es, die Löhne die Mindestlöhne deutlich über 3500 Franken zu heben.

- Daniel Oesch (2008): Mindestlöhne in der Schweiz: Entwicklungen seit 1998 und Handlungsbedarf heute (SGB Dossier 56). [http://sgb.ch/d-download/56\\_d-f\\_DO\\_Mindestloehne.pdf](http://sgb.ch/d-download/56_d-f_DO_Mindestloehne.pdf)

Weil jedoch in den letzten fünf Jahren die Mindestlöhne mit dem massiven Anstieg der Teuerung nicht Schritt hielten, haben die Ge-

werkschaften im Jahr 2008 beschlossen, für die kommenden Jahre die Losung auszugeben: »Keine Mindestlöhne unter 3500 Franken für Ungelernte, keine Mindestlöhne unter 4500 Franken für Gelern-te«.

- Pascal Pfister und Andreas Rieger (2008): Neuer Anlauf für anständige Mindestlöhne, in: Denknetz Jahrbuch 2008, Zürich.  
[www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/pfister-rieger.pdf](http://www.denknetz-online.ch/IMG/pdf/pfister-rieger.pdf)

## Denknetz Schweiz – ein Kurzporträt

Das Denknetz ist ein unabhängiger Verein mit rund 600 Einzelmitgliedern. Es organisiert Tagungen, erarbeitet Thesen, entwickelt Konzepte und Reformvorschläge, betreibt eine Website, publiziert einen Infobrief und ein Jahrbuch. Das Denknetz ist den Grundwerten der Freiheit, Gleichheit und Solidarität verpflichtet und unterstützt eine Ausweitung der Demokratie auf alle relevanten gesellschaftlichen Prozesse, auch auf die zentralen Entscheide über die Verwendung der ökonomischen Ressourcen. Das Denknetz baut Diskursnetze mit sozialkritischer Ausrichtung auf und führt dabei Leute aus Forschung und Lehre mit AkteurInnen aus Nichtregierungs-Organisationen, Gewerkschaften, Parteien und Bewegungen zusammen. Die Kernthemen des Denknetzes sind die mittel- und langfristigen Entwicklungen in der Wirtschafts-, Sozial- und Arbeitspolitik. Vernetzte Themenfelder werden nach Bedarf einbezogen (Umweltpolitik, Familienpolitik). Genderfragen und globale Aspekte sind Transversalthemen, die generell Beachtung erhalten.

Mehr Informationen zur Mitgliedschaft im Denknetz und zu seinen aktuellen Aktivitäten sind unter [www.denknetz-online.ch](http://www.denknetz-online.ch) zu finden.

## Die Autorinnen und Autoren

*Urs Chiara* arbeitet selbständig im Büro SoliWerk (Büro für soziale Projekte und Vernetzung). Er war von 1992–2002 als Gewerkschaftssekretär des vpod Grischun tätig. Seit 2001 ist er Gemeindepräsident von Almens (Domleschg) sowie nebenamtlicher Bezirksrichter.

*Silvia Domeniconi* ist Sozialarbeiterin/Sozialpädagogin und arbeitet bei den Sozialen Diensten der Stadt Zürich, wo sie für die wirtschaftliche und persönliche Hilfe für Erwachsene zuständig ist. Zuvor arbeitete sie im Bereich der Arbeitsintegration.

*Prof. Dr. Ruth Gurny* ist Soziologin. Sie leitete bis zu ihrer Pensionierung Ende 2008 die Forschungsabteilung des Departements Soziale Arbeit der Zürcher Hochschule für Angewandte Wissenschaften ZHAW.

*Beat Ringger* ist ausgebildeter Primarlehrer und Elektroingenieur HTL. Er leitet die Geschäftsstelle des Denknetz und ist Zentralsekretär des Verbandes des Personals Öffentlicher Dienste (vpod), wo er für die Bereiche Gesundheitswesen, Sozialpolitik und Soziale Dienste zuständig ist.

*Avji Sirmoglu* ist in einem Freiwilligen-Projekt in Basel (Internetcafé Planet13) für Randständige und Erwerbslose engagiert. Sie ist dabei zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit und organisiert das Kulturprogramm.