



Länderfallstudie zur Krise

Schweiz

Diese Länderfallstudie ist eine der Studien, die im Rahmen des IVSS-Krisenmonitors durchgeführt wurden

Internationale Vereinigung für soziale Sicherheit, Genf, 2010

DANKSAGUNG

Die Studie wurde unter der Verantwortung der IVSS-Beobachtungsstelle verfasst.

Vorbereitet wurde die Studie von Pierre-Alan Roch.

Ian Orton war verantwortlich für das Projektmanagement. Er wurde unterstützt von Roland Sigg.

Die Internationale Vereinigung für Soziale Sicherheit (IVSS) ist die weltweit führende internationale Organisation, die nationale Verwaltungen und Träger der sozialen Sicherheit zusammenbringt. Die IVSS stellt Information, Forschung und Expertenwissen sowie Foren für die Mitglieder zur Förderung einer dynamischen sozialen Sicherheit auf internationaler Ebene bereit.

Die IVSS-Länderfallstudien sind Teil des IVSS-Projektes *Krisenmonitor*, das den Einfluss der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise auf die soziale Sicherheit verfolgt und analysiert. Die Studien verwenden Daten und Forschungsergebnisse aus dem Zeitraum Juni 2009 bis Anfang 2010. Es wurde alles unternommen, um die Richtigkeit der Fallstudien sicherzustellen, doch die Lage in den einzelnen Ländern ändert sich ständig.

Die hier verwendeten Bezeichnungen, die der Praxis der Vereinten Nationen entsprechen, sind keinesfalls als Meinungsäußerung der IVSS zu verstehen zur rechtlichen Situation eines Landes, einer Region oder eines Territoriums oder deren Behörden, oder betreffend die Festlegung ihrer Grenzen.

Diese Fallstudie ist Teil einer Serie, die verfügbar ist unter: <http://www.issa.int/Ressourcen>. Die Nutzungsbedingungen sind auf der Website aufgeführt. Die geäußerten Ansichten und Meinungen entsprechen nicht unbedingt jenen der IVSS oder ihrer Mitglieder.

IVSS-Fallstudie zur Krise: Schweiz

Zusammenfassung

Die Folgen der Finanzkrise haben sich in der Schweiz sehr bald gezeigt. Von der zweiten Woche im Jahr 2008 an stiegen die Arbeitslosenzahlen stetig an und erreichten im Januar 2010 insgesamt 175.765, eine Zunahme um mehr als 60 Prozent innerhalb von weniger als zwei Jahren. Jüngere Menschen waren besonders betroffen vom sich verschlechternden Arbeitsmarkt. Das Ausmaß der Krise zeigte sich im Schock, den die Sozialversicherungssysteme zu verkraften hatten: 2008 verzeichnete die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) einen Verlust von 2,2 Milliarden US-Dollar (USD). Ende 2008 wiesen knapp weniger als die Hälfte der registrierten Pensionskassen eine Unterdeckung auf. Zu den Maßnahmen zur Verbesserung der Situation des AHV-Ausgleichsfonds gehörte auch eine Strategie zur Risikominderung. Die Maßnahmen für Pensionskassen wurden durch das Bundesgesetz über die berufliche Alters-, Hinterlassenen- und Invalidenvorsorge (BVG) und durch Direktiven des Bundesrats geregelt. Sie betreffen insbesondere die Zinsreduktion oder Nullverzinsung sowie die Erhebung eines Sanierungsbeitrags. Die Arbeitsmarktmaßnahmen betrafen vor allem eine verbesserte Unterstützung von Weiterbildungen und eine längere Ersatzdauer, wenn die Arbeitszeit gekürzt wurde.

Hier betrachtete Institutionen der sozialen Sicherheit

Das Bundesamt für Sozialversicherung (BSV); das Bundesamt für Gesundheit (BAG) und das Staatssekretariat für Wirtschaft (SECO).

Überblick über das System der sozialen Sicherheit

Die Versicherungssysteme decken soziale Risiken ab, indem sie Geldleistungen (in Form von Renten, Erwerbsersatz und Familienbeihilfen) zahlen und die Deckung von Krankheits- und Unfallkosten übernehmen. Die Leistungen der Kassen werden hauptsächlich durch Lohnabzüge finanziert. Bei den Krankenversicherungen zahlt jeder Versicherte eine individuelle Prämie. Bund und Kantone unterstützen die Systeme in unterschiedlicher Höhe (AHV/IV)¹ oder vollumfänglich (Zusatzleistungen); sie helfen auch Menschen mit verringertem Einkommen, die Prämien zu zahlen (Reduktion der Krankenversicherungsbeiträge).

Auswirkungen der Krise

Die Folgen der Finanzkrise, gefolgt von der Wirtschaftskrise, gingen nicht spurlos an der Schweiz vorbei. Auf dem Gebiet der Sozialversicherung sowie auf dem Arbeitsmarkt zwangen

¹ Die Alters- und Hinterlassenenversicherung (AHV) ist der Hauptpfeiler des Schweizer Sozialversicherungssystems. Sie gewährt hauptsächlich zwei Arten von Renten: eine Altersrente (die nach dem Ruhestand ausgezahlt wird) und eine Hinterlassenenrente. Die Invalidenversicherung (IV) ist für alle obligatorisch. Sie vergibt Rehabilitations-Leistungen und übernimmt für die Leistungsempfänger den minimalen Lebensunterhalt oder zumindest einen Teil davon.

die Folgen sowohl Bund als auch Kantone, Maßnahmen zu ergreifen, um den Schaden zu begrenzen.

Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt

In der ersten Jahreshälfte von 2008 profitierte der Arbeitsmarkt, was die Anzahl der Beschäftigten angeht, noch von der vorherrschenden gesunden Wirtschaftslage der Schweiz. Die Arbeitslosenzahlen sanken von 111.877 im Januar 2008 schnell auf 91.477 zu Ende Juni 2008. Dieser Trend kehrte sich jedoch von Juli an um: Die anfänglich beträchtliche monatliche Zunahme ließ die Arbeitslosenzahl bis Oktober stark ansteigen. Während die Arbeitslosigkeit im ersten Halbjahr 2008 um insgesamt 20.400 zurückgegangen war, nahm sie im zweiten Halbjahr um 27.300 zu und erreichte Ende Dezember 118.762. Zum ersten Mal seit 2003 lag die Arbeitslosenquote am Ende des Jahres höher als am Jahresanfang. Gemäß den Zahlen des Staatssekretariats für Wirtschaft (SECO) waren Ende Dezember 2009 bei den regionalen Arbeitsämtern annähernd 172.740 Menschen arbeitslos gemeldet. Ende Januar 2010 war diese Zahl auf 175.765 gestiegen, das sind 3.025 Arbeitslose mehr als im Vormonat, sodass die Arbeitslosenquote von 4,4 auf 4,5 Prozent gesprungen war. Es sei darauf hingewiesen, dass es große Unterschiede zwischen den Kantonen gibt, und in dieser Zeit meldete der Kanton Genf etwa eine Arbeitslosenzahl von 7,3 Prozent. Auf's ganze Land bezogen, war die Arbeitslosigkeit im Vergleich zum Vorjahresmonat um 47.335 (+36,9 Prozent) gestiegen. Die Jugendarbeitslosigkeit (15 bis 24 Jahre) stieg auf 29.979 (+1,0 Prozent), eine Zunahme um 8.613 im Vergleich zum Vorjahresmonat (40,3 Prozent).

AHV und Pensionskassen: Der Umgang mit den Schwankungen des Marktes

2008 verzeichnete die Alters- und Hinterlassenenversicherung einen Verlust von 2,2 Milliarden USD trotz der Zunahme der regulären Einnahmen. Das Ergebnis ist darauf zurückzuführen, dass die Aktieninvestitionen des Ausgleichsfonds der Sozialversicherungen einen negativen Ertrag einfuhren. Das Jahr 2008 wurde beim "Investitionsertrag" mit einem negativen Ergebnis von minus 18 Prozent abgeschlossen, wobei die Investitionsverluste annähernd 4,7 Milliarden USD betragen (entspricht 14 Prozent der AHV-Ausgaben). Dank der relativ guten allgemeinen Wirtschaftslage und der mehr oder weniger stabilen Beschäftigung sind die Beiträge 2008 jedoch nicht zurückgegangen.

Bei der Altersversicherung (zusätzliche Rentenleistung, Einzahlung je nach Beschäftigung) ist die Anzahl der Kassen in Unterdeckung durch die Krise stark gestiegen. Ende 2008 waren 915 Pensionskassen² (46,5 Prozent aller Pensionskassen) in Unterdeckung. Ende 2007 waren nur 78 Kassen (4,2 Prozent) in einer solchen Lage gewesen. Am 31. Dezember erreichte der Gesamtbetrag dieser Schulden 49,3 USD, verglichen mit 16,1 Milliarden USD im Vorjahr.

Laut den neusten Zahlen des Bundesamts für Sozialversicherung (BSV) waren Ende Oktober 2009 noch immer ungefähr 32 Prozent der Wohlfahrtseinrichtungen in Unterdeckung (74 Prozent derjenigen Kassen mit staatlichen Garantien und 30 Prozent der nicht derart gesicherten).

² Die registrierten Institutionen verwalten durch das BVG geregelte Versicherungssysteme, wohingegen die nicht registrierten Institutionen nur überobligatorische Renten der obligatorischen Vorsorge verwalten.

Antworten auf die Krise

Entscheiden zur Erholung

Im Vergleich zu zahlreichen Finanzinstitutionen im Privatsektor reagierte der AHV-Ausgleichsfonds relativ schnell auf die Krise. Die Maßnahmen zielten zunächst auf eine Reduktion der mit Risiken behafteten Realinvestitionen (Aktien, indirekte unbewegliche Investitionen und Rohstoff-Futures) von 50 Prozent zu Ende 2008 auf 30 Prozent. Zugleich wurde die Liquidität massiv erhöht. Nach dem Entscheid im April 2009, den Planungshorizont zu verkürzen und die Risiken weiter zu senken, wurde der Anteil an relativ risikoreichen mittelfristigen Investitionen bis zum Zeitpunkt der Niederschrift (Juni 2010) auf knapp über 20 Prozent gesenkt.

Bei den Pensionskassen sieht das Gesetz keine verpflichtende Kontrolle durch eine Aufsichtsbehörde vor. Die Renteninstitution hat jede Unterdeckung und damit verbundene Maßnahmen zu melden, die spätestens dann ergriffen werden müssen, wenn die Unterdeckung in der Jahresrechnung ersichtlich wird. Außerdem kann die Aufsichtsbehörde nicht in die Verwaltung der Kasse eingreifen. Der Verwaltungsrat hat über die Strategien zur Sanierung zu entscheiden³. Einige Institutionen haben bereits damit begonnen, auf die Leistungen einzuwirken, wie etwa durch eine Nullverzinsung: Diese ist einfach anzuwenden und hat eine relativ schnelle Wirkung. Eine weitere mögliche Maßnahme ist die Senkung des Umwandlungssatzes für Renten der obligatorischen Vorsorge. Diese Maßnahmen sind im Gesetz nicht erwähnt, betreffen aber auch nur den Teil "obligatorische Vorsorge" des Rentenskapitals. Im Gesetz ist jedoch die Möglichkeit explizit vorgesehen, dass gemeinsame Sanierungsbeiträge erhoben werden. Es sei darauf hingewiesen, dass diese erst nach den oben stehenden Maßnahmen in Betracht gezogen werden dürfen. Hier wird die aktive Beteiligung der Leistungsempfänger verlangt, da ihr Lohn dadurch reduziert wird. Der Arbeitgeberbeitrag muss mindestens so hoch sein wie der Arbeitnehmerbeitrag. Das Gesetz sieht auch die Möglichkeit vor, Beiträge von den Rentnern zu erheben, gibt allerdings derart restriktive Begrenzungen vor, dass die Wirkung auf die Sanierung praktisch gleich null ist. Eine letzte Maßnahme wird noch gesondert erwähnt: die Unterschreitung des Mindestzinssatzes für den obligatorischen Teil der Berufsrente. Die Unterschreitung darf während höchstens fünf Jahren nicht mehr als 0,5 Prozent betragen (Prinz, 2009). Die Regierung versuchte auch, den Mindestumwandlungssatz auf 6,4 Prozent senken⁴, aber ohne Erfolg: Die Senkung des Umwandlungssatzes unter dem BVG wurde am 7. März 2010 in einer Volksabstimmung von 72,7 Prozent der Stimmen in allen Kantonen verworfen.

Aktive Arbeitsmarktmaßnahmen und Jugendbeschäftigung

Es wurden zahlreiche Maßnahmen ergriffen, um die Auswirkungen der Krise auf die Beschäftigung zu bewältigen, wie etwa die Unterstützung jüngerer Menschen, die besonders anfällig sind auf Fluktuationen des Arbeitsmarkts.

³ Das Spektrum der möglichen Maßnahmen ist relativ breit. Einige werden vom Gesetz vorgegeben, andere nicht. Jede vom Verwaltungsrat beschlossene Maßnahme muss jedoch den reglementarischen Bestimmungen der Institution genügen.

⁴ Für 2010 ist der Umwandlungssatz auf 7 Prozent für Männer und 6,95 Prozent für Frauen festgelegt. Die erste Anpassung, die den Satz für beide Geschlechter auf 6,8 Prozent senkt, wird durchgeführt. Mit dem verworfenen Gesetz wäre der Mindestumwandlungssatz für neue Renten ab 2016 auf 6,4 Prozent gesenkt worden.

Die Arbeitslosenversicherung reagierte, indem sie für jüngere Arbeitslose in den Arbeitsvermittlungsstellen mehr Stellenangebote für ihre erste Arbeitserfahrung bereitstellte. Die Zahl derart geförderter Stellen sollte sich bis Ende 2010 verdoppeln und 4.000 erreichen.

Zusätzlich werden zum Zeitpunkt der Niederschrift während sechs Monaten Zuschüsse zu Lohnzahlungen für Arbeitgeber bewilligt, wenn sie junge Stellensuchende ohne Berufserfahrung für eine bestimmte Zeit einstellen. Solche Zuschüsse helfen jungen Stellensuchenden, die von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind, in den Arbeitsmarkt einzusteigen. Der finanzielle Zuschuss für Unternehmen beträgt 875 USD⁵ für jede 100-Prozent-Stelle (beziehungsweise ein kleinerer Betrag bei geringerem Beschäftigungsgrad). Der Stellensuchende muss unter 30 sein und mehr als sechs Monate arbeitslos gewesen sein.

Es wurden auch Beiträge zur Finanzierung von Weiterbildungsprogrammen für junge Menschen eingeführt, die am Ende ihrer Ausbildung ohne Arbeit sind. Diese vom Bund vergebenen Beiträge wurden auf 50 Prozent der Gesamtkosten der laufenden Weiterbildung festgesetzt, mit einer Obergrenze von 4.375 USD pro Person. Laufende Weiterbildungen können genehmigt werden, bis der vom Parlament verabschiedete Kredit aufgebraucht ist. Diese Maßnahme wird am 31. Dezember 2011 enden.

Betreffend die Stabilisierungsmaßnahmen für alle Arbeitnehmer erhöhte der Bundesrat die Ersatzdauer für die Kürzung von Arbeitsstunden von 12 auf 18 Monate⁶ und verkürzte die Wartezeit. Im Herbst 2009 ermächtigte das Parlament den Bundesrat, die Höchstersatzdauer für die Kürzung von Arbeitsstunden von 18 auf 24 Monate zu erhöhen und die Wartezeit zu verkürzen.

Parallel dazu können hoch qualifizierte Arbeitnehmer, die Kurzarbeit leisteten, seit dem 1. Januar 2010 an Forschungs- und Unterrichtsprojekten in Zusammenarbeit mit höheren Bildungsanstalten teilnehmen. Die Arbeit an solchen Projekten findet dann während der weggekürzten Arbeitsstunden statt. Die Teilnehmer erhalten weiterhin Ersatzzahlungen. Die Unternehmen können sich auch bei den kantonalen Arbeitsmarktbehörden für einen finanziellen Zuschuss (im Umfang der Hälfte der Kosten bis zu einer Höchstgrenze von 4.375 USD pro Teilnehmer) zu laufenden Fortbildungen bewerben und den Weiterbildungsbedarf des Unternehmens ermitteln (im Umfang der Hälfte der Kosten bis zu einer Höchstgrenze von 1.313 USD pro Teilnehmer)⁷.

Der Zuschuss für befristete Einstellungen soll nur vergeben werden, wenn die Arbeitslosenquote über 5 Prozent beträgt. Die befristeten Einstellungen sind dann beschränkt auf Arbeitslose, die mindestens während sechs Monaten Anrecht auf eine tägliche Arbeitslosenkassenleistung hatten. In diesem Rahmen Eingestellte erhalten einen der Beschäftigung und Region entsprechenden Lohn (bis zu maximal 2.625 USD pro Monat), und dieser wird durch ein Paket ergänzender Stabilisierungsmaßnahmen mitfinanziert. Die betroffenen Unternehmen beteiligen sich ebenfalls an den Lohnkosten.

⁵ Zeit der Niederschrift im Juni 2010 betrug der Wechselkurs 1 CHF = 0,874 USD.

⁶ Die Arbeitslosenversicherung deckt für einen beschränkten Zeitraum einen Teil der Lohnkosten von Arbeitnehmern, deren normale Arbeitszeit verkürzt wurde, um nach einem kurzen, aber unausweichlichen befristeten Arbeitsmangel Entlassungen zu vermeiden. Anders als Arbeitslosenersatzzahlungen werden diese Zuschüsse an die Arbeitgeber gezahlt. Jeder betroffene Arbeitnehmer kann den Ersatz für Arbeitskürzungen ablehnen; der Arbeitgeber muss dann den Lohn weiterhin voll zahlen. Das Risiko, dann entlassen zu werden, steigt dadurch hingegen.

⁷ Zusammengezählt darf der Zuschuss für laufende Weiterbildung und derjenige für die Ermittlung des Weiterbildungsbedarfs 4.375 USD pro Teilnehmer nicht übersteigen.

Lehren aus der Krise

Zur Zeit der Niederschrift ist es immer noch schwierig, den vollen Umfang der Auswirkungen der Krise auf die Institutionen der sozialen Sicherheit zu erfassen, da die Finanz- und Wirtschaftskrise vor nicht sehr langer Zeit begonnen hat. Überdies ist es zu früh für eine zuverlässige Abschätzung der langfristigen Erholung der Aktienmärkte. Zu dieser Unsicherheit hinzu kommt das außergewöhnlich geringe Niveau von Fluktuationsreserven. Es sollte deshalb betont werden, dass die finanziellen Risiken noch immer beträchtlich sind: Die von den Rentenorganen beschlossenen Sanierungsmaßnahmen werden entsprechend weitergeführt werden müssen, wobei das Wachstum der Fluktuationsreserven als wichtiges mittelfristiges Ziel genannt werden muss.

Schlussfolgerungen

Die Aussichten für einen gesunden Arbeitsmarkt "lichten" sich zwar. Die Expertengruppe des Bundes erwartet ein geringes Wachstum des Schweizer Bruttoinlandsprodukt (BIP) von annähernd 0,7 Prozent für 2010, aber begleitet von einer gestiegenen Arbeitslosigkeit, die 2010 4,9 Prozent erreichen dürfte, das wären 193.000 Menschen ohne Arbeit. Vor 2011 wird es jedoch zu keiner gestiegenen Beschäftigung oder zu einer stetigen Erholung kommen. Der Plan lautet deshalb, die aktiven Maßnahmen für die Anfälligsten beizubehalten und eine mittel- bis langfristige Strategie einzuschlagen, welche die verheerenden Änderungen auf dem Arbeitsmarkt durch die Krise ins Auge fasst.

Quellen

BSV. Bundesamt für Sozialversicherungen. <http://www.bsv.admin.ch> (abgerufen am 05.04.2010).

Die Bundesversammlung – Das Schweizer Parlament. Website: <http://www.parlement.ch> (abgerufen am 05.04.2010).

Prinz, A. 2009. "Mesures d'assainissement des caisses de pension en découvert", *Soziale Sicherheit CHSS*, Bundesamt für Sozialversicherungen.

SECO: Staatssekretariat für Wirtschaft. <http://www.seco.admin.ch> (abgerufen am 08.04.2010).

Promoting and developing social security worldwide
Promouvoir et développer la sécurité sociale à travers le monde
Promover y desarrollar la seguridad social en el mundo
Soziale Sicherheit weltweit fördern und entwickeln
Развиваем и поддерживаем социальное обеспечение во всем мире
دعم و تطوير الضمان الإجتماعي عبر العالم
促进和发展全球社会保障