

working poor

Bericht der Regierung vom 21. Dezember 1999

Inhaltsübersicht	Seite
Zusammenfassung	2
Literatur- und Quellenverzeichnis	4
1. Einleitung.....	6
2. Situationsanalyse.....	7
2.1 Ausmass und Betroffenenengruppen.....	7
2.1.1 Schweizerische Armutsstudie 1992.....	7
2.1.2 Schweizerische Arbeitskräfteerhebungen (SAKE) 1991 bis 1995.....	10
2.2 Gründe für das Phänomen "working poor"	11
2.2.1 Tiefe Löhne	11
2.2.2 Tiefe Qualifikation und Familiengrösse.....	13
2.2.3 Saisonnierstatut	15
2.3 Folgen.....	15
2.3.1 Betroffene und Gesellschaft	15
2.3.2 Kommunale Sozialhilfe.....	16
3. Bestehende Lösungsinstrumente.....	17
3.1 Präventivmassnahmen	17
3.1.1 Lohnorientierte Instrumente	18
3.1.2 Hebung des Qualifikationsniveaus Schlechtqualifizierter	19
3.1.3 Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote	20
3.2 Kompensatorische Massnahmen	20
3.2.1 Steuererleichterungen für einkommensschwache Steuerpflichtige	21
3.2.2 Kantonale Mutterschaftsbeiträge.....	21
3.2.3 Öffentliche Sozialhilfeunterstützung	22
3.2.4 Kinderzulagen	22
4. Neue Lösungsansätze und Handlungsbedarf für den Kanton St.Gallen.....	22
4.1 Präventivmassnahmen	23
4.1.1 Gesetzliche Mindestlöhne	23
4.1.2 Auskunftspflicht über tatsächliche Minimallöhne	24
4.1.3 Verbesserung der Weiterbildung für Schlechtqualifizierte.....	24
4.1.4 Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote	25
4.1.5 Aufhebung des Saisonnierstatuts.....	26
4.1.6 Ausbau von statistischen Monitoring-Instrumenten	26
4.2 Kompensatorische Massnahmen	26
4.2.1 Ergänzungsleistungen für working poor-Haushalte	26
4.2.2 Einkommensabhängige Kinderzulagen	27
4.2.3 Weitere steuerliche Entlastungen für working poor-Haushalte	27
4.2.4 Negative Einkommenssteuer	28
5. Antrag.....	28

Zusammenfassung

In der Maisession 1998 beauftragte der Grosse Rat die Regierung, Bericht zu erstatten über die Tragweite von working poor im Kanton St.Gallen sowie über bestehende Instrumente zur Bekämpfung der Ursachen und Milderung der Folgen, wobei auch der Bedarf nach weiteren Massnahmen geprüft werden soll.

Die verfügbaren Daten zeigen, dass das durch ihre Erwerbstätigkeit erzielte Einkommen einem Teil der Bevölkerung keine Existenzsicherung garantiert. Es sind dies Personen, die in Haushalten leben, welche trotz Vollerwerbstätigkeit über ein Einkommen verfügen, das unter einer politisch oder statistisch definierten Armutsschwelle liegt (working poor). Nach der Schweizerischen Armutsstudie 1992 und unter Berücksichtigung der Armutsgrenze nach den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) kann davon ausgegangen werden, dass im Jahr 1992 im Kanton St.Gallen schätzungsweise 17'000 Personen in working poor-Haushalten lebten. Rund jede zwanzigste vollzeiterwerbstätige Person war betroffen. Überproportionale Risiken haben alleinlebende Männer und Paare mit Kindern, die Altersgruppen der 20- bis 40-Jährigen, ausländische Haushalte sowie die Schlechtqualifizierten. Drei Fünftel der in working poor-Haushalten lebenden Personen gehören zu Paarhaushalten mit Kindern; immerhin über die Hälfte gehören zu Haushalten, in denen mindestens ein Mitglied einen Ausbildungsabschluss auf Ebene Sekundarstufe II aufweist. Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen 1991 bis 1995 zeigt, dass der Anteil working poor in diesen Jahren in etwa konstant geblieben ist, wobei zu berücksichtigen ist, dass – vermutlich infolge der ungünstigen Beschäftigungsentwicklung – gleichzeitig die Gruppe der nichterwerbstätigen Armen wuchs.

Tiefe Löhne bilden einen der Risikofaktoren für working poor. Die vorliegenden nationalen Lohnstatistiken zeigen über die letzten Jahre insgesamt eine stagnierende Reallohnentwicklung mit leichten Reallohnkürzungen für schlechtqualifizierte Arbeitskräfte. Die Lohnentwicklungsaussichten für Letztere sind ungünstig. Der Anteil an Tieflohnbeziehender ist nach Branchen sehr ungleich verteilt. Je tiefer die berufliche Qualifikation und je grösser die zu versorgende Kinderzahl, desto grösser ist das Risiko, zur Gruppe der working poor zu stossen. Das Saisonierstatut birgt mittel- und längerfristig ein hohes Risiko zu working poor.

Die Folgen von working poor sind schlecht erforscht. Es ist davon auszugehen, dass junge Familien, Schlechtqualifizierte sowie Ausländerinnen und Ausländer über die Einkommenschwäche hinaus überproportional von Mehrfachproblemen in den Bereichen Wohnung, Bildung, Gesundheit, emotionale Stabilität und soziale Integration betroffen sind. Weitere Folgen liegen in der Verschuldung von working poor-Haushalten und in der Aufnahme von illegalen Mittelbeschaffungen, beispielsweise durch Schwarzarbeit. Der Versuch von Paarhaushalten, das Erwerbstätigkeitsvolumen zu erhöhen, stösst an Grenzen der Belastbarkeit, insbesondere angesichts des Fehlens preisgünstiger, qualifizierter Angebote der Kinderbetreuung. Erwerbstätige Arme können auf die Leistungen der kommunalen Sozialhilfe zurückgreifen und belasten damit den Haushalt der Gemeinden. Vier Fünftel der St.Galler Gemeinden gaben in einer Umfrage aus dem Jahr 1995 an, stark oder zum Teil von einer zunehmenden Zahl von Unterstützungsgesuchen von Personen mit geringem Einkommen betroffen zu sein. Die Entwicklung seit diesem Zeitpunkt wird von der St.Gallischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge als weiter steigend eingeschätzt.

Zur Zeit gibt es eine Reihe von Instrumenten, die präventiv oder kompensatorisch auf den Problembereich working poor einwirken. Präventiv wirken gesamtarbeitsvertraglich festgelegte Mindestlöhne, die allerdings nur einen Teil der Lohnabhängigen betreffen und teilweise sehr niedrige Lohnsätze repräsentieren. Die kantonale Kompetenz, Minimallohnsätze in sogenannten "Normalarbeitsverträgen", die einzelvertraglich nicht bindend sind, festzulegen, wird im Kanton St.Gallen zur Zeit nicht wahrgenommen. Im Vollzug des Ausländerrechts und des Bundesgesetzes über die Arbeitsvermittlung und den Personalverleih wird dem Lohndumping über die Berücksichtigung von orts- und branchenüblichen Minimallohnen vorgebeugt. Im Bildungsbereich zielt die Reform des Berufsbildungswesens auf verbesserte Qualifikationschancen für

Lernschwache; im Rahmen des Ausbaus der "arbeitsmarktlichen Massnahmen" wurden im Kanton St. Gallen gezielt Angebote für schlechtqualifizierte Arbeitslose aufgebaut, die sich auf die Behebung von elementaren Bildungsdefiziten beziehen. Auch im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe ist es möglich, Aus- und Weiterbildung für working poor anzuregen und finanziell zu unterstützen. Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung tragen dazu bei, die Berufstätigkeit beider Elternteile und damit eine Steigerung des Haushaltseinkommens zu ermöglichen. Allerdings besteht im Kanton St. Gallen eine Unterversorgung an bedarfsgerechten Betreuungsangeboten sowohl im Vorschul- als auch im Schulbereich.

Als kompensatorische Massnahmen, die darauf abzielen, die Einkommensschwäche von Haushalten durch direkte oder indirekte Finanztransfers zu reduzieren oder zu beheben, wirken diverse Bestimmungen des (revidierten) kantonalen Steuergesetzes, die Haushalte mit tiefen Einkommen begünstigen. Kinderzulagen im Sinn von Beihilfen zu den Kinderkosten bilden eine zusätzliche, bescheidene Einkommensquelle für Erwerbstätige mit Kindern. Der Kanton St. Gallen kennt finanzielle Mutterschaftsbeihilfen, die u.a. auch (potentiellen) working poor-Haushalten ausgerichtet werden können. Kompensatorische Funktionen erfüllt, weil erwerbstätige Armut keinen Sozialversicherungstatbestand darstellt, im Weiteren die kommunale Sozialhilfe. Es stellt sich allerdings die Frage, ob es zweckmässig ist, dass die öffentliche Sozialhilfe die existenzielle Grundsicherung erwerbstätiger Armer übernimmt, die auf Dauer einkommensmässig unter dem Existenzminimum bleiben.

Im Hinblick auf neue Lösungsansätze beurteilt die Regierung eine Reihe von Handlungsoptionen für den Kanton als aktuell nicht relevant, weil ein kantonaler Alleingang unzweckmässig bzw. unmöglich erscheint. Dazu gehören die Einführung einer Auskunftspflicht der Unternehmen über die tatsächlich bezahlten Minimallöhne, die Aufhebung des Saisonierstatuts und die Einführung einer negativen Einkommenssteuer.

Handlungsbedarf für das Engagement des Kantons im Hinblick auf Präventivmassnahmen sieht die Regierung in der Verhinderung von missbräuchlich tiefen Löhnen bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen zu den bilateralen Verträgen mit der EU, in der Unterstützung der Gemeinden bei der Bedarfsplanung und durch Machbarkeitsabklärungen bezüglich dem Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote im Vorschul- und Schulbereich, im Prüfen und Testen von Weiterbildungsangeboten für Schlechtqualifizierte sowie in der Verbesserung des kontinuierlichen Monitoring der Problemsituation working poor durch den Ausbau der Sozial- und Steuerstatistik im Rahmen des Möglichen.

Im Bereich der kompensatorischen Instrumente will die Regierung kurzfristig Vor- und Nachteile von Ergänzungsleistungsmodellen für working poor-Haushalte untersuchen sowie die Einführung von einkommensabhängigen Kinder- und Ausbildungszulagen prüfen, falls es zu keiner Bundeslösung kommt. Bei kommenden Steuergesetzrevisionen sollen weitere steuerliche Entlastungen für working poor-Haushalte geprüft werden.

Literatur- und Quellenverzeichnis

Bauer, Tobias; Spycher, Stefan (1995): Verteilung von Einkommen und Vermögen im Kanton St.Gallen. Büro für arbeits- und sozialpolitische Studien BASS: Bern.

Borkowsky, Anna et al. (1997): Weiterbildung in der Schweiz. Eine Auswertung der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung 1996. Bundesamt für Statistik: Bern.

Bundesamt für Statistik (1996a): Niedrige Einkommen, ungeschützte Arbeitsverhältnisse und Ausschluss vom Arbeitsmarkt. Entwicklung einiger Indikatoren der SAKE 1991-1995. SAKE-NEWS Nr. 5: Bern.

Bundesamt für Statistik (1996b): Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1994. Kommentierte Ergebnisse und Tabellen: Bern.

Bundesamt für Statistik (1997a): Gesamtarbeitsverträge. Verzeichnis der Gesamtarbeitsverträge in der Schweiz am 1. Mai 1996.

Bundesamt für Statistik (1998a): Lohnentwicklung 1997: Bern.

Bundesamt für Statistik (1998b): Die Schweizerische Lohnstrukturerhebung 1996. Pressemitteilung Nr. 50: Bern.

Bundesamt für Statistik (1998c): Profondes mutations sur le marché de travail en Suisse entre 1991 et 1997 - une analyse basée sur les données de l'ESPA. SAKE-NEWS Nr. 3: Bern.

Bundesamt für Statistik (1998d): Soziale Ungleichheiten bei Beschäftigung und Einkommen in der Schweiz. Ein Beitrag zur Sozialberichterstattung Schweiz: Bern.

Bundesamt für Statistik (1998e): Die Schweizerische Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Kommentierte Ergebnisse und Tabellen 1997: Bern.

Bundesamt für Statistik (1998f): Arbeitsmarktgesamtrechnung 1991-1996. Pressemitteilung, Nr. 90: Bern.

Bundesamt für Statistik (1998g): Mietpreis-Strukturerhebung 1996. Detailergebnisse: Bern.

Buomberger, Peter (1998): Personnel Compensation in Switzerland: Outlook 1999. Swiss-American Chamber of Commerce (Manuskript).

Burri, Stefan (1998): Einkommens- und Vermögensdaten für eine Armutsberichtserstattung. Evaluation von Datenquellen. Bundesamt für Statistik: Bern.

Caritas St. Gallen (1998): Stellungnahme zur Umfrage zum Problemfeld working poor: Schreiben vom 20. Juli 1998.

Departement für Soziales der Stadt Winterthur (1997): Sozialhilfestatistik 1996.

Departement für Soziales der Stadt Winterthur (1998): Sozialhilfestatistik 1997.

Eidg. Volkswirtschaftsdepartement (1999): Revision des Berufsbildungsgesetzes. Erläuternder Bericht für die Vernehmlassung: Bern.

Ernst, Carol (1998): Sonderauswertungen "working poor" des Datensatzes der Schweizerischen Armutsstudie 1992. Volkswirtschaftliches Institut der Universität Bern.

Fluder, Robert; Stremow, Jürgen (1999): Armut und Bedürftigkeit. Herausforderungen für das kommunale Sozialwesen. Haupt: Bern.

Fürsorgedirektion des Kantons Zürich (1995): Sozialbericht Kanton Zürich 1994.

Fürsorgedirektion des Kantons Zürich (1996): Sozialbericht Kanton Zürich 1995.

Fürsorgedirektion des Kantons Zürich (1998): Sozialbericht Kanton Zürich 1997.

Gaillard, Serge (1998): Lohnerhöhungen müssen allen zugute kommen! In: Die Volkswirtschaft - Magazin für WirtschaftsPolitik, Nr. 10, S. 31.

Gonon, Philipp (1998): Notstand Weiterbildung. In: NZZ, Nr. 269, S. 79.

Industrie- und Handelskammer St.Gallen - Appenzell (1998): Stellungnahme zur Umfrage zum Problemfeld working poor: Schreiben vom 22. Juli 1998.

Integrationsbüro EDA/EVD (1998): Schweiz - Europäische Union. Bilaterale sektorielle Verhandlungen. Stand 11. Dezember 1998.

Kantonal St.Gallischer Gewerbeverband (1998): Stellungnahme zur Umfrage zum Problemfeld working poor: Schreiben vom 21. August 1998.

Kantonaler Gewerkschaftsbund St. Gallen (1998): Stellungnahme zur Umfrage zum Problemfeld working poor: Schreiben vom 31. August 1998.

Kilchenmann, Jutta (1998): Quantilsgrenzen, Vollzeitbeschäftigte nach Anforderungsniveau und Geschlecht; privater und öffentlicher Sektor zusammen. Sonderauswertung Lohnstrukturerhebung 1996. Bundesamt für Statistik: Bern.

Leu, Robert E. et al. (1997): Lebensqualität und Armut in der Schweiz. Haupt: Bern.

Leu, Robert E.; Eisenring, Christoph (1998): Effizienz und Wirksamkeit von Sozialtransfers: ein Beitrag zur aktuellen Diskussion. In: Aussenwirtschaft 53/3.

Nordmann, Jean-Luc (1999): Mit Schwung in die Zukunft. In: Die Volkswirtschaft, Nr. 1, 6-15.

Organisation für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD (1998): Beschäftigungsausblick Juni 1998: Paris.

Schweizerischer Gewerkschaftsbund (1998a): Unterschiede zwischen tiefen und hohen Löhnen müssen kleiner werden. In: www.sgb.ch/positionsapiere-lohn.htm.

Schweizerischer Gewerkschaftsbund (1999): Jahrespressekonferenz vom 6. Januar 1999: SGB bekämpft tiefe Löhne. Presseunterlagen.

Sozialdepartement der Stadt Zürich (1997): Beginn und Ende des Sozialhilfebezugs. NeubezügerInnen und SozialhilfeabgängerInnen des Fürsorgeamtes der Stadt Zürich 1993-1995.

Sozialdepartement der Stadt Zürich (1998): Sozialhilfestatistik 1996: Persönliche Mitteilung vom 30. August 1998.

St.Gallische Konferenz der öffentlichen Fürsorge (1998): Stellungnahme zu Fragen betreffend working poor: Schreiben vom 16. September 1998.

Tages-Anzeiger (1998): Bilaterale Verträge Schweiz-EU. Was in den übrigen Dossiers steht: Zürich, S. 5.

Wyss, Kurt (1999): Sozialhilfe - eine tragende Säule der sozialen Sicherheit? Ein Überblick über die in der Schweiz ausgerichteten bedarfsabhängigen Sozialleistungen. In: info:social, Bundesamt für Statistik, S. 5-39.

Herr Präsident
Sehr geehrte Damen und Herren

In der Maisession 1998 hiess der Grosse Rat das Postulat 43.97.16 "working poor" mit folgendem Wortlaut gut:

"Die Regierung wird eingeladen, dem Grossen Rat Bericht zu erstatten über die Tragweite erwerbstätiger Armut im Kanton St.Gallen sowie über bestehende Instrumente zur Bekämpfung der Ursachen und Milderung der Folgen. Dabei soll geprüft werden, inwiefern Bedarf nach weiteren Massnahmen besteht."

Die Regierung erstattet in Erfüllung des Auftrags folgenden Bericht:

1. Einleitung

"Trotz Einkommen kein Auskommen" titelt die Caritas Schweiz ihr im November 1998 publiziertes Positionspapier zum Thema "working poor in der Schweiz" und bringt mit diesem Wortspiel den provokativen Bedeutungsgehalt des englischen Fachbegriffs auf den Punkt: Das durch ihre Erwerbstätigkeit erzielte Einkommen, garantiert einem Teil der Schweizer Bevölkerung keine Existenzsicherung. In Frage gestellt wird damit eine gesellschaftliche Grundüberzeugung, wonach erst das *Fehlen* von Erwerbsmöglichkeiten die soziale Sicherung der Menschen bedroht.

Gemäss international gebräuchlicher Definition umfasst die Gruppe der erwerbstätigen Armen alle Personen, die in Haushalten leben, welche trotz Vollerwerbstätigkeit mindestens eines Haushaltmitglieds (vgl. Leu et al., 1997: 389) oder trotz mindestens 100 Stellenprozenten, die Erwerbspensen der einzelnen Haushaltmitglieder zusammengerechnet (vgl. Caritas Schweiz 1998: 25), über ein Einkommen verfügen, das unter einer definierten Armutsschwelle liegt.

Das dieser Definition zugrundeliegende Armutskonzept fasst Armut auf als Einkommensschwäche. Obwohl Einkommensschwäche in hohem Mass korreliert mit der tatsächlichen Unterversorgung in einem oder mehreren Lebensbereichen (Gesundheit, Wohnen, Bildung, Kultur, psychische Stabilität, soziale Integration, etc.), ist sie nicht von vorneherein mit ihr gleichzusetzen (vgl. Leu et al., 1997: 9ff). Auch bei gut verdienenden Haushalten können - z.B. infolge exzessiver Luxus-Ausgaben - Unterversorgungslagen entstehen, wie auch bei einkommensschwachen Haushalten - z.B. infolge kompensatorischer Überlebensstrategien wie die der landwirtschaftlichen Selbstversorgung - nicht zwingend eine Unterversorgung vorliegt. Vor diesem Hintergrund stellt sich - neben der Frage nach dem Ausmass der von working poor Betroffenen - auch die Frage nach der tatsächlichen Lebenssituation von working poor-Haushalten.

Im vorliegenden Bericht wird - im Rahmen einer Situationsanalyse - auf der Basis des verfügbaren Datenmaterials zunächst das Ausmass des Problems "working poor" und der davon Betroffenen dargelegt (vgl. Ziff. 2.1 dieses Berichtes). Da zur Situation im Kanton St.Gallen nur wenige Daten vorliegen, wird auf schweizerische Untersuchungen abgestellt, deren Ergebnisse zumindest der Tendenz nach auf den Kanton St.Gallen übertragen werden können. In Ziff. 2.2 dieses Berichtes wird einigen zentralen Faktoren nachgegangen, die das Risiko, zur Gruppe der working poor zu gehören, erhöhen. Daran anschliessend wird die Frage nach den Folgen von working poor für die Betroffenen, die Gesellschaft und den Staat behandelt (Ziff. 2.3 dieses Berichtes).

Ziff. 3 bis 5 dieses Berichtes sind schliesslich den Lösungsansätzen aus kantonaler Perspektive gewidmet. Beginnend mit einer Darstellung der bestehenden Instrumente werden Verbesserungsmöglichkeiten und neue Lösungsansätze skizziert sowie der Handlungsbedarf für den Kanton dargelegt und begründet.

Zur Vorbereitung des vorgelegten Berichtes wurde eine interdepartementale Arbeitsgruppe unter der Leitung des Volkswirtschaftsdepartementes eingesetzt, welche die Fachliteratur aufarbeitete und im Themenbereich tätige Forschungsinstitute konsultierte. Im Weiteren wurden Institutionen der Arbeitgeberseite (Industrie- und Handelskammer St.Gallen-Appenzell, Kantonaler Gewerbeverband), der Arbeitnehmerseite (Kantonaler Gewerkschaftsbund) und aus dem Sozialbereich (St.Gallische Konferenz der öffentlichen Fürsorge, Caritas St.Gallen) zu ihrer Problemsicht befragt. Bei sämtlichen Kantonen wurden Lagebeurteilungen und Massnahmen (-pläne) im Problembereich working poor angefordert.

2. Situationsanalyse

2.1 Ausmass und Betroffenengruppen

Die Datenlage zu working poor in der Schweiz und noch in erhöhtem Mass im Kanton St.Gallen ist ungenügend. Die letzte eingehende Untersuchung zum Thema der Armut im Kanton St.Gallen - der Bericht 40.92.01 "Armut und Einkommensschwäche im Kanton St.Gallen" - behandelt die Gruppe der working poor nicht gesondert.

Innerhalb der *Schweizerischen* Armutsforschung konnte in einer gesamtschweizerischen Analyse bereits für das Jahr 1982 festgestellt werden, dass rund 60 Prozent der armen Erwachsenenbevölkerung erwerbstätig¹ war (vgl. Buhmann 1991: 186).

Letztmals bemühte sich die *Schweizerische Armutsstudie* (vgl. Leu et al., 1997) - auf der Basis einer im Jahr 1992 durchgeführten Gesamtschweizerischen Datenerhebung - um die empirische Erfassung der Gruppe der working poor.

Die zweite Quelle - neben der Schweizerischen Armutsstudie -, die Aussagen zu den erwerbstätigen Armen im Zeitraum der neunziger Jahre macht, ist eine Analyse des Bundesamtes für Statistik (1996a)² auf der Basis der Daten der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE). Im Folgenden werden die wichtigsten Befunde dieser beiden letztgenannten Untersuchungen, deren zentrale Ergebnisse auf den Kanton St.Gallen übertragen werden können³, dargelegt.

2.1.1 Schweizerische Armutsstudie 1992

Die Schweizerische Armutsstudie (vgl. Leu et al., 1997)⁴ basiert auf einer repräsentativen Stichprobe der Schweizer Wohnbevölkerung. Die Datenerhebung fand im Jahr 1992 statt. Die Grösse der Stichprobe erlaubt eine Hochrechnung der Resultate auf die Gesamtschweiz.

1 Allerdings erfolgte hier keine Eingrenzung auf Vollerwerbstätige.

2 Für die genaue bibliographischen Angaben vgl. Literatur- und Quellenverzeichnis.

3 Die beiden Untersuchungen stützen sich zentral auf Einkommens- bzw. Lohndaten. Aus vorliegenden Untersuchungen ist bekannt, dass das Einkommen und die Löhne im Kanton St.Gallen unter dem Schweizerischen Durchschnitt liegen. Im Jahr 1988 betrug das auf der Basis von Daten der direkten Bundessteuer berechnete Durchschnittsreineinkommen der Steuerpflichtigen im Kanton St.Gallen 89 Prozent des gesamtschweizerischen Durchschnittswertes (vgl. Bauer/Spycher 1995: 29). Gemäss Lohnstrukturerhebung des Jahres 1994 betrug der Zentralwert der monatlichen Bruttolöhne für die Kantone St.Gallen und Schaffhausen 96 Prozent des Schweizerischen Wertes (vgl. Bundesamt für Statistik 1996b: 101). Bezüglich Niveau der Lebenshaltungskosten scheint der Kanton St.Gallen in einem ähnlichen Niveau zum gesamtschweizerischen Kostenniveau zu stehen: Gemäss Mietpreis-Strukturerhebung des Jahres 1996 beträgt das St.Galler Preisniveau insgesamt 97 Prozent des gesamtschweizerischen Wertes; bei den grösseren Wohnungen, liegt es noch etwas tiefer, nämlich 90 Prozent bei den 4-Zimmer-, 88 Prozent bei den 5-Zimmer- und 84 Prozent bei den 6 und Mehrzimmerwohnungen (vgl. Bundesamt für Statistik 1998g: S. 15). - Diese Fakten lassen die Annahme zu, dass mit einer Übertragung gesamtschweizerischer Werte zur Situation im unteren Einkommensbereich auf den Kanton St.Gallen die Verhältnisse im Kanton St.Gallen auf jeden Fall nicht krass als zu schlecht eingeschätzt werden.

4 Bei der Bestimmung der Anzahl (erwerbstätiger) Armer stützen wir uns im Folgenden zusätzlich zur Hauptpublikation auf eine vom Volkswirtschaftlichen Institut der Universität Bern durchgeführte Sonderauswertung des Datensatzes der Armutsstudie (vgl. Ernst 1998), bei welcher das Gesamteinkommen eines Haushalts *ohne* allfällige bedarfsabhängige Sozialhilfegelder (wie z.B. die Fürsorgezahlungen von Gemeinden) berechnet wurde. Ein Teil der verwendeten Sonderauswertungen wurde von der Caritas Schweiz, ein anderer Teil von der interdepartementalen Arbeitsgruppe „working poor“ in Auftrag gegeben.

Die Studie verwendet zur Bestimmung der Zahl der Armen verschiedene Armutsgrenzen. Im Folgenden wird nur die Armutsgrenze berücksichtigt, die aufgrund der Richtwerte der SKOS berechnet wird. Diese Richtlinien legen einen nach der Haushaltsgrösse abgestuften finanziellen Grundbedarf für den Lebensunterhalt fest. Als arm gilt ein Haushalt, dessen Gesamteinkommen diesen Wert unterschreitet.

Zum Erhebungszeitpunkt im Jahr 1992 belief sich der Grenzbetrag des verfügbaren Haushaltseinkommens nach SKOS für eine alleinstehende erwachsene Person auf rund 1'800 Franken (vgl. Leu et al., 1997: 37). Gemessen an den SKOS-Richtwerten und ohne die Berücksichtigung bedarfsabhängiger Sozialhilfegelder bei der Einkommensbestimmung, waren im Jahr 1992 rund 6.8 Prozent der schweizerischen Bevölkerung (rund 480'000 Personen) von Armut betroffen. Über die Hälfte (56 Prozent) dieser Personen (nämlich 270'000 Personen) lebten in Haushalten mit mindestens einer voll-erwerbstätigen Person.⁵ Dies entspricht einer working poor-Quote an der Gesamtbevölkerung von 3.9 Prozent. Betrachtet man nur die Haushalte mit mindestens einer Person im Erwerbsalter - schliesst man also insbesondere die reinen Rentnerhaushalte aus -, so ergibt sich eine working poor-Quote von 4.7 Prozent.

Unter der Annahme, dass die working poor-Quote im Jahr 1992 im Kanton St.Gallen dem schweizerischen Wert entsprochen hätte, müsste für den Kanton St.Gallen von rund 17'000 betroffenen Personen ausgegangen werden, die im Jahr 1992 zu den working poor gehörten. Die Betroffenen teilen sich auf in rund 8'000 Vollerwerbstätige, ihre (eventuell ebenfalls erwerbstätigen) Partnerinnen oder Partner sowie deren Kinder. Die 8'000 Vollerwerbstätigen machten im Kanton St.Gallen - wiederum unter der Annahme einer mit der Gesamtschweiz identischen Quote - rund 5 Prozent der Vollerwerbstätigen aus.

Im Folgenden werden die Armuts- und working poor-Quoten an der Gesamtbevölkerung im Erwerbsalter⁶ nach soziodemographischen Merkmalen und die Anteile, die einzelne soziodemographische Merkmalskategorien innerhalb der Gruppe der working poor innehaben, beschrieben (vgl. Tabelle 1; die Schattierungen weisen auf eine überproportionale Betroffenheit hin).

Die Armutsquoten bei Haushalten, bei denen sich mindestens ein Mitglied im Erwerbsalter befindet, sind überdurchschnittlich bei den Alleinerziehenden (16.4 Prozent), bei den alleinlebenden Männern (13.7 Prozent) und bei den alleinlebenden Frauen (10.5 Prozent) (vgl. Tabelle 1, Spalte 1).

69 Prozent der Gesamtgruppe der so ermittelten Armen leben in working poor-Haushalten (vgl. Tabelle 1, Spalte 4). Bei den working poor-Quoten (vgl. Tabelle 1, Spalte 2) fallen überdurchschnittliche Quoten auf bei den alleinlebenden Männern (7.9 Prozent) und bei den Paaren mit Kindern (5.6 Prozent). Bei Paaren mit Kindern drücken die Kinderkosten bei niedrigem Einkommen das Haushaltseinkommen unter die Armutsgrenze. Bei den alleinlebenden Männern reicht das Einkommen aus der Vollerwerbstätigkeit nicht aus, um die Armutsgrenze gemäss SKOS zu überschreiten. Bei den Alleinerziehenden mit der insgesamt höchsten Armutsquote gehört der grösste Teil der Armen nicht zu den working poor (vgl. Tabelle 1, Spalte 4). Durch ihre Kinderbetreuungspflichten sind sie oft nicht in der Lage, eine Vollerwerbstätigkeit auszuüben. Im Gegensatz dazu sind 83 Prozent der in Paarhaushalten mit Kindern lebenden armen Personen der Gruppe der working poor zuzuordnen (vgl. Tabelle 1, Spalte 4). Betrachtet man die Gesamtgruppe der working poor nach dem Haushaltstyp (vgl. Tabelle 1, Spalte 3), zeigt

⁵ Erfassungskriterien waren: Entweder ist die Stichprobenperson im Erwerbsalter, bezeichnet sich selbst als voll-erwerbstätig und ist in den letzten zwölf Monaten während mindestens 48 Wochen einer Beschäftigung nachgegangen, oder ihr (Ehe-) Partner ist voll-erwerbstätig (vgl. Leu et al. 1997: 389). - Durch die Bedingung einer mindestens elfmonatigen Beschäftigung wird der Anteil working poor eher unterschätzt. Wiedereinsteigende Arbeitslose z.B. bleiben unberücksichtigt: Durchschnittlich waren im Jahr 1992 92'000 Personen (Quote 2.5 Prozent) arbeitslos; im Kanton St.Gallen 4'400 Personen (Quote 2.0 Prozent). (vgl. BIGA 1994: Arbeitslosigkeit in der Schweiz). Die SKOS-Richtlinien stützen sich auf das durchschnittliche *monatliche* Einkommen.

⁶ Alle Personen, welche in Haushalten mit mindestens einer Person im Erwerbsalter leben.

sich, dass drei Fünftel der betroffenen Personen in Paarhaushalten mit Kindern lebt, während der Anteil der alleinlebenden Männer 13 Prozent beträgt.

Nach *Altersgruppen* zeigt es sich, dass sowohl bei den Armen insgesamt (vgl. Tabelle 1, Spalte 1) wie auch bei den working poor (vgl. Tabelle 1, Spalte 2) die 20 bis 40-Jährigen übervertreten sind und dass diese auch den grössten Teil aller working poor ausmachen (vgl. Tabelle 1, Spalte 3).

Tabelle 1: Quoten und Anteile Armer (gemäss SKOS-Richtlinien) innerhalb der Schweizer Wohnbevölkerung in Haushalten mit mindestens einer Person im Erwerbsalter, nach soziodemographischen Merkmalen (Jahr 1992)

	Armutsquote	Working poor-Quote	Working poor-Verteilung	Armutsanteil working poor
<i>Gruppen nach soziodemographischen Merkmalen</i>	<i>Anteil der Personen in armen Haushalten an allen Personen der jeweiligen Gruppe</i>	<i>Anteil der Personen in working poor-Haushalten an allen Personen der jeweiligen Gruppe</i>	<i>Anteil der Personen in working poor-Haushalten der jeweiligen Gruppe an allen Personen in working poor-Haushalten</i>	<i>Anteil der Personen in working poor-Haushalten der jeweiligen Gruppe an allen armen Personen der jeweiligen Gruppe</i>
	<i>(in Prozenten)</i>	<i>(in Prozenten)</i>	<i>(in Prozenten)</i>	<i>(in Prozenten)</i>
	1	2	3	4
Gesamtbevölkerung in Haushalten mit mindestens einer Person im Erwerbsalter	6.8	4.7	100	69
<i>Haushaltstyp</i>				
– alleinlebende Frauen	10.5	(4.8)	(7)	(46)
– alleinlebende Männer	13.7	7.9	13	58
– Paare ohne Kinder	3.6	2.4	13	66
– Paare mit Kindern	6.7	5.6	61	83
– Alleinerziehende	16.4	(5.1)	(6)	(31)
			100	
<i>Altersklassen</i>				
– 20-29	10.6	6.5	37	61
– 30-39	8.0	5.7	30	72
– 40-49	5.2	3.9	19	75
– 50-62/65	4.2	2.7	14	64
			100	
<i>Nationalität</i>				
– Schweiz	6.3	4.4	79	70
– Ausland	8.6	5.6	21	66
			100	
<i>Bildung</i>				
– Sekundarstufe I	9.5	6.1	34	64
– Sekundarstufe II	5.9	4.4	54	74
– Tertiärstufe	6.3	3.9	12	62
			100	

(): wegen geringer Fallzahlen unsicherer Wert
Quelle: Ernst 1998

Sowohl Armutsquote als auch working poor-Quote sind bei den Ausländerinnen und Ausländern überdurchschnittlich (vgl. Tabelle 1, Spalte 1 und 2). Infolge ihres kleinen Anteils an der Gesamtbevölkerung besteht die Gesamtgruppe der working poor dennoch zu rund vier Fünfteln aus Schweizerinnen und Schweizern.

Die Armuts- und die working poor-Quote sind bei den Haushalten, bei denen die Stichprobenperson höchstens das Grundschulniveau erreichte (Sekundarstufe I), am höchsten (vgl. Tabelle 1, Spalte 1 und 2). Bezogen auf die Gesamtgruppe der working poor leben jedoch immerhin 54 Prozent der Betroffenen in einem Haushalt, der ein Mitglied mit Abschluss auf Ebene Sekundarstufe II (Matura, Berufsausbildung einschliesslich Anlehren, Lehrberufe usw.) aufweist.

2.1.2 Schweizerische Arbeitskräfteerhebungen (SAKE) 1991 bis 1995

Bei der SAKE handelt es sich um eine seit dem Jahr 1991 jeden Frühling durchgeführte telefonische Befragung einer repräsentativen Stichprobe der ständigen Wohnbevölkerung der Schweiz zwecks Erfassung von Erwerbsstruktur und Erwerbsverhalten. Dabei werden auch die Löhne erhoben. Hochrechnungen auf die Gesamtbevölkerung sind innerhalb akzeptabler statistischer Vertrauensintervalle auf der Ebene Gesamtschweiz möglich.

Auf der Basis der SAKE-Daten versuchte das Bundesamt für Statistik in einer Studie, die Gruppe der working poor quantitativ zu erfassen (vgl. 1996a). Um die Aussagekraft der SAKE-Daten im Hinblick auf den Problembereich working poor zu erhöhen, wurden die Auswertungen auf voll-erwerbstätige Personen eingegrenzt, deren Einkommen das höchste Einkommen des Haushalts ist und gleichzeitig die Haupteinkommensquelle des Haushalts darstellt. Von dieser Personengruppe, die zwischen 41 und 47 Prozent aller Erwerbstätigen ausmacht, werden Personen als working poor bezeichnet, die weniger als die Hälfte des Mediannettoeinkommens⁷ dieser Gruppe verdienen. Dieses statistische Mass stellt eine sogenannte relative Armutsgrenze dar, die im Gegensatz zum in der nationalen Armutsstudie verwendeten absoluten Armutsmass (SKOS-Richtlinien) nicht auf einer Bedarfsabschätzung basiert und auch die Haushaltsituation der Personen nicht berücksichtigt.

Die Hälfte des Mediannettoeinkommens (working poor-Grenzwert) betrug im Jahr 1995 Fr. 33'100.- Netto-Jahreseinkommen, was einem Monatseinkommen von rund 2'750 Franken entspricht.

Der Anteil working poor gemäss obiger Definition schwankte zwischen den Jahren 1991 und 1995 zwischen 2.3 und 3 Prozent der Erwerbstätigen. Ein klarer Trend ist nicht erkennbar. Sowohl im Jahr 1991 als auch im Jahr 1995 waren 2.6 Prozent der Personen betroffen. Dass der Anteil der working poor gemäss SAKE-Untersuchung im Vergleich der Jahre 1991 und 1995 nicht gestiegen ist, ist vermutlich darauf zurückzuführen, dass ein Teil potentieller working poor aus dem Arbeitsmarkt (teilweise) ausgeschieden ist und damit zur nicht oder nur teilzeitlich erwerbstätigen Armutspopulation überwechselte. Diese These wird durch den Sachverhalt gestützt, dass sich im Zeitraum der Jahre 1991 bis 1996 der Anteil der aus dem Arbeitsmarkt Ausgeschlossenen (Erwerbslose, Resignierte und Unterbeschäftigte) von 3.3 auf 5.4 Prozent der Erwerbsbevölkerung erhöht hat (vgl. Bundesamt für Statistik 1998d: 16; 1998c).

⁷ Für 50 Prozent der untersuchten Personen liegt das Einkommen tiefer als das Mediannettoeinkommen. Der Median wird dem arithmetischen Durchschnitt vorgezogen, weil er durch Extremwerte nicht verzerrt wird. (Alternativ dazu wurden noch andere statistische Kennziffern errechnet, die hier jedoch nicht weiter berücksichtigt werden, da das 50 Prozent-Medianeinkommen international den gebräuchlichsten Indikator darstellt.)

Rechnet man die working poor-Quote gemäss SAKE-Studie auf die Gesamtzahl der Vollerwerbstätigen um, gehörten im Jahr 1995 gesamtschweizerisch rund 30'000 Vollerwerbstätige zur Gruppe der working poor. Unter der Annahme gleicher Anteile im Kanton St.Gallen kommt man hier approximativ auf eine Gruppe von rund 4'500 Personen.⁸ Überdurchschnittliche Risiken, sich in der Gruppe der so definierten working poor zu befinden, haben Frauen, Personen mit tiefer Ausbildung und Selbständige, die im Jahr 1995 41 Prozent der working poor-Gruppe ausmachten⁹ (vgl. BFS 1996a).

Aus methodischen Gründen ist der auf der Basis der Armutstudie hochgerechnete Wert von 8'000 Vollerwerbstätigen in working poor-Haushalten des Kantons St.Gallen (vgl. Ziff. 2.1.1 dieses Berichtes) als zuverlässiger einzustufen, weil er unter Einbezug der Haushaltsituation und unter Bezugnahme auf ein sich am Grundbedarf orientierendes Armutsmass gewonnen wurde. Der Unterschied der beiden Werte gibt einen Hinweis darauf, inwieweit Indikatoren der individuellen Einkommensschwäche auf der Basis statistischer Verteilungsmasse die haushalts- und grundbedarfsbezogene Einkommensschwäche unterschätzen.

2.2 Gründe für das Phänomen "working poor"

Nachdem Grösse und Charakteristika der Gruppe der erwerbstätigen Armen beschrieben wurden, soll auf die Hintergründe näher eingegangen werden. Gemäss den Daten der Schweizerischen Armutstudie und der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (vgl. Ziff. 2.1 dieses Berichtes) besteht ein enger Zusammenhang zwischen working poor und tiefem Einkommen, niedrigen Qualifikationen und "Kinderlasten".

2.2.1 Tiefe Löhne

Die Jahre 1990 bis 1997 brachten dem Kanton St.Gallen die längste wirtschaftliche Stagnation seit dem Zweiten Weltkrieg. Damit ging eine Phase langdauernder Prosperität zu Ende, die von hohen Wachstumsraten und Vollbeschäftigung geprägt war. Die Wirtschaft und mit ihr auch die Arbeitsmarktlage haben sich aufgrund des intensiven Strukturwandels kontinuierlich verändert. Der industrielle Wandlungsprozess erhöhte die Anforderungen an die Arbeitnehmenden. Die Qualifikationen, die von ihnen erfüllt werden müssen, steigen stetig. Die Veränderungen im Bereich der Telekommunikation und der Informatik bringen einen Wandel in fast allen Arbeitsbereichen und damit einen entsprechend hohen Bedarf an Spezialisten mit sich. In der Arbeitslosenvermittlung schlägt sich dieser Trend dergestalt nieder, dass es immer schwieriger wird, passende Arbeitsstellen für stellensuchende Hilfskräfte zu finden. Diese Situation drückt das Lohnniveau dieser Beschäftigtengruppe tendenziell nach unten (vgl. Industrie- und Handelskammer St.Gallen - Appenzell 1998). Bei einer gleichzeitigen Angebotsknappheit an hochqualifizierten Arbeitskräften vergrössert sich die Einkommenskluft zwischen gut bezahlten und Tieflohn-Stellen.

Weil die Lohneinkommen insgesamt die wichtigste Quelle des Haushaltseinkommen darstellen, erhöhen tiefe Löhne das working poor-Risiko. Gemäss den vorliegenden lohnstatistischen Daten hat sich das in der "Lohnlandschaft" liegende Risiko für working poor im Verlauf der letzten Jahre tendenziell verstärkt:

⁸ Berechnet auf der Basis von 171'844 Vollerwerbstätigen gemäss Volkszählung im Jahr 1990: ohne Saisoniers, Asylbewerber, Kurzaufenthalter, da diese bei der SAKE nicht berücksichtigt werden.

⁹ Im Gegensatz zu Arbeitnehmenden werden Selbständige auch dann noch der Gruppe der Vollerwerbstätigen zugerechnet, wenn sie - infolge schlechter Auftragslage - de facto nur teilzeitlich produktiv tätig sind. Der hohe Anteil der Selbständigen widerspiegelt deshalb vermutlich die mangelnde Auslastung dieser Personengruppe sowie den Preiskampf, welcher zur Annahme nicht kostendeckender Aufträge führt (vgl. Kantonaler Gewerbeverband 1998). Seit dem Jahr 1991 hat sich der Anteil der Selbständigerwerbenden kontinuierlich erhöht, von 15 auf rund 18 Prozent der Erwerbstätigen (vgl. Bundesamt für Statistik 1998e: 11). Dies dürfte teilweise auch mit der in diesem Zeitraum zurückgegangenen Arbeitsnachfrage seitens der Unternehmen zusammenhängen.

Der vom Bundesamt für Statistik ermittelte *Lohnentwicklungs-Index*¹⁰ für die Gesamtschweiz wies in den Jahren 1994 bis 1997 eine Stagnation der Reallöhne aus (vgl. Bundesamt für Statistik 1998a)¹¹. Differenziert nach Gruppen von Erwerbstätigen stiegen vom Jahr 1996 zum Jahr 1997 die Reallöhne der gelernten um 0.1 Prozent, während die Löhne der Ungelernten um 0.5 Prozent sanken. Da Ungelernte zu den working poor-Risikogruppen gehören (vgl. Ziff. 2 dieses Berichtes), geht mit dieser Entwicklung eine leichte Risikoerhöhung einher.

Nach Wirtschaftsabteilungen war im Zeitraum der Jahre 1996 und 1997 beim sekundären Sektor insgesamt und beim bereits auf tiefem Niveau stehenden Gastgewerbe ein leichter Reallohnrückgang zu beobachten. Gemäss der jährlich durchgeführten UBS-Lohnumfrage hat das Gastgewerbe in den Jahren 1989 bis 1998 einen realen Lohnrückgang von rund 4 Prozent erlebt (vgl. Buomberger 1998: Chart 5). Für die Jahre 1998 und 1999 geht die UBS insgesamt von einem stagnierenden Lohnniveau aus. Weitere Reallohnsenkungen, die Niedriglohnbranchen betreffen, erwartet sie im Bau- und Textilgewerbe (vgl. Buomberger 1998: Chart 8)¹².

Ausländerinnen und Ausländer sind von Tiefstlöhnen stark betroffen, da sie häufig in Branchen mit Tieflohnsegmenten tätig sind und aus Angst vor einem Verlust der Aufenthaltsbewilligung auch Arbeit zu nicht existenzsichernden Löhnen annehmen.

Wie der Lohnentwicklungs-Index weist auch die *Lohnstrukturhebung*¹³ des Bundesamtes für Statistik für den Zeitraum der Jahre 1994 bis 1996 eine Stagnation der Reallöhne aus, wurde doch der nominelle Anstieg der Löhne um 3 Prozent von einer Teuerung von 2.8 Prozent begleitet. Unter Berücksichtigung der Teuerung sind auch die Tieflohnquoten faktisch in etwa konstant geblieben: Im Jahr 1994 verdienten 10.2 Prozent der erfassten Personen weniger als 3'000 Franken netto je Monat; im Jahr 1996 waren es 8.2 Prozent¹⁴. Armutfallen können entstehen, wenn die erzielbaren Löhne nur wenig höher oder gar tiefer liegen als die von der öffentlichen Hand finanzierten bedarfsabhängigen Sozialleistungen.

Branchen mit den tiefsten Löhnen¹⁵ sind: "Persönliche Dienstleistungen" mit Fr. 3'265.-, "Herstellung von Bekleidung und Pelzwaren" mit Fr. 3'347.-, "Gastgewerbe" mit Fr. 3'394.- sowie "Detailhandel und Reparatur" mit Fr. 3'851.- (vgl. Bundesamt für Statistik 1998b). Die Praxis von grossen Unternehmungen mit insgesamt vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen, Tätigkeiten im Niedriglohnbereich (Reinigung, Verpflegung usw.) auszugliedern, senkt das Lohnniveau in diesen Branchen zusätzlich.

Die Zumutbarkeitsregelung der Arbeitslosenversicherung stellt - wenn sie nicht gar als Mitauslöser für ein weiteres Absinken von Tiefflöhnen angesehen werden muss - zumindest keinen Schutz gegen eine solche Tendenz dar. Nach Art. 14 des Bundesgesetzes über die obligatorische Arbeitslosenversicherung und die Insolvenzenschädigung (SR 837.0; abgekürzt Arbeitslosenversicherungsgesetz bzw. AVIG) gilt eine Arbeitsstelle noch als zumutbar, deren Lohn um bis zu 32 Prozent tiefer liegt als der versicherte Verdienst.

¹⁰ Datenbasis sind die Lohnangaben in den Unfallmeldungen an die Versicherer. Teilzeitbeschäftigte sowie Löhne über dem Versicherungsmaximum von aktuell Fr. 8'100 pro Monat sind nicht berücksichtigt. Letzteres ist beim Thema working poor nicht als Mangel anzusehen.

¹¹ Als Deflator fungierte hier der Landesindex der Konsumentenpreise. Nicht berücksichtigt dabei ist die Erhöhung der Beiträge an die Arbeitslosenversicherung in den Jahren 1993 und 1995, welche die Kaufkraft der (versicherten) Löhne um rund 1.3 Prozent reduziert hat (vgl. Gaillard 1998: 31).

¹² Für das Gastgewerbe wird für das Jahr 1999 kein Prognosewert ausgewiesen.

¹³ Die Lohnstrukturhebung wird seit dem Jahr 1994 im Zweijahresrhythmus bei einer repräsentativen Stichprobe von Unternehmen aller Grössenklassen und Branchen des nichtlandwirtschaftlichen Bereichs durchgeführt; dabei werden die Löhne und Lohnbestandteile unselbständiger Arbeitnehmenden erfasst.

¹⁴ Bei einem Vergleich der zwei Jahre unter Berücksichtigung der im Beobachtungszeitraum aufgelaufenen Teuerung von 2.8 Prozent beziehen sich die 8.2 Prozent des Jahres 1996 auf die Personen, die Fr. 2'920.- oder weniger verdienten.

¹⁵ Median der standardisierten vollzeitäquivalenten Monatslöhne (die Hälfte der Lohnabhängigen bezieht einen kleineren Monatslohn).

Die Nachfrage nach unqualifizierter Arbeit wird in Zukunft vermutlich noch schmaler. In jenen Wirtschaftszweigen, in denen solche Arbeitsplätze noch angeboten werden, intensiviert sich die Konkurrenz unter den Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern auf dem Arbeitsmarkt. Damit wird der Druck auf die Erwerbseinkommen im Niedriglohnbereich verstärkt. Auch die Unternehmungen werden weiterhin versuchen, Arbeitskosten über die Löhne einzusparen, um so mit der (internationalen) Konkurrenz mithalten zu können. Mit einer weiteren Verschlechterung der Situation für die Erwerbstätigen im Niedriglohnsegment und einem entsprechenden Anstieg des working poor-Risikos ist deshalb - auch bei einer positiven gesamtwirtschaftlichen Entwicklung - zu rechnen.

2.2.2 Tiefe Qualifikation und Familiengrösse

Grundsätzlich lässt sich festhalten, dass die Löhne eng mit dem Qualifikationsniveau variieren: je tiefer dieses ist, umso tiefer sind in der Regel auch die Löhne. Auf der Basis der Daten der schweizerischen Lohnstrukturerhebung aus dem Jahr 1996 lässt sich dieser Zusammenhang quantitativ bestimmen. Andererseits ist ein tiefer Lohn noch nicht per se ein Armutsrisiko. Die Anzahl der von einem Lohn zu versorgenden Personen spielt hier eine ganz entscheidende Rolle. Dazu macht aber die Lohnstrukturerhebung keine Aussagen.

Im Folgenden wird nun der Versuch unternommen, das Risikopotential für working poor der nach Qualifikationen¹⁶ unterteilten Lohnabhängigen einzuschätzen unter der Annahme, dass sie sich in einer bestimmten Haushaltssituation befinden. Zu diesem Zweck sind in Tabelle 2 die Armutsgrenzen gemäss SKOS in Beziehung gesetzt zu den Nettolöhnen vollzeitbeschäftigter Männer, differenziert nach Anforderungsniveau der Arbeitsstelle, im Jahr 1996.¹⁷

Aufgrund der in Tabelle 2 enthaltenen Ergebnisse wäre beispielsweise ein Haushalt mit zwei Erwachsenen und einem Kind im Jahr 1996 bei einem verfügbaren Haushaltseinkommen von in etwa 3'370 Franken anspruchsberechtigt für finanzielle Sozialhilfe gewesen. 44 Prozent der vollzeitbeschäftigten Männer mit einfachen/repetitiven Arbeiten verdienten im Jahr 1996 weniger als 3'370 Franken netto, sodass sie, vorausgesetzt es bestanden keine weiteren Einkommensquellen, unter die SKOS-Armutsgrenzen gefallen wären.

Insgesamt zeigt sich, dass, je tiefer das Anforderungsniveau der ausgeübten Tätigkeit und je grösser der Haushalt ist-, das Risiko, unter die SKOS-Armutsgrenze zu geraten, drastisch ansteigt: von weniger als 1 Prozent bis zu 74 Prozent bei den in der Tabelle 2 berücksichtigten Haushaltformen.

¹⁶ Das Qualifikationsniveau wird dabei indirekt abgebildet durch das "Anforderungsniveau des Arbeitsplatzes".

¹⁷ Die errechneten Werte haben - wegen Mängeln bei den verfügbaren Daten - keine "Komma-Genauigkeit", aber sie vermögen doch sehr eindrücklich die realen Trends wiederzugeben.

Tabelle 2: Hypothetisches working poor-Risiko (nach SKOS-Grenze) für vollerbstätige Männer, nach Haushaltform und Anforderungsniveau der Tätigkeit, Schweiz 1996

	SKOS-Armutsgrenze* (Franken)	Risiko tiefer als SKOS Armutsgrenze zu liegen für Haushalte mit Netto-Lohn des vollerbstätigen Mannes** als einziger Einkommensquelle			
		Anforderungsniveau der Arbeitsstelle			
Haushaltform		einfache und/oder repetitive Arbeiten	Berufs- und Fachkenntnisse	sehr selbständiges und qualifiziertes Arbeiten	höchst anspruchsvolle und schwierige Arbeiten
1 Erwachsener	1'920	< 1%	<1%	< 1%	<1%
1 Erwachsener und 1 Kind	2'680	10%	4%	< 1%	<1%
2 Erwachsene	2'820	16%	7%	< 1%	<1%
2 Erwachsene und 1 Kind	3'370	44%	30%	7%	1%
2 Erwachsene und 2 Kinder	4'000	66%	53%	17%	4%
2 Erwachsene und 3 Kinder	4'290	74%	62%	22%	7%

Quellen: Leu et al. 1997; Kilchenmann 1998.

Berechnungen: Fachstelle für Statistik, Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St. Gallen.

* Bezogen auf das verfügbare monatliche Haushalteinkommen im Jahr 1996. Als Basis dienten die für das Jahr 1992 berechneten Werte von Leu et al. (1997: 37). Da die Datengrundlage fehlt, um die für das Jahr 1992 durchgeführte komplexe Berechnung für das Jahr 1996 zu wiederholen, wurden die Werte des Jahres 1992 lediglich an die Teuerungsentwicklung der Jahre 1992 bis 1996 angepasst. Da insbesondere die Höhe der Krankenkassenprämien in diesem Zeitraum überproportional zunahm, liegen die Werte wohl eher zu tief als zu hoch.

** Die verwendeten Lohnedaten stammen aus einer Sonderauswertung der Lohnstrukturerhebung im Jahr 1996 des Bundesamtes für Statistik (vgl. Kilchenmann 1998). Kinderzulagen sind nicht berücksichtigt. Weil andererseits bei den Berechnungen zur SKOS-Armutsgrenze die Steuern nicht berücksichtigt wurden, gleicht dies die Verzerrung in Bezug auf die Haushalte mit Kindern zum Teil aus. Jedoch führt die Nicht-Berücksichtigung der Steuern dazu, dass tendenziell das Risiko der kleinen Haushalte eher etwas unterschätzt wird.

Eine analoge Risikotabelle für Frauen würde - infolge der durchwegs tieferen Frauenlöhne - noch höhere Risikofaktoren ausweisen. Allerdings ist davon auszugehen, dass die realen Lebenssituationen von Frauen eher selten der hier unterstellten Situation entsprechen. Ebenso würden sich die Risikowerte erhöhen, wenn nicht nur die Vollzeitberbstätigkeit einer Einzelperson, sondern auch die kumulierte Vollerberbstätigkeit¹⁸ berücksichtigt würde, weil das Lohnniveau mit abnehmendem Beschäftigungsgrad sinkt.¹⁹

¹⁸ Zwei Personen sind teilzeitlich tätig und erreichen insgesamt einen Vollzeitbeschäftigungsgrad.

¹⁹ Im Jahr 1994 lag der Zentralwert des standardisierten monatlichen Bruttolohns bei Personen, die zwischen 25 und 50 Prozent Beschäftigungsgrad auswiesen um 17 Prozent niedriger als der entsprechende Wert für die Vollzeitbeschäftigten (vgl. Bundesamt für Statistik, 1996b).

2.2.3 Saisonierstatut

Das Saisonierstatut wurde geschaffen, um den spezifischen und saisonal bedingten Bedarf an Arbeitskräften für einzelne Wirtschaftsbranchen (v.a. Gastgewerbe, Baugewerbe, Landwirtschaft) abzudecken. Mittlerweile ist bekannt, dass das Saisonierstatut zu einer inadäquaten Qualifizierungsstruktur der Arbeitskräfte führt und eine eigentliche Armutsfalle darstellt. Der Grossteil der Saisoniers ist wenig qualifiziert. Auf den von ihnen besetzten Stellen stehen ihnen wenige berufliche Weiterqualifikationsmöglichkeiten offen. Bei der Umwandlung der Saison- in Jahresbewilligungen, die den Saisoniers nach einer Anzahl Jahre zusteht, und beim damit häufig verbundenen Familiennachzug erhöhen sich die Lebenshaltungskosten der entsprechenden Haushalte massiv. Die Verdienstmöglichkeiten können mit dieser Entwicklung nicht mithalten, und das Risiko zur Gruppe der working poor zu stossen, ist für diese Haushalte entsprechend gross.

2.3 Folgen

Im Folgenden wird nun der Frage nach den Folgen von working poor - sowohl aus dem Blickwinkel der direkt Betroffenen als auch aus demjenigen des Staates und der Gesellschaft - nachgegangen.

2.3.1 Betroffene und Gesellschaft

Empirische Untersuchungen zur realen Lebenssituation der working poor in der Schweiz liegen zur Zeit nicht vor. In der Schweizerischen Armutsstudie wurde die Lebenslage der Gruppe der working poor nicht eigens untersucht. Die Caritas Schweiz hat in ihrem Positionspapier (1998: 42-44) versucht, die Ergebnisse der Armutsstudie zur Lebenssituation einzelner Armuts-Problemgruppen, bei denen working poor überdurchschnittlich vertreten sind, herauszuarbeiten. Sie kommt zum Schluss, dass die sich überschneidenden Gruppen der "Ungelernten"²⁰, der jungen Familien sowie der Ausländerinnen und Ausländer über die Einkommensschwäche hinaus tendenziell häufiger von Mehrfachproblemen in den Bereichen Wohnung, Bildung, Gesundheit, emotionale Stabilität und soziale Integration betroffen sind.

Über diesen Versuch einer Einschätzung der Lebensqualität von working poor hinaus stellt sich die Frage, wie die Betroffenen mit ihrer Situation und insbesondere mit dem Faktum ihrer Einkommensschwäche umgehen.

Ohne hierzu präzise Angaben machen zu können, ist davon auszugehen, dass die *Verschuldung* bei den erwerbstätigen Armen überdurchschnittlich ist. Zwei Drittel der verschuldeten Haushalte verfügen nämlich über ein Erwerbseinkommen (vgl. Caritas Schweiz 1998: 44).

Neben Situationen, in denen eine temporäre Verschuldung im Hinblick auf einen zu erwartenden beruflichen Aufstieg unproblematisch erscheint, führen insbesondere Kettenverschuldungen zu einem wachsenden Teufelskreis der Verschuldung.

Die Erwerbstätigkeit beider Partner in Familienhaushalten stellt heute keine Besonderheit mehr dar. Zwischen den Jahren 1991 und 1997 hat der Anteil der Paarhaushalte mit Kindern, in denen beide Partner erwerbstätig sind, von rund 41 Prozent auf 55 Prozent zugenommen (vgl. Bundesamt für Statistik: 1998c).

Während hierfür einerseits ein gewandeltes Verständnis der Frauenrolle eine wichtige Rolle spielt, besteht für Paare mit Kindern im Bereich von working poor ein finanzieller Druck, den Beschäftigungsgrad ihres Haushalts auszudehnen, auch wenn der Beschäftigungsumfang des Paares bereits über 100 Prozent beträgt. Wenn die (weitere) Ausweitung des Beschäftigungsumfangs bei gleichzeitig fehlender Bereitschaft oder Möglichkeit zur Beanspruchung qualifi-

²⁰ Personen im Erwerbsalter ohne Ausbildungsabschluss nach der obligatorischen Schule (Sekundarstufe I).

zierter Kinderbetreuungsangebote erfolgt, entrinnt die Familie zwar möglicherweise der Armut im Sinn der Einkommensschwäche, dies allerdings auf Kosten der Kinder und der eigenen subjektiven Befindlichkeit (Schuldgefühle, Stress usw.). Im Hinblick auf den drohenden Spagat zwischen Arbeitswelt und Familie werden insbesondere von Frauen teilweise tiefbezahlte und unsichere Beschäftigungsarrangements akzeptiert.

Eine weitere Strategie, ungenügendes Einkommen zu kompensieren, ist die Übernahme von *Schwarzarbeit*. Statistische Daten dazu liegen nicht vor. Es scheint aber, dass insbesondere in Niedriglohnbranchen die entsprechende Bereitschaft sowohl von Arbeitgebenden als auch von Arbeitnehmenden überdurchschnittlich ist (vgl. Caritas 1998: 76f). Schwarzarbeit ist mit negativen Risiken für die Betroffenen (fehlende Rechtssicherheit, drohende Kriminalisierung) wie auch für den Staat (entgehende Beitragszahlungen, Steuereinnahmen usw.) verbunden.

Schliesslich ist von einer Dunkelziffer *kriminellen Verhaltens* auszugehen, das darauf ausgerichtet ist, die Einkommenssituation ohne das Erbringen einer legalen Leistung zu verbessern.

2.3.2 Kommunale Sozialhilfe

Die Armut bei Erwerbstätigkeit gehört nicht zu den Armutssituationen, die im schweizerischen Sozialversicherungssystem abgedeckt sind. Sie gehört daher in den Zuständigkeitsbereich der kommunalen Sozialhilfe als dem subsidiär letzten Auffangnetz für existentielle Notlagen. Es stellt sich die Fragen, inwieweit working poor-Haushalte von den St.Galler Gemeinden unterstützt werden.

Die St. Galler Gemeinden wurden im Jahr 1995 dazu befragt, inwiefern sie durch eine "zunehmende Zahl von Personen mit geringem Einkommen" betroffen sind (vgl. Fluder/StremLOW 1999)²¹. Gewichtet nach den Bevölkerungsanteilen gaben vier Fünftel der Gemeinden an, zum Teil oder stark von einer Zunahme betroffen zu sein.

Bezogen auf das Kalenderjahr 1994 wiesen die Gemeinden durchschnittlich 3.8 Prozent ihrer Unterstützungsfälle als working poor aus.²² Falls der Wert von 3.8 Prozent dem wahren Wert für alle Gemeinden des Kantons St.Gallen entsprechen würde, wären im Jahr 1994 durch St.Galler Gemeinden rund 200 working poor-Haushalte unterstützt worden.²³ Auch wenn der reale Wert zwei oder dreimal höher liegen würde, bleibt dies - angesichts der geschätzten Gesamtzahl von working poor-Haushalten (vgl. Ziff. 2.1.1 dieses Berichtes) - ein kleiner Anteil, der finanzielle Unterstützung durch die kommunale Sozialhilfe bezieht.²⁴

Für den Kanton St.Gallen liegen keine Zahlen zum Unterstützungsaufwand für working poor-Haushalte vor. Unter Beizug der durchschnittlich ausgegebenen Beträge je Unterstützungsfall für das Jahr 1994 (Fr. 4'711.-)²⁵ und der hochgerechneten 200 unterstützten Haushalte würde ein Betrag von rund 1 Mio. Franken resultieren, den die Gemeinden im Jahre 1994 aufgebracht hätten.²⁶

²¹ Die Daten wurden der Fachstelle für Statistik des Volkswirtschaftsdepartements zur Auswertung für die Gemeinden des Kantons St. Gallen zur Verfügung gestellt.

²² Für das gesamte Untersuchungsgebiet (Deutschschweiz) ergab sich ein durchschnittlicher Wert von 12.8 Prozent. Weil die bei den Gemeinden zur Verfügung stehenden Daten in den wenigsten Fällen auf systematischen Erhebungen beruhen, können diese Werte nur als grobe Hinweise interpretiert werden.

²³ Gemäss der St.Gallischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge wurden im Jahr 1994 von allen Gemeinden 5'416 Unterstützungsfälle bearbeitet.

²⁴ Dies konnte auch eindrücklich in der Schweizerischen Armutsstudie belegt werden (vgl. Leu et al., 1997: 178ff; Ernst 1998).

²⁵ Zahlen gemäss St.Gallischer Konferenz der öffentlichen Fürsorge.

²⁶ Zusätzlich zu Fürsorgeleistungen für working poor-Haushalte müssten bei einer Gesamtbetrachtung der finanziellen Folgen des working poor-Problems die Fürsorgeleistungen miteinbezogen werden, die für nichterwerbstätige Personen aufgebracht werden, welche Sozialversicherungsleistungen beanspruchen, die sich am zuletzt erzielten Lohneinkommen orientieren (z.B. Arbeitslosenversicherung).

Bisher wurde ausschliesslich das Jahr 1994 berücksichtigt, weil einzig zu diesem Jahr quantitative Annäherungswerte vorliegen. Zur Entwicklung seit dem Jahr 1994 liegt eine Einschätzung der St.Gallischen Konferenz der öffentlichen Fürsorge vom Herbst 1998 vor, die davon ausgeht²⁷, dass sich die Zahl der working poor-Unterstützungsfälle seit dem Jahr 1994 in der Tendenz weiter erhöht hat. Diese Tendenzeinschätzung kann für den Kanton Zürich quantitativ nachgewiesen werden. Die Anteile working poor zeigen im Kanton Zürich, wo systematische statistische Grundlagen bestehen, einen steigenden Trend (vgl. Tabelle 3). Dieser zeigt sich einerseits bei den Anteilen von Unterstützungsfällen mit mindestens einem voll- oder hauptberuflichen Mitglied an allen Unterstützungsfällen: dieser Anteil stieg in den letzten Jahren bei allen berücksichtigten Gebietseinheiten. Andererseits stieg die Grösse der Gruppe der unterstützten working poor-Haushalte dramatisch – dies als Folge von steigenden Anteilen und gleichzeitig steigenden absoluten Fallzahlen: Im Kanton Zürich beispielsweise stieg die Anzahl der working poor-Unterstützungsfälle vom Jahr 1994 bis zum Jahr 1997 um beinahe das Zweieinhalbfache.

Tabelle 3: Vollerwerbstätige Sozialhilfe(neu)beziehende (Unterstützungseinheiten) im Kanton Zürich

Jahr	Kanton Zürich ¹			Stadt Winterthur ²			Stadt Zürich ³		
	Anteil an allen Unterstützten	Zahl Vollerwerbstätige	Index ⁴ (1994=100)	Anteil an allen Unterstützten	Zahl Vollerwerbstätige	Index ⁴ (1996=100)	Anteil an allen Unterstützten	Zahl Vollerwerbstätige	Index ⁴ (1993=100)
1993	...	...	...	...	...	...	5.5%	120	100
1994	6%	612	100	...	...	...	5.7%	126	105
1995	6%	612	100	...	...	...	8.1%	174	145
1996	...	...	...	8%	120	100	9.5%	229	191
1997	12%	1440	235	9%	152	127	...	...	...

¹ Basis sind Sozialhilfefälle eines Stichmonats.

² Basis sind alle Sozialhilfefälle eines Jahres.

³ Basis sind alle Neubezugsfälle von Sozialhilfe eines Jahres.

⁴ Indexierte Entwicklung der absoluten Zahlen.

Quellen: Fürsorgedirektion des Kantons Zürich (Jahre 1995, 1996 und 1998); Sozialdepartement der Stadt Zürich (Jahre 1997 u. 1998); Departement für Soziales der Stadt Winterthur (Jahre 1997 u. 1998).

Berechnungen: Fachstelle für Statistik, Volkswirtschaftsdepartement des Kantons St.Gallen.

3. Bestehende Lösungsinstrumente

Im Folgenden werden die zur Zeit bestehenden Instrumente beschrieben und kommentiert, die vorbeugend oder lindernd auf den Problembereich working poor einwirken oder ausgerichtet sind.

3.1 Präventivmassnahmen

Als Präventivmassnahmen werden Vorkehrungen verstanden, die darauf ausgerichtet sind, das Niveau des Erwerbseinkommens im Hinblick auf eine Verhinderung eines Abrutschens von Haushalten unter die Armutsgrenze zu halten oder zu erhöhen.

²⁷ Schreiben vom 16. September 1998.

3.1.1 Lohnorientierte Instrumente

Weder die Bundesverfassung (SR 101; abgekürzt BV) noch das Schweizerische Arbeitsvertragsrecht (Art. 319 ff. des Schweizerischen Obligationenrechtes; SR 220; abgekürzt OR) enthält Bestimmungen, die einen Mindestlohn garantieren. Gleichwohl bestehen einige Instrumente, die darauf abzielen, dem Lohndruck nach Unten (vgl. Ziff. 2.2.1 dieses Berichtes) Einhalt zu gebieten.

3.1.1.1 Mindestlöhne in Gesamtarbeitsverträgen

Bei einem Gesamtarbeitsvertrag (GAV) handelt es sich um einen zwischen einem oder mehreren Arbeitgebervertretern und einem oder mehreren Arbeitnehmervertretern abgeschlossenen Vertrag zur vollständigen oder partiellen Regelung der Lohn- und Arbeitsbedingungen einerseits und des Verhältnisses zwischen Vertragsparteien andererseits (vgl. Bundesamt für Statistik 1997: 6). Nach dem Bundesgesetz über die Allgemeinverbindlicherklärung von GAV (SR 221.215.31) kann der Bundesrat beschliessen, den Geltungsbereich eines GAV auf alle Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eines Wirtschaftszweigs oder Berufes auszuweiten.

In GAV können Mindestlöhne vereinbart werden. Zur Zeit sind rund 50 Prozent der Schweizer Lohnabhängigen in der Privatwirtschaft einem GAV unterstellt. Rund 40 Prozent der Lohnabhängigen unterstehen einem GAV mit Mindestlöhnen (vgl. Schweizerischer Gewerkschaftsbund 1998a). Die in den bestehenden GAV festgelegten Mindestlöhne sind allerdings zum Teil sehr tief. In dem auf 1. Oktober 1998 gültigen Landes-GAV für das Gastgewerbe beträgt der minimale Bruttomonatslohn für Mitarbeitende ohne Berufslehre (Hilfskräfte) Fr. 2'350.-. Für Mitarbeitende ohne Berufslehre, die qualifizierte Berufsarbeit verrichten, gelten Fr. 2'650.-, für Mitarbeitende mit abgeschlossener Berufsausbildung und weniger als fünf Jahren Praxis Fr. 3'050.-.

Neben ihrer verbindlichen Funktion für die Direktbetroffenen werden die gesamtarbeitsvertraglichen Mindestlöhne in anderen Zusammenhängen als Richtlinie für die orts- und branchenüblichen Löhne beigezogen (vgl. Ziff. 3.1.1.3 und 3.1.1.4 dieses Berichtes). Dadurch, dass die GAV-Mindestlöhne öffentlich zugänglich sind, trägt dies zur Transparenz bezüglich der Lohnstruktur des Arbeitsmarktes bei, was auch Vertragsverhandlungen von Parteien beeinflusst, die keinem GAV unterstehen. Allerdings wird damit bei weitem keine vollständige Transparenz über die realen orts- und branchenüblichen Minimallohnen hergestellt (vgl. Kantonaler Gewerkschaftsbund 1998).

3.1.1.2 Mindestlöhne in Normalarbeitsverträgen

Die Kantone haben die Kompetenz, sogenannte Normalarbeitsverträge (NAV) für bestimmte Berufszweige zu erlassen, die auch Lohnsätze enthalten können (vgl. Art. 359 bis 362 OR). Für die Land- und die Hauswirtschaft sind die Kantone zum Erlass von Normalarbeitsverträgen verpflichtet, da für diese Erwerbszweige das Arbeitsgesetz nicht zur Anwendung gelangt (vgl. Bundesamt für Statistik 1997a: 7). Der Kanton St.Gallen hat im Rahmen der von ihm erlassenen NAV keine Mindestlöhne festgelegt. Dies entspricht der Praxis des Grossteils der anderen Kantone. Eine Ausnahme bilden die Kantone Wallis und Graubünden, die Mindestlöhne für das Personal von Seilbahnen und Skischulen erlassen haben.

Die Verbindlichkeit von NAV wird durch die Bestimmung eingeschränkt, dass die Parteien eines Einzelarbeitsvertrags von den NAV-Bestimmungen abweichen können. Das Verfahren zur Einführung eines NAV ist zudem ausserordentlich aufwendig. Im Verlauf dieses Verfahrens ist unter anderem auch zu prüfen, ob in Ergänzung der arbeitsvertraglichen Bestimmungen des OR und der bestehenden GAV ein weiterer Regelungsbedarf angezeigt ist.

3.1.1.3 Berücksichtigung von Mindestlöhnen: Vollzug des Ausländerrechts

Im Vollzug des Ausländerrechts²⁸ werden Arbeitsbewilligungen an ausländische Arbeitskräfte ohne Niederlassungsbewilligung C nur erteilt, wenn die Arbeitgeberin oder der Arbeitgeber der Ausländerin oder dem Ausländer dieselben *orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen* bietet wie den Schweizerinnen und Schweizern. Bezüglich der Höhe der orts- und berufsüblichen Löhne wird unter anderem auch auf die bestehenden GAV abgestellt. Damit wird der durch Arbeitseinwanderung erzeugte Lohndruck in Grenzen gehalten.²⁹

3.1.1.4 Berücksichtigung von Mindestlöhnen beim Personalverleih

Mit dem Vollzug des eidgenössischen Arbeitsvermittlungsgesetzes ist dem Kanton ein weiteres Instrument in die Hand gegeben, die Einhaltung der orts- und branchenüblichen Mindestlöhne zu überwachen und zu gewährleisten (Art. 20 AVG). Als Richtlinien im Sinn eine Empfehlung für die orts- und branchenüblichen Löhne gelten die Ansätze der GAV. Die Ansätze für Branchen und Regionen mit vom Bundesrat erlassenen *allgemeinverbindlichen* GAV sind für den Personalverleih verpflichtend. Ihnen kommt demnach annähernd die Bedeutung von gesetzlichen Mindestlöhnen zu. Im Hinblick auf eine Verbesserung der Effektivität der Kontrollaktivitäten nach dem eidgenössischen Arbeitsvermittlungsgesetz sind derzeit auf Bundesebene Diskussionen darüber im Gang, die Sozialpartner einzubinden.

3.1.2 Hebung des Qualifikationsniveaus Schlechtqualifizierter

Welche Massnahmen sind zur Zeit im Bildungssektor im Gang, die geeignet sind, das Verharren von Erwerbstätigen auf einem tiefen Niveau der beruflichen Kompetenz und damit in der Regel auch auf einem tiefen Einkommensniveau, zu vermeiden?

Auf Bundesebene hat der Bundesrat vom Parlament im Jahr 1997 den Auftrag erhalten, das Bundesgesetz über die Berufsbildung (SR 412.10) zu revidieren. Im Mai 1999 hat das Eidgenössische Volkswirtschaftsdepartement einen Gesetzesentwurf samt einem erläuternden Bericht in die Vernehmlassung gegeben. Eine für die hier behandelte Fragestellung relevante Zielsetzung der Revision besteht darin, die Berufsbildung näher an die Bedürfnisse der Wirtschaft heranzuführen und damit unter anderem auch die wirtschaftliche Verwertbarkeit beruflicher Fertigkeiten zu steigern. Im Weiteren wird eine Flexibilisierung der beruflichen Ausbildung angestrebt, die insbesondere leistungsschwachen Lehrtöchtern und Lehrlingen mehr Möglichkeiten zur Qualifizierung eröffnen sollten (vgl. EVD 1999). Betreffend *Weiterbildung* zeigen neue Schweizer Untersuchungen, dass die Weiterbildungsangebote vor allem von bereits Hochqualifizierten genutzt werden und dass die Betriebe überproportional in bereits gut- und hochqualifizierte Arbeitskräfte investieren (vgl. Borkowsky et al., 1997). Bildungsexpertinnen und -experten orten für die Zielgruppen der schlecht qualifizierten Erwerbstätigen jedoch einen hohen Bedarf an Weiterbildungsanstrengungen, insbesondere bei den Grundfertigkeiten wie Lesen, Schreiben, Rechnen und Verstehen der Landessprache (vgl. Gonon 1998).

Für Personen ohne Volksschulabschluss schafft ein nachträglich erworbener Real- oder Sekundarschulabschluss die Voraussetzung dafür, dass auf dem zweiten Bildungsweg ein anspruchsvoller Beruf erlernt werden kann; er erleichtert im Übrigen auch den Zugang zu weiterführenden Schulen. Heute kann die Real- oder Sekundarschule im Kanton St.Gallen nicht nachgeholt werden. Hingegen leistet der Kanton Beiträge an Personen, die ausserkantonale Angebote nützen.

²⁸ Bundesgesetz über Aufenthalt und Niederlassung der Ausländer (SR 142.20; abgekürzt ANAG) sowie eidgenössische Verordnung über die Begrenzung der Zahl der Ausländer (SR 823.21; abgekürzt BVO).

²⁹ Ein weiteres Element des Ausländerrechts, das sich in diese Richtung auswirkt, besteht in der Begrenzung des Angebots an ausländischen Arbeitskräften: Gestützt auf Art. 7 BVO werden Arbeitsbewilligungen an neu einreisende ausländische Arbeitskräfte und Asylbewerber sowie vorläufig Aufgenommene nur erteilt, wenn der Arbeitgeber keine einheimische Arbeitskraft findet, die gewillt und fähig ist, die Arbeit zu den orts- und berufsüblichen Lohn- und Arbeitsbedingungen zu leisten.

Im Hinblick auf die Bekämpfung des funktionalen Analphabetismus subventioniert das Erziehungsdepartement des Kantons St.Gallen einen entsprechenden Weiterbildungskurs und bezahlt ausserdem für St.Galler Absolventinnen und Absolventen eines gleichgelagerten Kurses in Chur einen Beitrag. .

Weiterbildungsangebote für Schlechtqualifizierte sind in den letzten Jahren im Kanton St.Gallen auch beim Vollzug des eidgenössischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes aufgebaut worden. Die Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vom 23. Juni 1995 - auf der Grundphilosophie einer aktiven Betreuung und Qualifikation bauend - verpflichtet die Kantone, genügend Plätze für sogenannte "arbeitsmarktliche Massnahmen" bereitzustellen. Darunter fallen insbesondere auch Kurse, Umschulungen und Ausbildungspraktika. Der Kanton St.Gallen hat dabei gezielt auch Angebote für schlechtqualifizierte Arbeitslose aufgebaut, die sich auf die Behebung von elementaren Bildungsdefiziten beziehen.

Schliesslich ist es auch im Rahmen der öffentlichen Sozialhilfe möglich, Aus- und Weiterbildung anzuregen und finanziell zu unterstützen, wenn davon ausgegangen werden kann, dass die unterstützten Personen damit wirkungsvoll vor (weiterer) Armut geschützt werden können und wenn keine anderen Mittel (z.B. Stipendien) dafür zur Verfügung stehen (Subsidiaritätsprinzip).

Bildungsexpertinnen und -experten diagnostizieren auf gesamtschweizerischer Ebene ein Defizit an Weiterbildungsangeboten für schlecht qualifizierte Erwerbstätige, verbunden mit fehlenden Konzepten, die auf diese zum Teil auch schwierig zu motivierende Zielgruppe abgestimmt sind (vgl. Gonon 1998).

3.1.3 Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote

Für einkommensschwache Familien spielen familienergänzende Kinderbetreuungsangebote eine besondere Rolle. Insbesondere bei Familienhaushalten mit tiefen Löhnen ist oft die Berufstätigkeit beider Elternteile erforderlich, um ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen (vgl. Ziff. 2.2.2 dieses Berichtes) Die optimale Ausschöpfung des Erwerbspotentials bei Familienhaushalten ist im Hinblick auf die Prävention von working poor als wichtig anzusehen. Angebote der familienergänzenden Kinderbetreuung (Kinderhorte, Kinderkrippen usw.) sind oftmals die Voraussetzung dafür, eine Berufstätigkeit bei gleichzeitiger adäquater Kinderbetreuung auszuüben.

Vor diesem Hintergrund ist es ungünstig, dass in verschiedenen Regionen des Kantons St.Gallen derzeit noch ein Unterangebot an Einrichtungen der familienergänzenden Kinderbetreuung im Vorschulalter besteht.

Was das Schulsystem anbelangt, sind mit der Einführung der Blockzeiten im Kindergarten und in der Volksschule im Jahr 1997 die Voraussetzungen geschaffen worden, dass die Kinder der gleichen Familie an drei Vormittagen je Woche während dreier Lektionen gemeinsam unterrichtet werden. Dies brachte für Elternteile, die nicht ausser Haus arbeiten, eine gewisse Entlastung. Für berufstätige alleinerziehende Mütter und Väter oder doppelberufstätige Eltern genügt dies jedoch nicht.

3.2 Kompensatorische Massnahmen

Unter kompensatorischen Massnahmen werden Massnahmen verstanden, die darauf abzielen, die Einkommensschwäche von Haushalten durch direkte oder indirekte Finanztransfers zu reduzieren oder zu beheben.

3.2.1 Steuererleichterungen für einkommensschwache Steuerpflichtige

Im Steuerrecht wird der finanziellen Situation von einkommensschwachen Steuerpflichtigen auf unterschiedliche Weise Rechnung getragen. Im Vordergrund stehen tarifarische Massnahmen. Einerseits kann zur Entlastung einkommensschwacher Steuerpflichtiger sodann bei der Progressionsgestaltung im Bereich der unteren Einkommen ein flacherer Verlauf gewählt werden. Bei einer gleichbleibenden Maximalbelastung ab einem bestimmten Einkommen müsste jedoch im Gegenzug zur Kompensation der Ausfälle die Progression im Mittelbau umso stärker anziehen. Andererseits bringen Sozialabzüge Steuererleichterungen. Ihrer Funktion nach sind diese nicht spezifisch auf die Entlastung von einkommensschwachen Personen ausgerichtet. Bezogen auf die Gesamtsteuerbelastung wirken sie sich jedoch im unteren Bereich der Einkommensskala am stärksten aus.

Das totalrevidierte st.gallische Steuergesetz, das seit 1. Januar 1999 in Vollzug ist, bringt in dieser Hinsicht für einkommensschwache Haushalte verschiedene Verbesserungen. Der teilweise Teuerungsausgleich im Einkommenssteuertarif für die Jahre 1999 und 2000 zeigt bei tiefen Einkommen prozentual die stärksten Entlastungen. Ab dem Jahr 2001 kennt der Kanton St.Gallen das Vollsplitting. Der diesem Besteuerungssystem zugrundeliegende Einheitstarif berücksichtigt den bisherigen, allgemeinen Freibetrag in einer sogenannten Nullstufe und führt bei Verheirateten infolge der Brechung der Progression zu deutlichen Steuerentlastungen. Diese betragen für steuerbare Einkommen bis Fr. 55'000.- zwischen 10 und 31 Prozent (vgl. Belastungsvergleiche im Anhang der Botschaft der Regierung zur Totalrevision des Steuergesetzes vom 13. Mai 1997: ABl 1997, 1082 f.).

Nach dem neuen Steuergesetz werden im Weiteren die Kinderabzüge schrittweise deutlich angehoben. Dadurch wird Familien mit Kindern mit Rücksicht auf ihre eingeschränkte, subjektive Leistungsfähigkeit eine spürbare Entlastung gewährt. Neu ist sodann ein allgemeiner Kinderbetreuungsabzug, der nicht nur wie nach geltendem Recht alleinstehenden Erwerbstätigen bzw. Verheirateten mit dauernd arbeitsunfähigem Ehegatten zugute kommt, sondern auch von verheirateten Doppelverdienerpaaren mit eigenen Kindern beansprucht werden kann. Mit der Einführung des Splittingtarifs wird zur Entlastung der zumeist einkommensschwachen Ein-Elternfamilien ein zusätzlicher Sozialabzug gewährt. Er beträgt 10 Prozent des Reineinkommens, mindestens Fr. 3'000.- und höchstens Fr. 5'000.-.

Reichen die sozialen Entlastungsmassnahmen des Einkommenssteuerrechts nicht aus, um die finanzielle Not einkommensschwacher Steuerpflichtiger zu lindern, bietet das Steuergesetz die Möglichkeit von Stundung oder Erlass an. Steuerpflichtigen, die in Not geraten sind oder für welche die Bezahlung der Steuern eine grosse Härte bedeutet, kann der geschuldete Betrag gestundet oder ganz oder teilweise erlassen werden (Art. 224 Abs. 1 StG). Das kantonale Steueramt behandelt jährlich rund 4'000 entsprechende Begehren und verfügt in einigen 100 Fällen einen vollständigen oder teilweisen Erlass. Zur Hauptsache handelt es sich dabei um Fürsorgefälle, IV-Rentnerinnen und -Rentner sowie working poor (vgl. Praxisrichtlinien zu Erlass und Stundung im St.Galler Steuerbuch 224, Nr. 1).

3.2.2 Kantonale Mutterschaftsbeiträge

Ein weiteres Instrument zur Verminderung von Einkommensschwäche, von dem auch (potentielle) working poor-Haushalte profitieren können, bilden die kantonalen Mutterschaftsbeiträge. Nach dem Gesetz über Mutterschaftsbeiträge (sGS 372.1) hat die Mutter bei der Geburt eines Kindes Anspruch auf Mutterschaftsbeiträge, wenn sie sich persönlich der Pflege und Erziehung des Kindes widmet und wenn der Lebensbedarf das anrechenbare Einkommen übersteigt. Beiträge werden für sechs Monate nach der Geburt ausgerichtet. In Härtefällen können die Beiträge für den Monat vor und für höchstens ein Jahr nach der Geburt gewährt werden. Im Jahr 1998 wurden durch die Gemeinden in 267 Fällen Mutterschaftsbeiträge von insgesamt 1,7 Mio. Franken ausgerichtet.

3.2.3 Öffentliche Sozialhilfeunterstützung

Erstes Netz der sozialen Sicherheit jeder Person bildet das Erwerbseinkommen. Ein weiteres wichtiges Netz sind die Sozialversicherungen (z.B. Arbeitslosenversicherung, AHV, IV). Als letztes Netz der sozialen Sicherheit und damit gewissermassen als Netz unter allen Netzen steht die Sozialhilfe zur Verfügung.

Bei Familien und Alleinstehenden, deren Erwerbseinkommen nicht ausreicht, um ihren Lebensunterhalt sicherzustellen, ist damit das primäre Sicherungsnetz ungenügend. Die Armut von Erwerbstätigen gehört nicht zu den "klassischen" Armutsrisiken, weshalb working poor zu den sogenannten "neuen Armen" gezählt werden. Aus diesem Grund existiert auch kein Sozialversicherungszweig, der dieses Risiko abdecken würde. Auch wenn working poor infolge Verlust ihrer Arbeitsfähigkeit in den Genuss von Sozialversicherungsleistungen kommen, gelangen sie nicht über die Armutsschwelle, weil die Sozialversicherungsleistungen am früheren Erwerbseinkommen angekoppelt sind, so dass die bei working poor entstehenden Ansprüche dementsprechend niedrig sind. Beispielsweise reichen Arbeitslosentaggelder teilweise nicht zur Existenzsicherung aus.

Nach Art. 2 und 9 des Sozialhilfegesetzes (sGS 381.1; abgekürzt SHG) hat Anspruch auf finanzielle Sozialhilfe, wer für seinen Lebensunterhalt nicht hinreichend und nicht rechtzeitig aufkommen kann und für den keine Hilfeleistungen durch unterstützungspflichtige Verwandte, Private oder Sozialversicherungsansprüche zur Verfügung stehen. Die Sozialhilfe ist so zu bemessen, dass die hilfsbedürftige Person die laufenden Bedürfnisse für den Lebensunterhalt aus eigenen Mitteln decken kann (Art. 11 SHG).

Die öffentliche Sozialhilfe ist von ihrer Zweckbestimmung her auf die Aktivierung der Selbsthilfe der Hilfsbedürftigen angelegt (Art. 2 SHG) und daher eher ein Instrument zur Überbrückung aktueller Notlagen als ein Netz zur existenziellen Grundsicherung erwerbstätiger Armer, die auf Dauer einkommensmässig unter dem Existenzminimum bleiben. Dadurch, dass die Zahl unterstützter working poor-Haushalte zunimmt (vgl. Ziff. 2.2 dieses Berichtes), stellt sich die Frage, ob die öffentliche Sozialhilfe die sachlich richtige Lösung darstellt. Kommt dazu, dass sich der Grossteil der theoretisch anspruchsberechtigten working poor-Haushalte nicht bei den kommunalen Fürsorgestellen meldet (vgl. Ziff. 2.2 dieses Berichtes) und damit auf andere Kompensationsstrategien ausweicht oder ein Leben unter dem für die heutige Gesellschaft als minimal angesehenen Niveau führt.

3.2.4 Kinderzulagen

Kinderzulagen bilden eine zusätzliche Einkommensquelle für Erwerbstätige mit Kindern.³⁰ Weil sie allerdings die effektiven Kinderkosten nicht zu decken vermögen, bilden sie nur eine Beihilfe. Die Kinderzulagen können das Entstehen von working poor-Familien nicht verhindern (vgl. Ziff. 2.1 dieses Berichtes), sondern im besten Fall eine begrenzte Anzahl von Familien über der Armutsgrenze halten.

4. Neue Lösungsansätze und Handlungsbedarf für den Kanton St.Gallen

Diese Ziffer des Berichtes behandelt einerseits Verbesserungsmöglichkeiten sowie neue Massnahmen, die grundsätzlich geeignet erscheinen, dem Problem working poor zu begegnen. Andererseits wird dargelegt, welche staatlichen Massnahmen aus der Sicht der Regierung zu ergreifen sind. Dabei ist die Regierung der Ansicht, dass neben dem Staat insbesondere auch die Wirtschaft aufgefordert ist, ihre Verantwortung im Hinblick auf den Problembereich working poor wahrzunehmen.

³⁰ Bei gewissen Arbeitsverhältnissen bestehen überdies auf freiwilliger Basis noch Familienzulagen. Ihre Bedeutung nimmt aber zahlenmässig ab.

4.1 Präventivmassnahmen

Bei den Präventivmassnahmen hat der Bund in der Gestaltung seiner nationalen Wirtschaftspolitik einen ungleich grösseren Handlungsspielraum als der Kanton.

4.1.1 Gesetzliche Mindestlöhne

Die Schweiz kennt keine nationalen Mindestlöhne. Die in GAV tarifvertraglich festgelegten Lohnminima kommen für die von ihnen betroffenen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer einer Mindestlohnsicherung gleich (vgl. Ziff. 3.1.1.1 dieses Berichtes). Wo eine starke und krisenfeste Sozialpartnerschaft zwischen Arbeitgeberinnen und Arbeitgebern sowie Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern besteht, erscheint eine staatliche Lohnpolitik deshalb nicht notwendig. Es stellt sich indessen die Frage, ob es dort eine solche braucht, wo keine sozialpartnerschaftlichen Vereinbarungen bestehen oder wo die Machtbalance krass zuungunsten der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer ausfällt.

Die Einschätzungen der Effekte und "Nebenwirkungen" von Mindestlöhnen gehen auseinander. Von gewerkschaftlicher Seite beispielsweise wird argumentiert, dass Mindestlöhne die Existenzsicherung von Niedriglohneempfängerinnen und -empfängern und erwerbstätigen Armen verbessern.³¹ Mit Mindestlöhnen könne im Weiteren verhindert werden, dass Unternehmen negative externe Effekte erzeugen, indem sie bei der Festlegung der Lohnsätze darauf bauen, dass die staatlichen Sicherungssysteme nicht-existenzsichernde Löhne kompensieren. Ein weiteres Argument für gesetzlich festgelegte Mindestlöhne besteht darin, dass sie - indem sie tendenziell die Differenz zwischen den staatlichen Fürsorgeleistungen und den Einkommen aus Erwerbstätigkeit erhöhen - den Anreiz zur Arbeitsaufnahme arbeitsloser, fürsorgeabhängiger und schlechtqualifizierter Arbeitskräfte erhöhen.

Von anderer Seite wird die Position vertreten, dass Mindestlöhne tendenziell Arbeitsplätze vernichten und Armut überall dort nicht lindern können, wo Haushalte über keine Beschäftigung verfügen. Schliesslich können working poor-Situationen bei Familienhaushalten mit Mindestlöhnen allein nicht vermieden werden. Diese Haushalte müssten zusätzlich mit bedarfsorientierten Finanztransfers unterstützt werden, sofern es ihnen nicht gelingt, durch die Ausdehnung der Erwerbstätigkeit ein existenzsicherndes Einkommen zu erzielen.

Die OECD hat im Jahr 1998 eine Studie publiziert, in welcher der Wissensstand über Mindestlöhne aufgearbeitet wird. Zum Beschäftigungseffekt von Mindestlöhnen liegen widersprüchliche Einschätzungen vor. Die Ergebnisse einer von der OECD selbst durchgeführten empirischen Analyse auf der Basis der Daten der 17 OECD-Länder, die über einen nationalen bzw. gesetzlichen Mindestlohn verfügen, zeigen einzig für jüngere Arbeitskräfte eine schwache Tendenz zu negativen Beschäftigungseffekten.³²

Bezüglich der Auswirkungen auf die Einkommensverteilung stellt die OECD eine Reduktion der Lohnungleichheit sowie das Phänomen von Übergreifeffekten bei der Einführung von Mindestlöhnen fest. Diese bestehen darin, dass Personen, deren bisheriger Verdienst dem neuen Mindestlohn entsprach oder etwas darüber lag, nunmehr höhere Löhne erhalten (vgl. OECD 1998: 2). Der Effekt auf working poor-Familienhaushalte wird als begrenzt eingeschätzt, weil ein einziger Mindestlohn nicht ausreicht, um einen Mehrpersonenhaushalt über die Armutsgrenze zu heben.

Die flächendeckende Einführung gesetzlicher Mindestlöhne ist aus der Sicht der Regierung kontraproduktiv. Als Instrument der Missbrauchsbekämpfung kann die Festsetzung von Mindestlöhnen angezeigt sein. In diesem Sinn wurde auf Bundesebene das Thema „Mindestlöhne“

³¹ Der Schweizerische Gewerkschaftsbund fordert konkret einen Mindestnettolohn für eine vollzeitige Beschäftigung von Fr. 3'000.-.

³² Um diesen Effekt zu vermeiden, kennen einige Länder mit Mindestlöhnen reduzierte Sätze für junge Arbeitnehmende.

im Zusammenhang mit dem Abschluss der bilateralen Verträge mit der EU in die politische Agenda aufgenommen. Da durch die in den Verträgen vorgesehene Liberalisierung des Personenverkehrs mit zusätzlichem Lohndruck gerechnet werden muss, erarbeitete das Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit - im Auftrag des Bundesrates - in Zusammenarbeit mit den Sozialpartnern einen Katalog von flankierenden Massnahmen, die allesamt einen Bezug zum Thema der Mindestlöhne haben (vgl. Nordmann 1999). Im Einzelnen geht es um Vorhaben

- zur Erleichterung der Allgemeinverbindlicherklärung von GAV;
- zur Festlegung von Mindestlöhnen im Rahmen von NAV in Bezug auf Branchen, in denen kein GAV besteht;
- zur gesetzlichen Verankerung von Bestimmungen zur Verhinderung von Lohn- und Sozialdumping bei der Entsendung von Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmern aus dem Ausland in die Schweiz.

Anfang Februar 1999 wurden die Massnahmenkonzepte den Kantonen vom Bundesrat zur Vernehmlassung unterbreitet. Die Regierung des Kantons St.Gallen unterstützte in ihrer Vernehmlassungsantwort Regulierungsmassnahmen, die auf die missbräuchliche Unterbietung von Löhnen und Arbeitsbedingungen abzielen.

Das nationale Parlament hat die flankierenden Massnahmen in der Herbstsession 1999 verabschiedet. Das Volk wird mit der Abstimmung über die bilateralen Verträge gleichzeitig über die Inkraftsetzung der flankierenden Massnahmen entscheiden.

Die St.Galler Regierung sieht einen kantonalen Handlungsbedarf bei der Umsetzung der flankierenden Massnahmen, insbesondere bei der Einrichtung der vorgesehenen kantonalen tripartiten Kommissionen.

4.1.2 Auskunftspflicht über tatsächliche Minimallöhne

Wie in Ziff. 3.1.1.1 dieses Berichtes dargelegt, besteht einzig in Bezug auf die in GAV festgelegten Minimallöhne Lohntransparenz. Insbesondere von gewerkschaftlicher Seite wird eine vollständige Transparenz über die tatsächlich ausbezahlten Minimallöhne verlangt (vgl. Kantonaler Gewerkschaftsbund 1998).

Es wäre zu erwarten, dass mit einer vollständigen Lohntransparenz - im Sinn einer Auskunftspflicht der Betriebe über die real ausbezahlten Tiefstlöhne gegenüber einer staatlichen Behörde - der "soziale" Druck auf Tiefelöhne erhöht würde. Die gesetzlichen Grundlagen zur Auskunftspflicht müssten erst noch geschaffen werden. Zuständig aus Sicht der Regierung ist hier der Bund.

4.1.3 Verbesserung der Weiterbildung für Schlechtqualifizierte

Weil die Löhne im Bereich niedrig qualifizierter Erwerbstätiger unter Druck bleiben werden (vgl. Ziff. 3.1 dieses Berichtes), kann eine Verbesserung der Qualifikationsmobilität Perspektiven zur Überwindung permanenter working poor-Situationen eröffnen.

Die Frage nach der Ausgestaltung eines nachträglichen Volksschulabschlusses (Real- oder Sekundarschule) für Erwachsene wird derzeit geprüft. Die Konferenz der kantonalen Erziehungsdirektoren hat einen Expertenbericht ausarbeiten lassen. Auf kantonomer Ebene befasst sich der Erziehungsrat mit der Ausarbeitung von entsprechenden Rahmenbedingungen.

Angesichts der Tatsache, dass die Zusammenhänge zwischen Bildungsniveau und Berufsposition nicht linear sind und mit dem Sammelbegriff der "Schlechtqualifizierten" teilweise sehr heterogene Gruppen zusammengefasst werden, bedarf es noch einiger konzeptioneller Klärungen im Hinblick auf einen kohärenten kantonalen Massnahmenplan im Weiterbildungsbereich. Die Steuergruppe der Fachgruppe Weiterbildung des Erziehungsdepartementes, die sich aus führenden Vertreterinnen und Vertretern von Kanton, Wirtschaft, Wissenschaft, Verbänden und

Gewerkschaften zusammensetzt, hat am 17. August 1999 der Fachgruppe Weiterbildung den Auftrag erteilt, ein Massnahmenkonzept über „Einstiegsangebote an Weiterbildung für bildungsferne Personen“ zu erarbeiten und Pilotprogramme zu testen.

4.1.4 Ausbau familienergänzender Kinderbetreuungsangebote

Die Regierung ist der Ansicht, dass der optimalen Ausschöpfung des Erwerbspotentials zur Verhinderung von working poor Situationen grosse Beachtung zu schenken ist. Der Verbesserung des familienergänzenden Kinderbetreuungsangebots bekommt daher grosse Bedeutung zu. Zusätzliche staatliche Investitionen auf dieser Ebene können sich finanziell für Staat und Gemeinden auszahlen. Zur Finanzierung sind die Nutzenden nach Massgabe ihrer finanziellen Leistungsfähigkeit heranzuziehen.

Wie schon in den Berichten der Regierung zu Armut und Einkommensschwäche im Kanton St.Gallen vom 4. Februar 1992 und zur st.gallischen Jugendpolitik vom 6. Oktober 1992 festgehalten wurde, besteht in Bezug auf die Förderung von Tagesstätten für Kinder im Vorschulalter dahingehend ein Handlungsbedarf, dass das Angebot qualitativ hochstehender familienergänzender Kinderbetreuungsangebote auszuweiten ist. Allerdings besteht seitens des Staates keine Möglichkeit, familienergänzende Kinderbetreuungsangebote mit finanziellen Mitteln zu fördern, weil dies Aufgabe der Gemeinden und von Privaten ist. Die Regierung ist jedoch bereit, eine Bedarfsklärung der Gemeinden in Bezug auf familienergänzende Kinderbetreuungsangebote koordinierend zu unterstützen. Ziel ist es, damit Impulse für Gemeinden und Private zu geben, um Lücken im Angebot familienergänzender Kinderbetreuungsangebote zu schliessen.

Im Schulbereich wäre grundsätzlich eine weitere Ausweitung der Blockzeiten möglich. Die Erfahrungen aus den Schulgemeinden zeigen jedoch, dass die Blockzeiten nur mit erheblichen Nachteilen für die Schule und den Schulunterricht ausgeweitet werden könnten. Neben organisatorischen Schwierigkeiten müssten für die Kinder im Kindergarten ungünstige Stundenpläne in Kauf genommen werden. Der Unterricht in Halbklassen würde verunmöglicht; ein solcher dient aber der individuellen Förderung der Kinder und ist die angemessene Reaktion auf die Forderung nach speziellem Unterricht für hochbegabte Kinder bzw. für die individuellen Hilfen bei Behinderungen in der Lernleistung. Die unterschiedliche Dauer des wöchentlichen Unterrichts in den verschiedenen Stufen erschwert bzw. verunmöglicht die Festlegung zusätzlicher einheitlicher Unterrichtszeiten.

Die Erwerbstätigkeit beider Elternteile bzw. alleinerziehender Mütter oder Väter schulpflichtiger Kinder ist gewährleistet, wenn Tagesschulen gegründet werden. In solchen Schulstrukturen werden die Kinder nicht nur schulisch unterrichtet, sondern in Zwischenstunden und über die Mittagszeit betreut, verpflegt und in der Erledigung der Hausaufgaben unterstützt. Solche Schulstrukturen sind heute in der Schweiz noch wenig verbreitet.

Die Schaffung von Tagesschulstrukturen dürfte sich in Zukunft auch in der Schweiz ausdehnen. Voraussetzung ist die Anpassung der Volksschulgesetzgebung, allenfalls auch der verfassungsrechtlichen Grundlagen. Zwar kann ein Teil der zusätzlichen Kosten nach einem einkommensabhängigen Tarif den Nutzerinnen und Nutzern des Angebotes übertragen werden. Dennoch wird der finanzielle Aufwand eines Tagesschulbetriebes weit grösser sein als jener für das heute übliche Schulangebot. Die geltende Volksschulgesetzgebung gewährleistet neben dem Schulunterricht einzig die Betreuung von Schulkindern während Wartezeiten und die Abgabe einer Mittagsverpflegung für Schülerinnen und Schüler mit weitem Schulweg.

Angesichts der Bedeutung im Zusammenhang mit dem Problembereich working poor, aber auch im Hinblick auf das darüber hinausgehende Anliegen einer optimaleren Nutzung des Erwerbspotentials der Bevölkerung wird die Einführung von Tagesschulen mittelfristig zu prüfen sein. Zurzeit kommt jedoch die Einführung von Tagesschulen vorab aus finanziellen Gründen nicht in Betracht.

4.1.5 Aufhebung des Saisonierstatuts

Die durch das Saisonierstatut mitverursachten Armutsfallen lassen es als angezeigt erscheinen, diese Bewilligungskategorie aufzuheben. Falls die bilateralen Verträge der Schweiz mit der EU zu einem erfolgreichen Ende geführt werden können - dies wird sich vermutlich spätestens in einer Volksabstimmung im Jahr 2000 zeigen -, wird das Saisonierstatut hinfällig. Die bilateralen Verträge sehen eine stufenweise Liberalisierung der Arbeitsmöglichkeiten für EU-Bürgerinnen und -Bürger vor. Der vollständig freie Personenverkehr wäre nach den bisherigen Vertragsentwürfen etwa zwölf Jahre nach der Unterzeichnung der Verträge etabliert (vgl. Integrationsbüro EDA/EVD 1998). Die Regierung sieht hier keinen Handlungsbedarf für den Kanton.

4.1.6 Ausbau von statistischen Monitoring-Instrumenten

Die kantonale Datenlage betreffend den Stand und die Entwicklung des Problemkreises working poor ist dürftig (vgl. Ziff. 2.1 dieses Berichtes). Kurz- und mittelfristige Verbesserungsmöglichkeiten bestehen einerseits im Bereich der Sozialhilfestatistik und andererseits in Bezug auf die haushaltbezogene statistische Auswertung von Steuerdaten.

Bezüglich Sozialhilfestatistik wird vom Bundesamt für Statistik zur Zeit eine gesamtschweizerische Statistik der öffentlichen Sozialhilfe aufgebaut. Geplant ist eine jährlich durchgeführte Stichprobenerhebung. Wenn die Kantone sicherstellen wollen, dass sie auch auf kantonaler Ebene repräsentative Zahlen erhalten, müssen sie sich finanziell beteiligen und auch eigene Kompetenzen der Datenverarbeitung aufbauen. Was die Kompetenzen der Datenverarbeitung anbelangt, wären diese bei der Fachstelle für Statistik des Volkswirtschaftsdepartementes gegeben. Allerdings ist im aktuellen Leistungsauftrag der Fachstelle der Themenbereich "Sozialstatistik" nicht enthalten. Die Übernahme von Funktionen im Bereich Sozialhilfestatistik würde ein Aufstocken der Personalressourcen bedingen.

Ein Informationspotential bezüglich der Situation von working poor-Haushalten liegt in den Steuerdaten (vgl. Burri 1998: 30). Das kantonale Steueramt entwickelt zur Zeit in Zusammenarbeit mit dem Kanton Zürich ein elektronisches System zur Veranlagung der natürlichen Personen (napeduv³³), in das auch die Gemeinden eingebunden sind. Dieses System eröffnet neue Möglichkeiten der statistischen Datenverarbeitung, insbesondere im Hinblick auf die auf Haushaltssituationen bezogene Einkommensauswertung. Die konkrete Auslotung und Realisierung dieser Möglichkeiten erfordert professionelles statistisches Know how. Dieses könnte von der Fachstelle für Statistik des Volkswirtschaftsdepartementes zur Verfügung gestellt werden, sofern die Personalressourcen entsprechend erweitert würden.

Die Regierung hat das Fehlen statistischer Grundlagen schon verschiedentlich festgestellt. Ein Ausbau von statistischen Monitoringinstrumenten hängt jedoch in erster Linie von den vorhandenen finanziellen Ressourcen ab. Möglichkeiten der Verbesserung sind zu prüfen.

4.2 Kompensatorische Massnahmen

4.2.1 Ergänzungsleistungen für working poor-Haushalte

Der Gesetzgeber hat in der Vergangenheit wiederholt Risiken, von denen eine erhebliche Anzahl Personen betroffen sind, über das System der Sozialversicherungen abgesichert, so dass diese Personengruppen aus der Sozialhilfe ausgeschieden sind (z.B. Rentnerinnen und Rentner durch die AHV/IV und die Ergänzungsleistungen zur AHV/IV).

³³ Natürliche Personen EDV-unterstützte Veranlagung.

Für die Gruppe der armen Familien mit Kindern, die gleichzeitig die Mehrheit der working poor-Betroffenen repräsentiert (vgl. Ziff. 2.1.1 dieses Berichtes), haben die Kantone Freiburg, Tessin, Wallis und Genf ein System von Unterhaltszuschüssen eingerichtet (vgl. Wyss 1999: 22f), das dem Modell der Ergänzungsleistungen zur AHV/IV nahe kommt.

Der Vorteil solcher Systeme liegt darin, dass sie zwar bedarfsorientiert aufgebaut sind, jedoch auf einer klaren Rechtsgrundlage basierend Leistungen ausrichten, die nicht rückzahlungspflichtig sind. Im Weiteren wird mit der Institutionalisierung einer solchen Massnahme zum Ausdruck gebracht, dass es sich bei der Situation der betroffenen Anspruchsberechtigten um einen gesellschaftlich anerkannten Risikotatbestand handelt. Der Grad der Stigmatisierung solcher Leistungen ist deutlich geringer als derjenige von Sozialhilfeunterstützung.

Allerdings steht die Befürchtung im Raum, dass die individuellen Bemühungen der betroffenen Haushalte, ihr Erwerbspotential optimal auszuschöpfen, nachlassen. Zudem besteht die Gefahr, dass Tiefstlöhne staatlich subventioniert werden - eine Gefahr, die allerdings auch bei der öffentlichen Sozialhilfe besteht.

Finanzpolitisch gesehen entlastet ein Ergänzungsleistungsmodell für working poor die Gemeinden im Bereich der öffentlichen Sozialhilfe, während der Kanton belastet wird. Diese Umverteilung wäre in anderen Bereichen zu kompensieren.

Die Regierung möchte die Vor- und Nachteile von Ergänzungsleistungsmodellen für working poor-Familien einer näheren Prüfung unterziehen.

4.2.2 Einkommensabhängige Kinderzulagen

Auf Bundesebene sind derzeit im Rahmen des Projektes Neuer Finanzausgleich (NFA) Bestrebungen im Gang, das System der Kinderzulagen bundesrechtlich zu regeln. Aus der Sicht der working poor-Problematik müssten dabei die Ansätze für working poor auf eine kostenäquivalente Höhe gebracht werden. Dies würde einkommensabhängige Kinderzulagen voraussetzen. In diesem Fall würde sich das Instrument „Kinderzulagen“ der unter Ziff. 4.2.1 dieses Berichtes dargelegten Option "Ergänzungsleistungen für working poor-Familienhaushalte" angleichen.

Sollte es zu keiner Bundeslösung kommen, ist die Regierung bereit, einkommensabhängige Kinderzulagen zu prüfen. Ebenso gilt es, bei dieser Gelegenheit die Struktur und Finanzierung der Kassen zu überprüfen.

4.2.3 Weitere steuerliche Entlastungen für working poor-Haushalte

Leu et al. (1997: 384f) machen den Vorschlag, Einkommensschwache weitergehend bzw. generell von der Steuerpflicht zu befreien, weil:

- der Steuerertrag im Vergleich zum Verwaltungsaufwand bei dieser Personengruppe gering sei;
- der Staat bei derselben Personengruppe über Steuern einziehe, was er andernorts über Sozialhilfe wieder ausbezahle³⁴;
- der Anreiz für Sozialhilfebezüger, zusätzliches Einkommen zu erzielen, untergraben werde, wenn bei höherem Einkommen gleichzeitig die Steuern steigen und die Sozialhilfebeiträge sinken.

Grundsätzlich möglich wäre die Änderung des Steuertarifs bzw. eine Erhöhung der Steuerfreigrenze dahingehend, dass arme Haushalte grundsätzlich von der Steuerpflicht befreit werden. Eine solche Massnahme wäre aber nur bei einer gesamtschweizerischen Koordination sinnvoll, da sonst mit einer verstärkten Zuwanderung einkommensschwacher Personen zu rechnen wä-

³⁴ Im Jahr 1992 zahlten rund 80 Prozent der Haushalte unter der SKOS-Armutsgrenze Steuern (vgl. Leu et al. 1997: 384).

re. Im Kanton St.Gallen ist zum jetzigen Zeitpunkt - unmittelbar nach der Totalrevision des Steuergesetzes - eine Tarifkorrektur zugunsten der unteren Einkommen nicht angezeigt. Jedoch sind weitere Entlastungen von working poor-Haushalten bei zukünftigen Steuergesetzrevisionen zu prüfen.

Anstelle einer tarifarischen Freistellung könnte eine faktische Steuerbefreiung einkommensschwacher Haushalte auch durch zusätzliche Abzüge von der Bemessungsgrundlage oder durch weitere Sozialabzüge erreicht werden. Beide Wege sind indessen aus rechtlichen Gründen verbaut. *Zusätzliche Abzüge vom Netto-Erwerbseinkommen* sind aufgrund des Bundesgesetzes über die Harmonisierung der direkten Steuern der Kantone und Gemeinden (SR 642.14; abgekürzt StHG) unzulässig, da sämtliche möglichen Abzüge in Art. 9 StHG abschliessend aufgezählt werden. Die Einführung eines *zusätzlichen Sozialabzugs* wäre grundsätzlich denkbar. Weil er eine Privilegierung der erwerbstätigen Armen gegenüber den Nichterwerbstätigen darstellte, müsste er als Verletzung von Art. 4 Abs. 2 BV gewertet werden.

4.2.4 Negative Einkommenssteuer

Basierend auf einer Grundidee von Milton Friedman aus den sechziger Jahren, bestehen heute verschiedene Modellvorstellungen für die Etablierung einer negativen Einkommenssteuer (vgl. Leu/Eisenring 1998). Die Grundidee besteht darin, dass Steuern bezahlt, wer ein Einkommen über einem definierten Schwellenwert erzielt. Wer ein geringeres Einkommen hat, erhält staatliche Finanzleistungen.

Die Realisierung eines solchen Modells in der Schweiz hätte einen radikalen Umbau des schweizerischen Steuer- und Sozialsystems auf Bundesebene zur Folge. Die Regierung sieht hier keinen Handlungsspielraum für den Kanton St.Gallen.

5. Antrag

Wir beantragen Ihnen, Herr Präsident, sehr geehrte Damen und Herren, von diesem Bericht Kenntnis zu nehmen und die Regierung einzuladen, in folgenden Bereichen die aufgeführten Massnahmen zu ergreifen:

1. Kantonale Umsetzung der flankierenden Massnahmen zur Personenfreizügigkeit im Rahmen der bilateralen Verträge mit der EU: Verhindern von missbräuchlich tiefen Löhnen (vgl. Ziff. 4.1.1 dieses Berichtes);
2. Verbesserung von Weiterbildungsangeboten für Schlechtqualifizierte: Entwicklung und Durchführung von Pilotprogrammen und Klärung der Ausgestaltung eines nachträglichen Volksschulabschlusses (Real- oder Sekundarschule) für Erwachsene im Kanton St.Gallen (vgl. Ziff. 4.1.3 dieses Berichtes);
3. Familienergänzende Kinderbetreuungsangebote: Koordinierende Unterstützung der Gemeinden bei der Bedarfsabklärung in Bezug auf Angebote im Vorschulalter sowie mittelfristige Machbarkeitsuntersuchung bezüglich Einführung von Tagesschulen im St.Galler Schulsystem (vgl. Ziff. 4.1.4 dieses Berichtes);
4. Statistische Monitoring-Instrumente: Prüfung des Ausbaus (vgl. Ziff. 4.1.6 dieses Berichtes);
5. Steuerbelastung von working poor-Haushalten: Weitere steuerlichen Entlastungen bei künftigen Steuergesetzrevisionen prüfen (vgl. Ziff. 4.2.3 dieses Berichtes);
6. Ergänzungsleistungsmodelle für working poor-Haushalte: Nähere Prüfung ihrer Vor- und Nachteile (vgl. Ziff. 4.2.1 dieses Berichtes);
7. Kinder- und Ausbildungszulagen: Prüfung einkommensabhängiger Zulagen, falls es zu keiner Bundeslösung kommt (vgl. Ziff. 4.2.2 dieses Berichtes).

Im Namen der Regierung,
Der Präsident:
Dr. Walter Kägi, Landammann

Der Vizestaatssekretär:
Fürsprecher Georg Wanner