Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO

Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe SKOS

Band: 97 (2000)

Heft: 7

Artikel: Chancen und Hindernisse bei der Arbeitsintegration : eine Übersicht zu kürzlichen Studien, Berichten und Tagungen

Autor: Alfirev-Bieri, Charlotte

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-840588

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Mehr erfahren

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. En savoir plus

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. Find out more

Download PDF: 15.07.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, https://www.e-periodica.ch

Chancen und Hindernisse bei der Arbeitsintegration

Eine Übersicht zu kürzlichen Studien, Berichten und Tagungen

Die Fallzahlen in der Sozialhilfe und vor allem die Kosten folgen dem Abwärtstrend der Arbeitslosenzahlen nicht im gleichen Ausmass. Aus der Sicht der Sozialhilfe bleibt deshalb die Frage unvermindert aktuell, welche Faktoren die Integration in den Arbeitsmarkt fördern und welche ihn hemmen.

Die Wirtschaft boomt und die Arbeitslosenzahlen sinken rapid. In den Sozialämtern wird die Entlastung spürbar; es müssen nicht mehr so viele neue Unterstützungsdossiers eröffnet werden wie in den vorangegangenen Jahren. Aber die Kosten bleiben hoch. Und in die Freude über die gute wirtschaftliche Entwicklung könnte sich schon bald wieder ein Wermuthstropfen mischen: Die Zinsen ziehen an, die Mieten werden nachziehen – und die Niedriglöhne der SozialhilfeempfängerInnen? Gute Zeiten, schlechte Zeiten: In der Sozialhilfe fehlt es nie an Anlässen zur Schwarzmalerei. Deshalb wird im Folgenden zuerst ein Blick zurück geworfen. In all den vielen Studien, Massnahmen und Berichten zu Arbeitslosigkeit und Arbeitsintegration der letzten Jahre werden Aussagen gesucht, die Hinweise auf die Integration fördernde und hemmende Faktoren geben.

Arbeitsmarktliche Massnahmen

Als Antwort auf die rasch wachsenden Arbeitslosenzahlen hat die Schweiz in der Arbeitsmarktpolitik und der Arbeitslosenversicherung einen Paradigmenwechsel vollzogen. Bei der zweiten Teilrevision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (Avig) wurden die neuen Arbeitsmarktlichen Massnahmen eingeführt und damit passive teilweise durch aktive Massnahmen ersetzt. Vorerst wurden die Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) eingerichtet und ein breites Angebot an arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) aufgebaut. Auch die aktiven Massnahmen kosten. Deshalb hat der Bund verschiedene Evaluationsstudien in Auftrag gegeben, auf die sich die nachfolgenden Aussagen weitgehend stützen.

Die Evaluation der Arbeitsmarktlichen Massnahmen stösst auf ein grosses methodisches Problem: Es fehlen Vergleiche mit ähnlich zusammengesetzten Gruppen von Erwerbslosen, die nicht an Arbeitsmarktlichen Massnahmen teilgenommen haben. Die AAM wurden an den Zielen *rasche* und *nachhaltige Wiedereingliederung* gemessen. Die zwei Ziele sind nicht widerspruchsfrei, denn wenn die arbeitslose Person möglichst rasch irgendeine Stelle antreten soll, wird die nachhaltige Eingliederung in Frage gestellt.

Der Zwischenverdienst – ein wertvolles Instrument

Die Arbeitslosenversicherung kennt seit 1982 den – im internationalen Vergleich ziemlich einzigartigen – Zwischenverdienst, eine Regelung für vorübergehende Verdienste von Arbeitslosen. Die Ziele der Zwischenverdienstregelung sind:

- Motivation zur Aufnahme von Arbeit, auch solcher, die als Dauerjob nicht zumutbar ist,

- Erhalten der Arbeitsmarktchancen
- risikolose Testphasen für Arbeitgeber und -nehmer,
- Stabilisierung bzw. Verbesserung der psychischen Situation
- tiefere Leistungen der Arbeitslosenversicherung.

Die Zwischenverdienstregelung wird kaum grundsätzlich in Frage gestellt und sie hat eine grosse Bedeutung. Nach der BASS-Studie[1] stand pro Monat im Untersuchungszeitraum ein Fünftel der Arbeitslosen in einem Zwischenverdienst. Über die gesamte Arbeitslosigkeit hinweg haben sogar rund die Hälfte der ALE-berechtigten Personen mindestens einmal einen Zwischenverdienst gehabt. Die Zwischenverdienste werden grösstenteils freiwillig ausgeübt, der Anteil der Zuweisungen durch die RAVs liegt unter einem Fünftel. Dem Instrument kommt vor allem in ländlichen und kleinbetrieblich strukturierten Gegenden eine grosse Bedeutung zu.

Arbeitsbedingungen

Verglichen mit der Stelle vor der Arbeitslosigkeit öffnet sich eine Schere zwischen Leistung und Ertrag. In der Regel brauchen die Personen im Zwischenverdienst gleich viel oder eher weniger Fähigkeiten und Wissen für diese Tätigkeiten; sie verdienen jedoch viel bis sehr viel weniger für die geleistete Arbeit. Die Zwischenverdienste werden zu einem erheblichen Teil durch Elemente von prekären Arbeitsbedingungen gekennzeichnet. Beispielsweise sind über 40 Prozent Arbeitsverhältnisse ohne garantierte Mindeststundenzahl pro Woche, im Kern also Arbeit auf Abruf. Ein Drittel der Zwischenverdienste liegt im Tieflohnbereich von unter 20 Franken Stundenlohn. Betroffen davon sind vor allem Frauen.

Positive Wirkungen

Die Studienverfasser errechneten für die Personen mit Zwischenverdienst eine geringfügig grössere Wahrscheinlichkeit, innerhalb der nächsten sechs Monate einen Dauerjob zu finden (Anstieg von 28 auf 30 Prozent). Dank der Zwischenverdienste wird die Zeitspanne ohne jeden Erwerb um zweieinhalb Monate verkürzt und sie helfen mit, die psychische Situation der Stellensuchenden zu stabilisieren. Die Arbeitslosenversicherung konnte 1998 dank dieser Regelung rund 150 Mio. Franken einsparen. Nur rund ein Viertel der Stellen würde auch ohne Zwischenverdienstregelung durch Stellensuchende besetzt werden. Generell fallen die Einschätzungen der Zwischenverdienstregelung bei den Stellensuchenden, den Unternehmen, den RAV und den Arbeitslosenkassen positiv bis sehr positiv aus.

Schattenseiten

Zwischenverdienste mit einem tieferen Qualifikationsniveau als der frühere Job beeinträchtigen jedoch die Chancen auf dem Arbeitsmarkt eher. Arbeit mit einem deutlich tieferen Qualifikationsniveau trägt nicht zur Förderung und Erhaltung der beruflichen Kenntnisse und

[1] T. Bauer, B. Baumann, K. Künzi, Büro BASS: Zwischenverdienst für Arbeitslose. Ein sinnvolles Instrument kann noch verbessert werden.

Fertigkeiten bei. Die Einhaltung der Rahmenbedingungen wird durch die RAVs unterschiedlich durchgesetzt. In einzelnen Fällen wurden sogar offene Missbräuche (Änderungskündigungen) geduldet. Laut den Studienverfassern beruht das Fehlverhalten von Arbeitgebern, etwa das Nichteinhalten der Kündigungsfristen nach OR, häufig auf Nichtwissen. Die unerwünschten Wirkungen der Zwischenverdienstregelung bestehen vor allem in einem generellen Druck auf die Löhne und Arbeitsbedingungen, insbesondere in Richtung der Arbeit auf Abruf. Gesamtwirtschaftlich ist der Effekt gering, für einzelne Branchen (Reinigung, Gastgewerbe, Baugewerbe) und strukturschwache Regionen können die unerwünschten Effekte aber ein bedeutendes Ausmass erreichen. Ein strukturerhaltender Effekt zulasten der Arbeitslosenversicherung wird nicht ausgeschlossen.

Die Studienverfasser wünschen eine bessere Kontrolle durch die RAVs und einen einheitlichen Vollzug. Insgesamt fällt die Beurteilung sehr positiv aus: «Die Regelung erfüllt die immer wieder erhobene Forderung, wonach die Arbeitslosenversicherung so auszugestalten sei, dass ‹sich Arbeit lohnt›, in geglückter Weise.»

Langzeitarbeitslosigkeit: die Sicht des Ökonomen Sheldon

Die Langzeitarbeitslosigkeit führt, wie Erfahrungen aus anderen Ländern zeigen, zu einer hohen Sockelarbeitslosigkeit. In Ländern, in denen der Anteil der Langzeitarbeitslosen hoch liegt, verharrt die Arbeitslosenquote auch bei guter Konjunktur auf hohem Niveau. Daraus folgert der an der Uni Basel lehrende Ökonom Prof. George Sheldon, dass Massnahmen zu ergreifen sind, die eine schnelle Wiedereingliederung in den Arbeitsprozess fördern. Ein Hindernis im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz liegt seiner Ansicht nach darin, dass «der Gesetzgeber aus Sorge um den materiellen Wohlstand der Betroffenen vor einschneidenden Massnahmen zurückschreckt». Sheldon weiter: «Als Beispiel sei auf die wiederholte Verlängerung der Höchstdauer des Taggeldbezugs verwiesen. In den letzten zwanzig Jahren hat sich die maximale Bezugsfrist vervierfacht, obwohl ausländische Forschungsergebnisse darauf hindeuten, dass ein langer Taggeldanspruch die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit begünstigt. Das Dilemma des Gesetzgebers, scheinbar nur zwischen Armut oder taggeldfinanzierter Arbeitslosigkeit für die Betroffenen wählen zu können, liesse sich zum Teil lösen, wenn die Gewissheit bestünde, dass die Annahme einer schlecht bezahlten Stelle die Arbeitslosen nicht in die Armut treibt, sondern ihnen eher einen finanziellen Aufstieg bietet.» Von diesem Ansatz aus suchte der Wissenschafter Gründe für die Langzeitsarbeitslosigkeit.

Aus der Sicht der Sozialhilfe betrachtet, scheint sich Sheldon dabei eine Brille aufgesetzt zu haben, die das Gesichtsfeld ziemlich beeinträchtigt. Ohne Wenn und Aber scheint er vorauszusetzen, dass die nötigen Stellen, zumindest im Niedriglohnbereich, vorhanden wären, wenn die Arbeitslosen nur bereit wären oder genügend unter Druck stehen würden, diese anzunehmen. So liegen die gefundenen und kommentierten Gründe für die Langzeitarbeitslosigkeit auf der Ebene der Betroffenen oder der Politik, aber nicht bei der Wirtschaft.

Sheldon nennt folgende Gründe für die Langzeitarbeitslosigkeit:

- **Institutionelle Rahmenbedingungen, z.B. der Arbeitslosenversicherung:** Die Aussichten der erwerbslosen Person, im darauffolgenden Monat eine Stelle zu finden, nehmen mit der Dauer der Stellenlosigkeit ab. Dies weist, so Sheldon, auf die Kontraproduktivität langfristiger Taggeldbezugsmöglichkeiten hin. Die zweimalige Verlängerung der maximalen Taggeldbezugsdauer hat das individuelle Risiko, langzeitarbeitslos zu werden, um rund 27 Prozent und den Anteil an Langzeitarbeitslosen um fast zwei Drittel erhöht.
- **Persönliche Merkmale der Arbeitslosen, Heterogenitätseffekt:** Persönliche, die Arbeitslosigkeit begünstigende Merkmale sind z.B. fehlende Berufsausbildung, ausländische Nationalität, mangelnde geografische Mobilität, höheres Alter, Lehrabgänger, Teilzeitarbeitende. Diese Heterogenitätseffekte waren in der Zeit von 1990 bis 1995 dominierend.
- **Arbeitslosigkeit an sich/negative Dauerabhängigkeit:** Berufliche Qualifikationen können aufgrund lang anhaltender Arbeitslosigkeit sinken. Zudem scheint es, dass die Arbeitgeber hinter der Langzeitarbeitslosigkeit spezielle Mängel vermuten. Beide Gründe führen dazu, dass die Chancen der Betroffenen auf eine Dauerstelle überproportional sinken.

Chancen nach der Aussteuerung

Sheldon untersuchte auf der Basis von AHV-Daten die Erwerbssituation der Arbeitslosen nach Austritt aus der Arbeitslosenversicherung. 73 Prozent weisen unmittelbar nach Austritt einen Erwerb aus. Von den etwa 25 Prozent ausgesteuerter Personen, die unmittelbar nach Austritt keine neue Stelle antreten, finden rund zwei Drittel innerhalb eines Jahres Arbeit. Trotz ganz unterschiedlicher konjunktureller Situation gleichen sich diese Zahlen in den guten 80-er und den schwachen 90-er Jahren. Das Problem vormals Arbeitsloser besteht nach Sheldon weniger darin, eine Stelle zu finden, als vielmehr darin, eine zu behalten. In den 80-er Jahren waren 8,5 Prozent nach einem Jahr wieder arbeitslos, in den 90-er Jahren aber 14,5 Prozent. Die Betroffenen weisen überdurchschnittlich häufig Merkmale auf, denen mit den üblichen arbeitsmarktpolitischen Mitteln schwer beizukommen ist, z.B. höheres Alter und fehlende Berufsausbildung, fehlende geografische Mobilität.

Chancen auf Aufstieg

Nach Sheldon ist eine Phase von Arbeitslosigkeit noch kein Hinweis auf generell schlechte Berufs- und Erwerbsaussichten. Etwa 50 Prozent der früher Arbeitslosen gelang nach vier Jahren der Aufstieg in ein höheres Einkommensdezil[2] als vor der Erwerbslosigkeit. 20 Prozent verharren später auf dem früheren Niveau und etwa 30 Prozent steigen ab. Der unmittelbar im Anschluss an die Arbeitslosigkeit erzielte Lohn stellt keinen Lebenslohn dar. Die Aufwärtsmobilität hat allerdings in den 90-er Jahren abgenommen.

Eine lange Versicherungsdauer trägt nach Sheldon lediglich dazu bei, individuell begründete Probleme aufzuschieben, kann sie aber nicht beheben. Er schlägt vor, die arbeitsmarktlichen Mass-

[2] Ein Einkommensdezil entspricht jeweils der Spanne, in der sich je ein Zehntel aller Erwerbstätigen bzw. steuerpflichtigen Personen befinden.

nahmen vor allem zugunsten jener Klienten einzusetzen, deren Chancen beschränkt sind, allein wieder den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu finden, dies treffe z.B. für jüngere Erwerbslose nicht zu.

Anpassung an den Markt

Die Hinnahme einer Einkommenssenkung bezeichnet Sheldon als Chance, wieder dauerhaft erwerbstätig zu werden. Dass damit vielfach eine dauerhafte Einkommenseinbusse verbunden ist, müsse in Kauf genommen werden. Die Aufnahme von schlechter bezahlter Arbeit habe einen beschäftigungsstabilisierenden Effekt und deute «darauf hin, dass die nach der Arbeitslosigkeit erlittenen Einkommenseinbussen vielfach vom Markt verlangte Lohnanpassungen darstellen, die unumgänglich sind». Sheldon fordert aktive Massnahmen der Arbeitslosenversicherung, welche die Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Erwerbsprozess direkt unterstützen. Schlecht bezahlte Arbeit sollte dabei stets finanziell attraktiver erscheinen als staatlich unterstützte Erwerbslosigkeit.

Charlotte Alfirev-Bieri

Streiflichter

Aus den Diskussionsrunden der Freiburg-Tagung von SKOS und Artias (siehe Juni-ZeSo) werden nachfolgend einige Zitate herausgegriffen:

«Heute ist man nicht einfach im System der Sozialhilfe drinnen oder draussen, sondern beides gleichzeitig zu einem gewissen Anteil, mal mehr, mal weniger, je nach Entwicklung des Arbeitsmarktes. Es gibt Working Poor und prekäre Arbeitsverhältnisse. Die Arbeit bestimmt weitgehend den Sozialstatus, wir definieren uns weitgehend über unsere Arteit. » *Simeon Darioli*

«Die Debatte, ob die Löhne zu hoch oder zu tief sind, ist ein arbeitsmarktpolitisches Problem. Ebensogut wie über Mindestlöhne könnten wir darüber diskutieren, ob die Sozialhilfe die Gewerkschaftsbeiträge von Unterstützten finanzieren sollte, damit die Gewerkschaften höhere Löhne erkämpfen können.» *Carlo Knöpfel*

«Während die Arbeitslosenzahlen in den letzten Jahren um die Hälfte zurück gingen, verdoppelten sich in der gleichen Zeit die Sozialhilfeausgaben der Kantone. Sinngemäss kann ich dazu General Custer aus der Zeit der Eroberung des Westens zitieren: Ein guter Arbeitsloser ist statistisch tot, und es gibt verschiedene Möglichkeiten, ihn sterben zu lassen.»

Simeon Darioli

«Die geglückte Integration ist das Ziel. Ist es wirklich erreicht, wenn der Klient, die Klientin wieder in einem prekären, schlecht bezahlten, von erneutem Stellenverlust bedrohten Arbeitsverhältnis steht?» *Carlo Knöpfel*