

Arbeitslosigkeit in der Schweiz : Diagnose und Ausblick

Autor(en): **Schmid, Hans**

Objektyp: **Article**

Zeitschrift: **Schriftenreihe = Collection / Forum Helveticum**

Band (Jahr): **6 (1995)**

PDF erstellt am: **21.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-833037>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Inhalten der Zeitschriften. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern.

Die auf der Plattform e-periodica veröffentlichten Dokumente stehen für nicht-kommerzielle Zwecke in Lehre und Forschung sowie für die private Nutzung frei zur Verfügung. Einzelne Dateien oder Ausdrucke aus diesem Angebot können zusammen mit diesen Nutzungsbedingungen und den korrekten Herkunftsbezeichnungen weitergegeben werden.

Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. Die systematische Speicherung von Teilen des elektronischen Angebots auf anderen Servern bedarf ebenfalls des schriftlichen Einverständnisses der Rechteinhaber.

Haftungsausschluss

Alle Angaben erfolgen ohne Gewähr für Vollständigkeit oder Richtigkeit. Es wird keine Haftung übernommen für Schäden durch die Verwendung von Informationen aus diesem Online-Angebot oder durch das Fehlen von Informationen. Dies gilt auch für Inhalte Dritter, die über dieses Angebot zugänglich sind.

HANS SCHMID

«ARBEITSLOSIGKEIT IN DER SCHWEIZ:
DIAGNOSE UND AUSBLICK»

Il y a une justification particulièrement claire et pertinente de cette approche: voir un article de John Le Grand, «Point vers l'Efficiency: The European Trade-Off Table», 1990, *Journal of Economic Surveys*, pp. 554-568.

Il s'agit d'un programme de recherches qui a été conduit, sous les auspices du Economic & Social Research Council, au Suntory-Toyota International Centre for Economics and Related Disciplines à la London School of Economics, et dont la direction a été assurée par A. B. Atkinson, Howard Chamberlain, Julian Le Grand et John Hills. Parmi les très nombreux rapports, études et articles produits dans le cadre de ce programme, on citera: John Hills, G. W. «Investigating Welfare: Final Report of the ESRC Welfare Research Program», LSE, Discussion Paper WSP/92, May 1993; Jane PATERSON et al., «William Beveridge versus Robin Hood: Social Security and Redistribution over the Lifecycle», LSE, Discussion Paper WSP/88, March 1993. Un livre a paru récemment (ou qui va paraître) sous le titre de John Hills and Jane PATERSON, «The Dynamics of Welfare», Harvester Wheatsheaf, 1994.

A cet égard l'article classique de George J. Borjas et Le Grand, «The European Trade-Off Table: A Reappraisal», *The Journal of Economic Surveys*, 1990, n'a rien perdu de son intérêt et de sa pertinence. Voir aussi: John Hills et Jane PATERSON, «The Dynamics of Welfare», Harvester Wheatsheaf, 1994.

Arbeitslosigkeit in der Schweiz: Diagnose und Ausblick

Hans Schmid

Ich werde vorerst den Gründen für die derzeitige Arbeitslosigkeit nachgehen, dann optimistische und pessimistische Zukunftsszenarien entwickeln, anschliessend zu umstrittenen Fragen der Arbeitslosigkeitsbekämpfung Stellung nehmen und schliesslich - unter dem Titel «Was tun?» - einige konkrete Lösungsvorschläge vorstellen.

A. Gründe für die Arbeitslosigkeit

Zu unterscheiden sind kurzfristige und langfristige Gründe. Die kurzfristigen beziehen sich ausschliesslich auf die Schweiz.

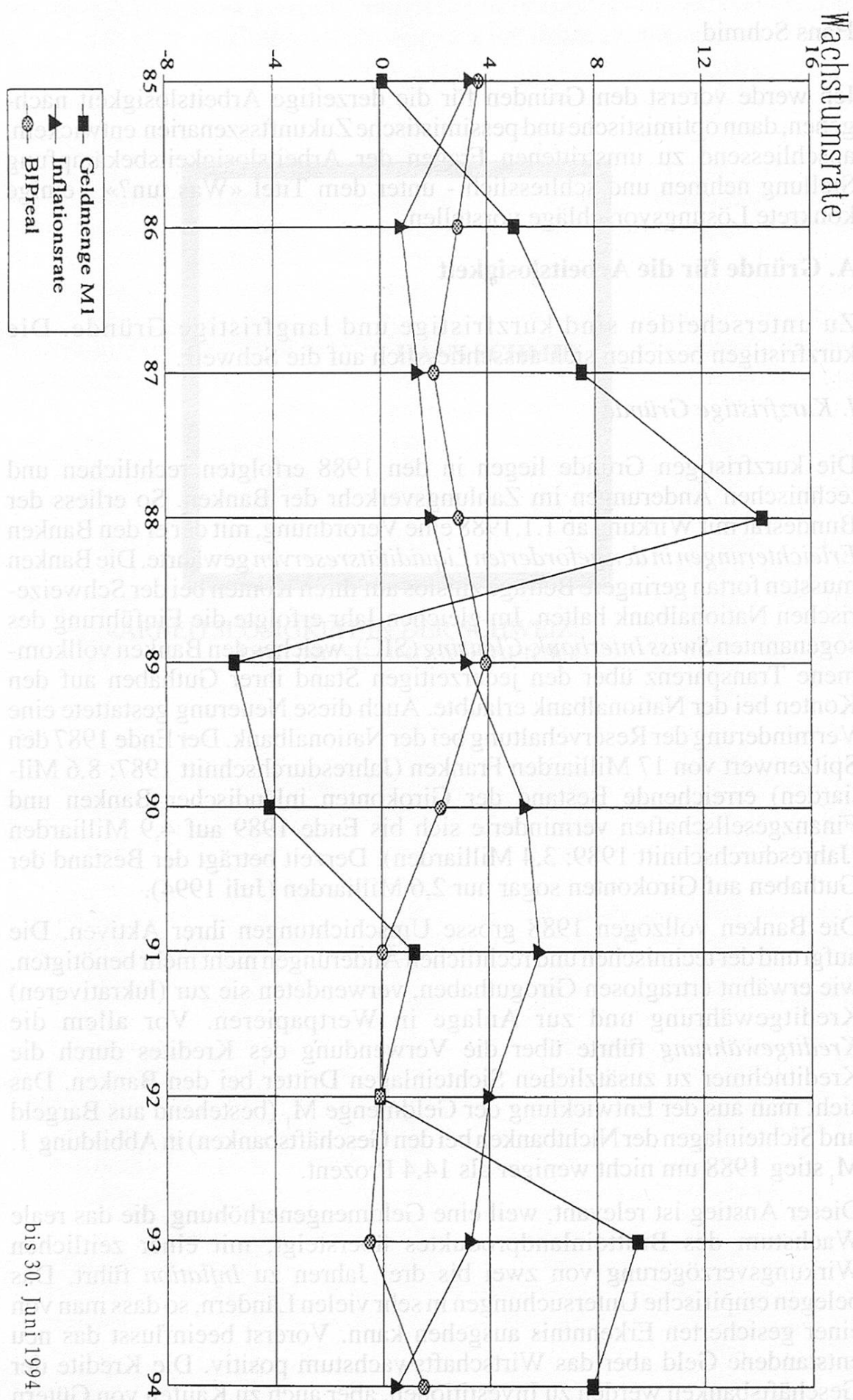
I. Kurzfristige Gründe

Die kurzfristigen Gründe liegen in den 1988 erfolgten rechtlichen und technischen Änderungen im Zahlungsverkehr der Banken. So erliess der Bundesrat mit Wirkung ab 1.1.1988 eine Verordnung, mit der er den Banken *Erleichterungen in den geforderten Liquiditätsreserven* gewährte. Die Banken mussten fortan geringere Beträge zinslos auf ihren Konten bei der Schweizerischen Nationalbank halten. Im gleichen Jahr erfolgte die Einführung des sogenannten *Swiss Interbank-Clearing* (SIC), welches den Banken vollkommene Transparenz über den jederzeitigen Stand ihrer Guthaben auf den Konten bei der Nationalbank erlaubte. Auch diese Neuerung gestattete eine Verminderung der Reservehaltung bei der Nationalbank. Der Ende 1987 den Spitzenwert von 17 Milliarden Franken (Jahresdurchschnitt 1987: 8,6 Milliarden) erreichende Bestand der Girokonten inländischer Banken und Finanzgesellschaften verminderte sich bis Ende 1989 auf 4,9 Milliarden (Jahresdurchschnitt 1989: 3,4 Milliarden). Derzeit beträgt der Bestand der Guthaben auf Girokonten sogar nur 2,6 Milliarden (Juli 1994).

Die Banken vollzogen 1988 grosse Umschichtungen ihrer Aktiven. Die aufgrund der technischen und rechtlichen Änderungen nicht mehr benötigten, wie erwähnt ertraglosen Giroguthaben, verwendeten sie zur (lukrativeren) Kreditgewährung und zur Anlage in Wertpapieren. Vor allem die *Kreditgewährung* führte über die Verwendung des Kredites durch die Kreditnehmer zu zusätzlichen Sichteinlagen Dritter bei den Banken. Das sieht man aus der Entwicklung der Geldmenge M_1 (bestehend aus Bargeld und Sichteinlagen der Nichtbanken bei den Geschäftsbanken) in Abbildung 1. M_1 stieg 1988 um nicht weniger als 14,4 Prozent.

Dieser Anstieg ist relevant, weil eine Geldmengenerhöhung, die das reale Wachstum des Bruttoinlandproduktes übersteigt, mit einer zeitlichen Wirkungsverzögerung von zwei bis drei Jahren zu *Inflation* führt. Das belegen empirische Untersuchungen in sehr vielen Ländern, so dass man von einer gesicherten Erkenntnis ausgehen kann. Vorerst beeinflusst das neu entstandene Geld aber das Wirtschaftswachstum positiv. Die Kredite der Geschäftsbanken werden zu Investitionen, aber auch zu Käufen von Gütern

Abbildung 1: Geldmenge, reales Wachstum und Inflationsrate seit 1985



bis 30. Juni 1994

und Dienstleistungen verwendet. Diese Zusatznachfrage erfordert zusätzliche Produktion und damit zusätzliche Arbeitsplätze. Daraus erklärt sich der Boom, den wir Ende der achtziger Jahre erlebten.

Als jedoch die Inflationsrate im Jahre 1990 die Fünfprozentmarke überstieg, ertönte von der politischen Warte lautstark der Ruf nach *Inflationsbekämpfung*. Diese hatte indessen die Nationalbank längst eingeleitet, denn sie konnte durch eine Verminderung des von ihr direkt beeinflussbaren Angebots an Notenbankgeld erreichen, dass sich die Geldmenge M_1 schon 1989 um 5,5 Prozent und 1990 um weitere 4,2 Prozent verminderte. Diese Anpassung an den Normalzustand hatte aber ihren Preis. Die Investitionen, die zur Schaffung zusätzlicher Arbeitsplätze geführt hatten, konnten wegen des geldmengenbedingten Rückgangs der Nachfrage nach Gütern und Dienstleistungen nicht mehr zweckentsprechend genutzt werden. Die eben erst engagierten *Arbeitskräfte mussten entlassen werden*. Zudem gerieten viele Firmen in finanzielle Schwierigkeiten.

Es gab jedoch aus der gegebenen Situation heraus keinen anderen Weg für die Nationalbank. Die Herbeiführung dieser «gegebenen Situation» hatte die *Nationalbank zwar verursacht, aber nicht verschuldet*. Sie konnte nämlich zum voraus nicht genau abschätzen, wie gross 1988 der Rückgang der Nachfrage der Geschäftsbanken nach Notenbankgeld sein und wie rasch er erfolgen werde.

II. Langfristige Gründe

Wenn der Anstieg der Arbeitslosigkeit in unserem Lande sich nur mit diesem geldmengenpolitischen Fehlverhalten erklären liesse, so wäre das Problem jetzt ausgestanden. Inzwischen hat die Nationalbank das zuviel geschaffene Geld abgeschöpft. Leider ist trotzdem mit einer dauernd höheren Arbeitslosenrate als früher zu rechnen. Schuld daran sind die Unterqualifikation eines grossen Teils der Arbeitslosen und der von Arbeitslosigkeit Bedrohten sowie die Langzeitarbeitslosigkeit, die sich aus dem Beschäftigungseinbruch der letzten drei Jahre ergeben hat.

1. Unterqualifikation

Die Unterqualifikation besteht vor allem im Mangel an angewandtem Wissen und Können im Umgang mit neuen Technologien. Die Anforderungen wechseln mit den Änderungen der Produktionstechnologie laufend. Zudem ist mehr Kreativität und Flexibilität notwendig, damit vermehrt Produktinnovationen auf den Markt gebracht werden können. Der Ruf nach hochqualifizierten Mitarbeitern, nötigenfalls aus dem Ausland, ist daher verständlich.

Die Unterqualifikation breiter Teile der Erwerbsbevölkerung lässt sich ökonomisch indessen relativ plausibel erklären. Sie ergibt sich arbeitgeberseitig daraus, dass Unternehmen sich bei der Weiterqualifizierung ihrer Mitarbeiter strikt auf das beschränken, was der Mitarbeiter im fraglichen Unternehmen für seine jetzige oder allenfalls für die absehbare künftige Tätigkeit unbedingt benötigt. Die *Weiterbildungs-*

investitionen sind nämlich für die Unternehmen nicht risikofrei. Das Risiko besteht darin, dass der Mitarbeiter nach Abschluss seines Qualifizierungsprogramms zur Konkurrenz abwandert. Aus diesem Grund investieren amerikanische Unternehmen vergleichsweise wenig in die Qualifizierung ihrer Mitarbeiter. Das dort herrschende «Hire- and Fire-Prinzip» bietet hierzu fast keine Anreize. Amerikaner blicken deshalb nicht selten neidvoll auf die Deutschen, die auf diesem Gebiet - ähnlich wie wir Schweizer - mehr tun, obwohl auch hierzulande die Gefahr der Abwanderung besteht und die Hoffnung, von der Konkurrenz einen bereits qualifizierten Mitarbeiter zu erhalten, häufig ein schwacher Trost ist. Vorbildlich sind in dieser Hinsicht die Japaner. In den dortigen grossen Unternehmen bleiben die Mitarbeiter nach dem Verlassen der High School oder des College meist bis zu ihrer Pensionierung. Sie entwickeln eine Corporate Identity und vermindern dadurch das Risiko von Investitionen in ihre Weiterbildung. Daher verfügen japanische Grossunternehmen über ausgebaute, mustergültige Weiterbildungsprogramme und als Folge davon über eine sehr gut qualifizierte, hochmotivierte Labor Force.

Arbeitnehmer haben ebenfalls zu geringe Anreize, um sich aus eigener Kraft eine vollzeitliche Weiterbildung zu leisten. Wer sich von seinem Arbeitgeber für die Weiterbildung einen unbezahlten Urlaub geben lässt, ist häufig - besonders wenn familienrechtliche Unterhaltspflichten bestehen - auf Finanzierung durch Verschuldung angewiesen. Der Kapitalmarkt erachtet aber in der Regel die beabsichtigte Investition in Humankapital im Sinne der Weiterbildung im Rahmen eines unbezahlten Urlaubs als zu risikoreich. Es ist daher nicht damit zu rechnen, dass Banken ohne zusätzliche Sicherheit solche Weiterbildungen finanzieren. Die Unterinvestitionshypothese erscheint somit auch aus dieser Sicht plausibel.

Wir arbeiten deshalb am Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht an der Hochschule St. Gallen an einem wirklichkeitsnahen Modell, das einen gleichgewichtigen Weiterbildungsmarkt ermöglicht. Dieser soll einerseits die Bedürfnisse der Unternehmen rechtzeitig transparent machen und andererseits die Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Weiterbildung signalisieren. Gestützt darauf sollten sich auch Finanzierungsmöglichkeiten ergeben. Da sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer von der Weiterbildung der Mitarbeiter profitieren, ist eine Aufteilung der Finanzierung denkbar. Besteht auf dem Weiterbildungsmarkt hinreichende Transparenz, so dürfte auch die Finanzierung durch Verschuldung leichter fallen.

2. Arbeitslosigkeit als Ursache weiterer Arbeitslosigkeit

Empirische Untersuchungen in mehreren europäischen Ländern belegen, dass sich die Chancen eines Arbeitslosen, mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit eine Stelle zu finden, vermindern. Die Ursachen liegen auf der Hand. Sie bestehen im durch die Arbeitslosigkeit induzierten Verlust an Humankapital, in der Arbeitslosigkeitsdauer als arbeit-

geberseitiges Screening-Instrument, aus dem Konkurrenzverhältnis zwischen Beschäftigten und Arbeitslosen sowie aus der Demotivierung der Arbeitslosen.

a) Verlust an Humankapital

Humankapital entwertet sich, wenn eine Person keine ihrer Humankapitalausstattung angemessene Beschäftigung hat. Langzeitarbeitslose weisen somit im Falle ihrer Wiedereingliederung in den Erwerbsprozess eine tiefere Produktivität auf als in bezug auf ursprüngliche Humankapitalausstattung vergleichbare Beschäftigte oder Kurzarbeitslose. Im einzelnen lässt sich diese Entwertung unter folgenden beiden Aspekten betrachten:

- 1) Es findet eine Entwertung der Berufskennnisse, des Leistungsvermögens und der Einstellung zur Arbeit statt.
- 2) Die Langzeitarbeitslosen können sich den im Zuge hoher Arbeitslosigkeit häufig vorkommenden technischen, organisatorischen und sonstigen Änderungen in den Unternehmen nicht oder nicht schnell genug anpassen. Sie verpassen die im Zuge solchen Wandels durch die Beschäftigten erfolgenden Lernprozesse.

b) Arbeitslosigkeitsdauer als Screening-Instrument

Dass Arbeitgeber langzeitarbeitslose Stellenbewerber skeptisch betrachten, lässt sich anhand der Principal-Agent-Theorie erläutern. Der sich bewerbende Langzeitarbeitslose (agent) kennt seine Qualifikationen sehr gut. Der Unternehmer (principal) dagegen verfügt vorerst nur über wenige Informationen, die es ihm erlauben, die Produktivität der Bewerber zu bewerten. Die Auswahl des Geeigneten ist für ihn deshalb schwierig.

Da in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die Zahl der Bewerber für eine bestimmte Stelle gross und das Auswahlverfahren kostspielig ist, müssen die Firmen eine erste Filterung der Bewerber aufgrund der Bewerbungsunterlagen vornehmen. Dazu dienen den Personalchefs Screening-Instrumente. Dafür kommen neben Ausbildungsabschlusszertifikaten auch die Dauer und die Häufigkeit von Arbeitslosigkeit in Betracht.

Falls sich die Fähigkeiten eines Bewerbers nur on-the-job bestimmen lassen, wird ein Arbeitsloser möglicherweise angestellt. Er läuft aber wegen des während der Arbeitslosigkeit eingetretenen Verlustes an Humankapital Gefahr, den Anforderungen nicht zu genügen und die Anstellung spätestens nach Ablauf der nur wenige Wochen dauernden Probezeit wieder zu verlieren. Häufig dient daher in Fällen, wo die Eignung nur on-the-job festgestellt werden kann, nicht die Dauer, sondern die Häufigkeit der Arbeitslosigkeit als geeignetes Screening-Instrument. Beispiele dafür lassen sich vor allem im Dienstleistungssektor finden.

Arbeitslosigkeit als Screening-Instrument verunmöglicht nicht selten Arbeitslosen mit gehobenen Qualifikationen das Finden einer Stelle, sofern sie das aus irgendwelchen Gründen in den ersten Monaten ihrer Arbeitslosigkeit verpasst haben. Das kann selbst dann gelten, wenn solche Bewerber ihre Dienste für ein geringeres Gehalt anbieten als ihrer Produktivität entspricht, weil viele Unternehmer das mit dem Engagement eines Langzeitarbeitslosen verbundene Risiko vermeiden wollen und weil sie aufgrund des niedrigen Gehaltsangebotes auf eine geringere als die tatsächliche Produktivität schliessen.

c) Aus der Insider- und Outsider-Theorie sich ergebende Gründe

Als Insider gelten Beschäftigte und als Outsider Arbeitslose. Die Beschäftigten und die Arbeitslosen sind selbst dann keine vollkommenen Substitute auf dem Arbeitsmarkt, wenn die Arbeitslosen ihre Arbeitskraft zu tieferen Löhnen anbieten als die Beschäftigten. Die mangelnde Substitutionsfähigkeit ergibt sich aus folgenden Gründen:

- Jedes Ersetzen eines Insiders durch einen Outsider ist mit Kosten der Entlassung, der Einstellung und der Einarbeitung verbunden.
- Die Insider können die Zusammenarbeit mit zu tieferen Löhnen eingestellten Outsidern verweigern. Daraus ergibt sich eine Verminderung der Produktivität des neu Angestellten. Mit solchen «Selbstschutzaktionen» vermindern die Insider das Risiko, durch tiefer zu entlöhnende Outsider ersetzt zu werden.
- Zu grosse Personalfluktuationen beeinträchtigen das Betriebsklima und damit ihrerseits die Produktivität.

d) Demotivierung der Arbeitslosen

Neben der Entwertung des Humankapitals sind auch die psychologischen Folgen der Arbeitslosigkeit zu beachten. Drei Phasen lassen sich unterscheiden:

- Die ersten drei Wochen der Arbeitslosigkeit empfindet der Betroffene als Ferien. Er findet es normal, Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu erhalten, an die er ja auch Beiträge bezahlt hat.
- In den darauf folgenden Monaten bis etwa zu einer Arbeitslosigkeitsdauer von einem Jahr beschäftigt sich der Arbeitslose intensiv mit der Stellensuche. Ist er dabei erfolglos, treten die ersten psychologischen Probleme, etwa in der Form von Alkoholismus oder Gewalttätigkeit, auf.
- Die letzte Phase, das heisst die Langzeitarbeitslosigkeit, ist durch Resignation gekennzeichnet. Der Arbeitslose verliert sein Selbstvertrauen vollständig und zieht sich auf sich selbst zurück. In extremen Fällen verfällt er in Depressionen. Dieser Zustand trägt ebenfalls dazu bei, dass Langzeitarbeitslose

grosse Schwierigkeiten haben, eine Stelle zu finden. Die Demotivation vermindert aber auch die Suchintensität und damit ihrerseits die Chance der Reintegration in die Arbeitswelt.

B. Optimistische und pessimistische Zukunftsszenarien

Es ist den Menschen nicht möglich, die Zukunft vorauszusagen. Kein Zukunftsforscher hat für die siebziger Jahre Erdölpreisschocks angekündigt. Ebenso wenig haben uns in den achtziger Jahren Futurologen auf den raschen Zusammenbruch des osteuropäischen Machtsystems vorbereitet. Trotzdem kommt kein verantwortungsbewusster Zeitgenosse darum herum, sich mit der Zukunft zu beschäftigen. Deshalb sollen auch hier einige mögliche Zukünfte skizziert werden. Es handelt sich vorerst bloss um *Ideenskizzen*. Wir beschäftigen uns am Forschungsinstitut für Arbeit und Arbeitsrecht derzeit intensiv mit der Konkretisierung dieser Szenarien und mit den sich daraus ergebenden wirtschaftspolitischen Konsequenzen.

1. Vollbeschäftigung aus demographischen Gründen oder Arbeitslosigkeit wegen Produktionsverlagerungen?

1. Demographische Überlegungen

Unser optimistisches Szenario ist langfristiger Natur. Es besagt, dass nach Überwindung der derzeitigen Arbeitslosigkeit eine langjährige Periode der Vollbeschäftigung folgen wird.

Verantwortlich dafür ist der aus *demographischen Gründen* zu erwartende Rückgang des Angebots an Arbeitskräften. Die zu erwartende potentielle Erwerbsbevölkerung wird sich nämlich wegen des seit 1964 anhaltenden Rückgangs der Geburtenrate vom Jahr 2008 weg jährlich um teilweise über 15 000 Personen vermindern. Das Bundesamt für Statistik hat sogar die Auffassung vertreten, die aus dem EWR stammende Erwerbsbevölkerung in der Schweiz werde schon 1996 den Bestand von 1991 nicht mehr erreichen und sich anschliessend noch weiter zurückbilden. Die Schweizer Erwerbsbevölkerung hängt fast ausschliesslich von der Geburtenrate ab. Diese verharrt seit 1975 auf dem sehr tiefen Niveau von 1,59 (159 Kinder pro 100 Frauen). Für die natürliche Regeneration unserer Bevölkerung wäre eine Geburtenrate von 2,1 notwendig.

Diese Verknappung des Arbeitskräfteangebots wird einher gehen mit einer *Zunahme der Nachfrage nach Arbeitskräften*. Auch diese erklärt sich aus demographischen Gründen. Die Zahl der Betagten und ihr Anteil an der Gesamtbevölkerung steigt. Die über 64jährige Bevölkerung wächst von derzeit einer Million auf 1,76 Millionen im Jahr 2040. Betagte fragen in erster Linie kurzlebige Konsumgüter und Dienstleistungen nach. Dienstleistungen sind nicht speicherbar, sondern werden zur selben Zeit «konsumiert», in der sie hergestellt werden. Für die Betagten besonders wichtig, aber auch arbeitsintensiv ist die Betreuung und Pflege. Daraus ergibt sich, dass die - wie gesehen abnehmende - Er-

werbsbevölkerung eine laufend zunehmende Nachfrage der Betagten nach Konsumgütern und Dienstleistungen befriedigen muss. Daraus resultiert tendenziell eine Zunahme nach Arbeitskräften und damit ein weiterer Beitrag zur Verminderung von Arbeitslosigkeit. Nicht zu verschweigen sind die zusätzlichen Kosten, die sich aus den für die Betagten zu erbringenden Leistungen ergeben. Eine daraus - trotz Vollbeschäftigung - resultierende Wohlstandseinbusse lässt sich nur durch ein reales Wachstum des Bruttoinlandproduktes von mindestens 2 Prozent pro Jahr vermeiden.

2. Arbeitskräftewanderungen und Produktionsverlagerungen

Da in der EU fast durchwegs gleich niedrige oder noch tiefere Geburtenraten anzutreffen sind, ist auch nicht mit massiven *Einwanderungen* aus diesem Gebiet zu rechnen. Die Zuwanderung aus weiter entfernten Gebieten können unsere Behörden beschränken, wie das andere Länder auch tun. Ob unsere Behörden das können und wollen, bezweifeln allerdings weite Kreise unseres Volkes. Treffen die Befürchtungen der Zweifler zu, so ist der Traum der Vollbeschäftigung in der langen Frist selbstverständlich aus.

Dasselbe gilt, wenn die vorab in der Maschinenindustrie gelegentlich gehörte Hypothese der bevorstehenden *industriellen Auswanderung* Richtung Osteuropa Realität wird. Bekanntlich leidet die Konkurrenzfähigkeit dieser und anderer schweizerischer Wirtschaftszweige am internationalen Vergleich sehr hohen Lohnniveau. In Osteuropa beträgt dieses - vorerst noch - einen geringen Bruchteil davon. Zudem wird das Qualifikationsniveau der Labor Force in diesen Ländern als hinreichend beurteilt. Es gelte vorerst bloss noch abzuwarten, bis die politischen Rahmenbedingungen deutlicher erkennbar werden und bis damit gerechnet werden kann, dass sie einigermaßen stabil bleiben. Würden Industrielle dann ihre Betriebsstätten in grosser Zahl in den europäischen Osten verlegen, so vermöchte die geschilderte demographische Entwicklung die durch diese Auswanderung entstehende Arbeitslosigkeit nicht zu kompensieren, wird behauptet.

3. Zu- oder Abnahme der Arbeitslosigkeit?

Die demographischen Einflussgrössen sind - vor allem in quantitativer Hinsicht - wesentlich leichter zu prognostizieren als die internationalen Produktionsverlagerungen. Die Antwort für die Zeit ab dem Jahr 2008 hängt aber vom Ausmass dieser Verlagerungen und von den sich daraus ergebenden Rückwirkungen ab. Die Frage, ob die wie gesehen tendenziell beschäftigungsabbauenden Wirkungen der Direktinvestitionen die tendenziell die Arbeitslosigkeit zurückdrängenden demographischen Faktoren übertreffen, muss daher - in dieser langfristigen Perspektive - offen bleiben. Für die vor uns liegenden 13 Jahre ist jedoch wie gezeigt und begründet mit einer anhaltenden Arbeitslosigkeit zu rechnen. Dieser Umstand erfordert eine ernsthafte Auseinandersetzung mit Möglichkeiten und Grenzen der Arbeitslosenversicherung.

II. Erneut Inflation als Vorbote neuer Arbeitslosigkeit?

Nicht auszuschliessen ist auch, dass in zwei bis drei Jahren *erneut Inflation* auftritt. Der massive Anstieg der jährlichen Zuwachsrates der Geldmenge M_1 um 9,5 Prozent im Jahre 1993 und um 7,8 Prozent im ersten Halbjahr 1994 lässt aufhorchen. Zugegeben: Die Zahlen erklären sich aus der Normalisierung der vorher jahrelang inversen Zinsstruktur¹. Der Zunahme der Sichteinlagen stehen Abnahmen der Termineinlagen gegenüber.

Leider erhöhte sich 1993 auch die Zunahme der saisonbereinigten Notenbankgeldmenge in Prozenten gegenüber dem Vorjahr mit 2,8 Prozent und mit durchschnittlich 3,8 Prozent in den ersten sieben Monaten des laufenden Jahres zu stark, wenn man die Schrumpfung des realen Bruttoinlandsproduktes im Jahre 1993 um 0,5 Prozent und dessen Wachstum um höchstens 1,5 Prozent im laufenden Jahr gegenüberstellt.

Die Befürchtung, dass wir 1996 erneut mit Inflation sowie 1997 und in den folgenden Jahren mit den arbeitsmarktlich schwerwiegenden, weil zu neuer Arbeitslosigkeit führenden Folgen der Inflationsbekämpfung konfrontiert sein werden, ist daher nicht aus der Luft gegriffen, obwohl dieses Problem derzeit nur wenige thematisieren. Die Nationalbank hat es jetzt vermutlich noch in der Hand, den Schaden in Grenzen zu halten, indem sie *mit dem Notenbankgeldangebot wesentlich zurückhaltender wird*.

C. Zum Problem der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

Darüber herrscht weitverbreitete Ratlosigkeit. Am häufigsten hört man das Postulat der vermehrten Qualifizierung von Arbeitskräften. Dieses scheitert aber vorerst einerseits an der eben erwähnten Unterinvestitionshypothese und andererseits an der defizitären Finanzlage der öffentlichen Haushalte. Verlangt werden auch fiskalpolitische Massnahmen, eine restriktivere Einwanderungspolitik sowie vermehrte Lohnflexibilität.

I. Fiskalpolitik

Fiskalpolitik bedeutet die bewusste Inkaufnahme von Defiziten der öffentlichen Haushalte zwecks Stimulierung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Solche Defizite können durch Steuersenkungen erzeugt werden. Von der damit verbundenen Erhöhung des verfügbaren Einkommens der privaten Haushalte und der verfügbaren Mittel der Unternehmen verspricht man sich Anreize zum vermehrten Kauf von Gütern und Dienstleistungen durch die Haushalte und zu zusätzlichen Investitionen durch die Unternehmen. Fiskalpolitik kann ferner durch *Arbeitsbeschaffungsprogramme* des Staates erfolgen. Diese vorwiegend auf den Bausektor konzentrierten Mehrausgaben des Staates erzeugen - hauptsächlich über die mit ihnen verbundene Multiplikatorwirkung - ebenfalls eine Ausweitung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage.

¹ Als normal gilt eine Zinsstruktur, wenn die Zinssätze für langfristige Anlagen über jenen für kurzfristige Depositen liegen. Im Falle der inversen Zinsstruktur werden die kurzfristigen Anlagen höher verzinst.

Solche Arbeitsbeschaffungsprogramme sind in der öffentlichen Meinung heute weitgehend diskreditiert. Tatsächlich sind sie untauglich, wenn nicht konjunkturelle, sondern strukturelle Arbeitslosigkeit vorliegt. Strukturell bedeutet hier das Fehlen qualifizierter bei gleichzeitigem Überschuss an unqualifizierten Arbeitskräften. In einem solchen Fall können Arbeitsbeschaffungsprogramme den zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit unerlässlichen Strukturwandel verzögern.

Die derzeitige Arbeitslosigkeit ist sowohl durch strukturelle als auch durch konjunkturelle Probleme gekennzeichnet. Geht man davon aus, dass die Bekämpfung der *konjunkturellen Arbeitslosigkeit* wenigstens eine Erleichterung der derzeitigen Situation böte, so stellt sich als weiteres Problem das Timing solcher Arbeitsbeschaffungsmassnahmen. Es gibt viele Fälle in der Vergangenheit, die zeigen, dass Arbeitsbeschaffungsprogramme zu spät eingeleitet und daher nicht antizyklisch, sondern prozyklisch wirkten. Das hängt damit zusammen, dass die Arbeitslosenquote eine gewisse Höhe erreichen und die Arbeitslosigkeit einige Zeit anhalten muss, bis sie eine für die Politiker hinreichende Relevanz erreicht, die diese zur Implementierung entsprechender Massnahmen veranlasst. Dann erst folgt die Vorbereitung von Vorlagen zuhanden von Regierung und Parlament. Die Beratung in diesen Gremien braucht ebenfalls Zeit. Nach der Zustimmung durch das Parlament erfolgt der Vollzug. Meist sind dafür zeitaufwendige öffentliche Ausschreibungen erforderlich. Erst danach kann mit den Arbeiten begonnen werden. Befindet sich die Wirtschaft dann bereits im Wiederaufschwung, so ist die Gefahr gross, dass das staatliche Arbeitsbeschaffungsprogramm private Investitionen verdrängt. Damit möchte ich mich nicht als grundsätzlicher Gegner der Fiskalpolitik abstempeln lassen. Diese ist bei konjunktureller Arbeitslosigkeit erwünscht und notwendig, wenn sie rechtzeitig genug einsetzt.

II. Einwanderungspolitik

Die noch in den siebziger Jahren praktizierte Regulierung von Beschäftigung und Arbeitslosigkeit durch ein- bzw. auswanderungspolitische Massnahmen hat mittlerweile erheblich an Bedeutung verloren. Zwar wurden in den achtziger Jahren von den damals neu geschaffenen 300 000 Arbeitsplätzen in der Schweiz nicht weniger als 80 Prozent mit ausländischen Arbeitskräften besetzt. Mit dem Trend zu langfristigen Arbeitsbewilligungen hat sich in unserem Lande jedoch der Anteil der Rückwanderer am Bestand der ausländischen Arbeitskräfte stark vermindert. 59,4 Prozent der ausländischen Arbeitskräfte sind im Besitze einer *Niederlassungsbewilligung* (Ausweis C) und damit auf dem Arbeitsmarkt den Schweizern gleichgestellt. Klammert man die 154 000 Grenzgänger aus, so beträgt der Anteil der Niedergelassenen sogar 83,4 Prozent. Eine rigorose Abschiebepolitik, wie sie noch in den siebziger Jahren erfolgte, ist daher weitgehend ausgeschlossen. Sie widerspricht zudem dem Recht der EU und wäre daher auch aussenpolitisch nicht opportun, ganz abgesehen von humanitären Erwägungen.

III. Mehr Flexibilität in bezug auf Lohn

Viele Ökonomen führen die Arbeitslosigkeit im wesentlichen auf die mangelnde Anpassungsfähigkeit der Löhne zurück. Durch Reallohnsenkungen könne daher die Arbeitslosigkeit verringert, wenn nicht sogar beseitigt werden. Neuere Arbeitsmarkttheorien bestreiten die Richtigkeit dieser Theorie. So geht man heute vorwiegend davon aus, dass sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer an *langfristigen Arbeitsbeziehungen* interessiert sind. Deshalb verzichten Arbeitnehmer darauf, das nächstbessere Arbeitsangebot anzunehmen und der Arbeitgeber versucht, die Beschäftigung so lang wie möglich aufrechtzuerhalten, um Such- und Einarbeitungskosten zu sparen und betriebsspezifische Qualifikationen zu nutzen. Daher überwiegen langfristige Arbeitsbedingungen mit stabilen Löhnen.

Die Lohnpolitik dürfte daher überfordert sein, wenn sie die Arbeitslosigkeit allein beseitigen soll. Dies bedeutet, dass mit Lohnsenkungen oder dem Verzicht auf (gesamtarbeitsvertragliche) Mindestlöhne die Arbeitslosigkeit nicht massgeblich abgebaut werden kann.

Das schliesst nicht aus, dass im Rahmen *sozialpartnerschaftlicher Abkommen* die Löhne mit Vorteil flexibler gestaltet werden. Dadurch wird es möglich, die Forderung nach flexiblen und differenzierten Beschäftigungsbedingungen und die Forderung nach einem umfassenden Rechtsschutz für die Arbeitsmarktparteien zu verbinden.

D. Was tun?

Die Ausführungen über die Langzeitarbeitslosigkeit und über die Inflation haben gezeigt, dass sowohl Arbeitslosigkeit als auch Inflation (weitere) Arbeitslosigkeit erzeugen. Die Folgerung daraus ist daher klar: Inflation und Arbeitslosigkeit sind zu verhüten. Im Falle der Inflation ist das technisch einfach: Die Notenbank muss ihr Geldangebot schlicht an der Wachstumsrate des realen Bruttoinlandproduktes orientieren. Damit entfällt die konjunkturelle Arbeitslosigkeit weitgehend, wenn wir vom Ausland absehen, dessen konjunkturelle Einwirkungen auf unser Land wir kaum beeinflussen können. Die verbleibende strukturelle Arbeitslosigkeit ist derart einzugrenzen, dass Langzeitarbeitslosigkeit minimalisiert wird. Dazu bieten sich neben den äusserst wichtigen Bildungsbestrebungen Beschäftigungsprogramme und Massnahmen zur Förderung der Aufnahme einer selbständigen Erwerbstätigkeit durch die Arbeitslosen an.

I. Beschäftigungsprogramme zur Reintegration Arbeitsloser in den Erwerbsprozess

1. Übersicht über die derzeitigen Beschäftigungsprogramme in der Schweiz

Beschäftigungsprogramme bezwecken die vorübergehende Beschäftigung Arbeitsloser in öffentlichen oder privaten, nicht auf Gewinn gerichteten Institutionen zur Wiedereingliederung in das Erwerbsleben.

Der Bundesgesetzgeber hat schon 1982 erkannt, dass die fast einzige Möglichkeit, Langzeitarbeitslose dem Teufelskreis von Entmutigung, Isolation und Depression zu entreissen, der Einstieg in ein Beschäftigungsprogramm ist. Gemäss Artikel 72 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes (AVIG) kann die Arbeitslosenversicherung die vorübergehende Beschäftigung Arbeitsloser in Beschäftigungsprogrammen durch finanzielle Beiträge fördern. Solche Programme dürfen jedoch die private Wirtschaft nicht unmittelbar konkurrenzieren.

Da die in diesen Programmen und damit im sekundären Arbeitsmarkt Beschäftigten für ihre Tätigkeit einen Lohn erhalten, bezahlen sie auch (lohnprozentuale) Beiträge an die Sozialversicherung und damit an die Arbeitslosenversicherung und erwerben auf diese Weise im Versicherungsfall neue Ansprüche auf Arbeitslosenversicherungsleistungen. Diese positive Wirkung tritt neben die (wichtige) Verbesserung der Chancen, eine neue Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt zu finden.

Nach einem Rundschreiben des Bundesamtes für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) sind die Teilnehmer verpflichtet, sich auch während der Dauer des Beschäftigungsprogramms um eine Stelle auf dem primären Arbeitsmarkt zu bemühen. Der Bund subventioniert solche Beschäftigungsprogramme, wenn sie bestimmte Bedingungen erfüllen. Die 1993 durchgeführten Programme wiesen in 15 Kantonen insgesamt etwa 12 000 Teilnehmer auf. Nach Möglichkeit erhalten die Teilnehmer Arbeiten, die ihren Fähigkeiten entsprechen. Tabelle 1 dokumentiert die Beschäftigungsprogramme nach Tätigkeitsarten.

**Tabelle 1: Beschäftigungsprogramme nach Tätigkeitsarten 1993
(Teilnehmer in Prozenten)**

Berufsspezifische Beschäftigungsprogramme in der Verwaltung	28
Beschäftigungsprogramme im Bereich Umwelt, Wanderwege usw.	27
Gemeinnützige und soziale Beschäftigungsprogramme	35
Berufspraktika	10
Total	100

Quelle: Grossen (1994), S.29.

2. Die Beschäftigungsprogramme der Kantone Genf und Neuenburg im Vergleich

In der Schweiz haben die Kantone Genf und Neuenburg Beschäftigungsprogramme entwickelt, die sich vor allem in der Zielsetzung erheblich unterscheiden.

Im Kanton *Genf* können alle seit mindestens einem Jahr dort wohnenden, ausgesteuerten Arbeitslosen an einem befristeten, nach Möglichkeit ihren beruflichen Fähigkeiten entsprechenden Beschäftigungsprogramm aus dem Verwaltungs-, Sozial- oder Umweltbereich teilnehmen. Das

Alter, die Qualifikation und die finanzielle Situation des Gesuchstellers ist unerheblich. Mit diesen breiten Beteiligungsmöglichkeiten will der Kanton die Wiederherstellung des Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung maximieren. Er entlastet damit die kantonalen und die kommunalen Haushalte, weil diese für die Ausgesteuerten nicht mehr aufkommen müssen. Am bedeutendsten sind die in Gruppen zu erfüllenden ökologischen Programme. In diesem Bereich entsprechen die Tätigkeiten allerdings nicht immer den Qualifikationen der Arbeitslosen. Die Teilnehmer werden nach der Tätigkeitsart, die sie im Beschäftigungsprogramm ausüben, entlohnt. Eine Richtlinie gibt die Dienst- und Besoldungsordnung für das Staatspersonal des Kantons Genf. Sie können somit ein Einkommen erreichen, das ebenso hoch ist wie jenes vor der Arbeitslosigkeit.

Der Kanton *Neuenburg* legt grossen Wert auf die Reintegration der Arbeitslosen in den primären Arbeitsmarkt. Die zu leistende Arbeit steht daher nicht im Vordergrund, sondern die Herstellung der Vermittelbarkeit der Arbeitslosen. Daher müssen die Stellen in den Beschäftigungsprogrammen wenigstens näherungsweise den Qualifikationen der Teilnehmer entsprechen. Das kantonale Arbeitsamt offeriert hauptsächlich Stellen in der Verwaltung und im Sozialbereich². Im Gegensatz zu Genf bietet Neuenburg nur einzelne ökologische Programme an, weil sie für die Reintegration weniger geeignet sind. Daher ist auch die Teilnehmerzahl beschränkt. Neuenburg macht die Teilnahme vom Vermögen des Gesuchstellers und vom Einkommen des Ehegatten oder Konkubinatspartners abhängig. Das ermöglicht die Hilfe für die am meisten Benachteiligten. Die Ausgesteuerten müssen keine besondere Qualifikation nachweisen, wohl aber die noch nicht Ausgesteuerten. Die Entlohnung orientiert sich an den Leistungen, welche den Teilnehmern von der Arbeitslosenversicherung zufließen. Allerdings beträgt das Minimum 2 800 Franken und das Maximum 4 000 Franken im Monat. Dieses Entlohnungssystem kann dazu führen, dass zwei Personen, welche dieselben Tätigkeiten verrichten, unterschiedlich entlohnt werden.

Tabelle 2 fasst die Vor- und Nachteile der Beschäftigungsprogramme der Kantone Genf und Neuenburg zusammen.

3. Wirksamkeitsanalyse der Beschäftigungsprogramme

Die Tätigkeiten im Rahmen von Beschäftigungsprogrammen sollten geeignet sein, das *Qualifikationsniveau* des Teilnehmers zu heben. Leider enthalten die von den kantonalen Arbeitsämtern angebotenen Beschäftigungsprogramme grösstenteils Tätigkeiten, die keine oder nur geringe Qualifikationen erfordern und vermitteln. Das hängt teilweise

² Dazu gehören Stellen in Spitälern (Reinigung, Küche), Bibliotheken, Schulen (Wiederinstandstellung von Schulmöbeln), Museen (Wachdienst), städtischen Verkehrsbetrieben (Schwarzfahrerkontrolle) und Altersheimen sowie Tätigkeiten wie die Einrichtung eines Hauses für eine Jugendbibliothek und der Bau von Unterständen für den Zivilschutz; Mitteilung von Herrn Cottin vom Arbeitsamt des Kantons Neuenburg in La Chaux-de-Fonds.

Tabelle 2: Vor- und Nachteile der Beschäftigungsprogramme der Kantone Genf und Neuenburg

	<i>Genf</i>	<i>Neuenburg</i>
Hauptzweck	Wiederherstellung des Anspruchs auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung	Reintegration der Arbeitslosen in die Arbeitswelt
Vorteile	Alle Arbeitslosen, die es wünschen, werden aufgenommen. Die Teilnahme ist nicht an die wirtschaftliche Lage der Bewerber geknüpft. Erzielung ökologischer Verbesserungen	Gezielte Berücksichtigung von Teilnehmern, die für die Reintegration in die Arbeitswelt in Frage kommen. Konzentration auf Arbeitslose, die Beschäftigungsprogramme am dringendsten benötigen.
Nachteile	Entlastet die öffentlichen Haushalte nur finanziell. Tätigkeiten sind den Qualifikationen der Teilnehmer oft nur wenig angepasst.	Zahl der Teilnehmer ist beschränkt. Geringe oder keine ökologischen Verbesserungen.

mit ihrer auf sechs Monate beschränkten Dauer zusammen. Da Beschäftigungsprogramme nur im öffentlichen Sektor und im gemeinnützigen Bereich vorkommen, ist die Vermittlung von Qualifikationen, wie sie in der privaten Wirtschaft nachgefragt werden, zudem nur sehr beschränkt möglich. So können in ökologischen Beschäftigungsprogrammen erworbene Kenntnisse und Fertigkeiten in privaten Unternehmen kaum eingesetzt werden. Durch eine grössere Beteiligung öffentlicher und gemeinnütziger Institutionen an Beschäftigungsprogrammen liesse sich das Angebot an Stellen, die im Rahmen solcher Programme Qualifizierungen ermöglichen, erhöhen. Zu denken ist an den Spital- und den Sozialbereich. Empfehlenswert ist die Begleitung solcher Tätigkeiten mit Aus- oder Weiterbildungskursen.

Wie erwähnt kann eine Tätigkeit in einem Beschäftigungsprogramm die *Motivation* der Teilnehmer anheben und sie zur intensiveren Stellensuche auf dem primären Arbeitsmarkt veranlassen. Untersuchungen zeigen allerdings, dass nur sehr langfristig Arbeitslose ihre Motivation zur Stellensuche verlieren. So zeigt Gregg, dass in England von 710 000 Arbeitslosen im Jahre 1985 nur 120 000 während vier Wochen keine Suchbemühungen unternahmen³. Die Hauptgründe dieser Passivität liegen zudem in Krankheit oder Arbeitsunfähigkeit, im Rückzug in den Ruhestand, oder - für viele Frauen - in der Beanspruchung durch Haushalt und Familie. Wenn aber die grosse Mehrheit der Arbeitslosen aktiv auf der Suche nach Beschäftigungen ist, können Beschäftigungsprogramme keine zusätzliche Motivation erzeugen und vermindern sogar die

verfügbare Stellensuchzeit. Demgegenüber bilden Beschäftigungsprogramme einen sehr nützlichen Indikator für den Arbeitswillen der Arbeitslosen und ihre Einstellung zu einer gering entlohnten Beschäftigung.

Wie erwähnt zeigt die Humankapitaltheorie, dass die *Arbeitgeber* die Länge der Arbeitslosigkeit als Indikator der Qualifikation der Bewerber verwenden (Screening-Hypothese). Die Beteiligung an einem Beschäftigungsprogramm kann immerhin den Zerfall des Humankapitals aufhalten und die Chancen der Langzeitarbeitslosen, eine Stelle zu finden, verbessern. Diese Auffassung lässt sich derzeit empirisch allerdings nicht belegen.

Hingegen zeigt die Tabelle 3, wieviele Arbeitslose, die 1992 an Beschäftigungsprogrammen teilgenommen haben, höchstens 2 Monate nach Abschluss dieser Programme eine Stelle gefunden haben. Selbstverständlich wäre für eine angemessene Interpretation dieser Tabelle die Kenntnis der Zahl der seit mehr als einem Jahr arbeitslosen Nichtteilnehmer an solchen Programmen, die eine Stelle gefunden haben, notwendig. Die Tabelle zeigt indessen, dass die Chancen, nach einer Tätigkeit in einem Beschäftigungsprogramm eine Stelle zu finden, sich mit zunehmendem Alter vermindern und mit zunehmendem Qualifikationsniveau erhöhen⁴.

Tabelle 3: Anteil der Arbeitslosen, die 1992 spätestens zwei Monate nach Abschluss eines Qualifizierungsprogramms eine Stelle gefunden haben

<i>Teilnehmer</i>	<i>Total</i>	<i>Plazierungsrate in Prozenten</i>
Total	817	20.4
Schweizer	407	22.1
Schweizerinnen	171	21.1
Ausländer	172	16.9
Ausländerinnen	67	17.9
Jünger als 20 Jahre	12	0.0
20-29	282	24.1
30-39	208	26.4
40-49	150	19.3
50-59	128	13.3
60 Jahre und mehr	37	5.4
Ohne Ausbildung	367	17.7
Lehre	283	24.0
Andere Ausbildung	152	18.4
Akademiker	15	40.0

Quelle: BIGA (1993), S. 9.

⁴ Die Plazierungsrate von 20,4 Prozent ist denn auch wesentlich tiefer als jene in Deutschland, wo laut Kromphardt (1992), S. 227 von 100 Teilnehmern an einem zeitlich befristeten Beschäftigungsprogramm deren 40 eine Stelle im primären Arbeitsmarkt gefunden haben.

Nachdenklich stimmt der Hinweis aus dem Kanton Genf, wonach von den 150 Personen, die sich während zweier Jahre an ökologischen und damit keine erheblichen Qualifikationen verlangenden oder vermittelnden Beschäftigungsprogrammen beteiligten, bloss 5 Personen während der Tätigkeit im Programm und weitere 3 kurze Zeit nach dessen Abschluss eine Stelle gefunden haben⁵. Das entspricht einer Plazierungsrate von 2 Prozent! Daraus darf wohl geschlossen werden, dass nur qualifikationsorientierte Beschäftigungsprogramme, die zudem auf die einzelnen Arbeitslosen zugeschnitten sind, deren Situation verbessern und damit die angestrebten Ziele erreichen können. Leider sind solche Beschäftigungsprogramme selten und können daher nicht jedem Arbeitslosen angeboten werden.

4. Versuch einer Bewertung der Beschäftigungsprogramme

Die Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen erzeugen Güter und Dienstleistungen. Da diese grösstenteils keine oder nur sehr schwer zu ermittelnde Marktpreise haben, gehen wir von den mittleren Löhnen aus, die am Arbeitsmarkt für vergleichbare Tätigkeiten in den drei Arten von Beschäftigungsprogrammen (Verwaltung, sowie Sozial- und Umweltschutzbereich) bezahlt werden. Ich stütze mich auf die Angaben des Internationalen Arbeitsamtes in Genf⁶. Den mittleren Lohn haben wir unter Berücksichtigung einer Frauenbeteiligung von 20 Prozent in jeder Programmart ermittelt. Da die Zahlen für 1993 über die Beschäftigungsprogramme nur teilweise verfügbar waren, haben wir die Berechnungen auf die entsprechenden Daten des Vorjahres gestützt. Gemäss Auskunft des BIGA kosteten die 3 234 Teilnehmer betreffenden Programme von 1992 62 Millionen Franken. Die durchschnittliche Beschäftigungsdauer betrug sechs Monate⁷. Gemäss Tabelle 4 haben die Teilnehmer - gemessen an mittleren Löhnen für vergleichbare Tätigkeit - Arbeit im Wert von etwa 78 Millionen Franken geleistet. Gemessen an den Gesamtkosten der Programme - bestehend aus den Subventionen der Arbeitslosenversicherung, ergänzt durch Beiträge der Kantone und Gemeinden -, ergibt das eine «Nettowertschöpfung» von 16 Millionen Franken. Das sind 20 Prozent der Ausgaben oder ungefähr 4 000 Franken je Teilnehmer. Selbstverständlich ist dieses Ergebnis mit Vorsicht zu betrachten. Die Marktlöhne orientieren sich am Wertgrenzprodukt der Arbeit. Hier wird unterstellt, die Produktivität der Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen entspreche jener der Erwerbstätigen. Zudem sind verschiedene Grössen wie etwa der Anteil der Frauen Schätzwerte. Da Frauen weniger verdienen als Männer, verändert eine Variation ihres Anteils die gesamte geschätzte Lohnsumme. Ein wichtiger Vorbehalt ist schliesslich in bezug auf den bereits erwähnten «Marktwert» der erzeugten Güter und Dienstleistungen anzubringen, da diese teilweise Kollektivgutcharakter haben.

⁵ Mitteilung von Herrn Pilet, Verantwortlicher für die ökologischen Beschäftigungsprogramme in den Kantone Genf und Wallis, Genf.

⁶ International Labour Office (1993), S. 906f.

⁷ BIGA (1993), S. 6; BfS, Statistisches Jahrbuch der Schweiz 1994, S. 110f.

Dazu kommen *indirekte*, nur teilweise quantifizierbare *Nutzen*. So reduziert sich die durch die Arbeitslosigkeit verursachte *Minderung des realen Bruttoinlandproduktes*, wenn ein Teil der Arbeitslosen in Beschäftigungsprogramme integriert wird. Da die Teilnehmer einen Lohn erhalten, zahlen sie auch *Sozialversicherungsbeiträge*, wodurch die durch die Arbeitslosigkeit induzierte Beitragsminderung teilweise abgebaut wird.

Positiv zu Buche schlägt die Wirkung auf das Humankapital. Dieses vermindert sich weniger stark oder bleibt erhalten oder erhöht sich sogar. Zu erwarten ist auch ein Rückgang der Gesundheits- und Kriminalitätskosten.

Tabelle 4: Wert der Arbeit der Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen 1992

Art des Programms	Prozent-satz	Durchschnittsgehalt pro Stunde				Durchschnitt M/F
		Männer	%	Frauen	%	
Verwaltung	28%	Fr. 29.40		Fr. 28.40		Fr. 29.20
Umweltschutz	24%	Fr. 21.20	80%	Fr. 15.70	20%	Fr. 20.10
Sozialbereich	48%	Fr. 21.60		Fr. 16.60		Fr. 20.60
Für das Gesamtprogramm: (je nach Bedeutung jeder einzelnen Gattung)						Fr. 22.89
Pro Person und pro Monat: 22.89 x 176 Stunden:						Fr. 4'028.—
Arbeitswert (3 234 Teilnehmer à Fr. 4'028.—, Durchschnittsdauer 6 Monate)						Fr. 78 Mio.
Programmkosten für 1992						Fr. 62 Mio.
«Nettowertschöpfung»						Fr. 16 Mio.

5. Schwächen von Beschäftigungsprogrammen

Solange die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen *freiwillig* ist, gibt es neben sehr motivierten Teilnehmern, die wissen, dass die Teilnahme ihre vielleicht einzige Chance ist, wieder in den primären Arbeitsmarkt integriert zu werden, auch solche, die eine solche Beteiligung ablehnen. Zu erwarten ist zudem, dass es Arbeitslose gibt, die erst nach der Aussteuerung in ein Beschäftigungsprogramm einsteigen. In mehreren Kantonen stehen solche Programme nur dieser Arbeitslosenkategorie offen. Sie erwerben sich mit ihrer halbjährigen Tätigkeit im Programm erneut Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung, die sie wie schon in der ersten Arbeitslosigkeitsphase während 400 Tagen beanspruchen können. Da die Beteiligung an einem Beschäftigungsprogramm in vielen Kantonen nur alle vier Jahre einmal möglich ist, tritt nach der zweiten Arbeitslosigkeitsperiode ein Unterbruch ein. Eine Reintegration in den primären Arbeitsmarkt dürfte dann allerdings schwerer fallen als nach der ersten Arbeitslosigkeitsperiode. Dass

Beschäftigungsprogramme die Arbeitslosigkeit verlängern können, liegt somit auf der Hand. Anreize zum Übertritt in den primären Arbeitsmarkt wären erheblich unter den Marktlöhnen liegende Löhne in den Beschäftigungsprogrammen.

6. Gefordert: Obligatorische Beschäftigungsprogramme für alle Arbeitslosen

Unsere bisherigen Überlegungen haben gezeigt, dass die Vorteile von Beschäftigungsprogrammen deren Nachteile übertreffen. In der Tat besteht ein Widerspruch zwischen dem Argument, bestimmte Vorhaben könnten mangels Geld nicht realisiert werden, und dass zugleich Milliardenbeträge als Arbeitslosenversicherungsleistungen an arbeitsfähige und arbeitswillige Arbeitslose ausbezahlt werden. Da es nicht ausgesteuerte Arbeitslose gibt, welche die Teilnahme an Beschäftigungsprogrammen verweigern, stellt sich die Frage der Verpflichtung Arbeitsloser zur Teilnahme.

Nach heute herrschender Auffassung ist in der Schweiz dazu nicht einmal eine Änderung des Arbeitslosenversicherungsgesetzes notwendig. Gestützt auf Art. 17 Abs. 3 und Art. 85 Abs. 1 lit. c AVIG kann das Arbeitsamt den Arbeitslosen zur Annahme einer solchen Tätigkeit verpflichten. Die Sanktion wäre der Verlust von Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Diese sind nämlich an die Bedingung geknüpft, dass der Arbeitslose alles ihm Zumutbare unternimmt, um eine neue Stelle zu finden. Das System funktioniert allerdings nur, wenn der *Staat* willens und in der Lage ist, *allen* Arbeitslosen eine Stelle in einem Beschäftigungsprogramm zu vermitteln. Damit die *Suche* einer Stelle im primären Arbeitsmarkt sowie die Aus- und Weiterbildung nicht zu kurz kommt, aber auch, damit der Staat in die Lage versetzt wird, Beschäftigungsprogramme mit genügend Stellen bereitzustellen, sollte die Tätigkeit in solchen Programmen *halbzeitlich* erfolgen. Zur Teilnahme am Beschäftigungsprogramm sollte nur verpflichtet werden, wer seit einem halben Jahr oder länger arbeitslos ist. Damit soll sichergestellt werden, dass die Suche einer neuen Stelle zu Beginn der Arbeitslosigkeit mit vollem Einsatz erfolgen kann.

Die *Entlohnung* der Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen soll höher sein als die Leistungen der öffentlichen Fürsorge, aber tiefer als die entsprechenden Marktlöhne. Dadurch erhält der Arbeitslose einen Anreiz, am Beschäftigungsprogramm teilzunehmen und zugleich eine Stelle am primären Arbeitsmarkt zu suchen.

Selbstverständlich haben derartige *obligatorische* Beschäftigungsprogramme auch ihre *Schwächen*. Die Zahl der über 6 Monate lang Arbeitslose betrug im Juli 1994 100 718⁸. Geht man von halbzeitlicher Beschäftigung aus, so sind über 50 000 Arbeitsplätze bereitzustellen. Ist für etwa 10 Arbeitslose ein Betreuer oder ein Chef der Arbeitsgruppe erforderlich, so sind ungefähr 5 000 neue vollzeitliche Arbeitskräfte

notwendig. Selbstverständlich sind damit entsprechende Kosten verbunden. Dazu kommen zusätzliche Administrativaufwendungen im BIGA sowie in den kantonalen und kommunalen Arbeitsämtern.

Diese Hindernisse sind unseres Erachtens überwindbar. Das zeigen *Erfahrungen im Ausland*. So knüpft das Beschäftigungsprogramm «Community Work Experience» des US-Bundesstaates Wisconsin die Bezahlung der Leistungen der Arbeitslosenversicherung an die - nicht entlohnte - Beteiligung an diesem Programm⁹. In Schweden funktioniert der Staat als Arbeitgeber für Leute, die nirgends sonst eine Stelle finden (vergleichbar mit der Zentralbank als lender of last resort). Die vorübergehende Beschäftigung in den dortigen staatlichen Beschäftigungsprogrammen ist für die Arbeitslosen obligatorisch. Sie erhalten 80 Prozent ihres früheren Salärs. Priorität hat die Beschäftigung aller arbeitsloser 18 und 19jähriger Jugendlicher. In Grossbritannien sind die Beschäftigungsprogramme für die Arbeitslosen nicht obligatorisch. Wer eine solche Tätigkeit aber ablehnt, muss sich einem Eignungstest über seine Arbeitsfähigkeit unterziehen, womit starker Druck auf den Arbeitslosen ausgeübt wird. Das Fehlen eines Obligatoriums scheint mit der ungenügenden Zahl der Stellen in den angebotenen Beschäftigungsprogrammen zusammenzuhängen¹⁰.

II. Gründungszentren

1. Organisation und Aufgaben

Eine Möglichkeit, die staatliche Wirtschaftsförderung mit der Beschäftigungspolitik zu verbinden, sind die in Deutschland erprobten Gründungszentren (GZ). Damit sollen qualifizierte Arbeitslose gezielt auf die Gründung eines eigenen Unternehmens vorbereitet werden. Die Massnahme gliedert sich in zwei *Phasen*. Die erste ist durch staatliche Förderung im Rahmen des GZ gekennzeichnet. Dabei werden die Teilnehmer in gezielten Ausbildungsmassnahmen auf die Selbständigkeit vorbereitet. Das Zentrum begleitet die Teilnehmer während zweier Jahre, bis ein geeignetes Unternehmenskonzept entworfen und ein eigenes Unternehmen gegründet werden kann. Die zweite Phase besteht aus der privaten Unternehmensgründung, die durch das GZ beratend unterstützt wird.

Besondere Sorgfalt verdient die Auswahl geeigneter Arbeitsloser. Idealweise sind Arbeitslose zu berücksichtigen, die spezifisches Wissen und Erfahrungen aus einer bestimmten Branche mitbringen. Das GZ vermittelt den Teilnehmern das ihnen noch fehlende Wissen im kaufmännischen und im Branchenbereich. Gestützt darauf verlangt das GZ, dass die Teilnehmer ihre eigene Unternehmensgründung in Angriff nehmen und ein Unternehmenskonzept entwickeln. Gefragt sind Innovationen (neue Produkte, Verfahren, Dienstleistungen, etc.), die als

⁹ Heckman (1993), S. 24.

¹⁰ Gregg (1990), S. 55.

marktfähig und realisierbar gelten. Das GZ dient dem Gründer als Informations- und Beratungszentrum. Es verspricht sich durch die Unterstützung der Gründung eigener Unternehmen die Schaffung weiterer Arbeitsplätze in diesen Unternehmen und damit die Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur.

2. Zielerreichung

Durch die Teilnahme an der Fortbildung, die idealerweise in Verbindung steht mit dem bereits erlernten Beruf, bleiben Arbeitsfähigkeit sowie vorhandenes Wissen erhalten. Der Arbeitslose steuert auf ein konkretes Ziel zu: das eigene Unternehmen. Da die Massnahme stark auf Eigeninitiative abzielt, ist der Teilnehmer ständig gefordert, aktiv zur Realisierung des Projektes beizutragen. Mögliche Motivationsprobleme, wie sie bei Beschäftigungsprogrammen zu beobachten sind, treten in diesem Projekt nicht auf, da die Teilnehmer sich mit ihrer jetzigen und zukünftigen Tätigkeit identifizieren. Durch die *begleitende Ausbildung* des Gründerteams wird aber auch konkret zusätzliches Wissen vermittelt, das unabhängig vom speziellen Projekt Anwendung im privaten Unternehmen findet.

Die Ausbildung im Gründungszentrum bildet den Idealfall eines Anpassens von Arbeitsangebot auf die Arbeitsnachfrage. Die Arbeitslosen schaffen sich durch die folgende Unternehmensgründung den eigenen Arbeitsplatz. Mit Hilfe der Qualifizierungsmöglichkeiten werden sie optimal für die Erfordernisse der Unternehmensgründung und -führung ausgebildet. Sowohl Unterricht als auch Arbeit sind marktorientiert gestaltet.

Empirische Untersuchungen haben ergeben, dass die Finanzierung das höchste Hindernis einer Unternehmensgründung darstellt¹¹. Der erleichterte Zugang zu und umfassendere Informationen über Fördermittel, wie sie auch die zweite Teilrevision des schweizerischen Arbeitslosenversicherungsgesetzes für Unternehmensgründungen vorsieht, erhöhen somit die Erfolgchancen des neugegründeten Unternehmens.

Analysen gescheiterter Unternehmen zeigen allerdings, dass das Finanzierungsproblem von den Betroffenen häufig überschätzt wird. Grund des Scheiterns war vielmehr «unzureichende bzw. sogar fehlende Planung insbesondere im Hinblick auf die Positionierung des Unternehmens am Markt»¹². Die gemeinsame Konzeptentwicklung mit Beteiligung verschiedener Institutionen wie Banken, Beratern, Handelskammern, etc. verspricht eine optimale *Planung*. Allein die Vorbereitungsphase von 24 Monaten lässt auf eine umfassende und sorgfältige Planung schliessen.

Kritiker werden dem entgegenhalten, dass realistische Marktchancen bereits ohne Fördermittel realisiert worden wären, diese Unternehmenskonzepte also kaum Aussicht auf eine erfolgreiche

¹¹ Hunsdiek (1987), S. 25.

¹² Hunsdiek (1987), S. 28.

Verselbständigung hätten. Diesem Einwand ist entgegenzuhalten, dass junge Unternehmen in der Anfangsphase höhere Transaktionskosten zu tragen haben als etablierte. Diese Kosten bilden praktisch *Marktzutritts-schranken*, die ein neues Unternehmen kaum ohne Fördermittel zu *überwinden* vermag. So können gute Ideen aufgrund bestehender Marktzutrittschancen nicht verwirklicht werden. Erst durch eine längerfristige finanzielle Unterstützung kann die an sich rentable Idee umgesetzt werden. Aufgrund der umfassenden Beratung und Koordinierung der Fördermittel mit Hilfe des GZ ist dem Existenzgründer eine längerfristige Unterstützung garantiert. Diese hilft ihm wiederum, bestehende Marktzutrittschancen zu überwinden.

Die Zusammenarbeit verschiedener Personen mit unterschiedlichem beruflichen Background und beruflicher Ausbildung im GZ schafft zusätzliches *Innovationspotential*. Dies beweist auch die Tatsache, dass unter den erfolgreichen Existenzgründungen 62,6 Prozent durch Teams, aber nur 37,5 Prozent durch Einzelpersonen erfolgten¹³.

Besonders *Klein- und Mittelbetriebe* weisen in den Konjunkturbe-fragungen des IFO Instituts München eine *hohe Beschäftigungsdynamik* auf. Haben geförderte Investitionen in grossen Betrieben Arbeitsplätze gesichert, konnten in Kleinbetrieben mit 1-20 Mitarbeitern vor allem neue Arbeitsplätze geschaffen werden¹⁴. Diese Daten zeigen, wie hoch die Beschäftigungspotentiale kleinerer Unternehmen sind und Unter-nehmensgründungen bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit deshalb eine wichtige Rolle spielen.

Literatur

- Bundesamt für Statistik (1994). *Statistisches Jahrbuch der Schweiz*. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung.
- Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (1993). *Bericht über die Präventivmassnahmen 1991/92*. Bern.
- GREGG, P. (1990). «The Evolution of Special Employment Measures». *National Institute Economic Review* 132, S. 49-58.
- GROSSEN, D. (1994). «Aktive arbeitsmarktpolitische Massnahmen». *Die Volkswirtschaft* 67, Heft 1, S. 24-33.
- HEIMPOLD, G./LEIBFRITZ, W./RICHTER, M. (1994). «Staatliche Förderung in den neuen Bundesländern: Bisher positive Wirkungen, aber stärkere Konzentration der Mittel erforderlich», in: *IFO Schnelldienst* 46 (8), S. 3-6.
- HUNSDIEK, D. (1987). «Unternehmensgründung als Folgeinnovation. Struktur, Hemmnisse und Erfolgsbedingungen der Gründung industrieller Unternehmen». Stuttgart, C.E. Poeschel Verlag.
- International Labour Office (1993). *Year Book of Labour Statistics*. Genf.
- KROMPHARDT, J. (1992). «Plädoyer gegen die Reduzierung von Beschäftigungspolitik auf Arbeitsmarktpolitik». *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 25 (3), S. 221-231.
- PICOT, A./LAUB, U.-D./SCHNEIDER, D. (1989). «Innovative Unternehmensgründungen». Berlin, Springer-Verlag.

¹³ Picot/Laub/Schneider (1989), S. 99.

¹⁴ Heimpold/Leibfritz/Richter (1994), S. 6.