Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur

Herausgeber: Sozialdemokratische Partei der Schweiz

Band: 83 (2005)

Heft: 4

Artikel: Aktive Arbeitsmarktmassnahmen in der Schweiz, 9 Jahre kollektives Lernen

Autor: Baumann, Beat

DOI: https://doi.org/10.5169/seals-341921

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

Aktive Arbeitsmarktmassnahmen in der Schweiz, 9 Jahre kollektives Lernen

Vor 30 Jahren ging mit der Ölkrise die Vollbeschäftigungsära der Nachkriegszeit zu Ende, auch für die Schweiz. Wodurch kennzeichnen sich die Bemühungen in der Schweiz, das Erwerbslosenproblem zu bewältigen? Wo liegen Stärken und Schwächen? Gibt es Perspektiven und was bedeutet dies für die Linke?

Beat Baumann

Von Verdrängung zur Gewöhnung

Die Folgen der ersten grossen Nachkriegsrezession in der Schweiz Mitte der 70er-Jahre wurden auf rund 200000 in die Heimatländer abgeschobene AusländerInnen und zehntausende an den Herd zurückgeschickte Schweizerinnen abgewälzt. Sonderfall-Denken und statistische Unvollständigkeiten trugen dazu bei, dass die Schweiz an der Illusion der Vollbeschäftigung bis zu Beginn der langen Stagnation 1991 festhalten konnte. Seither wird das Phänomen der Erwerbslosigkeit nicht mehr verdrängt, doch es besteht die Gefahr, dass sich die Öffentlichkeit daran gewöhnt. Die zentrale Kennzahl zur Messung des Ausmasses der Arbeitslosigkeit – die bei den Arbeitsämtern gemeldeten Erwerbslosen – stellt eine systematische Unterschätzung des Phänomens dar. Zählt man auch unterbeschäftigte Personen, erwerbslose BezügerInnen von Sozialhilfe oder in die IV abgedrängte Menschen zu den gemeldeten Erwerbslosen hinzu, dürften rund 10 Prozent der Personen im erwerbsfähigen Alter von Erwerbslosigkeit direkt betroffen sein (Bundesamt für Statistik 2005).

Wachsende Beschäftigung und steigende Erwerbslosigkeit – kein Widerspruch

In der zweiten Hälfte der 80er-Jahre nahm die Zahl der Erwerbstätigen stark zu. Insbesondere fanden immer mehr Frauen Zugang zum Arbeitsmarkt. Allein zwischen 1985 und 1991 nahm die Zahl der beschäftigten Frauen um 21.3 Prozent zu. Und selbst in den 90er-Jahren mit der sechsjährigen Rezession nahm die Anzahl der Erwerbspersonen zwischen 1990 und 2000 um 7,9% zu (Volkszählung 2000). Erwerbslosigkeit ist kein Problem einer schrumpfenden Beschäftigung, Erwerbsarbeit geht nicht aus. Vielmehr hat die Wohnbevölkerung im erwerbsfähigen Alter zugenommen und sind gleichzeitig die Anzahl Erwerbspersonen und die Anzahl Erwerbsloser gestiegen.

Entgegen der hysterischen neoliberalen Reaktion auf die steigende Erwerbslosigkeit in den 90er-Jahren, liegen deren Ursachen nicht im Arbeitsmarkt begründet. Die Schweiz hat einen hoch flexiblen Arbeitsmarkt, nebst Holland die höchste Quote von Teilzeitarbeit, einen schwachen Kündigungsschutz und keine gesetzliche Sozialplanpflicht bei Entlassungen, stagnierende Löhne und

hohe Wochenarbeitszeiten. Dinge, von denen sich andere Länder eine Lösung des Erwerbslosenproblems versprechen. Die Kehrseite des flexiblen Arbeitsmarktes sind die immer höheren Leistungsanforderungen und der Ausschluss von Menschen, die diesen Anforderungen nicht mehr entsprechen können. Die problematischste Form von Erwerbslosigkeit entsteht denn auch durch Ausgrenzung aus dem Arbeitsmarkt von ganzen Gruppen mit geringer Marktmacht wie beispielsweise Beschäftigte ohne Berufsabschluss. Zwar kam es zu keinen derart drastischen Diskriminierungen von ganzen Beschäftigungsgruppen mehr wie in den 70er-Jahren, doch der öffentliche Diskurs in den 90er-Jahren war geprägt von Schuldzuweisungen an die betroffenen Erwerbslosen. Den Erwerbslosen wurde Missbrauch oder – wie die Ökonomen sagen, Moral-Hazard-Verhalten unterschoben. Erst durch die Aufnahme differenzierter Kenntnisse über berufliche Ausgrenzungsprozesse und die hohen Anforderungen an berufliche Eingliederungsprozesse in die öffentliche Diskussion, wird der Individualisierung von Erwerbslosigkeit der Boden entzogen.

Der öffentliche Diskurs in den 90er-Jahren war geprägt von Schuldzuweisungen an die Erwerbslosen.

Späte Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung

Die Schweiz führte 1977, im europäischen Vergleich sehr spät, eine obligatorische Arbeitslosenversicherung ein. Zuvor konnte man sich freiwillig bei den Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften versichern. Einen qualitativen Sprung in der Bewältigung der Erwerbslosigkeit machte die Schweiz 1997 mit der Einführung der verpflichtenden aktiven Arbeitsmarktmassnahmen. Durch die Arbeitslosenversicherung werden Bildungs- und Beschäftigungsmassnahmen finanziert, um die Arbeitsmarktfähigkeit, die Qualifikation und Vermittelbarkeit der Erwerbslosen zu erhalten. Zuvor existierten Bildungs- und Beschäftigungsprogramme auf einer freiwilligen Basis in einzelnen Gemeinden und Kantonen. In der Sozialhilfe wird mit den im Jahre 1998 und 2005 revidierten Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe SKOS ein ähnlicher Schritt gemacht wie in der Arbeitslosenversicherung 1997. Damit wird ein Schwerpunkt bei den Massnahmen zur beruflichen und sozialen Integration der Sozialhilfebezüger/innen gesetzt.

Differenzierter Beschäftigungssektor aufgebaut

Innert weniger Jahren wurde ein umfangreicher und hochdifferenzierter öffentlicher Beschäftigungssektor aufgebaut. Die Kantone gründeten Regionale Arbeitsvermittlungszentren, nutzten ihren Handlungsspielraum und reagierten rasch auf Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt (Interface 2004). Die Steuerung des Angebots an Bildungs- und Arbeitsmarktmassnahmen durch die Kantone erfolgt über Leistungsvereinbarungen und orientiert sich an der Wirkung einer Massnahme (Interface 2004). Zur Professionalisierung gehört, dass solche Massnahmen regelmässig kontrolliert und evaluiert werden. Innovative Projekte wie z. B. betriebliche Arbeitszeitmodelle können durch die Arbeitslosenversicherung finanziell unterstützt werden.

Im Jahr 2004 waren durchschnittlich 153 000 Menschen als arbeitslos gemeldet, was einer Arbeitslosenquote von 3,9% entspricht. Von den insgesamt 330 000 Personen, die kurz oder lang arbeitslos waren, beteiligten sich 145 000 Personen an Bildungs- oder Arbeitsmarktmassnahmen. D. h. sie besuchten Kurse, arbeiteten in Übungsfirmen, hatten eine vorübergehende Beschäftigung in einem Programm oder absolvierten ein Ausbildungspraktikum. Besonders wichtig für Jugendliche ohne Lehrstelle

sind die Motivationssemester, in welchen Sozialkompetenzen gefördert und Bildungslücken geschlossen werden. Im Jahr 2005 werden rund 30000 Jahresarbeitsplätze realisiert, was rund halb so viele Stellen sind, wie es im ganzen Papier-, Verlags- und Druckgewerbe hat. Die Kosten dafür ohne die Taggelder der Erwerbslosen betragen schätzungsweise 700 Mio. Fr. (Auskunft seco).

Nebst dieser quantitativ eindrücklichen Bilanz bestehen bei der Wirkung der Massnahmen berechtigte Skepsis. Die im Rahmen des Nationalen Forschungsprogramms 45 (Sozialstaat) durchgeführten Studien zu Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen zeigen zwiespältige Resultate. Die Chance auf eine Anstellung während eines Kurses oder Programms sind eher geringer als bei Nichtteilnahme, nach Abschluss sind sie aber eher höher (Gärtner, Flückiger 2005, 46). Wirkungsvoll sind jene Massnahmen, die mit einer Beschäftigung bei einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber verbunden sind, z. B. Ausbildungspraktika. Am wirkungsvollsten ist das Instrument des Zwischenverdienstes (Gärtner, Flückiger 2005, 47, Bauer et al. 1999), bei welchem Erwerbslose, die zu einem Lohn arbeiten, der geringer ist als ihr Taggeld, dafür einen Zuschuss von der Arbeitslosenversicherung erhalten.

Projekte und Programme werden evaluiert und weiterentwickelt und der öffentliche Beschäftigungssektor professionalisiert. Auch bei einer verbesserten wirtschaftlichen Lage wird dieser ergänzende Arbeitsmarkt nicht verschwinden. Welches sind seine zentralen Schwächen?

Demotivierender Drehtüreffekt

Beschäftigungspolitische Massnahmen der (nationalen) Arbeitslosenversicherung und der kantonalen oder kommunalen) Sozialhilfe sind nicht aufeinander abgestimmt. Bei den Eingliederungsmassnahmen besteht eine institutionelle Trennung der sozialpolitischen Regimes der Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und Invalidenversicherung. Dies hat zur Folge, dass beschäftigungspolitische Massnahmen stark an administrativen Kriterien orientiert (z. B. neue Rahmenfrist erwerben für den Bezug von Arbeitslosentaggeld) sind statt an Ressourcen und Defiziten der Erwerbslosen. Durch das Abschieben von Erwerbslosen vom einen zum anderen Regime entsteht ein für die betroffenen Menschen demotivierender Drehtüreffekt (Wyss/Ruder 1999). Diese Problematik wird unterdessen in der Politik breit anerkannt.

Die Anstellungschancen sind während eines Kurses oder Programms eher geringer als bei Nichtteilnahme, danach aber eher höher.

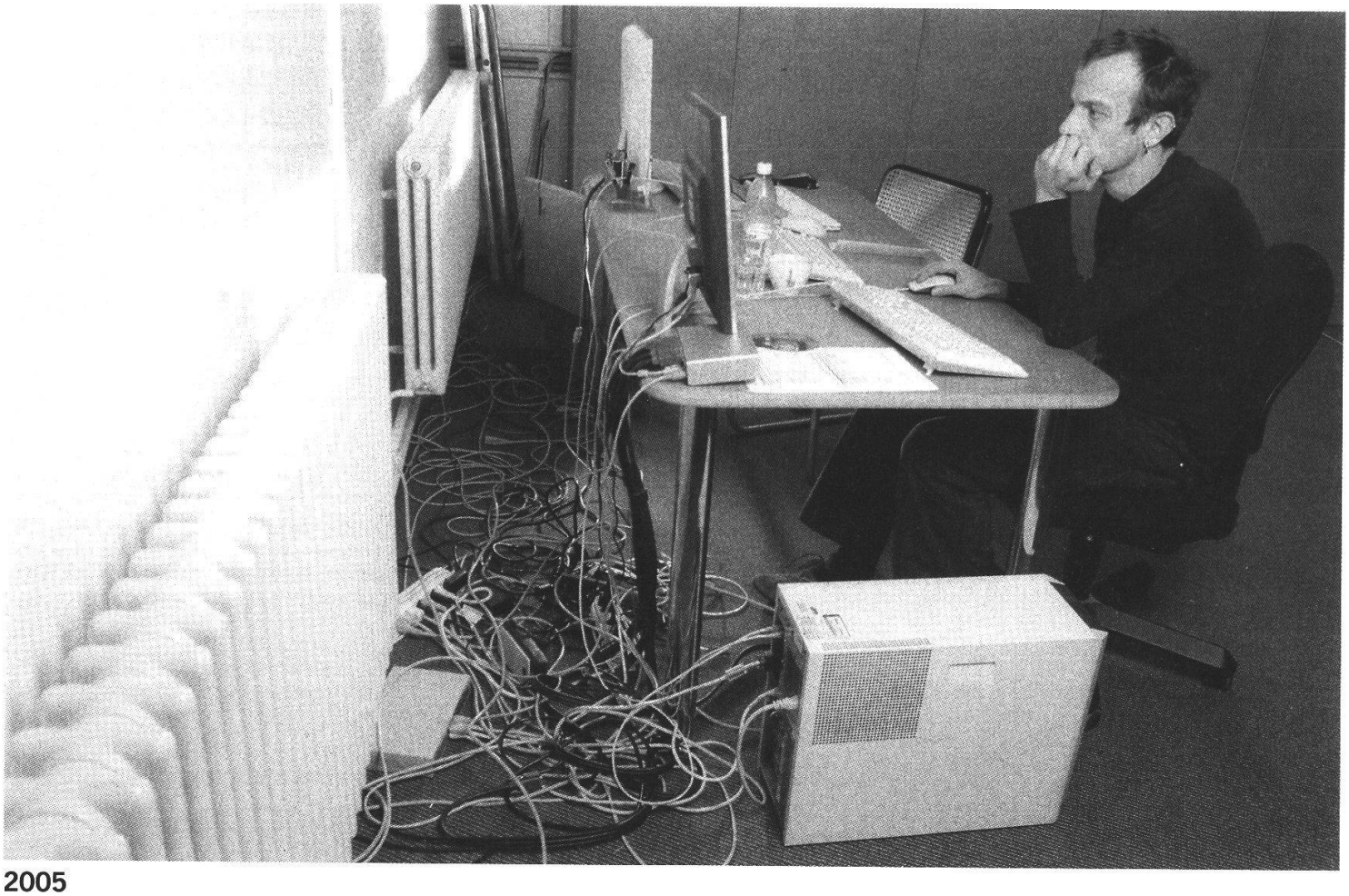
RAV: Dilemma von Beratung und Kontrolle

Die Zumutbarkeit von Arbeit ist in der Arbeitslosenversicherung rigide gefasst. Die Kontrolle der Erwerbslosen war und ist streng und oft auch schikanös. Die Soziologin Chantal Magnin stellt fest, dass die doppelte Funktion von Beratung und Kontrolle die RAV-BeraterInnen in ein Dilemma bringt, bei welchem sie nicht gleichzeitig beide Funktionen gegenüber den Erwerbslosen wunschgemäss ausüben können. Ist eine institutionelle Trennung der beiden Funktionen eine mögliche Lösung? Und wie könnte diese aussehen?

Programme für SozialhilfebezügerInnen: zu wenige Plätze, geringe Wirkung

Nur ein geringer Anteil der SozialhilfebezügerInnen hat überhaupt Zugang zu den Programmen der Sozialhilfe, im Kanton Bern z. B. waren es im Jahr 2004 nur 4 Prozent der SozialhilfebezügerInnen. Eine Studie des Nationalfonds kommt zum

1985



2005

1985

2005

Schluss, dass die Wirkung der kantonalen Sozialhilfeprogramme zur Integration von SozialhilfebezügerInnen gering ist. Die Teilnehmenden schätzen die Massnahmen als wenig qualifizierend ein und kritisieren die teils ungenügende Begleitung (Gärtner, Flückiger 2005, 138).

Marktversagen bei der Weiterbildung

Erwerbslose sollen nicht nur Pflichten, sondern auch Rechte haben.

Bei der Weiterbildung ist die soziale Schieflage ausgeprägt, denn MigrantInnen und Personen ohne Berufsabschluss sind besonders benachteiligt. Keine andere Berufsgruppe ist so stark von Erwerbslosigkeit betroffen wie Personen ohne Berufsabschluss. Zwar ist bekannt, dass der Anteil Arbeitsstellen mit geringer Qualifikation abnimmt, und dass die Betriebe nicht in die Weiterbildung der wenig qualifizierten Arbeitnehmer investieren. Doch auf dieses Marktversagen gibt es keine politische Antwort, wie im NFP 45 zum Sozialstaat festgestellt wird (Gärtner/Flückiger).

Wie geht es weiter? Braucht der ergänzende Arbeitsmarkt einfach eine weitere Professionalisierung, noch bessere Projekte oder eine Feinabstimmung des Systems? Aus Sicht der Erwerbslosen sind Fragen wichtig, unter welchen Bedingungen sie an arbeitsmarktlichen Massnahmen teilnehmen (müssen). Dabei geht es um ihre Rechtsansprüche, ihre Wahlmöglichkeiten, um berufliche und soziale Perspektiven. Es geht also im Kern um hochpolitische Fragen. Aus den Forschungsresultaten des NFP 45 wird abgeleitet, dass Massnahmen nötig sind, die auf die individuelle Situation der Erwerbslosen abgestimmt sind. Die Fragmentierung der Unterstützungsmassnahmen soll überwunden und in Integrationsmassnahmen muss mehr investiert werden.

Recht auf Integration und Weiterbildung

In eine gleiche Richtung zielt die Forderung der Caritas Schweiz nach einem Rahmengesetz zur Integration auf Bundesebene. Wie in Dänemark, das als Vorreiter der «aktivierenden Arbeitsmarktpolitik» gilt, sollen Erwerbslose nicht nur Pflichten, sondern auch Rechte haben so müssen z. B. in Dänemark Eingliederungspläne gemacht werden. Das Ziel der Integration steht im Vordergrund und dabei darf es keine Rolle spielen, durch welches sozialpolitische Regime jemand unterstütz wird. Im Idealfall erfolgt zu Beginn der Erwerbslosigkeit eine individuelle Abklärung und werden die nötigen beruflichen, sozialpädagogischen oder therapeutischen Massnahmen festgelegt. Das Verständnis von Teilhabe und Integration muss den Wandel der Arbeitsverhältnisse und der Lebensformen berücksichtigen (Strohmeier/Knöpfel 2005). Das kann z. B. bedeuten, dass für junge Erwachsene ohne Ausbildung statt Niedriglohnstellen zu subventionieren eine Ausbildung ermöglicht wird. Oder statt Menschen am Ende ihrer Berufslaufbahn erfolglos in den Arbeitsmarkt eingliedern zu wollen, Lösungen im Freiwilligenbereich ermöglicht werden.

Grosser Einfluss der Organisationen der Arbeiterbewegung

Erwerbslosigkeit wird wie kaum ein anderes politisches Feld politisch und praktisch durch die Arbeit der klassischen Organisationen der Arbeiterbewegung geprägt. Die 11 regionalen SAH bilden zusammen einer der grössten und innovativsten Anbieter von Bildung- und Beschäftigungsprojekten in der Schweiz. In den 90er-Jahren haben die Gewerkschaften wesentlich zur Entwicklung der Arbeitslosenversicherung beigetragen und erprobten innovative Arbeitszeitmodelle.

Mit ihren Arbeitslosenkassen stehen sie im direkten Kontakt mit den Erwerbslosen. Über Gesamtarbeitsverträge haben sie Einfluss bei Massenentlassungen und auf Sozialpläne. Doch zwei Punkte bereiten grosse Sorgen. Die Stellung der Hilfswerke wird von den Städten und Kantonen infrage gestellt. Die Hilfswerke werden als Krisenhelfer bei stark steigender Erwerbslosigkeit und als Puffer bei rückläufigen Massnahmen eingesetzt. Auch jetzt hat man den Eindruck, dass Kantone und Städte zuerst dafür sorgen, dass ihre eigenen Programme und Stellen gesichert sind. In ihrer Doppelfunktion, indem sie Arbeitsmarktmassnahmen steuern und teilweise auch selbst ausführen, setzen sie die anderen Anbieter im ergänzenden Arbeitsmarkt durch Wirkungsvorgaben, Finanzierungsmodelle und Preissenkungen arg unter Druck. Das SAH Schweiz zerbrach Ende 90er-Jahre fast am Rückgang der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Jetzt stehen die Anbieter von Arbeitsmarktmassnahmen unter so grossem finanziellem Druck wie kaum zuvor. Wichtig wäre daher eine politische Aussage, dass die Hilfswerke als eigenständige und kritische Akteure auf dem ergänzenden Arbeitsmarkt eine dauerhafte und gesicherte Rolle erhielten. Dazu braucht es die nötigen finanziellen Rahmenbedingungen, zu denen auch links-grün regierte Städte einen Beitrag leisten können.

Das zweite Problem ist inhaltlicher Natur. Die Gewerkschaften und die SP setzen mit Wirtschaftswachstum und Konjunkturbelebung auf einen (ungewissen) Weg zur Lösung des Erwerbslosenproblems. Für Langzeiterwerbslose, die auch beim Wirtschaftsaufschwung ohne Arbeit bleiben, ist dies keine Perspektive. Die MitarbeiterInnen der Hilfswerke, die in den Projekten mit den Erwerbslosen zusammenarbeiten, zweifeln an der politischen Stossrichtung der Gewerkschaften und der SP, weil ihnen Vollbeschäftigung und Wirtschaftswachstum kaum realisierbar scheinen. Wenn die SP Schweiz ein Recht auf Arbeit fordert, so wirkt dies für die Menschen in der Praxis überholt. Was bedeutet ein solches Recht angesichts der Tatsache, dass erwerbslose Menschen verpflichtet werden an Beschäftigungsprogrammen teilzunehmen? Und was heisst dies für Menschen, die aus gesundheitlichen Gründen keiner Erwerbsarbeit mehr nachgehen können? Es scheint, als ob ein Graben bestehe zwischen den Gewerkschaften und der SP einerseits, die an Vollbeschäftigung und Konjunkturaufschwung festhalten und den Organisationen des ergänzenden Arbeitsmarktes, die an diesen Parolen zweifeln.

Was bedeutet ein «Recht auf Arbeit» angesichts der Tatsache, dass Erwerbslose zu Beschäftigungsprogrammen verpflichtet werden?

Noch in den 90er-Jahren war die Diskussion um Erwerbslosigkeit geprägt von politischen Perspektiven der Linken. Arbeitszeitverkürzungen oder Umverteilungen verbunden mit einem Grundeinkommen gaben der Diskussion eine Perspektive. Statt über Arbeitszeitverkürzungen wird heute über Arbeitszeitverlängerungen als Massnahme gegen Erwerbslosigkeit gesprochen. Und die Forderung nach einem garantierten Grundeinkommen ist politisch aussichtslos, solange im föderalistischen Sozialsystem die Koordinationsprobleme zwischen den verschiedenen nationalen um kantonalen Bedarfsleistungen nicht gelöst sind. Eine politische Perspektive kann sich ergeben, wenn die drei Säulen der Arbeiterbewegung politische Projekte gemeinsam verfolgen. Aktuell dürften eher die Forderung nach einem Integrationsgesetz und nach beruflicher Weiterbildung für marktschwache Arbeitnehmergruppen die politische Stossrichtung bilden.

Die SP Schweiz fordert ein Weiterbildungsprogramm, doch zu einer konkreten Umsetzung ist es nicht gekommen. Den Gewerkschaften gelang es in den vergangenen Jahren, in vielen Gesamtarbeitsverträgen Bestimmungen über die Weiterbildung aufzunehmen. SAH und andere Hilfswerke bieten Bildungspro-

gramme an. Warum gibt es keine gemeinsame Strategie in dieser Frage? Warum nicht bei der Integrationsfrage? Warum gibt es keine nationale Erwerbslosenkonferenz von SAH, Gewerkschaften und SP?

Literatur:

- Bauer Tobias, Beat Baumann und Kilian Küenzi (1999): Zwischenverdienst für Arbeitslose. Ein sinnvolles Instrument kann noch verbessert werden, Die Volkswirtschaft, Nr. 11.
- Bundesamt für Statistik (Hg.) (2005): Entwicklung der Sozialstruktur. Auswertung der Volkszählungsdaten durch Hanspeter Stamm und Markus Lamprecht, Bern.
- Gärtner, Ludwig und Flückiger, Yves (2005): Probleme des Sozialstaats: Ursachen, Hintergründe, Perspektiven. Synthesebericht des Nationalen Forschungsprogramms NFP 45 «Probleme des Sozialstaats», Zürich/Chur.
- Interface (2004): Übersicht über die Professionalisierung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) seit 1997. Studie des Staatssekretariats für Wirtschaft seco, Luzern. www.treffpunktarbeit.ch/secopdf/de/e_amm_2004.
- Seco (2005): Jahresbericht zu Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung, Bern.
- Strohmeier, Rahel und Knöpfel, Carlo (2005): «Was heisst soziale Integration? Die öffentliche Sozialhilfe zwischen Anspruch und Realität». Diskussionspapier, Luzern.
- Wyss, Kurt; Ruder, Rosmarie (1999): Integrationsmassnahmen zur Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit: Starke Segmentierung; in: Soziale Sicherheit 5, S. 239–245.

Beat Baumann, Jg. 1959, ist Professor an der Hochschule für Soziale Arbeit HSA in Luzern, Co-Präsident des Schweizerischen Arbeiterhilfswerks SAH Bern und Mitglied der Redaktion der Roten Revue.