

Zeitschrift: Rote Revue : Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur
Band: 84 (2006)
Heft: 1

Artikel: Vollbeschäftigung ist möglich, wenn die Politik dies will
Autor: Gaillard, Serge / Denss, Claudia
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-341968>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. 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. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

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. [Voir Informations légales.](#)

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. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 15.10.2024

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

Vollbeschäftigung ist möglich, wenn die Politik dies will

Die Teilnahme am Erwerbsleben ist in mehrfacher Hinsicht von zentraler Bedeutung. Sie sichert dem Menschen die Existenz, ermöglicht eine Partizipation am gesellschaftlichen Leben und trägt zur

Serge Gaillard & Claudia Denss

persönlichen Identitätsfindung bei. Bleibt einer Person im erwerbsfähigen Alter die Tür zum Arbeitsmarkt verschlossen, kann dies gravierende Folgen in Form von psychischer und physischer Instabilität haben.¹ Aber auch für die Gesellschaft ist der Ausschluss eines immer grösseren Anteils der erwerbsfähigen Bevölkerung vom Arbeitsmarkt nicht tragbar. Eine anteilmässig schrumpfende Zahl erwerbstätiger Menschen muss mit ihrem Verdienst nicht nur für Kinder und Pensionierte, sondern auch für eine wachsende Zahl von ausgegrenzten Personen sowie für schlecht entlohnte Erwerbstätige aufkommen. Dementsprechend haben Länder mit den höchsten Arbeitslosenzahlen auch die grössten Finanzierungsprobleme für ihre Sozialversicherungen und die öffentlichen Haushalte.

Makroökonomische Steuerung der Nachfrage als Hauptfeiler einer Vollbeschäftigungspolitik

In einigen kontinentaleuropäischen Ländern ist die Massenarbeitslosigkeit in den letzten 20 Jahren zu einem Normalzustand geworden. Wir haben in einem früheren

Artikel beschrieben, dass die kontinentaleuropäische Massenarbeitslosigkeit in erster Linie auf eine Abkehr der Wirtschaftspolitik von einer keynesianischen, die Beschäftigung stabilisierenden Nachfragesteuerung zurückzuführen ist.² Die Entwicklung in den letzten fünf Jahren hat diese These erneut bestätigt. In den Ländern, welche 2001 durch eine schnelle Zinssenkung und eine Erhöhung der Staatsausgaben die jüngste Krise aktiv bekämpft haben, wächst die Wirtschaft bereits seit Mitte 2003 stark, und die Erwerbslosigkeit ist seit zwei Jahren rückläufig (USA, Grossbritannien, Schweden). Demgegenüber verharrt die Arbeitslosigkeit in den grossen Ländern der Eurozone auf einem Rekordniveau von 8% bis 9%. Ursache dieser Stagnation ist das Verhalten der wirtschaftspolitischen Instanzen in der Rezession 2001 bis 2004. Die Europäische Zentralbank hat in dieser Zeit die Zinsen sehr zaghaft gesenkt und nichts unternommen, um die zeitweise massive Aufwertung des Euros gegenüber dem Dollar zu bekämpfen. Der Finanzpolitik blieben die Hände lange Zeit durch den Stabilitätspakt gebunden, ein Sparprogramm folgte dem anderen.

Hauptfeiler jeder Vollbeschäftigungspolitik muss eine antizyklische Geld- und

¹ Yves Flückiger: Macht Arbeit krank? Eine Analyse der Gründe für den Anstieg der Fälle psychischer Invaldität in der Schweiz. In: Sozialmanach 2006, Caritas-Verlag, Luzern. Ludwig Gärtner: Chancen, Herausforderungen und Reformperspektiven bei der Koordination von Integrationsleistungen; in Sozialmanach 2006, Caritas-Verlag, Luzern.

² Serge Gaillard: Zur Aktualität des Keynesianismus. In: Rote Revue, Nr. 1/1999.

Finanzpolitik sein, welche die Entwicklung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage stabilisiert und rezessive Tendenzen entschieden bekämpft. So kann verhindert werden, dass zu viele Menschen ihre Erwerbsarbeit verlieren oder sogar längerfristig aus der Erwerbsswelt ausgeschlossen werden.

Bildung an veränderte Berufswelt anpassen

Eine Vollbeschäftigungspolitik sollte bewirken, dass Personen, die in Rezessionszeiten ihre Stelle verlieren, möglichst schnell wieder in die Erwerbsswelt zurückfinden.

Selbstverständlich genügt es nicht, allein mit einer gesamtwirtschaftlichen Steuerung der Nachfrage für eine genügend grosse Zahl von Arbeitsplätzen zu sorgen. Ebenso wesentlich ist, dass die Schul- und Berufsbildung den veränderten Anforderungen der Arbeitswelt angepasst wird. Mit der Revision des Berufsbildungsgesetzes und der beruflichen Bildungspläne sowie dem Ausbau der Fachhochschulen wurde die schweizerische Berufsbildung allerdings stark reformiert und auf die neuen Bedingungen zugeschnitten.³ Wichtig ist jedoch, dass allen Jugendlichen unabhängig von der Konjunkturlage der Einstieg in die Berufswelt ermöglicht wird. Mit der Sparpolitik in den Kantonen droht hier allerdings ein Rückschlag. Gerade in wirtschaftlichen Krisen sind besondere Anstrengungen und gleichzeitig ein deutlicher Ausbau von Ausbildungsplätzen gefordert. So müssen im 2006 gut 10000 neue Lehrstellen oder weitere berufsbildende Angebote geschaffen werden, um den Jugendlichen genügend Ausbildungsplätze anzubieten.

³Aus der Beobachtung, dass Personen mit schlechter Schul- und Berufsbildung überproportional von Erwerbslosigkeit betroffen sind, kann nicht abgeleitet werden, dass eine mangelnde Bildung für die Arbeitslosigkeit verantwortlich sei. Zwei Gründe führen dazu, dass die wenig ausgebildeten Personen überproportional von Arbeitslosigkeit betroffen sind: Einerseits wird die Zahl von Arbeitsplätzen, an denen repetitive Tätigkeiten ausgeübt werden, von den Unternehmungen schneller an die wirtschaftliche Entwicklung angepasst. Andererseits stellen die Unternehmungen in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit die bestausgebildeten Personen ein, so dass die weniger gut qualifizierten Menschen auf dem Arbeitsmarkt geringere Einstellungschancen haben.

Aktivierende Sozialpolitik als Ergänzung

Umfasst eine Rezession eine Zeitspanne von mehreren Jahren, so gibt es vermehrt Personen, die längere Zeit aus dem Erwerbsleben ausgeschlossen werden und deren Wiederintegration in der Folge erschwert ist. Auf Grund des schwachen Wirtschaftswachstums und der damit verbundenen hohen Arbeitslosigkeit sind in den vergangenen 15 Jahren unzählige grundsätzlich erwerbsfähige Menschen in die Frühpensionierung, Invalidenversicherung oder Sozialhilfe abgedrängt worden. Wegen der in den neunziger Jahren im internationalen Vergleich besonders schlechten Wirtschaftsentwicklung hat die Schweiz in dieser Beziehung rekordverdächtige Zunahmen erzielt.⁴ So hat die Zahl der BezügerInnen von Leistungen der Invalidenversicherung zwischen 1992 und 2005 jährlich um 4.5% zugenommen, was einer Zunahme der IV-Quote in diesem Zeitraum um 2.1% auf 5.4% im 2005 entspricht.⁵ Gleichzeitig hat die Erwerbsquote der über 55-jährigen Männer im Zeitraum von 1990 bis 2000 um 7.1% abgenommen.

Eine Vollbeschäftigungspolitik sollte bewirken, dass Personen, die in Rezessionszeiten oder wegen Schicksalsschlägen ihre Stelle verlieren, möglichst schnell wieder in die Erwerbsswelt zurückfinden. Die Erfahrung in anderen Ländern hat gezeigt, dass sich die Arbeitslosigkeit häufig in dem Sinne verfestigt, dass sie nach einer Rezession nicht wieder auf das Niveau vor der Rezession zurückfindet. Dieses Phänomen kann auf vielfältige Gründe zurückgeführt werden. Erstens kann der Aufschwung zu kurz sein, um genügend Arbeitsplätze für eine nachhaltige Sen-

⁴Die schlechte Wirtschaftsentwicklung in der Schweiz ist hauptsächlich auf eine in den Jahren 1991 bis 1996 ausserordentlich restriktive Geldpolitik zurückzuführen, siehe dazu: Ettlín F., Gaillard S.: Die 90er Jahre in der Schweiz: Eine wettbewerbsfähige Wirtschaft braucht eine stabilisierende Geldpolitik; in: Aspekte der schweizerischen Wirtschaftspolitik, Rügger 2001.

⁵BSV: IV-Statistik 2005, Bern.

kung der Erwerbslosigkeit zu schaffen. Zweitens spielt der Gewöhnungseffekt eine gewisse Rolle. Der politische Druck für eine Vollbeschäftigungspolitik nimmt in dem Masse ab, wie sich die Gesellschaft an das höhere Niveau der Arbeitslosigkeit gewöhnt. Dabei spielt auch eine Rolle, dass das Risiko, keine Arbeit zu finden, nach sozialen Schichten unterschiedlich verteilt ist und die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger und ihre Angehörigen nicht zu den besonderen Risikogruppen gehören. Sie tendieren deshalb dazu, andere wirtschaftspolitische Ziele wie hohe Realzinsen und tiefe Teuerungsraten gegenüber dem Ziel der Vollbeschäftigung zu bevorzugen. Drittens kann auch ein Mentalitätswandel zu einer dauerhaft höher registrierten Erwerbslosigkeit führen. Das ist der Fall, wenn Unternehmungen ihr Personal nur noch saisonal beschäftigen und in der toten Saison «stempeln» lassen, oder wenn Jugendliche während kürzeren Unterbrüchen ihrer Erwerbstätigkeit sich in grösserem Ausmass bei der Arbeitslosenversicherung melden, als vor der Rezession üblich war.

Sozialpolitisch problematisch ist es, wenn die strukturelle Arbeitslosigkeit zunimmt, weil Erwerbslose ihre Qualifikationen verlieren oder notwendige Fachkenntnisse wegen ihrer Arbeitslosigkeit gar nicht erwerben können. Zudem besteht die Gefahr, dass sie mit zunehmender Dauer der Erwerbslosigkeit bei der Anstellung von den Unternehmungen diskriminiert werden.⁶ Bewirkt die Arbeitslosigkeit zusätzlich noch gesundheitliche und psychische Schwierigkeiten, steigt die Wahrscheinlichkeit, dass eine Person dauerhaft aus der Erwerbswelt ausgeschlossen wird oder nur noch mit aktiver Hilfe in diese zurückfinden kann. Um solche Prozesse zu verhindern, sehen die Arbeitslosenversicherung, in geringerem Umfang auch die Sozialhilfe und Invalidenversicherung

verschiedene arbeitsmarktliche Massnahmen vor, um der betroffenen Person bei einer möglichst raschen Rückkehr in die «normale» Erwerbswelt behilflich zu sein.

Dabei wendet die Arbeitslosenversicherung seit 1995 das Prinzip der gegenseitigen Verpflichtung an. Die erwerbslose Person erhält einen angemessenen Erwerbsausfall. Im Gegenzug muss sie sich aktiv um eine Stelle bemühen oder an geeigneten Programmen teilnehmen. Gleichzeitig soll die Arbeitsvermittlung den Stellensuchenden helfen, möglichst rasch wieder eine dauerhafte Anstellung zu finden. Neben Ausbildungs- und Beschäftigungsprogrammen stehen als Hilfe zur Integration Praktika, Motivationssemester und Einarbeitungszuschüsse zur Verfügung. 2004 absolvierten 1176 Erwerbslose ein Ausbildungspraktikum, 7200 Menschen nahmen an einem Motivationssemester teil und 4494 Personen wurden durch Einarbeitungszuschüsse unterstützt.⁷ Von einer solchen «aktivierenden Sozialpolitik» kann im konjunkturellen Aufschwung erwartet werden, dass sie möglichst vielen Personen in den primären Arbeitsmarkt zurückzufinden hilft.⁸ In der Tat ist es der Schweiz im nur sehr kurzen Konjunkturaufschwung 1997–2000 gelungen, die Zahl der registrierten Arbeitslosen rasch zu senken. Diese «aktivierende» Sozialpolitik kann aber unmöglich dazu beitragen, einen allgemeinen Mangel an Stellen zu beseitigen. Deshalb funktioniert sie nur, wenn mit einer globalen Nachfragesteuerung gleichzeitig dafür gesorgt wird, dass genügend Arbeitsplätze geschaffen werden. Vor allem in Zeiten mit einem Mangel an Arbeitsplätzen muss verhindert werden, dass das Prinzip der gegenseitigen Verpflichtung zu Willkür und Schikanen gegenüber den Erwerbslosen führt. Da-

Die «aktivierende» Sozialpolitik kann unmöglich dazu beitragen, einen allgemeinen Mangel an Stellen zu beseitigen.

⁷ SECO: Jahresbericht zu Arbeitsmarkt/Arbeitslosenversicherung, Bern.

⁸ Beat Baumann: Aktive Arbeitsmarktmassnahmen in der Schweiz, 9 Jahre kollektives Lernen. In: Rote Revue Nr. 4/2005.

⁶ Yves Flückiger, Macht Arbeit krank? Eine Analyse der Gründe für den Anstieg der Fälle psychischer Invalidität in der Schweiz. In: Sozialmanach 2006, Caritas-Verlag, Luzern.

Schnelle Wiederintegration gelingt dann am besten, wenn die Programme an den primären Arbeitsmarkt angegliedert sind.

durch könnten die Stellensuchenden dauerhaft aus der Erwerbswelt oder, wenn es sich um Ausländer und Ausländerinnen handelt, aus der Schweiz vertrieben werden. Auch darf die «aktivierende Sozialpolitik» nicht zum Vorwand genommen werden, um die Leistungen der Sozialversicherungen zu kürzen. Im Gegenteil: Die Leistungen sollten so angesetzt sein, dass die erwerbslose Person genügend Energie und Zeit hat, sich um eine neue Stelle oder die notwendigen Qualifikationen zu bemühen, und nicht durch den Kampf um das tägliche Einkommen daran gehindert wird. Angemessene Leistungen können um so eher ausgerichtet werden, als die aktive Sozialpolitik die Gefahr von Missbräuchen verringert.

Die Arbeitslosigkeit darf nicht die Arbeitsbedingungen für alle verschlechtern

Eine Sozialpolitik, welche die möglichst schnelle Wiederintegration der Erwerbslosen in den primären Arbeitsmarkt bezweckt, stösst vor allem in Zeiten eines Mangels an Arbeitsplätzen auf zwei Probleme. Je mehr versucht wird, zusätzliche Beschäftigungsmöglichkeiten für Erwerbslose oder Ausgesteuerte zu schaffen, desto eher besteht die Gefahr, dass «ordentliche» Arbeitsplätze konkurrenziert werden. Und je häufiger durch Einkommenszuschüsse die Integration von Erwerbslosen oder Ausgesteuerten im «primären» Arbeitsmarkt begünstigt wird, desto grösser ist das Risiko, dass die Löhne der «normal» eingestellten Personen ebenfalls unter Druck geraten. Diese beiden Gefahren lassen sich nicht ganz beseitigen, solange eine zu geringe Zahl von Arbeitsplätzen vorhanden ist. Aber gerade weil sich arbeitsmarktliche Massnahmen an bestimmte Zielgruppen richten, ist es relativ einfach, allfällig negative Effekte rechtzeitig zu erkennen und zu verhindern. Das ist auch der Grund, weshalb das Gesetz über

die Arbeitslosenversicherung in den Kantonen tripartite Kommissionen vorsieht, welche unter anderem die Einhaltung des Konkurrenzverbots prüfen müssen.

Die Gefahr einer Konkurrenzierung normaler Arbeitsplätze und der daraus resultierende Lohndruck dürfen auf keinen Fall zum Anlass genommen werden, erwerbslose Personen in eine separate Welt ausserhalb des primären Arbeitsmarktes abzudrängen. Die Evaluationen der arbeitsmarktlichen Massnahmen im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zeigen nämlich, dass die schnelle Wiederintegration dann am besten gelingt, wenn die Programme dem primären Arbeitsmarkt angegliedert sind. Als nützliche Hilfe für die schnelle Wiederintegration hat sich beispielsweise der Zwischenverdienst erwiesen. Erwerbslose nehmen eine Tätigkeit an, bei der sie weniger verdienen als an der vorgängigen Stelle. Der Lohn ist häufig sogar tiefer als die Arbeitslosenentschädigung. Bezahlt die Unternehmung einen für die ausgeübte Tätigkeit berufsmässigen Lohn, so entschädigt die Arbeitslosenversicherung den Verdienstaufschlag im Vergleich zum letzten Lohn grösstenteils. So wird verhindert, dass der Zwischenverdienst zu einem Lohndruck bei normal angestellten Personen führt. Ähnliche Regeln gibt es bei den Einarbeitungszuschüssen. Diese Zuschüsse werden zeitlich befristet bezahlt, und sie müssen in einem vernünftigen Verhältnis zum Integrationsbeitrag stehen, welche die Unternehmung leistet. Bei der Bewilligung sollten die Behörden darauf achten, dass die am Programm teilnehmenden Personen eine reelle Chance haben, nach Ende der Massnahme dauerhaft eingestellt zu werden. Ähnliche Programme wie die ALV anbieten, existieren auch im Rahmen der Sozialhilfe. Wichtig dabei ist, Verdrängungseffekte und Lohndruck zu vermeiden, was auf Grund einer klareren Abgrenzung der Zielgruppen weniger Probleme schaffen sollte als bei der ALV.

Mindestlöhne erleichtern die Wiederintegration

Die Befürchtungen, dass von der Arbeitsmarktpolitik negative Auswirkungen auf die Arbeitsbedingungen ausgehen könnten, scheinen in der Schweiz übertrieben zu sein. In vielen Branchen gibt es keine Mindestlöhne. Die Unternehmungen können deshalb in Zeiten hoher Arbeitslosigkeit zu tiefen Löhnen rekrutieren – im In- und Ausland. In solchen Branchen können die Unternehmungen in Krisenzeiten auch nicht durch Lohnzuschüsse zur Einstellung einer Person bewegt werden, die lange Zeit erwerbslos war. Eine rigorose Anwendung der flankierenden Massnahmen kann hier Abhilfe schaffen. Bei normalen Einstellungen müssen die orts- und branchenüblichen Löhne eingehalten werden. Diese Regel ist notfalls mit Mindestlöhnen durchzusetzen. Wo sie angewendet wird, kann es für die Unternehmungen interessant sein, auch auf reduziert leistungsfähige Personen zurückzugreifen, wenn sie dank den Einarbeitungszuschüssen im Gegenzug einen tieferen Lohn entrichten können. Mindestlöhne schaffen also im Gegensatz zu einer weit verbreiteten Meinung erst die Voraussetzung für die Priorisierung von Personen, welche lange Zeit arbeitslos sind und deshalb einer besonderen Hilfe für die Integration bedürfen. Zeitlich befristet können für genau definierte Gruppen Lohn- oder Einarbeitungszuschüsse vereinbart werden, sofern die Unternehmungen eine überprüfbare Integrationsleistung erbringen.

Der Weg zurück zur Vollbeschäftigung

Nachdem lang andauernde, rezessive Phasen zum Ausschluss ganzer Bevölkerungsschichten aus der Erwerbswelt geführt haben, braucht die Schweiz für den Abbau der Arbeitslosigkeit eine längere wirtschaftliche Wachstumsphase.

Die Wirtschaftspolitik darf sich nicht mit geringen Zuwachsraten des Sozialprodukts von 1,5% bis 2% zufrieden geben. Für eine Rückkehr zur Vollbeschäftigung braucht unser Land in den nächsten vier Jahren Wachstumsraten von 2,5% bis 3%.⁹ Erst wenn die Vollbeschäftigung wieder erreicht ist, kann sich die Schweiz mit bescheideneren Wachstumszielen zufrieden geben. Damit in einer solchen Wachstumsphase auch genügend Langzeiterwerbslose oder Personen, die von der Sozialhilfe abhängig sind, wieder in den primären Arbeitsmarkt integriert werden können, müssen die Arbeitgeber mitspielen.¹⁰ Sie müssen bereit sein, Personen einzustellen, die längere Zeit von der Erwerbswelt ausgeschlossen waren. Eine Sozialpolitik, welche auch den Langzeiterwerbslosen möglichst gute Chancen für eine Rückkehr in den primären Arbeitsmarkt gibt, hilft Arbeitslosigkeit und Ausgrenzung zu verhindern. Allenfalls kann die Integration auch mit zeitlich befristeten Einarbeitungszuschüssen gefördert werden. Hingegen muss verhindert werden, dass die Unternehmungen zu Tiefstlöhnen im Ausland rekrutieren, statt inländische Erwerbslose einzustellen.

⁹ Solche Wachstumsraten sind unter drei Bedingungen möglich: Erstens braucht es günstige weltwirtschaftliche Rahmenbedingungen. Diese sind schwierig zu prognostizieren. Risiken bestehen in erster Linie von Seiten der Erdölpreise und der Wirtschaftspolitik in den grossen Ländern der Eurozone (drohende Mehrwertsteuererhöhung in Deutschland). Zweitens darf die Geldpolitik das Wachstum nicht zu schnell bremsen, was bedeutet, dass eine Aufwertung des Frankens nicht zu früh zugelassen wird und die Zinsen nur sehr vorsichtig erhöht werden. Drittens sind genügend Wohnungen zu bauen, damit der Aufschwung und das Bevölkerungswachstum nicht zu einer Explosion der Mietpreise und damit zu inflationären Überhitzungen führen.

¹⁰ Andreas Rieger: 1000-Franken-Jobs eine Scheinlösung. In: Widerspruch 49/05, Zürich.

Serge Gaillard ist Leiter des Zentralsekretariats des Schweizerischen Gewerkschaftsbundes SGB.
Claudia Denss ist wissenschaftliche Mitarbeiterin beim Schweizerischen Gewerkschaftsbund SGB.

Mindestlöhne schaffen erst die Voraussetzung für die Priorisierung von Personen, welche lange Zeit arbeitslos sind.