

# Zweiter Arbeitsmarkt oder Soziale Ökonomie? : Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz und Neugestaltung der Arbeit

Autor(en): **Knöpfel, Carlo**

Objekttyp: **Article**

Zeitschrift: **Widerspruch : Beiträge zu sozialistischer Politik**

Band (Jahr): **16 (1996)**

Heft 31

PDF erstellt am: **27.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651938>

## **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.

## Zweiter Arbeitsmarkt oder Soziale Ökonomie?

### Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz und Neugestaltung der Arbeit

Vor fünf Jahren ist die schweizerische Wirtschaft – unvorbereitet und unerwartet – in eine lang andauernde konjunkturelle und strukturelle Krise getaumelt (Gaillard/Müller 1993). Noch immer ist kein Ende der Rezession, geschweige denn der sogenannten Strukturbereinigung abzusehen. Der Globalisierungsprozess der Unternehmen, der seit Mitte der siebziger Jahre in eine neue Phase getreten ist, hat nun auch den Wirtschaftsstandort Schweiz mit der üblichen Verzögerung erfasst. Am deutlichsten zeigt sich dies auf dem Arbeitsmarkt. Dank ausgebauten globalen Kommunikations- und Transportsystemen werden auch die nationalen Arbeitsmärkte immer stärker zu einem einzigen weltweiten Arbeitsmarkt verknüpft. Dies gilt sowohl für den Industrie- als auch für den Dienstleistungssektor, sowohl für die niedrigen als auch für die mittleren und höheren Einkommenskategorien. In diesem Konkurrenzkampf haben die hiesigen Arbeitskräfte nur bedingt gute Karten. Die vergleichsweise hohen Einkommen zwingen zu einer ausserordentlich hohen Arbeitsproduktivität. Je kleiner dieser noch vorhandene Produktivitätsvorsprung wird, desto grösser wird der Druck auf die Löhne und desto kürzer wird der Weg in die Arbeitslosigkeit.

In der schweizerischen Arbeitsmarktpolitik verfolgen vor allem die Arbeitgeber und ihre Interessenorganisationen angesichts dieser beschäftigungspolitischen Krisenlage drei verschiedene Strategien: Die Arbeitskräfte sollen erstens billiger, flexibler und mobiler werden, sie sollen zweitens besser und dauerhaft qualifiziert werden. Und diejenigen Arbeitskräfte, die trotz all dem nicht im ersten "ordentlichen" Arbeitsmarkt gehalten oder reintegriert werden können, sollen in einem zweiten, "ergänzenden" Arbeitsmarkt (Leibundgut 1995) Unterschlupf finden.<sup>1</sup>

Die Forderung nach mehr Flexibilität und Mobilität war eines der zentralen Themen in den letzten Verhandlungsrunden über die Erneuerung von Gesamtarbeitsverträgen. Ausser in die Auseinandersetzungen im Rahmen der strapazierten "Sozialpartnerschaft" hat diese Forderung aber auch in aktuelle Gesetzgebungsprozesse Eingang gefunden. So sieht das neue *Arbeitsgesetz*, über das in der Schweiz noch abzustimmen sein wird, eine Neuregelung der Nachtarbeit vor, damit mehr Schichten gefahren und rund um die Uhr produziert und gediensteistet werden kann. Ausserdem soll durch eine Aushöhlung des Sonntagsarbeitsverbots über kurz oder lang erreicht werden, dass Investitionen sieben Tage in der Woche genutzt werden können. Auch die Neuregelung der Zumutbarkeit von Arbeitsplätzen für Arbeitslose mit einer deutlichen Ausdehnung der maximalen Pendelzeit, wie sie im neuen *Arbeitslosenversicherungs- und Insolvenzgesetz* (AVIG) festgeschrieben wurde, ist unter dem Aspekt der Flexibilisierung zu sehen.

Die Verbilligung des Faktors Arbeit wird auf zwei Wegen angestrebt. Der

eine führt über eine Verbilligung der Lebenshaltungskosten. Durch die Öffnung des schweizerischen Binnenmarktes sollen sich die hiesigen Preise an diejenigen der umliegenden Länder anpassen. Wenn die Lebenshaltungskosten sinken (oder zumindest nicht mehr steigen), können auch die Löhne sinken (oder brauchen nicht mehr zu steigen), ohne dass sich der Lebensstandard verschlechtern müsste, so zumindest die Vorstellung in Wirtschaftskreisen.<sup>2</sup> Der zweite Weg zur Verbilligung des Faktors Arbeit erfordert die Senkung der Lohnnebenkosten. Hier gibt es wiederum zwei Argumentationsstränge. Sozialdemokraten und Grüne möchten die Lohnprozente zumindest teilweise durch Steuern ersetzen (Füglister-Wasmer/Pedergnana-Fehr 1996). Zur Entlastung des Faktors Arbeit soll das Sozialversicherungssystem mit der ökologischen Steuerreform kurzgeschlossen werden. Die Autoren des unsäglichen Weissbuches "Mut zum Aufbruch" (de Pury et al. 1995) hingegen möchten die Lohnprozente durch eine teilweise Privatisierung des Versicherungsschutzes zurückfahren. Nur noch ein minimaler sozialer Schutz wäre obligatorisch versichert. Darüberhinausgehende Bedürfnisse hätte jede(r) für sich auf dem privaten Markt zu versichern, wenn man es sich leisten kann.

Während diese Vorstellungen noch auf recht abstraktem Niveau diskutiert werden, hat sich für viele in diesem reichen Land Schweiz längst ein Verarmungsprozess eingestellt. Die Reallöhne sind seit mehreren Jahren nicht mehr gestiegen, während sich das verfügbare Einkommen durch die Verteuerung der Sozialversicherungen und der öffentlichen Dienstleistungen deutlich verringert hat. Die Zahl der Arbeitslosen steigt nach einer kurzen Phase der tendenziellen Abnahme wieder an. Davon in besonderem Mass betroffen sind ausländische Arbeitskräfte, die eine Arbeitslosenquote von 9.2 Prozent aufweisen, im Vergleich zur jener der SchweizerInnen von 3.2 Prozent (BIGA 1996). Die Zahl der Langzeitarbeitslosen stieg in den letzten Jahren rasch an. Betrug der Jahresdurchschnitt 1992 noch 8'000 Personen, so belief sich diese Zahl 1993 bereits auf mehr als 28'000. 1994 waren 49'000 Menschen über ein Jahr ohne Erwerbsarbeit. Im letzten Jahr sank ihre Zahl nur leicht auf durchschnittlich 44'000 Personen. Inzwischen ist die Tendenz wieder steigend. Parallel dazu hat sich die Zahl der Ausgesteuerten erhöht. Sie bewegt sich heute zwischen 2'000 und 3'000 Personen monatlich. Diese Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt spiegelt sich auch in den Schätzungen der Schweizerischen Konferenz für öffentliche Fürsorge (SKöF) wider. Zwischen 1990 und 1995 hat sich die Zahl der durch die Sozialhilfe unterstützten Personen mehr als verdoppelt! Heute leben über 275'000 Personen von der Fürsorge, ebenfalls mit steigender Tendenz (SKöF 1995). Schliesslich führt die Langzeitarbeitslosigkeit für eine erschreckend hohe Zahl von Menschen in die IV-Berentung. Alle diese Personen und ihre Familien mussten zum Teil gravierende Einkommensverminderungen akzeptieren, die ebenfalls manche an den Rand der Armutsgrenze gedrängt haben.

Aber nicht nur dauerhafte Arbeitslosigkeit führt zu Einkommensverlusten und zur materiellen Verarmung. Selbst wenn es gelingt, im ersten Arbeits-

markt wieder Fuss zu fassen, bedeutet dies für viele eine deutliche Verminderung ihres verfügbaren Einkommens, wie zwei Studien, die vom BIGA kürzlich publiziert wurden, gezeigt haben (IPSO 1995, Aeppli et al. 1996). Ein Drittel aller Arbeitslosen und sogar zwei Drittel aller Ausgesteuerten, die wieder eine Anstellung gefunden haben, mussten eine Reduktion ihres Lohnes in Kauf nehmen. Bei den befragten Ausgesteuerten, von denen im Zeitpunkt der Befragung erst die Hälfte wieder eine Arbeitsstelle gefunden hatte, gab ausserdem ein Drittel der Betroffenen an, dass sie Einbussen von 50 Prozent und mehr in Kauf nehmen mussten. Nur bei etwas mehr als der Hälfte der Wiederbeschäftigten vermochte die neue Entlohnung den Lebensunterhalt zu decken. Viele mussten ausserdem prekäre Arbeitsverhältnisse akzeptieren, die mit einem erhöhten Risiko erneuter Arbeitslosigkeit verbunden sind. So wächst nun auch in der Schweiz jenes Segment auf dem Arbeitsmarkt, das als "working poor" bezeichnet wird. Menschen, die zwar einer Erwerbsarbeit nachgehen (können), die aber trotzdem am Rande der Armutsgrenze – oder gar darunter – leben müssen. Einmal mehr sind die Frauen in besonderem Mass von dieser Entwicklung betroffen (BSV 1995, BfS 1993). Damit aber vergrössert sich der Abstand zwischen Reich und Arm, wie er sich in der Schweiz seit den siebziger Jahren abzeichnet, weiter.<sup>3</sup> Die gesellschaftliche Desintegration schreitet auch hierzulande voran. Die vielzitierte politische und soziale Stabilität als herausragender Vorteil des Wirtschaftsstandorts Schweiz droht zu erodieren.

### **Diffuse Auswirkung der AVIG-Revision**

Die zweite Strategie zur Verbesserung der Wettbewerbssituation der hiesigen Arbeitskräfte stellen die Initiativen zu einer verstärkten Qualifizierung dar. Hier finden sich zahlreiche, aber wenig koordinierte Massnahmen mit demselben Ziel. Dazu zählt die Einführung einer Berufsmaturität, die Aufwertung der höheren Fachschulen, die Bemühungen um eine weitergehende bildungspolitische Zusammenarbeit mit der Europäischen Union, die Diskussion über die Revision der Berufsbildung und ähnliches mehr. Einen besonderen Akzent hat in diesem Zusammenhang die Revision des AVIG gesetzt. Nach einer gewissen Zeit des "normalen" Taggeldbezuges sind die Arbeitslosen verpflichtet, sich aktiven arbeitsmarktlichen Massnahmen zu unterziehen. Mit Umschulungs-, Weiterbildungs- und Eingliederungsprogrammen soll die Vermittlungsfähigkeit der Arbeitslosen auf dem Markt verbessert werden. Von solchen Programmen werden vor allem die sogenannten "guten Risiken", die bessere Chancen haben, rasch wieder eine Anstellung zu finden, Nutzen ziehen, solange die Kantone nicht angehalten werden, für *alle* Arbeitslose solche Angebote bereitzuhalten.

Wenngleich grundsätzlich gegen solche Massnahmen wenig einzuwenden ist, sind trotzdem Bedenken mit Blick auf die Praxis anzumelden. Zunächst stellt sich die Frage nach den Inhalten dieser Qualifikations- und Eingliederungsprogramme. Leider hat sich der Gesetzgeber im Rahmen der AVIG-Revision darüber wenig Gedanken gemacht.<sup>4</sup> Die Anreize sind

vielmehr bei den Kantonen so gesetzt worden, dass diese vor allem billige Anbieter bevorzugen werden, etwa Unternehmen im Bildungssektor mit ihren standardisierten EDV-Ausbildungsprogrammen. Diese können mit minimalem Betreuungsaufwand durchgeführt werden. Ob sie den Arbeitslosen weiterhelfen, wird sich weisen müssen.

Weiter stellt sich die Frage, ob mit diesen Programmen die Chancen auf Wiedereingliederung tatsächlich vergrössert werden können. Solange sich die Zahl der Arbeitsplätze in der Schweiz nicht wesentlich erhöht, kann es nur zu einem Verdrängungsprozess kommen. Erwerbslose, die durch solche Programme eine höhere Qualifizierung mitbringen, verdrängen diejenigen mit geringerer Qualifizierung. Langzeitarbeitslosigkeit wird durch Kurzzeitarbeitslosigkeit substituiert.

Schliesslich muss vor allem mit Blick auf die ausländischen Arbeitskräfte von einer "end-of-the-pipe"-Lösung gesprochen werden. Die Abschaffung des Saisonierstatutes, das in besonderem Ausmass Anreize zur Anstellung wenig qualifizierter ausländischer Arbeitskräfte fördert, würde mehr bringen als alle nachträglichen Weiterbildungsmassnahmen, die die Allgemeinheit und nicht das Gastgewerbe und die Baubranche zu berappen haben.

### **Ein zweiter Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose**

Für viele Langzeitarbeitslose kommt die Revision des AVIG aber zu spät. Die neuen Gesetzesbestimmungen werden die Lage der schon ausgesteuerten Langzeitarbeitslosen sogar weiter verschlechtern. Ihnen wurde mit der Revision die bisherige Möglichkeit verbaut, nach Ablauf ihrer Taggelder nochmals Unterschlupf in einem Beschäftigungsprogramm des BIGA zu finden. Damit wird sich der Druck auf die Arbeitslosenhilfe der Kantone und auf die Fürsorge der Gemeinden rasch erhöhen. Die Ansätze zur Berechnung der Ansprüche, die sogenannten SKöF-Richtlinien, werden vielerorts in Frage gestellt. Eine wachsende Zahl von Gemeinden liegen mit ihren Ansätzen bereits deutlich unter diesen Empfehlungen. Auch so wird der Verarmungsprozess vorangetrieben, die "Kommunalisierung der Armut".

Immer klarer wird auch, dass eine wachsende Zahl von Arbeitslosen auf Dauer keinen Platz im ersten Arbeitsmarkt finden wird. Die Forderung nach einem sogenannt *zweiten, ergänzenden Arbeitsmarkt* für dauerhaft Arbeitslose wird immer lauter. Dieser zweite Arbeitsmarkt ist eine politische Einrichtung, und keineswegs eine neue Sache. Dauerhaft Arbeitslose sind inzwischen "bloss" eine neue Gruppe, die auf diesem zweiten Arbeitsmarkt unterkommen sollen. In diesen komplementären Arbeitsmarkt können in der Regel nur Arbeitssuchende eintreten, die bestimmte, politisch festgelegte Bedingungen erfüllen. Sie haben Leistungen zu Gunsten der Gesellschaft, weniger zu Gunsten von Privaten zu erbringen und erhalten dafür aus unterschiedlichsten Quellen eine Versicherungsprämie, einen Soziallohn, ein Taschengeld oder im Fall von Straffälligen den Erlass einer angedrohten Gefängnisstrafe. Erklärtes Ziel dieser Einrichtung ist nach wie vor die (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt oder zumindest die soziale (Re-)

Integration der Betroffenen (SKöF 1994, Sozialdepartement der Stadt Zürich 1996, 9).

Der zweite Arbeitsmarkt ist in hohem Masse segmentiert. So lassen sich eine grosse Zahl verschiedenster sozialer Gruppen unterscheiden, die auf die eine oder andere Weise als Arbeitskräfte auf diesem zweiten Arbeitsmarkt auftreten (müssen): Dauerhaft Arbeitslose, die ausgesteuert wurden und nun von einer Arbeitslosenhilfe oder der Fürsorge zu leben haben; andere Gruppen von Fürsorgeabhängigen; Behinderte, die auf geschützte Arbeitsplätze und Werkstätten angewiesen sind; Straffällige im alternativen Strafvollzug; Zivildienstleistende; Asylsuchende; anerkannte Flüchtlinge, die arbeitslos sind, aber keinen Anspruch auf Unterstützung durch die Arbeitslosenversicherung haben; der Zivilschutz auf der Suche nach sinnvollerem Einsatzmöglichkeiten; schliesslich noch die Gruppen der Freiwilligen, der Frühpensionierten, der rüstigen Alten, die ebenfalls gerne etwas "Sinnvolles" für das Gemeinwohl machen wollen.

Die hier angeführten Teilsegmente des zweiten Arbeitsmarktes lassen sich in mehrfacher Hinsicht voneinander unterscheiden. So kann die Verpflichtung zur Teilnahme in einigen Segmenten auf Freiwilligkeit beruhen, während sie in anderen Bereichen zwingende Voraussetzung für weitere Unterstützungsleistungen ist. In einzelnen Fällen muss dies als wohlfahrtsstaatliche "Zwangsarbeit" interpretiert werden. In manchen Segmenten ist die Zumutbarkeit für bestimmte Einsätze, wenn auch unterschiedlich, so zumindest rechtlich geregelt, während in anderen Fällen dies von der "Vernunft" der zuständigen Instanz abhängt. Auch die Dauer schwankt in hohem Masse von einem zum anderen Segment. Während sie in den einen Bereichen klar festgelegt ist, ist sie in anderen Fällen im Prinzip unbestimmt. Für dauerhaft Arbeitslose muss man sogar davon ausgehen, dass bei zunehmender Verweildauer im zweiten Arbeitsmarkt die Chance auf eine (Re-)Integration in den ersten Arbeitsmarkt sinkt, somit ein Einsatz im ergänzenden Arbeitsmarkt zu einem Dauerprovisorium werden kann. Die föderalistische Struktur des Staates und die unterschiedlichen Zuständigkeitsregelungen in den verschiedenen Segmenten führen zu einer grossen Zahl von Finanzierungsquellen und zu weit divergierenden Berechnungsgrundlagen für dieselbe Arbeit. Die einen erhalten ihre Unterstützung von den Arbeitsämtern, die anderen von den IV-Stellen, dritte vom BIGA, vierte vom Bundesamt für Flüchtlinge.

Eines aber tritt als Ökonomisierungsprinzip immer deutlicher zu Tage, auch wenn noch nicht alle aufgeführten Segmente nach dieser Logik funktionieren: das Element des Tausches von Leistung gegen Entgelt. Geldtransfers werden immer häufiger konditionalisiert. Nur wenn die Betroffenen etwas wohlfahrtsstaatlich "Wertvolles" tun, erhalten sie ihre finanzielle Unterstützung in vollem Umfang. Andernfalls haben sie mit Sanktionen zu rechnen. Nun ist dieser Umstand nicht nur zu kritisieren. Schliesslich ist es ein sozialpolitischer Fortschritt, wenn sich die Gemeinschaft um ihre Mitmenschen, die den Leistungsimperativen des Arbeitsmarktes nicht mehr genügen können, kümmert und sie nicht einfach mit einer mageren finanziellen

Unterstützung abseist. Allerdings stellt sich zentral die Frage, was diesen Personen an Tätigkeiten zugemutet werden kann und welche Wertschätzung die Gesellschaft ihnen entgegenbringt. Soziale Integration ist nur möglich, wenn die Gesellschaft diese sozialen Leistungen als wertvoll anzuerkennen und zu würdigen lernt. Doch wer übernimmt die soziale Verantwortung für diesen gesellschaftlichen Lernprozess, der auch über die Zukunft der Arbeit entscheiden wird?

Die forcierte Erweiterung des zweiten Arbeitsmarktes wirft weitere Fragen auf. Es gibt kaum ein Angebot im zweiten Arbeitsmarkt, dass nicht im Wettbewerb zu schon bestehenden Gütern oder Dienstleistungen steht. Zunächst ist an die gewerbliche Konkurrenzierung zu erinnern. Allerdings hat das Gewerbe in einigen Segmenten ein klares Konkurrenzverbot durchgesetzt. Und dort, wo dies nicht der Fall ist, hat das Gewerbe auch noch andere politische Möglichkeiten, um unerwünschte Angebote im zweiten Arbeitsmarkt zurückzudrängen. Dann gibt es auch im Dienstleistungsbe- reich eine Konkurrenzierung. Hier zeichnet sich eine Verdrängung von ausgebildeten Fachkräften durch kurz angelehrte Leute aus dem zweiten Arbeitsmarkt ab. Schliesslich ist auch an eine Konkurrenzierung innerhalb des zweiten Arbeitsmarktes zu denken. Es werden Angebote für ausgesteu- erte Langzeitarbeitslose geschaffen, die in direktem Wettbewerb zu Dienst- leistungen stehen, die geschützte Werkstätten anbieten. Zivildienstleistende werden an Orten eingesetzt werden, die durch Arbeitslose ebenso besetzt werden könnten. Diese Konkurrenzsituation ohne genügende regionale Koordination wird unweigerlich zu einem sinkenden Zielerreichungsgrad in vielen Segmenten führen. Wenn es dadurch zu Verdrängungsprozessen kommt, wird einer erneuten Verschärfung der sozialen Hierarchisierung entlang den verschiedenen Segmenten Vorschub geleistet. Es wird dann nicht mehr lange dauern und man wird von einem "dritten" Arbeitsmarkt reden müssen.

Schliesslich stellt sich die Frage nach dem Ausmass der Einsatzmöglich- keiten im Staats- und (weniger) im Privatsektor. Es fällt auf, dass die Liste der möglichen Einsatzbereiche bei den Programmen aus den verschiedenen Segmenten immer etwa die gleiche ist: Tätigkeiten im Umweltbereich, Tätigkeiten im Pflege- und Altersbereich, Tätigkeiten im Service- und Reparaturbereich. Soviele Wanderwege gibt es selbst in der Schweiz nicht, wie etwa durch Beschäftigungsprogramme für Langzeitarbeitslose hätten gehegt und gepflegt werden sollen. Wird es also genügend Beschäftigungs- möglichkeiten in diesem zweiten Arbeitsmarkt geben, wenn insbesondere die Sockelarbeitslosigkeit weiterhin hoch bleibt? Es ist zu befürchten, dass hier eine Einrichtung entsteht, die zu einer noch wenig beachteten, aber dauerhaften finanziellen Belastung des Sozialstaates werden könnte. Und es stellt sich folglich die Frage nach Alternativen. Der deutsche Sozialwissen- schaftler Fritz W. Scharpf hat unter dem Titel: "Soziale Gerechtigkeit im globalen Kapitalismus" eine solche Alternative zur Diskussion gestellt.

## Soziale Gerechtigkeit durch einen Niedriglohnsektor?

Ausgangspunkt der Überlegungen von Fritz W. Scharpf ist die Feststellung, dass die Steuerungsfähigkeit der nationalstaatlichen Politik gegenüber einer zunehmend globalisierten kapitalistischen Ökonomie rasch abnimmt. Der Sozialstaat ist nicht mehr in der Lage, durch seine Geld- und Fiskalpolitik für Vollbeschäftigung zu sorgen, selbst wenn er es wollte: "In den exportorientierten Industrie- und Dienstleistungsbranchen zwingt die verschärfte internationale Konkurrenz die Unternehmen bei Strafe des Untergangs zur Ausschöpfung aller Rationalisierungsmöglichkeiten; und auch die überdurchschnittlich hohen Lohn- und Lohnnebenkosten führen zur Vernichtung von Arbeitsplätzen mit geringem Produktivitätswachstum. Kurz: Die Chancen, dass unter den gegebenen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen die Ziele des Sozialstaates – Vollbeschäftigung und Verteilungsgerechtigkeit – mit den bisherigen Mitteln wieder erreicht werden könnten, stehen denkbar schlecht." (1993, 4)

Ein neues Konzept der sozialen Gerechtigkeit hat zwei Bedingungen zu erfüllen: Es muss unter den heutigen weltwirtschaftlichen Rahmenbedingungen ökonomisch machbar sein und es muss die (Wieder-)Eingliederung der Langzeitarbeitslosen in das lohnabhängige Erwerbsleben ermöglichen. Die beiden Bedingungen sind jedoch nicht gleichzeitig zu erfüllen, solange als anzustrebende Beschäftigung nur hochbezahlte Arbeitsplätze in Betracht kommen. In der Wirtschaft stehen derartige Arbeitsplätze nicht mehr in ausreichender Zahl zur Verfügung, und der Rationalisierungsdruck des weltwirtschaftlichen Wettbewerbs spricht nicht dafür, dass sich dies in absehbarer Zeit wieder ändern wird. Auch der Staat ist längst an seinen "Wachstumsgrenzen" angelangt; der "schlanke Staat" hat vor allem Stellenabbau zur Folge.

Wenn neue Beschäftigungsmöglichkeiten geschaffen werden sollen, dann müssen sie in der Wirtschaft gefunden werden – und das bedeutet, dass es dabei in erster Linie um Arbeitsplätze gehen müsste, welche gemessen an den heutigen Arbeitskosten nicht rentabel wären, die aber bei niedrigeren Kosten angeboten werden könnten. Dass es solche Arbeitsplätze in sehr grosser Zahl geben kann, zeigt die auf den ersten Blick positive Beschäftigungsentwicklung in den Vereinigten Staaten während der letzten beiden Jahrzehnte. Allerdings ist dieses "amerikanische Beschäftigungswunder" im wesentlichen der organisatorischen Schwäche der amerikanischen Gewerkschaften und dem vergleichsweise unterentwickelten Stand der amerikanischen Sozialgesetzgebung zu "verdanken". Dabei sind nicht nur, aber vor allem schlecht bezahlte "Mc Jobs" entstanden (vgl. Afheldt 1994, 185 ff.); oft wird nicht einmal das Existenzminimum erreicht. Das "Einkommensgefälle" (NZZ 27.4.96) in den USA nimmt zu und der Lebensstandard der meisten Amerikaner hat sich, wie Simon Head darlegt (1996), seit dem Ende der Rezession 1991 verschlechtert.

Die Frage bleibt, ob die Beschäftigungschancen eines Niedriglohn-Arbeitsmarktes genutzt werden könnten, ohne dass die Ziele des Sozialstaates



aufgegeben werden müssten. Eine solche Chance gibt es. Sie setzt einen Umbau des Sozialstaates voraus. Es muss für Arbeitgeber wieder rentabel werden, Beschäftigung auf weniger produktiven Arbeitsplätzen und für weniger produktive Personen anzubieten, und es muss für die Bezieher von Arbeitslosen- und Fürsorgegeldern möglich werden, auch relativ gering entlohnte Beschäftigungsangebote anzunehmen, ohne dass sie deshalb ein Gesamteinkommen unterhalb der Armutsgrenze akzeptieren müssten.

Die erste Bedingung würde nach Fritz W. Scharpf am konsequentesten durch eine Verlagerung der Finanzierungsgrundlagen des Sozialsystems von den Lohnnebenkosten auf das allgemeine Steuersystem erfüllt. Der Vorteil läge in einer effektiven Kostenentlastung des Faktors Arbeit – mit der Folge, dass auch weniger produktive Arbeitsplätze wieder rentabel würden. Überdies hätte man beim Übergang zur Steuerfinanzierung auch die Option einer Verlagerung der Kosten des Sozialstaates auf ökologisch vorteilhafte Steuern gewonnen.

Die zweite Bedingung lässt sich durch Lösungen erfüllen, die zum Beispiel dem Konzept einer "negativen Einkommenssteuer" nachgebildet sind. Im Kern schlägt Scharpf damit die staatliche Subventionierung von "bad jobs" vor. Anstatt vor der Alternative "Sozialtransfers oder Erwerbseinkommen" zu stehen, gäbe es einen gleitenden Übergang von der einen zur anderen Einkommensart. Zu niedrige Erwerbseinkommen würden nicht länger durch Sozialtransfers ersetzt, sondern sie würden durch Einkommenszuschüsse auf eine sozial akzeptable Höhe aufgestockt.

Mit der Kombination beider Massnahmen – der Entlastung der Arbeitskosten von den Kosten des Sozialstaates und der Aufstockung niedriger Erwerbseinkommen – würde die momentane rigorose Trennung zwischen denen, die in die Arbeitswelt integriert sind, und denen, die dazu verurteilt bleiben, an oder unterhalb der Armutsgrenze von Sozialtransfers zu leben, wieder durchlässig(er) – in beide Richtungen! Die Wirtschaft stünde mit diesen Massnahmen nicht mehr länger unter dem Zwang, aus Kostengründen nur noch hochproduktive und dementsprechend spezialisierte Arbeitsplätze anbieten zu können. Im Prinzip könnte es weniger produktive, aber sozial nützliche Arbeit für alle geben. Dabei wird es weniger um Arbeitsplätze im industriellen Bereich gehen, weil hier der technikbedingte Spielraum bereits sehr eng geworden ist. Vielmehr werden solche Arbeitsplätze vor allem in den personenorientierten Bereichen des Dienstleistungssektors entstehen. Die Politik müsste allerdings davon abkommen, die zunehmend aussichtslose Wiedergewinnung der Vollbeschäftigung mit den Mitteln der Wirtschaftspolitik erreichen zu wollen. Ihre (schwierige) Hauptaufgabe wäre vielmehr die Festlegung des Existenzminimums, unter das niemand fallen darf, und die Festlegung des akzeptablen Niedrigeinkommens, bis zu dessen Erreichen Einkommenszuschüsse gewährt würden.

Vergleichen wir die hier skizzierten Ansätze zur Überwindung der Langzeitarbeitslosigkeit, so ist zunächst festzuhalten, dass in beiden Strategien des zweiten Arbeitsmarktes und in Scharpfs Konzept des Niedriglohnssektors die Marktmechanismen der kapitalistischen Weltwirtschaft nicht grundsätz-

lich in Frage gestellt werden, ja dass sogar eine optimistische Grundstimmung vorherrscht, das Arbeitslosenproblem sei im Prinzip unter ihren Bedingungen lösbar. Beide Konzepte gehen auch davon aus, dass die gesellschaftliche Bereitschaft und der politische Wille zur Umverteilung von Einkommen zu mobilisieren sei. Die Ansätze unterscheiden sich aber deutlich bei den Akteuren, die einen Beitrag zur Lösung des Problems der Langzeitarbeitslosigkeit zu leisten haben. Während im Konzept des zweiten Arbeitsmarktes die Politik eine gewichtige Rolle bei der Einrichtung dieses Beschäftigungssektors spielt, überlässt Scharpf dies einem Suchprozess in der Wirtschaft selber. Darin haben die Gewerkschaften einen schwierigen Part zu übernehmen. Sie haben nicht nur einen Niedriglohn-Arbeitsmarkt zu akzeptieren, sondern zugleich zu verhindern, dass dieser für einen generellen Lohndruck nach unten instrumentalisiert wird. Dabei darf allerdings nicht übersehen werden, dass dieser Mechanismus sich bereits in Gang gesetzt hat, ohne dass eine soziale Absicherung in der vorgeschlagenen Form einer "negativen Einkommenssteuer" etabliert wurde. Demgegenüber lässt die Einrichtung eines zweiten Arbeitsmarktes die Gewerkschaften relativ unberührt. Je stärker dieser anwächst, desto grösser wird die Entlastung des ersten Arbeitsmarktes – und umso besser können die Gewerkschaften ihre angestammte Beschäftigungs- und Lohnpolitik weiterverfolgen. Allerdings sind die Chancen der (Re-)Integration der Langzeitarbeitslosen in diesem Fall ungleich geringer als beim Vorschlag von Scharpf.

### **Die Soziale Ökonomie – ein alternatives Wirtschaftsmodell?**

Einen entscheidenden Schritt weiter geht das Konzept der Sozialen Ökonomie, wie es zum Beispiel von Isidor Wallimann (1996) vorgestellt wurde. Unter dem Konzept der Sozialen Ökonomie werden verschiedene Diskussionsstränge verknüpft: die schon fast in Vergessenheit geratene Tradition und Debatte über die selbstverwalteten Betriebe, die Diskussion über die genossenschaftliche Organisationsform und Basisdemokratie, die Versuche der Alternativökonomie, Untersuchungen zum informellen Sektor sowie all die Bemühungen, einen neuen Korporatismus zwischen jenen Instanzen und Interessenorganisationen zu vermitteln, die standortgebundene Produktionsfaktoren vertreten: dem Staat, den Gewerkschaften und den Organisationen der Klein- und Mittelbetriebe.

Vom alternativen Standpunkt der Sozialen Ökonomie scheint klar, dass der rasante Globalisierungsprozess in naher Zukunft eine so grosse Zahl von Arbeitslosen in den Industrieländern produzieren wird, dass deren langfristige Existenzsicherung weder durch ein neues Wirtschaftswachstum erfolgen, noch auf einem politisch festgelegten Umverteilungsprozess beruhen kann. Sie streben daher eine neue Selbständigkeit in lokalen und regionalen Wirtschaftsstrukturen an, die in hohem Masse vom international mobilen Kapital unabhängig ist.<sup>5</sup> Das kann nur gelingen, wenn eine solche Kapitalakkumulation "von unten" möglich ist und ein Abfluss der Gewinne verhindert werden kann. Dies wird vor allem über basisdemokratische Entschei-

dungsstrukturen geregelt und garantiert.

In der Sozialen Ökonomie kann kaum jemand reich werden. Angestrebt werden arbeitsintensive Herstellungsprozesse, niedrige Löhne sind die Regel. Es geht nicht um eine hochbezahlte Erwerbsarbeit, sondern um Eigenkapitalbildung und wirtschaftliche Selbständigkeit für alle daran Beteiligten, um eine konsequente Nutzung jener Ressourcen, die tatsächlich zur Verfügung stehen. Die Soziale Ökonomie strebt ein zunehmendes Mass an Unabhängigkeit von der (noch) real existierenden Wirtschaft an. Gesucht sind Strategien, "die erreichen, dass die lokale und regionale Wirtschaftstätigkeit sich in immer kleinerem Ausmass ausserhalb der Sozialen Ökonomie abspielt" (Wallimann 1996b). Allerdings ist sie bis jetzt nicht unabhängig von wohlfahrtsstaatlichen Transferleistungen. Im Gegenteil. Inzwischen werden Föderationen der Sozialen Ökonomie als "Ziel-eins-Regionen" sogar vom Sozial- und Strukturfonds der Europäischen Union unterstützt, obwohl diese neue Abhängigkeit eigentlich nicht erwünscht ist (Roland 1996).

Die Soziale Ökonomie formiert sich aus selbständigen Betrieben, die in hohem Masse untereinander in Föderationen vernetzt sind. Was die einen produzieren oder als Dienste anbieten, kann für die anderen zu Vorleistungen für ihren Betrieb werden. Was diese herstellen, wird vom "Freundeskreis der Sozialen Ökonomie" konsumiert werden, damit Geld von aussen in diese Föderationen einfliesst. Die Soziale Ökonomie hat Marktchancen im Bereich der Druckmedien, der Bankdienstleistungen, des Buchhandels, der Bildung, der Gesundheit, der Beratung und Therapie, der Freizeitgestaltung.

Die drei hier diskutierten Strategien zur Bewältigung der Langzeitarbeitslosigkeit weisen einen unterschiedlich hohen Grad an Realisierungschancen auf. Die Einrichtung eines zweiten Arbeitsmarktes für Langzeitarbeitslose ist längst im Gange. In den letzten Jahren haben Hilfswerke wie das SAH (Schweizerisches Arbeiter-Hilfswerk) und die Caritas, aber auch zahlreiche Kantone und Gemeinden eine grosse Zahl von Projekten entwickelt und durchgeführt. Die Absicherung des wachsenden Niedriglohnsegmentes durch eine "negative Einkommenssteuer" wird zumindest in Insiderkreisen bei den Gewerkschaften diskutiert. Über konkrete Erfahrungen der Sozialen Ökonomie ist hierzulande noch wenig bekannt. Wenn auch auf abstrakter Ebene, sie zeigt am konsequentesten eine Alternative zur aktuellen prekären Situation auf dem Arbeitsmarkt auf, die eng mit der Krise des wohlfahrtsstaatlichen Integrationsmodells verknüpft ist.

Das Konzept der Sozialen Ökonomie stellt eine klare Absage an die Mechanismen der Weltwirtschaft dar, nicht aber an die Logik der Kapitalakkumulation. In der basisdemokratischen Kontrolle über Eigenkapital und Gewinne in Betrieben wird die Lösung des Problems der wachsenden Arbeitslosigkeit und sinkenden Existenzsicherung gesehen. Statt eines zweiten Arbeitsmarktes wird ein ergänzender Kapitalmarkt etabliert, der allerdings möglichst unabhängig von den internationalen Kapitalbewegungen funktionieren soll, "auch als Vorbereitung auf den bald stattfindenden Abbau der Industriegesellschaft" (Wallimann 1996b). Im Gegensatz zu den ersten beiden Strategien, die ausschliesslich vom Faktor Arbeit aus denken und das

(internationale) Kapital mit seinem fast ausschliesslich auf den shareholder value fixierten Blick als gegeben ausblenden, fordert das Konzept der Sozialen Ökonomie in radikaler Weise die Aneignung von Kapital durch jene Menschen, die es in den selbstverwalteten Betrieben erwirtschaften.

Auch auf der politischen Ebene werden in der Sozialen Ökonomie alternative Wege vorgeschlagen. Statt auf den wachstumsabhängigen Fortbestand des Sozialstaates und auf die Bereitschaft zur Umverteilung von Arbeit und Zeit zu vertrauen, setzen sie auf basisdemokratische Strukturen, die sie von unten her über Betriebe, deren Zusammenschlüsse zu Föderationen und über die Vernetzung solcher Föderationen aufbauen wollen. Im Gegensatz dazu ist das Konzept des zweiten Arbeitsmarktes in seiner klientelistischen Spielart weitgehend mit der derzeit herrschenden Wirtschaftspolitik kompatibel. Demgegenüber versucht Fritz W. Scharpf, eine sozialdemokratische Reformvariante ins Spiel zu bringen. Das Konzept der Sozialen Ökonomie hingegen will sich aus dem weltökonomischen Krisenzusammenhang ausklinken. Die Erpressung durch den weltwirtschaftlichen Strukturwandel wird weder akzeptiert noch abgefedert. Soziale Ökonomie versucht Räume zu öffnen – für eine Rückeroberung der Arbeit für alle.

## Anmerkungen

- 1 Dieser zweite Arbeitsmarkt darf nicht mit dem informellen Sektor, der Schattenökonomie oder der Schwarzarbeit verwechselt werden. Dieser zweite Arbeitsmarkt ist durchaus formalisiert, nur werden die Bedingungen des Marktes vor allem im politisch-bürokratischen Raum bestimmt. Nach Leibundgut (1995,76) umfasst der ergänzende Arbeitsmarkt "alle Angebote von öffentlichen, privaten und gemeinnützigen Institutionen für Erwerbslose mit bezahlten oder unbezahlten Tätigkeiten, die zur beruflichen und/oder gesellschaftlichen Integration führen."
- 2 Die These der zu hohen Löhne bzw. Lohnnebenkosten ist – auch – unter Marktordoliberalen umstritten (vgl. Borner 1995).
- 3 Noch immer müssen wir auf genauere Zahlen über die Entwicklung der Einkommensverteilung in der Schweiz warten. Die Zahlen, die im Rahmen einer Nationalfonds-Studie erhoben wurden (Basis 1989 (!)), sollen im Herbst dieses Jahres endlich veröffentlicht werden.
- 4 Eine Studie der Höheren Fachschule im Sozialbereich zeigt für eine allerdings kleine Gruppe von Langzeitarbeitslosen, dass "das Klischee vom ‚ungebildeten Arbeitslosen‘ (...) nicht länger aufrecht erhalten werden (darf), da sich das Ausbildungsniveau von Erwerbstätigen und Erwerbslosen kaum unterscheidet (vgl. Baumgartner et al. 1995, 3).
- 5 Vgl. dazu die vier Bedingungen bei Wallimann (1996b, 25)

## Literatur

- Aeppli, Daniel C./Hotz, Cora/Hugentobler, Valérie/Theiss, Roland, 1996: Die Situation der Ausgesteuerten. Ergebnisse einer Studie in acht Kantonen der Nordwestschweiz und der Romandie. In: Die Volkswirtschaft 1/1996. Bern.
- Afeldt, Horst, 1994: Wohlstand für niemand? Die Marktwirtschaft entlässt ihre Kinder. München.
- Baumgartner, Thomas / Henzi, Gaudenz / Wallimann, Isidor, 1995: Arbeitslosigkeit als

- Vernichtung von Humankapital und Menschen? Eine empirische Untersuchung und Gegenüberstellung von wiedereingegliederten und verbleibenden Langzeitarbeitslosen. Bericht Nr. 7 der Höheren Fachschule im Sozialbereich Basel.
- BIGA (Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit), 1996: Die Lage auf dem Arbeitsmarkt, März 1996. Bern.
- Borner, Silvio, 1995: Sind unsere Löhne zu hoch? Arbeitskreis Kapital und Wirtschaft (AKW), Zürich.
- Bundesamt für Sozialversicherung (BSV), 1995: Verhütung und Bekämpfung der Armut: Möglichkeiten und Grenzen staatlicher Massnahmen. Forschungsbericht Nr. 3 der Beiträge zur sozialen Sicherheit. Bern.
- Bundesamt für Statistik (BfS), 1993: Auf dem Weg zur Gleichstellung? Frauen und Männer in der Schweiz aus statistischer Sicht. Bern.
- de Pury, David / Hauser, Heinz / Schmid, Beat (Hg.), 1995: Mut zum Aufbruch. Zürich.
- Füglister-Wasmer, Peter / Pedergnana-Fehr, Maurice, 1996: Vision einer sozialen Schweiz. Zum Umbau der Sozialpolitik. Bern.
- Gaillard, Serge / Müller, Christoph, 1993: Konjunkturelle und strukturelle Arbeitslosigkeit. Rezessionen in der Schweiz seit den siebziger Jahren – ein Aufriss “keynesianischer” Probleme. In: WIDERSPRUCH, Heft 25. Arbeitslosigkeit – wirtschaftspolitische Alternativen. 2. Aufl. Zürich.
- Head, Simon, 1996: Das Ende der Mittelklasse. In: ZEIT, Nr. 18, 26. April. Hamburg.
- IPSO-Sozialforschung, 1995: Die Qualität der Wiederbeschäftigung nach Arbeitslosigkeit. Bern.
- Leibundgut, Urs, 1995: Arbeitsintegration / Beschäftigung. Ein ergänzender Arbeitsmarkt ist notwendig. In: Sozialamt der Stadt Zürich (Hg.): Neue Armut – Strategien und Massnahmen. Tagungsbericht, S. 73-79. Zürich.
- Roland, Heinz, 1996: Die Rückeroberung der Arbeit. Das Europäische Netzwerk für ökonomische Selbsthilfe diskutiert Qualitätsstandards in der sozialen Ökonomie. In: WOZ, Nr. 16/19. April 1996. Zürich.
- Scharpf, Fritz W., 1993: Soziale Gerechtigkeit im globalen Kapitalismus. Köln.
- Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge (Hg.), 1994: Sozialhilfe am Scheideweg: Existenzsicherung und Integration. Neue Wege zur Ausgabenerfüllung in der öffentlichen Fürsorge. Dokumentation zum Fortbildungskurs vom 26.-27. September 1994. Bern.
- Schweizerische Konferenz für öffentliche Fürsorge, 1995: Schätzung der zahlenmässigen Entwicklung in der Sozialhilfe von 1990-1995. Bern.
- Sozialdepartement der Stadt Zürich (Hg.), 1996: Soliwork, Beschäftigungsprogramm für ausgesteuerte Langzeitarbeitslose. Evaluationsbericht. Edition Sozialstatistik Nr. 1. Zürich.
- Wallimann Isidor, 1996: Des Würgers unsichtbare Hand. Hat der Markt versagt? In: Die Weltwoche, Nr. 13/28. März.
- Wallimann Isidor, 1996b: Wenn der Markt von Marx lernt. Soziale Ökonomie – ein alternatives Wirtschaftsmodell. In: Die Weltwoche, Nr. 14/4. April.