

# Arbeitsmarktintegration von Erwerbslosen : zur Geschichte aktueller sozialpolitischer Lösungskonzepte

Autor(en): **Lindenmeyer, Hannes**

Objektyp: **Article**

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

Band (Jahr): **29 (2009)**

Heft 56

PDF erstellt am: **27.07.2024**

Persistenter Link: <https://doi.org/10.5169/seals-651894>

## **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.

## Arbeitsmarktintegration von Erwerbslosen

### Zur Geschichte aktueller sozialpolitischer Lösungskonzepte

Das volkswirtschaftliche Problem der Arbeitslosigkeit wurde spätestens seit der paradigmatischen Studie von Paul Lazarsfeld und Maria Jahoda über die „Arbeitslosen von Marienthal“<sup>1</sup> auch als psychologisches, soziologisches und sozialpolitisches Phänomen anerkannt. Pathetisch hat Henri Ford den zentralen Stellenwert der Erwerbsarbeit in der kapitalistischen Gesellschaft als „Eckstein, auf dem die Welt ruht, sie ist die Wurzel unserer Selbstachtung“<sup>2</sup> definiert. Der die marktwirtschaftliche Arbeitsgesellschaft prägende Warentausch zwingt seine Mitglieder, „die Früchte ihrer Arbeit“ und der Arbeit ihrer Mitmenschen ausschliesslich unter dem Gesichtspunkt ihrer Verwertbarkeit im Tausch zu sehen und „ihr Gegenüber und sich selbst als Subjekte möglicherweise erfolgsversprechender Transaktion einzuschätzen“.<sup>3</sup> Im kapitalistischen Produktionsprozess kauft der Unternehmer seinen Arbeitnehmern nicht eigentlich ein Produkt ab, sondern ihre Zeit. Das Leben der Arbeitenden wird dadurch notwendigerweise einer rigiden Zeitstruktur untergeordnet; die ökonomisierte Zeit bestimmt ihre Selbstwahrnehmung und wird zum sinnstiftenden Korsett. Wer in der kapitalistisch strukturierten Arbeitsgesellschaft seine Arbeit verliert, verliert deshalb nicht nur die Basis zur Sicherung seiner physischen Existenz, sondern meistens auch die sein Leben prägende und sinnvermittelnde Tagesstruktur, sein soziales Netz, seine Berufsidentität, sein Selbstwertgefühl, seine Handlungsautonomie, schliesslich auch seine beruflichen und sozialen Fähigkeiten und Basiskompetenzen. So schliesst sich der „Teufelskreis“ vom Verlust des Arbeitsplatzes zum Verlust der Arbeitsmarktfähigkeit.

Allerdings vermag der Arbeitsmarkt – zumindest der nach frühkapitalistischen und nach neoliberalen Grundsätzen unregulierte, also ohne gesetzlich verankerte existenzsichernde Mindestlöhne – keineswegs zu garantieren, dass die Reproduktionskosten immer und in jeder Lebenslage durch Arbeit gedeckt werden können. Es wurde und wird daher seitens des Staates (der „Wohlfahrtsstaaten“) immer wieder nach Wegen gesucht, wie ergänzende Unterstützung (auch in Form der Sicherung eines politisch definierten Existenzminimums) geleistet werden kann, ohne dass das Paradigma der Existenzsicherung durch Arbeit gefährdet wird. Staatliche Transferleistungen ohne Gegenleistung durch Arbeit würden ja die „Vorangstellung der Arbeit, welche die Grundlage des Arbeitsmarktes und damit der kapitalistischen Gesellschaftsformation darstellt, latent bedrohen“.<sup>4</sup> Sozial- und Arbeitsmarktpolitik haben deshalb die Aufgabe, einerseits Stabilität durch marktergänzende Existenzsicherung zu gewährleisten, andererseits zu verhindern, dass der Primat der Arbeit als Vergesellschaft-

tungsform in Frage gestellt wird. Denn wer auf die Strasse gestellt wird, könnte dort ja potentiell zur Gefahr für die gesellschaftliche Ordnung werden.

Gemäss diesem Grundauftrag zur Eindämmung von Arbeitslosigkeit und nicht-existenzsichernder Erwerbsarbeit und zur Kontrolle der sozialpolitischen Folgen wurden im Laufe der Zeit Konzepte entwickelt, wie der Staat mit Arbeitslosen und Working poor umgehen sollte. Dabei geht es keinesweg nur um „kalte“ Systemerhaltung, sondern durchaus auch um „warmherzige“ Linderung von Not der Betroffenen, die unter der herrschenden Zeitstruktur leiden. „Die Erwerbstätigkeit als eine soziale Institution existiert nicht zu dem Zweck, diese Erfahrungen (Soziale Integration, Zeitstruktur, Lebenssinn, Kompetenz, HL) zu ermöglichen. Die *raison d'être* der Arbeit ist die Schaffung von Gütern und Dienstleistungen unter dem Hauptaspekt des Profits. Doch setzt sie diese Erfahrungskategorien als eine unbeabsichtigte, wenn auch zwangsläufige Folge ihrer eigenen Zielsetzung und Organisation bei allen Beteiligten durch“.<sup>5</sup>

„Massnahmen“ für Arbeitslose werden immer wieder auch unter dem Gesichtspunkt der „psychosozialen Stabilisierung“ und der Verhinderung gesundheitlicher Schäden durch Langzeitarbeitslosigkeit geplant, umgesetzt und evaluiert. Es sind keineswegs nur die strammen Systemerhalter und Marktfetischisten, die das Prinzip „Gegenleistung“ in die Arbeitslosenversicherung, Sozialhilfe und in gewissem Grade auch in die Invalidenversicherung durchgesetzt haben, sondern durchaus auch sozial Engagierte. „Die Sehnsucht der Herrschenden und ihrer langjährigen Gegner nach der Arbeitsgesellschaft ist kein Zufall“, triumphiert Ralf Dahrendorf: „Hinter ihr stecken zentrale Fragen der gesellschaftlichen Struktur. Zum Beispiel: An welchem Geländer entlang kann das Leben der Menschen geordnet werden, wenn die Disziplinierung durch die Organisation der Arbeit entfällt? Oder: Wie lässt sich die Existenzgrundlage der Menschen sichern, wenn sie nicht mehr auf Arbeitsleistung beruht? Oder auch: Wie bestimmt sich eigentlich die soziale Identität von Menschen, wenn sie sich nicht mehr durch ihren Beruf beschreiben können?“<sup>6</sup>

Die Unmittelbarkeit, in der Krisen des Marktes beim lohnabhängig Arbeitenden durchschlagen, und die Ungewissheit, bei welcher Arbeitslosenquote<sup>7</sup> es für die bürgerliche Ordnung von Wirtschaft, Staat und Gesellschaft bedrohlich werden könnte, rufen zwangsläufig nach „Massnahmen“ des Staates: sowohl zwecks der Stabilisierung der Wirtschaft als auch des sozialen Friedens und zum Schutz der Lebenssituation der Betroffenen. Die politische Debatte um diese staatlichen Massnahmen, die das Marktversagen ausgleichen sollen, wird dabei von die Frage geleitet, wieweit dem Einzelnen „geholfen“ werden kann, ohne dadurch der Destabilisierung des Systems Vorschub zu leisten, aber auch von der Frage, inwieweit der Einzelne verpflichtet werden kann, ohne dass Grundrechte und Menschenwürde, die als zivile Bürgerrechte dem sozialen Bürgerrecht historisch

vorgelagert sind, verletzt werden.

Erste Voraussetzung für Massnahmen ist die Kategorisierung der unterstützungsbedürftigen Bevölkerung. Dies lässt sich schon bei den frühkapitalistischen staatlichen Interventionen angesichts von Armut und Arbeitslosigkeit beobachten. Diese lösten das karitative Armenwesen ab. In den städtischen „Bettelordnungen“ des 16. Jahrhunderts wird die Armenpflege auf Einheimische beschränkt, was eine entsprechende Registrierung und „Armenverwaltung“ voraussetzt; dabei werden die Hilfesuchenden nach Bedürftigkeitskriterien in Arbeitsunfähige und Arbeitsunwillige eingeteilt, nicht ohne Sanktionen gegenüber letzteren<sup>8</sup> – Verwaltungsaufgaben, die grundsätzlich mit denjenigen eines heutigen RAV vergleichbar sind. Vom 18. Jahrhundert an wurden karitative Armenhäuser und Spitäler zu staatlichen Zucht- und Arbeitshäusern mit der Aufgabe der aktiven Arbeitserziehung umfunktioniert. Der Wert dieser erzwungenen „Besserung durch Arbeit“ lag weniger in der unmittelbaren Wirtschaftlichkeit dieser Anstalten als vielmehr in der abschreckenden Wirkung.<sup>9</sup> (Vergleichbar etwa mit dem Konzept „Gate Keeping“ der Stadt Winterthur, das jeden arbeitsfähigen Antragsteller auf Sozialhilfe in einer ersten Phase für 4 Wochen zur Waldarbeit schickt, bevor weiterführende Massnahmen geplant werden.<sup>10</sup>)

### **Historisches zu den „Arbeitsmarktmassnahmen“ in der Schweiz**

Ein Rückblick<sup>11</sup> auf die letzten 80 Jahre schweizerischer „Arbeitslosenpolitik“ zeigt, dass der Staat bemüht ist, mit einer Mixtur aus wirtschafts-, sozial- und bildungspolitischen Massnahmen das periodisch wiederkehrende Versagen des Arbeitsmarktes auszugleichen. Die individuelle Existenzsicherung und die psychosoziale Stabilisierung der Betroffenen und Bedrohten sind so zu gewährleisten, dass die Voraussetzungen für eine Erholung des Arbeitsmarktes möglichst optimal erfüllt werden können.

Die ersten politischen Gremien des modernen schweizerischen Bundesstaates, die sich Ende des 19. Jahrhunderts mit den gesellschaftlichen Folgen wirtschaftlich bedingter Arbeitslosigkeit in der Schweiz beschäftigen mussten, waren städtische Exekutiven. Vor den Fenstern ihrer Rathhäuser standen die Entlassenen buchstäblich auf der Strasse. 1888 wurde das erste städtische Arbeitsamt in Bern eröffnet, die Städte Basel, Genf, Biel, Winterthur und Zürich folgten. Ihre wichtigste Aufgabe: Registrierung von Stellensuchenden und Arbeitsnachweis, also Information über offene Stellen. Die betroffenen Städte appellierten 1903 an den Bund, eine aktive arbeitsmarktpolitische Rolle zu übernehmen; die liberale Bundesregierung sah dies aber explizit nicht als ihre Aufgabe an. Erst 1919, unter dem Eindruck des Generalstreiks und der erstarkten Arbeiterbewegung, beschloss der Bundesrat ein „Eidg. Amt für Arbeitslosenfürsorge“ zu schaffen. Neben Fürsorgegeldern wurden Mittel zur Finanzierung von

Kursen für Arbeitslose bereitgestellt. Im Jahre 1921 besuchten 12'870 Arbeitslose Kurse zu so lebens- und alltagspraktischen Themen wie „Finken- und Pantoffelherstellung“, „Flicken von Kleidern“, „Schönschreiben“, Besenbinden“, aber auch berufsnahen Kurse, die heute noch respektive wieder angeboten werden: Autogenes Schweißen, Englisch, Buchhaltung.

Ein nächster Schub aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz erfolgte in der Krisenzeit anfangs der 30er Jahre, die zum historischen Rekord der gesamtschweizerischen Arbeitslosenquote von 8 Prozent führte. Das Kurswesen für Arbeitslose wurde stark ausgebaut und professionalisiert. Allerdings konnte sich der Bundesrat nicht durchsetzen mit der Idee, die „systematische und planmässige Weiterbildung Arbeitsloser auf eine breite Grundlage zu stellen und dem BIGA<sup>12</sup> (erst 1929 geschaffen) als Zentralstelle zu unterstellen, die für rationelle Lösungen besorgt ist“.<sup>13</sup> Die von Schulen, Verbänden, Arbeitsämtern, Kirchen und Hilfswerken angebotenen Kurse hingen „mancherorts von Zufälligkeiten ab. Sie waren mehr auf die blossen Beschäftigung Arbeitsloser statt auf ihre zielbewusste, berufliche Förderung eingestellt“, wie der Bundesrat in seiner Botschaft kritisch darlegt. Im Jahre 1937 nahmen 24 Prozent aller gemeldeten Arbeitslosen an Kursen oder Beschäftigungsprogrammen teil.

Nach dem Zweiten Weltkrieg trat die befürchtete Arbeitsmarktkrise nicht ein. Im Gegenteil, es begann eine lange von Wirtschaftswachstum und Konjunkturüberhitzung gekennzeichnete Phase mit sehr tiefen Arbeitslosenzahlen (1972 waren in der ganzen Schweiz gerade mal 98 Arbeitslose registriert). In dieser Periode wurde die von den Gewerkschaften lancierte Idee diskutiert, den schlecht ausgebildeten Hilfsarbeitskräften aus dem Süden (den „Fremdarbeitern“) berufliche Weiterbildung anzubieten und diese dadurch attraktiv zu machen, dass ihnen bei Teilnahme aus den für Arbeitslose vorgesehenen Bundesmitteln ein Kurstaggeld ausbezahlt würde. So entstand die Idee einer basisnahen Bildungsoffensive als echte Präventivmassnahme. Diese wurde jedoch von bürgerlicher Seite bekämpft und schliesslich in nur sehr abgeschwächter Form in die Verordnung über die Arbeitslosenversicherung aufgenommen, indem dort restriktiv festgehalten wurde, dass ein Taggeld nur dann zu erhalten sei, wenn „der Versicherte während des Kurses arbeitslos wäre oder ohne Umschulung oder Weiterbildung von Arbeitslosigkeit bedroht wäre“.<sup>14</sup> Eine nachhaltige, den sich abzeichnenden Strukturwandel vorbereitende und begleitende berufliche Förderung der breiten Masse von Hilfsarbeitskräften war damit unmöglich.

Ähnlich dramatisch wie in der Krise der 1930er Jahre war der nächste Schub aktiver Arbeitsmarktpolitik in der Schweiz in den 70er Jahren: Innert kurzer Zeit gingen 250'000 Arbeitsplätze (8 Prozent) verloren; allerdings stieg die Zahl der registrierten Arbeitslosen nur auf 20'703 (Arbeitslosenquote von 1.7 Prozent); die grosse Mehrheit der vom Arbeitsplatz- Verlust

betroffenen wurden nach Südeuropa exportiert, die Frauen zurück an den Herd geschickt. Das Faktum „Arbeitslose in der Schweiz“ – ein jahrelang unbekanntes Phänomen – löste grosse Betroffenheit und ein rasches Engagement von karitativen und kirchlichen Kreisen aus. So organisierten sich bereits 1975 die Industriefarrämter der beiden Landeskirchen in Baselstadt in einer „Ökumenischen Koordinationsgruppe Rezession“; sie führten mit jungen Arbeitslosen ein „Arbeitslager“ (!) im Kanton Glarus durch und renovierten ein kirchliches Ferienhaus. „Wir wollten die jungen Leute nicht auf der Strasse liegen lassen. Sie sollten durch sinnvolle Arbeit in einer tragenden Gemeinschaft ihr Selbstbewusstsein und ihre Persönlichkeit stärken können, um später in der Arbeitswelt wieder Fuss zu fassen“, umschreibt einer der Organisatoren das Ziel der Aktionsgruppe.<sup>15</sup>

Auch die Politik reagierte rasch: Per Dringlichkeitsrecht wurde das Versicherungsobligatorium 1977 eingeführt und die Diskussion über die Neukonzeption der Arbeitslosenversicherung forciert. In der das neue Gesetz vorbereitenden Kommission wurde den nun „Präventivmassnahmen“ genannten Instrumenten eine wichtige Bedeutung zugemessen; die Kommission war mehrheitlich der Meinung, dass „die bestehenden Möglichkeiten zur Vorbeugung und Bekämpfung der Folgen des Strukturwandels und struktureller Arbeitslosigkeit nicht genügten und dass etwas grundlegend Neues geschaffen werden sollte“.<sup>16</sup> Die Kommission griff auf den in der Hochkonjunktur verworfenen gewerkschaftlichen Vorschlag zurück: Förderung der beruflichen Mobilität durch Umschulung und Weiterbildung, nicht nur reaktiv, sondern nun auch präventiv; ein breites Kursangebot sollte aufgebaut werden; die Kursteilnehmenden sollten Taggelder erhalten.

In der politischen Debatte um den Verfassungsartikel, der der neuen Arbeitslosenversicherung zugrundelegen war, öffneten sich dann aber wieder die alten Gräben: Während sich die Arbeitnehmerverbände für Präventivmassnahmen einsetzten, die eine eigentliche „*éducation permanente*“ ermöglichen, wehrten Arbeitgeber und Bürgerliche dieses Ansinnen aus ordnungspolitischen und finanziellen Überlegungen ab. Der Bundesrat schwenkte schliesslich auf die Linie der Bürgerlichen ein und hielt in seiner Botschaft fest, dass „Präventivmassnahmen nur strikte im Rahmen der arbeitsmarktlichen Indikation getroffen werden dürfen. Das bedeutet, dass die Frage der *éducation permanente* – sofern man dieses System überhaupt einführen will – nicht im Rahmen der Arbeitslosenversicherung zu regeln ist.“<sup>17</sup> Mit dem Abflauen der Arbeitsmarktkrise Ende der 80er Jahre verlor dann das Thema in der politischen Agenda an Bedeutung.

Als dann aber Anfang der 90er Jahre die Arbeitslosenzahlen erneut rasch auf Grössenordnungen hinaufschnellten, die man seit den 30er Jahren nicht mehr kannte (1994: 171'000), war dies der Auslöser für den nächsten Entwicklungsschub arbeitsmarktlicher Massnahmen, beschleunigt durch die rapide Verschlechterung der finanziellen Lage der Arbeitslosenversi-

cherung. Erfahrene Politiker waren sich im klaren, dass eine reine Sparvorlage in einem Referendum wenig Chancen hätte.<sup>18</sup> Der politische Kompromiss fand sich in der Fokussierung auf „aktive Arbeitsmarktmaßnahmen“: einerseits in Form einer landesweiten Professionalisierung der Arbeitsvermittlung, indem anstelle der über 2000 kommunalen Arbeitsämter neu 150 regionale, vom Bund finanzierte Arbeitsvermittlungszentren professionelle Beratung und Vermittlung anbieten sollen, andererseits durch einen Ausbau eines differenzierten Instrumentariums von Integrations- und Fördermassnahmen. Damit wurde endlich auf wesentliche Forderungen der „roten“ Städte nach einer einheitlichen Arbeitsmarktpolitik des Bundes von 1903 eingegangen. Allerdings wurde die „Nationalisierung“ der Arbeitsmarktpolitik mit der Revision 95 nicht bis zur letzten Konsequenz umgesetzt: Die vom ehemaligen BIGA-Direktor Jean-Pierre Bonny vorgeschlagene Bundesanstalt für Arbeit wurde nicht geschaffen; für den Vollzug der Arbeitsvermittlung durch die vom Bund finanzierten RAV und die Planung und Steuerung der arbeitsmarktlichen Massnahmen durch „Logistikzentren“ sind die Kantone zuständig. Mit kleineren Revisionen nach 2000 wurde die Kompetenz der Kantone zunehmend wieder erweitert und damit schrittweise eine „Re-Kantonalisierung“ gefördert.

Das neue Konzept orientierte sich stark am Modell von „Workfare“<sup>19</sup>: Nach einer bestimmten Frist sollen alle Stellensuchenden, die noch nicht erfolgreich vermittelt sind, obligatorisch einer Massnahme zugewiesen werden. Der Workfare-Charakter wurde dadurch verstärkt, dass ab 1996 in den Beschäftigungsprogrammen keine Löhne, sondern nur noch Tagelder ausbezahlt wurden. Dahinter verbarg sich die Erwartung, dank professionalisierter Vermittlung und obligatorischen, nicht attraktiven Massnahmen könne die Dauer der Arbeitslosigkeit deutlich gesenkt werden. Das neue Konzept behielt explizit die Priorität des alten bei: „rasche“ Vermittlung hat Vorrang vor „nachhaltiger“. Nach wie vor sind längerdauernde und vor allem „höher qualifizierende“ Ausbildungen nicht zulässig; wer während eines Kurses oder beruflichen Trainings eine Arbeitsstelle zugewiesen bekommt, und sei es nur ein befristeter „Zwischenverdienst“, muss den Kurs abbrechen und die Stelle antreten. Das neugeschaffene „differenzierte Instrumentarium an Integrations- und Fördermassnahmen“ hat so den traditionellen Charakter eines Druckmittels beibehalten.

Das Auf und Ab des Arbeitsmarkts fordert aber nicht nur die Arbeitslosenversicherung heraus. Seit Jahren weisen die Städte auf die enge Verknüpfung hin, die zwischen den Entwicklungen des Arbeitsmarktes und den Regelungen der Arbeitslosenversicherung hinsichtlich der Anspruchsberechtigung einerseits und ihrer Fallzahlen in der Sozialhilfe andererseits bestehen.<sup>20</sup> Auch der Zusammenhang zwischen dem raschen Anstieg der IV-Rentenbezüger und der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt ist an sich unbestritten, aber bisher noch nicht ausreichend wissenschaftlich untersucht.<sup>21</sup> Besondere politische Aufmerksamkeit hat in allen Arbeitsmarkt-

krisen das Thema Jugendarbeitslosigkeit; die erhöhten Arbeitslosenquoten Jugendlicher sind einerseits konjunkturell bedingt: In Zeiten wirtschaftlicher Stagnation werden natürliche Abgänge nicht ersetzt mit der Folge, dass den Jungen die Einstiegsarbeitsplätze fehlen.<sup>22</sup> Andererseits verliert der gewerblich-industrielle Sektor, der traditionell die meisten Lehrstellen anbietet, an arbeitsmarktlicher Bedeutung mit entsprechendem Rückgang von Lehrstellen. Die duale berufliche Grundausbildung ist in hohem Masse vom Arbeitsmarkt abhängig, gleichzeitig sind die Chancen auf arbeitsmarktlichen Erfolg von der beruflichen Qualifikation abhängig. Arbeitslosigkeit fordert deshalb in doppelter Weise das schweizerische Berufsbildungssystem heraus.

### **Konkurrierende Paradigmen von Lösungen**

Die im Laufe des letzten Jahrhunderts in der Schweiz geschaffenen Systeme der sozialen Sicherheit<sup>23</sup> haben in den letzten zehn Jahren eine zunehmende Vereinheitlichung in Richtung Workfare erhalten: Neben der hier vorgestellten Entwicklung der Arbeitslosenversicherung wurde auch die Sozialhilfe mit den SKOS-Richtlinien von 2000 auf das „Gegenleistungsprinzip“ ausgerichtet. In allen grösseren Gemeinden und Regionen wird heute eine differenzierte Palette von „aktiven Sozialhifemassnahmen“ angeboten; insbesondere hat sich hier das Konzept von Teillohn-Jobs<sup>24</sup> durchgesetzt. Die Revision der IV soll „zu Dämpfung der steigenden Zahl der Neurenten ein System zur Früherfassung und Frühintervention“ schaffen<sup>25</sup> - mit „Integrations-Massnahmen zur Vorbereitung auf die berufliche Eingliederung sind Massnahmen zur sozialberuflichen Rehabilitation (wie Gewöhnung an den Arbeitsprozess, Aufbau der Arbeitsmotivation, Stabilisierung der Persönlichkeit, Einüben sozialer Grundelemente) sowie gezielte, auf die Eingliederung gerichtete Beschäftigungsmassnahmen.“<sup>26</sup>

Die Beschäftigungswirkung von Workfare-Programmen (Übertritt nach den Programmen in den ersten Arbeitsmarkt) ist umstritten: Marktferne „Zwangsarbeit“, Programme mit „Drohcharakter“ fördern den stigmatisierenden Effekt und erschweren den Übertritt in den Arbeitsmarkt<sup>27</sup>; Workfare-Einsätze im Markt (Teillohn-Jobs) zeigen bei Jugendlichen dann Erfolg, wenn sie auf Motivationsbasis aufbauen und mit begleitender Beratung und Weiterbildung verbunden werden.<sup>28</sup> Auf breitem Niveau angeboten schaffen Teillohn-Modelle Druck im Tieflohnbereich.

Wie wir gesehen haben, zwang das Versagen des Arbeitsmarktes, der aufgrund konjunktureller und struktureller Dynamik die Existenzsicherung durch Arbeit nur unvollständig gewährleisten kann, den Staat immer wieder zum Handeln. In der politischen Debatte der letzten 80 Jahre lassen sich grundsätzlich zwei Paradigmen von Lösungen unterscheiden.

Von neo-liberaler Seite heisst die Lösung Druckmachen: Staatliche Transferleistungen zur Existenzsicherung werden an eine (tendenziell



unattraktive) Gegenleistung gebunden. Dabei geht man von zwei Annahmen aus: Erstens, dass es im „freien Markt“ primär an der Initiative des einzelnen Arbeitssuchenden liegt, er muss zur „Eigenverantwortung“ gezo-gen werden. Zweitens folgt man der These von F. von Hayek, „in einer echten Marktwirtschaft könne es gar keine Arbeitslosigkeit geben, da sich der Preis der Arbeit immer auf eine Höhe einpendelt, der allen Beschäfti-gung verschafft. Arbeitslosigkeit ist nur eine Frage des Preises der Arbeit.“<sup>29</sup> Mit Beratung, Druck und Androhung sowie durch jeweils von der Arbeits-willigkeit abhängigen Transferleistungen<sup>30</sup> muss der Weg zurück in den Arbeitsmarkt - allenfalls auch im Tieflohnbereich – zugemutet werden. Diese Lösung fordert staatliche Massnahmen, die sich mit relativ beschei-denem Aufwand kurzfristig umsetzen lassen, sie werden deshalb auch „pragmatisch“ genannt.

Auf gewerkschaftlicher und sozialdemokratischer Seite folgt man dem Konzept einer „*éducation permanente*“: Die Arbeitenden sind so aus- und weiterzubilden, dass sie in der Lage sind, die strukturellen Entwicklungen zu bewältigen und im konjunkturellen Abschwung - im Verbund mit ent-sprechender Arbeitszeitverkürzung – über die flexiblen Qualifikationen verfügen, die eine Umverteilung der Arbeit zulässt. Mit einer solchermas-sen fitten Arbeitsbevölkerung liesse sich nicht nur das aktuelle Problem mangelnder Arbeit, sondern auch das für die Zukunft prognostizierte langfristige Problem mangelnder Arbeitskräfte entschärfen. „Die Kombi-nation aus sinkender Geburtenrate und steigender Lebenserwartung kann von Wirtschaft und Gesellschaft verkraftet werden, wenn die Arbeitneh-merInnen auf allen Stufen sehr gut qualifiziert sind. In diesem Falle bleibt die Schweiz wettbewerbsfähig. Die öffentliche Hand muss deshalb eine breit angelegte Bildungs-, Ausbildungs- und Weiterbildungsoffensive starten (...) Die Anzahl der Ungelernten, die am stärksten von Arbeitslo-sigkeit betroffen sind, ist auf ein Minimum zu senken. Die Unternehmungen müssen ihr eigenes Weiterbildungsangebot ausbauen“, fordert Heidi Schelbert.<sup>31</sup> Dieser an der Nachhaltigkeit der Arbeitsmarktintegration (und der Wettbewerbsfähigkeit der Schweiz) orientierte Ansatz erfordert eine Durchlässigkeit und Kohärenz von Arbeitsmarkt-, Sozial- und Bildungs-politik. Er führt zu grossem Aufwand und einer langfristigen politischen Debatte.<sup>32</sup> Beiden Ansätzen gemeinsam ist, dass sie an der Erwerbsarbeit als „Klammer der Gesellschaft“, als „Eckstein, auf dem die Welt ruht und Wurzel unserer Selbstachtung“ ist, festhalten.

Die enorme Produktivitätssteigerung der dritten industriellen Revolution hat der Menschheit keineswegs die von Keynes 1930 angekündigte „Freiheit von drückender wirtschaftlicher Sorge“ gebracht, die dem Menschen nun „die Musse bringt, damit er weise, angenehm und gut leben kann.“<sup>33</sup> Der Ausgang aus dem „Reich der Notwendigkeit“ wird sich nicht einfach als „technologische Lösung“ zwangsläufig ergeben.

Dem Recht auf Teilhabe an der Gesellschaft können wir den vom Ar-

beitsmarkt Ausgeschlossenen und vom Ausschluss Bedrohten halt wohl immer noch am ehesten mit der skizzierten gewerkschaftlichen Grundidee einer „*éducation permanente*“ zum Durchbruch verhelfen, einer Weiterbildung, die - wie von Heidi Schelbert skizziert – als echte Präventivmassnahme *allen* Arbeitnehmenden offenstehen muss. Was „offenstehen“ heisst, hat Ruedi Winkler in seinen „Forderungen an arbeitsmarktliche Massnahmen der Zukunft“ deutlich formuliert: Arbeitnehmende und Arbeitslose sollen Zugang zum regulären Bildungsangebot erhalten – nicht zu irgendwelchen „Arbeitslosenkursen“. Der Zugang soll über die reguläre professionelle Berufsberatung erfolgen und nicht über „massregelnde Kontrollinstanzen“ der Arbeitslosenversicherung oder der Sozialhilfe. Arbeitslose und Arbeitnehmende haben dabei als autonome Persönlichkeiten selber zu entscheiden, wo sie die ihnen für ihre „*éducation permanente*“ zur Verfügungen stehenden „Bildungsgutscheine“ einlösen wollen.<sup>34</sup> Damit geben wir den Arbeitslosen ein Stück ihrer verlorenen Handlungsautonomie zurück, die Möglichkeit, ihre eigenen Wünsche, Absichten, Lebenspläne in Angriff zu nehmen und sich selbst nicht auf die Funktion eines „Subjektes erfolgreicher (arbeitsmarktlicher) Transaktion“ reduzieren zu lassen.

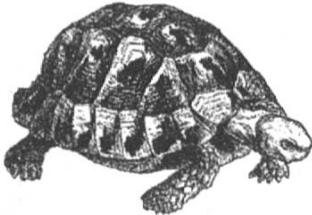
## Anmerkungen

- 1 Jahoda, Maria und Lazarsfeld, Paul: Die Arbeitslosen von Marienthal, Leipzig 1933.
- 2 Henri Ford: Mein Leben und Werk, Leipzig 1923.
- 3 Honneth, Axel: Verdinglichung, Frankfurt a.M. 2005.
- 4 Wölfle, Tobias und Schölller, Oliver: Die kommunale Hilfe zur Arbeit im Kontext kapitalistischer Arbeitsdisziplinierung. Berlin 2003.
- 5 Jahoda, M. und Lazarsfeld, P., a.a.O.
- 6 Dahrendorf, Ralf : Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht. Deutscher Soziologentag, Bamberg 1982.
- 7 Der Arbeitsmarkt setzt eine gewisse Anzahl Arbeitsloser als „Manövriermasse“ voraus, nicht zuletzt als Drohung für alle Arbeitenden. In der Schweiz wird je nach politischer Position bei einer Quote von 2 Prozent von „Vollbeschäftigung“ gesprochen. Allerdings bezieht sich diese Quote nur auf die in der ALV Versicherten; Bezüger von Sozialhilfe und IV werden nicht mitgerechnet.
- 8 Fischer, Wolfram : Armut in der Geschichte, Göttingen 1982.
- 9 Geremek, Bronislaw: Geschichte der Amut, Elend und Barmherzigkeit in Europa, Zürich 1986.
- 10 Die Stadt Winterthur hat 2001 mit dem Projekt „Passage“ begonnen, in dem jeder Antragsteller auf Sozialhilfe vorgängig während eines Monats einen Arbeitseinsatz leisten muss. Er erhält dafür einen existenzsichernden Lohn. Das Projekt will explizit als „eine gewisse Hürde für diejenigen Personen dienen, die sich neu zum Sozialhilfebezug anmelden.“ Es versteht sich als „Gate Keeping“: Zugangskontrolle. Im Jahr 2007 wurden 310 Personen in die Passage geschickt; nur 172 von ihnen wurden anschliessend in die Sozialhilfe aufgenommen.
- 11 Zusammenfassung aus : Lindenmeyer, Hannes :Arbeitsmarkt 2010 – Chancen für alle ? Zürich 2007.

- 12 Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, seit 2001 integriert ins Staatssekretariat für Wirtschaft, seco.
- 13 Botschaft des Bundesrates über „Arbeitsbeschaffung und andere Krisenmassnahmen“ vom 9.10.1934.
- 14 BRB betreffend Änderung der Verordnung zum BG über die Arbeitslosenversicherung vom 23.6.1969.
- 15 Thomas Ineichen: 20 Jahre Overall, Basel 1999; Interview mit dem Mitgründer Pfarrer Felix Tschudi.
- 16 BIGA, Bericht an den Bundesrat vom 23.12.1974.
- 17 Botschaft des Bundesrates zum neuen Art. 34novies BV vom 3.9.1975.
- 18 Diese Einschätzung bestätigte sich 1997: Gegen eine Taggeldkürzung wurde von einem lokalen Arbeitslosenkomitee in La Chaux de Fonds das Referendum ergriffen und in der Volksabstimmung erfolgreich bekämpft.
- 19 Workfare ist die Kombination von Work und Welfare, „die an Arbeitsverpflichtung gebundene Wohlfahrt“ : Der Bezüger von Transferleistungen ist zu einer Gegenleistung verpflichtet; diese soll einerseits seine Arbeitsfähigkeit durch Training erhalten, andererseits weniger attraktiv sein als der Arbeitsmarkt und so die Motivation zum Antritt von Tieflohnstellen fördern. Vgl. Kurt Wyss, Workfare, Sozialstaatliche Repression im Dienst des globalisierten Kapitalismus, Zürich 2007 ; und in Widerspruch Heft 49, Workfare in der Sozialhilfereform, Zürich 2005.
- 20 Michael Hohn, Leiter Sozialamt Bern: „Die sehr schlechte konjunkturelle Verfassung der Wirtschaft in den Vorjahren, die immer mit einer Verzögerung auf die Sozialhilfe durchschlägt, sowie die massive Verkürzung des Arbeitslosentaggeld-Bezugs ab Sommer 2003 haben deutliche Spuren hinterlassen: deutlicher Anstieg bei den Zugängen, Reduktion bei den Fallablösungen“ (Referat vom 13.7.04 im Rahmen der Städteinitiative Sozialpolitik).
- 21 „Statistiken der 90-er Jahre zeigen, dass die Ausgaben der IV während der Jahre der wirtschaftlichen Stagnation deutlich angestiegen sind.(...) Durch die wirtschaftlichen Veränderungen gingen nicht wenige Stellen in der Industrie verloren; gleichzeitig haben sich die Arbeitsplatzanforderungen verändert, indem unter anderem Flexibilität, Veränderungsbereitschaft, Schnelligkeit Vertrautheit mit neuen Technologien zu Schlüsselqualifikationen wurden. Diese Veränderungen wirken sich vermutlich auch auf behinderte Arbeitskräfte aus“ (Antwort des Bundesrates auf die Interpellation Franziska Teuscher vom 3.10.03).
- 22 Marco Dini, Chef KIGA Wallis: „Die hohe Konjunktursensibilität der Jugendarbeitslosigkeit hat mit der Übergangsproblematik zu tun: Unternehmen bauen häufig Personal ab, indem sie natürliche Abgänge nicht mehr ersetzen. So haben Jugendliche in Zeiten schwacher Konjunktur besondere Mühe, den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu schaffen.“ (Interview in der RZ Oberwallis, April 2006)
- 23 Die Fürsorge als kommunale Aufgabe stammt noch aus vorindustrieller Zeit; das IVG trat 1960 in Kraft, das AVIG 1984.
- 24 Sozialhilfeempfänger werde in Tieflohn- Jobs vermittelt und erhalten von der Sozialhilfe einen ergänzenden Betrag, der ihr Gesamteinkommen über die Sozialhilfe anhebt (Anreiz) ; andererseits kann bei Nichtantritt der Stelle die Sozialhilfe gesenkt werden (Drohung). Vgl. Andreas Rieger, 1000-Franken-Jobs – eine Scheinlösung, Widerspruch Heft 49, 2005.
- 25 Zusammenfassung der Botschaft de Bundesrates zur 5. IV- Revision vom 22.Juni 2005
- 26 Anhang 3 zur Botschaft zur 5. IV- Revision vom 22. Juni 2005.
- 27 Vgl. Daniel Aeppli in „Wirkungen von Beschäftigungsprogrammen für ausgesteuerte Arbeitslose“: „Aussteuerung: Es braucht andere Lösungen als die Endstation Sozialhilfe“, Zürich 2004.
- 28 „New Deal – Welfare to work“-Programme in Grossbritannien seit 1996; eine ökonomische Studie von 2001 (Dorsett, R.: New Deal for Young People, PSI Research

Discussion Paper, London 2001) zeigt, dass diese Programme die Eingliederungschancen von Jugendlichen signifikant verbessern.

- 29 Friedrich von Hayek, zitiert in : Dahrendorf, Ralf: Wenn der Arbeitsgesellschaft die Arbeit ausgeht, Berlin 1983.
- 30 Die SKOS- Richtlinien, die seit 2000 für die ganze Schweiz Gültigkeit haben, sehen einerseits eine « Integrationszulage » bei Teilnahme an Arbeitsintegrationsprogrammen (und « konstruktivem Verhalten ») vor, andererseits die Möglichkeit, die Sozialhilfe bei Teilnahme- Verweigerung zu kürzen. Die Arbeitslosenversicherung kürzt bei mangelnden Arbeits- Bemühungen oder Nichtteilnahme an Arbeitsmarktmaßnahmen das Taggeld.
- 31 Referat von Heidi Schelbert im Rahmen einer Tagung von Avenir Suisse und ZKB im Technopark Zürich, 2006.
- 32 Erste Ansätze: Validation des Acquis: Gemäss neuem Berufsbildungsgesetz können Erwachsene ohne Berufsabschluss ihre in der Praxis erworbenen beruflichen Kompetenzen validieren lassen und so einen formalen Berufsabschluss erwerben.
- 33 Keynes, John Maynard, „Die Zukunft“, 1930.
- 34 Diese drei Forderungen formuliert Ruedi Winkler in seinem Beitrag: Forderungen an die Ausgestaltung arbeitsmarktlicher Massnahmen. In: Arbeitsmarkt 2010 – Chancen für alle? a.a.O., 2007 sowie im Jahrbuch Denknetz 2007, Zürich. Neuerdings hat der Bundesrat im dritten Konjunktur-Stützungsprogramm für 253 Mio. Franken Massnahmen zur Linderung der Arbeitslosigkeit eingeplant, die auch eine „Anstellung in Stellennetzen für Einsätze in nicht profitorientierten Organisationen“ (Seco, T.-A., 25.6.09) vorsehen. Dieser Betrag muss noch im Dezember vom Parlament genehmigt werden.

<b>express</b> ZEITUNG FÜR SOZIALISTISCHE BETRIEBS- & GEWERKSCHAFTSARBEIT		<b>Niddastraße 64, 60329 FRANKFURT</b> <b>Tel. (069) 67 99 84</b> <b>express-afp@online.de</b> <b>www.labournet.de/express</b>
	<p style="text-align: right;">Ausgabe 5/09 u.a.:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>◆ Samuel Arret: »Dombrowskis Furor«, zur Heuchelei der deutschen Ärzte</li><li>◆ Gregor Zattler: »Petition als Diskursvehikel!«, zum Versuch, die Arbeitsrechtsprechung parlamentarisch zu ändern</li><li>◆ »Ohne Solidarität machen sie jeden Standort platt!«, Stephan Krull im Gespräch mit Conti-Kollegen aus Mexiko</li><li>◆ Sissel Brodal: »Hängengelassen«, über den »Garten Europas« in Zeiten der Krise</li><li>◆ Christa Sonnenfeld: »Elendsverwaltung«, ein ver.di-Ratgeber wird unter die Lupe genommen</li><li>◆ ver.di-Jugend: »Reifes Ende«, »Acht Thesen über Krise«</li><li>◆ Spitou Mendy: »Mobiles Einsatzkommando«, Ausbildung zur Selbstorganisation für MigrantInnen</li><li>◆ »Charta 08«, Chinas Dissidenten in den Fußstapfen der tschechoslowaischen Bürgerrechtsbewegung?</li></ul>	<p>○ ○ Ich möchte 1 kostenloses Probeexemplar Ich möchte die nächsten 4 aktuellen Ausgaben zum Preis von 10 Euro (gg. V.k.)</p>