

## Anschluss für alle sichern

Das ging rasch: Noch vor einem Jahr waren die meisten Debatten zum Thema Arbeitsmarkt von der Vorstellung beherrscht, der Gesellschaft gehe die Arbeit aus. Dauerhafte Massenarbeitslosigkeit galt als unabänderlich, und folglich auch der dauerhafte Ausschluss der ›Schwächsten‹ von normaler Erwerbsarbeit. Manche PolitikerInnen – etwa die Zürcher Stadträtin Monika Stocker – richteten ihre ganze Arbeit auf diese Prognose aus. Doch nun scheint sich das Blatt zu wenden: Ende August 2006 warnte der Schweizerische Arbeitgeberverband an einer Medienkonferenz vor drohendem Arbeitskräftemangel. Grund: Die demografische Entwicklung. Bereits ein halbes Jahr zuvor hatte der Stellenvermittler Manpower gemeldet, rund die Hälfte von 751 befragten Schweizer Unternehmen hätten Mühe, vakante Stellen mit qualifiziertem Personal zu besetzen. Wobei mit »qualifiziertem Personal« nicht Top-InformatikerInnen gemeint waren; meist genannte Vakanzen betrafen vielmehr Arbeiter in der Produktion und Facharbeiter (v.a. Schreiner, Schweisser, Maurer). Können wir jetzt also entspannen und darauf vertrauen, dass sich die Probleme, die sich in den letzten zwölf Jahren angehäuft haben, von alleine lösen? Prognosen sind unsicher, und sie sind immer auch mitgeprägt von den politischen Absichten derjenigen, die die Prognosen verlauten lassen. Trotzdem: Die demografische Entwicklung könnte denjenigen Rückenwind gewähren, die eine solidarische Verteilung der Arbeit erstreiten und allen die Teilhabe an den gesellschaftlichen Kernprozessen sichern wollen.

In den Jahren 1990 bis 2004 hatten sich die Verhältnisse auf dem Schweizer Arbeitsmarkt den übrigen OECD-Ländern angeglichen. Die Arbeitslosigkeit setzte sich fest und blieb so hoch, dass sie einen ununterbrochenen Druck auf die grosse Mehrheit der Lohnabhängigen ausübte. Viele Unternehmen verabschiedeten sich davon, aus sozialer Verpflichtung heraus auch leistungsschwächere MitarbeiterInnen zu beschäftigen. Ein Karussell des Abschiebens und Verdrängens begann zu drehen, an dessen Ende sich immer mehr Menschen in der Invalidenversicherung oder in der Sozialhilfe wiederfanden. Die Zahl der IV-Bezügerinnen und -Bezüger glied sich dem internationalen Durchschnitt an.<sup>1</sup> Gleiches galt für die Sozialhilfe.

Der Konjunkturverlauf und die

---

### Beat Ringger

1955, Zentralsekretär vpod und geschäftsleitender Sekretär des Denknetzes. Interessenschwerpunkte: Gesundheits- und Sozialpolitik, politische Ökonomie, Psychologie und Fragen der Ideologiebildung.

demografische Entwicklung haben dieser Entwicklung vorerst die Spitze gebrochen. Wir müssen die nächsten Jahre nutzen, um denjenigen den Wiederanschluss an die Berufswelt zu ermöglichen, die in den letzten Jahren an den Rand gedrängt worden sind. Und wir müssen dafür sorgen, dass sich das Ausschluss-Karussell in einer nächsten Wirtschaftskrise nicht von Neuem zu drehen beginnt.

### **Kann Arbeitsmarktpolitik mehr sein als Kosmetik?**

Doch ist es überhaupt möglich, die Entwicklungen auf dem Arbeitsmarkt zu beeinflussen? Sind Arbeitsmärkte gestaltbar, oder sind sie in einer globalisierten Welt dem Einfluss der Politik entzogen? Dienen arbeitsmarktliche Massnahmen in erster Linie dazu, Probleme zu kaschieren? Müsste der Hebel nicht bei einer umfassend konzipierten Wirtschafts-, Bildungs- und Beschäftigungspolitik ansetzen? Arbeitsmärkte machen die menschliche Arbeitskraft zur Ware. Käufer sind die Arbeit-›Geber‹, die eigentlich ›Arbeitskraft-Käufer‹ heissen müssten. Herrscht Arbeitslosigkeit und werden gleichzeitig Arbeitsmärkte dereguliert, setzen sich die unmittelbaren und kurzfristigen Interessen dieser Käufer durch: Möglichst viel Leistung, möglichst flexibel erbracht, zu möglichst tiefen Preisen (Löhnen).

Diese Mechanismen sind hinlänglich bekannt. Die Empirie macht jedoch deutlich, dass das Bild damit noch nicht vollständig ist. Würden nur die beschriebenen Mechanismen wirken, wären die Löhne weltweit längst auf chinesischem Niveau, und die Weltwirtschaft würde unweigerlich massiv schrumpfen, weil die Kaufkraft der Bevölkerung zusammenbräche. Offenbar spielen weitere Standortfaktoren wie Bildungsniveau, Infrastruktur, Stabilität der sozialen Verhältnisse, Verlässlichkeit der staatlichen und privaten Akteure etc. ebenfalls eine grosse Rolle. Und nicht überall spielt die globale Konkurrenz: Lokale Märkte sind nach wie vor bedeutsam, auch in der extrem exportorientierten Schweiz. Der Bäcker in Niederbipp konkurriert nicht mit dem Bäcker in Mumbai. Fazit: Die Löhne sind im internationalen Konkurrenzkampf nur ein Faktor unter vielen.

Das bedeutet, dass es reale Spielräume für Verteilungskämpfe gibt. Die Schweizer Gewerkschaften etwa haben mit ihrer Mindestlohnkampagne in den letzten Jahren erreicht, dass ein grosser Teil der Tieflohne bedeutend erhöht wurde. Der Wirtschaft hat das nicht geschadet, im Gegenteil: Die generelle Höhe der Löhne bestimmt mit, ob die Unternehmen ihre Produkte und Dienstleistungen auch absetzen können. Tiefe Löhne mögen für den einzelnen Unternehmer gut sein – für die Wirtschaft als

Ganzes sind sie es nicht. Hohe Gewinne wiederum sind keineswegs per se nutzbringend, jedenfalls nicht für die Gesellschaft, und manchmal auch nicht für die profitierenden Unternehmen selbst. Sie führen zu einem Anschwellen der spekulativ investierten Gelder, zu überhöhten Immobilienpreisen und zu Fusionen und Übernahmen, die von den ›prallvollen Kriegskassen‹ der Multis getrieben sind und nicht von ökonomischem Sachverstand.

Diese verteilungspolitischen Spielräume betreffen über die Nachfrage-seite indirekt auch die Zahl der Arbeitsplätze, und damit unsere Fragestellung. Die Zahl der verfügbaren Stellen kann aber auch direkt angegangen werden, zum Beispiel mit Arbeitszeitverkürzungen oder mit dem Ausbau des Service public. Auf dem Arbeitsmarkt treten ja nicht nur private ›Arbeitskraft-Käufer‹ auf, sondern auch gemeinnützige und staatliche. In den OECD-Ländern werden rund 25 Prozent der gesamten Wirtschaftsleistung durch den Service public erbracht (in der Schweiz liegt der Wert bei 22.5%). Die neoliberale Lehre besagt zwar, dass eine stark entwickelte Staatstätigkeit schädlich für die Wirtschaft sei. Dementsprechend wird der Service public von bürgerlicher Seite bedrängt und steht die Forderung im Raum, die Steuern zu senken. Doch die Wirklichkeit hält sich nicht an die ideologisch geprägten Vorgaben. Andres Frick, Jochen Hartwig und Annela Wirz halten in einer Literaturstudie der ETH-Konjunkturforschungsstelle (KOF) zur wirtschaftlichen Bedeutung des Service public fest: »Das eindrucklichste Resultat dieser Forschung ist die Schwierigkeit, einen robusten negativen Effekt der Steuerbelastung für das Wirtschaftswachstum zu finden. Das erstaunt vor allem, da die theoretischen Erwartungen diesbezüglich so eindeutig sind« (KOF, 2006). Dieselbe Studie kommt zum Schluss, dass auch bezüglich der Effizienz keine Unterschiede zwischen öffentlichen und privaten Unternehmen auszumachen sind. Die neoliberale Kernthese, wonach der Markt für die weitaus beste Allokation der wirtschaftlichen Ressourcen Sorge und der Staat es in jedem Fall schlechter mache als die privaten Unternehmen, hält einer empirischen Überprüfung nicht stand. Mit Service-public-Angeboten können übergeordnete gesellschaftliche Ziele (z.B. der Ausbau der familienergänzenden Kinderbetreuung) avisiert werden.

Der Ausbau des Service public ist – das zeigt die KOF-Studie – nicht nur aus Sicht gesellschaftlicher Bedürfnisse (etwa nach einer guten Schulbildung für alle) gerechtfertigt, sondern auch ökonomisch eine effiziente Option. Die englische oder die dänische Regierung etwa haben in den letzten Jahren den Service public beträchtlich ausgebaut, und dies mit grossem Erfolg. Die Zahlen sprechen für sich: Die skandinavischen Län-

der weisen alle eine weitaus höhere Steuerbelastung auf als die Schweiz – trotzdem sind die Wachstumsraten dieser Länder in den letzten 15 Jahren deutlich höher ausgefallen als diejenige der Schweiz.

Warum führe ich das alles aus? Weil nur eine Gesamtsicht erlaubt, festzustellen, wo der Hebel einer sozialen Politik anzusetzen hat. Vier Dinge gilt es zu beachten:

1. Die Gestaltungsräume in der Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik sind beträchtlich. Es ist grösste Vorsicht geboten, wenn mit unabänderlichen Gesetzmässigkeiten (etwa der Globalisierung oder der demografischen Entwicklung) argumentiert wird. Solche Argumente tauchen meist dann auf, wenn wir von unserer Ohnmacht überzeugt werden sollen und davon, dass wir gut daran täten, uns scheinbar unabänderlichen ›Gesetzen‹ zu beugen.

2. erweist sich ein gezielter Ausbau des Service public als eine zentrale Option auch im Hinblick auf die Entlastung der Arbeitsmärkte. Ein doppelt positiver Rückkoppelungseffekt entsteht dann, wenn dieser Ausbau im Bereich der Berufsbildung erfolgt: Nicht nur schafft der Ausbau selbst neue Stellen, sondern er qualifiziert und stärkt auch viele Lohnabhängige auf dem Arbeitsmarkt.

3. Die klassischen Auseinandersetzungen um Löhne und Arbeitszeiten sind zwar vielfältiger und unübersichtlicher geworden. Trotzdem haben sie nichts von ihrer Bedeutung für die Gestaltung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Verhältnisse verloren. Die derzeit wichtigste Auseinandersetzung findet um die Frage des Rentenalters statt. Gewerkschaften und die Linke möchten die flexible Pensionierung ab dem 62. Altersjahr ermöglichen, die Rechte will hingegen das Rentenalter auf 67 erhöhen.

4. Eine isolierte Arbeitsmarktpolitik, die mit RAV, Kursen, arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) und so weiter zu flicken versucht, was in der Wirtschafts- und Sozialpolitik falsch läuft, wird wenig Wirkung erzielen. Entsprechende Studien bestätigen diesen Befund (Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt, seco, Juni 2006). Werden die AMM jedoch mit wirtschafts- und bildungspolitischen Massnahmen verschränkt, können sie massgeblich dazu beitragen, möglichst vielen Personen den Wiederanschluss an eine befriedigende Berufskarriere zu ermöglichen. Genau diese Verschränkung muss in den kommenden Jahren gezielt angegangen werden. Darauf gehe ich im Folgenden genauer ein.

## Das Recht auf berufliche Grund- und Weiterbildung verwirklichen

Die Schweiz hat 1982 den UNO-Sozialrechtspakt ratifiziert, der in Art. 13 das Recht auf Bildung festschreibt. Der Pakt schliesst darin auch ausdrücklich ein Recht auf die Berufsausbildung ein.<sup>2</sup> Das seit 2004 gültige neue Berufsbildungsgesetz (nBBG) bietet eine gute Grundlage, um ein solches Recht umzusetzen:

- Das neue Gesetz gibt dem Bund umfassende Kompetenzen, die Berufsbildung einheitlich zu regeln. Damit werden die Berufsbildungsgänge aufgewertet, weil ihre Anerkennung vereinheitlicht und verbreitert wird. Auch die Anbindung an internationale Berufsbildungsnormen (Kopenhagener Prozess) wird dadurch einfacher.
- Das nBBG postuliert den Grundsatz der Durchlässigkeit. Ausbildungen dürfen keine Sackgassen sein, sondern müssen Anschluss an höhere Bildungsgänge gewähren.
- Mit der Validierung von Bildungsleistungen (auch unter dem Begriff Validation des Acquis bekannt) sollen Möglichkeiten geschaffen werden, die in der Praxis erworbenen Fertigkeiten formal anerkennen zu lassen, was unter anderem den Anschluss an Weiterbildungen und höhere Berufsbildungen erleichtert.
- Nicht der Staat alleine bestimmt die Ausgestaltung der Berufsbildung. Die Prozesse sind offen für andere gesellschaftliche Akteure, zum Beispiel die Organisationen der Arbeitswelt (OdA), in denen Branchenverbände, Arbeitgeber und Gewerkschaften ihre Anliegen einbringen.

Auf dieser neuen gesetzlichen Basis muss es nun in den nächsten Jahren gelingen, genügend Berufsbildungsangebote bereit zu stellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass eine übliche Berufsbiographie heute mehrere, teils sehr unterschiedliche Etappen umfasst. Die Arbeitswelt ist einer so raschen Umgestaltung ausgesetzt, dass nur noch wenige Berufsbilder während einer ganzen Lebensspanne in ähnlicher Form erhalten bleiben. Wer sich nicht laufend beruflich weiterbildet, ist von einer schleichenden Dequalifizierung bedroht. Viele Menschen erfahren dies als wichtige Chance und Bereicherung ihres Lebens. Ein wachsender Teil der Erwerbstätigen entscheidet sich im Laufe des Lebens für einen zweiten oder gar dritten Beruf. Die kaufmännische Angestellte, die sich mit 35 zur Sozialarbeiterin umschult, ist schon längst keine Ausnahme mehr. Viele Menschen bringen erhebliche persönliche Opfer, um eine Zweitausbildung absolvieren zu können. Häufig stehen sie dabei vor dem Dilemma, sich zwischen dem Kinderwunsch und dem Bedürfnis nach einem beruflichen Neubeginn zu entscheiden. Eine interessante Mass-

nahme wäre hier die Einführung eines Sabbaticals für alle, einer Art Vorbezug von AHV und von Pensionskassengeldern in der Lebensmitte. Dieser ›Midlife-Urlaub‹ könnte schrittweise auf insgesamt drei Jahre ausgebaut und auch in Teilzeit bezogen werden. Er wäre allenfalls als Alternative zu einer frühzeitigen Pensionierung anzubieten. Ein solcher Sabbatical würde die beruflichen Weiterbildungsmöglichkeiten für viele Leute erheblich erleichtern.

### **Den Anschluss für alle sichern**

Die zunehmende Bedeutung der Berufsbildung verschärft nun allerdings die Lage all jener Menschen, die sich mit Lernen schwer tun, zum Beispiel aus soziokulturellen Gründen oder wegen einer demotivierenden Schulkarriere. Solche Personen sind heute meist mehr als ein Mal in ihrem Leben bedroht, von einer befriedigenden Berufslaufbahn ausgeschlossen zu werden: Ein erstes Mal beim Einstieg in die Berufswelt – und dann immer wieder, wenn sie den Job verlieren und schlechte Voraussetzungen für Neuqualifikationen aufweisen. Ruth Gurny und Rolf Nef von der Hochschule für Soziale Arbeit Zürich haben den Zusammenhang zwischen dem zuletzt erreichten Bildungsstatus und der sozialen Herkunft der im Kanton Zürich wohnhaften 17- bis 19-jährigen Jugendlichen untersucht und sind dabei auf die zu erwartenden Korrelationen gestossen, nämlich auf den markanten Einfluss, den der Bildungsstand des Elternhauses und die Nationalität auf den Bildungserfolg der Jugendlichen haben (Gurny/Nef, 2006). Bemerkenswert sind jedoch die signifikanten Unterschiede, die sich zwischen Jugendlichen aus südlichen EU-Staaten (Italien, Spanien, Portugal) und solchen aus Ex-Jugoslawien und der Türkei ergeben. Während im Jahr 2000 22.9 Prozent der Jugendlichen aus EU-Südländern nach Abschluss der Schulzeit keine qualifizierende Anschlusslösung fanden, waren es bei der zweiten Gruppe 44 Prozent, also fast doppelt so viele. Zum Vergleich: Bei den Jugendlichen mit Schweizer Elternhaus beläuft sich dieser Anteil auf 9.2 Prozent.

Diese Zahlen machen zum einen die Ernsthaftigkeit der Problemlage deutlich. Rund ein Fünftel der Schulabgängerinnen und Schulabgänger finden nach der Grundschule keinen befriedigenden beruflichen Anschluss. Zum anderen lassen sie erkennen, in welcher hohen Masse sich die Situation der Betroffenen mit zunehmender gesellschaftlicher Integration verbessert. Für die Jugendlichen der jüngeren Immigrationswelle resultieren markant schlechtere Werte als für die Jugendliche der älteren, südeuropäischen Immigrationsgenerationen. Der Umkehrschluss lautet: Gezielte Anstrengungen zur Integration lohnen sich. Dazu gehört mit Gewissheit eine Integration in die Arbeitswelt. Die Berufs-

bildungswege müssen deshalb so ausgestaltet werden, dass für alle Einstiegsmöglichkeiten angeboten werden, ein erstes Mal im Anschluss an die Schulzeit, weitere Male dann, wenn die Erstausbildung auf dem Arbeitsmarkt nicht mehr nachgefragt wird. Solche Anstrengungen sind auch deshalb erforderlich, weil wir die Folgen vermeiden müssen, die durch einen dauerhaften Ausschluss ganzer soziokultureller Milieus entstehen.

Wie könnte das konkret aussehen? Im Zuge der Einführung des nBBG sind zwei neue Lehren geschaffen worden, die Fachangestellte Gesundheit FaGe und die Fachperson Betreuung FaBe, auf die ich weiter unten noch zu sprechen komme. Es wäre nun zu prüfen, ob in andern Bereichen vergleichbare neue Lehren zu schaffen wären, beispielsweise eine Fachperson Technik und Handwerk. Eine solche Lehre müsste breit angelegt sein und die Fertigkeiten vermitteln, mit denen man in verschiedenen Berufsfeldern erfolgreich bestehen kann, zum Beispiel den Unterhalt von technischen Anlagen und von Immobilien. Sie müsste gezielt so ausgestaltet werden, dass sie auch für Jugendliche mit schwächeren Schulabschlüssen zu bewältigen ist.

Das neue Berufsbildungsgesetz sieht auch eine Art von reduzierter Lehre vor, die Attestausbildung. Sie ist in erster Linie für Personen gedacht, die den Anforderungen einer Lehre mit Fachausweisabschluss im betreffenden Zeitpunkt nicht gewachsen sind. Das nBBG schreibt vor, dass im Anschluss an eine Attestausbildung der Einstieg in eine (in der Regel verkürzte) Lehre möglich sein muss. Attestausbildungen sind zu begrüßen, schliessen sie doch eine wichtige Lücke im Berufsbildungsspektrum. Sie wecken aber auch Befürchtungen:

1. diese Ausbildungsform könnte die Lehrstellen kannibalisieren, so dass auch Jugendliche, die zur Absolvierung einer Lehre fähig wären, mit einer Attestausbildung abgespiesen werden. Diese Gefahr gilt es im Auge zu behalten.

2. bei Attestausbildungen gehe es in erster Linie um eine Schnellbleiche für billige Arbeitskräfte, die dann gelernte Berufsleute aus Bereichen verdrängen, in denen höhere Qualifikationen nötig sind. Allerdings ist überall dort, wo hoher Spardruck ausgeübt wird, die Versuchung auch heute schon sehr gross, ungenügend qualifiziertes Personal einzusetzen – mit oder ohne Attestausbildung.

### **Die neuen Lehren und der Ausbau des Service public**

Für die zwei neuen Berufslehren im Gesundheits- und Sozialbereich, die Fachangestellte Gesundheit FaGe und die Fachperson Betreuung FaBe, werden gegenwärtig Ausbildungsplätze in grossem Massstab geschaffen.

Aufgrund von Auskünften des Bundesamtes für Berufsbildung und Technologie (BBT) und des Roten Kreuzes schätze ich, dass jährlich mindestens 4500 FaGe und 1000 FaBe die Lehre abschliessen müssen, um den Bedarf an den neuen Berufsleuten zu decken. Beide Lehren werden übrigens auch für Erwachsene in einer verkürzten zweijährigen Variante angeboten. In diesen neuen Berufsausbildungen sollen abstrakt-kognitive Fertigkeiten nicht stärker als erforderlich gewichtet werden; der Schwerpunkt liegt vielmehr auf den sozialen Kompetenzen.

Denken wir noch einen Schritt weiter. In der Schweiz bildet sich gegenwärtig ein breiter Konsens hinsichtlich des Ausbaus der familienergänzenden Kinderbetreuung. Im Vordergrund stehen dabei Krippenplätze und Ganztageschulen. Der Nachholbedarf ist enorm. Der Anteil für Dienstleistungen im Bereich Familienpolitik an den gesamten öffentlichen Ausgaben aller Ebenen (Länder, Regionen, Kommunen) beläuft sich in der Schweiz auf 0.6 Prozent. Das ist der tiefste Wert aller OECD-Länder. Deutschland wendet 2.82 Prozent auf, Frankreich 7.27, Dänemark 7.82. Während 78 Prozent der dänischen Kinder bereits im zweiten Lebensjahr und 94 Prozent in den Lebensjahren 3 bis 5 eine öffentlich finanzierte Betreuungseinrichtung besuchen, ist die Schweiz gegenwärtig nicht einmal in der Lage, Vergleichszahlen zu liefern. Nur für einzelne Kantone liegen Werte vor. Für den Kanton Zürich beträgt der Vergleichswert für die Gesamtheit aller bis 5-jährigen Kinder 14 Prozent (alle Angaben Häusermann, 2006).

Zehntausende von neuen Krippenplätzen sind nötig, um die Situation für erwerbstätige Eltern zu verbessern, und ebenso Zehntausende von betreuten Mittagstischen in den Schulen (Tagesschulen). Hier entstehen sinnvolle neue Arbeitsplätze, die zu einem guten Teil im Berufsfeld der FaBe liegen. Ähnliches gilt für die Pflege von Betagten und Hochbetagten, deren Zahl künftig bekanntlich markant zunehmen wird. In diesen Bereichen kommen sowohl FaGe (Pflege) als auch FaBe (Altersheime) zum Einsatz. Fazit: Dank eines gezielten Ausbaus des ausserfamiliären Betreuungsangebotes verbessert sich die Situation für erwerbstätige Eltern ganz erheblich. Gleichzeitig entstehen viele neue, sinnvolle Arbeitsplätze und Lehrstellen, auch für Jugendliche, deren Fertigkeiten eher bei den Sozialkompetenzen liegen und weniger im abstrakt-kognitiven Bereich.

### **Institutionen mit AMM-Erfahrungen als Anbieter von Berufsbildung**

Für eine gezielte Verschränkung der arbeitsmarktlichen Massnahmen (AMM) mit der Bildungspolitik braucht es eine generelle Stärkung der



Bildungsorientierung bei den zuständigen Institutionen. Das *seco* müsste die Kantone diesbezüglich stärker in die Pflicht nehmen und verlangen, dass sämtliche AMM Bildungsaspekte abdecken müssen. Ausbildungszuschüsse sollen künftig immer dann gewährt werden, wenn eine neue berufliche Ausbildung als wesentlich erachtet wird, damit die Chancen für die Integration in die Arbeitswelt erhaltens beziehungsweise wieder hergestellt wird. Heute sind solche Zuschüsse nur für Personen vorgesehen, die über keine Berufsbildung verfügen (hier wäre eine Revision des Arbeitslosenversicherungsgesetzes angezeigt). Bleiben Menschen mehr als einige Monate arbeitslos, so ist offensichtlich, dass ihre Qualifikationen nicht nachgefragt werden. Dies mag konjunkturell bedingt sein – häufig jedoch sind auch strukturelle Veränderungen im Spiel. In jedem Fall ist dies ein idealer Zeitpunkt für eine substantielle Weiterbildung oder Umschulung. Wann, wenn nicht jetzt?

Der zweite Punkt geht mit dem ersten einher und betrifft die Aufgaben von Institutionen, die arbeitsmarktliche Programme anbieten. Diese Programme müssen den Betroffenen stärker als heute berufliche Qualifikationen anbieten. Es müsste zum Beispiel möglich sein, die Absolvierung von Beschäftigungsprogrammen – wo sinnvoll – an Attest- oder Lehrausbildungen anrechnen zu lassen, respektive ganze Attestausbildungen oder Lehren zu absolvieren. Was heute vielfach als ›Beschäftigungstherapie‹ erscheint oder als solche abgewertet wird, bekäme so mehr Perspektive: Sowohl für die Arbeitslosen, die sich nun gezielt qualifizieren können, als auch für die Institutionen und ihre Mitarbeitenden, deren Arbeit eine Aufwertung erfährt. Zudem würde die Tätigkeit dieser Institutionen verstetigt und wäre weniger von den kurzfristigen Konjunkturverläufen abhängig.

Eine solche Ausweitung der Aufgaben verlangt nach entsprechend qualifiziertem Personal. Viele der heutigen Betreuerinnen und Betreuer und Fachleute, die den Umgang mit bildungsfernen Personen gut kennen, wären vermutlich prädestiniert dafür, Bildungsgänge anzubieten, die solche Leute erreichen und fördern. Andere Fachleute müssten sich in den dafür nötigen Kompetenzen weiterbilden. Eine solche Entwicklung würde zusätzlich gestärkt, wenn die gleichen Institutionen auch im Auftrag anderer Sozialversicherungen – etwa der IV – tätig wären. Mit dem vorgesehenen Aufbau einer interinstitutionellen Zusammenarbeit zwischen den Akteuren in der Arbeitslosenversicherung, der Sozialhilfe und der Invalidenversicherung sollten sich hierfür die Voraussetzungen verbessern.

## Die Sozialversicherungen stärken und vereinheitlichen

Die Verschränkung aller wesentlichen Komponenten der sozialen Sicherheit bleibt fragmentarisch, solange so viele unterschiedliche Versicherungssysteme bestehen und solange Probleme immer wieder durch das Abschieben der Betroffenen vom einem Teilsystem ins andere »gelöst« werden. Die Versuchung, genau dies zu tun, ist in den letzten Jahren zum gängigen Politikmuster verkommen: Die Senkung der Taggelder in der Arbeitslosenversicherung schob die Menschen in die Sozialhilfe ab; dasselbe wird seit zwei Jahren im IV-Bereich durch eine markant verschärfte Bewilligungspraxis für neue IV-Renten praktiziert. Dieser Trend dürfte durch die fünfte IVG-Revision noch verstärkt werden.

Carlo Knöpfel, Ökonom und Leiter der Fachstelle Grundlagen bei der Caritas Schweiz, schlägt deshalb die Schaffung einer einheitlichen Erwerbsausfallversicherung (EAV) vor. Sie würde die Arbeitslosenversicherung, die Unfallversicherung, die Mutterschaftsversicherung, die Erwerbsersatzordnung und die Invalidenversicherung umfassen, ebenso die Taggeldversicherung für krankheitsbedingte Erwerbsausfälle, die damit in ein Obligatorium überführt würde. Knöpfels Vorschlag ist bedenkenswert. Ich würde ihn zu einer Gesundheits- und Erwerbsausfallversicherung (GEAV) erweitern, also die Krankenversicherung einbeziehen. Damit würde ein Typus von Akteur geschaffen, der durchgängig das Interesse vertritt, die Leute bei möglichst guter Gesundheit zu halten und ihre Integration in die Gesellschaft zu stärken. Ein solcher Akteur würde ein wirksames Case Management entwickeln und mit gezielter Prävention alles daran setzen, dass die Menschen möglichst gesund bleiben, ähnlich wie dies die SUVA im Unfallbereich seit Jahrzehnten tut.

In der Zeitung »Schweizer Arbeitgeber« vom 27.4.2006 schreibt Ernst Meier, der die Personal- und Sozialberatung für die rund 3400 Mitarbeitenden von Siemens Schweiz koordiniert, über seine Zusammenarbeit mit den Case-Managern der verschiedenen Sozialversicherungen. »Mit der Suva erfahre ich eine hohe Professionalität«, hält er fest. Wie er selbst, sei auch diese Versicherung vorab daran interessiert, möglichst viele Mitarbeitende wieder zu integrieren. Durchgezogen ist für ihn die Zusammenarbeit mit den Krankenkassen. »Von dieser Seite nehme ich oft einen negativen Druck gegenüber den Krankgeschriebenen wahr«. Nicht selten hätten diese Case-Manager als erstes Ziel vor Augen, die Zahl der Fälle abzubauen. Die weitsichtige Fallbearbeitung hingegen interessiere sie weniger. Der Grund: Krankenkassen optimieren ihren

Aufwand, betreiben Risikoselektion und wollen möglichst viele Zusatzversicherungen verkaufen. Es lohnt sich für Krankenkassen nicht, sich um komplizierte Fälle zu kümmern – im Gegenteil: manche Kassen behandeln ihre teuren Versicherten mit Bedacht möglichst schlecht, um sie zu einem Kassenwechsel zu veranlassen.

Eine neue GEAV böte also die Grundlage für eine integrale Betreuung im Interesse der Betroffenen. Allerdings müsste dafür gesorgt werden, dass diese Betroffenen genügend Möglichkeiten haben, sich für ihre Rechte zu wehren. Denn eine einheitliche Erwerbsausfallversicherung erhielte de facto eine grosse Macht bei der (Nicht-)Gewährung von Versicherungsleistungen und Renten. Noch ist deshalb einige Denkarbeit zu leisten, damit der Vorschlag einer (G)EAV solide Formen annimmt. Wie etwa soll der Erwerbsausfall berechnet und wie hoch soll er angesetzt werden? Hier müsste man bei einem Strukturwechsel wohl vom Prinzip der Besitzstandswahrung ausgehen, sowohl was die Gesamtsumme der bezahlten Beiträge angeht wie auch – für eine Übergangsphase – was die individuellen Ansprüche betrifft.

Wie wäre eine solche Versicherung organisiert? Hier könnte das Modell der Arbeitslosenversicherung Pate stehen: Die Prämien sind einheitlich geregelt und fliessen in einen bundesweiten Finanztopf. Die Versicherten hingegen können wählen zwischen einer Vielzahl von Non-Profit-Versicherungsorganisationen, die für ihre Betreuung zuständig wären und die bezüglich ihrer Effizienz und ihrer Kundenorientierung in Konkurrenz zueinander stehen.

### Zusammenfassung

Die konjunkturelle und die demografische Entwicklung führen vermutlich dazu, dass sich die Lage auf dem Arbeitsmarkt für drei bis fünf Jahre entschärft. Diese Situation gilt es zu nutzen, um die arbeitsmarktlichen Massnahmen nachhaltiger auszugestalten. AMM, Berufsberatung und Berufsbildung sind zu verschränken. In Umsetzung des Rechts auf Bildung braucht es ein vielfältiges und nachhaltig gestaltetes Berufsbildungsangebot, das auch auf die Bedürfnisse jener zugeschnitten ist, die aus den üblichen Berufsbildungsangeboten herausgefallen oder von diesen gar nicht erst erfasst worden sind. Die heutigen, im Rahmen der AAM tätigen Institutionen sollen diese Aufgabe künftig mit übernehmen und nebst beruflichen Qualifikationsprogrammen auch eigentliche Berufsbildungen (Lehre, Attests) anbieten können. Gleichzeitig soll die Vereinheitlichung sämtlicher Versicherungen, die mit der Gesundheit und dem Erwerbsausfall zu tun haben, breit diskutiert werden. Damit wäre die Grundlage geschaffen für einen sozialpolitischen Akteur, der

alles Nötige unternimmt, damit Menschen im Berufsleben verbleiben können, und der von der Wiege bis zur Bahre an einer möglichst guten Gesundheit der Versicherten interessiert ist.

Im Service public, vor allem in den Bereichen Alterspflege und Kleinkindbetreuung, sind die Angebote in der Schweiz markant auszubauen. So entstehen neue Arbeitsplätze, von denen ein Teil auch schulschwachen Jugendlichen offen stehen soll. Eine wachsende Zahl von Menschen wechselt im Verlauf ihrer Berufskarriere ein oder mehrere Male den Beruf. Für »bildungsferne« Personen ist diese Entwicklung bedrohlich. Gerade deshalb brauchen sie mehr denn je Angebote für eine ihnen angepasste berufliche Bildung.

## Anmerkungen

Dieser – hier leicht redigierte – Artikel erschien zuerst in: Arbeitsmarkt 2010 – Chance für alle?. Hrsg: Netzwerk Arbeitsmarkt. Rüegger Verlag, Zürich, 2007.

- 1 Angleichung heisst hier: Trotz des rasanten Anstiegs von IV-Rentenbezüglern in den 1990er-Jahren sind die Werte in der Schweiz im internationalen Vergleich immer noch tief. Von 1000 Versicherten bezogen im Jahr 2002 in der Schweiz 42 Personen eine Invalidenrente. Dieser Wert lag in den vier europäischen Vergleichsländern, die in einer Studie des Bundesamts für Sozialversicherungen (BVS) untersucht wurden, durchwegs höher: In Belgien bei 52, in Deutschland bei 56, in Schweden bei 87 und in den Niederlanden bei 116. Nur in Kanada war er mit 25 pro Tausend tiefer (Prins/Heijdel, 2004)
- 2 Genauere Angaben zum Sozialrechtspakt finden sich auf deutsch unter [http://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/040326\\_gc13\\_pakt1.pdf](http://www.humanrights.ch/cms/upload/pdf/040326_gc13_pakt1.pdf)

## Literatur

- Bieri, Oliver, Ruth Bachmann (Mai 2006): RAV-Strategien zur Arbeitsmarktintegration und deren Wirksamkeit, seco
- Frick, Andres, Jochen Hartwig, Aniela Wirz (2006): Die volkswirtschaftliche Bedeutung des Service public in der Schweiz, Konjunkturforschungsstelle (KOF) der ETH Zürich.
- Gurny, Ruth, Rolf Nef (November 2006): Wie weit fällt der Apfel vom Stamm? In: Denknetz-Jahrbuch 2006.
- Häusermann, Silja: Kinderbetreuung im internationalen Vergleich, Skript des Vortrages auf der Fachtagung »Umfassende Kinderbetreuung – Modelle für die Schweiz« vom 18. September 2006 in Zürich.
- Knöpfel, Carlo (2006): Eine Sozialversicherung für den Erwerbsausfall. Eine Ideenskizze, Widerspruch Nr. 50, Zürich.
- Marti, Michael, Stefan Osterwald (Juni 2006): Wirkungen der arbeitsmarktlichen Massnahmen auf den schweizerischen Arbeitsmarkt, Makroökonomische Evaluation, seco, Manpower-Medienmitteilung vom 21. Februar 2006.
- Nadai, Eva, Christoph Maeder, Matthias Hofer (April 2006): Leistung und Beschäftigungsfähigkeit. Integration und Ausschluss in Wirtschaft und Sozialstaat. Kurzbericht zu einem Projekt im Rahmen des NFP 51, St. Gallen
- Prins, Rienk, Wendy Heijdel (2004): Invalidenrenten infolge psychischer Beeinträchtigung, Zahlen und Massnahmenvergleich in sechs Ländern, Bundesamt für Sozialversicherung, Forschungsbericht 7/05.
- Schweizer Arbeitgeber, Zeitung des Arbeitgeberverbandes Nr. 9 vom 27.4.2006: Krankengeschriebene wieder an die Arbeit begleiten.
- Schweizerischer Arbeitgeberverband (2006): Altersstrategie.
- vpod Zürich (2002): Familienergänzende Tagesbetreuung für Kinder: Vom notwendigen Übel zur sozial- und bildungspolitischen Selbstverständlichkeit.