

FORSCHUNGSSTELLE FÜR ARBEITSMARKT- UND INDUSTRIEÖKONOMIK (FAI)
UNIVERSITÄT BASEL, PETERSGRABEN 51, CH-4003 BASEL, (061) 267 33 76

INFO-PARTNER



Arbeitsmarkt, Arbeitslosenversicherung

George Sheldon

Bericht zu einem Auftrag des Bundesamtes für Wirtschaft und Arbeit

Basel

26. März 1999

GLIEDERUNG

1. Einleitung.....	2
2. Diagnose.....	2
2.1. Entwicklung der Sockelarbeitslosigkeit.....	2
2.2. Erklärung der Entwicklung.....	8
2.3. Internationale Evidenz.....	17
3. Therapie.....	19
3.1. Grundsätzliches.....	19
3.2. Massnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit.....	20
3.3. Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit.....	24
Literatur.....	31

3.2. Massnahmen zur Verhinderung von Arbeitslosigkeit

Ausländerpolitik

Wie in *Abschnitt 2.2.* erläutert, hat die langjährige Ausländerpolitik der Schweiz dazu geführt, dass der Anteil der Niedrigqualifizierten an der ausländischen Wohnbevölkerung kontinuierlich angestiegen ist. Dies hat die Arbeitslosigkeit hierzulande erhöht, den strukturellen Wandel gehemmt und die Produktivitätsentwicklung beeinträchtigt.

Die negativen Folgen der Ausländerpolitik sind in erster Linie auf das Saisonnierstatut zurückzuführen, das Saisonniers das Recht einräumt, nach vier Jahren Saisonbeschäfti-

gung ihre Saison- in eine Jahresbewilligung umzuwandeln und ihre Familienangehörigen nachkommen zu lassen. DHMA (1991) schätzt, dass zwei Drittel der längerfristig in der Schweiz verbleibenden Ausländer ursprünglich als Saisonniers oder deren Angehörige in die Schweiz eingereist sind.

Personen, die über die Ablösung einer Saison- durch eine Jahresbewilligung oder mit einem damit verbundenen Familiennachzug in die Schweiz einreisen, sind in der Regel unterdurchschnittlich qualifiziert. Infolgedessen hat das Saisonnierstatut in Kombination mit einem Bewilligungswechsel und dem anschliessenden Familiennachzug letztlich zu einer Masseneinwanderung schlecht qualifizierter Arbeitskräfte geführt. Als Folge weist die Hälfte der ausländischen Wohnbevölkerung zwischen 26 und 55 Jahren gemäss der Volkszählung 1990 keine Berufsausbildung auf.

Die Vermeidung solcher Folgen in der Zukunft erfordert eine Änderung der Ausländerpolitik.

- Zum einen ist bei der Zulassung von Ausländern verstärkt Gewicht auf die berufliche Qualifikation und die längerfristigen Integrationsaussichten der Personen zu legen.
- Zum anderen sollte die Rekrutierung von ausländischen Arbeitskräften im gesamtwirtschaftlichen Interesse erfolgen. Branchen-, regional- und betriebsspezifische Interessen, welche seit Jahrzehnten die Ausländerpolitik mit den bekannten Folgen beherrscht, sollten in den Hintergrund treten.

Das bilaterale Abkommen, das EU/EFTA-Angehörigen in der Schweiz Freizügigkeit gewährt, erfüllt die genannten Kriterien. Aufgrund der bereits bestehenden engen geographischen, wirtschaftlichen und politischen Beziehungen zur EU liegt eine Annahme des bilateralen Abkommens im gesamtwirtschaftlichen Interesse der Schweiz. Aus den gleichen Gründen sind auch die Integrationschancen solcher Personen als günstig zu bezeichnen.

Zudem ist ohnehin nicht zu erwarten, dass der freie Personenverkehr mit dem EU/EFTA-Raum eine Masseneinwanderung in die Schweiz auslöst. Erfahrungen der EU-Mitgliedsstaaten zeigen, dass trotz eines zum Teil erheblichen Lohngefälles zwischen den Mitgliedstaaten keine bemerkenswerte Steigerung der innereuropäischen Wanderung nach der Einführung der Freizügigkeit 1973 erfolgt ist. Ausserdem ist zu beachten, dass die Freizügigkeit innerhalb der EU es nicht zulässt, dass sich EU-Angehörige ohne Stelle und finanzielles Auskommen in einem fremden EU-Land langfristig aufhalten. Daher sind auch von dieser Seite keine negativen Folgen zu erwarten.

Beim Zustandekommen des bilateralen Abkommens mit der EU wird die Zulassung von Nicht-EU/EFTA-Angehörigen der einzige noch steuerbare Teil der Zuwanderung sein. Rund 40 Prozent der jährlichen Erstzulassungen beziehen sich derzeit auf Nicht-angehörige von EU/EFTA-Ländern. Der Anteil nimmt jedoch zu. Hier hat eine neue Ausländerpolitik anzusetzen.

Um zu verhindern, dass sich ein hoher Bestand an niedrig qualifizierten Daueraufenthaltern erneut in der Schweiz aufbaut, sollte in Zukunft bei Nicht-EU/EFTA-Angehörigen strikt zwischen Kurz- und Daueraufenthalten unterschieden werden.

Die Zulassung von Daueraufenthaltern sollte von Merkmalen abhängig gemacht werden, die - wie Ausbildung, Berufserfahrung, Alter, Sprachkenntnisse und berufliche Anpassungsfähigkeit - die langfristigen Integrationsaussichten des Einzelnen bestimmen. Im Gegenzug könnten den Daueraufenthaltern weitgehende Freizügigkeit gewährt werden.

Kurzaufenthalter hingegen hätten keinen Anspruch auf Freizügigkeit. Auch die Möglichkeit des Familiennachzugs wäre einzuschränken. Dafür hätten Kurzaufenthalter nicht die gleich strengen Zulassungskriterien zu erfüllen. Diese könnten sich verstärkt nach branchen-, regional- und betriebsspezifischen Interessen richten. Ein Kurzaufenthalt hätte sich auf etwa zwei Jahre zu beschränken und wäre nicht in eine Dauerbewilligung umwandeln, ohne die wesentlich strengeren Zulassungskriterien des Daueraufenthalts zu erfüllen. Damit wäre endlich das Schlupfloch geschlossen, wodurch unzählige schlecht qualifizierte Arbeitskräfte in die Schweiz eingewandert sind.

Um zu sichern, dass die Dauerbewilligung stets im gesamtwirtschaftlichen Interesse erfolgt, wäre es sinnvoll, die Genehmigung des Daueraufenthalts von der Zustimmung einer Bundesbehörde abhängig zu machen. Auf diese Weise würde verhindert, dass Einzelinteressen auf die Zulassung Einfluss nehmen. Eine Bundesbehörde dürfte den Pressionen lokaler Partikularinteressen weniger stark ausgesetzt sein als die Kantone.

Die präsentierten Vorschläge decken sich weitgehend mit dem Migrationskonzept der EXPERTENKOMMISSION 'MIGRATION' (1997), das auch vom Bundesrat unterstützt wird.

Die Vorschläge haben mehrere Vorteile aufzuweisen:

- Die Verwendung der Qualifikation als Zulassungskriterium für Daueraufenthalter dürfte zur Folge haben, dass der Familiennachzug besser qualifizierte Personen ins Land zieht.
- Da der "Skill"-Bias des technischen Fortschritts eine verstärkte Nachfrage nach überdurchschnittlich qualifizierten Arbeitskräften auslöst, würde eine Ausländerpolitik, die das Angebot an qualifizierten Arbeitskräften erhöht, zugleich die Produktivitätsentwicklung und damit die Wettbewerbsfähigkeit der schweizerischen Wirtschaft stärken.

Im Hinblick auf die Kurzaufenthalter ist allerdings auf eine mögliche Gefahr hinzuweisen. Das Arbeitslosenversicherungsgesetz (AVIG) schreibt vor, dass nach sechs Monaten beitragspflichtiger Beschäftigung Arbeitslose einen zweijährigen Anspruch auf Taggeld haben, sofern sie grundsätzlich vermittelbar sind. Damit besteht die Gefahr, dass Kurzaufenthalter zu Langzeitbeziehern von Taggeld werden könnten. Eine solche Möglichkeit ist aus gesamtwirtschaftlichem Interesse zu verhindern.

Ein Zulassungssystem, das in erster Linie gesamtwirtschaftlichen statt - wie bislang - verstärkt Partikularinteressen dient, hat zwangsläufig zur Folge, dass die Zulassungsbefugnisse der Kantone und die Einflussnahme von Interessensgruppen eingeschränkt werden. Aufgrund dessen dürfte ein solches Konzept auf starken politischen Widerstand stossen.

Es ist allerdings nicht zu befürchten, dass durch ein solches System der Wirtschaft dringend benötigte Ausländer vorenthalten blieben:

- Zum einen bezöge sich das System ausschliesslich auf Personen ausserhalb des EU/EFTA-Raums, auf die zuletzt 40 Prozent aller Arbeitsbewilligungen entfielen. Den Arbeitgebern stünde immerhin der ganze EU/EFTA-Raum als Rekrutierungsfeld offen.
- Zum anderen ist auf die noch hohe Zahl an Arbeitslosen zu verweisen, die für weniger anspruchsvolle Tätigkeiten, welche viele, vor allem von ausserhalb der EU/EFTA stammende ausländische Arbeitskräfte in der Schweiz ausüben, in Frage kommen.
- Eine Verknappung des Angebots an schlechter qualifizierten Arbeitskräften, sollte es so weit kommen, würde ohnehin den gesamtwirtschaftlichen Interessen dienen, da sie aufgrund des "Skill"-Bias des technischen Fortschritts den technologischen Erneuerungsprozess fördert.

Bildungspolitik

Als Folge einer in der Vergangenheit verfehlten Ausländerpolitik ist die Bildungspolitik ebenfalls gefordert. Vielfach zeigt sich, dass ausländische Kinder bereits auf der Primarschulstufe den beruflichen Anschluss verpassen. Es muss dafür gesorgt werden, dass die vielen jungen Ausländer, die jetzt in der Schule sind, die Landessprachen lernen und ausreichend qualifiziert werden, damit sie später einen Beruf erlernen und in ein stabiles Arbeitsverhältnis eintreten können. Dafür sind geeignete bildungspolitische Massnahmen zu ergreifen.

risikoabgestufte ALV-Beiträge

Der hohe Anteil unterdurchschnittlich qualifizierter Ausländer ist auch zum Teil eine Folge der Form der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung (ALV). Da die Arbeitslosenversicherung einheitliche Beitragssätze vorschreibt, werden Branchen mit instabilen Arbeitsplätzen durch solche mit stabilen Arbeitsverhältnissen subventioniert. Die Subvention ergibt sich daraus, dass Branchen mit chronisch instabilen Arbeitsplätzen kontinuierlich mehr Taggeldzahlungen auslösen, als sie Beiträge in die Versicherung einzahlen. Dadurch wälzen die Branchen mit einem hohen Ausländeranteil die Kosten der erhöhten Arbeitslosigkeit auf andere Branchen ab. Das Gastgewerbe, das einen hohen Anteil an ausländischen Arbeitskräften aufweist, kann dafür als Beispiel dienen. Aufgrund der hohen Instabilität der Beschäftigung im Gastgewerbe hat die Branche 1988 dreimal so viele Versicherungsleistungen ausgelöst, als sie an Beiträgen einzahlte (vgl. SHELDON, 1989). Im Baugewerbe, das ebenfalls einen hohen Ausländeranteil hat, lag das Verhältnis von Leistungen zu Beiträgen bei 3:2. Da sich das Arbeitslosigkeitsrisiko in beiden Branchen seitdem nicht verbessert hat, ist davon auszugehen, dass die Grossenverhältnisse auch heute noch in etwa gelten.

Mussten Firmen, wie etwa bei der beruflichen Unfallversicherung, Prämien gemäss ihrer Schadenshäufigkeit zahlen, wurden sie weniger solche instabilen Arbeitsplätze anbieten, die schlecht qualifizierte Arbeitskräfte aus dem Ausland anziehen.

Risikoabgestufte Beitragssätze, wie man sie in den USA mit nachgewiesenem Erfolg einsetzt, würden die Beschäftigung generell stabilisieren, da die Firmen dadurch einen Anreiz erhielten, für Arbeitsbedingungen zu sorgen, die eine hohe Stellenfluktuation und damit hohe Versicherungsprämien vermeiden.

Risikoabgestufte Beitragssätze hätten zudem den Vorteil, die Sonderregelungen betreffend die Gewährung von Kurzarbeit- und Schlechtwetterentschädigung sowie den damit verbundenen administrativen Aufwand weitgehend überflüssig zu machen. Die Kosten einer unter heutigem Recht als unberechtigt geltenden Beanspruchung derartiger Leistungen hätte eine Firma selbst zu tragen, was die Nachfrage nach ihnen von selbst bzw. ohne eine aufwendige Missbrauchskontrolle hemmen würde.

private ALV

Verschiedentlich (z.B. WOLTER, 1993) wird vorgeschlagen, die obligatorische ALV auf eine Auszahlung einer Einheitsrente zwecks Gewährleistung eines Grundeinkommens zu beschränken. Versicherungswünsche, die über das staatliche Angebot hinausgingen, müssten über den privaten Markt abgedeckt werden. Von der sozialpolitischen Problematik abgesehen stellt sich insbesondere die Frage nach der Marktfähigkeit einer privaten Ergänzungsversicherung. Haben doch private ALV erfahrungsgemäss nicht nur mit dem moralischen Risiko, sondern zusätzlich mit dem Problem der adversen Selektion zu kämpfen. Gerade in solchen Fällen werden immer wieder Obligationen gefordert.

3.3. Massnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit

öffentliche Vermittlung

Mit der Errichtung sogenannter Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) hat der Gesetzgeber die Voraussetzungen für eine leistungsfähigere öffentliche Arbeitsvermittlung geschaffen. Vor der Errichtung von RAV kamen nach Berechnungen der ARTHUR ANDERSEN AG (1994) im Durchschnitt auf jeden Vermittler 500 Arbeitslose, was ein Beratungsgespräch von 10 Minuten pro Monat und Arbeitslosen bedeutete. Angestrebt wird derzeit ein Verhältnis von 140:1, was ein 40-minütiges Beratungsgespräch ermöglichen würde. Der intensivere Kontakt zur Beratungsstelle dürfte zu verhindern helfen, dass Arbeitslose infolge Orientierungslosigkeit in die Langzeitarbeitslosigkeit geraten.

Eine neue Effizienzstudie¹⁵ zeigt, dass rund die Hälfte aller RAV bezüglich der Vermittlung dauerhafter Beschäftigung noch Effizienzreserven aufweist. Im Mittel müsste die diesbezügliche Effizienz der RAV um rund 25 Prozent anzuheben sein. Der Befund zeigt, dass es nützlich wäre, die RAV einem laufenden Controlling zu unterwerfen, wozu sich das in der Studie verwendete Instrumentarium in besonderer Weise eignet.

¹⁵ SHELDON (1998)

Die Studie zeigt ferner, dass die Vermittlungseffizienz mit der Grösse eines RAV, gemessen an der Zahl der offenen Stellen und Arbeitslosen, zunimmt. Der Befund lässt sich mit dem Konzept der "thick market"-Externalitäten (DIAMOND, 1982) erklären. Demnach nimmt die Wahrscheinlichkeit, eine Markthandlung zu vollziehen, mit der Tiefe des Marktes zu. Angewandt auf den Arbeitsmarkt lässt das Konzept erwarten, dass die Wahrscheinlichkeit, etwas "Passendes" zu finden, mit der Zahl der Arbeitslosen und offenen Stellen und der damit verbundenen Vielfalt der Angebote wächst. Das Resultat spricht für ein verstärktes Ausnutzen der regionsübergreifenden Möglichkeiten des computergestützten online-Vermittlungssystems (AVAM) der RAV. Der Befund unterstützt auch Bestrebungen (bspw. durch bereits bekannte Pendelkostenbeiträge), die geographische Mobilität der Arbeitslosen zu fördern.

Zur Erhöhung der Effizienz der öffentlichen Vermittlung wäre ebenfalls in Betracht zu ziehen, die Dienste privater Vermittlungsinstitute in Anspruch zu nehmen. Dies könnte in der Weise geschehen, dass die RAV den Vermittlungsfirmen besonders schwer Vermittelbare übergeben würden. Um jedoch die negativen Erfahrungen des Kantons St. Gallen zu vermeiden, wo sich die Dienste privater Vermittler als wesentlich teurer erwiesen als die der öffentlichen Vermittlung (vgl. OECD, 1996b), dürfte sich das Honorar nicht lediglich am Zeitaufwand orientieren. Vielmehr wäre der Tarif je nach dem Schwierigkeitsgrad der Vermittlung im Voraus festzusetzen und die Bezahlung an eine dauerhafte Vermittlung zu knüpfen. Ein solches System könnte die öffentliche Vermittlung in Spitzenzeiten entlasten und würde den Privatvermittlern einen Anreiz geben, Schwervermittelbare möglichst schnell wieder einzugliedern.

Bei grösseren drohenden Firmenentlassungen wären sog. Transferorganisationen verstärkt einzusetzen (vgl. BABEY/PEDRIOLI, 1996). Diese ad hoc gebildeten Einrichtungen dienen dazu, die Stellenbemühungen der Betroffenen noch während der Erwerbstätigkeit zu aktivieren und zu unterstützen. Das Konzept gründet unter anderem auf der Erkenntnis, dass Erwerbspersonen in der Regel leichter zu vermitteln sind, wenn sie noch beschäftigt sind.

Bezugsdauer

Die bisherige Antwort des Gesetzgebers auf steigende Arbeitslosenzahlen war bislang in erster Linie eine Verlängerung der Taggeldfrist. Auf diese Weise hat sich die maximale Bezugsdauer der Versicherten in den letzten 20 Jahren vervierfacht (von 25 auf 104 Wochen). Die langfristige Gewährung von Arbeitslosenentschädigung ist kontraproduktiv. Sie lindert zwar unmittelbare materielle Not, doch sie begünstigt die Entstehung von Langzeitarbeitslosigkeit und aufgrund der "negative duration dependence" damit einen Anstieg der Sockelarbeitslosigkeit. Aus diesem Grund sollte die Dauer des Leistungsbezugs enger begrenzt und nur in anerkannten Ausnahmefällen verlängert werden.

Mit dieser Empfehlung wird die grundsätzlichen Vorteile der Arbeitslosenversicherung keineswegs in Abrede gestellt. Es ist unbestritten, dass die Arbeitslosenversicherung, indem sie Erwerbslose gegen Einkommensverluste schützt, einen Beitrag zur Erhaltung der Kaufkraft in der Rezession leistet, was grundsätzlich erwünscht ist. Es wird ebenfalls anerkannt, dass die Arbeitslosenversicherung, indem sie das offene Ausbrechen

von Konflikten zwischen Sozialpartnern verhindert, auch zur Standortattraktivität der Schweiz beiträgt

Doch die Arbeitslosenversicherung - wie jede Versicherung - trägt selbst zu jenem Problem bei, dessen Folgen sie abmildern soll (Problem des moralischen Risikos). Dies ist in den Tabellen 3-5 deutlich zu erkennen. Dies stellt nicht notwendigerweise Versicherungsmissbrauch dar, der einen rechtlichen Verstoß gegen die Bestimmungen der Versicherung bedeutet, sondern ist eine grundsätzliche Schwäche von Versicherungen. Da eine Versicherung dafür sorgt, dass der Versicherte die finanziellen Konsequenzen seines Verhaltens nicht alleine trägt, sondern zu einem gewissen Grad auf die Mitversicherten abwälzen kann, tendiert der Einzelne unter einem Versicherungsschutz dazu, sich fahrlässiger zu verhalten als sonst.

Das Kernproblem einer Arbeitslosenversicherung liegt darin, einen Ausgleich zu finden zwischen dem sozialpolitischen Ziel der Einkommenssicherung und dem arbeitsmarktpolitischen Ziel der Verhütung und Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. U.E. haben sich in den letzten Jahren die Gewichte zu stark zugunsten des Ziels des Einkommensschutzes verschoben. Besonders problematisch an dieser Entwicklung ist der Tatbestand, dass die Bezugsverlängerungen nie zurückgenommen werden, wenn sich die Beschäftigungslage, welche die Verlängerungen erforderlich erscheinen liess, gebessert hat.

Die Reaktion der Politiker auf wachsender Arbeitslosigkeit ist verständlich. Man befürchtet, dass ohne die langfristige Unterstützung der Arbeitslosenversicherung die Stellenlosen in die Armut abgleiten würden. Stimmt aber diese Vermutung? Untersuchungen der FAI¹⁶ über den erwerbswirtschaftlichen und finanziellen Verbleib vormals Arbeitsloser auf der Basis von AHV-Daten zeigen, dass zumindest bis 1994, als die maximale Taggeldbezugsfrist noch bei 80 Wochen und sich die Arbeitslosenquote auf einem sonst nur 1997 erreichte Niveau befand, keine allgemeine Verarmung vormals Arbeitsloser stattgefunden hatte. Ehemals Arbeitslose verschwanden nicht lediglich aus der Statistik, sondern traten mit gleich hoher Wahrscheinlichkeit wie zu Zeiten der Hochkonjunktur eine neue Stelle an. Der dabei erzielte Lohn entsprach weiterhin im Mittel jenem vor der Arbeitslosigkeit, und bei über der Hälfte der Wiederbeschäftigten stieg der Lohn innerhalb von vier Jahren deutlich an. Vor diesem Hintergrund kann von einer allgemein wachsenden finanziellen und erwerbswirtschaftlichen Ausgrenzung der Arbeitslosen hierzulande kaum die Rede sein.

Einkommenseinschnitte infolge von Arbeitslosigkeit sind natürlich unangenehm, aber in manchen Fällen sind sie unvermeidlich. AHV-Daten (vgl. SHELDON, 1999) zeigen, dass etwa ein Drittel aller vormals Arbeitslosen weniger verdienten als vor der Arbeitslosigkeit. Auf die anschließende Beschäftigung wirkten sich diese Einkommensverluste jedoch positiv aus. Nach unseren Befunden haben Arbeitslose, die einen Dezilabstieg akzeptieren, bessere Chancen, dauerhaft erwerbstätig zu werden, obwohl der Effekt nicht allzu gross ist. Die Chancen des Dezielaufstiegs im Anschluss an die Arbeitslosigkeit erhöhen sich für diese Personen dagegen deutlich. Trotzdem führt der Lohnaufstieg das Einkommen dieser Personen in der Regel nicht auf das alte Niveau zurück. Die damit implizierte Dauerhaftigkeit des Einkommensverlustes zusammen mit dessen beschäftigungsstabilisierendem Effekt deutet darauf hin, dass die nach der Arbeitslosig-

keit erlittenen Einkommenseinbussen vielfach vom Markt verlangte Lohnanpassungen darstellen, die unumgänglich sind.

Damit schlecht bezahlte Arbeit aber auch angenommen wird, müsste die Zumutbarkeitsregelung streng gehandhabt werden. Nach einer begrenzten Frist muss jede Arbeit als grundsätzlich annehmbar gelten.

Die Alternative zu Einkommenseinbussen ist oftmals fortgesetzte Arbeitslosigkeit. Doch eine lange erlebte Dauer der Arbeitslosigkeit wirkt sich auf den künftigen erwerbswirtschaftlichen und finanziellen Werdegang vormals Arbeitsloser negativ aus. Unsere Befunde (vgl. SHELDON, 1999) zeigen.

- Langzeitarbeitslose treten mit unterdurchschnittlicher Wahrscheinlichkeit eine neue Stelle an.
- Wenn sie Arbeit finden, ist der dabei erzielte Lohn im Vergleich zu jenem anderer vormals Arbeitsloser ebenfalls unterdurchschnittlich.
- Ihre Erwerbstätigkeit erweist sich als unterdurchschnittlich dauerhaft.
- Ihre finanziellen Aufstiegschancen sind auch unterdurchschnittlich.
- Ihre Chancen, das alte, vor der Arbeitslosigkeit erzielte Lohnniveau innerhalb von vier Jahren wieder zu erreichen, sind vergleichsweise ungünstig.

Diese Befunde lassen allerdings offen, inwiefern die Langzeitarbeitslosigkeit lediglich der Ausdruck individueller Defizite ist, die bereits zu Beginn der Arbeitslosigkeit feststanden und für das schlechte Abschneiden der Langzeitarbeitslosen letztlich verantwortlich sind (Stichwort: Heterogenitätseffekt). Aber selbst dann, wenn die Langzeitarbeitslosigkeit nur einen Begleitumstand darstellt, zeigen unsere Resultate, dass eine lange Bezugsdauer das oben beschriebene Schicksal der Langzeitarbeitslosen nicht abwenden kann. Es stellt sich in diesem Zusammenhang deshalb die Frage, ob die Mittel zur Finanzierung einer langen Bezugsdauer nicht effizienter eingesetzt wären, wenn sie gleich zu Beginn der Arbeitslosigkeit zur Behebung individueller Defizite Verwendung fanden statt dafür, das ohnehin Unvermeidbare lediglich hinauszuzögern.

aktive arbeitsmarktpolitische Massnahmen (AM)

Die Schätzergebnisse in Tabelle 3-5 weisen auf die grundsätzliche Wirksamkeit von AM bei der Wiedereingliederung von Arbeitslosen hin. Dies gilt allerdings in erster Linie in bezug auf die ersten 12 Monate der Arbeitslosigkeit. Danach zeigen AM kaum Wirkung, weshalb diese Instrumente früh einzusetzen sind.

Solche Massnahmen sollten aber gezielt angewendet werden und nicht schematisch, wie Artikel 27 des Arbeitslosenversicherungsgesetzes vorschreibt. Die Vermittlungsprobleme der Arbeitslosen stellen sich je nach Personengruppe anders. Dies nicht zu beachten und die Teilnahme an AM an die Zahl der bisher erhaltenen Taggelder schematisch anzuknüpfen, dürfte vielfach zu einer Verschwendung von Ressourcen führen. Der Einsatz solcher Massnahmen muss differenzierter vorgenommen werden, wofür der Ausbau der öffentlichen Arbeitsvermittlung (RAV) die notwendigen Voraussetzungen schafft.

¹⁶ SHELDON (1999)

Welche Instrumente im einzelnen zum Einsatz kommen sollen, hängt von der jeweiligen Problemsituation ab. Auch die Wirksamkeit der verschiedenen Massnahmen ist in Betracht zu ziehen. Hierzu werden derzeit im Rahmen eines vom Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung geförderten Forschungsprogramms erste Erkenntnisse gesammelt. Aber auch ohne die Ergebnisse der laufenden Untersuchungen abzuwarten, lässt sich bereits heute einiges feststellen.

Zum einen ist darauf zu verweisen, dass, obwohl rund 40 Prozent aller Arbeitslosen keine Berufsausbildung aufweisen und Qualifizierungsmassnahmen deshalb erfolgversprechend erscheinen, Umschulungs- und Weiterbildungsmassnahmen vermutlich dennoch wenig ausrichten können. Dafür fehlt bei diesen Personen die notwendige Grundausbildung, auf der solche Massnahmen aufbauen. Bildungspolitische Versäumnisse lassen sich mit arbeitsmarktpolitischen Instrumenten kaum beheben.

Zum anderen ist auf die beschränkten Erfolgsaussichten von Beschäftigungsprogrammen hinzuweisen. AVAM-Angaben zufolge bezog sich vor 1997 rund die Hälfte aller AM auf solche Programme. Dabei zeigt sich, dass zwei Drittel der Programmteilnehmer im Anschluss an die Teilnahme erneut in die Arbeitslosigkeit traten. Damit liegen ihre Aussichten auf eine Anstellung um die Hälfte niedriger als jene der Teilnehmer an anderen AM. Zum Teil hat dies sicherlich damit zu tun, dass sich Teilnehmer an Beschäftigungsprogrammen aus der Gruppe der besonders Schwervermittelbaren rekrutieren. Zum Teil liegt es auch darin begründet, dass Beschäftigungsprogramme kaum marktfähige Qualifikationen vermitteln können, da die dabei verrichteten Arbeiten mit der Privatwirtschaft nicht konkurrieren dürfen. Ein bedeutender Teil der Erfolglosigkeit ergibt sich jedoch aus der bisherigen Hauptfunktion von Beschäftigungsprogrammen, nämlich die Kantone durch die Schaffung neuer Taggeldansprüche auf Kosten der Arbeitslosenversicherung bzw. des Bundes finanziell zu entlasten. Das gegenseitige Zuschieben von Verantwortung ist sicherlich kein taugliches Mittel im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit. Aus diesem Grund wären Anreize zu schaffen, welche die kantonalen Arbeitsämter dazu veranlassen, die Mittel der Arbeitslosenversicherung voll im Dienste der Wiedereingliederung einzusetzen. Dies könnte in Verbindung mit einem laufenden Controlling der Vermittlungseffizienz der RAV (vgl. Abschnitt 3.2) geschehen.

Einarbeitungszuschüsse und Zwischenverdienste scheinen das probatere Mittel zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit. Diese bereits im heute geltenden Arbeitslosenversicherungsgesetz verankerten Instrumente ermöglichen es vermittelten Arbeitslosen, für die Dauer des verbleibenden Taggeldanspruchs einen Lohn zu erzielen, der über dem aktuellen Marktwert der Betroffenen liegt. Teilnehmer an Zwischenverdienstmassnahmen weisen derzeit die besten Aussichten auf dauerhafte Beschäftigung auf, wobei noch unklar ist, inwiefern dies auf einen Selektionsbias zurückzuführen ist.

Schwervermittelbare

Andere Erwerbslose zählen wiederum aufgrund unveränderbarer Gegebenheiten (z.B. wegen eines vergleichsweise hohen Alters) zu den Langzeitarbeitslosen. In solchen Fällen nutzen herkömmliche AM vermutlich wenig. Um solche Personen in den Er-

werbsprozess wieder einzugliedern, bedarf es wohl tiefergreifender Massnahmen. Im Hinblick auf die Gewährung der bereits erwähnten Einarbeitungszuschüsse könnte das Instrument möglicherweise dahingehend verändert werden, dass die Höhe der Zuschüsse mit der vorherigen Dauer der Arbeitslosigkeit und der nachherigen Dauer der Beschäftigung bis zu einer Höchstgrenze ansteigt. Damit entstünde bei den Firmen der Anreiz, Langzeitarbeitslose möglichst lange zu beschäftigen.

Eine andere Möglichkeit, schwer vermittelbare Langzeitarbeitslose in den Erwerbsprozess zu integrieren, bestünde in der Einführung einer erwerbsabhängigen negativen Einkommenssteuer im Stile des seit 1975 in den USA praktizierten "Earned Income Tax Credit". Unter einem solchen System brauchen Arbeitnehmer mit niedrigem Erwerbseinkommen unterhalb eines bestimmten Jahreseinkommens keine Einkommenssteuer zu bezahlen, sondern erhalten sogar einen Zuschuss, der mit steigendem Einkommen absolut und relativ abnimmt, bis er auf Null sinkt. Dabei wird der Zuschuss so bemessen, dass die Erwerbstätigkeit gegenüber staatlich alimentierter Nichterwerbstätigkeit stets die finanziell attraktivere Alternative bleibt. Dadurch werden die auch in der Schweiz vorhandenen "sozialen Fallen", welche die Annahme einer Niedriglohnarbeit finanziell bestrafen, vermieden. Der gegenwärtig in Deutschland diskutierte Kombilohn trägt ebenfalls den Charakter einer negativen Einkommenssteuer.

Arbeitszeitmodelle

Arbeitszeitmodelle im Stile von VW sind kein geeignetes Mittel, um die Sockelarbeitslosigkeit zu senken. Dies liegt in der zu erwartenden Wirkung von Teilzeitmodellen auf die Gesamtnachfrage nach Arbeitsstellen begründet. Teilzeitmodelle sind im Kampf gegen die Langzeitarbeitslosigkeit nur dann erfolgversprechend, wenn die Nachfrage nach Arbeitsstellen infolge einer Arbeitszeitflexibilisierung nicht gleichzeitig ansteigt. Aber gerade eine solche Reaktion ist zu erwarten. Zum einen bei den von Teilzeit Betroffenen, die vielfach versuchen dürften, durch zusätzliche Beschäftigung den durch Teilzeitbeschäftigung erlittenen Einkommensausfall wieder auszugleichen, und zum anderen bei Personen (vor allem Frauen), die rigide Arbeitsbestimmungen an der Aufnahme einer Beschäftigung bislang gehindert haben und nun verstärkt in den Arbeitsmarkt treten, was die Nachfrage nach Stellen erhöht.

Des weiteren ist zu bedenken, dass ein Grossteil der Arbeitslosen schlecht qualifiziert sind. Ihre deshalb ohnehin bescheidenen Einkommensverhältnisse lassen vermutlich keine weiteren Einschränkungen zu. Folglich werden Unqualifizierte weder in der Lage noch willens sein, zugunsten vermehrter Freizeit auf Erwerbseinkommen zu verzichten.

Arbeitszeitmodelle eignen sich eher dazu, durch die Eröffnung neuer Beschäftigungsalternativen die Qualität der Arbeit zu erhöhen, nicht jedoch um die Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Wettbewerbspolitik

Auf der Nachfrageseite des Arbeitsmarktes ist zu bemängeln, dass eine Anzahl wirtschaftlicher Bereiche, in denen in den anglo-amerikanischen Ländern ein Grossteil der

neuen Arbeitsplätze entstanden ist, in der Schweiz staatlich reglementiert bzw. kartellisiert sind. In diesem Zusammenhang zu nennen sind bspw. der Einzelhandel mit seinen Ladenschlusszeiten oder die Telekommunikation mit ihrem staatlichen Teilmonopol. Derartige Leistungseinschränkungen beeinträchtigen das Wachstum dieser Märkte und damit die Entstehung neuer Arbeitsplätze. Vor diesem Hintergrund dürften Massnahmen, welche den Wettbewerb auf den Absatzmärkten fördern, auch zur Bekämpfung einer hohen Sockelarbeitslosigkeit beitragen

Literatur

- ARTHER ANDERSEN (1994) *Reform der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz*, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 3, BWA, Bern
- ATKINSON, A., MICKELWRIGHT, J. (1991), "Unemployment Compensation and Labor Market Transitions: A Critical Review", in: *Journal of Economic Literature*, Bd 29, S. 1679-1727
- BABEY, D., P. PEDRIOLI (1996), "Die Transferorganisationen ein innovatives Modell zur Bewältigung der Arbeitslosigkeit", in: *Die Volkswirtschaft*, Sonderheft "Arbeitsmarkt", Januar, S. 18-24
- BAUER, T. (1998), "Auswirkungen von Leistungsveränderungen bei der Arbeitslosenversicherung", Forschungsbericht Nr. 11/98, Beiträge zur Sozialversicherung, Bundesamt für Sozialversicherung, Bern.
- COE, D. (1985), "Nominal Wages, the NAIRU and Wage Flexibility", in: *OECD Economic Studies*, Bd 5, S. 87-126.
- DIAMOND, P. (1982), "Aggregate Demand Management in Search Equilibrium", in: *Journal of Political Economy*, Bd. 90, S. 881-894.
- EXPERTENKOMMISSION 'MIGRATION' (1997), Bericht der Expertenkommission 'Migration' vom August 1997 über ein neues Konzept der Migrationspolitik, Bern.
- FRANZ, W. (1992), "Arbeitslosigkeit: Ein makrotheoretischer Analyse Rahmen", in: W. Franz (Hrsg.), *Mikro- und makroökonomische Aspekte der Arbeitslosigkeit*, BeitrAB 165, Nürnberg, S. 9-24.
- KUGLER, P., SPYCHER, S. (1992), "Der Einfluss des Technologiewandels auf die Struktur der Arbeitsnachfrage in der Schweiz von 1950-1988", in: *Schweiz. Zeitschrift für Volkswirtschaft und Statistik*, 128. Jg., S. 617-41.
- KUGLER, P., MÜLLER, U., SHELTON, G. (1989), "Non-Neutral Technical Change, Capital, White-Collar and Blue-Collar Labor: Some Empirical Results", in: *Economic Letters*, Bd 31, S. 91-94
- LAYARD, R., NICKELL, S., JACKMAN, R. (1991), *Unemployment. Macroeconomic Performance and the Labour Market*, Oxford
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (1994), *Employment Performance*, Washington
- MCKINSEY GLOBAL INSTITUTE (1997), *Removing Barriers to Growth and Employment in France and Germany*, Washington.
- NICKELL, S. (1997), "Unemployment and Labor Market Rigidities. Europe versus North America", in: *Journal of Economic Perspectives*, 11(3), S. 55-74
- OECD (1993), *Employment Outlook*, Paris.
- OECD (1994), *Jobs Study*, Paris.
- OECD (1996a), *Switzerland, OECD Economic Surveys*, Paris.
- OECD (1996b), *Die Arbeitsmarktpolitik der Schweiz*, deutsche Übersetzung der OECD-Studie *Politiques du marché du travail en Suisse*, Beiträge zur Arbeitsmarktpolitik Nr. 7, Bundesamt für Wirtschaft und Arbeit, Bern

- SCARPETTA, S. (1996), "Assessing the Role of Labour Market Policies and Institutional Settings on Unemployment: A Cross-Country Study", *OECD Economic Studies*, Nr. 26, S. 43-98
- SHELDON, G. (1989), "Wirtschaftliche Auswirkungen alternativer Konzepte der Schlechtwetterentschädigung", Schlussbericht zum Forschungsauftrag des Ausgleichsfonds der Arbeitslosenversicherung, vertreten durch das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit, Basel (mimeo)
- SHELDON, G. (1993), *Konjunkturelle und strukturelle Aspekte des schweizerischen Arbeitsmarktes*, Studie Nr. 16, Bundesamt für Konjunkturfüragen, Bern
- SHELDON, G. (1995), *Die berufliche Flexibilität im Spiegel der Zeit*, Bundesamt für Statistik, Bern.
- SHELDON, G. (1997), "Persistence, Duration Dependence and Long-Term Unemployment: A Markov Perspective", Beitrag zur 10. Jahreskonferenz der European Association of Labor Economists, Aarhus, FAI, (mimeo).
- SHELDON, G. (1998), "Ein Vergleich der Vermittlungseffizienz von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV)", Zwischenbericht zum Forschungsprojekt "Die Auswirkungen der Errichtung von Regionalen Arbeitsvermittlungszentren (RAV) auf die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung in der Schweiz" zuhanden des BWA, Basel, Dezember, (mimeo).
- SHELDON, G. (1999), *Langzeitarbeitslosigkeit in der Schweiz: Diagnose und Therapie*, Bern (im Druck).
- WOLTER, S. (1993), "Arbeitslosenversicherung: Woher das Geld nehmen?", in: Schweiz Bankgesellschaft, *Economic Focus*, Nr. 8, Zürich, Juli.