

Für eine Geschichte der Arbeitslosen, nicht der Arbeitslosigkeit

«Im Zentrum der heutigen sozialen Frage stehen erneut die ‹Nutzlosen›, Überzähligen, und um sie herum ein diffuser Bereich von Situationen, die von Prekarität und der Ungewissheit über den jeweils nächsten Tag geprägt sind und vom Wiederauftreten massenhafter Verwundbarkeit zeugen.»¹ Die soziale Frage im ausgehenden 20. Jahrhundert sei nicht durch die Industriearbeit, sondern durch das Verschwinden der Lohnarbeit gekennzeichnet, so der französische Soziologe Robert Castel 1995. Die gesellschaftlichen Auseinandersetzungen würden sich um die Nichtarbeitenden drehen, um die ‹Überzähligen›, was nicht nur die Lohnabhängigen verunsichere, sondern auch eine sozialpolitische Herausforderung bedeute. Das ausgehende 20. Jahrhundert sei durch soziale Unsicherheit geprägt.

Castels Interpretation der neuen sozialen Frage spiegelt die vorherrschende Sorge um Arbeitslosigkeit und ungesicherte Arbeitsverhältnisse in den 1990er-Jahren. Arbeitslosigkeit war in der Schweiz einer der grössten Unsicherheitsfaktoren in dieser Zeit.² Nach der dreissigjährigen Hochkonjunktur führte der Einbruch der 1970er-Jahre erstmals wieder zu Stellenverlusten. Die Rezession der 1990er-Jahre erhöhte die Arbeitslosigkeit und machte diese zum politischen Thema. Vor diesem Hintergrund ist Castels Aussage zu verstehen, dass ungesicherte Beschäftigung die soziale Frage des späten 20. Jahrhunderts ausmache. Deshalb stelle ich die Arbeitslosen ins Zentrum dieser Arbeit. Ich frage, was ihre Auseinandersetzungen über den Wandel des Sozialstaats und der Erwerbsarbeit aussagen. Die soziale Sicherheit erscheint als gesellschaftlich umkämpftes Feld.

Ich untersuche Schweizer Arbeitslosenkomitees zwischen 1975 und 2002 und ihre Aushandlungen rund um die Sozialpolitik. Arbeitslosenkomitees waren Gruppen, die sich an der Schnittstelle von Protest und Hilfe bewegten. Sie entstanden ab Mitte der 1970er-Jahre. Ich setze in einer Zeit an, als Arbeitslosigkeit als Risiko anerkannt war und die entsprechenden Sozialversicherungen in Kraft traten. Die sozialpolitischen Akteure mussten nun nicht mehr soziale Sicherungssysteme einrichten. Deshalb steht in dieser Untersuchung die Frage im Mittelpunkt, wie sich die Arbeitslosenpolitik auf die Arbeitslosen selbst auswirkte. Arbeitslosenkomitees sind erst durch den Sozialstaat entstanden und kritisierten diesen zugleich. Protagonist*innen der vorliegenden Geschichte sind die Leistungsempfänger*innen. Eine Geschichte der Arbeitslosigkeit lässt sich nicht ohne die Arbeitslosen schreiben.

1 Castel: Die Metamorphosen der sozialen Frage, 2008, S. 401. Erstausgabe 1995.

2 Longchamp: Sorgen haben ihre eigene Konjunktur, 2018.

Zur Beziehung zwischen Arbeitslosenkomitees und Sozialstaat: Gegenstand und Fragestellung

Mit der Untersuchung von fünf Arbeitslosenkomitees – den Arbeitslosenkomitees Basel und Zürich, den Associations de défense des chômeurs (ADC) Genf und Lausanne sowie der Association pour la défense des chômeurs (ADC) La Chaux-de-Fonds – stelle ich organisierte Arbeitslose in den Mittelpunkt einer Sozialstaatsgeschichte.³ Ausserdem beleuchte ich ihre nationalen Vernetzungen, namentlich die Schweizerische Interessengemeinschaft für eine neue Arbeitslosenpolitik (SINAP) in den 1970er- und 80er-Jahren sowie die Vereinigung Schweizer Arbeitslosenkomitees (VESAK) in den 1990er-Jahren. Die Arbeitslosenkomitees waren lokal verankerte Gruppen, die sich im Zuge gesetzlicher Umbrüche national organisierten. Die Auswahl ist erstens durch die Quellenlage begründet. So erreichten diese fünf Komitees im Gegensatz zu anderen Arbeitslosengruppierungen eine gewisse Stabilität, was sich auf die Verfügbarkeit von Dokumenten auswirkte. Zweitens handelt es sich bei ihnen um Gruppen, die politisch intervenierten und zugleich eigene Treffpunkte aufbauten.⁴ Drittens repräsentiert die Auswahl die Diversität der Arbeitslosenbewegung und berücksichtigt sowohl die Deutsch- als auch die Westschweiz.

Mit der Wahl des Untersuchungszeitraums von 1975 bis 2002 möchte ich zum Verständnis des wirtschaftlichen Strukturwandels und der damit einhergehenden Politisierung der Arbeitslosigkeit beitragen. Der Konjunkturereinbruch der 1970er-Jahre wirkte wie ein Schock, Stellensuchende gründeten erstmals seit der Krise der 1930er-Jahre Arbeitslosenkomitees und 1976 führte der Bundesrat mit einem dringlichen Bundesbeschluss die obligatorische Arbeitslosenversicherung ein. Dass die Untersuchung mit der dritten Arbeitslosenversicherungsrevision von 2002 endet, hat drei Gründe: Erstens wird die Quellenlage für die Zeit danach dünner. Zugleich war das Referendum gegen die Revision das letzte Mal, dass Komitees bei einer Abstimmungskampagne federführend waren. Zweitens waren sowohl bei der Arbeitslosenversicherung wie auch bei den Komitees grundlegende Veränderungen vorläufig abgeschlossen: Die Aktivierungspolitik war durchgesetzt und die Beratungsstellen der Komitees waren professionalisiert. Drittens zeigte sich, dass sich nach 2002 die Mobilisierung veränderte: Nicht mehr Arbeitslose standen im Fokus, vielmehr organisierten sich nun Sozialhilfebeziehende und Armutsbetroffene.⁵ Diese Entwicklungen hätten meine Analyse von der Arbeitslosenversicherung weggeführt.

Die Kernfrage der vorliegenden Arbeit bezieht sich auf die wechselseitige Beziehung zwischen dem Sozialstaat und den Arbeitslosenkomitees, die den Ar-

³ Ich benutze, ausser wenn es um eine spezifische Gruppe geht, den deutschen Begriff.

⁴ Es gab weitere stabile Komitees, zum Beispiel dasjenige in Neuenburg, das hier nicht untersucht wurde. Mit der ADC La Chaux-de-Fonds untersuchte ich ein Komitee aus demselben Kanton.

⁵ Vgl. Dokumentation zu Armutskonferenzen im Archiv des Arbeitslosenkomitees Basel.

beitslosenstatus politisierten. Am Beispiel der Komitees untersuche ich, inwiefern der Sozialstaat die Bildung neuer Gruppen, bestehend aus seiner eigenen Klientel, bewirkte. Die Komitees entstanden, als die obligatorische Arbeitslosenversicherung schweizweit den Stellenverlust als ein Risiko jeder arbeitenden Person anerkannte. Die Versicherung bot bei einem Stellenverlust finanzielle Entschädigung und damit eine gewisse Absicherung; gleichzeitig wirkte sie normierend, da nur eine bestimmte Gruppe von Menschen als «arbeitslos» anerkannt wurde und andere davon ausgeschlossen waren. Dies hatte soziale Folgen, die von bestimmten Akteuren zu einem politischen Gegenstand gemacht wurden. Wer als arbeitslos gilt und Leistungen beziehen kann, ist bis heute ein Politikum. Diese Wechselwirkungen untersuche ich ausgehend von den Arbeitslosenkomitees. Ich interessiere mich dafür, wie sich Arbeitslose zur Sozialpolitik in Beziehung setzten und was sie über Bedeutung und Veränderungen der sozialen Sicherheit, über das Risiko Arbeitslosigkeit und über Armutsphänomene aussagten.

Eine erste zu untersuchende Frage betrifft die Entstehung der Komitees: Wie wirkten sich das Risiko Arbeitslosigkeit und die damit einhergehenden sozialstaatlichen Massnahmen und Gesetze auf die Versichertengruppe aus?⁶ Erst die Sozialpolitik machte aus Stellenlosen Arbeitslose, die ihren Status nur noch unter diesem Label begreifen konnten; erst die sozialstaatliche Kategorisierung konnte also zu den untersuchten Gruppen führen: den Arbeitslosenkomitees. Deren Organisation stand in Beziehung zu Gesetzgebungsprozessen, denn die Einführung der obligatorischen Arbeitslosenversicherung wie auch verschiedene Gesetzesreformen bauten soziale Rechte aus oder entzogen sie. Somit verstehe ich die Arbeitslosenkomitees als kritische Akteure im schweizerischen Sozialstaat, die erst durch ihn entstanden und sich direkt auf ihn bezogen.

Die zweite Frage bezieht sich auf die Kritik der Komitees am Sozialstaat und was jene über diesen aussagt. Erwartungen und Kritik an Gesetzen, Massnahmen und Praktiken trugen zur Politisierung der Frage bei, wer leistungsberechtigt war und wie der Sozialstaat Arbeitslose behandelte. Folglich handelt es sich um die politische Dimension von Arbeitslosigkeit, um eine «Politikgeschichte <von unten>».⁷ Die Komitees kritisierten die Sozialpolitik und betonten deren repressiven Charakter, besonders die engen definitorischen Grenzen, die gewisse Stellenlose ausschlossen, und die Kontrollen, denen die Leistungsbezüger*innen unterworfen waren. Sie verstanden die Risikodeckung als ambivalent: Der Sozialstaat sichert nicht nur, er verunsichert zugleich. Die Versicherung kann durch Nichteinschluss, Leistungsentzug oder Reformen eine Verunsicherung darstellen, so das titelgebende Argument dieser Arbeit.

Dem setzten die Arbeitslosenkomitees Forderungen und Gegenmodelle entgegen, die sich sowohl auf Arbeit und Beschäftigung wie auch auf die Versicherung bezogen. Abhängig von der sozialstaatlichen Definition von Arbeitslosigkeit, er-

6 Vgl. Conrad: Was macht eigentlich der Wohlfahrtsstaat?, 2013, S. 555–592.

7 Vgl. Raphael: Jenseits von Kohle und Stahl, 2019. Raphael nimmt die Industriearbeiter*innen in Zeiten der Deindustrialisierung in den Blick.

gänzten die Komitees diese durch eigene Deutungen und durch die Entwicklung von Angeboten und Praktiken. Wie prägten sie damit die Ausgestaltung sozialer Sicherung? Was unterschied ihre Angebote von den sozialstaatlichen? Ihre kreative Seite führte zu einer zunehmenden Verflechtung mit dem Sozialstaat; die Arbeitslosenkomitees wurden Teil der sozialen Sicherung. Dies veranschaulicht den Deutungswandel von Sicherung im Bereich der Arbeitslosigkeit und es stellt sich damit die Frage, was soziale Sicherheit überhaupt ist.

Der Sozialstaat formte also die Arbeitslosenkomitees, die als Teil von ihm verstanden werden müssen. Ich verstehe sie als Akteure im schweizerischen Sozialstaat, die nicht nur politisch agitierten, sondern auch Sicherungsfunktionen übernahmen. Aber wie war die Arbeitslosenpolitik in diesem Zeitraum ausgestaltet? Und weshalb entstanden die Arbeitslosenkomitees gerade in dieser Zeit?

Arbeitslosigkeit in der Schweiz

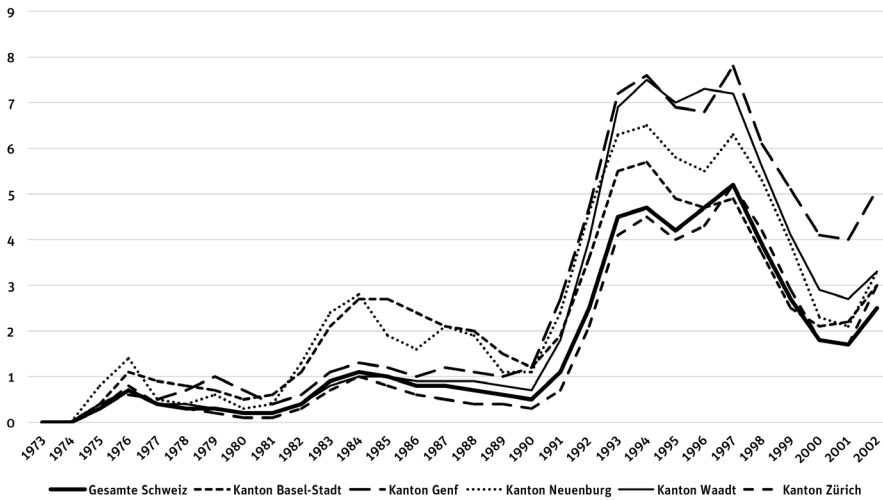
Im Untersuchungszeitraum 1975–2002 verloren nach einer dreissig Jahre dauernden Hochkonjunktur erstmals wieder viele Menschen ihre Arbeit. Arbeitslosenstatistiken waren abstrahierte Abbildungen der neuen Krisenerfahrung. Die Grafik 1 zeigt, dass 1974 noch kaum Arbeitslose registriert waren, die Arbeitslosigkeit stieg von 1975 bis Ende der 1970er-Jahre und erneut von 1982 bis Ende der 1980er-Jahre an. In den 1990er-Jahren waren mit Abstand am meisten Arbeitslose über einen längeren Zeitraum registriert. Neben den gesamtschweizerischen Arbeitslosenzahlen verzeichnet das Diagramm die Entwicklung der Arbeitslosenzahlen in den untersuchten Kantonen Basel-Stadt, Genf, Neuenburg, Waadt und Zürich.⁸ Ausser in Zürich sind die Werte höher als der schweizerische Durchschnitt; in den 1990er-Jahren verzeichneten die französischsprachigen Kantone die höchsten Arbeitslosenzahlen. Dies unterstreicht, wie wichtig es ist, regional zu differenzieren.

Die Grafik ist allerdings mit Vorsicht zu geniessen: In die Arbeitslosenstatistik geht nicht ein, wer seine Stelle verloren hat, sondern nur, wer sich arbeitslos meldet und seinen Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung geltend machen kann.⁹ Die Grafik zeigt, dass die Arbeitslosenzahlen erst in den 1980er-Jahren auf über ein Prozent kletterten. Dabei war der Stellenrückgang in den 1970er-Jahren weitaus grösser; die Zahlen blieben jedoch wegen der vielen ausländischen Arbeitnehmer*innen, die mit der Stelle zugleich ihr Bleiberecht verloren, niedrig. Die Arbeitslosenquote widerspiegelt die Arbeitsmarktsituation nicht. Erst in den 1990er-Jahren reflektieren die konstant höheren Arbeitslosenzahlen die strukturellen Veränderungen des Arbeitsmarkts und die Rezession. Im internationalen Vergleich verzeichnete die Schweiz stets geringe Arbeitslosenzahlen und wegen

8 Die Zahlen stammen vom Bundesamt für Statistik, vgl. Bundesamt für Statistik: Arbeitslose nach Kanton, 2019.

9 Vgl. Geschichte der sozialen Sicherheit: Die Arbeitslosenversicherung in Zahlen, 2015.

Grafik 1: Arbeitslosenquote in Prozent der erwerbstätigen Bevölkerung, 1973–2002



Quelle: BFS, Arbeitslose nach Kanton, 2019.

der exportierten Arbeitslosigkeit bis in die 1990er-Jahre kaum Sockelarbeitslosigkeit. Wie gezeigt wird, war die Diskussion um die Exaktheit der Statistiken für die Arbeitslosenkommitees wichtig, um die Arbeitslosenpolitik zu kritisieren oder um Forderungen zu stellen. Für die vorliegende Untersuchung ist die Prämisse entscheidend, dass nicht nur die Höhe der Arbeitslosenzahlen, sondern die Definition von Arbeitslosigkeit an sich Teil der Auseinandersetzungen war. Dies spiegelt sich in dem von den Komitees benutzten Begriff des «Ohne-Arbeit-Seins». Zwar verorteten sie sich meist im Kontext der Arbeitslosenversicherung, sie hatten aber auch Mitglieder ohne Anrecht auf Arbeitslosenentschädigung. Begriffliche Veränderungen hin zu «Erwerbslosigkeit» verweisen auf ein verändertes Selbstverständnis und auf Auseinandersetzungen um die Deutung von Arbeit und Nichtarbeit. Mit Begriffen wie «stellenlos» und «erwerbslos» trage ich dem Rechnung; da sich meine Forschung jedoch mit sozialstaatlichen Vorgaben beschäftigt, verwende ich meist «arbeitslos».

Das Gesetz definiert Arbeitslosigkeit als einen temporären Status und sieht nur eine zeitlich begrenzte Bezugsdauer von Arbeitslosenentschädigung vor. Nach Ablauf dieser sogenannten Rahmenfrist werden Arbeitslose «ausgesteuert» und verlieren ihren Anspruch auf Taggelder. Ab 1977 war die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung dreigeteilt: Das Bundesamt für Industrie, Gewerbe und Arbeit (BIGA) war für die Aufsicht über die Arbeitslosenversicherung und den Einzug der Versicherungsbeiträge zuständig.¹⁰ Die kantonalen

¹⁰ Vgl. Geschichte der sozialen Sicherheit: Die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung, 2019.

Arbeitsämter, die ihre Funktion an Gemeindearbeitsämter übertragen konnten, waren für die Kontrolle der Arbeitslosen und die Stellenvermittlung zuständig. Arbeitslose mussten hier regelmässig persönlich anwesend sein und ihre Bemühungen um Arbeit belegen. Bis in die 1990er-Jahre kontrollierten die Arbeitsämter die Arbeitslosen mittels eines Stempels in einem Kontrollausweis; erst der Stempel gab Anrecht auf Arbeitslosenentschädigung. Die öffentlichen, gewerkschaftlichen und paritätischen Arbeitslosenkassen waren für die Auszahlung zuständig und bei nichterfüllten Pflichten stellten sie die Entschädigungen ein.¹¹ Man sprach von Taggeldern, da die Höhe der Entschädigung nach Wochentagen berechnet wurde (und wird). Sanktioniert wurde durch die Verfügung einer Anzahl von Einstelltagen. In dieser Zeit bekam die betreffende Person kein Geld. Im untersuchten Zeitraum wurde das Arbeitslosenversicherungsgesetz häufig reformiert, eine Übersicht findet sich in der Tabelle 1 (S. 27). Verhandelt wurden bei diesen Reformen jeweils Fragen zum Leistungsbezug, zu Kontrollen und Sanktionen – insbesondere auch von den organisierten Erwerbslosen selbst. Denn das Gesetz beeinflusste die Beziehung von Arbeitslosen zum Sozialstaat besonders stark. Gesetzesänderungen wurden zum Anlass politischen Handelns von Arbeitslosen.

Eine Sozialstaatsgeschichte «von unten»: Zum Forschungsstand

Um eine wechselseitige Beziehung zwischen Arbeitslosen und Arbeitslosenpolitik zu untersuchen, sind Arbeitslose nicht nur als passive Leistungsempfängerinnen und -empfänger, sondern als Akteure im Sozialstaat zu begreifen. Folglich ist diese Arbeit ein Beitrag zu einer akteurszentrierten Sozialstaatsgeschichte. Traditionell nahm die historische Sozialstaatsforschung überwiegend eine institutionenzentrierte Perspektive ein; der Staat und seine Einrichtungen standen im Zentrum der Untersuchungen.¹² Neuere Forschungsperspektiven tragen der Komplexität von sozialen Sicherheitssystemen vermehrt Rechnung.

Infolgedessen fokussieren neuere Forschungen auf die Rolle von verschiedenen Kollektivakteuren für die soziale Sicherung. Beim Sozialstaat handle es sich um «feingestaffelte Mehrebenensysteme (von der Kommune bis zur EU), mit öffentlich-privaten Mischungsverhältnissen, mit Koproduktion öffentlicher Güter und Dienste durch plurale Akteure, mit hybriden Institutionen», so Christoph

11 Schweizer Gewerkschaften gründeten Ende des 19. Jahrhunderts die ersten Arbeitslosenkassen, um ihre Mitglieder zu versichern. Später kamen öffentliche und paritätische Kassen hinzu. Als die Schweiz die obligatorische Arbeitslosenversicherung einführte, blieb das Kassensystem bestehen. Seither haben Kassen keine Mitglieder mehr, sondern Arbeitslose melden sich bei einer Kasse ihrer Wahl an.

12 International Ritter: *Der Sozialstaat*, 1991; Geyer: 1974–1982: *Bundesrepublik Deutschland*, 2008; Vgl. für die Schweiz Leimgruber: *Etat fédéral, Etat social?*, 2011; Studer: *Ökonomien der sozialen Sicherheit*, 2012; Moser: *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat*, 2008; Bernardi-Schenkluh: *Das Gesundheitssystem der Schweiz*, 1994.