

Arbeitsmarkt und Armut in Basel-Stadt: Trends, Herausforderungen und Handlungsansätze

Kurzfassung der Studie

Arbeitsmarkt und Armut in Basel-Stadt: Trends, Herausforderungen und Handlungsansätze

Prof. Dr. Jörg Dittmann (Projektleitung)
Dr. Silke Müller-Hermann
Prof. Dr. Carlo Knöpfel
unter Mitarbeit von Mathias Bestgen

Fachhochschule Nordwestschweiz
Hochschule für Soziale Arbeit

Inhalt

1 Ausgangslage und Ziel der Studie	4	6 Ausblick und Empfehlungen	20
2 Trends auf dem Basler Arbeitsmarkt	5	6.1 Lokale Angebote und Zugänge für vulnerable Gruppen prüfen	20
2.1 Lokale Besonderheiten	5	6.2 Gemeinwohlorientierung und soziale Verantwortung von Unternehmen stärken	22
2.2 Wandel der Branchenstruktur	7	6.3 Prekarisierung von Arbeit und unsichere Lebenslagen als gesamtgesellschaftliche Herausforderung wahrnehmen	23
3 Arbeitsmarkt, prekäre Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus Sicht von Expert/-innen	8	7 Literatur	25
4 Negativfolgen des veränderten Arbeitsmarktes	11	8 Anhang	27
4.1 Einkommensungleichheit nimmt zu	11	8.1 Glossar	27
4.2 Armut bleibt auf einem überdurchschnittlichen Niveau	12	8.2 Überblick über zentrale Forschungsergebnisse	30
4.3 Sozialhilfeabhängigkeit verfestigt sich	12		
4.4 Erwerbslosigkeit liegt weiterhin über dem schweizerischen Durchschnitt	13		
4.5 Prekarisierungsanfälliger Dienstleistungs- und Handelssektor wächst	14		
4.6 Belastungen am Arbeitsplatz steigen	15		
5 Verlierer/-innen des Strukturwandels am Arbeitsmarkt	16		
5.1 Tief qualifizierte junge Erwachsene – die Qualifizierungsfrage	16		
5.2 Tief qualifizierte Ältere ohne Erwerbsarbeit – die Integrationsfrage	17		
5.3 Chronisch Kranke und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen – die Anforderungsfrage	18		
5.4 Alleinerziehende – die Vereinbarkeitsfrage	19		

1 Ausgangslage und Ziel der Studie

Armut und Erwerbslosigkeit hängen eng miteinander zusammen. Dort, wo viele Menschen ohne Arbeit sind, ist auch die Armut meistens hoch. Eine hohe Arbeitsmarktintegration mindert dagegen das Armutsrisiko. Doch in den letzten Jahren sind in der Schweiz die Phänomene erwerbsbezogener Armut, d.h. Working Poor und prekäre Beschäftigung, stärker ins Blickfeld des öffentlichen Interesses gerückt.

In der Schweiz und auch in Basel ist deutlich spürbar, wie sich der Arbeitsmarkt weiter verändert: Durch den anhaltenden technologischen Fortschritt entfallen besonders in produktionsstarken Branchen immer mehr Arbeiten. Die Anforderungen an die Qualifikation von Arbeitnehmer/-innen steigen und wandeln sich schneller als früher. Durch Globalisierung und Öffnung der Märkte laufen arbeitsteilige Prozesse zunehmend international und wettbewerbsorientiert ab. Eine Konsequenz davon ist, dass ganze Arbeitsbereiche in Länder verlagert werden, in denen die Produktionskosten tiefer liegen und die Löhne geringer sind. Der Wandel von einer Industriegesellschaft hin zu einer Dienstleistungsgesellschaft setzt sich fort. Vor allem der Dienstleistungssektor differenziert sich in hohem Tempo aus und Normalarbeitsverhältnisse verlieren an Bedeutung. Das Risiko einzelner Basler Bürger/-innen aufgrund geringer Löhne, geringer Arbeitsplatzsicherheit, besonderer Belastungen am Arbeitsplatz und geringem Arbeits- und Sozialschutz prekär beschäftigt zu sein, ihre Erwerbsarbeit zu verlieren oder gar nicht erst in den Arbeitsmarkt zu gelangen, hängt mit diesem Strukturwandel des Arbeitsmarktes eng zusammen.

Ziel der von der Christoph Merian Stiftung in Auftrag gegebenen Studie war es, den Wandel des regionalen Arbeitsmarkts in Basel-Stadt für den Zeitraum von 2004 bis 2014 zu beschreiben und die Folgen für Armut aufzuzeigen. Dabei sollte untersucht werden, welche Bevölkerungsgruppen besonders von einer erschwerten Integration in den Arbeitsmarkt, Arbeitsplatzverlust und prekärer Beschäftigung betroffen sind. Für die identifizierten Risikogruppen wurde recherchiert, welches professionelle Unterstützungsnetzwerk in Basel-Stadt besteht. Wenngleich genauere Analysen der Angebotssituation notwendig sind, mündeten die Studienergebnisse in erste Handlungsempfehlungen für den Umgang mit

besonders vulnerablen Gruppen. Zudem wurden Herausforderungen markiert, welche sich im Zusammenhang mit dem Wandel auf dem Arbeitsmarkt für die in Basel angesiedelten Unternehmen und für die ganze Gesellschaft stellen.

Das Untersuchungsdesign dieser Untersuchung bestand aus einem quantitativen und einem qualitativen Teil. Im quantitativen Teil der Studie, welcher auf umfangreiches Zahlenmaterial aus amtlichen Statistiken zurückgreift, wurden Trends auf dem Arbeitsmarkt dargelegt und die Armutssituation in Basel skizziert. Zudem wurden die Auswirkungen der Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt für die Armut in Basel untersucht. Die qualitativen Interviews mit 12 Expert/-innen des Arbeitsmarkts und Vertreter/-innen aus dem professionellen Unterstützungssystem lieferten hierzu jeweils spezifische Einschätzungen.

Die vorliegende Studie knüpft an den ebenfalls von der Christoph Merian Stiftung finanziell unterstützten Armutsbericht Basel-Stadt von Dubach et al. aus dem Jahre 2010 an. Darin wurden wichtige Erkenntnisse über die Entwicklung der Einkommen und der Armut in Basel sowie die lokalen Kontextbedingungen erarbeitet.

Die folgenden Abschnitte fassen die wichtigsten Ergebnisse der Studie zusammen.¹

1 Die Langversion der Studie wird im Mai 2016 kostenlos auf der Internetseite der Hochschule für Soziale Arbeit-FHNW zur Verfügung stehen. Die Kurzfassung kann unter info@cms-basel.ch bestellt werden.

2 Trends auf dem Basler Arbeitsmarkt

2.1 Lokale Besonderheiten

Basel zeichnet sich als Wissens- und Forschungsstandort mit überdurchschnittlich hoher Bruttowertschöpfung und Arbeitsproduktivität aus. Besonders sticht dabei der Bereich der Life Sciences hervor, zu dem die Pharmaindustrie, die Agrochemie, die Medizinal- und Dentaltechnik sowie die Biotechnologie zählen. Der Wertschöpfungsanteil der Life Sciences an der Gesamtwirtschaft beträgt in der Region Basel rund 27 Prozent, während ihr Anteil für die Gesamtschweiz bei 5 Prozent liegt (Krummenacher 2014).

In dem international wie regional vernetzten Branchenaggregat der Life Sciences arbeiten in der Region Basel über 25 000 Personen. Die hohe Performance und Attraktivität des Arbeitsmarktes haben in den letzten Jahren zu einem weiteren Zuzug von beruflich höher qualifizierten Menschen nach Basel und in die angrenzenden Gebiete geführt.

Eine weitere Besonderheit ist die Grenzlage: Für viele im unmittelbaren Ausland lebende Menschen ist es attraktiv, in der Region Basel zu arbeiten. Die vergleichsweise hohe Zahl von Grenzgänger/-innen, die am Arbeitsmarkt in Basel-Stadt partizipieren, ist in den vergangenen zehn Jahren deutlich angestiegen. Im Jahr 2013 lag ihre Zahl bei 34 339 und damit um 13 Prozent höher als im Jahr 2004.

Innerhalb dieser Gruppe ist der Anteil an Hilfsarbeitskräften besonders stark angestiegen – seit dem Jahr 2003 hat sich ihr Anteil unter den Grenzgänger/-innen von 12 auf 39 Prozent erhöht. Das zeigt, dass viele Menschen eine Arbeit in Basel-Stadt aufnehmen, die mit Blick auf Lohnhöhe und Anstellung hierzulande häufig als prekär zu bezeichnen wäre.

Insbesondere aufgrund der niedrigeren Wohn- und Lebenshaltungskosten in den ausländischen Nachbargemeinden münden prekäre Beschäftigungsverhältnisse bei den Grenzgänger/-innen jedoch nicht in Armut oder in allgemein schwierige Lebenslagen, wie es bei vielen im Inland lebenden Erwerbstätigen, die die gleiche Stelle ausfüllen, zu vermuten ist. Berechtigerweise stellt sich die Frage, inwieweit die Grenzlage die Entwicklung im unteren Lohnsegment beeinflusst und wie sich dies für die inländischen Erwerbskräfte auswirkt, die für diese Tätigkeiten infrage kommen.

Die Zentrumsfunktion und die damit zusammenhängende hohe Verantwortung für die Grundversorgung und die besonderen Sozial-, Kultur- und Bildungsaufgaben im Kanton erweisen sich als eine weitere Besonderheit der Stadt Basel, welche den lokalen Arbeitsmarkt in Basel-Stadt prägt. Wenngleich die Beschäftigtenzahlen aufgrund von Ausgliederungen seit 2011 um 7 785 markant zurückgingen, waren im Jahr 2014 in Basel-Stadt 10 402 Personen beim Staat angestellt, was einem Anteil von rund 6 Prozent an allen Beschäftigten entspricht.

2.2 Wandel der Branchenstruktur

Die Untersuchungsergebnisse zeigen, dass der Arbeitsmarkt in Basel-Stadt derzeit einen Strukturwandel erlebt, welcher sich in einer veränderten sektoriellen Verteilung und Zusammensetzung der Branchenfestschreibt. Der Trend hin zu forschungsstarken Arbeitsbereichen in den Life Sciences setzt sich fort.

Der industrielle Sektor hingegen verliert weiter an Bedeutung – besonders bei der Produktion chemischer Erzeugnisse und im Baugewerbe werden Stellen abgebaut. So ging in der Herstellung von chemischen Erzeugnissen die Zahl der Beschäftigten zwischen 2005 und 2011 um 2 003 vollzeitäquivalente Stellen zurück, was einem Minus von 61 Prozent entspricht. Im Baugewerbe sank im gleichen Zeitraum die Zahl der Beschäftigten deutlich um 1 052 Vollzeitstellen gegenüber 2005, was einem Rückgang von 13 Prozent entspricht.

Die Branchen des Dienstleistungs- und Handelssektors differenzieren und weiten sich dagegen unvermindert aus. 2005 waren im Kanton Basel-Stadt 137 576 Menschen im Dienstleistungs- und Handelssektor beschäftigt, 2011 lag die Zahl der Beschäftigten im tertiären Sektor mit 148 404 Beschäftigten um 8 Prozent höher als 2005. Die Beschäftigtenzahl im Dienstleistungsbereich des Gesundheitswesens, welches die grösste Gruppe innerhalb des tertiären Sektors darstellt, hat klar zugenommen. Dies ist insofern bedeutsam, als in der Care-Arbeit ein hoher Anteil an prekär Beschäftigten vermutet wird (Greuter 2011). Die Ausweitung des Dienstleistungsbereichs im Gesundheitswesen ist nicht zuletzt der Alterung der Basler Bevölkerung und der Ausweitung der ambulanten Pflege geschuldet.

Für die Erwerbsbevölkerung innerhalb wie ausserhalb Basels ergeben sich aus dem hier skizzierten Strukturwandel Chancen, aber auch Risiken: Für beruflich hoch qualifizierte, spezialisierte und international ausgerichtete Erwerbstätige bietet der Basler Arbeitsmarkt attraktive und perspektivische Stellen mit überdurchschnittlichen Löhnen an. Für viele weniger gut Qualifizierte liegen die Arbeitsmöglichkeiten immer weniger in Bereichen der industriellen Produktion und beschränken sich zunehmend auf Teilbereiche des Handels- und Dienstleistungssektors. Wie zu sehen sein wird, weisen diese erhebliche Prekarisierungsrisiken auf.

3 Arbeitsmarkt, prekäre Beschäftigung und Arbeitslosigkeit aus Sicht von Expert/-innen

Im Folgenden werden zentrale Befunde des qualitativen Untersuchungsteils dargestellt. Sie beruhen auf der Einschätzung von 12 Expert/-innen, die sich auf unterschiedlichen Ebenen in ihrer Arbeit mit den aktuellen Veränderungen des Arbeitsmarktes befassen. Bei den zwischen April und August 2014 Interviewten handelt es sich um Leitungspersonen der folgenden Institutionen und Organisationen: Gewerbeverband, Amt für Arbeit und Wirtschaft, Sozialhilfe, Fachstelle Diversität und Integration, Kantons- und Stadtentwicklung, Erziehungsdepartement, Kontaktstelle für Arbeitslose, Planet 13, Overall und Industriepfarrei.

Im Rahmen der Interviews werden an verschiedenen Stellen unterschiedliche Sichtweisen der Befragten deutlich. In Bezug auf die grundsätzliche Frage nach den Veränderungen des Arbeitsmarktes im Kanton Basel-Stadt, bezogen auf die letzten 10 Jahre, machen die Expert/-innen hingegen weitgehend übereinstimmende Angaben. Verwiesen wird zum einen auf eine generell zunehmende Industrialisierung, Computerisierung beziehungsweise Mechanisierung der Arbeit. Zum anderen wird auf der Folie der fortschreitenden Globalisierung eine zunehmende Internationalisierung von Unternehmen, speziell auf der Führungsebene, sowie die Auslagerung von Arbeitsbereichen ins Ausland genannt. Die überwiegende Mehrheit der Expert/-innen teilt die Einschätzung, dass mit den Veränderungen des Arbeitsmarktes der jüngeren Vergangenheit vor allem ein Wegfall bzw. Rückgang von Arbeitsstellen für gering qualifizierte Personen verbunden ist. Zugleich seien Arbeitsstellen neu entstanden, die eine hohe Qualifikation beziehungsweise Spezialisierung verlangten (z.B. in den Life Sciences) und für die geeignete Bewerber/-innen im Inland zum Teil kaum zu finden seien.

Im internationalen Vergleich verweisen die Expert/-innen darauf, dass die Schweiz gegenüber anderen europäischen Ländern den wirtschaftlichen Standortvorteil eines flexiblen Arbeitsmarktes habe. Speziell dem Kanton Basel-Stadt attestieren sie einen Attraktivitätszuwachs für Investoren – ausschlaggebend hierfür seien die Sicherheit, die Basel als Standort biete, sowie die gute Infrastruktur.

Im schweizweiten Vergleich beschreiben die Interviewten eine spezifische Basler Kultur: Die alteingesessenen Familien und Traditionsunternehmen und die damit verbundene grosse Stiftungslandschaft des Kantons prägen aus ihrer Sicht den hiesigen Arbeitsmarkt. In Bezug darauf identifizieren die Befragten aber auch grosse Veränderungen, bis hin zu einem schleichenden Kulturwandel: Durch die Internationalisierung der Unternehmen verschwinde deren Bindung an den Kanton Basel-Stadt, die Unternehmensführung beteilige sich nicht am gesellschaftlichen Leben und die traditionell hohe Spendenbereitschaft ortsansässiger Unternehmen sei nicht mehr gegeben.

Einige Expert/-innen weisen auch auf ein verändertes Klima innerhalb der Arbeitswelt hin. Der Markt habe sich verändert, der Wettbewerb sei härter und der Druck auf die Mitarbeitenden grösser geworden. Zunehmend würden Arbeitsstellen an externe Dienstleister ausgelagert – ein Ausdruck des Strebens nach Gewinnmaximierung. Diese Praxis wird mit einer Verschlechterung der Anstellungsbedingungen für Arbeitnehmer/-innen verbunden. Entsprechendes gelte für weitere gegenwärtige Entwicklungen, die sich als Zunahme einer Flexibilisierung von Arbeitsverhältnissen zusammenfassen lassen. Hierzu zählen befristete Anstellungen, Teilzeitanstellungen bis hin zur «Arbeit auf Abruf». Die Mehrheit der Befragten deutet diese Phänomene als Risikofaktoren in Bezug auf Armut und soziale Isolation.

Menschen ohne Ausbildungsabschluss und mit geringer Qualifizierung werden als Personen benannt, die unter den gegebenen Bedingungen des Arbeitsmarktes im Kanton Basel-Stadt besonders schwer eine Anstellung finden. Mangelnde Deutschkenntnisse stellen in diesen Gruppen ein zusätzliches Hindernis dar, ebenso ein fortgeschrittenes Lebensalter – denn die Chance, sich entsprechend den Anforderungen eines neuen Arbeitsbereichs qualifizieren zu können, sei für jüngere Personen deutlich höher. Demnach schätzen die befragten Expert/-innen die Unterstützungsangebote zur beruflichen Befähigung und Eingliederung junger Erwachsener in den Arbeitsmarkt, die im Zuge der «Strategie Jugendarbeitslosigkeit» in den vergangenen Jahren realisiert wurden, positiv ein.

Unter den gut qualifizierten Personen hätten die älteren (50+) im Falle des Arbeitsplatzverlustes grössere Schwierigkeiten, wieder im ersten Arbeitsmarkt Fuss zu fassen als vergleichbar ausgebildete jüngere Kandidat/-innen. In mehreren Interviews wird zudem auf eine Zunahme

psychischer Probleme und chronischer Erkrankungen aufseiten der Arbeitnehmenden, Arbeitsuchenden und Sozialhilfebeziehenden gleichermaßen aufmerksam gemacht. Dies wird auf steigende Anforderungen innerhalb der Arbeitswelt zurückgeführt und im Kontext der Stellensuche gesehen. Weiterhin werden die Alleinerziehenden als –immer grösser werdende– Gruppe benannt, die es unter den gegebenen Umständen schwer habe, sich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Mehrfach wird in dem Zusammenhang die Notwendigkeit thematisiert, Betreuungsangebote für Kinder auszubauen. Die Befragten verweisen auch auf die innerhalb der Sozialhilfe in den vergangenen Jahren stark angewachsene Gruppe alleinstehender Männer, die bei Verlust der Arbeitsstelle von weiteren negativen sozialen Folgen besonders bedroht sei.

Die arbeitsmarktbezogenen Unterstützungsangebote im Kanton beschreiben die Interviewten als sehr umfassend. Die Vielzahl und Vielfalt der Angebote wird sowohl positiv hervorgehoben («paradiesische Zustände»), aber auch kritisch betrachtet («es gibt viel zu viel in Basel-Stadt [...] und niemand mehr hat den Überblick»). Vereinzelt wird kritisiert, dass den Arbeitsuchenden von verschiedener Seite mit einer Haltung des Misstrauens begegnet werde. Eine formalisierte Fallbearbeitung habe Vorrang gegenüber der spezifischen Einschätzung des konkreten Einzelfalls, in dem die Interessen und Ressourcen der Betroffenen erst zutage treten. Das Interesse und der Wille der Menschen, zu arbeiten, müssten ernst genommen und anerkannt werden. Zudem müssten Unternehmen für Überlastungszustände ihrer Mitarbeitende sensibilisiert sein und darauf Rücksicht nehmen. Personen, von denen ersichtlich sei, dass sie keine Chance am Arbeitsmarkt haben, sollten nicht zu Massnahmen gedrängt werden, die keine Aussicht auf Erfolg hätten.

Nach ihren Prognosen befragt, äussern sich die interviewten Expertinnen und Experten mit grosser Übereinstimmung dahingehend, dass die beschriebenen Entwicklungen des Arbeitsmarktes im Kanton Basel-Stadt mehr oder weniger unaufhaltsam voranschreiten beziehungsweise sich negative Entwicklungen perspektivisch noch verschärfen könnten. Ein geschildertes Szenario ist, dass nach der Produktion auch die Forschung ins Ausland verlegt werde, wodurch weitere Arbeitsplätze vor Ort verloren gehen würden.

4 Negativfolgen des veränderten Arbeitsmarktes

Im folgenden Kapitel werden unter Zuhilfenahme von Statistiken die Auswirkungen des Wandels am regionalen Arbeitsmarkt auf die Armut, die Erwerbslosigkeit und die prekäre Beschäftigung in Basel-Stadt genauer bestimmt.

4.1 Einkommensungleichheit nimmt zu

Es gibt statistisch begründete Anhaltspunkte dafür, dass die in der Studie von Dubach et al. (2010) bereits festgestellte soziale Ungleichheit in den Folgejahren noch weiter zugenommen hat. Damals wurde anhand der Auswertungen von Steuerdaten der Jahre 2003 bis 2006 für Basel-Stadt ermittelt, dass die verfügbaren Einkommen im einkommensstärksten Fünftel angewachsen sind, während das Zehntel mit den unteren Einkommen eine Einbusse von 13 Prozent erlebte (Dubach et al. 2010: 278).

Die Auswertung neuerer Steuerdaten zeigt für den Zeitraum zwischen 2003 und 2010 für den Kanton Basel-Stadt den stärksten Einkommenszuwachs in der Schweiz (Mittelwert +2,5 Prozent pro Jahr), besonders bei den höheren, nicht aber bei den tiefen Einkommensgruppen. Der Einkommenszuwachs reduziert also nicht die Einkommensungleichheit. Gemessen am Gini-Koeffizient weist der Kanton Basel-Stadt im Jahr 2010 die vierthöchste Ungleichheit in der Einkommensverteilung unter allen Kantonen auf (vgl. Bundesrat 2014: 51).

Die Möglichkeit, eine kausale Beziehung zwischen dem Strukturwandel auf dem Arbeitsmarkt und der Einkommensungleichheit herzustellen, ist aus methodischen Gründen deutlich eingeschränkt. So ist zum Beispiel unklar, welchen Anteil die Löhne am gesamten Haushaltseinkommen ausmachen und ob die Basler Erwerbsbevölkerung ihre Löhne am lokalen Arbeitsmarkt oder ausserhalb der Region Basel erzielt. Vieles spricht dafür, dass sich die ungleichen Einkommensverhältnisse in Basel-Stadt verstärkt haben, weil einerseits der Bedarf an hoch qualifiziertem Personal, insbesondere im Bereich der Life Sciences, gestiegen ist und sich andererseits der Handels- und Dienstleistungssektor mit seinem hohen Tieflohnanteil ausgedehnt hat. Tendenziell dürfte die Einkommensungleichheit in Basel derzeit durch den hohen Anteil an Berufspendlern abgemildert werden, die als Hilfskräfte aus dem Ausland am regionalen Arbeitsmarkt partizipieren.

4.2 Armut bleibt auf einem überdurchschnittlichen Niveau

Die Armutssituation und die dahinterstehenden Lebenslagen der Bevölkerung von Basel-Stadt lassen sich angesichts der eingeschränkten Datengrundlage nur bruchstückhaft beschreiben. Es gibt wenige quantitative Studien, die verallgemeinerbare Aussagen zur Armut in Basel-Stadt zulassen. In der Untersuchung von Dubach et al. (2010), die allerdings auf Steuerdaten des Jahres 2006 und älter zugreift, wurde eine Armutsquote von 7,8 Prozent ermittelt.

In der vorgelegten Studie konnten einkommensbezogene Armutsquoten anhand der Umfragedaten von SILC für die Jahre 2007 bis 2012 berechnet werden. Aufgrund der Stichprobengrösse kann die Armutssituation lediglich für die Nordwestschweiz beschrieben werden. Zur Nordwestschweiz gehören die Kantone Basel-Stadt, Basel-Landschaft und Aargau. Als «arm» wurde definiert, wer unterhalb des sozialen Existenzminimums lebt. Demnach wären im Jahr 2012 6 Prozent der Menschen in der Nordwestschweiz von Armut betroffen. Indikatoren zur Versteuerung tiefer Einkommen weisen darauf hin, dass die Armutssituation im Kanton Basel-Stadt deutlich angespannter ist als im Durchschnitt der anderen Kantone der Nordwestschweiz (vgl. Dittmann et al. 2015).

Erwerbstätige sind tendenziell seltener einkommensarm. Die Quote von 3,5 Prozent Working Poor unter den Erwerbstätigen ist aber nicht unerheblich. Ausländer/-innen in Basel-Stadt leben häufiger unterhalb des sozialen Existenzminimums als Menschen mit einem schweizerischen Pass. 2012 waren rund 10 Prozent der Wohnbevölkerung mit ausländischer Staatsangehörigkeit von Armut betroffen. Im Vergleich dazu lag die Armutsquote bei den Schweizer/-innen bei 6 Prozent. Als Erklärung werden in der Fachliteratur meist bestehende Sprachprobleme, erschwerte Zugangschancen zum Bildungserwerb und geringere Bildungsabschlüsse und Arbeitsmarktchancen in der Gruppe der Ausländer/-innen genannt (vgl. Dubach et al. 2010).

4.3 Sozialhilfeabhängigkeit verfestigt sich

Die Sozialhilfequote beträgt im Kanton Basel-Stadt im Jahr 2014 5,9 Prozent. Sie liegt damit deutlich über dem landesweiten Durchschnitt von 3,2 Prozent. Gegenüber 2005, dem ersten Jahr der Untersuchungsreihe, ist die Sozialhilfequote erfreulicherweise um 0,3 Prozentpunkte

gesunken. Aber gerade in den Jahren zwischen 2010 und 2013 ist die Quote um 0,5 Prozentpunkte auf 6,1 Prozent gestiegen.

Die Anzahl der Bezüger und Bezügerinnen von Sozialhilfe hat zwischen 2010 und 2014 um 636 auf 11 617 unterstützte Personen zugenommen. Rund ein Viertel der Sozialhilfefälle bezieht sich auf Familien (Eineltern- und Zweielternfamilien mit Kindern im Haushalt); somit sind in diesen Fällen also gleich mehrere Personen eingeschlossen.

Wie auch bei der Armutsquote sind im Kanton Basel-Stadt deutlich mehr Menschen mit ausländischer Staatsangehörigkeit (10,4 Prozent) von Sozialhilfe abhängig als Menschen mit schweizerischer Staatsangehörigkeit (5,2 Prozent). Anders als bei der Armutsbetroffenheit liegt die Sozialhilfequote der Männer um 2,6 Prozentpunkte über der Quote von Frauen. Die im Rahmen des qualitativen Untersuchungsteils interviewten Expertinnen und Experten nehmen bezüglich dieser Unterschiede verschiedene Deutungen vor. Zum einen wird davon ausgegangen, dass Frauen über stabilere unterstützende soziale Netzwerke verfügen und deshalb seltener Sozialhilfe beantragen, obwohl sie nach Faktenlage anspruchsberechtigt wären. Männer sind dagegen stärker von sozialer Isolation und weiteren negativen Folgen betroffen. Zum anderen wird die steigende Zahl an Einpersonenhaushalten aus einer kritischen Perspektive auf die Sozialhilfegesetzgebung selbst zurückgeführt, die zusammenlebende Personen benachteiligt.

Die Statistiken zur Dauer des Sozialhilfebezugs zeigen deutliche Verfestigungen in der Sozialhilfeabhängigkeit. Zwischen 2003 und 2013 stieg die Anzahl jener Sozialhilfefälle deutlich an, welche bereits länger als 3 Jahre andauern, und zwar um 56 Prozent auf 2 320 Fälle. Ein erheblicher Teil der Langzeitbeziehenden ist 50 Jahre und älter. Ihre Zahl stieg zwischen 2010 und 2015 von 702 auf 1 010 an. 2015 erhielten 59 Prozent aller 50-jährigen und älteren Dossierträger und -trägerinnen seit mindestens 3 Jahren Sozialhilfe. Insgesamt empfangen 2015 44 Prozent aller Zahlfälle seit mindestens 3 Jahren Sozialhilfe.

4.4 Erwerbslosigkeit liegt weiterhin über schweizerischem Durchschnitt

Die Analyse der Erwerbslosigkeit bzw. der Arbeitslosenstatistiken zeigt, dass Basel-Stadt etwas stärker von Arbeitslosigkeit betroffen ist als die Gesamtschweiz. 2013 betrug die Arbeitslosenquote in Basel-Stadt

3,7 Prozent, während die gesamtschweizerische Arbeitslosigkeit bei einer Quote von 3,2 Prozent lag. Männer sind mit einer Arbeitslosenquote von 4,1 Prozent im Jahr 2013 um 0,8 Prozentpunkte häufiger von Arbeitslosigkeit bedroht als Frauen.

Das Risiko, arbeitslos zu sein, ist bei jungen Menschen höher als bei älteren Personen – aber in den letzten Jahren nicht gestiegen. Auch bei Menschen im Alter von 30 bis 39 Jahren ist die Arbeitslosenquote in Basel-Stadt höher als im Bevölkerungsdurchschnitt. Die grösste Zahl von Arbeitslosen stammt aus dieser Gruppe – im Jahr 2013 beträgt ihr Anteil rund 30 Prozent an allen Arbeitslosen. Obwohl in Basel-Stadt eine grosse Zahl hoch qualifizierter Ausländerinnen und Ausländer leben, sind deutlich mehr Menschen mit einer ausländischen Staatsangehörigkeit arbeitslos, als dies bei den Schweizerinnen und Schweizern der Fall ist. Wie auch im Fall der höheren Armutsbetroffenheit hängt das erhöhte Arbeitslosigkeitsrisiko vor allem mit geringeren Kenntnissen der Landessprache(n), erschwerten Bildungschancen und geringeren Bildungsabschlüssen zusammen. Gleichwohl kann Nationalität für sich genommen als potenziell diskriminierend hinsichtlich Erwerbslosigkeit erachtet werden (vgl. Cueni / Sheldon 2011).

611 Menschen sind im Jahr 2013 seit mehr als einem Jahr auf Jobsuche. Dies entspricht einem Anteil von 17,4 Prozent. Gesamtschweizerisch liegt der Anteil der Langzeitarbeitslosen an allen Arbeitslosen bei 14 Prozent. Junge Menschen mit einer geringen schulischen und beruflichen Qualifizierung sind deutlich stärker von Erwerbslosigkeit betroffen als ältere Tiefqualifizierte.

4.5 Prekarisierungsanfälliger Dienstleistungs- und Handelssektor wächst

Unsere Analysen vermitteln ein komplexes, aber auch unvollständiges Bild von prekärer Beschäftigung in Basel-Stadt – nicht nur aufgrund der eingeschränkten Datenlage, sondern auch, weil es unterschiedlichste Weisen der Betrachtung dieses Phänomens gibt.

Die Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse hat in den letzten Jahren in Basel-Stadt zugenommen. Diese gelten zwar nicht automatisch als prekäre Beschäftigung – aber Solo-Selbstständige, Temporärarbeitende und Angestellte mit befristeten Arbeitsverhältnissen sind mit Blick auf Lohnhöhe, Arbeitsplatzsicherheit, Einkommensstabilität, Arbeitsbelastung

und Sozialschutz einem überdurchschnittlichen Prekarisierungsrisiko ausgesetzt.

Die überdurchschnittlichen Tieflohnanteile in verschiedenen Branchen des Dienstleistungs- und Handelssektors – wie Coiffeur- und Kosmetiksalons, Wäschereien, chemische Reinigung, Gastronomie, Beherbergung und der beschäftigungsstarke Detailhandel – sind ein eindrückliches Beispiel für die gestiegenen Prekarisierungsrisiken am Arbeitsmarkt von Basel-Stadt. Zwischen 2005 und 2011 hat die Zahl der Menschen, die in diesem Dienstleistungssegment beschäftigt waren, um 47 Prozent von 3 796 auf 5 588 Beschäftigte zugenommen. Laut SECO (2013) weist diese Gruppe mit schätzungsweise 51 Prozent einen besonders hohen Anteil an Tieflohnbeziehenden auf.

Die gesamthaft betrachtete deutliche Zunahme prekärer Beschäftigungsverhältnisse im Zeitraum der letzten 10 Jahre in Basel-Stadt, insbesondere im Handels- und Dienstleistungssektor, stellt eine der Risikoentwicklungen für Basel-Stadt dar. Gerade wenn sich die Beschäftigungsverhältnisse mit Blick auf Lohnhöhe als prekär erweisen, erhöht sich das Risiko, in Armut abzurutschen.

4.6 Belastungen am Arbeitsplatz steigen

Die These zunehmend erschwerter Arbeitsbedingungen konnte aufgrund der aktuellen Datenlage für Basel-Stadt unter Einschränkungen geprüft werden. Die Basler Bevölkerungsumfrage aus dem Jahr 2011 gibt einen Hinweis für diese Belastungen: 64 Prozent der 791 befragten Erwerbstätigen machten sich Gedanken über ihre Arbeitsstelle. 18 Prozent davon begründeten ihre Sorgen mit den unmittelbaren Bedingungen am Arbeitsplatz. 27 Prozent stützten ihre Sorgen mit dem schwierigen Betriebsklima innerhalb des Unternehmens.

Es gibt auf der gesamtschweizerischen Ebene empirisch belegbare Hinweise für eine zunehmende Gesundheitsbelastung bei den Erwerbstätigen, insbesondere was psychische Erkrankungen angeht (OECD 2013). Eine genaue Prüfung für Basel-Stadt steht zwar aus. Augenfällig ist jedoch, dass der Anteil der psychischen Erkrankungen an den IV-Verrentungen in Basel-Stadt deutlich höher ist als in der Gesamtschweiz.

5 Verlierer/-innen des Strukturwandels am Arbeitsmarkt

Den Ergebnissen zufolge hat der Abbau an Arbeitsplätzen im Zehnjahresvergleich nicht zu merklich steigenden Armuts-, Sozialhilfe- oder Erwerbslosenquoten geführt. Dies könnte damit begründet werden, dass der regionale Arbeitsmarkt hoch aufnahmefähig sei – jedoch ist stark zu bezweifeln, dass beispielsweise die in den Life Sciences neu geschaffenen hoch qualifizierten Stellen etwa den Stellenabbau im Industriebereich kompensiert haben. Allenfalls der prekarisierungsanfällige Dienstleistungs- und Handelssektor oder Arbeitsmärkte in Gebieten ausserhalb der Region dürften einem Teil der betroffenen Menschen neue Beschäftigungsmöglichkeiten geboten haben.

Es ist deshalb davon auszugehen, dass es eine Reihe weiterer Gründe dafür gibt, dass die Armuts- und Sozialhilfequoten stagnieren – allerdings auf hohem Niveau – und die überdurchschnittliche Erwerbslosenquote sogar etwas zurückgeht. Die Ursachen von Armut sind vielfältig und die Zusammenhänge zwischen Entwicklungen des Arbeitsmarktes und den Armutslagen in Basel komplex: So sei daran gedacht, dass der Arbeitsort nicht immer dem Wohnort entsprechen muss. Die Arbeitslosenversicherung und die staatlichen Sozialtransfers können Wirkung gezeigt haben, ebenso die regionalen (Re-)Integrationsangebote in den Arbeitsmarkt.

Möglicherweise trifft der Umbau des Arbeitsmarktes einzelne Bevölkerungsgruppen stärker, ohne dass dies in der gesamthaften Betrachtung von Armut und Erwerbslosigkeit sofort sichtbar wird. Die qualitativen Interviews haben erste Hinweise für vulnerable Gruppen geliefert, denen wird im Folgenden mittels quantitativen Zahlenmaterials genauer nachgegangen.

5.1 Tief qualifizierte junge Erwachsene – die Qualifizierungsfrage

Wenn die Anforderungen des Arbeitsmarktes steigen, sinken für Menschen mit geringer schulischer und beruflicher Qualifikation die Chancen auf eine langfristig gesicherte Arbeitsmarktintegration. Es steigt das Risiko, in einem prekären Beschäftigungsverhältnis angestellt zu sein. Vor allem

jungen Menschen mit keiner oder geringer schulischer Qualifizierung und geringer beruflicher Erfahrung fällt der Einstieg ins Berufsleben besonders schwer. Das Büro BASS in Bern hat für die vorliegende Studie Sonderauswertungen der Schweizerischen Arbeitskräfteerhebung (SAKE) durchgeführt. Sie zeigen, dass junge Tiefqualifizierte häufiger erwerbslos sind als ältere. In der Periode 2010 bis 2012 sind 19,8 Prozent der 15- bis 34-jährigen Tiefqualifizierten in Basel-Stadt erwerbslos gemeldet. Für diese Gruppe besteht das Risiko, in einen dauerhaften Prozess der Verarmung zu geraten – besonders im Fall der so genannten «young urban poor», bei denen ein familier Armutshintergrund besteht (vgl. Drilling 2004).

5.2 Tief qualifizierte Ältere ohne Erwerbsarbeit – die Integrationsfrage

Die Veränderungen des Arbeitsmarktes in Basel-Stadt haben das Arbeitslosigkeitsrisiko auch für ältere Tiefqualifizierte erhöht. Der Strukturwandel im industriellen Wirtschaftssektor hat in diesem Bereich zu einem markanten Rückgang gering qualifizierter Stellen geführt. In den beschäftigungsstarken Bereichen, insbesondere in der Herstellung von chemischen Erzeugnissen, sank die Zahl der Beschäftigten zwischen 2005 und 2011 um 61 Prozent. Von dem Stellenabbau waren vor allem ältere Geringqualifizierte betroffen.

Einem Teil älterer Arbeitsloser gelingt der Wiedereinstieg in den ersten Arbeitsmarkt, sei es durch eigene Bemühungen oder durch entsprechende Beratung beispielsweise in den beiden regionalen Arbeitsvermittlungszentren von Basel. Viele ältere (und jüngere) Tiefqualifizierte arbeiten dann allerdings in der Branchengruppe «Sonstige Dienstleistungen» im tertiären Sektor, etwa als Reinigungskräfte, im Servicebereich der Gastronomie oder in Kosmetik- oder Coiffeursalons. Viele Arbeitsstellen in diesen Bereichen stehen unter grossem Konkurrenzdruck und es bestehen mit Blick auf das tiefe Lohnniveau und die Art der Anstellung (z.B. Arbeit auf Abruf) erhebliche Prekarisierungsrisiken. Die Risiken gelten auch für diejenigen, die als Solo-Selbständige in diesen Branchen auf eigene Rechnung und ohne Angestellte arbeiten.

Für andere ältere Arbeitslose ist die Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt sehr schwierig. Das wird an der zunehmend länger dauernden Sozialhilfeabhängigkeit insbesondere von älteren Menschen deutlich: Wie bereits erwähnt, stieg zwischen 2003 und 2013 die Zahl jener Sozial-

hilfefälle, die länger als drei Jahre dauerten, um 56 Prozent auf 2 320 an. Aus den Interviews mit Experten und Expertinnen geht hervor, dass sich für einen Teil der tief qualifizierten, älteren Arbeitslosen so gut wie keine Perspektiven für eine Wiedereingliederung in den ersten Arbeitsmarkt ergeben. Für diese Gruppe drängen sich meist über die Frage nach geeigneten alternativen Beschäftigungsmodellen (z.B. subventionierte Teillohnmodelle) hinausgehende Überlegungen auf, wie ihre sozialen und kulturellen Teilhabemöglichkeiten gefördert werden können.

5.3 Chronisch Kranke und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen – die Anforderungsfrage

Arbeit kann die Gesundheit gefährden – und gleichzeitig ist Krankheit ein Hindernis für die Integration in den Arbeitsmarkt. Für prekär Beschäftigte sind die Arbeitsbelastungen oft höher und die Arbeitsschutzmassnahmen geringer. Wenngleich zu diesem Aspekt genauere Untersuchungen notwendig wären, ist davon auszugehen, dass gering Qualifizierte oftmals mehreren einfachen beruflichen Tätigkeiten nachgehen. Allein aufgrund von Arbeitswegen und Arbeitszeiten kann sich dies in gesundheitlichen Belastungen auswirken. Aber auch in hoch qualifizierten Berufen sind die Anforderungen an die Beschäftigten oftmals erheblich und belasten signifikant die Gesundheit.

Die Zahl an psychischen Erkrankungen hat nach Angaben der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) gerade in der Schweiz besonders stark zugenommen. Im Jahr 2012 sahen sich rund 18 Prozent in der Bevölkerung durch eigene psychische Belastungen beeinträchtigt. Menschen mit geringer Schulbildung sind häufiger von psychischen Beeinträchtigungen und chronischen Krankheiten betroffen (OECD 2013). Diese Entwicklungen treffen der Statistik zufolge stärker in städtischen Gebieten – wie Basel-Stadt – zu als in ländlichen Gebieten.

Im System der Sozialen Sicherheit ist deutlich erkennbar, dass psychische Beeinträchtigungen zunehmen. Trotz der 4. und der 5. Gesetzesrevision der IV, die auf Eingliederung statt Frühverrentung fokussieren, dominieren bei den Neuverrentungen die psychischen Erkrankungen. 2014 lag der Anteil von psychisch Erkrankten unter den Neurentenbeziehenden in Basel-Stadt mit 55,3 Prozent um 12,7 Prozentpunkte höher als in der Gesamtschweiz.

Die befragten Expertinnen und Experten in unserer Studie berichteten von dem gestiegenen Anteil chronisch, speziell psychisch Kranker unter den Sozialhilfebeziehenden. Anhand konkreter Einzelfälle schilderten sie anschaulich, welche Schwierigkeiten sich in Bezug auf eine (angestrebte) Erwerbstätigkeit ergeben. Mit Blick auf Prävention stellt sich die Frage nach einer die Gesundheit weniger belastenden Gestaltung von Arbeitsstellen, wie es auch in Artikel 6 des Arbeitsgesetzes geregelt ist. Zudem sind die Bemühungen zunehmend darauf auszurichten, wodurch gewährleistet werden kann, dass chronisch Kranke und psychisch Beeinträchtigte im Arbeitsmarkt verbleiben können.

5.4 Alleinerziehende – die Vereinbarkeitsfrage

Alleinerziehende stellen in Bezug auf prekäre Beschäftigung und Armut seit längerer Zeit eine besondere Risikogruppe dar. Sie erfüllen den Grossteil familiärer und haushälterischer Aufgaben und sind in der Regel zugleich gefordert, sich wirtschaftlich durch eine Erwerbstätigkeit abzusichern.

Wie auch gesamtschweizerisch sind Alleinerziehende in Basel-Stadt zu rund 90 Prozent Frauen. 34 Prozent aller durch die Sozialhilfe in Basel-Stadt unterstützten Personen lebten 2013 als Elternteil oder Kind in Einelternfamilien. Für die vorliegende Studie wurde zusätzlich die Basler Familienbefragung aus dem Jahr 2009 ausgewertet. Unsere Analysen zeigen, dass der Anteil der Alleinerziehenden in prekären Lebenslagen besonders hoch ist, wenn die Kinder noch sehr jung sind: 63 Prozent der Einelternfamilien mit Kindern im Alter von 0 bis 4 Jahren im Kanton Basel-Stadt klagen über finanzielle Probleme. 22 Prozent der Zweielternfamilien, aber 43 Prozent aller Einelternfamilien stufen ihre finanzielle Situation als problematisch ein.

Gerade tief qualifizierte Alleinerziehende sind in Basel-Stadt häufig arbeitslos oder in Tieflohnbranchen teilzeitbeschäftigt. Sie berichten häufiger von beruflichen Problemen als beispielsweise erwerbstätige Zweielternfamilien. Gesamtschweizerisch gehören im Jahr 2008 9,4 Prozent der erwerbstätigen Alleinerziehenden zu den Working Poor – unabhängig vom Familienstand gelten 3,5 Prozent der Erwerbstätigen in Basel-Stadt (2011) als Working Poor.

Für die wirtschaftliche Absicherung bei gleichzeitiger Erfüllung familiärer Aufgaben spielen die schulische und berufliche Qualifikation der Alleinerziehenden, das Alter der Kinder sowie die soziale Unterstützung durch Familie, Freunde und Nachbarn eine wichtige Rolle. Hinzu kommen strukturelle Fragen nach vorhandener und finanzierbarer Kinderbetreuung und nach einer familienfreundlichen Arbeits- und Ausbildungswelt.

6 Ausblick und Empfehlungen

6.1 Lokale Angebote und Zugänge für vulnerable Gruppen prüfen

Nicht alle Bevölkerungsgruppen sind vom Wandel des Arbeitsmarktes negativ betroffen. Wie wir dargestellt haben, erweisen sich chronisch Kranke und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen, Alleinerziehende, junge Tiefqualifizierte und ältere tief qualifizierte Arbeitslose als besonders vulnerabel. Mit Blick auf den Strukturwandel des regionalen Arbeitsmarktes und beobachtete Prekarisierungstendenzen besteht für diese Lebenslagen besonderer Handlungsbedarf.

Es gilt daher, die bestehenden Hilfsangebote für diese Gruppen sorgfältig zu prüfen und eventuelle Lücken in der Versorgung zu ermitteln. Eine solche Bedarfsanalyse war nicht Gegenstand der Studie – sie setzt ein entsprechendes Monitoring voraus. Unsere qualitativen Experteninterviews liefern jedoch erste wichtige Hinweise zu Bestand und Bedarf an Angeboten.

Entsprechend der oftmals komplexen Lebenslagen der hier als vulnerabel charakterisierten Menschen sind netzwerkorientierte und aufeinander abgestimmte Hilfen grundsätzlich zu empfehlen. Oftmals geht es nicht darum, neue Angebote zu schaffen, sondern den Wirkungsgrad der vorhandenen Unterstützung durch eine bessere Koordination zu erhöhen. Es geht also darum, mehr infrage kommende Personen zu erreichen, damit sie die Angebote in Anspruch nehmen.

Hinsichtlich des Umgangs mit tief qualifizierten jungen Menschen richtet sich das Augenmerk auf diese Aspekte:

- Wie können die Adressaten/-innen der bereits in grosser Anzahl existierenden Bildungsangebote erreicht und sensibel begleitet werden – insbesondere bei den kritischen Übergängen, also von der Schule in die Ausbildung und von der Schule beziehungsweise Ausbildung in den Beruf?
- Inwiefern sind vielversprechende Angebote schulischer und beruflicher Nachholbildung – wie die lokalen Angebote «Attestlehre» und «ENTER» – zu konsolidieren und gegebenenfalls zu erweitern?
- Was kann dazu beitragen, dass die Multidimensionalität vulnerabler Lebenslagen und spezifischer Lebensläufe bei der Verknüpfung und Koordinierung von Leistungen und Angeboten stärker berücksichtigt wird?

Bei den älteren tiefqualifizierten Arbeitslosen richtet sich der Blick vor allem auf diese Fragen:

- Wie können Arbeitgeber/-innen für Massnahmen sensibilisiert werden, die die Arbeitsplätze von älteren und / oder tief qualifizierten Angestellten erhalten?
- Inwiefern können Qualifizierungsmöglichkeiten ausgeweitet werden, sodass sie von Personen mittleren und höheren Alters in Anspruch genommen werden können?
- Welche weiteren Integrationsangebote können innerhalb des «zweiten Arbeitsmarkts» entwickelt werden – wie können sie auf die Bedürfnisse der älteren Arbeitslosen, aber auch der Bevölkerung und des Gemeinwesens abgestimmt werden? Wie können die von älteren (Langzeit-)Erwerbslosen organisierten Selbsthilfeprojekte besser unterstützt werden?

Im Umgang mit chronisch Kranken und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen ist Folgendes zu diskutieren:

- Sind Arbeitnehmer/-innen und Arbeitgeber/-innen für die Themen Arbeitsbelastung, Krankheit, insbesondere psychische Beeinträchtigungen, ausreichend sensibilisiert? Inwieweit bieten Unternehmen lokale Infoveranstaltungen und Weiterbildungen an? Wie gut ist die betriebliche Sozialberatung ausgebaut?
- Reicht das bisherige Absenzenmanagement in den Unternehmen aus, um Arbeitsplätze für die Zielgruppe zu erhalten?
- Sind die Ressourcen und personellen Kompetenzen in den Sozialämtern und regionalen Arbeitsvermittlungszentren entsprechend ausgestaltet, um dem wachsenden Anteil an Klientinnen und Klienten mit psychischen Beeinträchtigungen gerecht zu werden?

Was die Gruppe der Alleinerziehenden angeht, sind folgende Überlegungen anzustellen:

- Welche Anreize können dazu beitragen, dass Unternehmen die Arbeitswelt noch familienfreundlicher gestalten – besonders im Sinne von Flexibilisierung zugunsten der Einelternfamilien?
- Wie können sich Alleinerziehende schulisch und beruflich weiterqualifizieren? Wie können Angebote wie «AMIE» gestützt werden und noch mehr Adressatinnen erreichen?
- Wie können alleinerziehende Elternteile in der Kinderbetreuung entlastet werden – besonders in Bezug auf finanzierbare und flexible Betreuungsangebote?

6.2 Gemeinwohlorientierung und soziale Verantwortung von Unternehmen stärken

Wenngleich weitere vertiefende Analysen notwendig sind, weisen die vorliegenden Ergebnisse zum Arbeitsmarkt in Basel-Stadt auf einen Kulturwandel hin. Es gibt Anzeichen dafür, dass die Gemeinwohlorientierung der ortsansässigen Unternehmen sinkt und sie sich immer weniger mit der Stadt, dem Kanton und der Region identifizieren. Mehrere Expertinnen und

Experten stützen diese Thesen mit ihren Schilderungen im Rahmen der durchgeführten qualitativen Interviews.

Die Befragten weisen unter anderem auf die sinkende Bedeutung bis dato einflussreicher Familien hin, die mit ihren erfolgreichen Unternehmen und ihrer oftmals schirmherrenartigen Einstellung unternehmerischen Handelns das Klima am Arbeitsmarkt beeinflusst und mit ihrer Verpflichtung gegenüber dem Gemeinwesen das soziale Basel geprägt haben. An ihre Stelle – beziehungsweise an ihre Seite – treten nun international geführte Unternehmen, deren Führungsriege weniger mit der Region verwurzelt sind.

Vor dem Hintergrund dieser nach Angabe von Expertinnen und Experten beobachtbaren Tendenzen eines Kulturwandels stellt sich grundsätzlich die Frage, wie die Gemeinwohlorientierung und die soziale Verantwortung in Unternehmen zukünftig gestärkt werden könnten, beziehungsweise ob dies überhaupt angestrebt werden soll. Handelt es sich hier um eine Entwicklung, die nicht mehr aufgehalten werden kann?

In der vorliegenden Studie werden erste Denkanstösse zur Stärkung der Gemeinwohlorientierung und sozialen Verantwortung von Unternehmen skizziert. Die Überlegungen reichen von Veränderungen der Gesetzeslage, Durchführung von Sensibilisierungskampagnen bis hin zur Schaffung von Anreizstrukturen. Grundsätzlich lässt sich Gemeinwohlorientierung und soziale Verantwortung nicht einfach in eine Unternehmenspolitik einbauen, wenn diese Wertvorstellungen nicht kultiviert und praktiziert werden. Eine andere Überlegung schliesst an steuerliche Anreize für besonders verantwortungsvolle Unternehmen an. Ein Gedanke in dem Zusammenhang ist, staatliche Aufträge an die Wirtschaft stärker an soziale Auflagen zu binden, wie es die EU-Kommission in der EU-Strategie für die soziale Verantwortung von Unternehmen anregt (Europäische Kommission 2011).

6.3 Prekarisierung von Arbeit und unsichere Lebenslagen als gesamtgesellschaftliche Herausforderung wahrnehmen

Ein zentrales Ergebnis der Studie ist, dass die Prekarisierung auf dem lokalen Arbeitsmarkt zunimmt. An atypische Erwerbsverhältnisse mit Tieflohnen, erschwerten Arbeitsbedingungen und instabilen Anstellungsverhältnissen sind in aller Regel unfreiwillige, unsichere Lebensformen

gekoppelt, zu denen materielle und soziale Unsicherheiten gehören. Es stellt sich die Frage, wie mit dem Phänomen der Prekarisierung umgegangen werden soll und welche alternativen Wege es hierzu gibt.

Neben der sozialen Verantwortung und Gemeinwohlorientierung der Unternehmen richtet sich der Blick auch auf jede(n) Einzelne(n) von uns: Beispielsweise reduziert die zunehmend stärkere Einbindung des Konsumenten und der Konsumentin in den Herstellungs- und Dienstleistungsprozess tendenziell Arbeitsplätze. Ein gutes Beispiel für ein solches «Prosuming» stellt die wachsende Zahl von Selbstbedienungskassen in Supermärkten dar. Anstelle von Kassierern und Kassiererinnen übernehmen die Käufer und Käuferinnen das Self-Scanning der Ware und verantworten auch den Bezahlvorgang. Da die meisten Vorgänge auf Freiwilligkeit der Kundinnen und Kunden beruhen, liegt es auch in ihrer Verantwortung, zu entscheiden, in welche Prozesse sie eingebunden sein möchten.

Schlussendlich ist ein gelingendes Zusammenspiel der gesellschaftlichen Teilsysteme Wirtschaft, Politik, Soziales und Gesundheit und der darin befindlichen lokalen Akteure gefragt. Die Vereinbarkeit von Arbeit, Familie und Haushalt ist hierfür ein gutes Beispiel: Es bedarf einer kooperativen Zusammenarbeit aller Teilsysteme, damit diese Vereinbarkeit nicht in prekären Beschäftigungsverhältnissen und belastenden Lebenslagen mündet.

Abschliessend stellt sich die Frage nach dem angemessenen Umgang mit Menschen, die sich in prekären Arbeitsverhältnissen, belastenden Lebenslagen und Armut befinden. Der Verlust des Arbeitsplatzes, die nicht gelingende Wiederaufnahme einer Erwerbsarbeit oder auch die Arbeit in Tieflohnbranchen werden in der medialen Öffentlichkeit häufig als Verdichtungen individuellen Scheiterns in urbanen Gebieten interpretiert. In dieser Studie haben wir eine Veränderung und Prekarisierung des lokalen Arbeitsmarkts beschrieben, die in engem Zusammenhang mit den Lebenslagen und den daran anknüpfenden Teilhabe- und Verwirklichungschancen der Bevölkerung stehen. Vor dem Hintergrund der Befunde der vorliegenden Studie müssten aktuelle Diskussionen über Ursachen von Armut, prekären Lebenslagen und prekären Arbeitsverhältnissen wieder stärker an die strukturellen Gegebenheiten des lokalen Arbeitsmarktes und an die soziale Verantwortung unternehmerischen und gesellschaftlichen Handelns anknüpfen.

7 Literatur

Bundesrat (2014). **Verteilung des Wohlstands in der Schweiz**. Bericht des Bundesrates in Erfüllung des Postulats 10.4046 von Jacqueline Fehr vom 7.12.2010 <http://www.news.admin.ch/NSBSubscriber/message/attachments/36247.pdf>.
[Zugriffsdatum: 11. Februar 2016].

Cueni, Dominique; Sheldon, George (2011). **Arbeitsmarktintegration von EU/EFTA-Bürgerinnen und Bürgern in der Schweiz**. Schlussbericht zu einer Studie im Auftrag des Bundesamtes für Migration (BFM). URL: <https://www.sem.admin.ch/dam/data/sem/publiservice/berichte/arbeitsmarkt/bersheldon-d.pdf>
[Zugriffsdatum: 8. März 2016].

Dittmann, Jörg; Baur, Roland; Bestgen, Mathias (2015). **Armutsbericht 2014 Kanton Basel-Landschaft**. Schlussbericht vom 19. März 2015. Verfasst im Auftrag des Regierungsrates Kanton Basel-Landschaft. 121 Seiten. URL: http://www.baselland.ch/fileadmin/baselland/files/docs/fkd/mitfkd/2015/mitfkd-2015-06-03_2015-220_armutsbericht_bl_2014.pdf
[Zugriffsdatum: 9. März 2016].

Drilling, Matthias (2004). **Young urban poor. Abstiegsprozesse in den Zentren der Sozialstaaten**. Wiesbaden.

Dubach, Philipp; Stutz, Heidi; Calderón, Ruth (2010). **Armutsbericht Basel-Stadt. Ursachen, Dynamiken, Handlungsempfehlungen**. Basel.

Europäische Kommission (2011). **Eine neue EU-Strategie (2011-14) für die soziale Verantwortung der Unternehmen (CSR)**. Brüssel, den 25.10.2011, KOM(2011) 681 endgültig URL: http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290681_/com_com%282011%290681_de.pdf
[Zugriffsdatum: 11. Februar 2016].

Greuter, Susy (2011). **Ein immer grösseres Heer prekär Beschäftigter**. Arbeit in privaten Pflegediensten, Soziale Medizin, Nr. 411/201.

Krummenacher, Reto (2015). **Die Life-Sciences dominieren die Region Basel**. In: Die Volkswirtschaft. Das Magazin für Wirtschaftspolitik. Nr. 6, S. 34–37.

OECD (2013). **Psychische Gesundheit und Beschäftigung: Schweiz**. Beiträge zur Sozialen Sicherheit, Forschungsbericht Nr. 12/13.

SECO (2013). **Tieflöhne in der Schweiz und Alternativen zur Mindestlohn-Initiative im Bereich der Voraussetzungen für die Allgemeinverbindlicherklärung von Gesamtarbeitsverträgen**.

URL: <http://www.seco.admin.ch/dokumentation/publikation/00008/05192/index.html?lang=de>

[Zugriffsdatum: 11. Februar 2016].

8 Anhang

8.1 Glossar

Arbeitslose

Zu den registrierten arbeitslosen Personen gehören alle bei einem regionalen Arbeitsvermittlungszentrum registrierten Personen, die keine Stelle haben und sofort vermittelbar sind, unabhängig davon, ob sie eine Arbeitslosenentschädigung beziehen oder nicht.

Armut und Armutsgrenze

Als arm gelten Personen, die nicht über die Mittel verfügen, um die für ein gesellschaftlich integriertes Leben notwendigen Güter und Dienstleistungen zu erwerben. Die Armutsgrenze orientiert sich an den Richtlinien der Schweizerischen Konferenz für Sozialhilfe (SKOS) zur Berechnung des sozialen Existenzminimums. Eine Person gilt als arm, wenn sie in einem Haushalt lebt, dessen verfügbares und pro Kopf gewichtetes Haushaltseinkommen unter der berechneten Armutsgrenze liegt. Die Armutsgrenze liegt im Jahr 2012 in der Schweiz durchschnittlich bei rund 2 200 Franken pro Monat für eine Einzelperson und 4 050 Franken pro Monat für einen Haushalt mit zwei Erwachsenen und zwei Kindern.

Atypisches Beschäftigungsverhältnis

Bei atypischen Beschäftigungsverhältnissen fehlen zentrale Merkmale des Normalarbeitsverhältnisses wie z.B. Vollzeitbeschäftigung bei (familien-)existenzsicherndem Einkommen, eine langfristige oder zumindest mittelfristige Anstellungsdauer oder eine arbeitsvertraglich und gesetzlich abgesicherte Stabilität mit Blick auf Arbeitsort, Arbeitgeber/-in und Arbeitszeit. Arbeit auf Abruf, Teilzeitarbeit, Leiharbeit, Arbeitsverhältnisse mit umsatzabhängigem Lohn, Arbeit mit geringfügiger Beschäftigung sowie Scheinselbstständigkeit gehören zur atypischen Beschäftigung.

Erwerbslos

Der Begriff «erwerbslos» bezieht sich gemäss ILO (International Labor Office) auf Personen, die ohne Arbeit und auf Stellensuche sind. Eine Einschreibung bei einem RAV ist hierbei kein Kriterium. Als erwerbslos gelten Personen im Alter von 15 bis 74 Jahren, die in der Referenzwoche nicht erwerbstätig waren und in den vier vorangegangenen Wochen aktiv eine Arbeit gesucht haben und innerhalb der vier folgenden Wochen mit einer Tätigkeit beginnen könnten.

Gini-Koeffizient

Der Gini-Koeffizient ist ein statistisches Standardmass zur Messung der Ungleichheit einer Verteilung. Am häufigsten eingesetzt wird der Koeffizient zur Bestimmung von Einkommensungleichheit.

Hilfsarbeitskräfte

Eine Arbeitskraft ohne (branchenspezifische) Berufsausbildung, die Hilfstätigkeiten verrichtet. Sie stellt die niedrigste berufliche Klasse nach Berufsbildungsabschluss dar.

Langzeitarbeitslose

Erwerbsfähige, die bereits über ein Jahr lang bei den regionalen Arbeitsvermittlungszentren als arbeitslos gemeldet sind.

Prekäres Beschäftigungsverhältnis

Der Begriff «prekäre Beschäftigung» bezieht sich auf Formen der Erwerbsarbeit, die aufgrund von Merkmalen individueller Arbeitsverhältnisse, insbesondere der Auszahlung von Tieflöhnen, mit Unsicherheiten behaftet sind. Im weiteren Sinne umfasst prekäre Beschäftigung zudem geringe Arbeitsplatzsicherheit, Einkommensinstabilität, besondere Belastungen am Arbeitsplatz und geringen Arbeits- und Sozialschutz für die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer.

SILC (Statistics on Income and Living Conditions)

Erhebung des Bundesamts für Statistik über die Einkommen und Lebensbedingungen in der Schweiz. Es handelt sich um eine stichprobenbasierte Umfrage mit einem Umfang von rund 7000 Haushalten und 17 000 Personen.

Tieflohn

Der Tieflohn entspricht der international anerkannten Definition von weniger als zwei Drittel des standardisierten Bruttomedianlohnes.

Tiefqualifizierung

Als tief qualifiziert gelten Personen ohne Abschluss auf Sekundarstufe II sowie Personen, die die obligatorische Schule nicht abgeschlossen haben oder als höchsten Bildungsabschluss die obligatorische Schule vorweisen, eine 1-jährige Handelsschule oder eine allgemeine Schule, ein Haushaltslehrjahr oder einen Sprachaufenthalt absolviert haben.

Working Poor

Erwerbstätige in Haushalten, die einen kumulierten Erwerbsumfang von mindestens 90% respektive 36 Stunden pro Woche aufweisen und kein Einkommen erwirtschaften, welches über der Armutsgrenze liegt.

Young Urban Poor

Der Begriff «Young Urban Poor» beschreibt die wachsende Zahl jüngerer Menschen in städtischen Kontexten, die von dauerhaften Verarmungsprozessen betroffen bzw. bedroht sind.

8.2 Überblick über zentrale Forschungsergebnisse

Trends auf dem Arbeitsmarkt in Basel-Stadt (~2004-2014)	«Verlierer» der Arbeitsmarktentwicklung	Kennziffern zu den Risikogruppen	Empfehlungen
<ul style="list-style-type: none"> Die Anforderungen an die Qualifikation und die Flexibilität von Arbeitnehmern/-innen steigen. Der Wandel in der Branchenstruktur setzt sich fort: Der industrielle Sektor verliert weiterhin an Bedeutung; die Life Sciences, der Dienstleistungs- und Handelssektor weiten sich aus. Für beruflich hoch qualifizierte Erwerbstätige bietet der Basler Arbeitsmarkt perspektivische Stellen mit überdurchschnittlichen Löhnen. Für gering Qualifizierte beschränken sich die Arbeitsmöglichkeiten auf Teilbereiche des Handels- und Dienstleistungssektors, die mit Blick auf tiefe Löhne und geringe Arbeitsplatzsicherheit häufig als prekär zu bezeichnen sind. Die Grenzlage bildet eine Besonderheit für Basel-Stadt. Unter den Berufspendler/-innen aus dem Ausland ist der Anteil an «günstigen» Hilfsarbeitskräften besonders stark angestiegen. 	<p>Tief qualifizierte junge Erwachsene–die Qualifizierungsfrage</p>	<ul style="list-style-type: none"> Mit einem Anteil von 20% waren überproportional viele 15- bis 34-jährige Tiefqualifizierte erwerbslos gemeldet (BS, 2010–2012). Junge Ausländer/-innen weisen weiterhin geringere Bildungsabschlüsse auf (BS, 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Frühe Prävention stärken und Zugänge zur Zielgruppe verbessern. Begleitung und Unterstützung bei den Übergängen von der Schule in die Ausbildung /in den Beruf verstärken. Bildungs(nachhol)angebote zielgerichtet weiterentwickeln (z.B. «Attestlehre» und «ENTER»).
	<p>Alleinerziehende–die Vereinbarkeitsfrage</p>	<ul style="list-style-type: none"> 34% der Sozialhilfebeziehenden lebten als Elternteil oder Kind in Einelternfamilien (BS, 2013). 9,4% der erwerbstätigen Alleinerziehenden gehörten zu den Working Poor (CH, 2008). 63% der Einelternfamilien mit Kleinkindern klagten über finanzielle Probleme (BS, 2009). 	<ul style="list-style-type: none"> Weitere Entlastung in der Kinderbetreuung durch finanzierbare und flexible Betreuung. Anreize bei Unternehmen schaffen, um die Familienfreundlichkeit in der Arbeitswelt zu verbessern. Bildungserwerb der Alleinerziehenden (z.B. «AMIE») unterstützen. Zugänge zur Zielgruppe verbessern
	<p>Chronisch Kranke und Menschen mit psychischen Beeinträchtigungen–die Anforderungsfrage</p>	<ul style="list-style-type: none"> 55,3% der Neurenten wurden mit einer psychischen Erkrankung begründet (BS, 2014). Psychische Erkrankungen bei den IV-Verrentungen sind zwischen 2004 und 2013 um 6,1 Prozentpunkte angestiegen (BS). 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitnehmer /-innen und Arbeitgeber/-innen für das Thema Arbeitsbelastung und Krankheit stärken. Mehr Projekte zur Wiedereingliederung von Menschen mit Krankheiten lancieren. Ressourcen und Kompetenzen der Fachstellen bündeln und aufeinander abstimmen.
	<p>Tief qualifizierte Ältere ohne Erwerbsarbeit–die Integrationsfrage</p>	<ul style="list-style-type: none"> Die Zahl der Beschäftigten in der chemischen Produktion sank zwischen 2005 und 2011 um 61%. Von dem Stellenabbau waren ältere Geringqualifizierte besonders stark betroffen (BS). Zwischen 2010 und 2015 stieg die Zahl der 50-jährigen und älteren Sozialhilfebeziehenden mit einer Bezugsdauer von 3 Jahren und mehr von 702 auf 1 010 an (BS). Ältere Ausländer/-innen weisen geringere Bildungsabschlüsse auf und sind überproportional von Erwerbslosigkeit betroffen (BS, 2014). 	<ul style="list-style-type: none"> Arbeitgeber/-innen für den Erhalt des Arbeitsplatzes älterer Menschen sensibilisieren. Mehr berufliche Qualifizierungsmöglichkeiten für Ältere entwickeln unter Einbezug von Wirtschaft, Sozialer Arbeit und Berufsschulen. Alternative Beschäftigungsmodelle (z.B. subventionierte Teillohnmodelle) weiterentwickeln. Integrationsangebote ausserhalb des «ersten Arbeitsmarktes» ausweiten.

St. Alban-Vorstadt 5
Postfach
CH-4002 Basel
T +41 61 226 33 33
www.cms-basel.ch

