

Schmid, Günther

Article — Digitized Version

Modell Schweden ein Vorbild? Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Provided in Cooperation with:

WZB Berlin Social Science Center

Suggested Citation: Schmid, Günther (1989) : Modell Schweden ein Vorbild? Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung, ISSN 0340-3254, Kohlhammer, Stuttgart; Berlin; Köln; Mainz, Vol. 22, Iss. 1, pp. 75-84

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/123059>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



WZB-Open Access Digitalisate

WZB-Open Access digital copies

Das nachfolgende Dokument wurde zum Zweck der kostenfreien Onlinebereitstellung digitalisiert am Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH (WZB). Das WZB verfügt über die entsprechenden Nutzungsrechte. Sollten Sie sich durch die Onlineveröffentlichung des Dokuments wider Erwarten dennoch in Ihren Rechten verletzt sehen, kontaktieren Sie bitte das WZB postalisch oder per E-Mail:

Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung gGmbH
Bibliothek und wissenschaftliche Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
E-Mail: bibliothek@wzb.eu

The following document was digitized at the Berlin Social Science Center (WZB) in order to make it publicly available online.

The WZB has the corresponding rights of use. If, against all possibility, you consider your rights to be violated by the online publication of this document, please contact the WZB by sending a letter or an e-mail to:

Berlin Social Science Center (WZB)
Library and Scientific Information
Reichpietschufer 50
D-10785 Berlin
e-mail: bibliothek@wzb.eu

Digitalisierung und Bereitstellung dieser Publikation erfolgten im Rahmen des Retrodigitalisierungsprojektes **OA 1000+**. Weitere Informationen zum Projekt und eine Liste der ca. 1 500 digitalisierten Texte sind unter <http://www.wzb.eu/de/bibliothek/serviceangebote/open-access/oa-1000> verfügbar.

This text was digitizing and published online as part of the digitizing-project **OA 1000+**. More about the project as well as a list of all the digitized documents (ca. 1 500) can be found at <http://www.wzb.eu/en/library/services/open-access/oa-1000>.

Modell Schweden ein Vorbild?

Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik

Günther Schmid, Berlin*)

In jüngster Zeit haben sich die Blicke wieder häufiger nach Schweden gewandt. Viele sahen dort Anfang der 80er Jahre den „kranken Mann Europas“; heute erblicken dort viele das „Musterland Europas“. Während die meisten anderen OECD-Länder sich noch auf längere Sicht mit dem Problem der hohen Arbeitslosigkeit auseinandersetzen müssen, herrschen in Schweden Vollbeschäftigung und Mangel an qualifizierten Arbeitskräften bei passablem Wachstum, moderater Inflation und konsolidiertem Staatsbudget. Hintergrund, Bedingungen, aber auch Probleme des schwedischen Erfolges sind wenig bekannt, und die öffentliche Diskussion wird oft von folkloristischen Stilisierungen beherrscht. Der folgende Beitrag möchte Informationsgrundlagen zu einem differenzierteren Schwedenbild liefern.

Zunächst werden die Ergebnisse von Analysen aus dem Wissenschaftszentrum Berlin über einzelne Aspekte des schwedischen Arbeitsmarktes zusammengefaßt:

- Die hohen Erwerbsquoten insgesamt, insbesondere jedoch die stark steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen (bei hohen Teilzeitquoten) sind das hervorstechendste Merkmal des schwedischen Arbeitsmarktes im Vergleich zur Bundesrepublik. Ursachen dafür sind im Besteuerungssystem sowie in der die Frauen begünstigenden Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zu suchen. Trotz höherer Erwerbsbeteiligung der Frauen sind die Geburtenraten in Schweden höher als in der Bundesrepublik.
- Kehrseite des Integrationserfolges ist jedoch eine verschärfte Segregation des schwedischen Arbeitsmarktes, d. h. eine einseitige Konzentration der Frauenerwerbstätigkeit in wenigen (häufig niedrig bezahlten) Berufen und Sektoren, insbesondere im Bereich sozialer Dienstleistungen.

In der vergleichenden Bilanz der schwedischen und deutschen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik von 1965 bis heute sind folgende Ergebnisse bemerkenswert:

- Den schwedischen Erfolgen in der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit, der Steigerung des Beschäftigungsniveaus und des (allerdings mäßigen) Anstiegs der Realeinkommen standen lange Zeit Mißerfolge in der Stabilitätspolitik gegenüber (hohe Inflation und Staatsschulden). Dagegen schneidet die Bundesrepublik beim Wachstum der Realeinkommen und bei den Stabilitätsindikatoren besser ab.
- Durch eine Wende in der Struktur-, Geld- und Fiskalpolitik, nicht zuletzt aber auch durch eine Rückbesinnung auf das ursprüngliche Modell aktiver Arbeitsmarktpolitik erzielte Schweden nun auch Erfolge in der Stabilisierung der Wirtschaft und der Konsolidierung der Staatsfinanzen.

Schließlich wird die Frage gestellt, was wir von Schweden lernen können:

- Im Modell Schweden ist vor allem die Konzeption der den Strukturwandel beschleunigenden und unterstützenden aktiven Arbeitsmarktpolitik überzeugend. Es fließen wesentlich mehr Mittel in produktive Qualifikations- und Beschäftigungsförderung als in der Bundesrepublik, und trotzdem ist das schwedische Arbeitsmarktbudget insgesamt kaum größer.
- Die stärkere Umwidmung der Finanzierung von Arbeitslosigkeit in Finanzierung aktiver Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik setzt in der Bundesrepublik jedoch ein anderes Finanzierungssystem voraus.

Gliederung

1. Das schwedische Modell und seine Konjunkturen
2. Schweden-Forschung am WZB-AMB
3. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bilanz im Vergleich
4. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik
5. Was können wir von Schweden lernen?

1. Das schwedische Modell und seine Konjunkturen

Lange bevor in anderen OECD-Ländern Arbeitsmarktpolitik als beschäftigungspolitisches Instrument diskutiert wurde, hatten die schwedischen Gewerkschaftsökonomen

Gösta Rehn und *Rudolf Meidner* in den 50er Jahren den Gedanken entwickelt, Arbeitsmarktpolitik aus der engen Perspektive des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage (Arbeitsvermittlung) und der sozialen Sicherung (Arbeitslosenversicherung) herauszulösen und zu einem präventiven Politik-Instrument zu entwickeln. Ihre Überlegungen konzentrierten sich zunächst auf eine Vollbeschäftigungspolitik unter inflationären Wirtschaftsbedingungen. Im Laufe der Zeit entwickelten sie diese Vorstellungen jedoch zu einem integrierten Modell der Wirtschafts-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik.

Das „Rehn-Meidner-Modell“ (*Meidner / Hedborg* 1984, *Rehn* 1985) basiert auf vier Pfeilern: einer restriktiven globalen Fiskalpolitik, einer solidarischen Lohnpolitik, einer aktiven Arbeitsmarktpolitik und einer selektiven Wachstumspolitik. Während die restriktive Fiskalpolitik für eine leichte Unterauslastung profitabler Produktionskapazitäten sorgen sollte, um inflationäre Engpässe und übermäßige Profite zu vermeiden, hatte die solidarische Lohnpolitik die Aufgabe, gleichen Lohn für gleiche Arbeit unabhängig von der Ertragskraft der Betriebe zu gewährleisten. Neben der egalitären Zielsetzung war die solidarische Lohnpolitik auch stabilitätspolitisch motiviert: die

*) Priv.-Doz. Dr. Günther Schmid ist stellvertr. Direktor am Forschungsschwerpunkt „Arbeitsmarkt und Beschäftigung“ des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung. Dank für hilfreiche Anmerkungen zu früheren Fassungen geht an Lennart Delander, Friederike Maier, Egon Matzner, Ragnar Thoursie, Klaus Zühlke und an anonyme Referenten des IAB. Der Beitrag liegt jedoch in der alleinigen Verantwortung des Autors.

sozial gebändigten Löhne sollten auch den inflationstreibenden Lohnwettbewerb (Lohn-Lohn-Spirale) zwischen konkurrierenden Gruppen auf dem Arbeitsmarkt mäßigen. Die Realisierung beider Strategien führt zu einer Beschleunigung des Strukturwandels, der durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zu flankieren ist: Da unproduktive Betriebe unter diesen Bedingungen rascher aus dem Markt ausscheiden – die „lahmen Enten“ müssen höhere Löhne zahlen als sie eigentlich könnten –, müssen die Anpassungskosten für die freigesetzten Arbeitskräfte durch großzügige Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität kompensiert werden. Dies schafft wiederum die Voraussetzung für die produktiveren Firmen, die bei solidarischer Lohnpolitik weniger Löhne bezahlen müssen als sie eigentlich könnten, mögliche Engpässe an qualifizierten Arbeitskräften rasch zu schließen. Denjenigen Erwerbspersonen, die aus gesundheitlichen oder Altersgründen Schwierigkeiten haben, die Anforderungen des so beschleunigten Strukturwandels zu erfüllen, soll durch öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder durch Lohnkostensubventionen im privaten Sektor Arbeit und Erwerbseinkommen garantiert werden. Darüber hinaus sollte – die restriktive globale Fiskalpolitik kompensierend – das Wachstum in zukunftsträchtigen und gesellschaftlich erwünschten Bedarfsbereichen selektiv gefördert werden, insbesondere in Regionen, in denen sich auf Grund des Strukturwandels Nachfrageengpässe zeigten.

Dieses – stark verkürzt dargestellte – Modell faszinierte nicht nur wegen seiner Einfachheit und logischen Stringenz, sondern auch wegen seines augenscheinlichen Erfolgs. Während die meisten europäischen Staaten und Nordamerika in den 70er Jahren von Stagnation und steigenden Arbeitslosenzahlen betroffen wurden, konnte Schweden zumindest auf dem Arbeitsmarkt sein Ziel aufrechterhalten: Begrenzung der offenen Arbeitslosigkeit und Beibehaltung einer positiven Beschäftigungsdynamik.

Das „Modell Schweden“ hat die Arbeitsmarktforschung am Wissenschaftszentrum Berlin daher schon Mitte der 70er Jahre stimuliert. In der ersten international vergleichenden Studie über Steuerungssysteme des Arbeitsmarktes, die von der Kommission für Wirtschaftlichen und Sozialen Wandel in Auftrag gegeben worden war, spielte das in Schweden entwickelte Konzept der „aktiven Arbeitsmarktpolitik“ deshalb eine herausragende Rolle (Schmid 1975, Schmid/Freiburghaus 1975, Schmid / Freiburghaus 1977).

Modelle haben freilich Konjunktoren. Für viele verlor das Modell Schweden an Überzeugungskraft, als Ende der 70er und Anfang der 80er Jahre die sonstige Wirtschaftsbilanz Schwedens bedrohliche Zahlen auswies: steigende Inflation, explodierende Staatsschulden. Schweden wurde als

„kranker Mann Europas“ apostrophiert, und das Ende des Wohlfahrtsstaates Schweden wurde prognostiziert. Mittlerweile hat sich das Blatt wieder gewendet: Sowohl die OECD (1985) als auch die Wissenschaft (Bosworth/Rivlin 1987) verweisen auf eine bemerkenswerte Erfolgsbilanz der vergangenen Jahre: hohes Wachstum, die niedrigsten Arbeitslosenquoten seit Jahren, moderate Inflation, Konsolidierung des Staatshaushaltes. Viele scheinen nun aber in das andere Extrem zu verfallen: Schweden ist heute zum Mekka von Politikern und Wissenschaftlern geworden, oft von denselben, die den „kranken Mann“ vor einigen Jahren noch totredeten.

Obwohl auch das Wissenschaftszentrum von diesen Konjunktoren nicht ganz unberührt blieb, war das Modell Schweden doch kontinuierlich Gegenstand der Forschung, die im folgenden kurz umrissen werden soll.¹⁾ Im Anschluß daran soll die arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bilanz Schwedens in ganz groben Zügen mit der Bundesrepublik verglichen werden. Daran knüpft ein Vergleich der Aktivitätsniveaus und der Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik, und schließlich folgen einige Bemerkungen zur Standardfrage: Was können wir von Schweden lernen?

2. Schweden-Forschung am WZB-AMB²⁾

Seit 1980 beobachtet eine am Forschungsschwerpunkt „Arbeitsmarkt und Beschäftigung“ eingerichtete „Politikinformationsgruppe“ regelmäßig neuere Entwicklungen des Arbeitsmarktes und der Arbeitsmarktpolitik in ausgewählten OECD-Ländern. Die Ergebnisse erscheinen in Evaluierungsberichten in der Publikationsreihe des Forschungsschwerpunktes (Discussion Paper IIM/LMP, seit 1988 FS I), vor allem jedoch in der vierteljährlich erscheinenden „Internationalen Chronik zur Arbeitsmarktpolitik“ (vgl. auch Auer/Bruche/Kühl 1988). Schweden hat in diesem „Monitoring“ immer einen herausragenden Platz eingenommen. Diese Prominenz resultiert nicht nur aus dem internationalen Vergleich einmaligen Erfolgen, sondern auch aus der Tatsache, daß sich die schwedische Arbeitsmarktpolitik als außerordentlich lern- und reformfreudig herausstellte. Hervorzuheben ist besonders, daß der in der zweiten Hälfte der 70er Jahre entwickelten Tendenz der Arbeitsplatzsubventionierung -- wirtschaftspolitisch wie arbeitsmarktpolitisch (z. B. Lagerhaltungssubventionen, „Zweiter Arbeitsmarkt“) – in den 80er Jahren energisch entgegengehalten wurde: Aktive Strukturpolitik (z. B. im Schiffbau) und Re-Konzentrierung der Arbeitsmarktpolitik auf marktorientierte Mobilitätsförderung, intensive Arbeitsvermittlung vor Ort und die Förderung der beruflichen Qualifizierung führten die schwedische Arbeitsmarktpolitik wieder auf die Geleise des ursprünglichen „Rehn-Meidner-Modells“.

Ein Kennzeichen des schwedischen Modells ist die Bindung volkswirtschaftlicher Ressourcen an Qualifikations- und Beschäftigungsförderung in einem wesentlich höheren Umfang als in vergleichbaren OECD-Ländern (vgl. Kapitel 4). Zahlt sich aktive Arbeitsmarktpolitik aus? Wann sind die Grenzen dieser Politik erreicht? Diese Fragen standen mehrfach im Mittelpunkt der WZB-Forschung. Ein Ergebnis dieser Forschung ist, daß in Schweden in der Tat ein abnehmender Grenznutzen aktiver Arbeitsmarktpolitik (d. h. abnehmende Beschäftigungswirkungen pro zusätzlich aufgewendeten Mitteln) zu beobachten war – ein deutlicher Hinweis für die Grenzen dieser Politik. Für die Bundesrepublik gilt diese Feststellung nicht: hier deutet

¹⁾ Dieser Artikel bietet somit keinen umfassenden Überblick über alle Aspekte der schwedischen Beschäftigungspolitik, sondern ein selektives Bild aus der Sicht der Forschung am Wissenschaftszentrum Berlin. Eine weitere Selektivität ergibt sich aus der beschränkten Kompetenz des Autors. Unterbelichtet bleiben die Finanz- und Geldpolitik, beispielsweise die den schwedischen Export stimulierende Rolle der großen Abwertungen in den Jahren 1981 und 1982 sowie deren (problematischen) Folgen für die Lohn- und Stabilitätspolitik. Auch das System der industriellen Beziehungen und die gewichtige Rolle der schwedischen Industrie- und Regionalpolitik werden nicht oder nur unzureichend behandelt. Als Ergänzung wird dem Leser vor allem die Lektüre von Johannesson 1988, Meidner/Hedborg 1984, Meidner 1987, Scharpf 1987 und Bosworth/Rivlin 1987 empfohlen.

²⁾ Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung – Forschungsschwerpunkt Arbeitsmarkt und Beschäftigung, Reichpietschufer 50, 1000 Berlin 30.

der steigende – oder zumindest nicht fallende – Grenznutzen darauf hin, daß der Spielraum aktiver Arbeitsmarktpolitik noch nicht ausgeschöpft ist (*Johannesson/Schmid 1979, Schmid 1982, Meidner 1987*).

Ein besonderes Kennzeichen des Modells Schweden sind die insgesamt hohen Erwerbsquoten, insbesondere die stark steigende Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die Frauenerwerbsquote in Schweden, die Anfang der 60er Jahre noch auf nahezu demselben Niveau wie in der Bundesrepublik war, stieg seither bei *allen* Altersgruppen – insbesondere bei den verheirateten Frauen mit Kindern. Dieses Phänomen war Anlaß für mehrere Untersuchungen, von denen die folgenden hervorzuheben sind:

(1) Eine international vergleichende Studie (Bundesrepublik, Großbritannien, Schweden, USA) analysierte die Diskriminierung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt aus verschiedenen Blickwinkeln: der Betroffenheit durch Arbeitslosigkeit, der beruflichen Segregation, der Lohndiskriminierung und der arbeitsfördernden sowie arbeitsrechtlichen Gleichstellungspolitik (*Schmid/Weitzel 1984*). Schweden erwies sich als das einzige Land, in dem die Politik der Angleichung von Löhnen zwischen Männern und Frauen auf gleichwertigen Arbeitsplätzen deutliche und nachhaltige Erfolge aufweisen konnte. Die in den USA mehr auf rechtlicher Ebene geführte Antidiskriminierungspolitik (Diskriminierungsverbote, „affirmative action“) war längst nicht so durchschlagskräftig wie die schwedische Verbindung von solidarischer Lohn- und Arbeitsmarktpolitik. Allerdings stehen den lohn- und arbeitsmarktpolitischen Erfolgen in Schweden keine eben solchen gesellschaftspolitischen Erfolge gegenüber: die berufliche Segregation ist in Schweden noch stark ausgeprägt (vgl. auch Punkt 4) und auch die schwedischen Frauen gewinnen nur zögernd Einfluß in politischen Institutionen (*Jonung 1984, Gustafsson 1984*). Ein wichtiges Ergebnis ergab sich auch aus dem Vergleich der Arbeitslosigkeit in den vier Ländern. Es zeigte sich, daß die Benachteiligung der Frauen auf dem Arbeitsmarkt weniger auf die diskriminierende Funktionsweise von Arbeitsmärkten zurückzuführen ist als auf die ungleiche Arbeitsteilung zwischen Männern und Frauen in der Haus- und Erziehungsarbeit. Je größer die daraus resultierende Kluft in der Erwerbsbeteiligung zwischen Männern und Frauen ist, desto größer ist das relative Arbeitslosigkeitsrisiko der Frauen. Länder, in denen sich die Erwerbsbeteiligung der beiden Geschlechter am stärksten angenähert hat (Schweden, USA), haben auch eine abnehmende Diskrepanz der Arbeitslosigkeit zwischen beiden Geschlechtern zu verzeichnen. Eine auf gleiche Erwerbschancen zielende Familien-, Bildungs- und Sozialpolitik wird daher auch unmittelbar die Chancengleichheit auf dem Arbeitsmarkt verbessern (*Björklund 1984*).

(2) Im Vergleich zur Bundesrepublik hat Schweden sowohl eine höhere Frauenerwerbsquote als auch eine höhere Geburtenrate. Nach der ökonomischen Theorie werden Frauen dann erwerbstätig, wenn ihr Einkommen nach Steuer das Familieneinkommen stärker erhöht als das „Schatteneinkommen“, das aus der Haushaltsarbeit der Mutter einschließlich der Kindererziehung berechnet werden kann. Bei der Suche nach institutionellen Arrangements, die die unterschiedlichen Muster der Frauenerwerbsbeteiligung in den beiden Ländern erklären können, sollten Faktoren berücksichtigt werden, die einen Einfluß auf die Kosten der Kinder für erwerbstätige Mütter und auf die Nettolöhne der Frauen haben. Die freiwillige gemein-

same Einkommensbesteuerung von Ehepaaren in der Bundesrepublik ist ein Hauptunterschied zur grundsätzlich separaten Besteuerung in Schweden. Auf Grund des hohen Grenzsteuersatzes (der in jüngster Zeit freilich gesenkt wurde und noch weiter sinken soll) gibt es einen steuerlichen Anreiz für schwedische Haushalte, die Arbeitszeit des/r höher verdienenden Partners/in zu reduzieren und die des/r geringer verdienenden Partners/in zu erhöhen. Das bundesdeutsche Splitting-System enthält jedoch erstens einen Anreiz, daß entweder der Mann oder die Frau nicht erwerbstätig ist (das gilt vor allem für höhere Einkommen), zweitens wird Einkommen aus Teilzeitarbeit bei gemeinsamer Veranlagung mit einem höheren Grenzsteuersatz belegt als bei getrennter Veranlagung. Die deutschen Frauen können daher bei kurzer Arbeitszeit und niedrigen Löhnen weniger zum Familieneinkommen beitragen als die schwedischen Frauen. Andere Unterschiede sind die Kosten der Kinder für erwerbstätige Mütter, da der schwedische Elternurlaub großzügiger ist als der deutsche (*Chronik 34: 12/13*). Die Konstruktion der deutschen Mutterschutzfrist (12 Wochen) läßt die Arbeit junger Frauen für den Arbeitgeber kostspielig werden, weil der einzelne Arbeitgeber die Differenz zwischen dem Zuschuß aus der Krankenversicherung und dem aktuellen Einkommen zahlen muß. Im Vergleich zur Bundesrepublik kann Schweden somit als führend in pro-natalistischer Politik charakterisiert werden (*Gustafsson 1985*). Eine aktualisierte Publikation des Simulationsmodells und seiner Ergebnisse ist in Vorbereitung (*Gustafsson 1989*).

(3) Eine weitere – zum Teil ökonomisch fundierte – Studie ging ebenfalls den Ursachen der zunehmenden Differenz zwischen schwedischen und deutschen Frauenerwerbsquoten nach. Diese Studie ortete die Differenz weniger im unterschiedlichen Besteuerungssystem als in Institutionen des Bildungs- und Arbeitsmarktsystems. Die deutlich höheren Erwerbsquoten schwedischer Frauen sind demnach vor allem auf ein flexibles Angebot an Möglichkeiten zur Vereinbarkeit von Familie und Beruf – z. B. Elternurlaub, Ganztagschulen, Bildungs- und Pflegeurlaub, gezielte arbeitsmarktpolitische Förderungsprogramme – zurückzuführen. Das führt z. B. dazu, daß ein erheblicher Teil (16 %) der schwedischen Frauen (abgesehen von einem höheren Maß an Teilzeitarbeit) formell zwar ein Beschäftigungsverhältnis hat, tatsächlich jedoch infolge der Inanspruchnahme der oben genannten Möglichkeiten nicht am Arbeitsplatz ist (*Schettkat 1987*).

(4) Nicht in allen Punkten ist – wie schon erwähnt – das schwedische Modell eine Erfolgsstory. Die erfolgreiche „Integration“ der Frauen wurde mit einer zunehmenden „Segregation“ erkauft. Dieser Zusammenhang wurde in einer Vierländerstudie über die Expansionswirkungen des Wohlfahrtsstaates auf den Arbeitsmarkt, insbesondere auf die Frauenerwerbstätigkeit, analysiert. Unter den „Sozialen Dienstleistungen“ im Wohlfahrtsstaat („Social Welfare Industry“) werden öffentliche und private Aktivitäten im Gesundheitswesen, Erziehungswesen und in der allgemeinen Wohlfahrt verstanden. Es wurde versucht, eine vergleichende Datenbasis für vier Länder (USA, Schweden, Großbritannien und Bundesrepublik Deutschland) von 1963 bis 1983 zu entwickeln. Trotz einzelner Unterschiede zwischen den Ländern konnte gezeigt werden, daß die Zunahme der sozialen Dienstleistungen sowohl die Integration der qualifizierten und unqualifizierten Frauen am Arbeitsmarkt mit sich brachte als auch deren Konzentration auf wenige, typisch weibliche Berufe. Dadurch wird ein geschlechtsspezifisch getrennter dualer Arbeitsmarkt

geschaffen. Neben dieser Gemeinsamkeit bezüglich der Frauenerwerbstätigkeit zeigt der internationale Vergleich einige unterschiedliche Ausprägungen in der Struktur und Intensität der sozialen Dienstleistungen der untersuchten Länder. So hat z. B. nur Schweden gezielt über eine Ausweitung der sozialen Dienstleistungen die Frauenerwerbstätigkeit erhöht, während dies in den anderen Ländern nur ein Nebeneffekt war. Im Vergleich zu Schweden, aber auch zu den USA ist in der Bundesrepublik der Umfang der Beschäftigung im Bereich sozialer Dienstleistungen wesentlich geringer (Rein 1985).

Die schwedische „Arbeitslinie“ (Arbete åt alla) prägt auch deutlich die Arbeitsmarktpolitik für Behinderte. Jede(r) arbeitswillige Behinderte soll die Möglichkeit haben, in den Grenzen seiner Leistungsfähigkeit ein eigenes Erwerbseinkommen zu erzielen und an den gesellschaftlichen Aspekten des Arbeitslebens teilzunehmen. Deshalb hat Schweden ein breites Spektrum arbeitspolitischer Maßnahmen für Behinderte geschaffen, die ebenfalls Gegenstand einer international vergleichenden Studie am WZB-AMB waren. Im Gegensatz zur Bundesrepublik, wo Gebote (u. a. Quotenregelung, Kündigungsschutz) und finanzielle Anreize im Vordergrund der „Steuerung“ des Arbeitsmarktes zugunsten Behinderter stehen, beruht die schwedische Arbeits- und Berufsförderung Behinderter (es gibt keine Quotenregelung) stärker auf marktorientierten, aber stark subventionierten Unternehmungen für Behinderte, dauerhaften – oder zumindest längerfristigen – Lohnsubventionen, beruflicher Rehabilitation und behindertengerechter Arbeitsplatzgestaltung und auf „prozeduraler Steuerung“, d. h. auf enger Kooperation zwischen Gewerkschaftsvertretern, Unternehmern, Ergonomen, Ärzten und Arbeitsverwaltung auf betrieblicher Ebene (Schmid / Semlinger 1984, Semlinger / Schmid 1985, Wadensjö 1984).

Arbeitsmarktpolitik muß finanziert werden. Seit der ersten Ölkrise 1974/75 ist die aktive Arbeitsmarktpolitik der Bundesrepublik durch ein Stop-and-Go gekennzeichnet, das zum Teil auf die Schwankungen bei Einnahmen und Ausgaben bzw. auf die Defizite und Überschüsse der Bundesanstalt für Arbeit zurückgeht. Wie kann eine Stabilität der Qualifikations- und Beschäftigungsförderung erzielt werden, die für eine effektive Umsetzung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen notwendig ist? Wie kann eine auf Problemgruppen und Problemregionen gezielte Arbeitsmarktpolitik gewährleistet werden? Wie kann das Ziel präventiver Arbeitsmarktpolitik – konkret die Finanzierung produktiver Arbeits- und Beschäftigungsförderung anstelle der bloßen Finanzierung von Lohnersatzleistungen – realisiert werden? Welches ist die schwedische Antwort auf diese Fragen?

In einer vergleichenden Analyse (Schmid/Reisser/Bruche 1987) von sechs Ländern (Bundesrepublik, Frankreich, Großbritannien, Österreich, Schweden, USA) konnte gezeigt werden, daß nur diejenigen Länder aktive Arbeitsmarktpolitik in einem nennenswerten Umfang als beschäftigungspolitisches Instrument (und damit zur Lösung des Problems der Arbeitslosigkeit) einsetzen, in denen Haushaltsdastungen und Haushaltsentlastungen aktiver Arbeitsmarktpolitik einigermaßen deckungsgleich sind. In denjenigen Ländern, in denen die Haushaltsentlastungen (Minderung der sonst zu zahlenden Arbeitslosengelder, finanzielle Rückflüsse durch Beitrags- und Steuereinnahmen) nicht oder nur teilweise den Institutionen zufallen, die die Ausgabenverantwortung für aktive Arbeitsmarkt-

politik haben – institutionelle Inkongruenz -, fehlt der fiskalpolitische Anreiz zur aktiven Arbeitsmarktpolitik. Das trifft insbesondere für die USA und Österreich, teilweise auch für die Bundesrepublik zu. In der Bundesrepublik werden sowohl die Ausgaben für Lohnersatzleistungen als auch für aktive Arbeitsmarktpolitik überwiegend aus Beiträgen finanziert. Bei rasch steigender oder andauernd hoher Arbeitslosigkeit können daher beide Aufgabenbereiche in finanzpolitische Konkurrenz geraten, wobei – gegebenenfalls – die aktive Arbeitsmarktpolitik in der Regel „den kürzeren zieht“. Das schwedische Finanzierungssystem zeichnet sich dagegen durch eine weitgehende Kongruenz aus, da ein Großteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik aus Mitteln des allgemeinen Staatshaushaltes finanziert wird. Aufgrund der schwedischen Finanzverfassung – die Kommunen haben teilweise eigene Steuerhoheit – lohnen sich auch dezentrale Beschäftigungsinitiativen für die schwedischen Kommunen stärker als in der Bundesrepublik.

Darüber hinaus hat die Studie auch Zusammenhänge zwischen Finanzierungssystemen und Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik aufgewiesen: Überwiegend beitragsfinanzierte Systeme gewährleisten zwar ein relativ stabiles (jedoch nicht notwendigerweise hohes) soziales Sicherungsniveau für die leistungsberechtigten Arbeitslosen, jedoch um den Preis der – bei andauernd hoher Arbeitslosigkeit – Ausgliederung „schlechter Risiken“ (Langzeitarbeitslose, Jugendliche und Frauen mit instabiler oder kurzer Erwerbsbiographie). Eine überwiegend beitragsfinanzierte Qualifikations- und Beschäftigungsförderung tendiert auch zu einer Konzentration der Haushaltsmittel auf die relativ begünstigten Regionen und Personen, während eine überwiegend steuerfinanzierte Arbeitsmarktpolitik größere Umverteilungswirkungen zugunsten benachteiligter Regionen und Personen hat. Dagegen unterliegen steuerfinanzierte Systeme – aufgrund konkurrierender Budgetmittel – stärker als beitragsfinanzierte Systeme dem wechselhaften Kalkül politischer Prioritätensetzung und können daher zu einer sehr instabilen Ausgabenpolitik führen, insbesondere dann, wenn gleichzeitig die Bedingung der institutionellen Inkongruenz gegeben ist. Mischfinanzierte Systeme, die Institutionalisierung eines fiskalisch integrierten Arbeitsmarktbudgets und ein geregelter Finanzausgleich – so die Schlußfolgerung – können möglicherweise die Vorteile beider Finanzierungssysteme vereinen. Die schwedische Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik entspricht einem derartig gemischten Finanzierungssystem, das sich zwar auf andere Länder nicht übertragen läßt, dessen Funktionsweise jedoch wertvolle Anregungen bietet, wie fiskalpolitisch bedingte Handlungsblockaden vermieden werden können (Schmid 1984, Schmid / Reissert / Bruche 1987, Schmid / Reissert 1988).

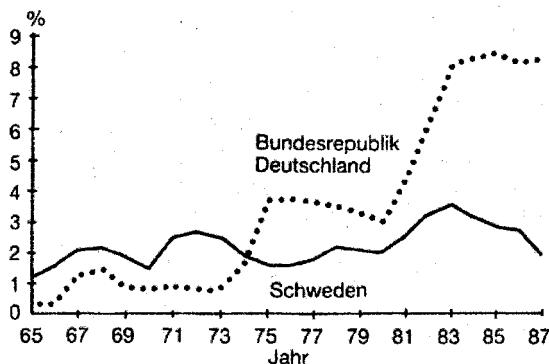
Selbstverständlich greift eine institutionelle Analyse der Arbeitsmarktpolitik, die sich nur auf die fiskalpolitischen Restriktionen des Arbeitsmarktbudgets im engeren Sinne beschränkt, zu kurz. Es ist das Verdienst zweier anderer Studien am WZB-AMB, die Erfolgsbedingungen des Modells Schweden in einem umfassenderen Rahmen darzustellen – nämlich dem notwendigen Zusammenspiel von Geld-, Finanz-, Lohn- und Arbeitsmarktpolitik in Verbindung mit einem kulturell tief verwurzelten und politisch starken Willen zur Vollbeschäftigungspolitik (Meidner / Hedborg 1984, Scharpf 1987). Die folgende Analyse kann die Lektüre dieser beiden wichtigen Schriften nicht ersetzen. Sie beschränkt sich auf einige Aspekte der Realität der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik,

die weder dem oben skizzierten idealtypischen Modell in allen Zügen entspricht noch allen in dieses Modell gesetzten Erwartungen. Das gilt vor allem für den „Pfeiler“ der Finanzpolitik, die schon in der ersten Hälfte und noch viel mehr in der zweiten Hälfte der 70er Jahre von der ihr zugewiesenen Rolle abwich. Die Lohnpolitik wiederum hat zwar in beeindruckender Weise zu einer Verringerung der sektoralen und geschlechtsspezifischen Lohnunterschiede geführt, in ihrer stabilitätspolitischen Funktion jedoch nicht den Erwartungen entsprochen. Dagegen hat sich die Arbeitsmarktpolitik, auf die sich die folgenden Ausführungen konzentrieren, im großen und ganzen – nach zeitweiligen Irrwegen – bewährt.

3. Arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bilanz im Vergleich

Der *hoffnungsvolle* Blick nach Schweden war und ist vor allem durch den augenscheinlichen Erfolg bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit motiviert. Schaubild 1 zeigt deutlich, wie sich die Schere der Arbeitslosenzahlen in Schweden und in der Bundesrepublik seit der Rezession 1974/75 öffnet. Schweden ist es gelungen, die Arbeitslosenquote unter der „Bannschwelle“ von 3 Prozent zu halten. Zur Zeit herrscht – gemessen an diesem Indikator – nicht nur Vollbeschäftigung, sondern ein empfindlicher Mangel an qualifizierten Arbeitskräften in Teilssektoren der schwedischen Wirtschaft.

Schaubild 1: Arbeitslosenquoten in der Bundesrepublik Deutschland und Schweden



Der *skeptische* Blick nach Schweden war und ist durch den augenscheinlichen Mißerfolg bei der Bekämpfung der Inflation motiviert. Schaubild 2 zeigt deutlich die Kehrseite des Erfolgs: das Öffnen der Schere bei den Preisen für die Lebenshaltung zuungunsten des schwedischen Modells. Kombiniert man jedoch die beiden Indikatoren des Mißerfolgs zum sogenannten „Elendsindex“ (misery index) – eine simple Addition der Arbeitslosenquoten und Inflationsraten (vgl. Schaubild 3) –, dann hat Schweden seit der Mitte der 80er Jahre eine etwas bessere Bilanz als die Bundesrepublik aufzuweisen. Diese additive Verknüpfung zweier an sich unvergleichbarer Phänomene ist freilich nur in dem sehr begrenzten ökonomischen Sinne zweckdienlich, um über ein handliches Maß für gesamtwirtschaftliche Instabilität in Form von Stagflation (Stagnation und Inflation) zu verfügen. Dabei läßt sich noch trefflich streiten, ob dieser Index multiplikativ statt additiv zu gestalten ist, geht man beispielsweise von einer hyperbolischen (Phillips-Kurve) anstelle einer linearen Beziehung aus. Die kulturell, politisch, aber auch ökonomisch unterschiedlich zu

bewertenden „Übel“ Arbeitslosigkeit und Inflation lassen es jedoch ratsam erscheinen, keine weiterreichenden Schlußfolgerungen aus diesem „Elendsindex“ zu ziehen.

Schaubild 2: Inflationsraten in der Bundesrepublik Deutschland und Schweden

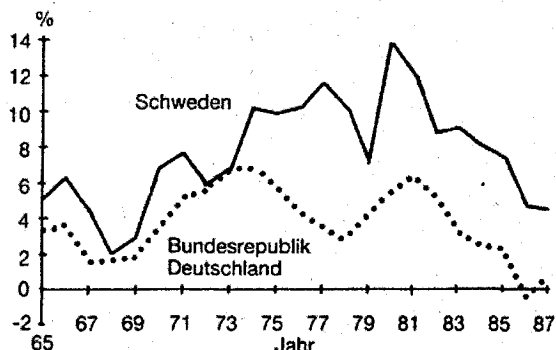
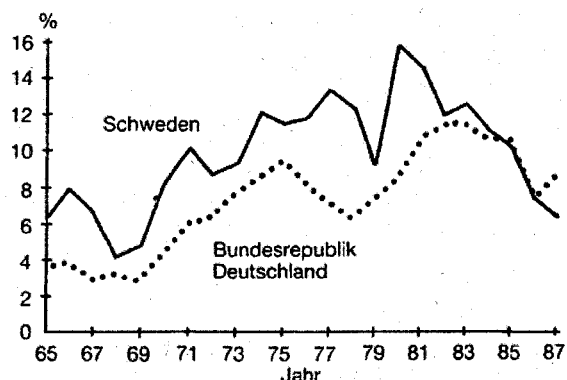


Schaubild 3: „Misery-Index“ (Inflation und Arbeitslosigkeit)

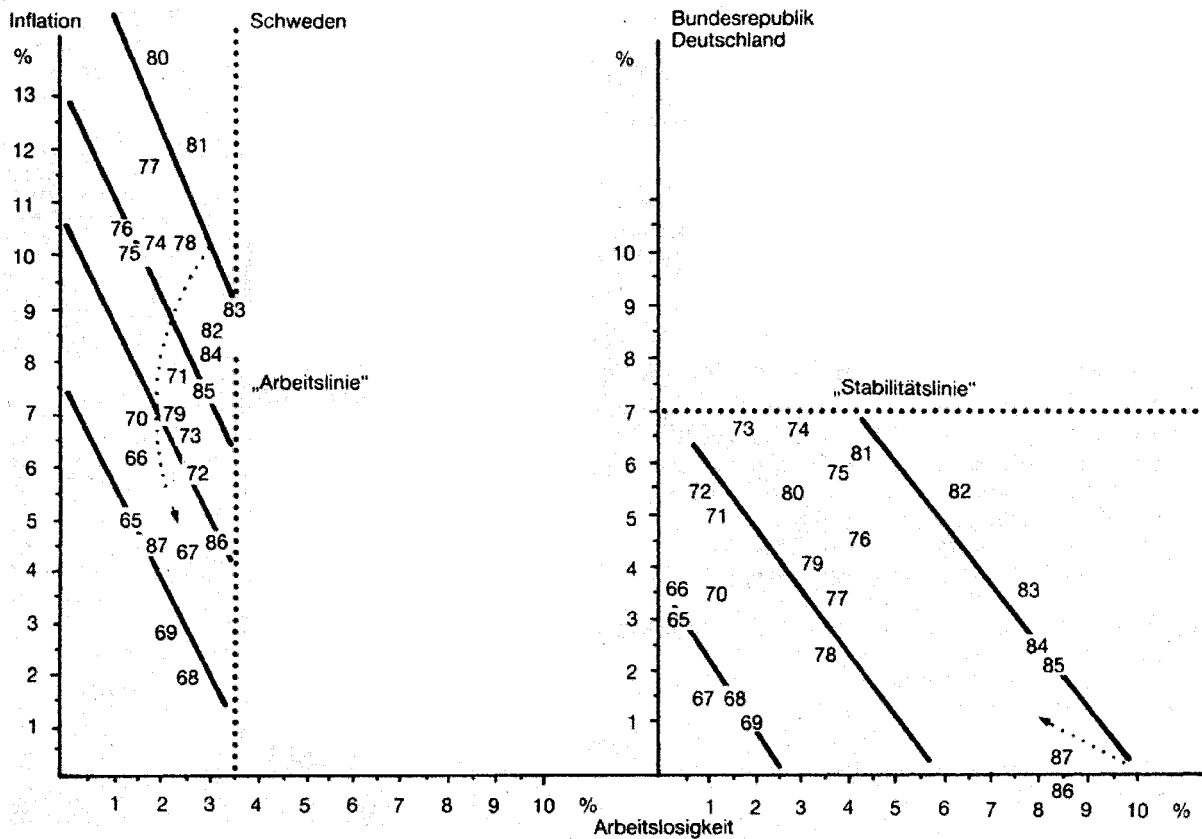


Eine andere Möglichkeit, den Unterschied zwischen „Modell Schweden“ und „Modell Bundesrepublik“ in der Realität auf einen Blick darzustellen, wird in Schaubild 4 demonstriert: die Kombination von Inflationsraten und Arbeitslosenquoten („Phillips-Kurve“) für unterschiedliche Zeitintervalle. Bis Mitte der 80er Jahre mußte Schweden die Aufrechterhaltung der „Arbeitslinie“ mit einem sich zunehmend verschlechternden Zielkonflikt („trade-off“) zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation „bezahlen“, während die Bundesrepublik die Aufrechterhaltung der „Stabilitätslinie“ mit immer mehr Arbeitslosigkeit „bezahlen“ mußte. Erst in jüngster Zeit entschärft sich dieser Zielkonflikt wieder für beide Länder, freilich von ganz unterschiedlichen Ausgangspunkten aus.

Bevor wir uns dem Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit zuwenden, soll noch ein kurzer Blick auf andere Leistungsindikatoren der beiden Volkswirtschaften geworfen werden (Tab. 1).

Schweden hat nicht nur die offene Arbeitslosigkeit unter der „Bannschwelle“ von 3 Prozent halten, sondern auch die Beschäftigung erheblich stärker steigern können als die Bundesrepublik. Der Preis dieses Erfolges waren nicht nur höhere Inflationsraten, sondern auch eine höhere Staatsverschuldung. Dennoch konnte auch das reale Einkommen gemessen am Wachstum des Bruttoinlandsprodukts pro Kopf erhöht werden: verglichen mit der Bundesrepublik in den 70er Jahren zwar um einen Prozentpunkt weniger, in

Schaubild 4: Inflation und Arbeitslosigkeit in Schweden und in der Bundesrepublik Deutschland



den 80er Jahren jedoch wieder aufholend. Während der schwedische Staat also im Hinblick auf tatsächliche Leistungsgrößen (Beschäftigung und Einkommen) ebenso gut oder besser abschneidet als die Bundesrepublik, fällt die Bilanz im Hinblick auf Stabilitätsindikatoren (Inflation und Verschuldung) schlechter aus.

Diese Kehrseite der Medaille wäre mit Recht Anlaß, sich vom Modell Schweden abzuwenden und nach attraktiveren

Tabelle 1: Leistungs- und Stabilitätsindikatoren der „Modelle“ Schweden und Bundesrepublik (Jahresdurchschnittswerte)

		D	S
Arbeitslosenquote (OECD-Standard)	74-79	3,2	1,9
	80-86	6,1	2,8
	87	6,5	1,9
Beschäftigungswachstum	73-79	-0,5	1,3
	79-86	-0,1	0,3
	87	0,7	0,9
Reales Wachstum BIP/Kopf	73-79	2,5	1,5
	79-86	1,5	1,6
	87	1,6	2,2
Preissteigerung Konsumgüter (Inflation)	73-79	4,7	9,8
	79-86	3,5	9,0
	87	0,2	4,2
Nettoverschuldung des Zentralstaats in Prozent BIP	73-79	-1,8	-5,2
	80-86	-1,8	-9,3
	87	-1,4	-1,0

Quelle: OECD-Historical Statistics 1988, OECD-Employment Outlook 1988, OECD-Main Economic Indicators 1988, Nationale Statistische Quellen; eigene Berechnungen.

Modellen zu suchen. Die Renaissance des schwedischen Modells hat jedoch gute Gründe. Der schwedische „Sündenfall“ der 70er Jahre wurde in den 80er Jahren wieder gutgemacht. In der zweiten Hälfte der 70er Jahre bis Anfang der 80er Jahre hatte Schweden – entgegen dem ursprünglichen „Rehn-Meidner-Modell“ und übrigens unter der Koalitionsregierung von Konservativen, Liberalen sowie Bauernpartei – mit massiven Subventionen versucht, industrielle Arbeitsplätze zu erhalten. Auch die Arbeitsmarktpolitik wurde für diese Zwecke eingespannt (z. B. durch Lagerhaltungs- und Arbeitsplatzzerhaltungssubventionen). Die daraus resultierenden Engpässe im Staatshaushalt und die schwindende internationale Wettbewerbsfähigkeit erzwangen die Kurskorrektur zurück zum alten Zusammenspiel von Strukturpolitik und Arbeitsmarktpolitik: Unrentable Arbeitsplätze wurden konsequent abgebaut, neue Arbeitsplätze öffentlich gefördert und durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (verstärkt wieder Umschulung/Weiterbildung und Mobilitätsförderung) flankiert. Musterbeispiel ist der Schiffbau, dessen Anteil an der Weltproduktion von 6,4 Prozent (1975) auf 0,5 Prozent (1986) zurückging; im gleichen Zeitraum sank die Zahl der Beschäftigten bei den schwedischen Werften um 60 Prozent. Diese Kurskorrektur hat sich auch im Hinblick auf die Stabilitätsindikatoren ausgezahlt: Der Inflationstrend konnte in den jüngsten Jahren gebrochen werden, und die Nettoverschuldung des Staates (mit einem Höhepunkt von 12,3 Prozent des BIP im Jahre 1982) ist seit 1983 wieder rückläufig; 1987 war der schwedische Staatshaushalt nahezu konsolidiert.

Diesen Teil abschließend soll noch kurz auf einen möglichen Einwand eingegangen werden, der die schwedische

Erfolgsbilanz gegenüber der Bundesrepublik schmälern könnte. Wie Tabelle 2 zeigt, hat die schwedische Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter weniger zugenommen als die deutsche (Ausländer einbezogen). In der Periode von 1973 bis 1986 stieg die Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Schweden um 2,3 vH, in der Bundesrepublik jedoch um 8,4 vH. Daraus könnte nun der Schluß gezogen werden, die Arbeitslosigkeit in der Bundesrepublik sei gegenüber Schweden im wesentlichen durch demographische Faktoren bedingt. Denn bei konstanter Erwerbsquote wäre auch das Erwerbspotential um denselben Prozentsatz gestiegen. Das wiederum hätte bedeutet, daß der Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik ein viel höheres zusätzliches Arbeitsangebot zu verkraften gehabt hätte als der schwedische Arbeitsmarkt.

Tabelle 2: Entwicklung der Bevölkerung im erwerbsfähigem Alter sowie der Erwerbsquote in Schweden und in der Bundesrepublik (Jahresdurchschnittswerte)

		D	S
Wachstum der erwerbsfähigen Bevölkerung (15-64 Jahre)	73-79	0,3	0,1
	79-86	0,9	0,2
	87	0,0	0,1
Erwerbsquoten (Erwerbspersonen in vH der erwerbsfähigen Bevölkerung)	74-79	67,4	78,9
	80-86	65,6	81,0
	87	65,9	81,8

Quelle: OECD-Historical Statistics 1988, OECD-Employment Outlook 1988.

Tatsächlich ist jedoch die Erwerbsbeteiligung in der Bundesrepublik gesunken – sicherlich auch Ausdruck der Entmutigung, vor allem jedoch Ergebnis der verschiedenen Möglichkeiten, vorzeitig in Rente oder Erwerbsunfähigkeit zu gehen –, in Schweden dagegen gestiegen. Die Zahl der Erwerbspersonen erhöhte sich in Schweden von 1973-1986 um 10,1 vH, in der Bundesrepublik dagegen nur um 3,2 vH! Der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist es also gelungen, ein im Vergleich zur Bundesrepublik wesentlich höheres zusätzliches Arbeitsangebot (gemessen an Personen, nicht in Stunden) zu absorbieren.³⁾ Die Ursachen für die unterschiedlich hohen Arbeitslosenquoten zwischen Schweden und der Bundesrepublik können daher nicht in demographischen Faktoren liegen.

4. Aktive Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik

Die herausragende Rolle der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Schweden – Arbeitsvermittlung, berufliche Weiterbildung und Rehabilitation, öffentliche Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Integrationshilfen für leistungsgeminderte und benachteiligte Gruppen des Arbeitsmarktes – läßt sich auf einen Blick an der Entwicklung der Ausgaben und der Teilnehmerzahlen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zeigen (Schaubilder 5 und 6): Schweden wendete im Zeitraum 1973-85 – je nach Konjunkturlage – zwischen 1,5 und 2,5 Prozent des BIP für aktive Arbeitspolitik auf, die Bundesrepublik dagegen nur 0,5-0,8 Prozent. Erst in jüngerer

Zeit konnte das Budget für Arbeitsförderungsmaßnahmen in der Bundesrepublik noch einmal erheblich gesteigert werden (1,1 Prozent im Jahre 1987); allerdings zwingen die derzeitigen Defizite der Bundesanstalt für Arbeit eher wieder zu einem Rückzug als daß sie eine weitere Expansion aktiver Arbeitsmarktpolitik unterstützen könnten. Die Teilnehmerzahlen schwankten in Schweden zwischen 2,5 und 5 Prozent, in der Bundesrepublik zwischen 1 und 2 Prozent (neuerdings zwischen 2 und 2,5 Prozent).

Schaubild 5: Ausgaben f. aktive Arbeitsmarktpolitik in % des BIP

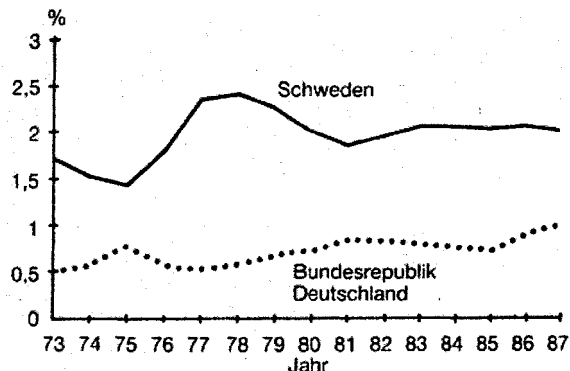
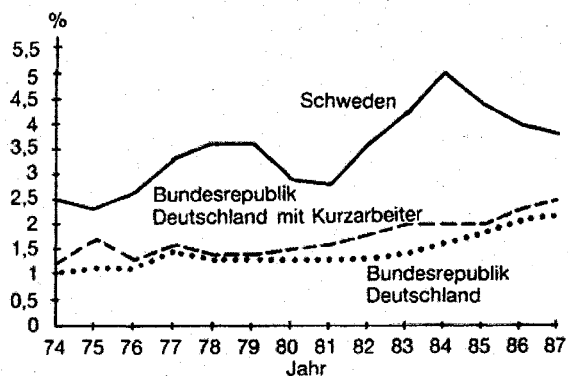


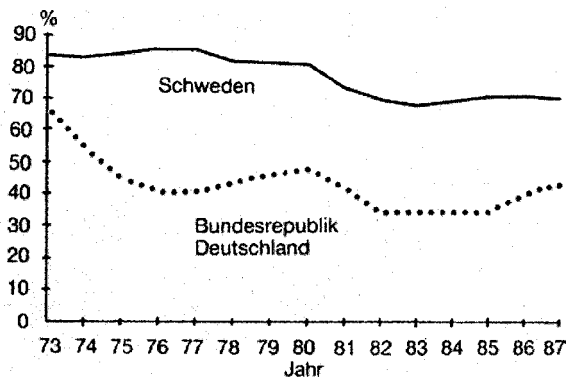
Schaubild 6: Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (in % aller Erwerbspersonen)



Der schwedischen Arbeitsmarktpolitik gelang es dabei besser als der deutschen, die Maßnahmen antizyklisch zu dosieren (ausführlich dazu Schmidl Reissertl Bruche 1987:263-274). Beachtung verdient jedoch vor allem die unterschiedliche Struktur des Arbeitsmarktbudgets: Der überwiegende Teil der Gelder geht in Schweden in produktive Arbeitsförderung und nicht in die bloße Zahlung von Lohnersatzleistungen wie in der Bundesrepublik (Schaubild 7). Im Endeffekt ist darum das gesamte Arbeitsmarktbudget in Schweden nur unwesentlich höher als in der Bundesrepublik: Die Bundesrepublik wandte im Jahre 1987 2,3 Prozent des BIP für Lohnersatzleistungen („passive Arbeitsmarktpolitik“) und aktive Arbeitsmarktpolitik auf, Schweden 2,8 Prozent. Unter Berücksichtigung der gesamten fiskalischen Kosten (z. B. die bei Arbeitslosigkeit verminderten Steuer- und Beitragseinnahmen auf der einen Seite, die bei Arbeitsförderung rückfließenden Steuer- und Beitragseinnahmen auf der anderen Seite) verschieben sich die Relationen noch stärker zugunsten Schwedens.

³⁾ Zu den Zusammenhängen zwischen Arbeitsangebotentwicklung und politisch-institutionellen Bedingungen im Vergleich Schweden-Bundesrepublik sei auf die vorzügliche Arbeit von Ronald Schettkat (1987) verwiesen.

Schaubild 7: Ausgaben für aktive Maßnahmen an den Gesamtausgaben der Arbeitsmarktpolitik (Aktivitätsgrad) (in %)



Das Bild wäre jedoch ohne die Betrachtung der Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik unvollständig. Abgesehen davon, daß auch in Schweden der methodische Standard der Wirkungsanalysen zu wünschen übrigläßt, ist die Bilanz der Erfolgsindizes moderat positiv oder gemischt. Sorge bereitet auch in Schweden der Rückgang der externen Mobilität, d. h. des zwischenbetrieblichen Arbeitskräftewechsels: Sie sank von 13 Prozent (1963) auf 8 Prozent (1983). Dafür stieg jedoch die innerbetriebliche Mobilität, d. h. der Arbeitsplatzwechsel innerhalb von Betrieben, seit 1975 kontinuierlich an. Die schwedische Arbeitsmarktbehörde hat in jüngster Zeit wieder ein deutlich stärkeres Gewicht auf Mobilitätsförderung gelegt, u. a. durch einen weiteren Ausbau des am Ort in der Arbeitsvermittlung tätigen Personals und durch Rekrutierungszuschüsse. Während in der Bundesrepublik Deutschland auf einen Arbeitsvermittler 370 Arbeitslose kommen, beträgt dieses Verhältnis in Schweden 1:28! Würde man die bundesdeutsche Arbeitslosenquote auf Schweden übertragen, wäre das Verhältnis von Arbeitsvermittlern zu Arbeitslosen mit 1:102 immer noch wesentlich günstiger.

Der technische Standard (Computerisierung) der schwedischen Arbeitsvermittlung und -beratung ist hoch entwickelt. Die schwedische Philosophie lautet nun aber nicht, daß in einem so sensiblen Dienstleistungsbereich wie der Arbeits- und Berufsförderung Computer Menschen ersetzen könnten, im Gegenteil: Nur mit Menschen wird hier der Einsatz von Technik sinnvoll, und das läßt sich der schwedische Staat etwas kosten. Darüber hinaus gibt es in Schweden eine Meldepflicht offener Stellen an die Arbeitsverwaltung. Aufgrund dieser Maßnahmen ist der Umfang friktioneller und struktureller Arbeitslosigkeit (also das Mißverhältnis zwischen Qualitätsprofilen von Angebot und Nachfrage als Ausdruck für Verkrustungen des Arbeitsmarktes) nicht nennenswert gestiegen.

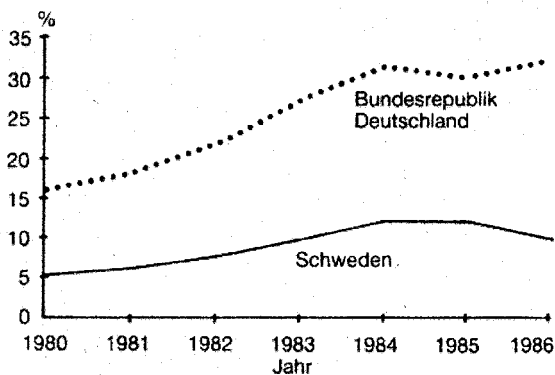
Die im Vergleich zur Bundesrepublik umfangreicheren Fortbildungs- und Umschulungsmaßnahmen werden mit gewissen Einschränkungen als positiv gewertet: Etwa 70 Prozent der Teilnehmer sind ein halbes Jahr nach Abschluß des Kurses wieder in Beschäftigung, und die Lohneinkommen von Kursteilnehmern sind vergleichsweise höher als die von Nichtteilnehmern. Allerdings zeichnet sich in differenzierteren Studien ein abnehmender Grenznutzen zusätzlicher Weiterbildungsmaßnahmen ab.

Selbst die Schweden wissen wenig über die Wirksamkeit ihrer öffentlichen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, obwohl dieses Instrument zeitweise das größte Gewicht im Portfolio des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums

hatte. Fest steht, daß diese Maßnahmen antizyklische Stabilisierungswirkungen haben und für viele Arbeitslose eine sinnvolle Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und regulärer Wiederbeschäftigung herstellen. Neuere Untersuchungen verweisen auf die Notwendigkeit der Verbindung dieser Maßnahmen mit Qualifizierungselementen und intensiven Bemühungen um reguläre Jobsuche und Jobvermittlung, weil der früher häufige Übergang in zusätzlich geschaffene Dauerstellen des öffentlichen Dienstes beim – im Vergleich zur Bundesrepublik – überproportionalen Ausbau des öffentlichen Sektors nun kein Ventil mehr darstellt. Die schwedische Arbeitsverwaltung hat sich mittlerweile darauf eingestellt: Der „Notnagel“ öffentliche Arbeitsbeschaffung wurde in den letzten Jahren drastisch gekürzt.

Umstritten ist auch in Schweden die Beschäftigungsgarantie für die Jugend („Ungdomslag“). Mit diesem 1984 in Kraft getretenen Gesetz wird Jugendarbeitslosigkeit weitestgehend verhindert. Denn alle 18- und 19jährigen Schweden haben einen Rechtsanspruch auf eine tägliche vierstündige Teilzeitbeschäftigung bei der Heimatgemeinde. Mit dem Recht auf Arbeit nehmen die 18- und 19jährigen allerdings auch die moralische und monetäre „Pflicht“ zur Arbeit auf sich. Denn wer die ihm garantierte Stelle bei der Gemeinde meidet, erhält auch keine Arbeitslosenhilfe. Die Beschäftigungsgarantie trägt nur selten zur Verbesserung der beruflichen Qualifikation bei, weil die Jugendlichen oft zu „Restarbeiten“ herangezogen werden (Hohenberger / Maier 1986). Einen Rechtsanspruch auf Arbeit gibt es übrigens auch für Langzeitarbeitslose, deren Berechtigung auf Lohnersatzleistung ausgelaufen ist. In kaum einem anderen Land ist daher der Anteil der Langzeitarbeitslosen so gering wie in Schweden: Er betrug 1986 in Schweden 8 Prozent (Anteil der länger als ein Jahr Arbeitslosen) gegenüber 32 Prozent in der Bundesrepublik (Schaubild 8).

Schaubild 8: Langzeitarbeitslosigkeit in der Bundesrepublik Deutschland und Schweden (länger als 1 J. in % aller Arbeitslosen)



5. Was können wir von Schweden lernen?

Daß auch in Schweden nicht alles Gold ist was glänzt, sollte deutlich geworden sein. Die Antwort auf die Frage, was wir von Schweden lernen können, muß also differenziert ausfallen.

Das Modell Schweden ist *erstens* deswegen so interessant für uns, weil es – um es paradox auszudrücken – Arbeitslosigkeit im weiteren Sinne (d. h. im Sinne der Freisetzung von Arbeitskräften durch Strukturwandel) nicht verhindert und gewissermaßen unter den Teppich kehrt wie in den

meisten sozialistisch-kommunistischen Ländern, sondern weil es zumindest halbwegs erfolgreich Arbeitslosigkeit in dem genannten weiteren Sinne sogar noch befördert und durch aktive Arbeitsmarktpolitik in produktive Kanäle leitet. Dabei entsteht immer die naheliegende Gefahr, den leichteren Weg zu gehen und die vom beschleunigten Strukturwandel Betroffenen in „Aufbewahrungsmaßnahmen“ unterzubringen anstatt strukturelle Anpassungsmaßnahmen und selektiv qualitatives Wachstum zu fördern. Dieser Gefahr konnten die Schweden zeitweise nicht widerstehen, wie der bilanzierende Rückblick gezeigt hat. Die Schweden/innen haben sich jedoch als lernfähig erwiesen, ihre Politik korrigiert und neue Wege eingeschlagen: Teilzeitrenten für Ältere, Reorganisation der beruflichen Weiterbildung, Errichtung betrieblicher Innovationsfonds – um nur drei jüngere Beispiele zu erwähnen.

Das Modell Schweden ist *zweitens* deswegen lehrreich für uns, weil es zeigt, daß die Philosophie der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowohl in den Köpfen enthusiastischer Promotoren als auch in institutionellen Strukturen verankert sein muß. Die in Schweden kulturell tief verwurzelte „Arbeitslinie“, d. h. die hohe Wertschätzung des Vollbeschäftigungszieles – das bei uns nicht einmal mehr begrifflich verankert ist⁴⁾ – und nahezu messianisch wirkende Promotoren wie *Gösta Rehn* und *Rudolf Meidner* – das sind gewiß institutionelle Faktoren, die nicht einfach auf unsere politisch-kulturelle Landschaft übertragbar sind. Überzeugung und „Glaube“ werden aber auch von Taten und deren Erfolgen genährt, und in diesem Sinne können Besuche nach und Berichte über Schweden auf die Gestaltung unserer Überzeugungen und Meinungen wirken. Der Blick auf Schweden könnte z. B. Anstöße für die festgefahrenen Bemühungen um die Umverteilung der vorhandenen Arbeit geben. So ist entgegen landläufiger Meinung das schwedische Vollbeschäftigungsziel nicht am Bild des „Vollarbeitstages“ orientiert, sondern am Bild der (für gleiche Arbeit) gleich bezahlten, sozial abgesicherten und qualifizierten Tätigkeit für alle gemäß ihrer sozialen und biographischen Lebenslage – also an Arbeit für alle bei möglichst hoher Zeitsouveränität (*M eidner / Hedborg* 1984: 213).

Das Modell Schweden ist *drittens* deswegen vorbildhaft, weil es zeigt, daß der Erfolg politischer Strategien nicht nur vom guten Willen der Menschen (hier vor allem der Politiker), sondern auch von der geeigneten rechtlichen und organisatorischen Verankerung der Politik abhängig ist. In Schweden gibt es einen starken organisatorisch-institutionellen Anreiz zur aktiven Arbeitsmarktpolitik, der von vielen übersehen oder unterschätzt wird. Diesen Punkt möchte ich abschließend in einem Gedankenexperiment verdeutlichen.

Was könnte die Bundesrepublik daran hindern, ihr Arbeitsmarktbudget im Sinne – und nicht in Kopie – des schwedischen Modells einzusetzen, ohne die Haushalte des Bundes oder der Bundesanstalt für Arbeit auf Dauer mehr zu belasten? Die Wirksamkeit der bisherigen aktiven Arbeitsmarktpolitik spricht jedenfalls nicht gegen eine stärkere Umwidmung der Arbeitslosengelder zu ihren Gunsten (*Kühl* 1987, *Schmid* 1988, *Spitznagel* 1985). Aktive Arbeitsmarktpolitik anstelle der Hinnahme von Arbeitslosigkeit setzt voraus, daß die arbeitsmarktpolitischen Programme im wesentlichen mit denjenigen Mitteln finanziert

werden können, die sonst zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit der Programmteilnehmer aufgewendet werden müßten. Diese Voraussetzung ist in der Bundesrepublik jedoch nur teilweise erfüllt. Den Aufwendungen für Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung stehen hohe Belastungen der öffentlichen Haushalte gegenüber, die andernfalls durch die Arbeitslosigkeit der Programmteilnehmer entstünden (Lohnersatz- und andere Sozialleistungen, Einnahmeausfälle bei Steuern und Sozialversicherungsbeiträgen). Die „Nettokosten“ (Zusatzkosten) erfolgreicher Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung sind daher wesentlich geringer als ihre „Bruttokosten“. Die programmbedingten Haushaltsentlastungen durch die reduzierte Arbeitslosigkeit fallen aber nicht in allen Fällen bei denjenigen Institutionen an, die die Ausgabenverantwortung für die aktiven Programme tragen; oft entstehen sie zu einem erheblichen Teil bei Institutionen, die an der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht beteiligt sind.

Diese *institutionelle Inkongruenz* von Haushalt- und Haushaltseffortungen gilt in der Bundesrepublik vor allem für die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Die Programmaufwendungen der Gemeinden, die die wichtigsten Träger dieser Maßnahme sind und von deren Initiative ihr Erfolg abhängt, werden nur in relativ geringem Maße durch Haushaltsentlastungen ausgeglichen; gleichzeitig erzielen andere Institutionen, die an den Programmkosten kaum oder gar nicht beteiligt sind, finanzielle Gewinne (z. B. Bund, Länder, Renten- und Krankenversicherung). Weniger ausgeprägt, aber dennoch relevant ist die Inkongruenz von Be- und Entlastungen bei den anderen Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik (*Bruche / Reissert* 1985: 97-139, *Brinkmann / Spitznagel* 1988: 191-192). Der Vergleich von Finanzierungssystemen anderer Länder hat ergeben, daß insbesondere in Schweden Haushalt- und Haushaltseffortungen weitgehend bei denselben fiskalischen Institutionen anfallen (*Schmid / Reissert / Bruche* 1987: 258-263). Ohne Änderung der bestehenden Finanzverfassung kann dieses Problem nur durch ein integriertes Arbeitsmarktbudget und durch Finanzausgleichsregelungen zwischen den beteiligten institutionellen Trägern gelöst werden.

Zur Struktur unserer Finanzverfassung gesellt sich noch ein weiteres Hindernis offensiver Arbeitsmarktpolitik, nämlich die Art und Weise der Finanzierung. Im Gegensatz zu Schweden, wo der überwiegende Teil der Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert wird, werden in der Bundesrepublik grundsätzlich alle Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik aus Beiträgen an die Bundesanstalt für Arbeit finanziert. Für Defizite haftet die Bundesregierung, wobei die Gründer/innen des Arbeitsförderungsgesetzes von 1969 davon ausgegangen sind, daß diese Situation nur in Ausnahmefällen und in bescheidenem Umfang eintreten würde. Aber seit 1974 entspricht die Annahme nicht mehr der Wirklichkeit. Die riesigen Löcher im Haushalt der Bundesanstalt führten in beiden Rezessionen – und jüngst wieder mit der 9. Novelle des Arbeitsförderungsgesetzes zu Budgetkürzungen auf Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Da aber ein Großteil der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik den Charakter eines öffentlichen Gutes hat – also externe Wirkungen, die weit über den Kreis der Beitragszahler hinausgehen –, sollten sie auch durch staatliche Haushaltsmittel, z. B. durch einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit (*Schmid* 1986) oder durch einen allgemeinen Arbeitsmarktbeitrag (*Bosch* 1986) mitfinanziert werden. Eine andere Möglichkeit, Mittel für produktive Qualifizierungs- und Beschäftigungsförderung frei-

⁴⁾ Das Arbeitsförderungsgesetz spricht z. B. nur von einem „hohen Beschäftigungsstand“ als Zielgröße (vgl. § 1 AFG).

zuhalten, wäre eine Sockelung der von der Bundesanstalt für Arbeit zu finanzierenden Arbeitslosigkeit (*Mertens* 1981). Nur so kann das Auskonkurrieren aktiver Arbeitsmarktpolitik durch die kurzfristige, aber auch kurz-sichtige Priorität von Arbeitslosengeldzahlungen verhindert werden.

Literaturverzeichnis

- Auer, P., G. Bruche, J. Kühl* (Hrsg.) (1988), Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nürnberg, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 99, 632 S.
- Björklund, A.* (1984), A Look at the Male-Female Unemployment Differentials in the Federal Republic of Germany, Sweden, United Kingdom, and the United States of America, in: Schmid/Weitzel 1984, S. 20-43.
- Bosch, G.* (1987), Perspektiven der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik, in: K.-J. Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt/New York, Campus, S. 320-347.
- Bosworth, B. B., A. M. Rivlin* (eds.) (1987), The Swedish Economy, Washington: The Brookings Institution, 338 S.
- Brinkmann, Ch., E. Spitznagel* (1988), Gesamtfiskalische und individuelle Belastungen durch Arbeitslosigkeit, in: Arbeit und Sozialpolitik, H. 6/7, S. 190-195.
- Chronik* (1988), Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, hrsgg. von Egon Matzner und Günther Schmid; vierteljährlich; Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (Heft 34, Oktober 1988).
- Gustafsson, S.* (1984), Equal Opportunity Policies in Schweden, in: Schmid/Weitzel 1984, S. 132-154.
- Gustafsson, S.* (1985), Institutional Environment and the Economics of Female Labor Force Participation and Fertility. A Comparison between Sweden and West Germany, Discussion Paper IIM/LMP 85-9 des Wissenschaftszentrums Berlin, 23 S.
- Gustafsson, S.* (1989), Income Taxes and Women's Economic Dependency. A Comparison of West Germany and Sweden, Discussion Paper FSI 89-xx des Wissenschaftszentrums Berlin für Sozialforschung, im Erscheinen.
- Hohenberger, L., F. Maier* (1986), Beschäftigungsgarantie für Jugendliche – Die schwedische Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Discussion Paper IIM/LMP 86-19 des Wissenschaftszentrums Berlin, 41 S.
- Johannesson, J.* (1988), Labour Market Policy and Labour Market Dynamics – The Swedish Case, Stockholm EFA-Report No. 16 (Swedish Ministry of Labour).
- Johannesson, J., G. Schmid* (1979), The Development of Labour Market Policy in Sweden and in Germany: Competing or Convergent Models to Combat Unemployment?, in European Journal of Political Research, Vol. 8, No. 4, S. 387-406.
- Jonung, Ch.* (1984), Patterns of Occupational Segregation by Sex in the Labor Market, in: Schmid/Weitzel 1984, S. 44-68.
- Kühl, J.* (1987), Wirkungsanalyse der Arbeitsmarktpolitik, in: G. Bombach u.a. (Hrsg.), Arbeitsmärkte und Beschäftigung - Fakten, Analysen, Perspektiven, Tübingen, S. 355-383.
- Meidner, R., A. Hedborg* (1984), Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Frankfurt/New York, Campus.
- Meidner, R.* (1987), Die Erfolgsgeschichte des schwedischen Modells und dessen Probleme, in: E. Matzner/J. Kregel/A. Roncaglia (Hrsg.), Arbeit für alle ist möglich, Berlin, edition sigma, S. 149-168.
- Mertens, D.* (1981), Haushaltsprobleme und Arbeitsmarktpolitik, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 38, S. 25-31.
- OECD* (1985), Economic Surveys. Sweden, Paris, 67 S.
- Rehn, G.* (1985), Swedish Active Labor Market Policy. Retrospect and Prospect, in: Industrial Relations, 24, S. 62-89.
- Rein, M.* (1985), Women in the Social Welfare Labor Market, Discussion Paper IIM/LMP 85-18 des Wissenschaftszentrums Berlin, 180 S.
- Scharpf, F. W.* (1987), Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa, Frankfurt/New York, Campus, 358 S.
- Schettkat, R.* (1987), Erwerbsbeteiligung und Politik, Berlin: edition sigma, 372 S.
- Schmid, G.* (1975), Steuerungssysteme des Arbeitsmarkts. Vergleich von Frankreich, Großbritannien, Schweden, DDR und Sowjetunion mit der Bundesrepublik Deutschland, Göttingen, Verlag Otto Schwartz.
- Schmid, G., D. Freiburghaus* (Hrsg.) (1975), Seminar Proceedings. Conference on Active Labour Market Policy in Selected Countries, Preprint Series 1/75-67, Wissenschaftszentrum Berlin.
- Schmid, G., D. Freiburghaus* (1977), Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik. Überlegungen zu einer möglichen Wende arbeitsmarktpolitischer Konzepte, in: Forum DS, H. 4, S. 5-27.
- Schmid, G.* (1982), Arbeitsmarktpolitik in Schweden und in der Bundesrepublik: Entwicklung und Beschäftigungswirkung, in: Fritz W. Scharpf u. a. (Hrsg.), Aktive Arbeitsmarktpolitik. Erfahrungen und neue Wege, Frankfurt/New York, Campus, S. 31-62.
- Schmid, G.* (1984), Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik: Schweden, Discussion Paper IIM/LMP 84-21a des Wissenschaftszentrums Berlin, 66 S.
- Schmid, G.* (1986), Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. Plädoyer für einen regelgebundenen Bundeszuschuß an die Bundesanstalt für Arbeit, in: K.-J. Bieback (Hrsg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung, Frankfurt/New York, Campus, S. 256-284. (Kurzfassung in: Wirtschaftsdienst, H. 3/1986, S. 141-147.
- Schmid, G.* (1988), Arbeitsmarktpolitik im Wandel. Entwicklungstendenzen des Arbeitsmarktes und Wirksamkeit der Arbeitsmarktpolitik in der Bundesrepublik Deutschland, Discussion Paper IIM/LMP 87-17 des Wissenschaftszentrums Berlin, 137 S.
- Schmid, G./R. Weitzel*, (eds.) (1984), Sex Discrimination and Equal Opportunity. The Labour Market and Employment Policies, Aldershot, Gower, 308 S.
- Schmid, G., B. Reissert, G. Bruche* (1987), Arbeitslosenversicherung und aktive Arbeitsmarktpolitik. Finanzierungssysteme im internationalen Vergleich, Berlin: edition sigma, 377 S. (Englische Übersetzung im Erscheinen: Wayne State University Press, Detroit 1989).
- Schmid, G., B. Reissert* (1988), Machen Institutionen einen Unterschied? Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich, in: M. G. Schmidt (Hrsg.): Staatstätigkeit. International und historisch vergleichende Analysen. Politische Vierteljahresschrift, Sonderheft 19, S. 284-305.
- Semlinger, K., G. Schmid* (1985), Arbeitsmarktpolitik für Behinderte, Basel, Boston, Stuttgart: Birkhäuser, 247 S.
- Spitznagel, E.* (1985), Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen. Entlastungswirkung und Kostenvergleiche, in: MittAB 1/85, S. 20-23.
- Wadensjö, E.* (1984), Labour Market Policies Toward the Disabled in Sweden, Discussion Paper IIM/LMP 84-4c des Wissenschaftszentrums Berlin.
- Wadensjö, E.* (1985), The Financial Effects of Unemployment and Labor Market Policy Programs for Public Authorities in Sweden, Discussion Paper IIM/LMP 85-7 des Wissenschaftszentrums Berlin, 43 S.