

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Europäischen Vergleich

Dargestellt anhand der Länderdaten Schwedens und Deutschlands

Britta Lüdeke, Nürnberg*)

1997 hat der Beschäftigungsgipfel von Luxemburg die Europäische Beschäftigungsstrategie ins Leben gerufen. Damit hat nicht nur die europäische Dimension der Arbeitsmarktpolitik an Bedeutung gewonnen; gestiegen ist auch der Bedarf an vergleichbaren Daten.

Dieser Artikel gibt einen Einblick in die zu diesem Zweck entwickelte Datenbank LMP – Labour Market Policy. Den methodischen Erläuterungen folgt ein Vergleich Schwedens mit Deutschland.

1. Die LMP im Rahmen der Europäischen Beschäftigungsstrategie

Bereits 1996 erkannten EUROSTAT und Generaldirektion (GD) Beschäftigung (EU-Kommission) die Notwendigkeit einer vergleichenden Auswertung der verschiedenen Arbeitsmarktpolitiken der Mitgliedstaaten. Eine Task Force sollte die zur Verfügung stehenden Daten hinsichtlich der Verwertbarkeit prüfen und Vorschläge für ein weiteres Vorgehen vorlegen.

1997 hat der Europäische Rat die Europäische Beschäftigungsstrategie (EBS) mit dem Ziel der Verhinderung und Bekämpfung von Arbeitslosigkeit ins Leben gerufen. Zur Umsetzung der EBS einigt sich der Europäische Rat auf Vorschlag der Kommission jedes Jahr auf eine Reihe von Leitlinien, die die gemeinsamen Prioritäten für die Beschäftigungspolitik der Mitgliedstaaten beschreiben. Zur Auswertung der Beschäftigungspolitik werden Indikatoren vereinbart. Jeder Mitgliedstaat erarbeitet einen nationalen Aktionsplan, der beschreibt, wie die Leitlinien national in die Praxis umgesetzt werden.

Zur Bewertung der erzielten Fortschritte bei der Umsetzung der Leitlinien werden zuverlässige und vergleichbare Daten über Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die getätigten Ausgaben in diesem Bereich benötigt. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik standen für den Vergleich auf Europäischer Ebene zunächst zwei Datenban-

ken zur Verfügung: ESSOSS, das Europäische System der integrierten Sozialschutzstatistik und die OECD-Datenbank über Arbeitsmarktpolitiken.

Die seinerzeit vorhandenen Datenbanken erwiesen sich als Quelle für die benötigten Auswertungen als nicht ausreichend. ESSOSS lieferte nicht alle im Rahmen der EBS benötigten Informationen. Die OECD-Datenbank hingegen enthielt bereits akzeptable Daten über Ausgaben, allerdings nicht detailliert für jede einzelne Maßnahme. Die Teilnehmer wurden bei einigen Mitgliedstaaten als Bestands- und bei anderen als Stromdaten erfasst, die Daten waren also nicht vergleichbar. So entschied sich EUROSTAT zusammen mit GD Beschäftigung zur Entwicklung einer neuen Datenbank:

Die LMP wurde als ein zusätzliches Modul des Europäischen Systems der integrierten Sozialstatistik (ESSOSS) entwickelt. Schwerpunkt der Datensammlung sind Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen und die in diesem Zusammenhang getätigten öffentlichen Ausgaben gemäß amtlicher Quellen. Die Besonderheit der LMP im Vergleich mit den oben erwähnten Datenbanken ist die detaillierte Datenerfassung nach einer einheitlichen und verbindlichen Methodik.

2. Methodisches

In die LMP-Datenbank werden Maßnahmen aufgenommen, die folgender Definition entsprechen: „Staatliche Eingriffe in den Arbeitsmarkt, die darauf abzielen, die Funktionsweise des Arbeitsmarktes zu verbessern und Ungleichgewichte zu korrigieren. Von anderen, allgemeinen Beschäftigungsmaßnahmen unterscheiden sie sich dadurch, dass sie selektiv auf die Förderung bestimmter Zielgruppen auf dem Arbeitsmarkt ausgerichtet sind.“ (Europäische Kommission, EUROSTAT, S. 4)

*) Mitarbeiterin im Referat „Grundsatzfragen der Statistik“ der Zentrale



LMP-Maßnahmen müssen demnach folgende Bedingungen erfüllen:

1. Sie werden von **staatlichen** Behörden durchgeführt und sind mit Ausgaben verbunden.
2. Sie sind auf **bestimmte Gruppen mit Schwierigkeiten auf dem Arbeitsmarkt** ausgerichtet. Unterschieden werden Arbeitslose, von Arbeitslosigkeit Bedrohte, Nichterwerbspersonen und registrierte Arbeitsuchende, die noch in spezifische Zielgruppen wie z.B. Langzeitarbeitslose, Jugendliche, Ältere oder behinderte Menschen untergliedert werden können.

2.1 Qualitative Angaben

Für jede Maßnahme existiert eine umfassende qualitative Beschreibung mit Elementen wie z.B. Zielgruppen, rechtliche Grundlage und Beschreibung der Maßnahmeinhalte. Daneben werden weitere qualitative Items erhoben. Diese liefern wichtige Zusatzinformationen. Zwei Beispiele:

- Ist registrierte Arbeitslosigkeit eine Bedingung für die Teilnahme?
 - ⇨ Diese Angabe gibt Aufschluss darüber, ob eine Maßnahme auch präventiv oder erst bei Eintritt der Arbeitslosigkeit durchgeführt werden kann.
- Bleibt der Status „Arbeitslosigkeit“ während der Teilnahme bestehen?
 - ⇨ Diese Frage ist aus statistischer Sicht besonders interessant, weil sie die Aussage ermöglicht, ob die Teilnahme an einer Maßnahme reduzierend auf die Zahl der Arbeitslosen wirkt.

2.2 Kategorisierung der quantitativen Daten

Die Kategorisierung der Maßnahmen erfolgt nach zwei sich ergänzenden Klassifikationsschemata, die zusammen oder einzeln für die wissenschaftliche Analyse verwendet werden können. (Europäische Kommission, EUROSTAT, S. 2) Die Kategorisierung erfolgt nach Art des Eingriffs und Art der Ausgabe.

Klassifikation nach Art des Eingriffs – Maßnahmeteilnehmer

Die Einordnung der Maßnahmen nach Art des Eingriffs unterscheidet drei grundlegende Kategorien, die jeweils in weitere Ebenen untergliedert sind:

Abb. 1: Klassifikationsschema der Eingriffskategorien (ohne Unterkategorien)

<p>Serviceleistungen der allgemeinen Arbeitsverwaltung</p> <p>1 Arbeitsmarktservice (Information und Beratung)</p>
<p>Aktive Maßnahmen</p> <p>2 Aus- und Weiterbildung</p> <p>3 Arbeitsplatztausch und Job-Sharing</p> <p>4 Beschäftigungsanreize</p> <p>5 Eingliederung von behinderten Menschen</p> <p>6 Direkte Beschäftigungsschaffung</p> <p>7 Gründungsinitiativen</p>
<p>Passive Maßnahmen</p> <p>8 Einkommensunterstützung für Arbeitslose</p> <p>9 Vorruhestand</p>
<p>Quelle: Europäische Kommission, EUROSTAT, S. 5</p>

Die Kategorie *Serviceleistungen der allgemeinen Arbeitsverwaltung* enthält Angebote und Maßnahmen. Sie umfasst allgemeine Serviceleistungen sowie intensive Beratungs- und Vermittlungsleistungen. Auch die Beauftragung von Dienstleistungsanbietern mit Aufgaben der Beratung und Vermittlung wird hier erfasst.

Arbeitsmarktpolitische Aktivitäten mit einer umfangreichen Einbindung (zeitlich und konzeptionell) der Teilnehmer werden als *Aktive Maßnahmen* erfasst. Während der Maßnahme sind die Teilnehmer in der Regel nicht arbeitslos gemeldet, da sie dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen.

Entgeltersatzleistungen wie z.B. Arbeitslosengeld und Kurzarbeitergeld werden als *Passive Maßnahmen* erfasst.

In der Erfassungsmatrix zur Erhebung der quantitativen Teilnehmerdaten (Abb. 2) werden neben **Bestandsdaten** auch die Stromdaten der **Zu- und Abgänge** nach Alter und Geschlecht erhoben. Der Status vor Teilnahmebeginn wird ebenso abgefragt wie der Verbleib nach Austritt aus der Maßnahme. Ein weiteres wichtiges Merkmal ist die Dauer der Arbeitslosigkeit vor Eintritt in die Maßnahme. Mittels dieser Angaben können Rückschlüsse auf die Teilnehmerstrukturen gezogen und der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen im europäischen Vergleich gemessen werden.



Abb. 2: Erfassungsmatrix zur Erhebung der quantitativen Teilnehmerdaten

Die Merkmale sind untereinander kombinierbar ⇩	Bestand		Zugänge				Abgänge											
	Bestand gesamt	Bestand (Umfang bzw. Vollzeitäquivalent)	Beschäftigungsstatus vor der Teilnahme				Abgänge gesamt	Abschlüsse und Abbrüche		Beschäftigungsstatus nach der Teilnahme								
			Arbeitslos	registriert	Beschäftigt	Nichterwerbstätig		Andere Maßnahme	Abschlüsse	Abbrüche	Beschäftigt	Arbeitslos	Andere Maßnahme	Nicht erwerbstätig	Unbekannt			
	Zugänge gesamt																	
Geschlecht																		
Alter																		
Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Teilnahme																		

Klassifikation nach Art der Ausgabe

Die Klassifikation der Maßnahmen nach Art der Ausgabe unterscheidet in Abhängigkeit von den direkten Rezipienten der Leistung drei Kategorien, die auch aus dem SGB III bekannt sind: Transfers an Einzelpersonen, Arbeitgeber sowie Dienstleistungsanbieter. Daraus resultiert folgendes Klassifikationsschema:

Abb. 3: Klassifikationsschema zur Ausgabeart

1 Transfers an Einzelpersonen
1.1 Regelmäßige Geldleistungen
1.2 Einmalige Pauschalleistungen
1.3 Erstattungen
1.4 Senkung von Sozialbeiträgen
1.5 Senkung von Steuern
2 Transfers an Arbeitgeber
2.1 Regelmäßige Geldleistungen
2.2 Einmalige Pauschalleistungen
2.3 Erstattungen
2.4 Senkung von Sozialbeiträgen
2.5 Senkung von Steuern
3 Transfers an Dienstleistungsanbieter
Quelle: Europäische Kommission, EUROSTAT, S. 14 f.

Mit Hilfe dieses Klassifikationsschemas können neben den Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen auch Aussagen zu Art und Relation der Ausgaben getroffen werden. So kann beispielsweise bei einer Maßnahme der Aus- und Weiterbildung berechnet werden, welcher Anteil der Ausgaben den Teilnehmern im Rahmen von Entgeltersatzleistungen und welcher Anteil dem Träger zur Durchführung der Maßnahme zugeflossen ist.

Die Art der Ausgabe erlaubt ferner Rückschlüsse auf die Ausgestaltung aktiver Maßnahmen. So können Beschäftigungsanreize beispielsweise an Arbeitgeber oder Arbeitnehmer ausgezahlt werden. Die geschaffenen Stellen können direkt über Geldleistungen oder indirekt durch eine Senkung der Steuern oder der Sozialabgaben gefördert werden.

3. Qualitative Reports und weitere Auswertungsoptionen

Die Software der LMP-Datenbank ermöglicht die Erzeugung qualitativer Reports: Bei Verwendung



dieser Option werden die Angaben der qualitativen Items für alle Maßnahmen in eine PDF-Datei ausgegeben:

	Qualitativer Report
Maßnahme X	<ul style="list-style-type: none"> - Ziele - Zielgruppen, Begünstigte - Teilnahmebedingungen - Tätigkeit/Instrument - Finanzierung/Unterstützung - Rechtliche Änderungen - Aktuelle Änderungen

Die Maßnahmen sind nach Kategorien (z.B. Aus- und Weiterbildung) sortiert und bieten einen umfassenden Einblick in die Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik des gewählten Mitgliedstaates. Diese Reports sind für die gesamten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen der Mitgliedstaaten der EU erhältlich.

Neben diesen inhaltlichen Informationen bietet die Software auch im quantitativen Bereich zahlreiche Auswertungsoptionen. So zeigt ein standardisierter Report zur Verfügbarkeit von Daten auf den ersten Blick, wo noch Lücken bei der Teilnehmererfassung gefüllt werden müssen. Besonders interessant ist das neu entwickelte Validation Module. Dieses unterzieht sowohl die quantitativen als auch die qualitativen Daten aller Maßnahmen zahlreichen Tests und ermöglicht dadurch eine umfangreiche Plausibilitätsprüfung der Datenbank. Das neue Modul wird zukünftig eine große Hilfe zur Qualitätsverbesserung der Datenbank sein.

4. Vergleichbarkeit der Daten

Aufgrund der detaillierten Methodik ist es erstmals möglich, arbeitsmarktpolitische Maßnahmen verschiedener Mitgliedstaaten direkt miteinander zu vergleichen. Auch Längsschnittanalysen sollten aufgrund der überwiegend unveränderten und jährlichen Datenerfassung möglich sein. Mittlerweile weist die Datenbank Angaben für die Jahre 1998 bis 2002 aus.

Auf dem Weg zu einer zufrieden stellenden Vergleichbarkeit gibt es allerdings noch viel zu tun; die **Daten der einzelnen Mitgliedstaaten unterscheiden sich hinsichtlich Qualität und Vollständigkeit zum Teil beträchtlich**. Die Einordnung von Maßnahmen in Kategorien erfordert **immer wieder Abstimmungsbedarf**. Hier sei als

Beispiel die **Lehrlingsausbildung** genannt: Anfangs wurden von einigen Mitgliedstaaten auch schulische Ausbildungen aufgenommen, während andere lediglich geförderte betriebliche Ausbildungen meldeten. Durchgesetzt hat sich in diesem Fall das strengere Kriterium. Es werden nur Maßnahmen für auf dem Arbeitsmarkt Benachteiligte einbezogen, deren betriebliche Ausbildung im Rahmen arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gefördert wird.

Um auch den **Maßnahmeerfolg** zukünftig vergleichend auswerten zu können, wird derzeit intensiv an der Methodik gearbeitet. Bislang soll der Status nach Austritt aus einer Maßnahme (z.B. beschäftigt, arbeitslos) direkt im Anschluss an die Maßnahme erfasst werden. Diese Vorgabe hat sich insbesondere für Bildungsmaßnahmen mit Abschlussprüfung als nicht sinnvoll herausgestellt, da die intensive Stellensuche häufig erst nach Abschluss der Maßnahme erfolgt. Entsprechend erfolgt die Meldung der Mitgliedstaaten je nach nationaler Regelung für unterschiedliche Erhebungszeitpunkte nach Austritt aus der Maßnahme. Angestrebt wird eine einheitliche Lösung mit einem oder mehreren festgelegten Erhebungszeitpunkten (1, 3 und/oder 6 Monate nach Austritt aus einer Maßnahme). Die Bewertung des Maßnahmeerfolgs im internationalen Vergleich als eine der interessantesten Auswertungen wird künftig möglich sein.

Die Methodik wird ständig weiterentwickelt – dennoch werden Probleme der Vergleichbarkeit bei der Auswertung von Daten aus unterschiedlichen Systemen auch weiterhin zu beachten sein. Zwei praktische Beispiele werden weiter unten anhand des Vergleichs arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen aus Schweden und Deutschland dargestellt (s.u. 6.5).

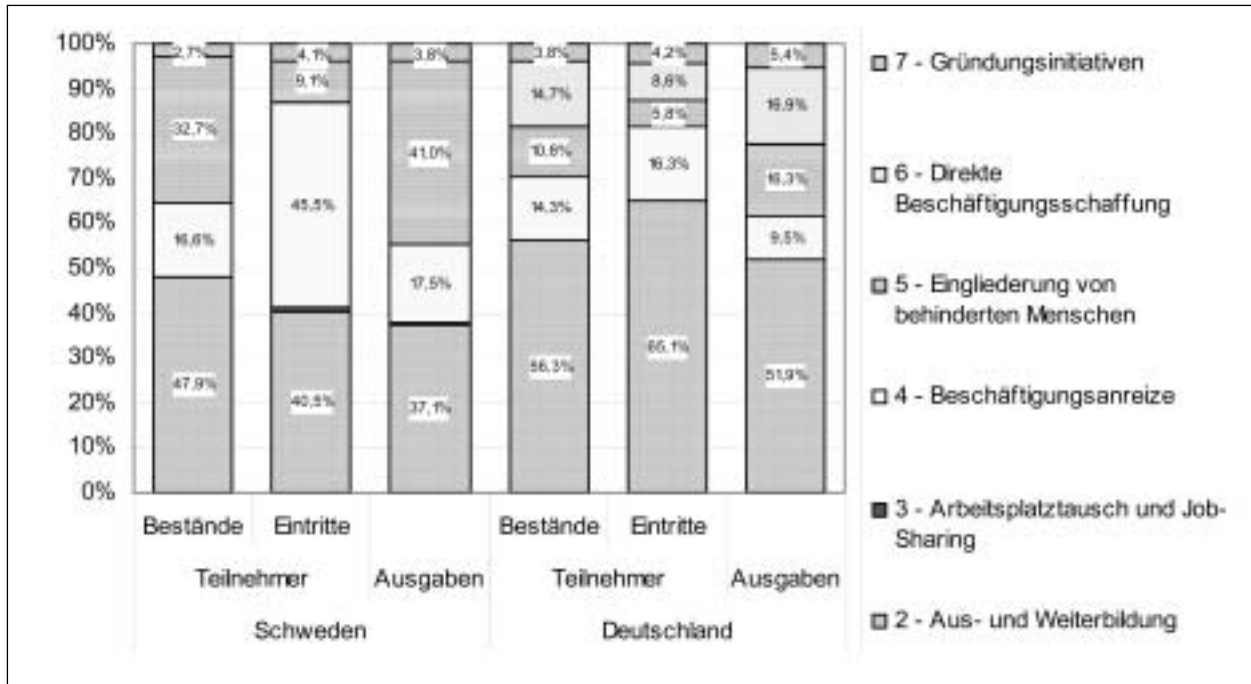
5. Veröffentlichungen

Einmal jährlich veröffentlicht EUROSTAT die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten zur Arbeitsmarktpolitik in der Reihe „Detaillierte Tabellen“ im Themenkreis Bevölkerung und soziale Bedingungen. Ausgewählte Ausgabe- und Teilnehmerdaten werden nach Kategorien ausgewiesen, die Ausgaben zusätzlich in Relation zum Bruttoinlandsprodukt gestellt.

Neben den regelmäßigen Veröffentlichungen in Tabellenform sind in der EUROSTAT-Reihe „Statistik kurz gefasst“ zwei Artikel erschienen:



Abb. 4: Schwerpunkte aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Schweden und Deutschland



Quelle: LMP, eigene Berechnungen. Die der Grafik zugrunde liegenden Daten finden Sie am Ende des Artikels (Tab. 2)

1. „**Unterschiedlich hohe Ausgaben der Mitgliedstaaten für Arbeitsmarktpolitik 1999**“. Dieser Artikel bietet einen guten Einblick in die Auswertungsmöglichkeiten und die unterschiedlichen Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik in den Mitgliedstaaten. (Melis 2002)

2. „**Frauen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik**“ untersucht die geschlechtsspezifische Verteilung Arbeitsloser in aktiven Maßnahmen. (Melis 2003)

Mit Hilfe der LMP können umfangreiche Auswertungen durchgeführt sowie qualitative und quantitative Aspekte in den internationalen Vergleich einbezogen werden. Einige der Möglichkeiten und Grenzen sollen hier an einem praktischen Beispiel dargestellt werden.

Zu diesem Zweck werden die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen von Schweden und Deutschland des Jahres 2002 verglichen. Die schwedischen Daten wurden dankenswerterweise von den LMP-Consultants Alphametrics in Absprache mit der schwedischen Arbeitsverwaltung zur Verfügung gestellt:

6. Ausgewählte Aspekte der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Schweden und Deutschland 2002

6.1 Wo liegen die Schwerpunkte der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Schweden und Deutschland im Vergleich?1)

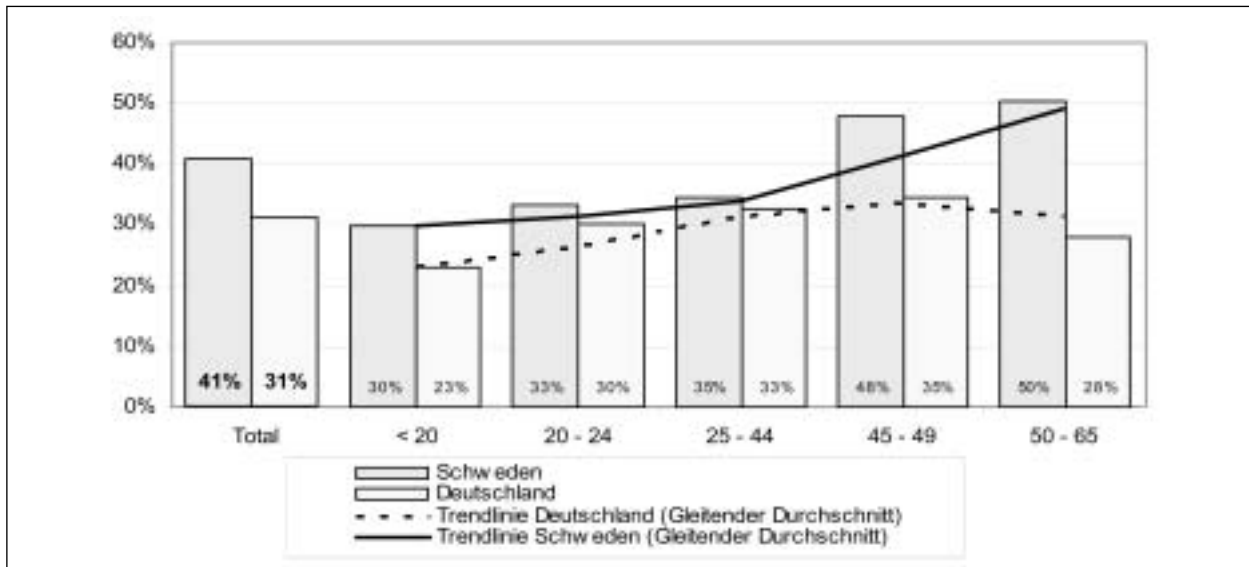
Sowohl bezüglich der Teilnehmer- als auch der Ausgabenstruktur zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen beiden Ländern (Abb. 4).

Ausgaben: Während in Deutschland der größte Anteil der Ausgaben mit 51,9 % in Maßnahmen der *Aus- und Weiterbildung* fließt, ist in Schweden die Eingliederung von behinderten Menschen mit 41,0 % die ausgabenstärkste Kategorie, gefolgt von Maßnahmen der Aus- und Weiterbildung mit 37,1 % an zweiter Stelle. Die in Deutschland mit 16,9 % am zweitstärksten vertretene Direkte

1) Hintergrundinformationen/Grunddaten Schweden und Deutschland vgl. Tab. 1



Abb. 5: Anteil Maßnahmeeintritte an Zugängen Arbeitslosigkeit 2002



Quelle: LMP, eigene Berechnungen; einbezogen wurden Maßnahmen, die Arbeitslosigkeit als Bedingung voraussetzen. Die der Grafik zugrunde liegenden Daten finden Sie am Ende des Artikels (Tab. 3)

Beschäftigungsschaffung²⁾ (ABM und SAM) wird in Schweden nicht angeboten.

Teilnehmer: Noch höher als bei den Ausgaben ist der Anteil der größten Kategorie bei den Teilnehmern in Deutschland: 56,3 % des Maßnahmebestands sind in Maßnahmen der *Aus- und Weiterbildung*. Auch in Schweden ist hier der Anteil am größten, die Maßnahmen für behinderte Menschen stehen mit 32,7 % an zweiter Stelle.

Interessant ist der in Schweden hohe Anteil der Kategorie *Beschäftigungsanreize*³⁾ an den Eintritten im Vergleich zu den Beständen und Ausgaben. Diese größeren Unterschiede zwischen Eintritten und Beständen deuten auf eine unterschiedliche Dauer der Maßnahmen hin. Bei den Beschäftigungsanreizen stehen in Schweden hohen Eintritten relativ geringe Bestände gegenüber, was auf eine eher kurze Maßnahmedauer hinweist. Insgesamt haben in Schweden 45,5 % der Eintritte von Beschäftigungsanreizen profitiert, die sowohl bei den Beständen (16,6 %) als auch bei den Ausgaben (17,5 %) erst an dritter Stelle stehen.

Ein ganz anderes Bild findet sich in beiden Ländern bei den Maßnahmen für behinderte Menschen. Hier sind die Eintritte im Vergleich zu den Beständen und Ausgaben wesentlich geringer. Dieses Phänomen deutet auf eine längere durchschnittliche Teilnahmedauer der Maßnahmen für

behinderte Menschen und insgesamt kostenintensivere Maßnahmen hin und ist in Schweden noch ausgeprägter als in Deutschland.

6.2 Altersspezifische Partizipation

Sind einzelne Altersgruppen entsprechend ihrem Anteil an Arbeitslosen in Maßnahmen enthalten, welche Altersgruppen sind über- bzw. unterrepräsentiert? Zur Beantwortung dieser Frage eignen sich die Eintritte in aktive Maßnahmen besser als die entsprechenden Bestandsdaten, da die Auswirkungen altersspezifischer Teilnahme- bzw. Arbeitslosigkeitsdauer vernachlässigt werden können. So sind beispielsweise Ältere durchschnittlich länger arbeitslos als Jüngere, d.h. sie zählen jeden Monat ihrer Arbeitslosigkeit zum Bestand. In diesem Fall interessiert aber jeder Fall nur einmal, d.h. bei Zugang in Arbeitslosigkeit bzw. bei Eintritt in eine Maßnahme.

2) Eingriffskategorie 6, Direkte Beschäftigungsschaffung: Programme zur Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen i.d.R. im gemeinnützigen oder sozialen Bereich.

3) Eingriffskategorie 4, Beschäftigungsanreize: Finanzielle Anreize zur Schaffung und Besetzung von Arbeitsplätzen, Förderung der Weiterbeschäftigung von Personen.

Insgesamt und über alle Altersgruppen zeigt sich, dass bezogen auf die Zugänge in Arbeitslosigkeit in Schweden ein höherer Anteil der Betroffenen in aktive Maßnahmen einmündet (Abb. 5). In den Vergleich wurden ausschließlich Maßnahmen einbezogen, die Arbeitslosigkeit als Bedingung haben (z.B. keine betrieblichen Ausbildungsmaßnahmen), daher ist es nicht überraschend, dass in Deutschland nur ein relativ geringer Anteil junger Arbeitsloser in Maßnahmen einmündet. Auffällig ist die unterschiedliche Integration älterer Menschen in aktive Maßnahmen. Während in Schweden in den Altersgruppen ab 45 eine Steigerung um 13,4 % gegenüber den 25–44-Jährigen festzustellen ist, die in der Altersgruppe der 50–65-Jährigen nochmals ansteigt, ist in Deutschland bei den 45–49-Jährigen nur eine geringe Steigerung gegenüber den 25–44-Jährigen festzustellen und bei den 50–65-Jährigen sogar eine Senkung des Anteils auf 27,9 % gegenüber 50,3 % in Schweden. Wer in Schweden im höheren erwerbsfähigen Alter arbeitslos wird, hat deutlich höhere Chancen, an einer aktiven Maßnahme teilzunehmen.

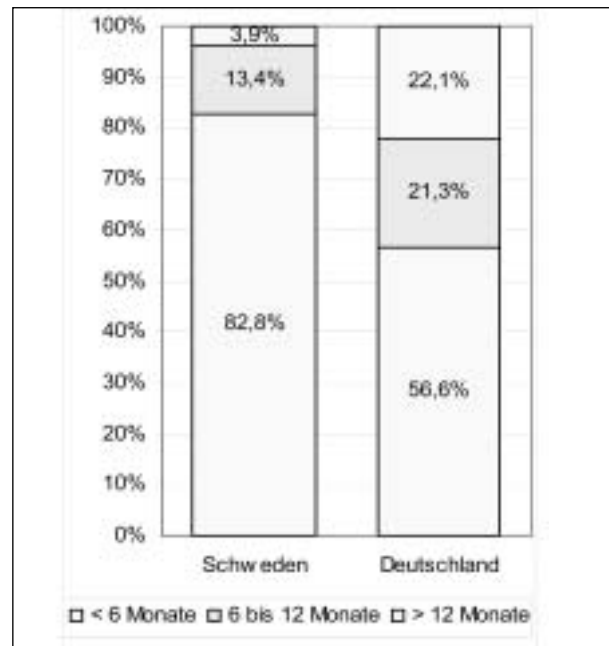
6.3 Dauer der Arbeitslosigkeit vor Teilnahme an einer aktiven Maßnahme

Zur Integration in den ersten Arbeitsmarkt ist es von Bedeutung, wann eine Aktivierung mittels einer aktiven Maßnahme erfolgt. Dieses sollte möglichst frühzeitig geschehen, um Dequalifizierungsmechanismen und weitere Begleiterscheinungen der Arbeitslosigkeit (z.B. Vertrauensverlust in die eigenen Fähigkeiten, Verlust des geordneten Tagesrhythmus) zu vermeiden.

Am Beispiel kann gezeigt werden, dass in **Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen eintretende Arbeitslose in Schweden eine kürzere Dauer der Arbeitslosigkeit vor der Teilnahme aufweisen (Abb. 6):** 82,8 % der Teilnehmer sind unter 6 Monate arbeitslos im Gegensatz zu 56,6 % in Deutschland. In Schweden sind 96,2 % der Teilnehmer an Aus- und Weiterbildungen weniger als 12 Monate arbeitslos, in Deutschland sind es 77,9 %. In Deutschland sind mit 22,1 % fast 1/4 aller Teilnehmer bei Maßnahmebeginn bereits langzeitarbeitslos. Diese Gruppe mit deutlichen Integrationsschwierigkeiten bei der Arbeitssuche stellt in Schweden nur 3,9 % der Teilnehmer.

Diese Zahlen sind unter Berücksichtigung der 2002 in Schweden deutlich geringeren Erwerbslosenquote⁴⁾ (4,9 % gegenüber 8,6 % in Deutschland) verständlich: Da ein geringerer Anteil der Erwerbspersonen von Arbeitslosigkeit betroffen

Abb. 6: Dauer der Arbeitslosigkeit vor Teilnahme an einer Maßnahme der Aus- und Weiterbildung (ohne Lehrlingsausbildung)



ist, ist der Aufwand entsprechend geringer, einen großen Anteil der Arbeitslosen mittels aktiver Maßnahmen zu unterstützen. Die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit betrug 2002 in Schweden 12 Wochen. In Deutschland lag die durchschnittliche Dauer mit 34 Wochen fast drei Mal so hoch.

6.4 Arbeitslosigkeit: aktiv oder passiv ↔ offen oder verdeckt?

Sicher ist die Arbeitslosenquote einer der wichtigsten Indikatoren zur Messung von Unterbeschäftigung. Doch wird in der Diskussion häufig vernachlässigt, dass nicht alle Beschäftigungslosen arbeitslos gemeldet sind.

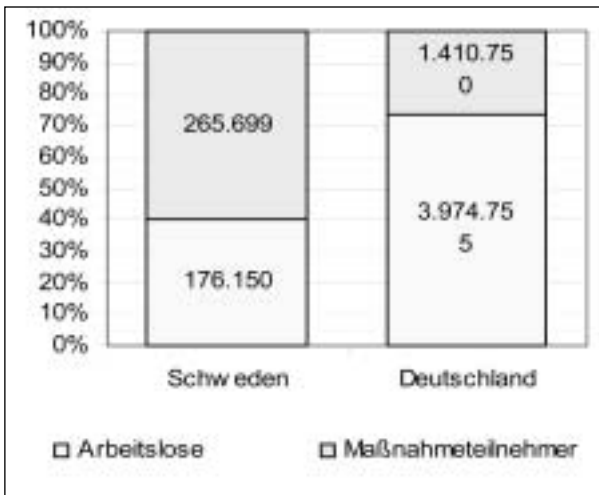
Geht man davon aus, dass auch Maßnahmeteilnehmer in einem weiteren Sinne arbeitslos sind (Stille Reserve in Maßnahmen⁵⁾), so erhält man ein

4) Hier: Standardisierte Erwerbslosenquote gemäß OECD.

5) Als *Stille Reserve* werden beschäftigungslose Personen im erwerbsfähigen Alter bezeichnet, die arbeiten wollen, aber nicht als Arbeitslose registriert sind. Maßnahmeteilnehmer stellen eine Teilgruppe der Stillen Reserve dar. Zum Begriff der Stillen Reserve vgl. Bundesanstalt für Arbeit 2003, S. 21.



Abb. 7: Prozentanteile Maßnahmeteilnehmer/Arbeitslose



Quelle: LMP, eigene Berechnungen

Bild (Abb. 7), das sich aufgrund der letzten Grafik bereits vermuten ließ: Da die schwedischen Arbeitslosen bereits nach kurzer Dauer der Arbeitslosigkeit in eine Maßnahme einmünden, ist der Bestand an Arbeitslosen im Vergleich zum Maßnahmebestand geringer. Umgekehrt in Deutsch-

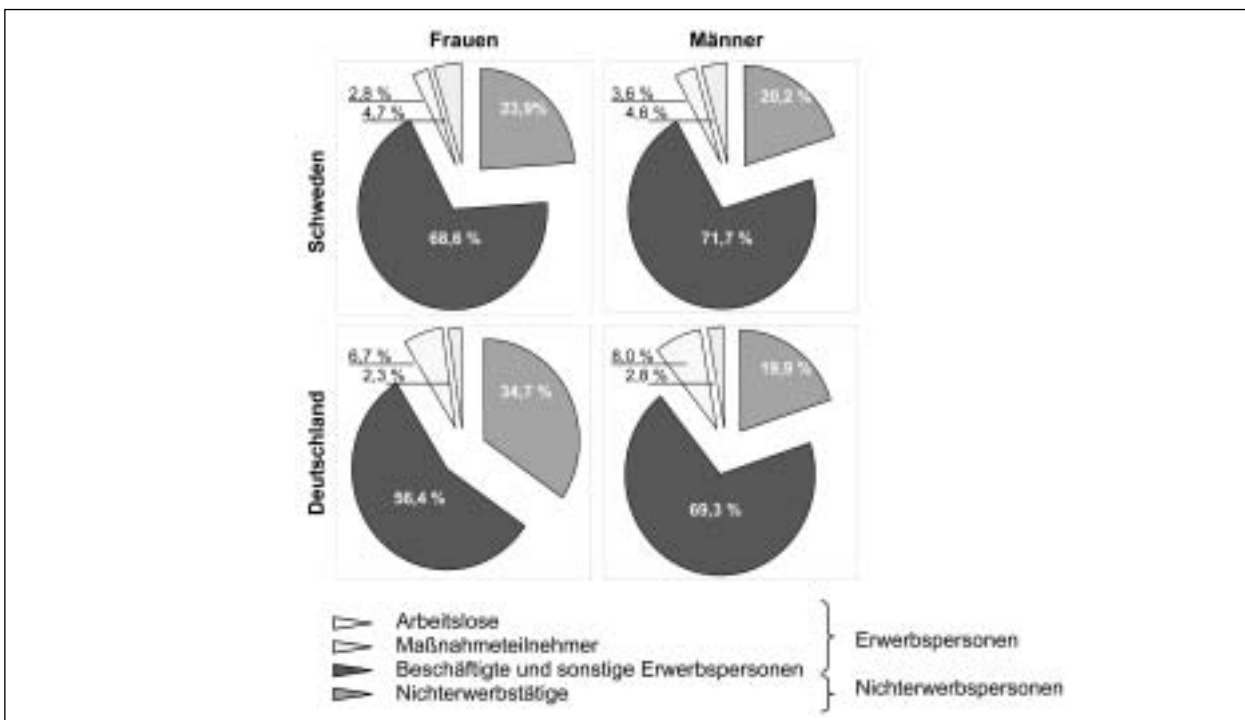
land: Im Vergleich zur verdeckten Arbeitslosigkeit der Maßnahmeteilnehmer ist die offene registrierte Arbeitslosigkeit höher.

Wie dieses Ergebnis zu bewerten ist, hängt – einmal unabhängig von den anfallenden Kosten betrachtet – vom Erfolg der Maßnahmen ab: Die Teilnahme an einer Maßnahme ist dann sinnvoll, wenn mit einer schnelleren, vor allem aber dauerhaften Integration in den ersten Arbeitsmarkt zu rechnen ist.

Erwerbs- und Nichterwerbspersonen und deren Anteil an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

Aufgrund mangelnder Vergleichbarkeit der nationalen Arbeitslosenquoten von Schweden und Deutschland soll auf deren Darstellung an dieser Stelle verzichtet werden. Stattdessen werden in der folgenden Grafik (Abb. 8) die Anteile von Erwerbs- und Nichterwerbspersonen an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 64 Jahren grafisch dargestellt. Neben den aus der LMP gewonnenen Daten der Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer enthalten die Erwerbspersonen die Beschäftigten und sonstigen Erwerbspersonen. Wie bereits in der vorherigen Darstellung zeigt sich die in beiden

Abb. 8: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2002: Erwerbs- und Nichterwerbspersonen



Quellen: Statistika Centralbyrån Schweden, Statistisches Bundesamt, LMP; eigene Berechnungen. Die der Grafik zugrunde liegenden Daten finden Sie am Ende des Artikels (Tab. 4)

Ländern unterschiedliche Verteilung der Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer. In Schweden ist der Bestand der Maßnahmeteilnehmer größer als der Bestand der registrierten Arbeitslosen, in Deutschland ist es umgekehrt.

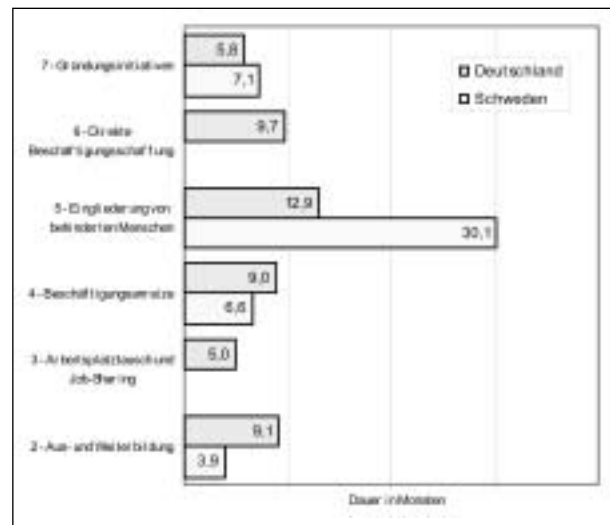
Durch die gewählte geschlechtsspezifische Darstellung fällt auf, dass Frauen in Deutschland 2002 nur zu 56,4 % aktiv am Erwerbsprozess beteiligt waren; 9,0 % waren arbeitslos oder in Maßnahmen und weitere 34,7 % standen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Über 1/3 der 15- bis 64-jährigen Frauen aber nur knapp 1/5 der Männer im erwerbsfähigen Alter standen dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung. Dieser Unterschied in der Erwerbsbeteiligung zwischen Frauen und Männern ist in Schweden mit 3,7 Prozentpunkten deutlich geringer. Weniger als 1/4 der Frauen und ein gutes Fünftel der Männer von 15 bis 64 Jahren gehören in Schweden zur Gruppe der Nichterwerbstätigen.

6.5 Probleme der Vergleichbarkeit – zwei Beispiele

Durchschnittliche Dauer

Die Kategorie Eingliederung behinderter Menschen fällt bei der Berechnung der durchschnitt-

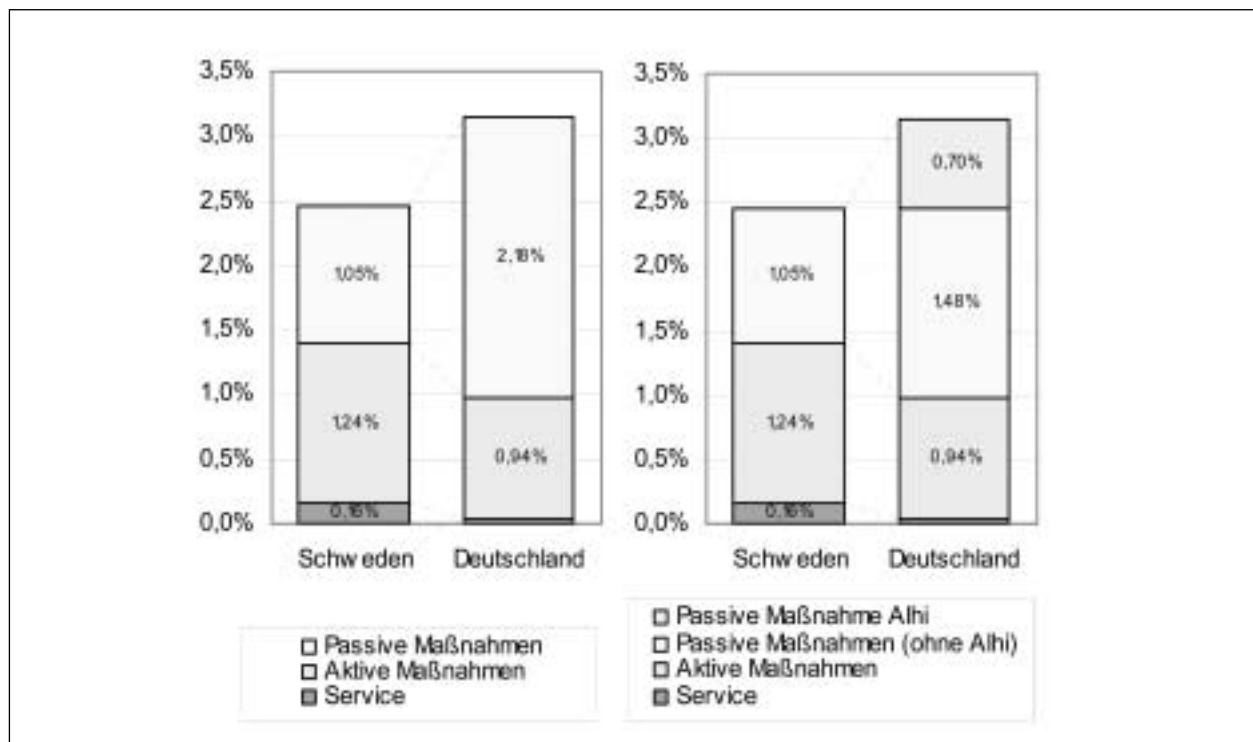
Abb. 9: Durchschnittliche Teilnahmedauer in Monaten



Quelle: LMP, eigene Berechnungen

lichen Teilnahmedauer besonders auf. In beiden Ländern ist die durchschnittliche Dauer bei diesen Maßnahmen am längsten. In Schweden ist sie mit 30,1 Monaten im Vergleich zu Deutschland allerdings über doppelt so lang. Das kann mit Hilfe der

Abb. 10: Anteil der Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik am BIP 2002



Quelle: LMP, eigene Berechnungen



qualitativen Angaben folgendermaßen begründet werden: Lohnzuschüsse können in Schweden bis zu vier Jahre gezahlt werden; geschützte Beschäftigung ist unbegrenzt möglich. In Deutschland hingegen zählt nur der zeitlich begrenzte Eingangsbe- reich der Werkstätten für behinderte Menschen als arbeitsmarktpolitische Maßnahme. In dieser Zeit wird die Person hinsichtlich ihrer Qualifizierbarkeit für den ersten Arbeitsmarkt getestet. Verbleibt sie im Anschluss an diese Phase in einer geschützten Beschäftigung, gilt dieses nicht mehr als arbeits- marktpolitische Maßnahme.

Anteil der Gesamtausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik am Bruttoinlands- produkt 2002

Deutschland weist 2002 einen deutlich höheren Anteil an Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen am Bruttoinlandsprodukt auf als Schweden. Dieser Unterschied entsteht durch die hohen Ausgaben für passive Maßnahmen, insbe- sondere Arbeitslosengeld und Arbeitslosenhilfe. Eine der Arbeitslosenhilfe vergleichbare Leistung gibt es jedoch in Schweden nicht. Wer in Schweden nicht gegen Arbeitslosigkeit versichert ist oder den Anspruch auf Arbeitslosengeld ausgeschöpft hat, erhält eine Grundsicherung auf dem Niveau

der Sozialhilfe. Die betroffenen Personen werden an die Gemeinden verwiesen.

Berücksichtigt man diese unterschiedliche Ausge- staltung der Leistungen nicht (Abb. 10, linke Gra- fik), liegen die Ausgaben in Deutschland im Ver- gleich zu Schweden deutlich höher. Blendet man hingegen die Ausgaben für Arbeitslosenhilfe in Deutschland aus, liegt das Niveau der Ausgaben auf gleichem Niveau (Abb. 10, rechte Grafik).

Dieses Beispiel zeigt deutlich, dass bei einer Bewertung der Arbeitsmarktpolitiken unbedingt sorgfältig die inhaltlichen Zusammenhänge be- trachtet werden müssen. Diese wichtigen Informa- tionen können aus den qualitativen Reports der LMP gewonnen werden.

Die LMP ist ein wichtiges Analyseinstrument zum Vergleich europäischer Arbeitsmarktpoliti- ken. Eine Besonderheit ist die Kombination aggregierter quantitativer Daten mit qualitati- ven Informationen in einer Datenbank. Die Angaben der LMP werden heute bereits zur Berechnung einzelner Indikatoren und zur Eva- luation der von den Mitgliedstaaten aufgestell- ten Nationalen Aktionspläne herangezogen. Weitere Aufgaben werden im Rahmen der Koordinierung der Europäischen Beschäfti- gungsstrategie hinzukommen.

Tab.1: Hintergrundinformationen, Grunddaten Schweden und Deutschland 2002

	Schweden	Deutschland
Bruttoinlandsprodukt in Euro	255,4 Mrd. € ^{2, 4}	2.108,2 Mrd. € ^{2, 4}
Einwohner	8,94 Millionen ¹	82,54 Millionen ²
- darunter 15- bis unter 65 Jahre	5,80 Millionen ¹	55,68 Millionen ²
Erwerbsquote		
- Frauen	76,1 % ¹	65,3 % ²
- Männer	79,8 % ¹	80,1 % ²
Arbeitslose (Bestand)	185.838	4.060.317
Teilnehmer in aktiven Maßnahmen (Bestand)	268.299	1.410.750
Leistungen bei Arbeitslosigkeit		
Arbeitslosengeld	80 % des Bezugsentgelts, Höchst- betrag SEK 730 (≅ 80 €) täglich in den ersten 100 Tagen, danach SEK 680 (≅ 74 €); Dauer: 300 Tage (450 Tage für über 54-Jährige); Nicht versicherte Personen: Grund- sicherung in Höhe der Sozialhilfe, s.u. ^{4, 5}	60/67 % vom pauschalierten Netto (ohne/mit Kind); Höchstbetrag 437,50 / 391,79 € wöchentlich; Dauer: 6 - 32 Monate. ⁴
Arbeitslosenhilfe	Keine Arbeitslosenhilfe, pauschalierte Grundsicherung von SEK 320 (≅ 35 €) pro Tag. ^{4, 6}	Arbeitslosenhilfe in Höhe von 53/57 % des pauschalierten Nettolohns (ohne/mit Kind); Dauer: unbegrenzt. ⁴

Quellen: 1) Statistiska Centralbyrån Schweden, 2) Statistisches Bundesamt, 3) Bundesanstalt für Arbeit 2003a, 4) LMP, 5) Europäisches Beschäftigungsobservatorium, 6) Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung

Tab. 2: Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Schweden und Deutschland 2002, Teilnehmer und Ausgaben

Kategorie	Schweden			Deutschland		
	Teilnehmer		Ausgaben in Euro	Teilnehmer		Ausgaben in Euro
	Bestand	Eintritte		Bestand	Eintritte	
2 - Aus- und Weiterbildung	128.561	112.550	1.094.850.274	794.190	1.895.337	9.748.967.657
3 - Arbeitsplatztausch und Job-Sharing	:	2.131	14.954.585	163	630	4.530.149
4 - Beschäftigungsanreize	44.604	126.312	516.533.549	201.189	474.776	1.780.927.764
5 - Eingliederung von behinderten Menschen	87.763	25.385	1.208.810.761	152.945	169.874	3.063.686.082
6 - Direkte Beschäftigungsschaffung	0	0	0	207.958	249.588	3.168.263.603
7 - Gründungsinitiativen	7.371	11.409	112.868.912	54.305	123.268	1.005.866.631
gesamt	268.299	277.787	2.948.018.081	1.410.750	2.913.473	18.772.241.885

Quelle: LMP

Tab. 3: Altersstruktur von Maßnahmeteilnehmern in Schweden und Deutschland 2002

Altersgruppen	Schweden			Deutschland		
	Aktive Maßnahmen: Eintritte	Arbeitslose: Zugänge	Anteil (Spalte 1 an Spalte 2)	Aktive Maßnahmen: Eintritte	Arbeitslose: Zugänge	Anteil (Spalte 4 an Spalte 5)
	1	2	3	4	5	6
Insgesamt	271.467	661.241	41,1%	2.310.570	7.412.241	31,2%
Unter 20 Jahre	12.451	41.799	29,8%	96.289	420.781	22,9%
0 - 24 Jahre	58.864	181.348	32,5%	491.060	1.724.998	28,5%
20 - 24 Jahre	46.413	139.549	33,3%	394.771	1.304.217	30,3%
25 - 44 Jahre	117.198	338.554	34,6%	1.222.493	3.737.845	32,7%
45 - 49 Jahre	22.396	46.651	48,0%	251.535	726.177	34,6%
50 - 64 Jahre	47.611	94.688	50,3%	341.163	1.223.221	27,9%

Quelle: LMP

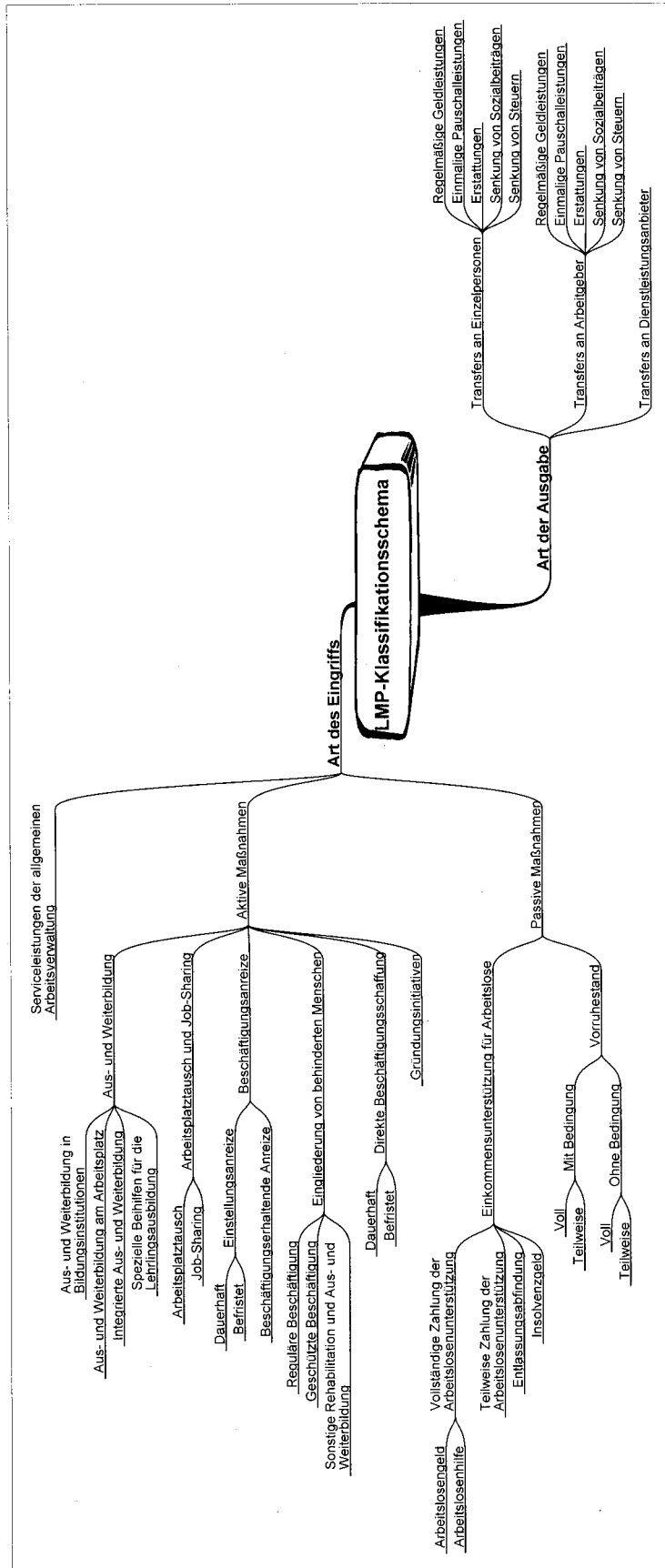
Tab. 4: Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter 2002: Erwerbs- und Nichterwerbspersonen

	Schweden				Deutschland			
	Frauen		Männer		Frauen		Männer	
Bevölkerung (15 bis unter 65 Jahre), davon:	2.850.990	100,0%	2.944.078	100,0%	27.303.000	100,0%	27.928.000	100,0%
Erwerbspersonen	2.169.603	76,1%	2.349.374	79,8%	17.828.859	65,3%	22.370.328	80,1%
- Beschäftigte und sonstige Erwerbspers.	1.955.462	68,6%	2.109.665	71,7%	15.385.801	56,4%	19.342.319	69,3%
- Arbeitslose	80.420	2,8%	105.418	3,6%	1.820.912	6,7%	2.239.405	8,0%
- Maßnahmeteilnehmer	133.721	4,7%	134.291	4,6%	622.146	2,3%	788.604	2,8%
Nichterwerbspersonen	681.387	23,9%	594.704	20,2%	9.474.141	34,7%	5.557.672	19,9%

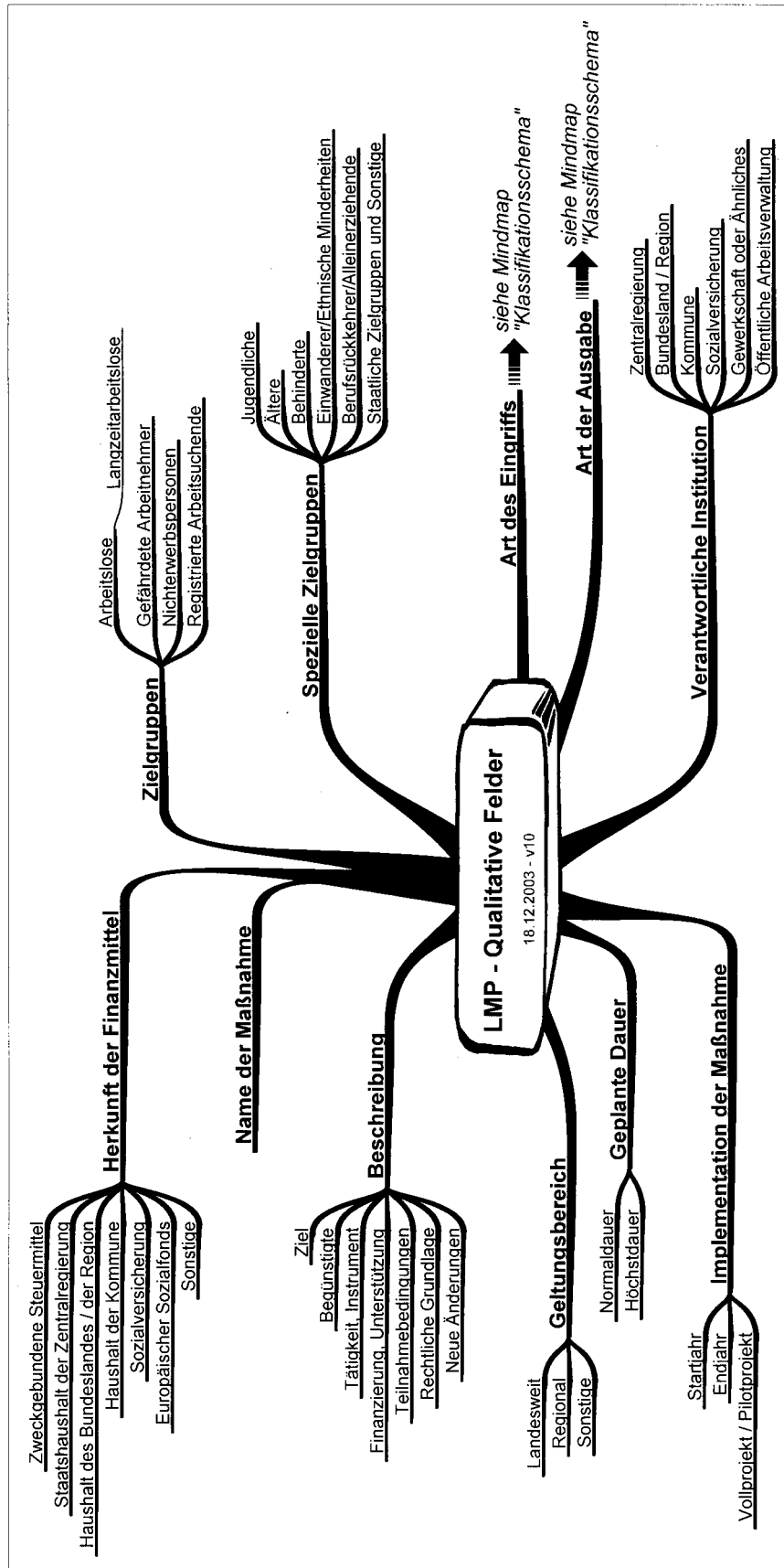
 Quellen: Statistiska Centralbyrån Schweden, Statistisches Bundesamt, LMP; eigene Berechnungen, zum Teil geschätzt und eigene Berechnungen.⁶

6) Die Summe aus den sonstigen Erwerbspersonen, Arbeitslosen und Maßnahmeteilnehmer entspricht den Erwerbspersonen. Die Sonstigen Erwerbspersonen wurden mit Hilfe der Erwerbsquote ermittelt. Nichterwerbstätige ergeben sich aus der Differenz der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (100 %) abzüglich der jeweiligen Erwerbsquote.





LMP-Klassifikation.mmp - 17.12.03 - Britta Ludeke -



LMP - Qualitative Felder.mmp - 18.12.2003 - Britta Lüdeke -

Literatur

Bundesanstalt für Arbeit: Arbeitsmarkt 2002, Amtliche Nachrichten der Bundesanstalt für Arbeit, 51. Jahrgang, Sondernummer, Nürnberg 2003

Bundesanstalt für Arbeit: Zeitreihe Arbeitslose ab September 1990, <http://www.pub.arbeitsamt.de/hst/services/statistik/detail/d.html>, Nürnberg 2003a

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung: Sozial-Kompass Europa, Bonn 2003, S. 70 ff.

Europäische Kommission, Eurostat: Datenbank zur Arbeitsmarktpolitik, Methodik April 2000, Luxemburg 2000

Europäisches Beschäftigungsobservatorium: Basisinformationsbericht Schweden 2002, http://www.eu-employment-observatory.net/ersep/s_uk/bir_se2002.pdf, Birmingham 2003

Melis, Africa: Frauen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, in: Statistik kurz gefasst, EUROSTAT, Luxemburg 2003. Download unter: http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/datashop/printproduct/DE?catalogue=Eurostat&product=KS-NK-03-017-__-N-DE&mode=download

Melis, Africa: Unterschiedlich hohe Ausgaben der Mitgliedstaaten für Arbeitsmarktpolitik 1999, in: Statistik kurz gefasst, EUROSTAT, Luxemburg 2002, Download unter: http://www.eu-datashop.de/download/DE/sta_kurz/thema3/nk_02_12.pdf

Statistiska Centralbyrån Schweden: Labour Force Survey (LFS), Population Statistics, http://www.scb.se/default___2154.asp, Stockholm 2003

Statistisches Bundesamt: Bevölkerung, Erwerbstätigkeit, <http://www.destatis.de/>, Wiesbaden 2003

Vielen Dank, Thanks a lot, Tack så mycket!

Ulf Goranson (Arbetsmarknadsstyrelsen Stockholm (AMS)), Andy Fuller (Alphametrics), Africa Melis (EUROSTAT) und Thomas Heuschkel (Bundesanstalt für Arbeit) für die Bereitstellung der schwedischen Daten und weiterer wertvoller Hinweise und Informationen.

Dokumentation: A 3152

INFOnet > Suchbegriff: ibv 26/2003

Zentrale IIIb4 12/2003