

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Heinz Werner

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Ländern
der Europäischen Gemeinschaft und in Schweden –
eine Übersicht

20. Jg./1987

4

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunktheft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D. Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung 90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104 zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin,
Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft und in Schweden – eine Übersicht

Heinz Werner*)

Höhe und Struktur der Arbeitslosigkeit werden nicht nur von der Definition der (registrierten) Arbeitslosen und den leistungsrechtlichen Vorschriften bestimmt, sondern auch von Art und Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In allen hier betrachteten Ländern gibt es eine breite Palette beschäftigungswirksamer Programme. Bei Ländern wie Frankreich, Großbritannien oder der Bundesrepublik Deutschland wäre ohne diese Programme die registrierte Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren um rund 400 000 – 500 000 Personen höher ausgefallen. In Schweden, wo die Arbeitsmarktpolitik seit langem eine nahezu gleichberechtigte Stellung neben der allgemeinen Wirtschaftspolitik hat, nahmen im Durchschnitt der letzten Jahre fast 200 000 Personen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Dies sind etwa 4% der Erwerbsbevölkerung.

Die Maßnahmen wenden sich in erster Linie an Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, aber auch an Beschäftigte oder beruflich nicht aktive Personen. Die wichtigsten sind im folgenden kurz aufgeführt, wobei darauf hinzuweisen ist, daß die Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein kann:

Qualifikationsmaßnahmen spielen in allen Ländern eine bedeutende Rolle.

Eingliederungshilfen in Form von Lohnkostenzuschüssen, Steuer- und Sozialabgabenerleichterungen werden ebenfalls in irgendeiner Form in jedem Land gegeben.

Hilfen bei Unternehmensgründungen von Arbeitslosen werden vergleichsweise stark in Frankreich und Großbritannien in Anspruch genommen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen existieren in vielen Ländern seit langem und werden auf zahlenmäßig hohem Niveau weitergeführt.

Ein *Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt*, vor allem für ältere Arbeitnehmer, wird seit einiger Zeit in starkem Umfang über Programme des vorzeitigen Ruhestandes gefördert, insbesondere in Belgien, Frankreich, Großbritannien. Daneben existiert in einer Reihe von Ländern für ältere Arbeitslose die Möglichkeit, bis zum Erhalt des Ruhegehaltes Arbeitslosenunterstützung zu beziehen, ohne für eine Vermittlung zur Verfügung zu stehen.

Gliederung

1. Rahmen
 2. Maßnahmen für arbeitsuchende Personen ohne Beschäftigung
 - 2.1 Qualifizierungsmaßnahmen
 - 2.2 Eingliederungsbeihilfen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer
 - 2.3 Hilfen bei Unternehmensgründung
 - 2.4 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Gemeinschaftsinteresse
 - 2.5 Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt (z. B. ältere Arbeitslose)
 - 2.6 Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern
 3. Maßnahmen für Beschäftigte
 - 3.1 Qualifizierungsmaßnahmen (nur falls gesetzliche Grundlage)
 - 3.2 Verkürzung der Normalarbeitszeit
 - 3.3 Verkürzung der Lebensarbeitszeit
 - 3.4 Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern
 4. Sonstige Maßnahmen, z. B. für beruflich inaktive Personen
 5. Zusammenfassung
- Anhang: Arbeitsmarktpolitik in Schweden

*) Dr. Heinz Werner ist Mitarbeiter im IAB. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung des Autors. Diese Untersuchung wurde in Zusammenarbeit mit der Kommission der Europäischen Gemeinschaften (Statistisches Amt der EG – SAEG) durchgeführt. Hauptanliegen war, ein Inventar nach Art und Umfang der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu erstellen und die erwerbsstatistische Einordnung der an den Maßnahmen teilnehmenden Personen deutlich zu machen. Daraus entstand vorliegende Zusammenfassung. Die vollständige Studie erschien in Englisch und Französisch in der Reihe „Sozialstatistik“ des SAEG. Eine ausführliche Darstellung erscheint auch in den „Beiträgen zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ des IAB. Von den „Ausschüssen für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung des Vorstandes und des Verwaltungsrates“ der Bundesanstalt für Arbeit wurde angeregt, noch ein Nicht-EG-Land, nämlich Schweden, einzubeziehen.

¹⁾ Vergleiche hierzu Werner H., Die Erfassung der eingeschriebenen Arbeitslosen in den Ländern der Europäischen Gemeinschaft, in: MittAB 2/1987, S. 235 ff.

1. Rahmen

Die zwischenstaatliche Vergleichbarkeit der registrierten Arbeitslosigkeit wird nicht nur durch unterschiedliche Abgrenzung der einbezogenen Personenkreise, der leistungsrechtlichen Bestimmungen oder der Karteiführung erschwert¹⁾, sondern auch durch Art und Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in den jeweiligen Ländern. Alle EG-Staaten ergreifen mehr oder weniger umfangreiche beschäftigungswirksame Maßnahmen. Eine Darstellung aller dieser Maßnahmen kann deshalb ein deutlicheres Bild des jeweiligen Arbeitsmarktes geben. Von vorrangiger Bedeutung sind die Programme, die für Arbeitslose

Übersicht zu den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in den Ländern der EG – um 1985

Art der Maßnahme	Land											
	Belgien	Dänemark	BR Deutschland	Griechenland	Spanien	Frankreich	Irland	Italien	Luxemburg	Niederlande	Portugal	Großbritannien
<i>A. Maßnahmen für Arbeitslose</i>												
I Qualifizierungsmaßnahmen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
II Eingliederungshilfen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
III Hilfen bei Unternehmensgründung	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
IV Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
V Ausgliederung (z. B. von älteren Arbeitnehmern)	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
VI Rückkehrförderung	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<i>B. Maßnahmen für Beschäftigte</i>												
I Qualifizierungsmaßnahmen	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
II Verkürzung der Normalarbeitszeit	●	●	(a)	●	(a)	●	●	●	●	●	●	●
III Verkürzung der Lebensarbeitszeit	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
IV Rückkehrförderung	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●
<i>C. Sonstige arbeitsmarktpolitische Maßnahmen</i> (z. B. Verlängerung der Schulzeit, Elternurlaub und Erziehungsgeld)												
	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●	●

● Maßnahme wird stark genutzt
 ● Maßnahme wird weniger stark genutzt
 (a) ohne Berücksichtigung von Kurzarbeit

bestimmt sind, aber auch Maßnahmen für Beschäftigte und nicht berufstätige Personen, sofern sich dadurch die Arbeitslosigkeit vermindern läßt.

Das Statistische Amt der EG vergab deshalb – in Absprache mit dem Internationalen Arbeitsamt – an nationale Korrespondenten in jedem Mitgliedsland Studien mit der Maßgabe, die arbeitsmarktpolitischen Programme aufzuzeigen und die statistische Behandlung der einbezogenen Personen darzustellen.

Die Koordination und die Erstellung eines zusammenfassenden Berichtes wurde dem Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit übertragen.

Um eine gewisse Vergleichbarkeit der Maßnahmen zu erreichen, wurde eine für alle Länder einheitliche Gliederung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugrunde gelegt. Es handelt sich um Maßnahmen für arbeitsuchende Personen ohne Beschäftigung (Qualifizierungsmaßnahmen, Eingliederungshilfen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer, Hilfen bei Unternehmensgründung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Gemeinschaftsinteresse, Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt z. B. von älteren Arbeitslosen, Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern), Maßnahmen für Beschäftigte (Qualifizierungsmaßnahmen, Verkürzung der Normalarbeitszeit, Verkürzung der Lebensarbeitszeit, Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern) und sonstige Maßnahmen z. B. für nicht berufstätige Personen, die die Erwerbsbeteiligung verringern.

Wegen der besonders herausragenden Rolle, die die Arbeitsmarktpolitik in Schweden spielt, wurde dieses Land in die systematische Übersicht mit einbezogen. Zum besseren Verständnis wird im Anhang die schwedische Arbeitsmarktpolitik in ihrem konzeptionellen Zusammenhang noch einmal gesondert dargestellt.

2. Maßnahmen für arbeitsuchende Personen ohne Beschäftigung

2.1 Qualifizierungsmaßnahmen

Bildungsmaßnahmen spielen in nahezu allen Ländern eine bedeutende Rolle. Sie erfüllen mehrere Aufgaben. Generell sollen der Wirtschaft geeignet ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden. Weiterhin soll durch die Qualifizierungsmaßnahmen der Übergang von der Schule in den Beruf erleichtert werden. Dies gilt vor allem für Maßnahmen, die sich an Jugendliche wenden. Und drittens haben sie im Rahmen der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit die Funktion, den Arbeitsmarkt zu entlasten und die Zahl der Arbeitslosen zu verringern.

Die Qualifizierungsprogramme können prinzipiell sehr breit angelegt sein und sich an Arbeitslose, Beschäftigte und beruflich inaktive Personen wenden, wie z. B. in der Bundesrepublik Deutschland oder den Niederlanden. Der Schwerpunkt liegt jedoch in allen EG-Ländern bei den Arbeitslosen, und hier wiederum bei Langzeitarbeitslosen und vor allem bei arbeitslosen Jugendlichen.

Innerhalb der Qualifizierungsmaßnahmen nehmen Programme für Jugendliche besonders großen Raum ein in Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Italien, Griechenland, Irland, Spanien und Luxemburg. Diese Qualifizierungsprogramme reichen von theoretischer Ausbildung in Schulungszentren bis zu praktischer Arbeitserfahrung in Betrieben. Meist wird versucht, beides zu kombinieren. Die Programme sind vor dem Hintergrund des im jeweiligen Land vorliegenden Berufsbildungssystems zu sehen. Länder, deren berufliche Bildung weitgehend schulisch ausgerichtet ist, z. B. Frankreich, Großbritannien, Italien, um nur die wichtigsten zu nennen, werden größere Anstrengungen unternehmen müssen, um den Jugendlichen vor allem berufliche Bildung und Arbeitserfahrung zu vermitteln und um aus dem Kreis herauszukommen, der

mit dem Slogan „ohne Arbeitserfahrung keinen Job, ohne Job keine Arbeitserfahrung“ umschrieben wird. Derartige Programme sind zeitlich wie inhaltlich ausgesprochen variabel. Sie können in Vollzeit oder in Teilzeit (Griechenland, Spanien) stattfinden. Sie können eine Lehrausbildung mit anerkanntem Abschluß umfassen, sie können alternieren zwischen beruflicher Ausbildung und praktischer Arbeit im Betrieb, es kann sich handeln um Arbeitserfahrungsaufenthalte in Betrieben oder um Berufseinführungskurse oder um die Übernahme von befristeten subventionierten Tätigkeiten in Unternehmen oder öffentlicher Verwaltung, hier verstanden als eine Art Ausbildung am Arbeitsplatz.

Im letzteren Fall verwischt sich die Grenze zwischen Qualifizierungsmaßnahmen und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen.

Qualifizierungsmaßnahmen können in Bildungszentren der Arbeitsverwaltung durchgeführt werden oder Kurse anderer Bildungseinrichtungen werden finanziert. So gibt es z. B. in Belgien, Griechenland, Spanien, Dänemark, Irland, Portugal eigene, von der Arbeitsverwaltung unterhaltene oder mit ihr eng zusammenarbeitende Berufsbildungszentren. In Frankreich wiederum gibt es neben der Arbeitsverwaltung eine ihr gleichgestellte Organisation für berufliche Erwachsenenbildung (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes – AFPA). Sie ist zuständig für den gesamten Bereich der beruflichen Bildung für Erwachsene: Fortbildung und Umschulung für Arbeitslose oder für Beschäftigte im Rahmen des Bildungsurlaubs oder betrieblicher Bildungsmaßnahmen. Sie arbeitet mit einer Reihe von Ministerien zusammen und unterhält ein Netz von Ausbildungszentren.

Bei Finanzierung von Ausbildungsgängen durch die Arbeitsverwaltung erhält der Träger des Bildungskurses die Kosten erstattet. Die Qualifizierungsmaßnahmen können von öffentlichen oder privaten (einschließlich firmeneigenen) Bildungseinrichtungen getragen und durchgeführt werden.

An Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung und Umschulung teilnehmende Arbeitslose erhalten weiterhin Arbeitslosenunterstützung oder ein darüber liegendes Unterhaltsgeld, um ihnen einen Anreiz zur Teilnahme an der Bildungsmaßnahme zu bieten. Wurden noch keine Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung erworben, z. B. bei Jugendlichen, dann wird ein Zuschuß gezahlt.

In Schweden existiert seit 1984 eine Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantie für Jugendliche unter 20 Jahre. Erstere gilt für Jugendliche mit 16 und 17 Jahren, letztere für 18 und 19 Jahre alte Jugendliche. Jugendliche Schulabgänger im Alter von 16 und 17 Jahren, die nach Abschluß der Pflichtschulzeit keine Beschäftigung oder keinen Platz in einem weiterführenden Bildungsgang der Sekundarstufe II gefunden haben oder unentschlossen über ihren weiteren Bildungs- und Berufsweg sind, können sich wegen einer beruflichen Beratung oder wegen Vermittlung einer Beschäftigung an die Schulbehörde wenden. Wird keine passende Ausbildung oder kein regulärer Arbeitsplatz gefunden, werden sogenannte „Jugendarbeitsplätze“ angeboten. Diese werden bereitgestellt in Zusammenarbeit mit

Arbeitgeber-, Arbeitnehmerorganisationen und der Arbeitsverwaltung. Auf diesen Arbeitsplätzen soll der Jugendliche vor allem Arbeitserfahrung gewinnen.

Schweden hat eine lange Erfahrung mit beruflicher Fort- und Weiterbildung. Bis 1987 wurden berufliche Qualifizierungsmaßnahmen von der Arbeitsverwaltung konzeptionell entwickelt, die Ausbildungszentren wurden jedoch in der Verantwortung der staatlichen Schulverwaltung betrieben. Diese Organisationsstruktur wurde als zentralisiert und inflexibel angesehen. Ein Grund für die Umstrukturierung war auch, daß in den letzten Jahren Weiterbildungskurse unter den Arbeitslosen an Popularität verloren haben und die Abbrecherquoten stiegen²⁾. Dies wurde unter anderem auch darauf zurückgeführt, daß nicht immer die richtigen Qualifizierungsmaßnahmen für attraktive Berufe angeboten wurden. Deshalb wurde 1986/87 umstrukturiert. Es wurde eine neue staatliche Organisation gegründet, die zukünftig die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung entwickelt und umsetzt. Sie muß sich auch aus Aufträgen finanzieren. Die Arbeitsverwaltung kann Weiterbildungskurse bei dieser Organisation buchen, sie kann dies aber auch bei anderen Bildungseinrichtungen tun. Umgekehrt bietet die Berufsbildungsorganisation ihre Kurse auch den Unternehmen gegen Entgelt an. Man erwartet sich von dieser organisatorischen Umgestaltung neben einer Ausgabeneinsparung eine stärkere Ausrichtung der Weiterbildung auf die Anforderungen der Betriebe und dadurch die Einrichtung von regionalen Dienststellen und eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse.

Statistisch gesehen, werden an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmende Personen in der Regel nicht mehr zu den eingeschriebenen Arbeitslosen gerechnet. Ausnahmen gibt es in Griechenland, Italien, Luxemburg, Dänemark, Spanien und den Niederlanden, insbesondere dann, wenn das Arbeitslosengeld weiter bezahlt wird oder die Ausbildung in Zentren der Arbeitsverwaltung durchgeführt wird.

2.2 Eingliederungsbeihilfen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer

Hilfen für die berufliche Eingliederung von Arbeitslosen werden in irgendeiner Form von jedem hier betrachteten Land gegeben. Die Art der Hilfen kann vielfältige Formen annehmen. Dem Arbeitgeber werden, meist befristet, Lohnkostenzuschüsse, Steuer- und Sozialabgabenerleichterungen gewährt, wenn er Arbeitslose einstellt. Diese Art der finanziellen Hilfe ist besonders verbreitet in Belgien, Dänemark, Griechenland, Spanien, Frankreich, den Niederlanden, dem Vereinigten Königreich und zunehmend auch in Schweden. Sie können generell oder gezielt nur an bestimmte Unternehmen gegeben werden, z. B. an Klein- und Mittelbetriebe (Belgien) oder zur regionalen oder wirtschaftlichen Umstrukturierung (Spanien, Frankreich). Häufig werden die Zuschüsse nur bei Einstellung bestimmter Gruppen von Arbeitslosen gewährt, wie z. B. von Langzeitarbeitslosen, Jugendlichen, Frauen etc. Bei der Beschäftigung von arbeitslosen Jugendlichen besteht manchmal noch eine Verpflichtung zur beruflichen Ausbildung (z. B. in Frankreich, Spanien). Hier verwischen sich die Grenzen zwischen Qualifizierungsmaßnahmen und finanziellen Eingliederungshilfen.

In Schweden werden Lohnkostenzuschüsse vor allem bei Einstellung von beruflich Behinderten gezahlt. Es besteht ein großer Spielraum, wer als „beruflich behindert“ gilt. Insofern kann dieses Instrument auch als arbeitsmarktpoli-

²⁾ Björklund A., Policies for labour market adjustment in Sweden, paper prepared for the Labour Study Group of the Institute for International Economics' project on Adjustment and Trade Policy, Stockholm 1986, S. 26.

tische Maßnahme gewertet werden, da die Kriterien, je nach Konjunkturlage, eng oder weit ausgelegt werden können.

Dem Arbeitslosen können ebenfalls Hilfen und Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung gegeben werden, z. B. in Form einer vollständigen oder teilweisen Übernahme der Bewerbungs-, Trennungs- oder Umzugskosten (Bundesrepublik Deutschland, Belgien, Schweden) oder in Form eines Zuschusses zum Lohn/Gehalt, wenn eine niedriger bezahlte Arbeit als die vorangegangene Tätigkeit angenommen wird (Luxemburg, Niederlande). In den Niederlanden wird in diesem Fall garantiert, daß, bei erneuter Arbeitslosigkeit innerhalb von 2½ Jahren, die Arbeitslosenunterstützung nach dem ursprünglichen höheren Verdienst bemessen wird. In Belgien wird Vollarbeitslosen, die eine Teilzeitarbeit akzeptieren, ein Zuschuß gezahlt in Höhe der Arbeitslosenunterstützung, die bemessen wird nach der Differenz zwischen der jetzigen Teilzeitarbeit und der sonst üblichen Vollzeitarbeit. Eine ähnliche Regelung gibt es in Frankreich. Sie spielt zahlenmäßig aber keine Rolle.

Eine interessante Kombination führt Dänemark durch: Langzeitarbeitslosen muß vor Auslaufen der Arbeitslosenunterstützung ein Beschäftigungsangebot gemacht werden.³⁾ Die angebotene Tätigkeit soll für mindestens 9 Monate und, soweit möglich, in einem Privatunternehmen sein. Ist dies nicht der Fall, dann ist die Gemeinde verpflichtet, eine Arbeit für mindestens 7 Monate anzubieten. Der eingestellte Arbeitslose erhält den Tariflohn, der Arbeitgeber einen Zuschuß in Höhe von 70% der Arbeitslosenunterstützung des vorausgegangenen Jahres. Bis Juli 1985 konnten Arbeitslose, die nach einer derartigen Beschäftigungsperiode erneut arbeitslos wurden, ein zweites Mal an solchen auf 7 bis 9 Monate befristeten „Garantiebeschäftigungen“ teilnehmen. Dies ist jetzt für die 25- bis 55jährigen Arbeitslosen nicht mehr möglich. Statt dessen haben sie die Wahl, entweder an einer Qualifizierungsmaßnahme teilzunehmen oder eine Existenzgründungshilfe in Höhe von 50% des höchsten Arbeitslosengeldsatzes bis zu 2/2 Jahren in Anspruch zu nehmen. Wenn keine dieser beiden Möglichkeiten wahrgenommen wird, wird das Arbeitslosengeld herabgesetzt. Bis jetzt blieb dieses neue Programm weit hinter den Erwartungen zurück.

In bezug auf die Beschäftigungseffekte von Lohnkostenzuschüssen deuten Untersuchungen darauf hin⁴⁾, daß es zu mehr oder weniger hohen Mitnahmeeffekten kommen kann, je nachdem wie die Maßnahme ausgestaltet ist. Subventioniert man z. B. die Einstellung von Jugendlichen, dann wird der bereits bestehende Trend der Bevorzugung jüngerer gegenüber älteren Arbeitslosen weiter verstärkt. Zumindest ein Teil der geförderten Einstellungen wäre also sowieso erfolgt. Beim anderen Teil der Einstellungen besteht die Gefahr, daß das Arbeitsmarktrisiko nur innerhalb der Gruppen verschoben wird. Es werden also in der Regel keine Arbeitsplätze geschaffen, son-

dem es wird eher die Eingliederung nach Personengruppen gesteuert. Im Aufschwung kann damit z. B. die Integration von Jugendlichen zusätzlich erleichtert werden.

Zur *statistischen Einordnung* ist zu sagen, daß Personen, deren Einstellung über einen finanziellen Zuschuß erfolgte, nicht mehr zu den eingeschriebenen Arbeitslosen gerechnet, sondern als Beschäftigte gezählt werden.

2.3 Hilfen bei Unternehmensgründung

Hilfen, die eine selbständige Erwerbstätigkeit für Arbeitslose erleichtern, wurden in das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium im wesentlichen Umfang später als die meisten anderen, hier aufgeführten Programme aufgenommen. Inzwischen werden derartige Hilfen in fast allen EG-Ländern gegeben. Sie variieren aber stark nach Ausgestaltung und Umfang. Sie haben das stärkste Gewicht in Frankreich und dem Vereinigten Königreich, wo 1985 70 000 bzw. 52 000 Arbeitslose davon Gebrauch machten.

In der einfachsten Form erstreckt sich diese Hilfe auf die Zahlung einer Geldsumme, deren Höhe nach der maximal ausstehenden Arbeitslosenunterstützung bemessen werden kann. Neben der Zahlung eines Fixbetrages (Frankreich, Irland, Spanien, Portugal, Vereinigtes Königreich) kann auch die Weiterzahlung von Arbeitslosenunterstützung für eine bestimmte Periode stehen (Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Portugal) oder es können zinsverbilligte Darlehen, Investitionszuschüsse, Steuererleichterungen etc. gewährt werden. In den Niederlanden wird neben einem zinsgünstigen Darlehen während der Anlaufzeit ein Zuschuß gezahlt, falls das Einkommen aus der selbständigen Tätigkeit noch nicht ausreicht. In Belgien existiert die Möglichkeit, daß der Anspruch auf Arbeitslosengeld erhalten bleibt, wenn nach einer bestimmten Zeit das Unternehmen scheitern sollte.

Erstaunlich ist der große Erfolg dieser Programme in Großbritannien und in Frankreich in relativ kurzer Zeit. Im folgenden wird daher etwas genauer darauf eingegangen.

Das britische Enterprise Allowance Scheme (EAS) wurde 1982 zuerst punktuell und 1983 landesweit eingeführt. Danach können Arbeitslose nach mindestens 8 Wochen Arbeitslosigkeit eine Förderung von z. Zt. 40 Pfund wöchentlich bis zu 52 Wochen erhalten, wenn sie ein Unternehmen gründen. Sie müssen über mindestens 1000 Pfund Investitionsmittel verfügen. Das Vorhaben wird von der Arbeitsverwaltung in Zusammenarbeit mit Beratungsstellen für Kleinbetriebe geprüft, wobei die Kriterien (z. B. Aussichten auf Erfolg) großzügig gesetzt sind.

Nach dem französischen Programm, das seit 1980 läuft, können alle Arbeitslosen oder von einer bevorstehenden Entlassung betroffene Arbeitnehmer, ein kapitalisiertes Arbeitslosengeld zwischen 11 000 FF und 43 000 FF erhalten, wenn sie einen neuen Betrieb gründen oder einen bereits existierenden übernehmen. Weiterhin werden die Betriebsgründer für die ersten 6 Monate von Soziallasten befreit.

Die Ergebnisse werden in beiden Ländern als positiv gewertet.⁵⁾ Etwa 60 bis 70% der geförderten Firmen bestehen noch 3 Jahre nach ihrer Gründung. Damit unterscheiden sich die Überlebenschancen der geförderten Unternehmen kaum von denen anderer Kleinbetriebe. Die Chancen sind am besten, wenn die Existenzgründer über 30 Jahre

³⁾ Bis Juli 1985 wurde die Arbeitslosenunterstützung in Höhe von 90% des früheren Verdienstes bis maximal 2½ Jahre bezahlt. Danach trat die Sozialhilfe ein. Ab Juli 1985 wird bei Fortdauer der Arbeitslosigkeit über die maximale Bezugsdauer hinaus die Arbeitslosenunterstützung für die folgenden 12 Monate auf 70% und daran anschließend unbegrenzt auf 50% des früheren Verdienstes gekürzt.

⁴⁾ Wissenschaftszentrum Berlin, Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 27, Februar 1987, S. 9.

⁵⁾ Vergleiche hierzu Wissenschafts Zentrum Berlin, Internationale Chronik der Arbeitsmarktpolitik, Nr. 27, Februar 1987, S. 9.

alt sind, gut qualifiziert und vorher nur kurzfristig arbeitslos gewesen waren und ihre Erstinvestitionen vergleichsweise hoch ausfielen.

Die *statistische Einordnung* ist weitgehend einheitlich: Arbeitslose, die über finanzielle Hilfen eine selbständige Tätigkeit beginnen, werden aus der Arbeitslosigkeitskartei gestrichen.

2.4 Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Gemeinschaftsinteresse

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Arbeitslose wurden aufgrund der langandauernden Massenarbeitslosigkeit in der Regel weiter ausgebaut. Sie werden in allen EÜ-Ländern und in Schweden durchgeführt und haben ein großes Gewicht in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Spanien, Frankreich, Irland, Portugal und dem Vereinigten Königreich. Den Maßnahmen ist gemeinsam, daß durch sie keine regulären Aufgaben des öffentlichen Dienstes oder der Privatwirtschaft ausgeführt werden sollen und daß sie im gemeinschaftlichen Interesse liegen müssen. In der Regel übernimmt ein Träger (öffentlich oder privat) die Durchführung der Arbeiten und die Arbeitsverwaltung oder das Arbeitsministerium finanziert ganz oder teilweise die befristete Beschäftigung von Arbeitslosen. Um als Beschäftigungsanreiz zu wirken, muß der bezogene Lohn (Tariflohn, Mindestlohn) über der Arbeitslosenunterstützung liegen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen wenden sich bevorzugt an Langzeitarbeitslose, Jugendliche oder andere je nach Land spezifische Personengruppen, wie z. B. Saisonarbeitslose in Portugal oder Bauarbeiter in Griechenland. Insbesondere im Falle von Jugendlichen beinhalten sie manchmal ein berufliches Ausbildungselement. So dienen z. B. die Travaux d'Utilité Collective (TUC) in Frankreich für die Jugendlichen auch zum Erwerb beruflicher Bildung, einschließlich Arbeitserfahrung. Ähnlich ist es bei den belgischen „Stages des Jeunes“. Um Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen für Jugendliche attraktiver zu machen, werden sie manchmal nur in Teilzeit durchgeführt.

Wie bereits unter „Qualifizierungsmaßnahmen“ erwähnt, gibt es in Schweden seit 1984 eine Bildungs- und Beschäftigungsgarantie für Jugendliche bis unter 20 Jahren. Die Beschäftigungsgarantie gilt vor allem für Jugendliche mit 18 und 19 Jahren. Diese haben in der Regel eine weiterführende Schule besucht oder bereits an einer Qualifizierungsmaßnahme teilgenommen. Ihre Integrationschancen in den Arbeitsmarkt durch weitere schulische Ausbildung zu verbessern erschien deshalb wenig erfolgversprechend.

Jugendlichen Arbeitslosen im Alter von 18 bis unter 20 Jahren, für die 3 Wochen nach Meldung beim Arbeitsamt weder eine Beschäftigung, ein Bildungskurs noch eine Arbeitsmarktmaßnahme gefunden wurde, muß deshalb in Schweden von der Kommune eine Beschäftigung von 4 Stunden täglich angeboten werden. Sie soll den Jugendlichen eine sinnvolle Arbeit und Arbeitserfahrung geben. Es soll sich um Tätigkeiten handeln, die sonst nicht ausgeführt worden wären. Wird eine passende Stelle gefunden, dann

verläßt der Jugendliche die Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Bisher ist von keinen größeren Schwierigkeiten der Gemeinden in ihrer Eigenschaft als „Beschäftigungsgarant“ berichtet worden⁶⁾. Für sie ergibt sich ja die Möglichkeit, kommunale Dienstleistungsaufgaben zu erfüllen oder auszuweiten, ohne für die zusätzlichen Lohnkosten aufkommen zu müssen.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen können nicht beliebig ausgedehnt werden, da die Gefahr besteht, daß reguläre Aufgaben des öffentlichen Dienstes oder bei privaten Trägern erwerbswirtschaftlich orientierte Tätigkeiten subventioniert werden. Die über ABM-Arbeitskräfte geförderten Tätigkeiten substituieren u. U. nur bisherige Tätigkeiten. Vor allem bei den Kommunen, die in der Regel der Hauptträger von ABM sind, kann es bei den allgemein geltenden Haushaltsrestriktionen vorkommen, daß bisherige Aufgaben mit ABM-Mitteln weitergeführt werden.

Trotz dieser Problematik haben Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im arbeitsmarktpolitischen Instrumentarium ihren festen Platz. Sie können gezielt für bestimmte Tätigkeiten oder Personengruppen ausgerichtet werden. Sie bieten zumindest eine vorübergehende Beschäftigung, die die Ausgangsbasis für eine Wiederbeschäftigung außerhalb ABM verbessert. Dies ist besser als der Verbleib in der Arbeitslosigkeit, denn je länger die Arbeitslosigkeitsdauer, desto schwieriger wird das Auffinden einer neuen Beschäftigung.

In der Statistik werden Personen, die in Maßnahmen zur Arbeitsbeschaffung beschäftigt sind, nicht mehr zu den eingeschriebenen Arbeitslosen gezählt.

2.5 Ausgliederung aus dem Arbeitsmarkt (z. B. ältere Arbeitslose)

Hierunter fallen vor allem Regelungen, die ältere Arbeitslose von der Verpflichtung der Arbeitsuche (Verfügbarkeit) befreien. Sie sind dann, sofern sie dies wünschen, von weiterer Arbeitsvermittlung ausgeschlossen, obwohl sie weiter Leistungen bis zum Erhalt der Altersrente beziehen. Derartige Regelungen existieren in Belgien, der Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, den Niederlanden, Portugal und dem Vereinigten Königreich. Es handelt sich um keine „Maßnahme“ im eigentlichen Sinn, sondern um eine Verfahrensvorschrift, die allerdings statistisch die Konsequenz hat, daß die Älteren nicht mehr unter den eingeschriebenen Arbeitslosen ausgewiesen werden. Da diese Personengruppe meist auch längerfristig arbeitslos ist, kann dies zu einer erheblichen Reduzierung der statistisch erfaßten Arbeitslosigkeit führen.

Eine interessante Variante der zeitweisen Ausgliederung aus der Arbeitslosigkeit gibt es in Belgien. Arbeitslose Leistungsempfänger können aus sozialen und familiären Gründen zwischen 6-12 Monaten die Arbeitslosigkeit unterbrechen. Sie werden während dieser Zeit aus der Kartei der eingeschriebenen Arbeitslosen genommen und erhalten einen monatlichen Pauschalbetrag, der unter der Arbeitslosenunterstützung liegt. Ihr bisheriger Leistungsanspruch wird durch die Unterbrechung nicht tangiert. Er lebt nach Beendigung der Unterbrechung wieder auf.

2.6 Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern

Die Förderung der Rückkehr von ausländischen Arbeitnehmern wurde in der Vergangenheit in gewissem Umfang in Frankreich und der Bundesrepublik Deutschland betrieben, in Ansätzen in den Niederlanden⁷⁾. Sie erfüllte jedoch

⁶⁾ Jonzon B., The statistical treatment of persons affected by labour market measures and employment and training schemes in Sweden, report prepared for the International Labour Office, Stockholm, December 1985.

⁷⁾ Vgl. hierzu Werner H., I. König, Ausländerbeschäftigung und Ausländerpolitik in einigen westeuropäischen Industriestaaten, Beiträge zur Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (BeitrAB) 89, Nürnberg 1984.

nicht die Erwartungen und/oder war zahlenmäßig meist unbedeutend. Untersuchungen deuten darauf hin, daß die meisten Betroffenen sowieso zurückkehren wollten und daß durch die Gewährung der Rückkehrhilfe der Rückkehrschluß nur vorgezogen wurde⁸⁾. Zur Zeit gibt es nur in Frankreich und in Belgien Rückkehrprogramme, allerdings in arbeitsmarktpolitisch unbedeutendem Umfang.

3. Maßnahmen für Beschäftigte

3.1 Qualifizierungsmaßnahmen (nur falls gesetzliche Grundlage)

Ein Teil der beruflichen Qualifizierungsprogramme – Fortbildung oder Umschulung – gilt nicht nur für die Arbeitslosen, sondern im Prinzip auch für Beschäftigte (z. B. Bundesrepublik Deutschland, Niederlande, Schweden). Der Schwerpunkt liegt jedoch bei den Personen ohne Arbeit. Daneben gibt es berufliche Bildungsprogramme für Erwerbstätige in unterschiedlicher Ausgestaltung und unterschiedlichem Umfang in einer Reihe weiterer EG-Staaten. Sie nehmen im Rahmen der jeweiligen Arbeitsmarktpolitik einen größeren Raum ein in Italien, Spanien, Portugal und Frankreich. Sie können durchgeführt werden im Falle von Umstrukturierungen und finden statt in staatlichen oder privaten Ausbildungseinrichtungen oder in dem betroffenen Unternehmen selbst, wobei die Kosten ganz oder teilweise vom Staat übernommen werden.

Zu erwähnen ist an dieser Stelle noch, daß in Frankreich bei Vorliegen bestimmter Bedingungen ein Bildungsurlaub von bis zu einem Jahr in Anspruch genommen werden kann. Derartige Programme wurden unter 3.3 aufgeführt, könnten aber auch hier eingeordnet werden. Ein ähnliches Programm für einen Bildungsurlaub existiert auch in Belgien, wo Arbeitnehmer bis zu 240 Stunden im Jahr für Bildungszwecke in Anspruch nehmen können. Die Finanzierung erfolgt aus einem Fonds, den Arbeitgeber und Staat gemeinsam unterhalten.

In einer Reihe von Ländern gibt es weiterhin Qualifizierungsprogramme für bestimmte Personengruppen oder Industriezweige, z. B. für Beschäftigte in der Landwirtschaft (Griechenland) oder in der Tourismusbranche (Irland).

In der Statistik zählen Arbeitnehmer, die an Qualifizierungsmaßnahmen teilnehmen – einschließlich Bildungsurlaub – zu den Beschäftigten.

3.2 Verkürzung der Normalarbeitszeit

Vorbemerkung: Hier sollen nicht die in einer Reihe von EG-Ländern im Rahmen von Tarifverträgen vereinbarten Verkürzungen der wöchentlichen Arbeitszeit besprochen werden, die oft auch mit dem Argument der Beschäftigungsförderung durchgesetzt wurden. Der Vollständigkeit halber müssen aber an dieser Stelle Kurzarbeitsregelungen erwähnt werden. Bei wirtschaftlich bedingter Unterauslastung der Produktionsanlagen spielt die Zahlung von Kurzarbeitergeld an die vorübergehend ganz oder teilweise nicht beschäftigten Arbeitnehmer eine große Rolle in der Bundesrepublik Deutschland und in Spanien, in gewissem Maße auch in Frankreich und in geringerem Umfang in Dänemark und Italien. Dadurch müssen qualifizierte

Arbeitskräfte bei vorübergehenden Produktionseinschränkungen nicht entlassen werden, was sonst u. U. der Fall wäre. Der Arbeitsvertrag bleibt weiterhin bestehen und die betroffenen Arbeitnehmer zählen statistisch zu den Beschäftigten. In Spanien wird der Arbeitsvertrag vorübergehend „suspendiert“, die betroffenen Arbeitnehmer erhalten Arbeitslosenunterstützung, oft mit einem Zuschuß vom bisherigen Arbeitgeber. Statistisch zählen sie zu den „Nichtarbeitslosen Arbeitssuchenden“ oder zu den Beschäftigten.

In dieses Kapitel gehören nicht nur die vorstehend genannten Arbeitszeitreduzierungen in Form von Kurzarbeit, sondern vielmehr Programme zur Förderung der Teilzeitarbeit, Überstundenregelungen und Maßnahmen der Arbeitsplatzteilung (job-sharing). Generell gesehen wurde versucht, Teilzeitbeschäftigte gesetzlich und tarifrechtlich den Vollzeitbeschäftigten gleichzustellen. Weiterhin wurde vor allem im öffentlichen Dienst die Möglichkeit eingeräumt, Teilzeit zu arbeiten. Derartige Vorschriften existieren in der einen oder anderen Form aus sozialen oder familiären Gründen schon lange. Sie wurden inzwischen oft modifiziert oder auf bestimmte Personengruppen oder Wirtschaftszweige ausgedehnt oder eingeschränkt. Wegen der Vielfalt der Regelungen war eine Gesamtdarstellung hier nicht möglich. Zu erwähnen ist noch, daß Möglichkeiten des Teilzeitruhestandes, die u. U. auch hier aufgeführt werden könnten, im nächsten Kapitel behandelt werden.

Überstundenregelungen laufen vor allem darauf hinaus, diese zu begrenzen bzw. Überstunden über die Normalarbeitszeit innerhalb bestimmter Fristen auszugleichen. Zu den staatlich geförderten Modellen für job-sharing ist zu bemerken, daß diese zahlenmäßig keine große Rolle spielen.

Die *statistische Einordnung* ist klar: Es handelt sich um beschäftigte Personen, da ein Arbeitsvertrag vorliegt.

3.3 Verkürzung der Lebensarbeitszeit

Hierunter fallen vor allem Programme des vorzeitigen Ruhestandes. Daneben existieren auch (in bisher geringerem Umfang) Möglichkeiten der Unterbrechung des Berufslebens, die aus arbeitsmarktpolitischen Gründen ermöglicht oder gefördert werden.

So kann z. B. in Belgien bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen ein Arbeitnehmer bis zu 1 Jahr die Beschäftigung ganz oder teilweise unterbrechen, wenn der Arbeitgeber für die Zeit einen eingeschriebenen Arbeitslosen einstellt. Der ausgeschiedene Arbeitnehmer erhält ein Unterhaltsgeld. Zu erwähnen ist an dieser Stelle auch, daß in Frankreich unter bestimmten Voraussetzungen ein Bildungsurlaub von bis zu einem Jahr in Anspruch genommen werden kann. Unterbrechungen des Berufslebens können auch in Zusammenhang mit der Geburt eines Kindes ermöglicht werden. Die verschiedenen Regelungen des Mutterschutzes sollen hier nicht erwähnt werden, da sie in der Regel aus anderen Motiven als arbeitsmarktpolitischen Überlegungen eingeführt wurden. Letztere spielten aber eine Rolle bei der Einführung eines Erziehungsurlaubes für Mutter und/oder Vater – mit Gewährung eines Erziehungsgeldes – in Dänemark und der Bundesrepublik Deutschland.

In den nationalen *Statistiken* besteht eine gewisse Unsicherheit darüber, wie Personen, die ihre Erwerbstätigkeit unterbrechen, einzuordnen sind. Die Empfehlungen des Internationalen Arbeitsamtes zur Arbeitsmarktstatistik

⁸⁾ Hönekopp E., Warum Ausländer nach Hause gingen, in: Materialien aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MatAB) aktuell, 3/1986, S. 1.

würden eine Einordnung zu „Personen mit bezahlter Tätigkeit“ (persons in paid employment) unter der Kategorie „zur Zeit nicht beschäftigt“ (with a job but not at work) nahelegen. Es gibt ja nach wie vor die vertragliche Verpflichtung des Unternehmers zur Wiedereinstellung. Die internationalen Empfehlungen lassen jedoch nationale Spielräume.

Arbeitsmarktpolitisch motivierte Programme, die vor Erreichen des gesetzlichen Rentenalters ein vorzeitiges Ausscheiden aus der Beschäftigung fördern, existieren in einer Reihe von EG-Ländern, teilweise schon seit längerer Zeit⁹). Sie sind zahlenmäßig bedeutend in Belgien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich, Dänemark, Italien und zunehmend auch in der Bundesrepublik Deutschland.

Die Regelungen bestehen entweder in Form gesetzlicher Bestimmungen oder als Rahmengesetz mit notwendigen tarifvertraglichen Konkretisierungen (letzteres z. B. in Frankreich, der Bundesrepublik Deutschland). Dem älteren Arbeitnehmer soll vor Erreichen des Rentenalters ermöglicht werden, vorzeitig aus dem Erwerbsleben auszuscheiden. Bis zum Bezug des regulären Ruhegehalts bei Erreichen des gesetzlichen Rentenalters erhält er ein sog. Vorruhestandsgeld. Für den arbeitsmarktpolitischen Erfolg derartiger Programme ist wichtig, daß sie sich an möglichst viele abhängig Beschäftigte wenden und daß das Vorruhestandsgeld finanziell so attraktiv ist, daß auch ein Anreiz zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben besteht. Eine finanziell attraktive Lösung ist jedoch auch teuer und belastet die Haushalte. So wurden z. B. in Belgien und Frankreich die Möglichkeiten des vorzeitigen Ruhestandes in den vergangenen Jahren so sehr genutzt, daß aus Kostengründen die Programme im Laufe der Zeit verändert wurden, z. B. durch Absenkung des Leistungssatzes, Einschränkung auf den Industriesektor oder auf die von Strukturkrisen betroffenen Wirtschaftszweige. Die Höhe des Vorruhestandsgeldes ist im allgemeinen nach dem letzten Verdienst bemessen. Es gibt jedoch auch Modelle mit lediglich pauschalen Leistungen (Dänemark, Vereinigtes Königreich). Weiterhin ist wichtig, ob eine Wiederbesetzungspflicht für den freigewordenen Arbeitsplatz besteht oder nicht. Dies ist bei Programmen in Belgien, Frankreich, dem Vereinigten Königreich und teilweise in der Bundesrepublik Deutschland der Fall (wenn der staatliche Zuschuß beantragt wird). Dabei wird die Wahl des als Ersatz für den vorzeitig ausgeschiedenen älteren Arbeitnehmer einzustellenden in der Regel auf bestimmte Personen beschränkt. Dies sind im allgemeinen registrierte Arbeitslose oder vergleichbare Gruppen, z. B. Jugendliche, für die kein Arbeitsplatz vorhanden ist.

Es existieren auch Möglichkeiten des vorzeitigen Ruhestandes, ohne daß eine Wiederbesetzungspflicht besteht (Belgien, Dänemark, Spanien, Frankreich, Italien, Luxemburg). In der einfachsten Form besteht dies z. B. in Italien. Ist eine bestimmte Beitragszeit erfüllt, dann kann der Arbeitnehmer ab 55, in bestimmten Fällen ab 50 Jahren, seine Rente beantragen.

⁹) In Belgien wurde die „pension legale“ schon 1976 eingeführt. 1983 wurde sie durch die „pension de retraite“ ersetzt. Auch Großbritannien verfügt seit 1977 über ein ähnliches Instrument, das „Job Release Scheme“. In Frankreich wurden Anfang 1982 die „contrats de solidarite préretraite démission“ (Solidaritätsverträge Frühverrentung) eingeführt.

¹⁰) Vgl. Mirkin B. A., Early retirement as a labour force policy: An international overview, in: Monthly Labor Review, 3/87, S. 19 ff.

¹¹) Vgl. Ginsberg H., Flexible and partial retirement for Norwegian and Swedish workers, in: Monthly Labor Review, Okt. 1985, S. 37. ¹²) Vgl. Mirkin B. A., a. a. O., S. 31.

Möglichkeiten eines teilweisen Vorruhestandes spielen z. Zt. von den hier betrachteten Ländern nur in Schweden eine wesentliche Rolle. Das britische Job Release Scheme erlaubte bis Mai 1986 auch einen vorzeitigen Teilruhestand.

Nicht behandelt wurden in diesem Abschnitt die Möglichkeiten der vorzeitigen Verrentung bei Erwerbsunfähigkeit, was in der Regel bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen in allen Ländern möglich ist. Diese Regelungen können ebenfalls arbeitsmarktpolitisch wirksam ausgestaltet werden, wenn die Anspruchsvoraussetzungen weiter oder enger gefaßt werden. So genügt z. B. in den Niederlanden nach einem Jahr Arbeitslosigkeit eine 15prozentige Erwerbsunfähigkeit zum Erhalt einer Erwerbsunfähigkeitsrente¹⁰).

In Schweden besteht für den älteren Arbeitnehmer die Möglichkeit, ab 58 Jahren + 3 Monaten bis zum 60. Lebensjahr Arbeitslosenunterstützung zu erhalten, ohne weiter vermittelt zu werden. Daran anschließend kann er ohne große medizinische Untersuchung bis 65 Jahre Erwerbsunfähigkeitsrente beziehen und daran anschließend das reguläre Altersruhegeld erhalten¹¹).

Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit des vorzeitigen Ruhestandes hängt im wesentlichen von zwei Faktoren ab. Erstens muß, wie schon erwähnt, das Programm einen ausreichenden finanziellen Anreiz geben, um den älteren Arbeitnehmer zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu bewegen. Dies kann u. U. für die öffentliche Hand oder den Betrieb, je nachdem wer die Finanzierung übernimmt, sehr kostspielig sein. Zweitens hängt die Wirksamkeit des Programms auch von Ausmaß und Art der Wiederbesetzung ab. Finanziert die Arbeitsverwaltung oder eine andere staatliche Organisation die vorzeitige Rente, wird in der Regel eine Wiederbesetzung des freigewordenen Arbeitsplatzes verlangt. Allerdings können die Wiederbesetzungsregelungen dem Unternehmen Spielräume offen halten. So mußte z. B. nach den französischen „contrats de solidarite“ die Einstellung nicht unbedingt auf den gleichen Arbeitsplatz oder in der gleichen Betriebsstätte erfolgen. Dies ermöglichte den Unternehmen über die Nutzung der Frühverrentung Umstrukturierungen und eine Verjüngung der Belegschaft. Neueinstellungen konnten in gewinnträchtigen Bereichen erfolgen, Frühverrentungen in unprofitablen Unternehmenszweigen. Daran waren die Unternehmen interessiert und machten auch in großem Umfang davon Gebrauch. Gewisse Mitnahmeeffekte sind dabei nicht auszuschließen, da manche Neueinstellungen sowieso vorgenommen worden wären¹²). Würde man aber die Spielräume bei der Wiederbesetzung zu stark einengen, indem man z. B. die Besetzung des gleichen Arbeitsplatzes vorschreiben würde oder die Wiederbesetzung mit bestimmten Personengruppen (z. B. Langzeitarbeitslosen, jugendlichen Arbeitslosen) zur Bedingung macht, dann würde aus der Sicht der Unternehmen weniger Anreiz gegeben sein, einem vorzeitigen Ruhestand von älteren Arbeitnehmern zuzustimmen. Hier sind Kompromisse zu finden, die die Interessen der Beteiligten, der Arbeitnehmer, der Unternehmen und des Staates, als den Trägern von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zur Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen, angemessen berücksichtigen.

Statistisch gesehen werden die vorzeitigen Ruheständler in der Regel zu den beruflich inaktiven Personen gerechnet. Manchmal ist jedoch eine geringe Beschäftigung erlaubt (Dänemark, Italien). In diesem Fall können die Betroffenen auch zu den Erwerbstätigen gezählt werden.

Zu erwähnen ist in diesem Zusammenhang auch die Möglichkeit, das Rentenalter herabzusetzen. So wurde z. B. in Frankreich 1984 generell die Altersgrenze auf 60 Jahre gesenkt. Im allgemeinen waren aber in den letzten Jahren die Verantwortlichen sehr zurückhaltend, derartige allgemein geltende und umfassende Regelungen einzuführen, die schwer wieder rückgängig gemacht werden können. Statt dessen wurden Programme des vorzeitigen Ruhestandes vorgezogen, die zeitlich befristet wurden und die Möglichkeit gaben, während der Laufzeit diese entsprechend den Arbeitsmarktbedingungen umzuändern. Diese flexiblere Handhabung des Ruhestandes ist in Hinblick auf das zukünftig starke Ansteigen des älteren Bevölkerungsanteils vorzuziehen, da wegen der erwartbaren starken finanziellen Belastung der Rentenversicherung eher wieder ein Heraufsetzen des Rentenalters angebracht sein wird.

3.4 Rückkehrförderung von ausländischen Arbeitnehmern

Zur Zeit gibt es nur in Frankreich erwähnenswerte Rückkehrprogramme für ausländische Arbeitskräfte. Im übrigen gilt das bereits unter 2.6 gesagte.

4. Sonstige Maßnahmen, z. B. für beruflich inaktive Personen

Ganz allgemein gehören hierher Programme, Gesetze etc., die die Erwerbsbeteiligung verringern, z. B. Verlängerung der Schulzeit, Erziehungsgeld für Mütter und Väter, oder die die Beschäftigung fördern sollen, z. B. Erleichterung von befristeten Arbeitsverhältnissen. Diese Programme können im Rahmen unserer Übersicht nicht dargestellt werden, da vielfältige Regelungen existieren, deren Arbeitsmarktwirkung kaum abschätzbar ist oder die aus anderen Gesichtspunkten als arbeitsmarktpolitischen Überlegungen eingeführt wurden, z. B. die Verlängerung von Ausbildungszeiten oder familienpolitische Maßnahmen.

5. Zusammenfassung

Die ausgewiesene Arbeitslosigkeit als Indikator der Arbeitsmarktsituation in verschiedenen Ländern wird nicht nur von der Abgrenzung der einbezogenen Personenkreise und den leistungsrechtlichen Vorschriften bestimmt, sondern auch von Art und Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. In allen hier betrachteten Ländern gibt es mehr oder weniger umfangreiche beschäftigungswirksame Programme, die die Arbeitslosigkeit verringern oder verhindern sollen. Bei Ländern wie Frankreich, Großbritannien oder der Bundesrepublik Deutschland wäre ohne diese Programme die registrierte Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren um 400 000 – 500 000 Personen höher ausgewiesen worden. In Schweden, wo die Arbeitsmarktpolitik seit langem eine gleichberechtigte Stellung neben der allgemeinen Wirtschaftspolitik hat, nehmen im Jahresdurchschnitt fast 200 000 Personen an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teil. Das sind rund 4% der Erwerbspersonen.

Die Maßnahmen wenden sich in erster Linie an Arbeitslose oder von Arbeitslosigkeit bedrohte Personen, aber auch an Beschäftigte oder beruflich nicht-beschäftigte Personen, um die Erwerbslosigkeit zu verringern. Die wichtigsten sind im folgenden nochmals kurz erwähnt, wobei darauf hinzuweisen ist, daß die länderspezifischen Ausgestaltungen sehr vielfältig und differenziert sein können.

Qualifikationsmaßnahmen spielen in allen Ländern eine bedeutende Rolle. Sie können inhaltlich, zeitlich, regional und personell variabel angelegt werden. Generell sollen durch sie der Wirtschaft geeignete ausgebildete Arbeitskräfte zur Verfügung gestellt werden. Weiterhin sollen sie den Arbeitsmarkt entlasten. Drittens soll im Falle von Jugendlichen der Übergang von der Schule in den Beruf erleichtert werden. Qualifizierungsmaßnahmen für Jugendliche sind vor dem Hintergrund des im jeweiligen Land vorliegenden Berufsbildungssystems zu sehen. Länder, deren berufliche Bildung weitgehend schulisch ausgerichtet ist, z. B. Frankreich, Großbritannien, Italien oder Schweden, um nur die wichtigsten zu nennen, werden größere Anstrengungen unternehmen müssen, um den Jugendlichen vor allem berufliche Bildung und Arbeitserfahrung zu vermitteln und um aus dem Kreis herauszukommen, der mit dem Slogan „ohne Arbeitserfahrung keinen Job, ohne Job keine Arbeitserfahrung“ umschrieben wird. Dabei muß Sorge getragen werden, daß der Jugendliche nicht nur auf eine „Parkposition“ geschoben wird.

Eine Besonderheit stellt Schweden dar, das für jeden arbeitslosen Jugendlichen bis 20 Jahre eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsgarantie gibt. Dabei soll vor allem eine sinnvolle Tätigkeit angeboten werden, die Arbeitserfahrung vermittelt. Den Wünschen der Jugendlichen entsprechend braucht es sich nur um eine Tätigkeit von 20 Stunden pro Woche zu handeln.

Eingliederungshilfen an Arbeitgeber und Arbeitnehmer werden in irgendeiner Form in jedem hier betrachteten Land gegeben. Dem Arbeitgeber werden, meist befristet, Lohnkostenzuschüsse, Steuer- und Sozialabgabenerleichterungen gewährt, wenn er Arbeitslose einstellt. Das Problem besteht darin, sog. „Mitnahmeeffekte“ zu vermeiden. Die Hilfen können generell gegeben werden oder sich gezielt nur an bestimmte Unternehmen richten z. B. nur an Klein- und Mittelbetriebe (Belgien), zur regionalen oder wirtschaftlichen Umstrukturierung (Spanien, Frankreich), oder bei Einstellung von bestimmten Arbeitslosengruppen wie Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen, schwer Vermittelbaren etc. Dem Arbeitslosen können ebenfalls finanzielle Anreize zur Aufnahme einer Beschäftigung gewährt werden wie Übernahme von Bewerbungs-, Trennungs- und Umzugskosten oder in Form eines Zuschusses, wenn eine niedriger bezahlte Arbeit als die vorangegangene Tätigkeit angenommen wird (Niederlande).

Hilfen bei Unternehmensgründung zur Aufnahme einer selbständigen Tätigkeit von Arbeitslosen kamen in das arbeitsmarktpolitische Instrumentarium später als die anderen hier aufgeführten Programme. Erstaunlich ist die große zahlenmäßige Inanspruchnahme seit der Einführung Anfang der 80er Jahre in Frankreich und in Großbritannien. Inzwischen profitieren in beiden Ländern davon jährlich jeweils 60 000 – 70 000 Arbeitslose.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen existieren aufgrund der andauernden Massenarbeitslosigkeit in vielen Ländern schon längere Zeit auf hohem Niveau. Den Maßnahmen ist gemeinsam, daß durch sie keine regulären Tätigkeiten des öffentlichen Dienstes noch der Privatwirtschaft ausgeführt werden sollen und sie im gemeinschaftlichen Interesse liegen müssen. Diese Bedingungen lassen sich in der Praxis nicht leicht einhalten, weshalb Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen nicht beliebig ausgedehnt werden können. Sie wenden sich bevorzugt an Langzeitarbeitslose, schwer Vermittelbare oder Jugendliche. Im letzteren Fall beinhalten sie oft ein berufliches Ausbildungselement, durch das vor

allem Arbeitserfahrung vermittelt wird (Frankreich, Belgien, Schweden). Um Maßnahmen für Jugendliche attraktiver zu machen, ist Teilzeit möglich. In Schweden müssen jedem 18- oder 19jährigen arbeitslosen Jugendlichen, wenn keine andere Beschäftigung oder Bildungskurs gefunden werden, von der Gemeinde eine Beschäftigung von 4 Stunden täglich angeboten werden. Dies ist Teil der Ausbildungs- und Beschäftigungsgarantie für alle arbeitslosen Jugendlichen unter 20 Jahren.

Ein Ausscheiden aus dem Arbeitsmarkt, vor allem für ältere Arbeitnehmer, wird in folgenden Fällen gefördert:

- (1) Ältere Arbeitslose können, sofern sie dies wünschen, auf Vermittlung verzichten und bis zum Erhalt des Ruhegehalts weiter Arbeitslosenunterstützung beziehen (Belgien, Bundesrepublik Deutschland, Frankreich, Niederlande, Großbritannien, Schweden). Es handelt sich um keine „Maßnahme“ im eigentlichen Sinn, sondern um eine Verfahrensvorschrift, die allerdings statistisch die Konsequenz hat, daß die Älteren nicht mehr unter den eingeschriebenen Arbeitslosen ausgewiesen werden.
- (2) Programme des vorzeitigen Ruhestandes existieren in einer Reihe von Ländern schon seit längerer Zeit und

Anhang

Arbeitsmarktpolitik in Schweden

1. Ausgangspunkt: Das „Schwedische Modell“

Im Vergleich zu anderen Industrieländern liegt die Arbeitslosigkeit in Schweden niedrig. 1986 betrug die Arbeitslosenquote im Jahresdurchschnitt nur 2,7%. Der Lösung von Arbeitsmarktproblemen wurde immer höchste Priorität gegeben. 6-7% des Staatshaushalts, dies entspricht 2-3% des Bruttosozialprodukts, werden für Arbeitsmarktpolitik, einschließlich Zahlung von Arbeitslosengeld ausgegeben. Etwa 70% davon gehen in Maßnahmen der Beschäftigungspolitik, 30% entfallen auf Arbeitslosenunterstützung¹⁾. Im Jahresdurchschnitt sind z. Zt. etwa 4% der Erwerbsbevölkerung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

¹⁾ Larsson A., The Swedish Labour Market Administration, Lecture for the Netherlands Studie Centre, Stockholm 1986, S. 3.

²⁾ EFA (Arbeitsmarktnadsdepartementet), Labour market policy under reconsideration, Stockholm 1984, S. 4. Die Aufgabe der Evaluierung der arbeitsmarktpolitischen Programme, Initiierung von Forschungsprojekten zur Funktion der Arbeitsmärkte, die Einbettung der Arbeitsmarktpolitik in die Wirtschaftspolitik etc. wird von der „Delegation für Arbeitsmarktpolitikforschung“ (EFA), die beim Arbeitsministerium angesiedelt ist, wahrgenommen. Sie wurde 1967 eingerichtet und besteht neben einem Sekretariat aus Mitgliedern von öffentlicher Verwaltung, Forschungsinstituten, Gewerkschafts- und Unternehmensverbänden.

³⁾ Vgl. Johannesson J., On the composition and outcome of Swedish labour market policy 1970-1985, EFA, Stockholm 1985, S. 4 ff. Johannesson J., Swedish experience with labour market policy, paper presented at the 1986 course „Manpower Forecasting and Manpower Policy, Interuniversity Center Dubrovnik 6-17 Oct., S. 6 ff.

⁴⁾ Björklund A., Policies for labor market adjustment in Sweden, paper prepared for the Labor Study Group of the Institute for International Economics' project on Adjustment and Trade Policy, Stockholm 1986, S. 35 ff.

⁵⁾ The Economist, March 7/1987, S. 23. Eine Empfehlung zu einer stärkeren Lohndifferenzierung gibt auch die OECD, Economic Survey - Sweden, Paris 1987, S. 87.

⁶⁾ In diesem Zusammenhang ist wichtig zu wissen, daß private Arbeitsvermittlung nicht erlaubt ist. Die Unternehmen sind verpflichtet, ihre offenen Stellen dem Arbeitsamt zu melden. In der Besetzung der Arbeitsplätze sind sie aber frei, ob sie über das Arbeitsamt oder auf anderem Weg Bewerber einstellen. Tatsächlich werden dem Arbeitsamt etwa 60-70% der freien Stellen gemeldet.

wurden massiv zur Reduktion der registrierten Arbeitslosen eingesetzt z. B. in Belgien, Frankreich, Großbritannien.

Die arbeitsmarktpolitische Wirksamkeit hängt im wesentlichen von zwei Faktoren ab. Erstens muß das Programm einen ausreichenden finanziellen Anreiz geben, um den älteren Arbeitnehmer zum Ausscheiden aus dem Erwerbsleben zu bewegen. Dies kann u. U. sehr kostspielig sein für die öffentliche Hand oder den Betrieb, je nachdem wer die Finanzierung übernimmt. Zweitens hängt die Wirksamkeit des Programms auch von Ausmaß und Art der Wiederbeschäftigung ab, ob z. B. für den ausgeschiedenen Arbeitnehmer ein Arbeitsloser eingestellt werden muß oder nicht.

(3) Einige originelle Beispiele des zeitweiligen freiwilligen Ausscheidens liefert Belgien. Arbeitslose oder Beschäftigte können unter bestimmten Bedingungen die Arbeitslosigkeit oder Beschäftigung unterbrechen. Im ersten Fall erhalten sie eine verringerte Unterstützung, zählen aber nicht mehr zu den eingeschriebenen Arbeitslosen. Im zweiten Fall erhält der zeitweise ausgeschiedene Arbeitnehmer ein Unterhaltsgeld, wenn sein Arbeitgeber dafür einen Arbeitslosen einstellt.

Das als das „Schwedische Modell“ bezeichnete und in den 50er Jahren von *Rehn/Meidner* entwickelte Konzept sieht die Arbeitsmarktpolitik als integralen Bestandteil der Wirtschaftspolitik. Sie gilt als notwendige Ergänzung der Fiskal- und Geldpolitik zur Erreichung der volkswirtschaftlichen Ziele Vollbeschäftigung und Preisstabilität. Daraus folgt aber auch, daß dann, wenn die Wirtschaftspolitik sich ändert, auch die Arbeitsmarktpolitik diesen Zielen angepaßt und mit der verfolgten Wirtschaftspolitik in Einklang gebracht werden muß²⁾.

Das „Schwedische Modell“ beruht auf 3 Pfeilern:³⁾

(1) Eine „solidarische Lohnpolitik“ soll sich nach dem Grundsatz richten: gleicher Lohn für gleiche Arbeit; was bedeutet, daß Lohnunterschiede, basierend auf unterschiedlichen Ertragssituationen der Unternehmen zwischen Regionen oder Wirtschaftszweigen nicht bestehen sollten. Dadurch soll ein Umstrukturierungsdruck auf die weniger produktiven Unternehmen oder Wirtschaftszweige ausgeübt werden, da die Löhne landesweit gelten und für die zurückfallenden Industrien zu hoch werden. Umgekehrt sollen über die einheitlichen Löhne die produktiven und ertragsstarken Unternehmen weiter gefördert werden. Empirisch läßt sich zeigen, daß für die Arbeiter über den Zeitablauf hinweg eine starke Lohnnivellierung stattgefunden hat. Für die Angestellten ist dies nicht so ausgeprägt.⁴⁾ In letzter Zeit mehren sich Stimmen, auch innerhalb des Gewerkschaftslagers, die Tarifverhandlungen nicht mehr ausschließlich zentral und landesweit einheitlich gültig durchzuführen.⁵⁾

(2) Eine Palette von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen richtet sich an Personen, die von den unproduktiv werden Unternehmen freigesetzt werden. Dies ist deshalb notwendig, weil, wie unter Punkt 1 erwähnt, eine Umstrukturierung der Arbeitskräfte über Lohnunterschiede nicht in ausreichendem Maße erfolgt. Als Maßnahmen sind vorgesehen vor allem Qualifizierung, Mobilitätsbeihilfen, Information/Vermittlung durch die Arbeitsverwaltung.⁶⁾ Dieses Instrumentarium bildete den Schwerpunkt der Arbeitsmarktpolitik bis zur ersten Ölkrise 1973/74.

(3) Darüber hinaus könnte eine selektive Beschäftigungspolitik für die infolge von Strukturkrisen am stärksten von Arbeitsplatzverlusten betroffenen Regionen und Wirtschaftszweige nötig werden. In diesen Industrien und Wirtschaftszweigen sollten Arbeitsplätze erhalten oder geschaffen werden. Dies kann geschehen über Regionalförderung (z. B. Industrieansiedlung) oder direkte Subventionierung der ansässigen Unternehmen, wie dies Ende der 70er/Anfang der 80er Jahre in erheblichem Umfang geschah.

2. Die Arbeitsmarktpolitik nach der ersten Ölkrise

Dieses „Schwedische Modell“ wurde nach der ersten Ölkrise 1973/74 auf die Probe gestellt. Nachdem eine expansive Fiskalpolitik allein nicht genügte, in ausreichendem Maße Wirtschaftswachstum und Arbeitsplätze zu sichern, wurde die Beschäftigung im öffentlichen Sektor stark ausgeweitet. Den Unternehmen wurden in massivem Umfang Lagerhaltungszuschüsse gewährt; die Qualifizierung der Belegschaften wurde stark gefördert, um Entlassungen zu vermeiden. Daneben wurden den bedrohten Firmen (Schiffbau, Stahlindustrie, Bergbau, Holzverarbeitung etc.) direkte Subventionen in beträchtlichem Umfang gezahlt. Die Regionalförderung wurde ausgebaut und erreichte 1980/81 einen Höhepunkt. Seither nimmt sie ab. Auch die Erhaltungssubventionen an Unternehmen sind erheblich zurückgegangen.

Mit all diesen Maßnahmen konnte die Arbeitslosigkeit in Schweden auf einem vergleichsweise niedrigen Niveau gehalten werden. Das hohe Staatsdefizit, Wettbewerbschwierigkeiten und daraus folgend Zahlungsbilanzprobleme führten aber ab 1980/81 zu restriktiverer Fiskalpolitik. Trotz Währungsabwertungen 1981 und 1982 zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit nahmen die Arbeitsmarktprobleme zu, vor allem wegen der verlängerten Dauer der Erwerbslosigkeit. Vor diesem Hintergrund wurde stärkere Betonung auf Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffung, Lohnkosten- und Einstellungszuschüsse gelegt. Die Qualifizierungsmaßnahmen wurden auf fast gleich hohem Niveau beibehalten, die Beschäftigungsmöglichkeiten für Behinderte ausgebaut, wobei die Bedingungen, als „Behinderter“ zu gelten, großzügig ausgelegt werden können.⁷⁾

Die Nivellierung der Löhne, wie im „Schwedischen Modell“ angestrebt, schuf in Zeiten ungenügenden Arbeitsplatzangebots auch Strukturprobleme: Für die Unternehmen wurde es unattraktiv, berufsunerfahrene Jugendliche zu den festgelegten Tariflöhnen einzustellen. Sie sind deshalb weit überdurchschnittlich von Arbeitslosigkeit betroffen. Dies allerdings gilt auch für andere Länder in noch stärkerem Maße. Zusätzliche Probleme gab es weiterhin mit der länger werdenden Dauer der Erwerbslosigkeit für viele Arbeitslose. Langzeitarbeitslosen wurde deshalb oft Vorrang bei der Teilnahme an den Maßnahmen eingeräumt.

Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Schweden 1970–1986 (Jahresdurchschnitte in Tausend)

Maßnahme	Jahr																	
	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	
Innerbetriebliche Weiterbildung	4,9	5,8	6,4	10,5	9,6	8,0	8,0	21,5	13,3	3,6	1,7	1,9	2,2	2,9	2,6	2,8	3,4	
Berufliche Weiterbildung insgesamt	33,7	39,0	42,6	45,4	40,1	34,9	36,2	63,2	60,2	55,4	45,5	34,1	37,3	40,9	39,7	36,2	37,3	
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	14,6	19,0	32,4	33,3	23,4	16,6	26,3	29,1	45,7	47,4	24,5	24,8	43,1	58,8	43,6	25,1	19,2	
Lohnkostenzuschüsse für Schwervermittelbare*)	1,3	1,7	2,1	4,0	6,3	8,3	9,8	10,8	11,7	28,7	29,7	31,6	34,0	36,0	37,3	39,4	40,1	
Berufliche Rehabilitation	8,3	9,6	10,1	12,4	13,9	14,3	15,0	15,1	15,3									
Maßnahmen für Schwervermittelbare insgesamt	2,1	2,4	2,6	3,0	3,2	3,3	3,1	3,4	3,5	3,5	2,8	3,8	4,6	4,8	4,9	5,1	5,3	
Jugend-ABM (16–17 Jahre)													4,3	15,8	16,4	16,0	11,0	
Jugend-ABM (18–19 Jahre)															30,5	30,5	23,7	
Einstellungszuschuß															20,6	14,6	9,5	
Insgesamt	70,8	83,6	102,6	111,9	102,0	93,4	106,8	138,4	153,6	153,0	123,7	115,9	146,7	180,9	218,3	193,3	173,7	
Erwerbspersonen	3913	3961	3970	3977	4042	4129	4155	4174	4209	4267	4317	4330	4356	4375	4391	4424	4385	
Arbeitslose	59	101	107	98	77	67	66	75	94	88	86	108	137	151	136	125	117	
Arbeitslosenquote	1,5	2,5	2,7	2,5	1,9	1,6	1,6	1,8	2,2	2,1	2,0	2,5	3,2	3,5	3,1	2,8	2,7	
Beschäftigte	3854	3860	3863	3879	3965	4062	4089	4099	4115	4179	4234	4222	4219	4223	4255	4299	4269	

*) Bis 1978 handelte es sich um zwei Maßnahmen: Halbbeschützende Werkstätten und Archiv-/Dokumentationsarbeiten

Quelle: Arbeitsmarktnadsdepartementet

⁷⁾ Ein großer Teil der Maßnahmen für Behinderte, z. B. in beschützenden Werkstätten, wird seit 1980 über die „staatlichen Gemeinschaftsunternehmen“ (samhällsföretag) abgewickelt. Bis 1980 wurden die beschützenden Werkstätten von Kommunen bzw. regionalen Stellen mit finanzieller Unterstützung der Arbeitsverwaltung geführt.

3. Grundzüge der gegenwärtigen Arbeitsmarktpolitik

1984 wurde das „Jugendgesetz“ (ungdomslag) erlassen, das bestimmt, daß jedem 18- oder 19jährigen arbeitslosen Jugendlichen eine Halbtagsbeschäftigung durch die Gemeinde angeboten werden muß. Die 16- und 17jährigen wenden sich an die Schulverwaltung, die – sofern diese keine passende weitere Ausbildung findet – zumindest eine Art Praktikantentätigkeit auf Teilzeitbasis bei einem privaten oder öffentlichen Arbeitgeber vorschlägt. Damit besteht für alle Jugendlichen unter 20 Jahren ab 1984 praktisch eine Ausbildungs- oder Beschäftigungsgarantie.

Die regulären arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen gelten für Arbeitslose ab 20 Jahren. Es soll hier nicht verschwiegen werden, daß zwar die Jugendarbeitslosigkeit der unter 20jährigen durch die Beschäftigungs- und/oder Ausbildungsgarantie gemindert werden konnte, die Arbeitslosigkeit der 20-25 Jahre alten Jugendlichen aber weiterhin erheblich über dem Durchschnitt liegt. 1986 lag die Arbeitslosenquote der 20- bis unter 25jährigen Jugendlichen bei 6,2%, während die Gesamtquote bei 2,7% lag. Für die unter 20jährigen Jugendlichen betrug die Arbeitslosenquote 4,1%.

Die Beschäftigungsgarantie für Jugendliche unter 20 Jahren wird auch in Schweden in ihrer gegenwärtigen Form als Provisorium betrachtet, da es kaum gelingt, ausreichende Arbeitserfahrung und berufliche Qualifikation im Rahmen der Beschäftigung im „ungdomslag“ zu vermitteln.⁸⁾ Außerdem ist für die Kommunen die Jugendarbeitsbeschaffungsmaßnahme eine willkommene Gelegenheit, Dienstleistungsaufgaben zu erfüllen, ohne für zusätzliche Lohnkosten aufkommen zu müssen. Vorschläge zur Umgestaltung der Beschäftigungsgarantie laufen von Unternehmerseite auf „einstellungsfreundlichere“, d. h. unter Tarif liegende Jugendlöhne hinaus, während die Regierungspolitik auf eine zusätzliche Subventionierung der Einstellung und Einarbeitung von Jugendlichen im privaten Sektor abzielt. Längerfristig soll auch eine Form alternierender Ausbildung entwickelt werden, wobei die Jugendlichen einen Arbeitsvertrag mit dem Unternehmen haben und eine Kombination von praktischer Tätigkeit am Arbeitsplatz im Unternehmen und berufspraktischem und theoretischem Unterricht außerhalb des Betriebes erfolgen soll.⁹⁾

Da man die Beschäftigung im öffentlichen Sektor, einschließlich Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, nicht weiter ausdehnen will, wurden 1984 als neue Maßnahme Lohnkostenzuschüsse an Unternehmen eingeführt, die einen Arbeitslosen einstellen. Hinzu kamen ebenfalls 1984 Beihilfen zur Unternehmensgründung. Dadurch soll die Beschäftigung im privaten Sektor gestärkt werden.

⁸⁾ Eine Darstellung und Evaluation der Beschäftigungsgarantie für Jugendliche findet sich in Hohenberger L., F. Maier, Beschäftigungsgarantie für Jugendliche – Die schwedische Strategie zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit, Wissenschaftszentrum Berlin, Discussion papers, Dez. 1986.

⁹⁾ Ebenda, S. 35.

¹⁰⁾ Vgl. Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 23, Januar 1986, S. 10 ff.

¹¹⁾ Björklund A., Policies for labor market adjustment in Sweden, paper prepared for the Labor Study Group of the Institute for International Economics' project on Adjustment and Trade Policy, Stockholm 1986, S. 26.

¹²⁾ Labour market policy and unemployment, in: European Industrial Relations Review, Feb. 1985, S. 25.

Die Quote der Arbeitslosen ging seit 1983 kontinuierlich zurück. Sie betrug 1986 2,7%. Allerdings waren in den Hochkonjunkturjahren 1984 und 1985 mehr Arbeitnehmer durch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beschäftigt als jemals zuvor. 1984 befanden sich im Jahresdurchschnitt rd. 220 000 Personen in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Das sind etwa 3/2% der Erwerbsbevölkerung. Seither ist dieser Anteil noch gestiegen. Zu etwa drei Viertel finden sich Jugendliche und – im weitesten Sinn – Behinderte unter den Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Der hohe Anteil staatlich geförderter Beschäftigungsverhältnisse, der trotz generellen Rückgangs der Arbeitslosigkeit steigende Anteil Langzeitarbeitsloser und die für Schweden hohe Arbeitslosenquote Jugendlicher führten zu einer Diskussion über eine Umorientierung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik, Kosten und Effizienzgesichtspunkte sollen stärker berücksichtigt werden. Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sollen stärker auf den privaten Bereich ausgelegt werden. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen werden weiterhin als notwendig angesehen, sollen jedoch auf bestimmte Personengruppen (Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Ältere) oder gesellschaftliche Problembereiche (Umweltschutz, Naturpflege, Energieversorgung) konzentriert werden.¹⁰⁾

Zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes wurden zwei organisatorische Änderungen durchgeführt.

(1) Die Vermittlungs- und Informationsbemühungen der Arbeitsvermittlung wurden erhöht. Die EDV-Anwendung wurde intensiviert, das Personal vor Ort durch Umstrukturierungen innerhalb der Arbeitsverwaltung verstärkt.

(2) 1987 wurde eine eigenständige staatliche Organisation für berufliche Qualifizierungsmaßnahmen eingerichtet. Bisher wurde berufliche Weiterbildung und Umschulung von der Arbeitsverwaltung konzeptionell entwickelt, die Ausbildungszentren wurden jedoch in der Verantwortung der staatlichen Schulverwaltung betrieben.

Diese Organisationsstruktur wurde als zentralisiert und inflexibel angesehen. Ein Grund für die Umstrukturierung war auch, daß in den letzten Jahren Weiterbildungskurse unter den Arbeitslosen an Popularität verloren haben und die Abbrecherquoten stiegen.¹¹⁾ Dies wurde unter anderem auch darauf zurückgeführt, daß nicht immer die richtigen Qualifizierungsmaßnahmen für attraktive Berufe angeboten wurden. Die neue Organisation wird zukünftig die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung entwickeln und umsetzen. Sie muß sich auch aus Aufträgen finanzieren. Die Arbeitsverwaltung kann Weiterbildungskurse bei dieser Organisation buchen, sie kann dies aber auch bei anderen Bildungseinrichtungen tun. Umgekehrt bietet die Berufsbildungsorganisation ihre Kurse auch den Unternehmen gegen Entgelt an.

Man erwartet sich von dieser organisatorischen Umgestaltung neben einer Ausgabeneinsparung eine stärkere Ausrichtung der Weiterbildung auf die Anforderungen der Betriebe und dadurch die Einrichtung von regionalen Dienststellen und eine stärkere Berücksichtigung der regionalen Bedürfnisse.¹²⁾

Zum besseren Verständnis der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Schweden ist noch folgendes zu erwähnen:

Arbeitszeitverkürzung wird in Schweden weniger unter beschäftigungspolitischen Aspekten gesehen als unter sozialpolitischen.¹³⁾ Deshalb gibt es keine speziellen Maßnahmen zur wöchentlichen oder jährlichen Arbeitszeitverkürzung.

Allerdings ist in Schweden Teilzeitarbeit leichter möglich und weit verbreitet. 25% aller Beschäftigten arbeiten bereits Teilzeit. Weiterhin gibt es sehr großzügige Freistellungsmöglichkeiten, z. B. bei der Kindererziehung oder zur Weiterbildung.¹⁴⁾

Im Gegensatz zu anderen Ländern fällt auch das Fehlen spezieller Maßnahmen für den vorzeitigen Ruhestand auf. Dies hängt damit zusammen, daß für den älteren Arbeitnehmer die Möglichkeit besteht, ab 58 Jahren + 3 Monaten bis zum 60. Lebensjahr Arbeitslosenunterstützung zu

erhalten. Daran anschließend kann er ohne große medizinische Untersuchung bis 65 Jahre Erwerbsunfähigkeitsrente beziehen und dann reguläres Altersruhegeld erhalten.¹⁵⁾

Es ist teilweise Praxis geworden, bei einer anstehenden Entlassung auch die Vorruhestandsmöglichkeit mit dem älteren Arbeitnehmer durchzusprechen. Älteren Arbeitnehmern wird der Verzicht auf ihre Kündigungsschutzbestimmungen erleichtert, da die Einkommenseinbußen durch das Arbeitslosengeld, die anschließende Erwerbsunfähigkeitsrente und evtl. zusätzliche Zahlungen der Unternehmen nicht groß sind.¹⁶⁾

Für die Unternehmen ist diese Lösung des „vorzeitigen Ruhestandes“ sehr kostengünstig, da der Staat die Kosten trägt. Außerdem besteht die Möglichkeit einer Teilzeitrente ab dem 60. bis zum 65. Lebensjahr seit 1976.

¹³⁾ Sweden: Labour market policy and unemployment, in: European Industrial Relations Review, Feb. 1985, S. 25, und „Arbeitszeitverkürzung in Skandinavien“, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 27, Feb. 1987, S. 10 ff.

¹⁴⁾ Vgl. Arbeitszeitverkürzung in Skandinavien, in: Internationale Chronik zur Arbeitsmarktpolitik, Nr. 27, Feb. 1987, S. 10 ff.

¹⁵⁾ Ginsberg H., Flexible and partial retirement for Norwegian and Swedish workers, in: Monthly Labor Review, Okt. 1985, S. 37.
EFA (Arbetsmarknadsdepartementet 1984) a. a. O. S. 38.

¹⁶⁾ (1986) a. a. O. S. 10.