
Die schwedische Arbeitsmarktpolitik aus der Nähe betrachtet

Irene Geldner

Die Schweden sind stolz auf ihre Arbeitsmarktpolitik. Sie werden in ihrem Stolz von den vielen Wissenschaftlern, Wirtschaftspolitikern und Arbeitsmarktpraktikern aus aller Herren Länder bestärkt, die alljährlich versuchen, durch Augenschein das Erfolgsrezept zu entziffern und auf Probleme im eigenen Land anzuwenden. Ähnlich wie noch vor wenigen Jahren bei der österreichischen Sozialpartnerschaft, zeigt ein näheres Studium¹ den Interessierten sehr bald, wie sehr die schwedische Arbeitsmarktpolitik historisch gewachsen und von den gesellschaftlichen Voraussetzungen und institutionellen Gegebenheiten abhängig ist. Das schließt nicht aus, mit der Problemsicht zu sympathisieren und sich bestimmte Problemlösungen zum Vorbild zu nehmen. Man darf sich nur nicht die Mühe sparen zu hinterfragen, woraus eine gewählte Betrachtungsweise resultiert und welche, zumeist nicht explizit gemachten, Voraussetzungen den Erfolg einer Maßnahme sichern.

Das Ministerium für Arbeit, die Arbeitsmarktverwaltung, Forschungsinstitute und Interessenvertretungen haben in einer ganzen Reihe deutsch- und englischsprachiger Broschüren den schwedischen Arbeitsmarkt und die schwedische Arbeitsmarktpolitik beschrieben. Im folgenden wird die nationale Selbstdarstellung und Einschätzung ergänzt durch Informationen aus Gesprächen mit Beamten des Arbeitsministeriums und der Arbeitsmarktverwaltung, mit Arbeitsmarktforschern und Interessenvertretern. Manches, was sich in Österreich als Problem darstellt, ist es in Schweden nicht oder zumindest nicht in dieser Form. Umgekehrt gibt es auch Probleme, die in Schweden gelöst werden müssen, nicht aber in Österreich.

Die theoretischen Grundlagen für die schwedische Arbeitsmarktpolitik wurden im Schwedischen Gewerkschaftsbund in der zweiten Hälfte

der vierziger Jahre von Gösta Rehn und Rudolf Meidner erarbeitet. Das Rehn-Meidner-Modell zeigt Wege auf, um Vollbeschäftigung und Geldwertstabilität gleichzeitig zu verwirklichen. Geldwertstabilität sollte durch eine restriktive Nachfragepolitik, die dadurch drohende Arbeitslosigkeit durch Maßnahmen einer aktiven Arbeitsmarktpolitik bekämpft werden. Konstituierendes Element des Modells ist eine solidarische Lohnpolitik, d. h. die Durchsetzung des Grundsatzes „gleicher Lohn für gleich Arbeit“. Durch eine solche Lohnpolitik soll der Strukturwandel beschleunigt werden, da weniger produktive Unternehmen nicht durch niedrige Löhne am Leben erhalten werden. Die Förderung der Mobilität auf dem Arbeitsmarkt, eine effiziente Arbeitsvermittlung und die Förderung der beruflichen Weiterbildung werden zu Schwerpunkten der Wirtschaftspolitik. Vollbeschäftigung ist das wichtigste, von allen gesellschaftlichen Gruppierungen uneingeschränkt akzeptierte Ziel der Wirtschaftspolitik. Arbeitsmarktpolitik dient daher nicht der sozialen Absicherung sonstiger wirtschaftspolitischer Maßnahmen, sondern wird erfolgreich zur Verwirklichung wirtschaftspolitischer Zielsetzungen eingesetzt. Schwedische Arbeitsmarktpolitik umfaßt Maßnahmen, die stabilitätspolitische, strukturpolitische und regionalpolitische Ziele erreichen sollen. Dieser umfassende Anspruch erklärt z. B. auch, warum Schweden allen Konzepten, Arbeitslosigkeit durch Arbeitszeitverkürzung zu bekämpfen, sehr skeptisch gegenübergestanden ist und gegenübersteht.

In Tabelle 1 wird der schwedische Arbeitsmarkt durch die Entwicklung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit seit 1980 beschrieben, Tabelle 2 bringt die entsprechenden österreichischen Daten.

Tabelle 1

Schwedische Arbeitsmarktstatistik¹

	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwerbspersonen (in 1.000)			
1980	4.248	2.312	1.936
1981	4.264	2.291	1.973
1982	4.288	2.291	2.197
1983	4.311	2.291	2.020
1984	4.332	2.288	2.044
1985	4.367	2.299	2.068
1986	4.385	2.298	2.087
1986	4.399	2.291	2.104
1987	4.421	2.300	2.122
1988	4.471	2.324	2.147
1989	4.527	2.357	2.170

¹ Seit 1987 liegen der Statistik geänderte Zählverfahren zugrunde. Die Werte für 1986 wurden nach beiden Verfahren gewonnen.

Quelle: Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik 1988, S. 37, 38

Beteiligung am Arbeitsmarkt (in %)

1980	81,5	87,7	75,2
1981	81,5	86,6	76,3
1982	81,7	86,3	76,9
1983	81,8	86,0	77,6
1984	81,9	85,6	78,2
1985	82,6	86,0	79,2
1986	83,0	85,9	80,0

1986	83,3	85,7	80,7
1987	83,4	85,7	81,7
1988	84,0	86,2	81,8
1989	84,5	86,8	82,2

Erwerbstätige (in 1.000)

1980	4.162	2.272	1.890
1981	4.157	2.236	1.920
1982	4.150	2.221	1.929
1983	4.160	2.212	1.948
1984	4.196	2.219	1.977
1985	4.243	2.234	2.008
1986	4.269	2.238	2.031

1986	4.299	2.240	2.059
1987	4.337	2.256	2.081
1988	4.399	2.287	2.112
1989	4.466	2.326	2.140

Arbeitslose (in 1.000)

1980	86	40	45
1981	108	55	53
1982	137	70	68
1983	151	79	73
1984	136	69	67
1985	124	65	60
1986	117	60	56

1986	98	51	47
1987	84	44	40
1988	72	37	35
1989	61	31	30

Arbeitslose (in %)²

1980	2,0	1,7	2,3
1981	2,5	2,4	2,7
1982	3,2	3,0	3,4
1983	3,5	3,4	3,6
1984	3,1	3,0	3,3
1985	2,8	2,8	2,9
1986	2,7	2,6	2,7

1986	2,2	2,2	2,2
1987	1,9	1,9	1,9
1988	1,6	1,6	1,6
1989	1,4	1,3	1,4

2 Arbeitslose in % der Erwerbspersonen (einschließlich Selbständiger)
Die Angaben zur Erwerbstätigkeit beziehen sich auf 16- bis 64jährige.

Tabelle 2**Österreichische Arbeitsmarktstatistik**

	Insgesamt	Männer	Frauen
Erwerbspersonen (in 1.000)			
1980	3.263	1.953	1.310
1981	3.286	1.961	1.325
1982	3.285	1.963	1.322
1983	3.285	1.955	1.330
1984	3.294	1.951	1.343
1985	3.313	1.954	1.359
1986	3.340	1.964	1.376
1987	3.352	1.969	1.383
1988	3.370	1.975	1.395
1989	3.408	1.991	1.417
Erwerbsquote (in %)			
1980	69,8	82,8	56,5
1981	69,6	81,9	56,9
1982	68,9	80,7	56,6
1983	68,7	79,7	57,1
1984	68,4	78,6	57,5
1985	68,4	78,1	58,1
1986	68,7	78,0	58,7
1987	68,7	77,9	58,9
1988	68,8	77,7	59,2
1989	69,3	77,9	60,0
Erwerbstätige (in 1.000)			
1980	3.210	1.927	1.283
1981	3.217	1.923	1.294
1982	3.180	1.898	1.282
1983	3.158	1.875	1.283
1984	3.164	1.871	1.293
1985	3.174	1.870	1.304
1986	3.188	1.875	1.313
1987	3.188	1.874	1.314
1988	3.211	1.885	1.326
1989	3.259	1.910	1.349
Arbeitslose (in 1.000)			
1980	53	26	27
1981	69	38	31
1982	105	65	40
1983	127	80	47
1984	130	80	50
1985	139	84	55
1986	152	89	63
1987	164	95	69
1988	159	90	69
1989	149	81	68

Arbeitslose (in %)

	Insgesamt	Männer	Frauen	amtl. Daten ¹
1980	1,6	1,3	2,1	1,9
1981	2,1	1,9	2,3	2,4
1982	3,2	3,3	3,0	3,7
1983	3,9	4,1	3,5	4,5
1984	4,0	4,1	3,7	4,5
1985	4,2	4,3	4,1	4,8
1986	4,6	4,5	4,6	5,2
1987	4,9	4,8	5,0	5,6
1988	4,7	4,6	5,0	5,3
1989	4,4	4,1	4,8	5,0

¹ Arbeitslose als Prozentsatz des Arbeitskräftepotentials

Die Angaben über Erwerbstätigkeit beziehen sich auf Frauen zwischen 15 und 60 Jahren und Männer zwischen 15 und 65 Jahren.

Quelle: Arbeitsmarktvorschau 1990, 1991, Bericht über die soziale Lage 1988, eigene Berechnungen.

Vergleicht man die Arbeitslosenquoten der beiden Länder, so wird die unterschiedliche Entwicklung seit 1984 deutlich.

Arbeitslosenquoten beleuchten aber nur einen Teilaspekt einer nationalen Arbeitsmarktpolitik, Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und die Zahl der durch einzelne Maßnahmen Geförderten geben ebenso wichtige Hinweise. Infolge unterschiedlicher institutioneller Gegebenheiten sind die Zahlen für Schweden und Österreich nicht direkt vergleichbar. Sie dienen in Tabelle 3 der Illustration von Größenordnungen.

In einem Rückblick² an der Schwelle zu den neunziger Jahren wird ausgeführt, daß in den sechziger Jahren die Voraussetzungen geschaffen wurden, um die grundlegenden Aufgaben einer Arbeitsmarktpolitik nach dem Rehn-Meidner-Modell zu erfüllen. Aus einer Fürsorgepolitik für Arbeitslose wurde eine Politik der gegenseitigen Anpassung von Arbeitskräften und Arbeitsplätzen. Schulung und Umschulung, Vermittlung und Beratung wurden stark ausgeweitet.

Im nächsten Jahrzehnt wurden diese individualisierten Maßnahmen infolge der Wachstumsschwäche durch expansive Maßnahmen auf Betriebsebene ergänzt. Z. B. durch die Subventionierung von Lageraufbau oder betrieblicher Schulung, um Personalabbau zu vermeiden. Der Umfang befristeter öffentlicher Arbeitsverhältnisse stieg, überhaupt verlagerte sich der Ansatzpunkt von Beschäftigungsmaßnahmen in den öffentlichen Bereich. Insgesamt kam es zu einer Verschiebung zu nachfragewirksamen Maßnahmen.

Seit 1982 konzentriert sich die Arbeitsmarktpolitik auf die Unterstützung der Expansion von Unternehmen und des Wirtschaftswachstums. Große Aufmerksamkeit wird nunmehr der unterschiedlichen Betroffenheit einzelner Gruppen durch Arbeitslosigkeit zugewendet, der Arbeitsvermittlung und der beruflichen Weiterbildung.

Tabelle 3

Ausgaben und geförderte Personen

	Schweden	Österreich
Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung (in Mio. S, 1989)	–	24.586
davon: Arbeitsmarktpolitik	–	3.046
Leistungen bei Arbeitslosigkeit	–	15.526
Ausgaben des Zentralamtes für Arbeit und der kommunalen Gewerbebetriebe für „aktive Maß- nahmen“		
(in Mio. skr, 1988/89)	19.634	–
Arbeitslosenunterstützung	6.699	–
Zahl der Arbeitslosen (1989)	61.000	149.000
Arbeitsbeschaffung (Förderfälle 1989)	–	23.143
Lehrausbildung und Berufsvorbereitung (Förderfälle 1989)	–	8.038
Arbeitsbeschaffung für Behinderte (Förderfälle 1989)	–	3.566
Personen in der Berufsbildungsförderung und in direkten Arbeitslosenbeschaffungsmaßnahmen (Monatsmittel 1988)	66.300	–
Beschäftigte in den Sonderprogrammen für Behinderte (Monatsmittel 1988)	78.900	–

Quelle: Programmbudget der Arbeitsmarktverwaltung 1990, Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik 1988, Tabellen 2 und 5

Allerdings wird angemerkt, daß die solidarische Lohnpolitik nicht mehr in der früheren Geschlossenheit verfolgt wird. Diese Folge eines Wertewandels in Wirtschaft und Gesellschaft darf allerdings in ihren Konsequenzen für die Bewältigung des Strukturwandels auch in Zukunft nicht unterschätzt werden. Im größeren Individualismus wird eine Gefahr für Solidarität und gesellschaftlichen Zusammenhalt gesehen, den charakteristischen Merkmalen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik in den vergangenen Jahrzehnten. Nach einer Untersuchung von Guger³ wurden von Mitte der sechziger Jahre bis 1975 die interindustriellen Lohndifferentiale in etwa halbiert. Seither sind die Lohnunterschiede konstant geblieben.

Aus der Analyse der Arbeitsmarktentwicklung und Zukunftsprojektionen von Angebot an und Nachfrage nach Arbeitskräften eingebettet in gesellschaftliche Veränderungen, werden folgende Schwerpunkte einer künftigen Arbeitsmarktpolitik definiert.

Demographische Entwicklung und schon bestehender Arbeitskräftemangel in einzelnen Bereichen werden große Anforderungen an die Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes stellen. Die schrumpfende Zahl junger Arbeitskräfte wird die externe Mobilität – die Mobilität

zwischen Betrieben – senken. Die notwendigen Anpassungen werden auf internen Arbeitsmärkten erreicht werden müssen. Arbeitsmarktpolitik wird dafür verstärkt durch eine Arbeitsweltpolitik (working life policy) ergänzt werden müssen.

Arbeitslosigkeit wird in verstärktem Ausmaß am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen treffen und deren Lebensstandard zusätzlich absenken. Aus Verteilungsgründen müssen die Beschäftigungsmöglichkeiten für solche Personengruppen verbessert werden, was kostenintensive Vermittlungs- und Beratungsbemühungen bedeuten wird.

Um das Diskussionspapier zu zitieren: „Mit einem Wort, die neunziger Jahre werden große Anforderungen an die funktionale Effizienz des Arbeitsmarktes stellen. Der Arbeitskräftemangel kann für einige Bereiche ein großes Problem darstellen. Gleichzeitig werden Arbeitslose mit inadäquaten Qualifikationen wahrscheinlich mit wachsenden Schwierigkeiten bei der Arbeitssuche konfrontiert sein. Die Zurückweisung älterer Personen wird ebenfalls zunehmen. Auf diese Weise könnten die neunziger Jahre zu einer Periode wachsender Polarisierung auf dem Arbeitsmarkt werden.“

Sechs Herausforderungen für die Zukunft werden formuliert:

1. Arbeitslosen muß wesentlich schneller Arbeit oder (Weiter)Bildung (education) angeboten werden.

Hier setzt sich eine neue Sicht von Arbeitslosigkeit durch, nach der sich Arbeitslosigkeit zu Langzeitarbeitslosigkeit verfestigt, weil es immer weniger gelingt, einen einmal erreichten Stand von Arbeitslosigkeit wieder abzubauen. Arbeitslosigkeit stigmatisiert und wird so zu einer wachsenden Bedrohung der Wohlfahrt der Betroffenen. Gleichzeitig verliert sie den früher zugeschriebenen restriktiven Einfluß auf Löhne und Preise. Daher muß es zum zentralen Anliegen der Wirtschaftspolitik werden, durch sehr schnelle Arbeitsvermittlung und prompte Bildungsmaßnahmen den Anstieg von Arbeitslosigkeit überhaupt zu verhindern.

2. Der Ablehnung von älteren Arbeitskräften vorbeugen.

Hier gibt es Anzeichen, daß sich zwischen jungen und älteren Arbeitskräften ein Bildungsgraben auftut, gleichzeitig mit einer verstärkten Nachfrage nach (Berufs)Bildung. Andererseits nimmt die Zahl der jüngeren Arbeitskräfte ab und ein drohender Arbeitskräftemangel sollte Unternehmer an einer besseren Nutzung des Potentials älterer Arbeitskräfte interessieren. Es wäre daher zu erwarten, daß Unternehmer die beruflichen Qualifikationen ihrer älteren Mitarbeiter gezielt anheben und Arbeitsorganisation und -umwelt den Bedürfnissen und Möglichkeiten älterer Arbeitskräfte anpassen.

3. Anhebung des Bildungsstandes und Kompetenzerweiterung des gesamten Arbeitskräftepotentials.

Die Bemühungen um Strukturwandel müssen verstärkt werden. In der Vergangenheit haben Arbeitsmarkt- und Arbeitsweltpolitik sehr erfolgreich dazu beigetragen, die in der Produktion geforderte Flexibilität und Effizienz mit dem Wunsch der Menschen nach Sicherheit zu verbinden. In Zukunft werden Bildung und interne Arbeitsmärkte

eine wachsende Bedeutung für die Förderung von Wirtschaftswachstum und die Effizienz des Arbeitsmarktes haben. Wenn es sich hier auch in erster Linie um eine Aufgabe der Unternehmer handelt, so gibt es gute Gründe für ein gesellschaftliches Engagement in diese Richtung.

4. Verwirklichung der Chancengleichheit.

Die tatsächlich vorhandene Geschlechtersegregation am schwedischen Arbeitsmarkt wird als eine sehr ernst zu nehmende Bremse der Effizienz des Arbeitsmarktes angesehen, als Hindernis für eine bessere Abstimmung von offenen Stellen und Arbeitssuchenden.

5. Abbau regionaler Ungleichgewichte.

Es wird eine Verlagerung in der Regionalpolitik zu Bildungsinvestitionen festgestellt. Durch den zunehmenden Mangel an qualifizierten Arbeitskräften wird das Arbeitskräfteangebot immer mehr zur Grundlage der Regionalpolitik, die dadurch immer enger mit der Arbeitsmarktpolitik verbunden wird. Die Arbeitsmarktverwaltung ist darüber hinaus die einzige nationale Behörde im Bereich der Beschäftigungspolitik, die in jeder Gemeinde vertreten ist.

6. Den Arbeitskräftebedarf in verschiedenen Wirtschaftsbereichen decken.

Besonders in der Güterproduktion und im Pflegebereich (caring sector) ist ein wachsender Arbeitskräftemangel absehbar. Viele der grundlegenden Anpassungsprobleme werden von den Arbeitsmarktparteien ohne öffentliche Hilfe gelöst werden müssen. Von ihnen wird größere Verantwortung dafür gefordert, so zu handeln, daß Mobilität nicht behindert und das Arbeitskräfteangebot nicht beschränkt wird. Der Arbeitsmarktpolitik kommt die Aufgabe zu, Anpassungen zu fördern und das Angebot zu vergrößern. Insbesondere Teilzeitarbeitslose (d. h. unfreiwillige Teilzeitbeschäftigte), ältere Frauen und Ausländer (d. h. in der Hauptsache Flüchtlinge) sind eine Arbeitskraftreserve, die es zu mobilisieren gilt.

Die stagnierende Arbeitskräftenachfrage zu Beginn der achtziger Jahre hat sicher die Verbesserung von Arbeitsplätzen verzögert. Angesichts eines nunmehr drohenden Arbeitskräftemangels werden der Veränderung von Arbeitsinhalten, Arbeitsorganisation und Arbeitsbedingungen mehr Beachtung geschenkt werden müssen.

Erwähnt wird auch die Besteuerung als Mittel, Arbeitskraftreserven zu mobilisieren.

Zusätzliche Anmerkungen aus den Expertengesprächen

Die schwedischen Gesprächspartner stimmten in der positiven Einschätzung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik überein. Eine Arbeitslosenquote von über 2 Prozent stößt auf allgemeine Ablehnung. Wenn kritisiert wurde, dann der ungenügende Einsatz von systemkonformen Maßnahmen, z. B. in der Inflationsbekämpfung. Es wurde kein Zweifel daran geäußert, daß man durch Ausbau und Weiterentwicklung der

bisherigen Arbeitsmarktpolitik auch künftige Problem werde meistern können. Allerdings konnte man den Eindruck gewinnen, daß durch das offenkundige Abgehen von der solidarischen Lohnpolitik in Gewerkschaftskreisen – insbesondere bei der LO⁴ – über die Entwicklung in Zukunft ehe Unsicherheit herrscht. Wir haben in unseren Gesprächen versucht, die Meinung der Experten aus sehr unterschiedlichen Bereichen zu diesem Fragenkomplex einzuholen.

Solidarische Lohnpolitik

Dank der solidarischen Lohnpolitik bedeutet in Schweden, im Gegensatz zu anderen Ländern, ein Arbeitsplatzwechsel keine Einkommensverschlechterung. Während es allerdings früher einen zentralen Lohnabschluß zwischen LO und SAF gab, verhandeln heute drei Arbeitnehmergruppierungen (LO, TCO, SACO) mit privaten (SAF) und öffentlichen Arbeitgebern (Staat und Gemeinden).

Es gibt einen Konflikt innerhalb der SAF, wo insbesondere der „engineering sector“ für dezentrale Lohnverhandlungen ist. Es wurde auch erwähnt, daß Großbetriebe in geringerem Ausmaß als früher an einheitlichen, niedrigen Lohnsätzen interessiert sind, da sie ihre Produktion ins Ausland verlagert hätten. Hingegen sei ihnen in Schweden an einer attraktiven Bezahlung von technisch hochqualifizierten Arbeitskräften gelegen, was aber durch Strafen für Überbezahlung von seiten des Arbeitgeberverbandes erschwert werde.

Als Anzeichen des Verfalls alter sozialpolitischer Strukturen und Vorgangsweisen wurde der öffentliche Streit gewerkschaftlicher Gruppierungen und die Vereinbarung von Lohnstopp und Streikverbot zwischen LO und Regierung angesehen. Aufgrund heftiger Kritik zog die LO ihre Zustimmung zu der Vereinbarung zurück, die TCO hatte sie nie akzeptiert. In den letzten Jahren hat die TCO an Einfluß und Stärke gewonnen. Mit einer Ausnahme wurden seit 1988 alle gewerkschaftlichen Konflikte im öffentlichen Sektor ausgetragen, einem Bereich, wo ein Dritter immer die Zeche zahlt.

Von seiten der LO wird als paradox angesehen, daß der Staat als Arbeitgeber mit seiner Forderung nach leistungsgerechter Entlohnung die solidarische Lohnpolitik in Frage stellt. Vom neuen Lohnsystem sind zwar bis jetzt nur 5 Prozent der Arbeitnehmer im öffentlichen Dienst betroffen, aber ohne solidarische Lohnpolitik wäre die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht zu begründen.

Der Arbeitskräftemangel führt im privaten Bereich zu einer großen „wage drift“, im öffentlichen Bereich kommt es zu Streiks mächtiger Gruppen (Polizei, Feuerwehr). Von Arbeitern sei Streik als letztes Mittel eingesetzt worden, im öffentlichen Sektor werde damit Stärke demonstriert, ein weiteres Indiz für die Krise des Verhandlungssystems.

Auch TCO hält zentrale Lohnverhandlungen für wichtig. Einzelne Gewerkschaften mögen durch dezentrale Lohnverhandlungen gewinnen, insgesamt kann TCO nur verlieren.

Arbeitsmarktverwaltung

Mit besonderem Interesse wurden Organisation und Funktionsweise der schwedischen Arbeitsmarktverwaltung studiert. Vorausgeschickt sei, daß die Teilung „kleines Ministerium – große, selbständige Verwaltungsbehörde“ in Schweden eine generelle Form der öffentlichen Verwaltung ist, so z. B. auch im Bildungs- oder Verkehrswesen. Im Arbeitsministerium sind 170 Beamte beschäftigt, in der Arbeitsmarktverwaltung etwa 10.000. Davon im Zentralamt für Arbeit (AMS) 500, in den 24 Provinzialarbeitsämtern 2000, in den Arbeitsämtern in den Gemeinden 5500 und in den Arbeitsmarktinstituten (AMI) 2000. Diese Institute dienen der intensiven Beratung in Problemfällen und der Rehabilitation von Arbeitssuchenden. Daneben gibt es Arbeitsmarktinstitute zur Unterstützung von verschiedenen Behindertengruppen.

Im Gegensatz zu Österreich ist die Arbeitsvermittlung von der Arbeitslosenversicherung getrennt. Die meisten der 42 anerkannten Arbeitslosenversicherungskassen stehen in enger Verbindung zu den Gewerkschaften, die sie ursprünglich gegründet haben. Gewerkschaftsmitglieder sind ihrer jeweiligen Arbeitslosenversicherungskasse kollektiv angeschlossen, man kann jedoch auch der Kassa im jeweiligen Arbeitsbereich beitreten, ohne Gewerkschaftsmitglied zu sein. Staatszuschüsse (inklusive Arbeitgeberabgaben) decken etwa 95 Prozent der ausgezahlten Arbeitslosenunterstützung.

Tabelle 4

Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherungskassen 1987¹
(in Mio. skr)

Einnahmen		Ausgaben	
Staatszuschüsse		Arbeitslosenunterstützung	7.454,7
aus Arbeitgeberabgaben	4.600,4	Verwaltung	245,9
aus AMS-Mitteln	2.477,1	Überschuß	148,6
Mitgliedsbeiträge	617,4		
Zinserträge	154,3		
	7.849,2		7.849,2

¹ Bo Jangenös (1989), S. 53

1974 wurde die Arbeitslosenhilfe als Ergänzung zur Arbeitslosenversicherung eingeführt. Sie dient der wirtschaftlichen Absicherung jener Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung haben und betrug 1989 skr 158,- pro Tag (Arbeitslosengeld skr 450,-). 1987 und 1988 wurden jährlich etwa 300 Millionen skr an Arbeitslosenhilfe über die Provinzialarbeitsämter ausbezahlt.

Von schwedischer Seite wird der große Anteil von Ausgaben für aktive Maßnahmen an den gesamten Arbeitsmarktausgaben als charakteristisches Merkmal ihrer Arbeitsmarktpolitik angesehen. Im Haushaltsjahr 1987/88 wurden 2,48 Prozent des BIP für Arbeitsmarktpolitik

ausgegeben, der Anteil der aktiven Maßnahmen betrug 1,81 Prozent (1980/81 war die Relation 2,4 : 2,02).

Anfang der achtziger Jahre wurde die Arbeitsmarktverwaltung reformiert. Man ging dazu über, Ziele vorzugeben, aber keine detaillierten Vorschriften, wie diese Ziele erreicht werden sollten (management by objectives). Die politischen Zielsetzungen sind in den letzten Jahren immer allgemeiner geworden und haben sich zu Richtlinien entwickelt, wobei immer weniger quantitative Ziele vorgegeben werden.

Die Richtlinien für 1990/91 betreffen vier Aufgabenbereiche:

1. Engpässen am Arbeitsmarkt entgegenzuwirken
2. Dauer der Arbeitslosigkeit zu verkürzen
3. Randgruppen besonders zu betreuen
4. intensiv mit der Sozialversicherung zusammenzuarbeiten.

Der letzte Punkt bezieht sich auf die Tatsache, daß zu viele qualifizierte Arbeitskräfte aus Gesundheits- oder Altersgründen vorzeitig pensioniert werden. Das sei ein sehr kostspieliger Prozeß für den einzelnen, den Staat und die gesamte Volkswirtschaft und mit ein Grund für den Arbeitskräftemangel in vielen Bereichen. Es gilt nicht nur, eine solche Verdrängung aus der Arbeitswelt zu verhindern, sondern auch durch aktive Maßnahmen die Rückkehr schon ausgeschiedener Arbeitskräfte ins Erwerbsleben zu ermöglichen.

Dieses Ziel entsteht aus der konsequenten Anwendung der Arbeitsstrategie („Arbeitslinie“) auch im sozialen Bereich. Arbeitslinie wird als Gegensatz zur Unterstützungslinie gesehen und bedeutet eine gesellschaftliche Präferenz dafür, daß Arbeitslosen bzw. Behinderten eine Ausbildung oder Arbeitsplätze zur Verfügung gestellt werden, statt sich mit Unterstützungszahlungen zu begnügen. Wobei im Normalfall der konkrete Arbeitsplatz Vorrang vor Bildungsmaßnahmen hat.

Die Tätigkeit der Arbeitsämter wird laufend durch Indikatoren EDV-mäßig dargestellt (active monitoring). Neben dem Vergleich von Kennzahlen (Dauer der Arbeitslosigkeit, Laufzeit offener Stellen) wird die Tätigkeit der einzelnen Arbeitsämter in regelmäßigen Abständen von der Forschungsabteilung der AMS analysiert und in gemeinsamen Beratungen werden spezifische Probleme im jeweiligen Bereich zu lösen versucht. Ebenso hat jedes Arbeitsamt einen dreiparitätischen Verwaltungsrat, der vierzehntägig tagt und die Tätigkeit der Arbeitsmarktverwaltung mitbestimmt.

Daneben wird die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen bei der Bekämpfung von Arbeitslosigkeit laufend evaluiert. Auch die Einschätzung des Arbeitsmarktservice durch die Konsumenten wird erhoben. Größere Unternehmen haben mehr Kontakt und eine bessere Meinung. Kleinere Unternehmen wollen Hilfe bei der Personalauswahl (screening).

Angesichts der Diskussion um die Neuorganisation der Arbeitsmarktverwaltung in Österreich ist besonders zu prüfen, wo schwedische Problemlösungen zum Vorbild dienen können und welche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Übertragung auf österreichische Verhältnisse gegeben sein müßten.

Der herausragendste Unterschied ist die wesentlich geringere Zahl von Arbeitslosen, die ein Vermittler in Schweden zu betreuen hat. Diese Diskrepanz wird noch größer, wenn man berücksichtigt, daß die Auszahlung von Arbeitslosenunterstützung überwiegend nicht Aufgabe der Arbeitsmarktverwaltung ist. Während 1988 in den 330 Arbeitsämtern 5200 Beschäftigte arbeiteten, waren es in den 83 Arbeitsmarktinsti-
tuten 2000. In Österreich betreuten 1988 3308 Beamte⁵ 158.631 Arbeitslose (Arbeitslose in Schweden: 72.000). Allerdings wird in Schweden eine sehr viel größere Zahl von Beschäftigten in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen betreut. So z. B. in Sonderprogrammen für Behinderte 78.900 und in Überbrückungsarbeiten 14.000 Beschäftigte. Dazu kommen 40.400 Personen in der außerbetrieblichen Berufsbildung (1988).

Zu Beginn der achtziger Jahre ging in Schweden bei steigenden Arbeitslosenzahlen die Zahl der Vermittler zurück. Die Kontakte zu den Arbeitgebern waren unzureichend, und die Kundenkontakte wurden durch die schwerfällige und zeitraubende Administration beeinträchtigt. Die 1984 einsetzenden Reformbemühungen bezweckten die Umgestaltung zum Serviceunternehmen und eine Annäherung an den Markt durch Dezentralisierung mittels Zielorientierung und Abbau von Detailregelungen.

Die der Arbeitsverwaltung zugrundeliegenden Gedanken werden wie folgt beschrieben:

1. Die Arbeitsverwaltung hat für eine rasche Besetzung der offenen Stellen zu sorgen.
2. Die Arbeitsverwaltung muß den Arbeitswilligen den Zutritt zum Arbeitsmarkt erleichtern und dafür sorgen, daß sie einen geeigneten Arbeitsplatz finden.
3. Die Arbeitsverwaltung hat die Nachfrage nach Arbeitskräften zu fördern und dafür zu sorgen, daß es für jeden zur rechten Zeit und am rechten Ort eine passende Arbeit gibt⁶.

Es wird versucht, durch Motivation, Engagement und Beteiligung der Mitarbeiter, Grundsätze staatlicher Tätigkeit wie Gerechtigkeit, Rechtssicherheit und Öffentlichkeit mit Wirtschaftlichkeitsüberlegungen wie Zielvorgaben, Effizienz und Zielerreichung in Einklang zu bringen. Insbesondere wird eine an die Marktgegebenheiten angepaßte Vermittlungstätigkeit angestrebt, was eine intensive Kenntnis der regionalen Arbeitsmärkte durch die Arbeitsvermittler voraussetzt.

Die besonderen Bedürfnisse der Arbeitssuchenden werden in mehreren Stufen abgedeckt. Zum ersten durch Hilfe zur Selbsthilfe, d. h. durch die Anleitung für Bewerbungen. Stellt sich heraus, daß das allein nicht ausreicht, werden vom Vermittler zusammen mit dem Arbeitssuchenden individuelle Strategien erarbeitet. Führt auch das nicht zu einer erfolgreichen Arbeitsvermittlung, so wird ein Arbeitsmarktinstitut eingeschaltet. An diesen Instituten (AMI) arbeiten Berufsberater und -psychologen, darüber hinaus gibt es spezielle Institute für Behinderte.

Beim ersten Kontakt des(r) Arbeitslosen mit dem Arbeitsvermittler

werden in einem langen Gespräch die Ausgangssituation und die weitere Vorgangsweise erörtert. Anschließend hat der (die) Arbeitslose etwa einen Monat Zeit, mit Hilfe des Arbeitsvermittlers und über die Informationsinfrastruktur der Arbeitsämter einen Arbeitsplatz zu suchen, der seinen (ihren) Vorstellungen entspricht. Danach muß jeder angebotene Arbeitsplatz akzeptiert werden. Wird eine angewiesene Arbeit abgelehnt oder die angebotene Teilnahme an einem arbeitsmarktpolitischen Programm, so teilt das Arbeitsamt das der Arbeitslosenversicherungskasse mit, die dann prüft, ob der Bezug des Arbeitslosengeldes für einen bestimmten Zeitraum (zumeist 20 Tage) gesperrt werden soll. 1988 erfolgten etwa 4.500 solcher Mitteilungen, die in der überwiegenden Zahl der Fälle zu einer Sperre der Arbeitslosenunterstützung führten.

Die Arbeitsvermittlung verfügt über laufende und intensive Kontakte mit allen Betrieben des Einzugsbereiches und hat daher eine umfassende Kenntnis des regionalen Arbeitsmarktes. Diese Detailinformationen ergeben über einen Datenverbund ein umfassendes Bild des nationalen Arbeitsmarktes, stellen Markttransparenz auf der Nachfrageseite her. Alle registrierten offenen Stellen können von den Arbeitssuchenden über Terminals abgerufen werden. Von den 330 Arbeitsämtern beschäftigen sich 30 mit der Vermittlung von Technikern, Informatikern und Ökonomen, in der Hauptsache von Absolventen entsprechender Schulen und Arbeitsplatzwechslern. 5 Kulturarbeitsämter vermitteln vor allem ausübende Künstler und in künstlerischen Berufen Tätige, 7 schließlich stehen Arbeitskräften zur See zur Verfügung. Eine Zusammenfassung von Arbeitsplätzen mit vergleichbaren Anforderungen zu Teilarbeitsmärkten hat offenbar die traditionelle Gliederung nach Berufen oder Branchen ersetzt.

Zwischen Juli 1988 und Mai 1989 wurden 500.000 offene Stellen den Arbeitssuchenden angeboten, 37 Prozent davon waren bei einem anderen Arbeitsamt als dem kontaktierten registriert, 10 Prozent in einer anderen Provinz.

Durch die individuelle Betreuung der Arbeitssuchenden, die an Intensität zunimmt, wenn persönliche Probleme zu lösen sind, wird vermieden, daß die Betriebe direkt mit diesen Problemen konfrontiert werden. Allerdings darf für Vergleiche nicht außer acht gelassen werden, daß es in Schweden in den Ballungsräumen einen großen Arbeitskräftemangel gibt.

Abschließend noch ein Wort zur Privatisierung der Arbeitsvermittlung. In Schweden wird darunter die Zulassung von Leiharbeit verstanden, die gesetzlich verboten ist, aber doch in beträchtlichem Ausmaß praktiziert wird.

Mit diesem kurzen Überblick sollte gezeigt werden, daß es vor allem die sozialen, kulturellen und politischen Normen sind, die den Erfolg der schwedischen Arbeitsmarktpolitik absichern. Für internationale Vergleiche müssen institutionelle Unterschiede und nationale Besonderheiten in den Verhaltensweisen berücksichtigt werden. Hier sei nochmals auf die Trennung von Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen-

unterstützung verwiesen oder auf den Vorrang der Arbeitsvermittlung vor so mancher Überlegung über die Zumutbarkeit eines neuen Arbeitsplatzes. Auch gibt es einen sehr starken gesellschaftlichen Konsens über Arbeit als zentralen Bereich des Lebens und nur wenig Verständnis für abweichende Einstellungen und Verhaltensweisen. Als richtig erkannte Verhaltensweisen werden von allen Mitbürgern nachdrücklich eingefordert. So wird z. B. ein über die Pflichtschule (bis zum 16. Lebensjahr) hinausgehender Schulbesuch für wünschenswert gehalten, und fast alle jungen Menschen absolvieren die höhere Sekundarstufe (12 Schuljahre). Unter 18jährige, die weder die Schule besuchen noch arbeiten, werden von Sozialarbeitern zumindest über ihre weiteren Lebenspläne befragt und auf mögliche Hilfestellungen für eine Berufsbildung aufmerksam gemacht. „Die Schule ist dafür zuständig, die Jugendlichen bis zum Alter von 18 Jahren beratend zu begleiten. Dies bedeutet, daß die Schule dafür Sorge tragen soll, daß Jugendliche, die die Grundschule abgeschlossen, ihre Ausbildung aber nicht in der Gymnasialschule fortgesetzt haben, Beschäftigung erhalten.“ Nach dem 18. Lebensjahr ist dafür die Arbeitsmarktverwaltung zuständig.

In diesem Licht ist auch die Tatsache zu sehen, daß es seit 1970 faktisch keine Arbeitsimmigration mehr gibt. Allerdings werden Flüchtlinge auch aus humanitären Gründen akzeptiert. Im Jahre 1989 etwa 25.000. Dazu kommen 18.000 Arbeitskräfte aus dem nordischen Arbeitsmarkt. Flüchtlinge haben es sehr schwer, am Arbeitsmarkt Fuß zu fassen, derzeit sind etwa 7.000 Flüchtlinge als arbeitslos registriert.

Auch der Kündigungsschutz ist wesentlich stärker als in Österreich. Ab einem bestimmten Alter ist Kündigung kaum mehr möglich und sonst nur, wenn der Arbeitnehmer Entlassungsgründe zu verantworten hat oder bei Arbeitsmangel.

Nach Arbeitsmarkt- und Arbeitsweltpolitik soll in Zukunft ein weiterer Schritt getan werden, um die schwedischen Arbeitsmarktstrukturen zu verändern. Nun soll das Vertrauen der Arbeitnehmer am konkreten Arbeitsplatz gestärkt werden. Z. B. durch öffentliche Einflußnahme auf betriebliche Weiterbildung oder generell auf interne Arbeitsmärkte.

Die Schweden sehen die Stärke ihrer Arbeitsmarktpolitik darin, daß das Sicherheitsstreben des einzelnen mit notwendigen Veränderungen in der Produktion in Einklang gebracht wird. Ob nun durch höhere Nachfrage oder Berufsbildung der Handlungsspielraum jedes Arbeitnehmers vergrößert wird, die Möglichkeit zwischen Alternativen zu wählen, wird als wesentlicher Aspekt von Sicherheit gesehen.

Anmerkungen

- 1 Anstoß zu den vorliegenden Ausführungen gab eine Studienreise nach Schweden. Selbst bei einer so flüchtigen Betrachtung, wie es auch eine von der schwedischen Botschaft gut organisierte und zusammen mit dem Österreichischen Institut für

- Wirtschaftsforschung intensiv vorbereitete, viertägige Studienreise sein muß, waren die großen Unterschiede in Institutionen, Einstellungen und Verhaltensweisen unübersehbar.
- 2 The Labour Market und Labour Market Policy in Sweden – A discussion paper for the 1990's, Stockholm 1988.
 - 3 Guger, A., Verteilungspolitik als Strukturpolitik, in: BEIGEWUM, Memorandum-Gruppe (Hrsg.), Steuerungsprobleme der Wirtschaftspolitik, 1990, 93–104.
 - 4 LO Schwedischer Gewerkschaftsbund
 TCO Zentralorganisation der Angestellten und Beamten
 SACO Zentralorganisation Schwedischer Akademiker
 SAF Zentralverband Schwedischer Arbeitgeber
 PKT Verhandlungsorganisation von TCO + SACO
 - 5 Dazu kommen 780 Beamte der Landesinvalidenämter.
 - 6 Die Umstrukturierung der Arbeitsmarktverwaltung, 1989, 5.
 - 7 Bo Jangenös, 1989, 44.

Literatur

- Edlund/Nyström, Developments in Swedish Labour Law, 1988
 Gonäs, Lena, Labour market adjustments to structural change in Sweden, 1988
 Helmerius/Herder, Employment Training in Sweden, 1990
 Jangenös, Bo, Arbeitsmarktpolitik, 1989
 Johanesson, Jan, On the Composition and Outcome of Swedish Labour Market Policy, 1989
 LO Utbildungspolitik
 Olsson, Sven E., Social Policy und Welfare State in Sweden, 1990
 Rothstein, Bo, The Success of the Swedish Labour Market Policy: the Organizational Connection to Policy, in: European Journal of Political Research 13, 1985, 153–165.

Broschüren

Arbeitsmarktverwaltung:

- Aims at Work
 AMI-S Employability Institutes with special resources
 AMU Training – Right in the Real World
 Die Umstrukturierung der Arbeitsverwaltung (1989)
 Flexibility in production security for individuals (1988)
 Guide, Vocational training system in Sweden (1990)
 Job-clubs in Sweden (1987)
 New Technology and the Labour Market of the Future (1985)
 The Labour Market (1988/89) Annual Report
 Von der Behörde zum Serviceorgan (1989)

Ministerium für Arbeit:

- Arbeitsmarktpolitik in Schweden, 1989
 Arbeitsmarkt und Arbeitsmarktpolitik 1988, Steigt der Umstellungsdruck?, 1990

SAF (Zentralverband schwedischer Arbeitgeber):

- The Dynamic 90s, Work and the labour market in Sweden (SAF)
 M. Regnell, Work Force Preparation, 1990 (SAF)

TCO – The Swedish Confederation of Professional Employees:

- Our knowledge will from the future of Sweden. Programm for TCO 1990–93 (Auszug)

