

## ■ BESCHÄFTIGUNGSPOLITIK IN KLEINEN, OFFENEN VOLKS- WIRTSCHAFTEN DER EU

*Die mäßigen Konjunkturperspektiven lassen ein Sinken der Arbeitslosigkeit in Europa in absehbarer Zeit nicht erwarten. Dies bedeutet eine Herausforderung für die Wirtschaftspolitik auf europäischer Ebene. Aber auch die kleinen Volkswirtschaften verfügen über Handlungsspielraum. Dänemark setzt ein Karenzmodell ein, die niederländische Politik forciert Teilzeitarbeit und Invaliditätspensionen, Schweden wendet umfangreiche Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik auf.*

Die Lage auf dem Arbeitsmarkt bleibt ein zentrales Problem der europäischen Wirtschaftspolitik. Die Rezession der Jahre 1992/93 hatte einen neuerlichen Anstieg der Arbeitslosenquote um 1,7 Prozentpunkte zur Folge. Nach Jahren einer zurückhaltenden Beschäftigungspolitik nehmen sich nun auch die internationalen Organisationen wieder stärker der Problematik an (*Europäische Kommission, 1993, OECD, 1994A, ILO, 1995*). Dazu besteht aller Grund, denn das mäßige Wachstum, das für Europa in den nächsten Jahren erwartet wird, läßt einen markanten Rückgang der Arbeitslosigkeit unwahrscheinlich erscheinen. Ein hohes Niveau struktureller Sockelarbeitslosigkeit ist nicht nur ein gravierendes Problem für den Arbeitsmarkt und die Einkommensverteilung, sondern hat weitergehende makroökonomische Implikationen. Das steigende strukturbedingte Defizit der öffentlichen Haushalte ist neben dem hohen Zinsniveau auch dem Anstieg der strukturellen Arbeitslosigkeit zuzuschreiben. Ein Mangel an effizientem und flexibel einsetzbarem Arbeitskräfteangebot kann auch das Wachstumspotential einer Volkswirtschaft einschränken und im Konjunkturaufschwung ein Inflationspotential mit sich bringen.

In Wirtschaftspolitik und Wirtschaftswissenschaften scheint trotz aller Meinungsunterschiede unbestritten, daß keine einzelne Ursache für den Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa verantwortlich ist (*Bean, 1994*). Auch über einige grundsätzliche Zusammenhänge besteht weitgehende Einigkeit. Dies betrifft zunächst den relativ engen Zusammenhang zwischen Wirtschaftswachstum und Beschäftigung: Der Anstieg der Arbeitsproduktivität ließ in den siebziger und achtziger Jahren sogar etwas rascher nach als das Wirtschaftswachstum, das Wachstum wurde (etwas) beschäftigungsintensiver. Einerseits entlastet der Konjunkturaufschwung den Arbeitsmarkt durch steigende Beschäftigung, ande-

Der Autor dankt Gudrun Biffl und Ewald Walterskirchen für wertvolle Anregungen und Hinweise. Aufbereitung und Analyse der Daten erfolgten mit Unterstützung von Waltraud Popp.

Übersicht 1: Wachstum und Beschäftigung

	Österreich	Dänemark	Nieder- lande	Schweden	EU
	Veränderung in %				
<i>Brutto-Inlandsprodukt, real</i>					
1970/1980	+43,0	+24,8	+33,2	+21,4	+34,1
1980/1990	+23,7	+22,2	+22,2	+22,0	+26,1
1990/1994	+ 8,5	+ 8,5	+ 6,6	- 2,9	+ 4,8
1970/1994	+91,9	+65,4	+73,5	+43,7	+77,2
<i>Erwerbstätige</i>					
1970/1980	+ 7,1	+ 2,0	+ 3,0	+ 9,8	+ 3,3
1980/1990	+ 1,5	+ 4,9	+ 8,7	+ 6,5	+ 6,0
1990/1994	+ 2,3	- 2,8	+ 4,9	-12,9	- 3,8
1970/1994	+11,2	+ 4,0	+17,4	+ 1,8	+ 5,4
<i>Beschäftigungselastizität des Wachstums</i>					
1970/1980	0,17	0,08	0,09	0,46	0,10
1980/1990	0,06	0,22	0,39	0,30	0,23
1990/1994	0,27	- 0,33	0,74	4,45	- 0,79
1970/1994	0,12	0,06	0,24	0,04	0,07

Q: OECD, STAT.

ererseits erhöht jede Rezession die Arbeitslosigkeit markant (das gilt besonders für die Rezession 1992/93). Das Beschäftigungswachstum geht in allen hochentwickelten Volkswirtschaften primär auf den Dienstleistungssektor zurück. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums differiert international stark. Gesellschaftliche Besonderheiten und wirtschaftspolitische Regulierungen (Frauenerwerbsquote, Anteil von Teilzeitbeschäftigung, Beschäftigung im Sozial- und Gesundheitsbereich) bestimmen, in welchem Ausmaß und in welcher Form dieses Beschäftigungspotential „reicher“ Volkswirtschaften genutzt wird. Agrar- und Industriebeschäftigung sinken dagegen in allen Ländern, allerdings unterschiedlich rasch.

Das Arbeitskräfteangebot ist eine zentrale Determinante der Entwicklung sowohl der Beschäftigung als auch der Arbeitslosigkeit. Einerseits erlaubt ein Anstieg des „effektiven“ Angebotes das Ausschöpfen von Wachstums- und Beschäftigungspotentialen, andererseits kann zu rasches Wachstum des Arbeitskräfteangebotes den Arbeitsmarkt überfordern und zu Arbeitslosigkeit führen. Die Entwicklung des Arbeitskräfteangebotes wird im wesentlichen durch die Arbeitsmarktpartizipation (vor allem Frauenerwerbsquote) und das Bevölkerungswachstum (u.a. Immigration) bestimmt. Die Arbeitsmarktprobleme sind in den europäischen Ländern vielfältig und oft schwer vergleichbar. Das Problem der Persistenz hoher Arbeitslosigkeit konzentriert sich aber meist auf schlecht Ausgebildete, Jugendliche und Langzeitarbeitslose.

Unbestritten scheint, daß ein kräftiger Konjunkturaufschwung und eine Erhöhung der langfristigen Wachstumsrate den Arbeitsmarkt entlasten würde. Dies gilt auch für die Lösung strukturbedingter Arbeitsmarktprobleme, wobei potentielle Inflationseffekte zu beachten sind (Glyn, 1995). Höhere Investitionen in Real- und Humankapital sind ein zentraler Ansatzpunkt der Beschäftigungspolitik, weil sie sowohl der Kapazitätsaus-

weitung als auch der Anpassungsfähigkeit des Faktorangebotes zugute kommen. Dem steht gegenüber, daß in den meisten europäischen Volkswirtschaften (nicht in Österreich) die Investitionsquote seit den Wirtschaftskrisen der siebziger Jahre drastisch abgenommen hat. Ursachen dafür können die fehlende gesamtwirtschaftliche Nachfrage, Kürzungen öffentlicher Investitionen, steigende Unsicherheit der Investoren (Instabilität und hohe Volatilität der Finanzmärkte oder die Unternehmenserträge betreffend), hohe Realzinsen (erhöhte Finanzierungs- wie Opportunitätskosten der Investitionen) oder sinkende Erträge sein.

Kleine, offene Volkswirtschaften erfahren einen wesentlichen Teil der makroökonomischen Entwicklung als exogene Determinanten. Die Liberalisierung der Gütermärkte, zunehmende internationale Verflechtung, insbesondere aber die Deregulierung der Finanzmärkte haben den makroökonomischen Spielraum erheblich eingeschränkt. Die Erfahrungen mehrerer kleiner Länder zeigen, daß Maßnahmen der nationalen Fiskal- oder Wechselkurspolitik weiterhin von erheblicher Bedeutung für die Beschäftigungsentwicklung sind. Jedoch dürften die gesamtwirtschaftlichen Kosten vor allem expansiver Maßnahmen in einem restriktiven internationalen Umfeld deutlich gestiegen sein.

Die kleineren Volkswirtschaften reagieren unterschiedlich auf diese Entwicklungen. Zum einen steht das Bemühen im Vordergrund, auf europäischer Ebene das makroökonomische Umfeld für die Beschäftigungspolitik zu verbessern. Das betrifft Initiativen zur Umsetzung der „transeuropäischen Netze“ ebenso wie eine stärkere Verankerung beschäftigungspolitischer Ziele in Verträgen und Institutionen. Österreich und Schweden setzen sich im Rahmen der „Reflexionsgruppe“ zur Vorbereitung der Regierungskonferenz der EU 1996 dafür ein, in den Maastrichter Vertrag ein Kapitel über Beschäftigungspolitik aufzunehmen und einen hochrangigen Ausschuß für Beschäftigungsfragen zu schaffen. Nationale Autonomie bleibt der Beschäftigungspolitik in der Forschungs- und Entwicklungspolitik, der Infrastrukturpolitik und in der Gestaltung von Beschäftigungsintensität des Wachstums und Arbeitskräfteangebot. Auch hier gilt es allerdings, europäische Initiativen zu setzen und zu nutzen.

### ARBEITSZEITVERKÜRZUNG ÜBER LANGE KARENZZEITEN IN DÄNEMARK

Dänemark durchlief nicht, wie die anderen europäischen Volkswirtschaften, in der ersten Hälfte der achtziger Jahre eine Periode schwachen Wachstums. Ursache hierfür war – wie in anderen skandinavischen Ländern – ein kreditfinanzierter Konsum- und Immobilienboom. Makroökonomisch äußerte sich diese Nachfrageexpansion in einem starken Beschäftigungszuwachs,

sinkender Arbeitslosenquote und einem hohen Leistungsbilanzdefizit.

1987 erfolgte der Übergang zu einer Austeritätspolitik, die mit einer Phase äußerst schwacher Inlandsnachfrage verbunden war. Zusammen mit dem Auslaufen des Booms auf den Vermögenmärkten ließ sie die Immobilienpreise rasch sinken, die Baukonjunktur zusammenbrechen und schwächte den privaten Konsum nachhaltig. Während in Europa ein markanter Aufschwung einsetzte, begann in Dänemark eine Periode schwachen Wachstums, sinkender Beschäftigung und rasch steigender Arbeitslosigkeit (Arbeitslosenquote von 7,8% 1987 auf 12,2% 1993). Mit dem Konjunkturaufschwung 1994/95 konnte die Beschäftigung wieder erheblich gesteigert werden, die Arbeitslosigkeit weist erstmals seit 1994 einen sinkenden Trend auf. Ein wesentliches Problem auf dem Arbeitsmarkt bleibt die Langzeitarbeitslosigkeit: Mehr als 45% der Arbeitslosen sind länger als ein halbes Jahr, 25% länger als ein Jahr arbeitslos.

---

*„Karenzzeiten von bis zu einem Jahr können in Dänemark für Kinderbetreuung, Weiterbildung oder als Sabbatical in Anspruch genommen werden.“*

---

Seit 1993 hat die dänische Regierung eine Reihe von arbeitsmarktpolitischen Reformmaßnahmen gesetzt. Neben einer Umstellung des Finanzierungssystems der Arbeitslosenversicherung, einer Dezentralisierung und stärker korporatistischen Orientierung der Arbeitsmarktverwaltung und „Aktivierungsmaßnahmen“ für Arbeitslose erregt international vor allem das Karenzmodell Aufmerksamkeit. Drei Formen der Karenzierung stehen zur Verfügung:

1. Eltern mit Kindern unter neun Jahren können (für jedes Kind) eine Karenz von 13 bis 52 Wochen in Anspruch nehmen. Dabei besteht ein gesetzlicher Anspruch auf eine 13wöchige Karenz, der mit einem Kündigungsschutz verbunden ist. Längere Karenzperioden (bis zu einem Jahr) müssen in Übereinstimmung mit dem Arbeitgeber vereinbart werden; diese Vereinbarung umfaßt auch die Wiedereinstellungsbedingungen. Die Elternkarenz ist für selbständig und unselbständig Erwerbstätige und Arbeitslose offen, sofern diese Anspruch auf Krankengeld haben. Während der Karenzzeit wird Karenzgeld ausbezahlt, das 70% des Arbeitslosengeldanspruchs beträgt und mit 1. Jänner 1997 auf 60% verringert wird (MISEP, 1995).
2. Bildungskarenz kann für einen Zeitraum von 1 bis 52 Wochen in Anspruch genommen werden (für Arbeitslose 104 Wochen), und zwar insgesamt höchstens für ein Jahr in einem Zeitraum von fünf Jahren. Voraussetzungen sind ein Alter von über 25 Jahren, die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung und eine mindestens dreijährige Beschäftigung in den fünf

Jahren vor der Bildungskarenz. Die Aufnahme der Bildungskarenz setzt eine Einigung zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer über die Karenz und die Wiedereinstellungsbedingungen voraus. Während der Bildungskarenz können 80% des zustehenden Arbeitslosengeldes bezogen werden. Stellt der Arbeitgeber einen Arbeitslosen als Ersatzkraft ein, so erhält er eine Lohnsubvention von 43 Dkr pro Stunde (1994).

3. „Sabbaticals“ können mit einer Dauer von 13 Wochen bis zu einem Jahr angetreten werden und sind nicht an eine bestimmte Tätigkeit während der Karenz gebunden. Die Voraussetzungen entsprechen jenen der Bildungskarenz. Weiters muß der Arbeitsplatz mit einem seit mindestens 12 Monaten Beschäftigungslosen besetzt werden, der nach dem Tariflohn entlohnt wird. Während des Sabbaticals kann ein Betrag von 70% des zustehenden Arbeitslosengeldes bezogen werden (er wird mit 1. Jänner 1997 auf 60% gekürzt).

Die Karenzierungsmöglichkeiten stießen rasch auf hohe Resonanz in der dänischen Bevölkerung. Insgesamt wurden 1994 rund 140 000 Karenzierungen genehmigt. Durchschnittlich befanden sich etwa 80 000 Personen in Karenz. Die überwiegende Zahl der Freistellungen bezieht sich auf die Elternkarenz (etwa 60%), auf die gesetzlicher Anspruch besteht. Rund ein Drittel der Karenzierungen wird für Bildungszwecke in Anspruch genommen, etwa 6% (allerdings mit stark steigendem Trend) entfallen auf Sabbaticals. Etwa 60% der Karenzierungen erfolgen aus einer Beschäftigung heraus, 40% werden von zuvor Arbeitslosen angetreten. Karenzierungen werden relativ häufig im öffentlichen Sektor genutzt (etwa 50% aller Karenzierungen aus Beschäftigung bei einem Beschäftigungsanteil des öffentlichen Dienstes von 30%). Mehr als 50% der Karenznehmer wurden durch Ersatzbeschäftigte substituiert (Lind, 1994).

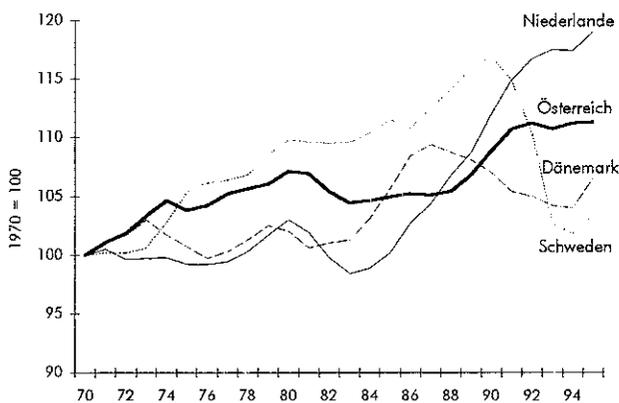
---

*Das Karenzmodell stößt auf außerordentlich große Resonanz. In einigen Bereichen (insbesondere im öffentlichen Dienst) ist das Arbeitskräfteangebot inzwischen knapp, weil begleitende Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose zu gering dimensioniert wurden.*

---

Als Hauptproblem des Karenzmodells erweist sich die Gefahr von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt. Dies hängt mit der Konzentration der Karenzantritte auf manche Bereiche des öffentlichen Dienstes zusammen – insbesondere auf niedrig bezahlte Dienstleistungen, die mehrheitlich von Frauen getragen werden (Krankenbetreuung, Sozialarbeit usw.). Vor allem in Pflegeberufen bestand aber schon vor der Karenzregelung eher ein Mangel an Arbeitskräften, der sich weiter verschärft hat. Um die Personalplanung im öffentlichen Dienst zu

Abbildung 1: Erwerbstätige



erleichtern, wurde deshalb eine Wartefrist für die Elternkarenz von sechs Monaten eingeführt.

Hinter dem dänischen Modell stehen zwei Überlegungen: Zum einen wird das Wirtschaftswachstum mittelfristig als zu niedrig eingeschätzt, um einen nachhaltigen Abbau der hohen Arbeitslosigkeit zu bewirken. Zum anderen beunruhigt der hohe Anteil an Langzeitarbeitslosen, mit dem ein gefährlicher sozialer und technologischer Dequalifizierungsprozeß ebenso verbunden ist wie eine makroökonomisch bedenkliche Einschränkung des „effektiven“ Arbeitskräfteangebotes. Das Karenzmodell soll daher Arbeitslosen temporär auf Ersatzarbeitsplätzen die Chance des Wiedereinstiegs ins Erwerbsleben geben und ihre soziale und technische Qualifikation erhöhen. Die Initiative ist an einer gleichmäßigeren Verteilung der Arbeit im Sinne einer stärkeren Beschäftigungsrotation und an einer Qualifikationsverbesserung orientiert.

### TEILZEITARBEIT UND BERUFSUNFÄHIGKEITSPENSIONEN IN DEN NIEDERLANDEN

In den Niederlanden liegt die Arbeitslosenquote mit 7,6% (1994) deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. Auffallend sind ihre ausgeprägten Schwankungen: Sie stieg nach dem zweiten Erdölpreisschock infolge der Hochzinspolitik und der starken Guldenaufwertung innerhalb von zwei Jahren von 6% auf 11%. Ab 1983 sank sie kontinuierlich auf ein Niveau von 5,4% (1992), das zu den niedrigsten in Europa gehörte. Diese Phase war mit einer äußerst zurückhaltenden Lohnpolitik verbunden. Die Realloohnerhöhungen blieben in den Niederlanden deutlich unter dem europäischen Durchschnitt. Das Wirtschaftswachstum oder die Investitionsquote konnte dadurch – im Gegensatz zu den Erwartungen – im Vergleich mit den anderen europäischen Ländern nicht erhöht werden. Die Beschäftigung nahm jedoch deutlich rascher zu.

Nach einer Zunahme um 0,7% 1982/1986 stieg die Zahl der Erwerbstätigen zwischen 1986 und 1990 pro

Übersicht 2: Erwerbsquoten

	Öffentlicher Sektor			Privater Sektor		
	1983	1990	1993	1983	1990	1993
In % der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15 bis 64 Jahre)						
Österreich	11,8	13,5	14,5	51,1	52,0	52,1
Dänemark	22,2	23,4	23,5	49,5	53,7	50,4
Niederlande	7,8	8,3	8,1	44,3	53,4	55,1
Schweden	25,1	26,1	23,2	53,4	56,5	48,0
EU	10,9	11,3	10,8	48,3	50,9	48,8

Q: OECD

Jahr um 2,2%. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums lag in den Niederlanden deutlich über dem EU-Durchschnitt. Von wesentlicher Bedeutung für die Entwicklung der Beschäftigung war zunächst das Arbeitskräfteangebot. Dessen Wachstum ist neben demographischen Faktoren und der hohen Immigration vor allem auf eine rasch zunehmende Frauenerwerbsquote zurückzuführen: Die Erwerbsbeteiligung der 15- bis 64-jährigen Frauen stieg von 40% auf fast 60%. Auch die Erwerbsquote der Gesamtbevölkerung erhöhte sich merklich. In der Gruppe der 60- bis 64-jährigen Männer sank sie allerdings in den achtziger Jahren erheblich auf knapp 25% (OECD, 1994B).

*Die starke Zunahme der Teilzeitarbeit erlaubte in den Niederlanden einen raschen Anstieg der Frauenerwerbsquote von 40% auf 60% und des Dienstleistungsanteils an der Gesamtbeschäftigung. Die Auswirkungen auf die Arbeitslosigkeit blieben marginal.*

Der deutliche Anstieg der Frauenerwerbsquote steht in unmittelbarem Zusammenhang mit der markanten Zunahme der Teilzeitarbeit: 65% der Frauen und 15% der Männer sind nach OECD-Angaben teilzeitbeschäftigt – jeweils die höchste Quote im OECD-Raum. Der Anteil der Teilzeitarbeit stieg dabei von 15% Mitte der siebziger Jahre auf 35% zu Beginn der neunziger Jahre. In den Niederlanden wurde Anfang der achtziger Jahre ein Übereinkommen zwischen Sozialpartnern und Regierung getroffen, das – im Zusammenhang mit Vereinbarungen über Lohnmäßigung – Arbeitszeitverkürzungen und im Gesundheitsbereich und sonstigen öffentlichen Dienst die starke Ausweitung der Teilzeitarbeit vorsah. Aber auch im Bereich der privaten Dienstleistungen nahm die Teilzeitbeschäftigung kräftig zu. Explizites Ziel dieser Vereinbarungen war es, über Umverteilung von Arbeit neue Arbeitsplätze zu schaffen und so die hohe Arbeitslosigkeit zu bekämpfen.

Der deutliche Anstieg der Teilzeitbeschäftigung hatte mehrere Effekte:

1. Der Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft vollzieht sich in den Niederlanden besonders rasch – der An-

teil der tertiären Beschäftigung ist einer der höchsten im OECD-Raum.

2. Die durchschnittliche Arbeitszeit sank innerhalb kurzer Zeit. Während im EU-Durchschnitt die Bevölkerung zwischen 20 und 64 Jahren durchschnittlich 25 Stunden pro Woche arbeitet, beträgt der entsprechende Wert in den Niederlanden nur 20 Stunden.
3. Die Beschäftigungsintensität des Wachstums hat sich erheblich verstärkt. Nach Angaben des *Centraal Planbureau* (1995) stieg die (hochgerechnete) Zahl der Vollzeitbeschäftigungsverhältnisse zwischen 1981 und 1994 von knapp 4,9 Mill. auf 5,3 Mill. Gleichzeitig erhöhte sich die Zahl der (mehr als 12 Stunden pro Woche) Beschäftigten von 5,2 Mill. auf fast 5,8 Mill. und die Gesamtzahl der Beschäftigten von 5,7 Mill. auf 6,5 Mill. Das Verhältnis von beschäftigten Personen zu Vollarbeitsjahren stieg von 1,16 (1981) auf 1,22 (1994). Für die BRD wird eine Vergleichszahl von 1,08 angegeben.
4. Die zunehmende Teilzeitbeschäftigung bewirkte einen enormen Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit.
5. Die Auswirkungen auf die Entwicklung der Arbeitslosigkeit dürften marginal gewesen sein. Die zusätzliche Beschäftigung wurde primär aus dem Pool der neu auf dem Arbeitsmarkt auftretenden Frauen gespeist, kaum aus jenem der Beschäftigungslosen, die zuvor vollzeitbeschäftigt gewesen waren. Die Zahl der Arbeitslosengeldbezieher, die sich zum Teil in Arbeitsmarktausbildung befinden, verdoppelte sich seit 1981 auf 763.000 (1994).

*Während die zunehmende Teilzeitarbeit die starke Ausdehnung der Beschäftigung erlaubte, wurde der Ausbau von Berufsunfähigkeitspensionen zur Stabilisierung der ausgewiesenen Arbeitslosenquote eingesetzt.*

Diese Zahlen spiegeln die Erwerbslosigkeit allerdings nur unzureichend wider. Parallel dazu erhöhte sich die Zahl der Bezieher von Berufsunfähigkeitspensionen von 732.000 (1981) auf 920.000 (1994). Die im internationalen Vergleich hohe Zahl von Invaliditätspensionisten ist seit Anfang der achtziger Jahre ein wichtiger Gegenstand sozialpolitischer Auseinandersetzungen in den Niederlanden. Die ursprünglichen Zugangsbedingungen und Einkommensersatzraten über jenen der Arbeitslosenversicherung wurden allgemein als sehr großzügig eingestuft. Niedrige Zugangsschwellen, lockere Implementierung, eine Ersatzquote von 80% des Bezugs im letzten Erwerbsjahr und keine Altersgrenze für den Bezug waren ein großer Anreiz zum Rückzug in eine frühzeitige Pension. Diese Bestimmungen wurden sowohl von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite als auch von

*Übersicht 3: Arbeitsmarktpolitik*

	1990	1994	1990	1994
	Aktive Maßnahmen		Passive Maßnahmen	
	Ausgaben in % des BIP			
Österreich	0,31	0,35	0,97	1,55
Dänemark	1,26	1,81	4,40	5,19
Niederlande	1,04	1,21	2,18	2,61
Schweden	1,69	2,95	0,88	2,48

Aktive Maßnahmen: Arbeitsmarktvermittlung und Administration, Qualifizierungsmaßnahmen, Maßnahmen für Jugendliche und Behinderte, Subventionsmaßnahmen

Passive Maßnahmen: Arbeitslosengeld, Frühpensionen wegen langer Arbeitslosigkeit

Q: OECD

der Regierung als arbeitsmarktpolitisches Instrument genutzt. Sie trugen zusammen mit dem Frühpensionierungsschema wesentlich zum Rückgang der Altersarbeitslosigkeit bei. In den achtziger Jahren befanden sich zwischen 10% und 12% der Arbeitskräfte in Invaliditätspension.

Die hohen Kosten der ausgeprägten Berufsunfähigkeit waren Anlaß zu mehreren Reformschritten. 1984 wurde die Einkommensersatzrate auf 70% gesenkt. Zwischen 1991 und 1993 erfolgte eine Reorganisation, die ein „Bonus-Malus-System“ für Arbeitgeber und Arbeitnehmer vorsah. Zudem wurde die Ersatzrate von 70% des Letztbezugs für Neuinvaliden nur noch für die ersten Jahre der Berufsunfähigkeit gewährt. Danach ersetzt die Invaliditätspension nur 70% des gesetzlichen Mindestlohns und wird durch eine altersabhängige Beihilfe ergänzt. Die Zugangsbestimmungen für die Berufsunfähigkeitspension wurden verschärft, Teilinvaliden werden verstärkt „normale“ Beschäftigungen zugemutet, Nachuntersuchungen sollen die Arbeitsfähigkeit prüfen. Durch diese Maßnahmen erwartet sich das *Centraal Planbureau* einen Rückgang der Zahl von Berufsunfähigkeitspensionen um 30.000 innerhalb von drei Jahren.

Neben der Berufsunfähigkeitspension wurde in den achtziger Jahren auch die Zahl der Frühpensionen erheblich ausgeweitet (von 12.000 Leistungsbeziehern 1981 auf 150.000 1994). Die entsprechenden Regelungen wurden primär in den Kollektivverträgen verankert. Aus der Zahl der Arbeitslosengeldbezieher, Berufsunfähigkeitspensionisten, Frühpensionisten und Sozialhilfebezieher errechnet die *OECD* (1994B, S. 63) eine „breite“ Arbeitslosenquote von 25% für 1993. Dies ist sicher nicht in vollem Ausmaß seriös, weil die Berechnung implizit alle Invaliden als „versteckte Arbeitslose“ klassifiziert. Dennoch zeigen diese Zahlen einerseits, daß eine offene Arbeitslosenquote die Lage und Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt kaum realistisch wiedergibt, und andererseits, daß eine breiter definierte Arbeitslosenquote in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre nur einen nicht sehr ausgeprägten Rückgang der Arbeitslosigkeit ausweist.

In den Niederlanden war die Beschäftigungsintensität des Wachstums in den achtziger Jahren hoch. Die ex-

plizite Politik von Lohnerhöhungen unter der Produktivitätssteigerung dürfte für den hohen Beschäftigungszuwachs kaum verantwortlich gewesen sein; vielmehr bewirkte die starke Ausweitung der Möglichkeiten der Teilzeitarbeit vor allem im Dienstleistungsbereich zusammen mit der markanten Erhöhung der Frauenerwerbsquote diesen überdurchschnittlichen Anstieg der Beschäftigung. Über die erhebliche Ausweitung der Berufsunfähigkeitspension wurde ein nicht unbedeutender Beitrag zur „Bewältigung“ der Arbeitsmarktprobleme seit der zweiten Hälfte der siebziger Jahre geleistet. Die Politik gegenüber der Arbeitslosenproblematik hatte stark passiven Charakter.

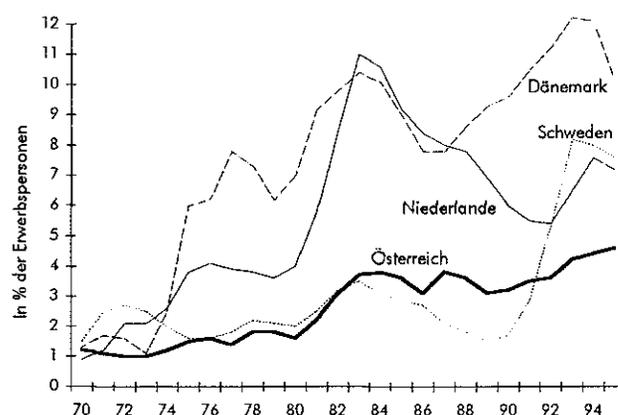
### AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK IN SCHWEDEN

Schweden gehörte seit der Nachkriegszeit bis Anfang der neunziger Jahre zu den beschäftigungspolitisch erfolgreichsten europäischen Volkswirtschaften. Der sprunghafte Anstieg der Arbeitslosigkeit in Europa Mitte der siebziger und Anfang der achtziger Jahre traf Schweden nicht. Nach der Bewältigung der Rezession von Anfang der achtziger Jahre herrschte bis zum Ende des Jahrzehnts Vollbeschäftigung: Schweden wies ein außerordentlich hohes Beschäftigungswachstum bei relativ geringem Wirtschaftswachstum auf (hohe Beschäftigungsintensität).

Der Erfolg der Beschäftigungspolitik zeigte sich allerdings nicht nur in einer niedrigen Arbeitslosenquote, sondern auch in einer hohen bzw. steigenden Erwerbsquote, vor allem von Frauen, Behinderten und älteren Personen. Schweden verfügt traditionell über eine der höchsten Erwerbsquoten in Europa. Sie betrug 1990 83% der Bevölkerung im Erwerbsalter und sank in der darauffolgenden Rezession auf 71%. Ursache für das hohe Niveau ist vor allem die ausgedehnte Erwerbstätigkeit der Frauen, die – vielfach auf Teilzeitbasis – primär im öffentlichen Sektor beschäftigt sind. Der hohe Beschäftigungsanteil des öffentlichen Sektors (1990 31,6% der Gesamtbeschäftigung) bildete die Basis für die in Europa höchste Erwerbsquote im privaten Sektor: In den achtziger Jahren waren bis zu 56% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter im privaten Sektor und 26% im öffentlichen Sektor beschäftigt (EU-Durchschnitt 51% bzw. 11%). Die Ursachen dieser erfolgreichen Beschäftigungspolitik sind vielfältig. Bedeutend sind die starke Beschäftigungsorientierung des schwedischen Politikmodells und ihre Auswirkung auf Nachfrage und Angebot auf dem Arbeitsmarkt sowie der große Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Mitte der achtziger Jahre wurden auf makroökonomischer Ebene zwei Weichen in eine wirtschaftspolitisch problematische Richtung gestellt: Ab 1984 zerfielen die zentralen Lohnverhandlungen. Diese Dezentralisierung hatte einen starken Anstieg der Nominallohnerhöhun-

Abbildung 2: Arbeitslosenquote



gen und der Lohndrift zur Folge und trug zur Auslösung einer Lohn-Preis-Spirale bei. 1985 erfolgte eine rasche und unkoordinierte Liberalisierung der Finanzmärkte. Dies setzte einen enormen – zudem steuerlich geförder-

*Schweden wies in den achtziger Jahren Europas höchsten Anteil von Beschäftigten im öffentlichen und im privaten Sektor an der erwerbsfähigen Bevölkerung auf.*

ten – Verschuldungsboom von privaten Haushalten und Unternehmen, eine wenig vorsichtige Kreditvergabe der Banken und Überhitzungserscheinungen in der Gesamtwirtschaft in Gang. Anfang der neunziger Jahre lösten das Platzen des Spekulationsbooms auf den Finanz- und Immobilienmärkten und eine schwere Bankenkrise eine Stabilisierungskrise aus. Das BIP sank zwischen 1990 und 1993 real um 5%, die Beschäftigung um 12%, und die Arbeitslosenquote stieg von 1,7% auf 8,2%. Trotz des in den letzten Jahren hohen Niveaus ist die Struktur der Arbeitslosigkeit noch relativ vorteilhaft: 39% der Arbeitslosen sind länger als ein halbes, 17% länger als ein Jahr ohne Beschäftigung.

*Aktive Arbeitsmarktpolitik bildet den Kern des schwedischen Modells. Sie sorgt für einen effizienten Vermittlungsprozeß, ausgebaute Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und die Integration von Randgruppen in die Erwerbstätigkeit.*

Im Mittelpunkt des schwedischen Modells steht die Vollbeschäftigungspolitik als Integration von Wirtschafts-, Struktur-, Lohn-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik. Der Arbeitsmarktpolitik kommen zwei wichtige Aufgaben zu: Sie soll die Auswirkungen einer eher restriktiv orientierten Makropolitik auf das Beschäftigungsniveau ausgleichen und gleichzeitig jene regionale und sektorale Mobilität garantieren, die zum Gelingen einer „so-

lidarischen Lohnpolitik“ der Verringerung der Einkommensdifferenziale notwendig ist. Strukturwandel und Arbeitskräftemobilität sollen durch aktive Arbeitsmarktpolitik und nicht durch Lohndifferenzierung erreicht werden. Diese Aufgaben erfüllt die Arbeitsmarktpolitik mit drei Instrumenten:

- 1 Ein effizientes Arbeitsmarktservice soll den Vermittlungsprozeß für Arbeitslose intensivieren und beschleunigen. Das AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) verfügt über einen hohen Grad an Autonomie und ist stark dezentral organisiert. Die umfassende Information über die lokale und nationale Arbeitsmarktentwicklung ist eine wesentliche Voraussetzung für das effiziente Funktionieren des AMS. Hier wurden mit der vollständigen Umstellung auf EDV-Unterstützung wichtige Fortschritte gemacht. Die Effizienz der Arbeitsvermittlung wird laufend über ein Monitoring-System getestet, für das eine Reihe von Erfolgsindikatoren entwickelt wurde.
- 2 Durch ein ausgebautes System von Ausbildungsmaßnahmen soll die Qualifikation der Arbeitslosen den Anforderungen des Arbeitsmarktes angepaßt werden. Entsprechend der Arbeitsmarktphilosophie eines Vorrangs von Beschäftigung gegenüber passiver Versorgung wird jedem Arbeitslosen, der nicht rasch vermittelt werden kann, ein Ausbildungs- oder Beschäftigungsplatz zur Verfügung gestellt. Die „Wartezeit“ auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen sank bis Ende der achtziger Jahre auf etwa 2 Monate. Den Ausbildungs- und Qualifizierungsmaßnahmen kommt vor allem strukturelle, weniger zyklische Bedeutung zu. Verantwortlich für die Durchführung der Aus- und Weiterbildung sind primär die Arbetsmarknadsutredning-Zentren (AMU); sie erstellen Bildungsprogramme auf marktwirtschaftlicher Basis und verkaufen sie an die Arbeitsmarktverwaltung (aber auch an private Unternehmen). Der überwiegende Teil der Kurse besteht in speziellen Programmen für Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt. Unternehmen erhalten unter bestimmten Bedingungen auch für betriebsinterne Weiterbildung Zuschüsse. Mobilitäts- und Übersiedlungsbeihilfen ergänzen die Bildungsprogramme.
- 3 Über Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen durch Lohnsubventionen oder öffentliche Beschäftigung sollen auch Problemgruppen des Arbeitsmarktes in die ausgeprägte Beschäftigungsorientierung der Politik („Arbeitslinie“) eingebunden werden. Besondere Priorität hat die Integration von Behinderten ins Arbeitsleben. Temporäre „Notstandsarbeiten“ werden primär von lokalen Gebietskörperschaften angeboten. Arbeitslose können bis zu sechs Monate für den Bau von Infrastruktureinrichtungen oder im Gesundheits-, Sozial-, Umwelt- und Kulturbereich eingesetzt werden. Zunehmende Bedeutung kommt der Subvention von Ersatzbeschäftigung für Bildungskarenzierte zu. In

den achtziger Jahren wurden über Jugendbeschäftigungsprogramme temporäre Zuschüsse für die Beschäftigung Jugendlicher etabliert, für die keine Ausbildungsplätze zur Verfügung stehen.

Die Evaluierung der Arbeitsmarktpolitik (Björklund, 1993, Calmfors, 1994) bewertet insbesondere die Vermittlungsanstrengungen sehr positiv, die rasch und flexibel auf Arbeitsmarktherausforderungen reagieren. Arbeitsmarkttraining verbessert den Matching-Prozeß, erhöht das „effektive“ Arbeitskräfteangebot, die Produktivität u. a. Jüngste empirische Arbeiten (Ackum Agell, 1995, Ackum Agell – Björklund – Harkmann, 1995, Arbetsmarknadsstyrelsen, 1995) lassen Zweifel an den Beschäftigungs- und Einkommenseffekten für Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen aufkommen. Die wesentlichste Ursache der schwächeren Effizienz der Arbeitsmarktpolitik liegt in den neuen Determinanten der Arbeitslosigkeit. Traditionell waren in den Programmen der Arbeitsmarktpolitik 2% bis 3% des Arbeitskräfteangebotes erfaßt. In den neunziger Jahren wurden zusätzlich zur offenen Arbeitslosigkeit von 8% 5% des Arbeitskräfteangebotes in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aufgenommen. Die zyklisch bedingte Arbeitslosenquote betrug daher mehr als 10%. Bestehende arbeitsmarktpolitische Institutionen konnten diesen Anforderungen in quantitativer Hinsicht nicht genügen, eine Verschiebung zu stärker nachfrageorientierten Maßnahmen war die Folge. Zudem setzen die Sparmaßnahmen der öffentlichen Hand auch die Arbeitsmarktpolitik unter Druck, der zu billigeren, aber weniger effizienten Maßnahmen führte.

---

*Die Literatur stellt der aktiven Arbeitsmarktpolitik einer Vermeidung von Langzeitarbeitslosigkeit und Flexibilisierung des Arbeitsmarktes ein gutes Zeugnis aus. Konjunkturbedingte Arbeitslosigkeit kann mit diesem Instrument allerdings nicht erfolgreich bekämpft werden.*

---

Arbeitsmarktpolitik war die wesentliche Determinante des schwedischen Erfolgs in der Bereitstellung eines anpassungsfähigen „effektiven“ Arbeitskräfteangebotes in einer dynamischen gesamtwirtschaftlichen Umwelt. Die Auswirkungen der Rezession 1991/1993 auf die Beschäftigung konnte sie nicht verhindern. Hier liegen die Fehler der schwedischen Politik vor allem in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre, als das Fehlen einer restriktiven Fiskal- und Geldpolitik Überhitzungserscheinungen zur Folge hatte. Diese mündeten in einer tiefen Rezession, die auch durch die Wirkung der automatischen Stabilisatoren der Fiskalpolitik (hohes Defizit der öffentlichen Haushalte) und eine expansive Geldpolitik (Währungsabwertung) nicht verhindert werden konnte. Die Möglichkeiten der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind in Phasen starker Konjunkturschwankungen beschränkt.

Übersicht 4: Teilnehmer an Arbeitsmarktmaßnahmen in Schweden

	1989	1990	1991	1992	1993	1994
	In 1.000					
Ausbildungsprogramme	42	39	59	86	53	61
Jugendtraining				22	58	54
Beschäftigungsentwicklung					35	44
Notstandsarbeiten	10	8	11	16	14	17
Jugendteams	5	3	10	9		
Arbeitseinführung	1	2	3	4	1	0
Einstellungssubventionen	3	2	5	14	9	23
Ausbildungszuschüsse			1	8	10	14
Betriebliche Weiterbildung	4	3	4	6	3	3
Insgesamt	65	57	93	165	183	216
In % der Erwerbstätigen	1,4	1,2	2,0	3,7	4,3	5,1
Arbeitslose in % der Erwerbstätigen	1,5	1,7	2,9	5,3	8,2	7,9
Behindertenmaßnahmen	85	88	86	85	84	77

Q: Arbetsmarknadsstyrelsen

Allerdings hat sie eine wichtige Funktion im Matching-Prozess zwischen Arbeitskräfteangebot und -nachfrage, dessen Funktionieren im Aufschwung wichtig ist, und in der Verhinderung der Dequalifikation bei langanhaltender Arbeitslosigkeit. Die positiven Erfahrungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik Schwedens bleiben von zentraler Bedeutung für die Konzeption einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik.

LITERATURHINWEISE

Ackum Agell, S., „Swedish Labour Market Programs: Efficiency and Timing“, Swedish Economic Policy Review, 1995, 211

Employment Policy in Small Open Economies – Summary

The current business cycle outlook for Europe does not suggest that in the near term, unemployment will fall significantly from the high level to which it has risen in the 1993 recession. A major reason is that economic growth is not sufficiently strong for labor demand to outpace labor supply plus productivity. It is mainly on a European level that policy may nowadays shape the forces of growth. Still, small open economies do have some scope for action in employment policy, by influencing the „employment intensity“ of growth on the one hand, or the behavior of labor supply, on the other hand.

Starting in 1993, Denmark has introduced a number of labor market policy reforms. Among these is the „unpaid leave“ model, which has caught considerable attention beyond the national borders. Thereby, employees may take leave for up to one year from their job, be it for further education, child care or a sabbatical (for purposes not further specified). During that time, they may claim 60 to 80 percent of their unemployment insurance entitlements. Their replacement by (long-term) unemployed is subsidized by the public authorities.

Ackum Agell, S., Björklund, A., Harkmann, A., „Unemployment Insurance, Labour Market Programs and Repeated Unemployment in Sweden“, Swedish Economic Policy Review, 1995, 211

Arbetsmarknadsstyrelsen, The Effect of Vocational Oriented Employment Training on Income and Employment, Stockholm, 1995.

Bean, Ch., „European Unemployment: A Survey“, Journal of Economic Literature, 1994, 32(June)

Björklund, A., „The Swedish Experience“, in Karsten, J., Madsen, P. K., Measuring Labour Market Measures, Kolding, 1993

Calmfors, L., „Active Labour Market Policy and Unemployment – A Framework for the Analysis of Crucial Design Features“, OECD Economic Studies, 1994, 1221.

Centraal Planbureau, The Central Economic Plan 1995, Den Haag, 1995

Europäische Kommission, Weißbuch zu Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit und Beschäftigung Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert, Brüssel, 1993

Glyn, A., „The Assessment: Unemployment and Inequality“, Oxford Review of Economic Policy, 1995, 11(1)

ILO, World Employment Report, Genf, 1995

Lind, J., „The Labour Market Reform in Denmark: Background and Perspectives“, in Kauppinen, T., Köykkä, V., Transformation of the Nordic Industrial Relations in the European Context, Proceedings of the IIRA 4th European Regional Congress, Helsinki, 1994.

MISEP, „Dänemark – Änderungen bei den Beurlaubungsmaßnahmen“, MISEP-Beschäftigungsobservatorium – Maßnahmen, inform-MISEP, 1995, 149

OECD (1994A), Jobs Study, Paris, 1994.

OECD (1994B), Economic Surveys: Netherlands, Paris, 1994

In the Netherlands, economic growth during the second half of the 1980s was more labor intensive than in most other countries. This was primarily due to a sizeable increase in part-time work. However, the effects on the level of unemployment were negligible. In order to reduce the jobless figure, policy mainly resorted to a relaxing of eligibility criteria for early retirement and disability benefits. The high costs of the latter and their „passive“ approach to the problem have prompted reform measures in recent years.

Sweden enjoyed full employment and a high degree of labor force participation until the early 1990. Efficient and de-centralized labor market services ensure a smooth exchange of job seekers and vacancies; an elaborate network of training schemes provides access to new qualifications for all unemployed and prevents long-duration joblessness. Wage subsidies and public hiring are targeted towards integrating problem groups (handicapped, youth) into the labor market. In 1991 to 1993 a deep economic and budgetary crisis occurred. Unemployment jumped to a rate of 8 percent. In such a situation, active labor market policy, is overburdened with the task of fighting the large cyclical part of unemployment.