

Konzeption und Wirkung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden *

Dr. Rudolf Meidner, geboren 1914 in Breslau, lebt seit 1933 in Schweden. Er studierte Nationalökonomie an der Universität Stockholm. Von 1945 bis 1966 war er Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung des schwedischen Gewerkschaftsbundes LO; von 1966 bis 1971 leitete er das staatliche Institut für Arbeitsmarktforschung an der Stockholmer Universität. Seit 1971 ist er beim schwedischen Gewerkschaftsbund LO mit speziellen Forschungsaufträgen betraut.

Sucht man nach einem hauptsächlichen, übergeordneten Ziel der schwedischen Wohlfahrtsgesellschaft, wie die Arbeiterbewegung sie gestalten will, so ist es die *Vollbeschäftigung* im weitesten Sinne. Dieses Thema kann nicht verständlich dargestellt werden ohne die Feststellung, daß Vollbeschäftigung nicht ein Ziel unter vielen ist, das gegebenenfalls gegenüber anderen Zielen abgewogen und ausgehandelt werden kann, bei dessen Verwirklichung Kompromisse möglich sind, etwa daß man Preisstabilität mit Arbeitslosigkeit zu erkaufen sucht. Abgesehen davon, daß ein solcher Handel nicht vielversprechend scheint, ist er nicht akzeptabel, weil er die Grundauffassung vom Primat der Vollbeschäftigung verletzt. Vollbeschäftigung ist seit vielen Jahrzehnten ein Ziel, das in vielen Ländern angestrebt wird und das vor allem eine Parole unserer gewerkschaftlichen Organisationen ist. Ich mache mich jedoch kaum einer Übertreibung schuldig, wenn ich behaupte, daß die Ideologie vom Wert der Arbeit und vom Recht jedes Mitbürgers, diesen Wert für sich in Anspruch nehmen zu können, nach mehr als vier Jahrzehnten sozialdemokratischen Regierens und seit Jahrzehnten mit gewerkschaftlichen Forderungen auf Vollbeschäftigung, so tief im schwedischen Volke verwurzelt ist, daß eine Politik, die sich nicht mit voller Kraft für die Verwirklichung dieses Beschäftigungsziels einsetzt, nicht betrieben werden kann.

Es ist daher natürlich, daß die schwedische Wirtschaftspolitik weitgehend beschäftigungspolitische Ziele hat. Es ist schwer, eine Grenze zwischen der Vielzahl der politischen Maßnahmen, deren Ziele beschäftigungspolitischer Art sind, und der eigentlichen Arbeitsmarktpolitik zu ziehen. Unter Arbeitsmarktpolitik wollen wir im folgenden diejenigen selektiven Maßnahmen verstehen, die, in Ergänzung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen im weiteren Sinn, zur Verwirklichung der Beschäftigungsansprüche von Gruppen und Individuen beitragen.

* Vgl. Krise und Reform in der Industriegesellschaft, Protokoll der Tagung der IG Metall in Köln im Mai 1976, Redaktion: Hans-Adam Pfromm, Frankfurt/M. 1976.

Ursprünge der schwedischen Arbeitsmarktpolitik

Die moderne schwedische Arbeitsmarktpolitik hat ihren Ursprung im sozialpolitischen Konzept der Arbeitslosenpolitik der 20er und 30er Jahre. Sie hat sich in den inflationistisch geprägten Nachkriegsjahren zu einem wichtigen Instrument der Stabilisierungspolitik entwickelt. Da es sich hier um ein Abweichen vom Entwicklungstrend in anderen Ländern handelt und der Arbeitsmarktpolitik eine neue und im Konjunkturablauf aktive Rolle zugewiesen wurde, bedarf es hier einer Erläuterung der Gedanken, die diesem heute allgemein anerkannten, aber vor nahezu drei Jahrzehnten neuartigen Konzept zugrunde lagen.

Die Grundzüge der antizyklischen Konjunkturpolitik, fußend auf *Keynes'* Einsichten von den Zusammenhängen zwischen Kaufkraft, Investitionen und Beschäftigung, sind seit Anfang der 30er Jahre bekannt. Schweden war eines der wenigen Länder, das die schwere Depression mit Hilfe einer aktiven Konjunkturpolitik zu überwinden suchte. Die Aufgaben, die sich in der ersten Nachkriegszeit stellten, waren dagegen ganz anderer Art: Es handelte sich darum, eine inflationäre Situation, teils knappheitsbedingt, teils eine Folge von Lohnerhöhungen und Kaufkraftüberhang, zu meistern, und zwar ohne das Risiko von Arbeitslosigkeit — die Kriegsjahre hatten ja gelehrt, daß Arbeitslosigkeit überwunden werden kann, wenn wir vor große nationale Aufgaben gestellt werden. Gewerkschaftswissenschaftler, in erster Linie *Gösta Rehn*, fanden, daß die Keynesianischen Methoden mit antizyklischen Veränderungen der Gesamtnachfrage ein zu stumpfes Instrument zur Überwindung einer inflationären Situation darstellen und einer Verfeinerung bedurften. Der Grundgedanke des sogenannten Rehnschen Modells war es, daß allgemein wirkende geld- und finanzpolitische Maßnahmen mit selektiven, arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen kombiniert werden sollten: Aufgabe der generellen Mittel sollte es sein, die für Stabilität und Wirtschaftswachstum angemessene Gesamtnachfrage zu schaffen, Aufgabe der selektiven Arbeitsmarktpolitik, mit gezielten Maßnahmen Gruppen, die vom Markt nicht absorbiert werden, Arbeitsplätze zu verschaffen. Das Modell bedeutete ein Rezept, der überhitzten Konjunktur mit einer starken Verminderung der Gesamtnachfrage, kombiniert mit selektiver Arbeitsmarktpolitik, zu begegnen. Umgekehrt bedeutete es die Empfehlung, in einer Rezession nicht in erster Linie die Gesamtnachfrage zur Ankurbelung der Wirtschaft zu erhöhen, sondern in steigendem Ausmaße gelenkte, selektive Maßnahmen für die Beschäftigung von arbeitslosen Gruppen einzusetzen.

Es ist kein historischer Zufall, daß diese Gedanken ursprünglich aus gewerkschaftlichen Kreisen kamen. Die Nachkriegsinflation drohte die Gewerkschaften ihrer traditionellen Rolle als Vertreter der Arbeitnehmerinteressen zu berauben, ihnen eine wesensfremde Verantwortung für die Stabilität des Geldwertes aufzudrängen und sie in verschiedenartige Formen von Einkommenspolitik hineinzuzwingen. In dieser für die Gewerkschaftsbewegung kritischen Situation entstand das Konzept einer Stabilisierungspolitik, die durch Dämpfung der Überkonjunktur die gewerk-

schaftliche Lohnpolitik nicht überfordert, d. h. ihr nicht auf die Dauer untragbare Verpflichtungen zu lohnpolitischer Zurückhaltung auferlegt, gleichzeitig aber durch aktive Arbeitsmarktpolitik für Vollbeschäftigung sorgt.

Elemente der Arbeitsmarktpolitik in Schweden

Der Zusammenhang zwischen Lohnpolitik und Arbeitsmarktpolitik hat jedoch nicht nur, wie eben angedeutet, einen konjunkturpolitischen Aspekt, sondern auch eine strukturpolitische Note. Die schwedische Lohnpolitik beruht auf dem Prinzip der solidarischen Lohnpolitik, nämlich der Forderung nach gleichem Lohn für gleiche Arbeit. In der Praxis bedeutet dies eine ständige Begünstigung der Gruppen mit niedrigen Löhnen, die oft in Erwerbszweigen und Betrieben mit schwacher Rentabilität arbeiten. Es handelt sich hierbei vorwiegend um weibliche Arbeitskräfte. Beispiele bieten die Textilindustrie und eine Reihe von privaten Dienstleistungszweigen. Die damit folgende Lohnkostensteigerung ist wirtschaftlich nicht immer tragbar und kann zu Entlassungen und Betriebsschließungen führen. Zur Durchsetzung der solidarischen Lohnpolitik bedarf es also einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die nicht den einzelnen Arbeitsplatz sichern kann, wohl aber dem einzelnen Arbeitnehmer eine Beschäftigung garantiert.

Im doppelten Sinne kann also davon gesprochen werden, daß eine aktive Arbeitsmarktpolitik Lebensbedingung für die Gewerkschaften ist: Nur bei einer Wirtschaftslage des ausgewogenen Gleichgewichts kann Lohnpolitik ohne unkontrollierte Lohndrift und andere Verzerrungen der Lohnstruktur betrieben werden. Zur Schaffung dieses Zustandes ist eine Kombination von generellen wirtschaftspolitischen Maßnahmen und selektiver Arbeitsmarktpolitik unerlässlich (stabilisierungspolitischer Aspekt). Nur mit Hilfe der selektiven Arbeitsmarktpolitik kann die solidarische Lohnpolitik, die schwache Arbeitnehmergruppen stützt, aber schwache Betriebe gefährdet, abgesichert werden (strukturpolitischer Aspekt).

Es hieße aber die Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik zu eng zu sehen, wenn man ihre Hilfsstellung für die gewerkschaftliche Lohnpolitik zu stark betonte. Arbeitsmarktpolitik dient, vor allem, der Verwirklichung einer großen Gesellschaftsidee, der Grundidee des Wohlfahrtsstaates: *Arbeit für alle* zu schaffen, eine Aufgabe, die im weitesten Sinn gedeutet werden muß: Arbeit für Frauen mit Kleinkindern und für Frauen mit geringer Berufserfahrung, Arbeit für ältere, für behinderte und benachteiligte Menschen, Arbeit für Menschen, die in entlegenen und industriearmen Gebieten leben. Die Parole „Arbeit für alle“ ist jedoch nicht nur quantitativ aufzufassen; in ihr liegt auch das qualitative Element der erweiterten Wahlfreiheit zwischen verschiedenen Arbeitsaufgaben. Jeder Fortschritt auf diesem Gebiet bedeutet eine Verbesserung der Lebensqualität.

Im modernen Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist also eine Reihe von wesentlichen Elementen integriert: das soziale Element, dem einzelnen das Recht

auf Arbeit zu sichern, das konjunkturpolitische und strukturpolitische Element und, nicht zuletzt, das qualitative Element der größeren Wahlfreiheit als wichtiger Schritt auf dem Wege zu größerer Chancengleichheit. Damit ist die aktive Arbeitsmarktpolitik heute zu einem Kernstück der schwedischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik geworden.

Die weitgesteckten Ziele der schwedischen Arbeitsmarktpolitik setzen voraus, daß man bereit ist, sie mit den erforderlichen Mitteln auszustatten und ihr bedeutende Ressourcen zur Verfügung zu stellen. Seit Mitte der 50er Jahre sind diese Ressourcen ständig verstärkt worden, und zwar in einem konjunkturbedingten Rhythmus: In Zeiten mit Konjunkturabschwächung verstärkte man budgetmäßig die Arbeitsmarktpolitik, in Aufschwungzeiten wurde die arbeitsmarktpolitische Aktivität nicht abgebaut, sondern auf ihrem jeweils gewonnenen Niveau belassen. Mit den angegebenen Zielen ist Arbeitsmarktpolitik in verschiedenen Konjunkturlagen gleich wichtig. Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Zwecke nehmen gegenwärtig $2\frac{1}{2}\%$ des Volkseinkommens und über 7% des Staatshaushaltes in Anspruch. Sie verteilen sich so, daß nahezu die Hälfte für Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen verwendet wird, in der Hauptsache durch öffentliche Arbeiten sowie „geschützte Arbeiten“, ein Drittel für Anpassungsmaßnahmen verschiedener Art (Arbeitsvermittlung, Ausbildung, Umzugshilfe) und der Rest für Unterstützung von Arbeitslosen. Es versteht sich, daß eine Inanspruchnahme von Teilen des Volkseinkommens nicht als Belastung oder Kosten aufzufassen ist. Arbeitsmarktpolitik ist „produktiv“ im weitesten volkswirtschaftlichen Sinn, und nur der Mangel an *Kosten-Nutzen-Studien* hindert mich an der Herausstellung der These, daß der Saldo des arbeitsmarktpolitischen Einsatzes volkswirtschaftlich positiv ist. Am Ende meiner Ausführungen werde ich kurz auf diese Frage eingehen.

Instrumentarium der schwedischen Arbeitsmarktpolitik

Wenn ich jetzt zu einer Schilderung der *Mittel der aktiven Arbeitsmarktpolitik* übergehe, so ist es nicht meine Absicht, technische Einzelheiten zu behandeln. Die meisten Maßnahmen sind wohlbekannt und werden auch in anderen Ländern angewandt. Wichtig und charakteristisch für Schweden ist der Umfang des Einsatzes, die Vielfalt der Maßnahmen, ihre Koordinierung zur Erreichung vielgestaltiger Ziele und die Kombination von generellen wirtschaftspolitischen und selektiven arbeitsmarktpolitischen Mitteln in immer deutlicherer Annäherung an das vorher beschriebene Rehn'sche Modell.

Arbeitsmarktpolitik nach schwedischem Muster hat sowohl konjunktur- wie strukturpolitische und allgemein wohlfahrtspolitische Zielsetzungen. Vom konjunkturpolitischen Aspekt her lassen sich die Mittel etwa wie folgt aufgliedern:

(1) Die allgemeine Wirtschaftspolitik, geführt mit den konventionellen Mitteln der Geld- und Finanzpolitik, muß in jeder Lage expansiv genug sein, um eine hohe

Nachfrage zu gewährleisten. Schwächt sich die Exportnachfrage ab, muß die Nachfrage auf dem einheimischen Markt durch kaufkraftanregende Maßnahmen verstärkt werden.

(2) Die Verstärkung der Gesamtnachfrage darf jedoch nicht so weit getrieben werden, daß Inflationstendenzen sich geltend machen. Gerade in einem Land wie Schweden mit großer Exportabhängigkeit bedeutet die Kostenlage, verglichen mit dem Ausland, eine Grenze für die einheimische Ankurbelungspolitik, die im Hinblick auf die Leistungsbilanz und die Währung nicht überschritten werden darf. In der Regel ist die Gesamtnachfrage in einer solchen Situation unzureichend, um die Vollbeschäftigung zu gewährleisten. Hier hat die selektive Arbeitsmarktpolitik ihren strategischen Platz. Ihre Aufgabe ist es, denjenigen Teil der Arbeitskräfte, der bei dem außenhandels- und währungspolitisch tolerablen Nachfrageniveau keine Arbeitsplätze findet - und hier handelt es sich naturgemäß um Gruppen mit oft begrenzter Leistungsfähigkeit — Arbeit zu verschaffen. Die erste Verteidigungslinie gegen die Arbeitslosigkeit liegt in den Unternehmen selbst. Durch eine neue Gesetzgebung ist die Entlassung von Arbeitskräften erschwert und sind die Kündigungsfristen verlängert. Aber es bedarf natürlich auch einer Reihe von aktiv stützenden Maßnahmen. Hierzu gehören in erster Reihe die Auflösung von unter guten Zeiten mit Steuerermäßigungen aufgesammelten Investitionsfonds, Subventionen für den Lageraufbau, staatliche Bestellungen und Ausbildungsbeihilfen für Arbeitskräfte, die sonst entlassen werden müßten. Gleichzeitig wird die Situation des einzelnen durch Arbeitsmarktausbildung, Umschulung und Umzugsbeihilfen verstärkt. Paritätisch zusammengesetzte sogenannte „Anpassungsgruppen“ in den Unternehmen haben die Aufgabe, die Umsetzung von Arbeitskraft im Unternehmen zu erleichtern.

(3) Erst wenn die erste Verteidigungslinie durchbrochen wird und Arbeitslosigkeit trotz der geschilderten Maßnahmen entsteht, greift die Arbeitsmarktpolitik zu den direkt arbeitsbeschaffenden Maßnahmen: öffentlichen Arbeiten, geschützten und „halbgeschützten“ Arbeiten (Anstellungen von Arbeitsbehinderten mit 40 % öffentlichen Zuschüssen). In konjunkturschwachen Jahren erhöht sich auf diese Weise der Umfang des mit staatlicher Hilfe zustande gekommenen Beschäftigungssektors, den man in Schweden manchmal als „Spezialsektor“ bezeichnet. Der Ausdruck ist richtig, wenn man damit die Beschäftigung von Menschen meint, die keinen Arbeitsplatz auf dem offenen Markt finden und deren Alternative Arbeitslosigkeit wäre; der Ausdruck ist falsch, wenn man meint, daß Arbeit im Spezialsektor unproduktiv und eigentlich nur verkappte Arbeitslosigkeit sei. Abgesehen von den menschlichen Werten, die die Arbeit als solche gibt, handelt es sich um hochmechanisierten Straßenbau, Waldarbeiten, Arbeiten auf dem Gebiet von Kultur, Umweltschutz und ähnliches - also Arbeitsaufgaben, die nicht weniger sinnvoll erscheinen, als viele, die im Rahmen der normalen Marktwirtschaft erfüllt werden und deren Produktivität damit - rein definitionsmäßig - nicht in Frage gestellt wird.

Arbeitsmarktpolitik ist doch, wie bereits gesagt wurde, keineswegs ausschließlich Konjunkturpolitik. Sie ist ein permanenter und zentraler Teil der schwedischen Wirtschaftspolitik. Man könnte von strukturpolitischen und auf die Einzelindividuen abgestellten Maßnahmen sprechen. Zur ersten Gruppe würden Regional- und Ansiedlungspolitik sowie die staatliche Industriepolitik gehören, zur zweiten Gruppe alle Maßnahmen zur Beseitigung von Erwerbshindernissen und zur Förderung von schwachen Individuen und Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Eine solche Aufteilung erscheint doch etwas künstlich: Alle Strukturmaßnahmen haben letztlich das Ziel, dem einzelnen einen sinnvollen Arbeitsplatz zu sichern. Die wichtigsten Aufgaben der Arbeitsmarktpolitik sind es, in allen Konjunkturlagen die Erwerbstätigkeit der Bevölkerung zu erhöhen und hierbei die noch bestehenden Unterschiede der Erwerbstätigkeit zwischen Männern und Frauen, zwischen verschiedenen Altersgruppen, zwischen Stadt und Land sowie zwischen verschiedenen Regionen auszugleichen, zur Humanisierung des Arbeitslebens beizutragen und die Anpassungsschwierigkeiten bei strukturbedingten Entlassungen zu erleichtern. Schon aus dieser Aufzählung geht hervor, wie eng wohlfahrtspolitische und strukturpolitische Aufgaben miteinander verknüpft sind.

Vergegenwärtigen Sie sich bitte die Größe und geographische Form Schwedens sowie seine geringe Bevölkerung. Außerdem besteht im dünnbesiedelten Norden ein Bevölkerungsgefälle nach der Ostseeküste hin, so daß die holz- und eisenverarbeitende Industrie an der Küste konzentriert ist, während der Norden und insbesondere die inneren Waldgebiete industriearm sind. Diese Verhältnisse haben seit Jahren zu einer Unterbeschäftigung, insbesondere der Frauen, und zu einer Abwanderung nach dem industrialisierten Süden geführt. Es bedarf hier einer großzügigen staatlichen Standort- und Regionalpolitik, mit dem Ziel, wirtschaftlich, bevölkerungs- und beschäftigungsmäßig ein Gleichgewicht zwischen den verschiedenen Teilen des Landes herzustellen. Der Norden und die inneren Regionen sind zu „Förderungs-Gebieten“, mit Anspruch auf subventionierte Industrietafelierungen, erklärt worden. In zehn Jahren hat der Staat über 3 Milliarden Kronen in Form von Beiträgen oder Darlehen als Ansiedlungshilfe zur Verfügung gestellt. 1200 Unternehmen mit 120 000 Arbeitnehmern haben diese Hilfe in Anspruch genommen, 2000 Unternehmen haben Ausbildungsbeihilfen für 60 000 Neueingestellte erhalten. 40 000 neue Arbeitsplätze sind geschaffen worden, und in einigen der nördlichen Provinzen dominieren Unternehmen mit staatlichen Ansiedlungsbeihilfen. Für die Periode 1973 — 78 ist der Rahmen für die Ansiedlungspolitik auf 4 Milliarden Kronen erhöht worden. Hinzu kommt der staatliche Steuerausgleich zwischen den Gemeinden des Landes, der den industriearmen Gemeinden des Nordens bedeutende Mittel zuführt und ihnen einen sozialen Standard ermöglicht, den sie mit eigener Steuerkraft nicht erreichen könnten.

Der Anreiz für die private Industrie, Betriebe in schwach entwickelten Regionen zu errichten oder auszubauen, ist jedoch nicht ausreichend. Der Staat selbst spielt

eine bedeutsame Rolle als Industrieunternehmer. Die staatlichen Unternehmen sind im Norden des Landes die Basis der industriellen Beschäftigung, und ein weiterer Ausbau ist geplant. Was unter rein betriebswirtschaftlichen Gesichtspunkten als defizitär und damit unvertretbar erscheinen mag, kann gesamtwirtschaftlich richtig sein. Die schwache und oft unzureichende Rentabilität der staatlichen Betriebe darf nicht nur mit marktwirtschaftlichen Maßstäben beurteilt werden. Ihre Erfolge auf dem Gebiet der Beschäftigungspolitik kommen nicht in der Verzinsung des staatlichen Kapitals, sondern in der Erhöhung des Beschäftigungsgrads und in verbessertem Lebensstandard zum Ausdruck.

Die Regionalpolitik, deren Grundzüge durch Parlamentsbeschluß im Jahre 1972 festgelegt wurden, geht von Bevölkerungsrahmen für die verschiedenen Provinzen und von einer gewissen Ortsklassifizierung aus. Die Expansion in den Großstädten soll begrenzt, die Bevölkerungszahl in den problematischen Provinzen beibehalten werden. Ein Plansystem für die Beschäftigungs- und Regionalpolitik wird aufgebaut, wobei eine Analyse der lokalen Verhältnisse als Grundlage für die provinzwweise ausgeführten Beschäftigungspläne dient. Die übergreifenden Richtlinien werden von einer der Regierungskanzlei zugeordneten Kommission ausgearbeitet. Diese Schilderung mag den Eindruck erwecken, daß hier ein bürokratischer und überdimensionierter Apparat für regionalpolitische Fragen aufgebaut wird. Tatsächlich handelt es sich um eine weitgehende Dezentralisierung der Beschlüsse. Es soll auch betont werden, daß die schwedische Raumordnungspolitik nicht mit Ansiedlungssperren oder anderen Formen von Auflagen arbeitet, sondern sich steuerlicher Begünstigungen, Beiträge und Darlehen als Lenkungsmittel bedient. Kürzlich ist ein freiwilliges Übereinkommen mit dem Industrieverband getroffen worden, das 150 größere Unternehmen verpflichtet, die Behörden über ihre Investitionspläne zu informieren.

Gerade bei der Regionalpolitik wird es deutlich, daß man mit gleichen Mitteln oft verschiedene Ziele verfolgt: Strukturpolitische Ziele, nämlich wirtschaftliche Entwicklung schwacher Gebiete, bedeuten auch Hilfe für wirtschaftlich schwache Gruppen und Streben zur Chancengleichheit. Es bleiben noch einige Worte über den Teil der arbeitsmarktpolitischen Instrumente zu sagen, die direkt und ohne makroökonomische Ziele der Wohlfahrt des einzelnen Mitbürgers dienen sollen.

Trotz des hohen Beschäftigungsstandes mit 80 % aller Männer zwischen 16 und 74 Jahren und mit 60 % aller Frauen in den gleichen Altersgruppen im Erwerbsleben besteht noch immer ein ungenutztes Arbeitspotential, vor allem bei den Frauen. Hier gilt es, die Erwerbshindernisse zu beseitigen, durch die Ausweitung der gemeindlichen Kinderfürsorge und Berufsausbildung allen Frauen die Möglichkeit zur Arbeit zu geben. Das Ziel ist, allen Kindern im Vorschulalter einen Platz im Kindergarten zu garantieren, und von diesem Ziel sind wir noch weit entfernt. Für gewisse Gebiete des Landes muß, trotz aller regionalpolitischen Maßnahmen, mit einer Abwanderung gerechnet werden. Heute erhalten wenig mehr als 5 % aller Abwandern-

den staatliche Umzugshilfen, und diese Hilfe deckt nur die Hälfte der wirklichen Kosten. Eine gewisse Mobilität ist erwünscht, aber es ist nicht Sache des einzelnen, sondern der Gesellschaft, diese Kosten voll zu tragen.

In einer dynamischen Wirtschaft verschwinden durch strukturelle Verschiebungen jährlich zahlreiche Arbeitsplätze, und ebenso viele oder mehr kommen hinzu in expandierenden Zweigen der Wirtschaft. Dieser Strukturprozeß bedroht insbesondere die Schwächsten, die wenig Leistungsfähigen, die Behinderten und die Älteren. Die Arbeitsplätze sind durch Gesetz weitgehend gesichert, aber die gesetzliche Sicherung reicht nicht aus, wenn Arbeitsaufgaben und ganze Betriebe durch veränderte technische Verhältnisse verschwinden. Die neue Auffassung von der Arbeitsvermittlung als Stütze für die schwachen Gruppen hat dazu geführt, daß die Arbeitsmarktpolitik buchstäblich in die Unternehmen selbst verlegt wird, in erster Reihe durch Bildung von den bereits erwähnten „Anpassungsgruppen“ für Umsetzungen im Unternehmen und durch gewerkschaftliche Einflußnahme auf die Personalpolitik im Rahmen der Demokratisierung des Wirtschaftslebens. 4500 solcher Gruppen sind bisher gebildet worden und haben ihre Feuerprobe in der Rezession der letzten Jahre mit ihren Umstellungsproblemen gut bestanden.

Wirkungen und Perspektiven

Wie ist die *Wirkung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik* zu beurteilen? Meint man damit wissenschaftlich erhärtete Ergebnisse, so befinden wir uns erst am Anfang der mühsamen analytischen Auswertungsarbeit auf Grund von Kosten-Nutzen-Modellen. Ergebnisse von Umschulungslehrgängen zeigen deutlich, daß die Teilnehmer größere Aussichten hatten, eine Beschäftigung zu finden, als Mitglieder von Kontrollgruppen ohne Umschulung. Nach zwei Jahren waren die Ausgaben der Teilnehmer durch Einkommensverbesserungen ausgeglichen. Analysen von geographischer Mobilität zeigen, daß der einzelne durch Abwanderung oft nur geringen wirtschaftlichen Nutzen zieht, daß die gesamtwirtschaftlichen Gewinne aber bedeutend sein können, ein Ergebnis, das für verstärkte Umzugsbeihilfen spricht. Arbeit in geschützten Werkstätten, die, betriebswirtschaftlich gesehen, unrentabel sind, sind volkswirtschaftlich rentabel durch den Fortfall von Fürsorgekosten und durch die Möglichkeit beruflicher Rehabilitierung. Die geschützten Werkstätten sind ein gutes Beispiel für die Schwierigkeit, den Nutzen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen mit herkömmlichen Methoden zu messen: je größer der Rehabilitierungserfolg dieser Werkstätten, d. h. ihre gesamtwirtschaftliche „Produktivität“, desto höher die budgetmäßigen Kosten, die mit der schnelleren Neueinstellung von Arbeitsbehinderten zusammenhängen.

Auf dem Gebiet der Ansiedlungs- und Raumordnungspolitik lassen sich klare Ergebnisse feststellen. Die Abwanderung aus den nordschwedischen Provinzen und den inneren Gebieten Mittelschwedens ist stark zurückgegangen. Im eigentlichen

„Förderungs-Gebiet“ hat die Industriebeschäftigung sich erhöht und ist erstmalig ein Einwanderungsüberschuß zu verzeichnen. Ob diese Erfolge dem Aufwand entsprechen und wieweit die Entwicklung staatlichen Maßnahmen zuzuschreiben ist, kann wissenschaftlich nicht dokumentiert werden. Es kann nur festgestellt werden, daß sich die Entwicklung in der Richtung bewegt hat, die das Parlament im Jahre 1972 als wünschenswert bezeichnet hatte.

Unzweideutig ist jedoch der Erfolg des anfangs beschriebenen Modells der schwedischen Wirtschaftspolitik mit einer Kombination von vorsichtig expansiven Maßnahmen und aktiver Arbeitsmarktpolitik. Man neutralisierte die Wirkungen der schweren internationalen Rezession durch Freisetzung der Investitionsfonds, durch Milderungen der Kreditpolitik und durch staatliche Subventionen für Lageraufbau (Sommer 1975). Man führte im Herbst diese Politik weiter durch neue Maßnahmen zur Stützung der allgemeinen Kaufkraft, erweiterte Lagersubventionen, Steuerermäßigungen für Maschineninvestitionen, Bereitstellung von Mitteln für öffentliche Arbeiten und staatliche Bestellungen, Erhöhung des staatlichen Zuschusses für die Anlage von Kindergärten, erhöhte Ausbildungsbeiträge und Schaffung von Praktikantenplätzen im öffentlichen Bereich.

Der Erfolg kann in der Statistik über Beschäftigung und Arbeitslosigkeit abgelesen werden. Die im internationalen Vergleich schon hohe Erwerbsintensität hat sich weiter erhöht, vor allem für Frauen, die neue Arbeitsplätze im öffentlichen Dienstleistungssektor fanden. Die international niedrige Arbeitslosenzahl ist auf 1V2 % abgesunken. Die schwedische Volkswirtschaft hat ohne nennenswerte Schwächezeichen die Rezessionsjahre durchlaufen und schickt sich an, mit gefüllten Lagern und Arbeitskräften, die dank einer Gesetzgebung zum Anstellungsschutz und anderer Maßnahmen auch in der Rezession in den Betrieben verblieben, den Anschluß an den internationalen Konjunkturaufschwung zu gewinnen. Das Bild wäre unvollständig, wenn man nicht erwähnte, daß der Staat durch öffentliche Arbeiten und intensive Arbeitsmarktausbildung die Verantwortung für etwa 3 % aller Erwerbstätigen übernommen hat, die sonst arbeitslos geworden wären. Schließlich muß gesagt werden, daß Schweden sich in den Rezessionsjahren stark im Ausland verschuldet hat, um seine im Grunde expansive Politik mit hohem Massenkonsum und einer lebhaften Investitionstätigkeit realisieren zu können. Können wir diese Schuld in den kommenden Jahren der vermuteten Hochkonjunktur abzahlen, war diese Verschuldung ein Preis, den die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung wert war, zumal die Kreditaufnahme in einem Europa erfolgte, das sich im Zustand einer freiwillig gewählten Unterauslastung befand und nicht an Kapitalmangel litt.

Abschließend einige Worte aus gewerkschaftlicher Sicht über die *Weiterentwicklung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik*. Das Ziel „Arbeit für alle“ ist trotz der ausgewiesenen Zahlen für die hohe schwedische Erwerbstätigkeit keineswegs erreicht. Schweden hat noch ein großes ungenutztes Arbeitskraftpotential in den ver-

heirateten Frauen, in den wirtschaftlich schwach entwickelten Teilen des Landes und in den höheren Altersgruppen. Trotz der vermutlich höchsten Berufsintensität aller westeuropäischen Länder streben wir eine weitere Erhöhung an, bis das Ziel „Das ganze Volk im Arbeitsleben“ erreicht ist oder dem einzelnen als erreichbar scheint als Ergebnis einer echten Wahlsituation, die vom eigenen Willen und nicht durch äußere Umstände bestimmt wird.

Das ist eine schwere Aufgabe, teils weil es sich bei den Gruppen, die sich noch außerhalb des Berufslebens befinden, um Menschen handelt, die Erwerbshindernissen-institutioneller, sozialer oder auch persönlicher Art - ausgesetzt sind, teils weil unser Wirtschaftsleben ständigen Strukturveränderungen unterworfen ist. Es ist auch nicht damit getan, etwa eine halbe Million neue Arbeitsplätze zu schaffen, die weit größere Aufgabe ist qualitativer Art: den Arbeitsprozeß menschlicher und sinnvoller zu gestalten. Diese Aufgabe fordert verstärkte gewerkschaftliche Einflußnahme nicht nur über die betriebliche Personalpolitik, sondern auch über die Betriebsführung, also eine weitgehende Demokratisierung des Wirtschaftslebens.

Man hört oft die unruhige Frage, wie man in der postindustriellen Gesellschaft, in der der industrielle Sektor beschäftigungsmäßig stagniert, auf eine weitere Erhöhung der Gesamtbeschäftigung hoffen kann. Unsere Antwort ist einfach, vielleicht zu einfach: die Wohlfahrtsgesellschaft hat im öffentlichen Bereich eine lange Reihe von Bedürfnissen, die auf Erfüllung drängen: Im Gesundheitsdienst muß die hohe Technologie mit einem größeren Einsatz menschlicher Betreuung ergänzt werden. Die Betreuung von Kleinkindern - Voraussetzung erhöhter Berufstätigkeit für viele Frauen - und von den betagten Menschen erfordert Pflegekräfte. Im Bildungswesen mangelt es an Lehrkräften, sowohl in der Jugend- wie in der Erwachsenenbildung. Und schließlich ist für die Arbeitsmarktpolitik selbst der Personalmangel der wirkliche Engpaß, nicht die finanziellen Mittel, die der Staat zur Verfügung stellt. Bei einer Gesamtbeschäftigung von 4 Millionen Menschen in Schweden werden jährlich über eine Million neue Stellen angetreten (viele von kurzer Dauer), von denen die Arbeitsämter nur ein Viertel vermitteln. Wieviel besser würde nicht unser Arbeitsleben fungieren, wenn der einzelne bei der Stellensuche individuell beraten würde und das Instrumentarium moderner Arbeitsvermittlung verfügbar wäre?

Aus schwedischer Sicht scheint es offenbar, daß es nicht an Aufgaben mangelt, um dem Ziel der Vollbeschäftigung noch näher zu kommen als bisher. Ein weiterer Ausbau der Arbeitsmarktpolitik ist hierfür unerlässlich.