

3. Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung bzw. ihre Aufhebung

a) in Schweden

- Gisela Pettersson, Stockholm -

Grußwort zur deutsch-schwedischen Fachtagung

Meine sehr geehrten Damen und Herren,
werte Kollegen,

ich heiße Sie im Namen des Bundesvorstandes der Arbeiterwohlfahrt zu dieser Fachtagung herzlich willkommen und verspreche mir aus den positiven schwedischen Erfahrungen Impulse für die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in unserer Bundesrepublik. Mit einer minimalen Arbeitslosenquote von etwa 1,5 %, was früher von Wirtschaftspolitikern stets als Vollbeschäftigung bezeichnet worden ist, steht Schweden als leuchtendes Vorbild in Europa und zeigt uns, daß faktische Vollbeschäftigung erreicht werden kann, wenn es einen gesellschaftlichen Grundkonsens über alle Parteien und Strömungen hinweg dafür gibt. Es heißt aber auch, daß man neue Wege und neue Instrumente erprobt und praktiziert.

Die Arbeiterwohlfahrt hat seit Jahren das Hinnehmen von Massenarbeitslosigkeit beklagt und eine neue Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik gefordert, weil offenkundig traditionelle Wege und Instrumente dafür nicht ausreichen. Das erfordert Mut und neues Denken und vor allem keinen Abbau der Arbeitsförderung durch die Bundesregierung.

Mit etwa 100 Beratungsstellen für (überwiegend jugendliche) Arbeitslose, etwa 100 Werkstätten und Kleinbetrieben, mit mehreren Arbeitslosenzentren und Arbeitslosen-Initiativen hat die Arbeiterwohlfahrt einen nicht unwesentlichen Beitrag im Konzert der Wohlfahrtsverbände zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und ihrer Folgen geleistet - wenn auch noch mehr zu tun ist.

Seien Sie deshalb versichert, daß die Arbeiterwohlfahrt die Ergebnisse dieser Fachtagung für ihre weitere Arbeit sorgfältig auswerten wird.

gez. Otto Fichtner
Bundesvorsitzender der Arbeiterwohlfahrt

Alle, die an dieser Tagung teilnehmen, haben ausgesprochen schlechte Karten. Es mitzuerleben nämlich, wenn dem geschlechtsspezifisch geteilten Arbeitsmarkt in Schweden endlich der Garaus gemacht wird. Das Arbeitsmarktministerium jedenfalls sagt in einer Ende 1989 veröffentlichten Studie: Geht es im gleichen Takt weiter wie gehabt, dauert es exakt hundert Jahre bis zur gleichen Verteilung von Männern und Frauen am Arbeitsmarkt.

Aber wer hat schon Chancen, mit Methusalem gleichzuziehen, wer so unerhörte Geduld? Und vor allem: Muß es denn im bisherigen Takt weitergehen, und wie hört der sich überhaupt an? Und generell: Ist denn der totale Geschlechter-Gleichklang am Arbeitsmarkt überhaupt ein erstrebenswertes Ziel?

Doch der Reihe nach: Schweden hat ja in vielem die Nase vorn. Da gibt es die meisten Sonnenstunden und die niedrigsten Arbeitslosenzahlen, fast 40 % Frauen im Parlament und am Kabinetttisch. Das Hervorstechendste allerdings ist die hohe Frauenerwerbstätigkeit. Von den 4,3 Millionen Beschäftigten am Arbeitsmarkt sind 2,1 Millionen Frauen. Seit 1974 stieg die Zahl um 600 000. Die steigende Frauenerwerbstätigkeit bedeutete auch, daß immer mehr Frauen mit Kleinkindern auf den Arbeitsmarkt gingen. 387 000 verheiratete oder fest mit einem Partner zusammenlebende Frauen haben Kinder unter 7 Jahren, 41 000 Frauen sind Alleinerziehende. Ca. jede 10. beschäftigte Person in Schweden ist somit eine Frau mit Kleinkind; eine Entwicklung, die es vergleichbar in keinem anderen westlichen Industrieland gibt.

Frauen und Erwerbsarbeit - das gehört in Schweden selbstverständlich zusammen. 85 % der Frauen zwischen 20 und 64 Jahren arbeiten bezahlt, bei den Schwedinnen zwischen 35 und 44 Jahren liegt die Prozentquote gar bei 92 %. Bei den schwedischen Männern pendelt sich Vergleichbares bei 90 bzw. 96 % ein.

Diese Dimension an Frauenerwerbsarbeit bringt ein Understatement in der Gleichstellungsdiskussion und Gleichberechtigungspolitik mit sich, das den Schweden selbst oft als solches gar nicht bewußt ist. Die Debatten und das konkrete Handeln sind über das Anfangsstadium hinaus. Fast alle Frauen sind am Arbeitsmarkt. Das anderswo noch geforderte Recht auf Arbeit ist erfüllt. Jetzt geht es um die Stufe II: Um neue Arbeitsorganisation, Qualität der Ausbildung und Arbeit, Einwirkung der Einzelnen auf Lage und Dauer der Arbeitszeit. Die Rolle der Frau als Reservearmee hat definitiv ausgedient. Die männliche und die weibliche Zeiteinteilung im Heim und am Arbeitsplatz werden unter die Lupe genommen, Möglichkeiten ausgelotet, das Arbeitsleben mehr der Elternrolle anzupassen - und nicht umgekehrt. Schwedische Forschung kam bereits 1962 zu dem Ergebnis, daß der vielschichtige Konflikt zwischen Familie und Arbeit beileibe nicht allein eine Frauenfrage sei. Die Politik hat sich offenbar von dieser Position leiten lassen: Gesetze enthalten Chancen zur Veränderung für Frau und Mann und sind deshalb geschlechtsneutral, ein wichtiges Ziel ist die ökonomische Unabhängigkeit von Frau und Mann. Gleichstellungspolitik erschöpft sich nicht in Gleichstellungsgesetzen, sondern geht bewußt darüber hinaus, mischt sich in alle Politikbereiche ein. Als beispielsweise Ende der 70er Jahre die getrennte steuerliche Veranlagung eingeführt wurde, war dies für die Frauen wichtiger als

tausend Gleichstellungsverordnungen. Erwerbsarbeit - auch Teilzeit - wurde mit einem Schlag im wahrsten Sinne des Wortes lohnend für sie.

Vor 25 Jahren sah das in Schweden alles noch ganz anders aus. Wie heute noch immer in vielen anderen Ländern, waren es vor allem die Männer, die bezahlt eine Berufstätigkeit ausübten, während die fleißigen Frauen sich zu Hause um alles von der Kindererziehung bis zur Altenpflege kümmerten. Und das natürlich unbezahlt. In den 60er und 70er Jahren passierte dann eine gewaltige Expansion des öffentlichen Sektors. Der beinhaltete einerseits mit dem Angebot von ganztägiger Kinderbetreuung bis hin zur Altenpflege die Voraussetzung für bezahlte Erwerbsarbeit der Frauen, war aber auch selbst ein Teil des Arbeitsmarktes, in dem die größte Nachfrage nach Arbeitskräften entstand. Fast jede zweite Frau arbeitet innerhalb des öffentlichen Sektors, wird entlohnt für das, was ihre Geschlechtsgenossinnen in anderen Ländern noch heute weitgehend unbezahlt zu Hause leisten.

Das Frauliche Einlassen auf diesen gigantischen Bereich ist einer der Hauptgründe dafür, warum Schweden dort in der ersten Reihe sitzt, wo es sich eigentlich lieber auf dem Rücksitz verkümmeln möchte: Die Rede ist vom geschlechtsspezifisch geteilten Arbeitsmarkt. Als die Schwedinnen in den 60er und 70er Jahren in den öffentlichen Dienstleistungsbereich gingen, war der relativ attraktiv, von der Lohnstruktur her, von den Aufgaben. Wenige Frauen suchten damals den Weg in die technischen Berufe, in die Privatwirtschaft. Inzwischen präsentiert sich der öffentliche Sektor - als einer der wichtigsten Pfeiler des Wohlfahrtsstaates - in der schönsten Midlifecrisis. Es fehlt an Personal; Arbeitsbelastung und oft Schichtarbeit vor allem im Gesundheits- und Fürsorgebereich lassen die Krankenziffern in die Höhe schnellen. Die Spuren damaliger Affinität und aktueller Entwicklung sind überdeutlich, die Schatten des öffentlichen Bereiches lang. Am Arbeitsmarkt Schweden unterscheidet man nach insgesamt 52 Berufsgruppen. Nur in vieren halten sich Frauen und Männer die Waage, wie z.B. im Journalismus, bei der Post- und Telekommunikation, in den künstlerischen und kirchlichen Berufen. In anderen Bereichen sehen Vergleichszahlen beispielsweise so aus: 300 000 Beschäftigte in den technischen Berufen, davon 9,7 % Frauen und 90,3 % Männer; oder: im Kinderpflegebereich: rund 105 000 Beschäftigte, davon 97,2 % Frauen und 2,8 % Männer. In den zehn herkömmlichsten Berufen für Frauen sind 55 % aller weiblichen Erwerbstätigen zu finden, in den zehn herkömmlichsten Berufen für Männer allerdings nur 35 % aller männlichen Erwerbstätigen. Das legt den Schluß nahe, daß Frauen selbst dort, wo sie absolut dominieren, Männer als Vorgesetzte haben, daß es also nicht die Frauen selbst sind, die die qualifizierten Jobs auf der Frauenseite des Arbeitsmarktes besetzen. Ein Beispiel, stellvertretend für viele, als Antwort: 62 % aller Beschäftigten im Lehrberuf sind weiblich, aber nur 10 % Frauen gibt es dort in Leitungsfunktionen.

Arbeitsmarktpartner, politische Institutionen und die Regierung versuchen mit Vehemenz, gegen das anzukämpfen, was die Frauensendung "Radio Ellen" vor drei Wochen in Überspitzung als "Apartheid am schwedischen Arbeitsmarkt" bezeichnete. Die Regierung legte einen Fünfjahresplan zur Gleichstellungspolitik für die 90er Jahre auf, pro Haushaltsjahr mit rund 97 Millionen Schwedenkronen ausgestattet, rund 28 Millionen Mark. Darin enthalten ist u.a. folgendes Ziel, das der Reichstag per Beschluß bis 1993 erreicht wissen will:

Der Anteil der Berufsgruppen mit gleicher Verteilung soll sich von nunmehr vier auf zehn erhöhen. "Gleich" wird dabei als mindestens 40 % des bis dato unterrepräsentierten Geschlechts definiert. Weiterhin sollen sich die Berufe mit extremem Ungleichgewicht von heute 16 auf 10 verringern. Wenigstens 15 % des unterrepräsentierten Geschlechts sollen dann aufzufinden sein.

AMS, die schwedische Bundesanstalt für Arbeit, schlug bereits im September 1989 Alarm und meinte, das Ziel des Reichstagsbeschlusses sei unmöglich bereits 1993

zu erreichen. In die Praxis umgesetzt, würde der Reichstagsbeschluß beispielsweise bedeuten (so rechnete jedenfalls AMS): 90 000 Frauen in die metallverarbeitende Industrie und im Gegenzug 75 000 Männer in die Umsorge und Fürsorge, um die Balance herzustellen.

Vielleicht zeigt dieses kleine Beispiel, daß dem Problem geschlechtsspezifisch geteilter Arbeitsmarkt nicht mit der Brechstange beizukommen ist. Und vor allem: Wo sollte die neue Qualität liegen, wo der tatsächliche Gewinn für wen? Sollten 1993 90 000 Frauen mehr monotone Produktionsarbeit verrichten und sich dabei Arme und Kreuz verschleifen und 75 000 Männer mehr im Pflegebereich einen Bruch heben? Ist denn ein Verhältnis von 40 zu 60 partout das allein Seligmachende? Oder sollten nicht alle Ressourcen da investiert werden, wo es um Ausbildung, Lohnstruktur, Arbeitszeit, Arbeitsorganisation und -Bedingungen, Einflußnahme geht, damit endlich die Männer nicht mehr wegen der riesigen frauenspezifischen und die Frauen nicht mehr wegen der riesigen männerspezifischen Bereiche diskriminiert werden? Daß die reinen Frauenbereiche genau die sind, in denen die Arbeit die Gesundheit lädiert und zugleich in vielen Fällen nicht einmal die Bezahlung stimmt: Dies legt doch zuerst eine Aufwertung nahe, eine bessere Ausstattung vom Image bis zum Geld und nicht das "Hineinzwängen" von Männern. Sie werden dann schon von ganz alleine in diese Bereiche nachfolgen. Daß die männlichen Berufsfelder auch in Schweden oft die sind, in denen z.B. Technologie nicht dequalifiziert, sondern Zukunftsperspektiven eröffnet und ein gutes Einkommen garantiert, legt doch zuerst eine bessere Qualifikation der Frauen nahe. Interessant ist in diesem Zusammenhang, daß in Schweden der Frauenanteil in vorher typisch männlichen Bereichen gerade dort gestiegen ist, wo hohes Ausbildungsniveau verlangt wird. Ärztinnen, Physikerinnen, Biologinnen, Optikerinnen, Typographinnen, Feinmechanikerinnen, Fernmeldetechnikerinnen, Zoll- und Polizeibeamtinnen gibt es immer mehr. Spezielle staatliche Programme plus betriebsinterne Weiterbildung haben rund 40 % der Frauen erreicht. Dies, obwohl Frauen oft in Teilzeit arbeiten oder generell flexibel. Im Ausbildungsbereich gibt es auch die einzige Quotierung, regionalpolitisch motiviert vor allem für die dünn besiedelten Landstriche. Ansonsten fürchten die Schwedinnen und Schweden Quotierung offenbar wie der Teufel das Weihwasser. Man setzt mehr auf das Aus-sich-selbst-heraus-entwickeln-lassen. In diese Linie paßt ein bereits 1977 zwischen Arbeitgeberverband und Gewerkschaften abgeschlossener Manteltarifvertrag zur Gleichstellung, der gerichtlich einklagbare Paragraphen enthält, korrespondierend zum Gesetz über die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Arbeitsleben (das für den öffentlichen und privaten Sektor gilt). Der inzwischen mehrfach modifizierte Tarifvertrag vermeidet das Wort Quotierung und kommt trotzdem gleich in § 2 unzweideutig zur Sache: "Der Arbeitgeber ist verantwortlich dafür, daß eine aktive Gleichstellungspolitik betrieben wird."

Eine große Anzahl von Förderungsprogrammen in schwedischen Unternehmen hauchte inzwischen diesem staubtrockenen Satz Leben ein. Vor allem die großen Firmen legten interne Pläne auf. Und diese machen in der Regel nicht halt bei gleichen Einstiegs- und Aufstiegschancen oder interner Weiterqualifizierung, sondern gehen ans "Eingemachte" und stoßen damit vor zu einer Diskussion, wie sie immer lauter in Schweden geführt wird: Abschiednehmen von der Männerrolle als Vorbild und Ideal, den Mann auch Vater sein lassen, über die Familie und das Kind vor allem Arbeitsstrukturen verändern und damit generell am Arbeitsmarkt Verschiebungen bewirken. "Elternschaft ist etwas Natürliches... Elternurlaub gilt für Mann und Frau, es darf kein Hindernis in der beruflichen Karriere sein... Chefs müssen deutlich markieren, daß es etwas Positives ist, daß Mann und Frau den Elternurlaub nehmen". So heißt es beispielsweise im Förderprogramm der Firma Volvo. Und der Arbeitgeberverband SAF meint in seiner Broschüre "Leading Lady", daß "Chefarbeit an Abenden und Wochenenden nichts anderes als ein Ausdruck miserabler Organisation ist". Es wird also gehörig gerüttelt am Mythos der Unentbehrlichkeit des Mannes, wenn es um Abwesenheit vom Job wegen Familie und Kindern geht. Immer mehr Firmen in Schweden, immer mehr Arbeitgeber haben den Geist der neuen Zeit erkannt. Ein leergefegter Arbeitsmarkt läßt Ideen

Wirklichkeit werden, die nicht alle Last auf die Frauen abschiebt, sondern Mütter und Väter ernster nimmt und vor allem Männer auf den Geschmack bringen soll. Eine Bank in Uppsala beispielsweise verschenkt jeden Monat einen zusätzlichen Urlaubstag an Männer - nicht an Frauen -, die Elternurlaub nehmen. Während des Elternurlaubs gibt es Informationsseminare, um den Kontakt zu Arbeitsinhalten aufrechtzuerhalten.

Keine Frage: Vor allem Arbeitskräftemangel und die Tatsache, daß Frauen immer besser ausgebildet auf den Arbeitsmarkt kommen - 65 % der Hochschulabsolventen mit Examen sind Mädchen -, haben die Karten am Arbeitsmarkt neu gemischt, Bewußtseinsänderungen sind im Gange. Veränderungen, die zumindest rillenweise dem Lied von der Alleinverantwortlichkeit der Frau für Kind und Heim den Ton nehmen und damit auch spürbar an der bisherigen Struktur des Arbeitsmarktes kratzen. Denn der Zusammenklang zwischen Arbeitszeit, Entlohnung, Abwesenheit von der Arbeit und Arbeitsinhalt ist ja ein unüberhörbarer; für Frauen oft von größerer Bedeutung, vor allem in den Jobs in Produktions- oder Dienstleistungssektor, wo es monoton und gesundheitsverschleißend und ohne Chance auf berufliches Weiterkommen zugeht. Vor allem für diese Frauen ist dies eine Art Teufelskreis. Da ist oft Teilzeit die einzige Lösung mit entsprechend geminderten Aufstiegschancen, auf einem dead-end-Job, zusammen mit vielen anderen Frauen in der gleichen Situation. 21 % der Abwesenheit von Frauen am Arbeitsplatz hat als Ursache Betreuung des eigenen Kindes. Bei den Männern sind das winzige 3 %.

Je mehr der Mann bei der Kindererziehung einbezogen ist, je besser auch er Familie und Beruf vereinbaren kann, desto besser für das Kind, für die Frau, für den Arbeitsmarkt. Im Ausgleich zu der Zeit, die Arbeit und Familie in Anspruch nehmen, kann auch Ausgleich und Annäherung im Erwerbsleben erfolgen. Die angemessene Bewertung von Kind und Familie kann den Weg zu einem Arbeitsleben bereiten, in dem nicht die um 90 000 höhere Anzahl von Frauen in der Metallindustrie mit Gleichberechtigung und Aufbrechen des geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktes verwechselt wird, sondern Männer und Frauen so ausgebildet, so entlohnt sind und so nach ihren eigenen Bedürfnissen Monats-, Jahres- oder Lebensarbeitszeit gestalten können, daß dies als roter Faden durch alle Industrie- und Dienstleistungsbereiche geht.

Das Elterurlaubsgesetz in Schweden ist auf dem Weg dorthin eins der wichtigsten Instrumente, beinhaltet es doch ambitionierte Familien-, Gleichstellungs- und Arbeitszeitpolitik und zudem Gestaltungsfreiräume. 1991 wird der Elternurlaub 18 Monate lang sein mit vollem Lohnausgleich. Und schon 1985 formulierte Karin Widerberg vom Institut für Rechtssoziologie der Universität Oslo: "Kein Land der Welt hat so eine umfassende Gesetzgebung... Und die Reformen funktionieren auch phantastisch, solange sie Frauen nicht anwenden. Denn tun sie es, verschlechtert sich ihre Situation".

Und in der Tat ist es wichtig, das schillernde Gesetz im Alltag zu betrachten: Demnächst 18 Monate ohne Quotenregelung (zwingende Anteile von Männern und Frauen) kann es leicht zur Falle für Frauen werden - obwohl die Absicht genau eine andere ist. Aber die schwedischen Männer holen auf, langsam aber stetig: 22 % nehmen Elternurlaub in Anspruch, im Durchschnitt allerdings nur sechs Wochen lang. Andere Inhalte des Gesetzes nutzen sie intensiver: 25 % machen von der Möglichkeit Gebrauch, bis zum 8. Lebensjahr des Kindes - im öffentlichen Dienst bis zum 12. - die Arbeitszeit auf 6 Stunden täglich bzw. 25 % zu verkürzen. Sie springen auch durchaus gelenkig auf die Flexibilisierungssprossen des Gesetzes: Was konkret bedeutet, daß man ganz ausscheiden kann, von Vollzeit auf Teilzeit wechseln, von Teilzeit auf Null und dann wieder auf Vollzeit usw. Der Arbeitgeber muß es nur zwei Monate vorher wissen. Mit über 50 % sind die schwedischen Männer dabei, wenn es um die 90 Tage pro Kind und Jahr geht, die Vater oder Mutter bei Krankheit der Kleinen bezahlt zu Hause bleiben können. Und

mehr als die Hälfte der Väter bringt das Kind inzwischen zum Kindergarten - und holt es auch wieder ab.

Ein bißchen hat vielleicht auch eine schon 1983 von der Regierung eingesetzte Arbeitsgruppe über die Rolle des Mannes dazu beigetragen. Einer der Mitdenker darin, Rolf Eidem, Nationalökonom und Vater von vier Kindern, hat es seinen Geschlechtsgenossen schon in mehrere Bücher geschrieben: "Paßt auf, daß Ihr Euch nicht zu Figuren entwickelt, ohne Kontakt zu Euren Kindern, zu Eurem Heim und zu Eurem Gefühlsleben. Stutzt Euch nicht selbst die Flügel." Generell plädiert die AG für neue Maßstäbe in Sachen Effektivität und Karriere. "Das Kind im Kindergarten abzuholen, muß den gleichen Stellenwert haben wie in einer Sitzung zu sitzen."

Auch Elisabet Näsman, Wissenschaftlerin und frisch gewählt ins fünfköpfige Leitungsteam des staatlichen Forschungsbetriebs "Arbedslivscentrum", setzt ebenfalls auf Aufklärung anstatt auf Quotierung und Zwang. Sie will kein neues Hausmann-Idol, sondern ausbalancierte Normalität. Bei der Arbeitszeit sieht die Mutter von drei Kindern den Sechsstudententag nicht als die absolute Lösung an. "Man muß sich auf die Eltern von Kleinkindern konzentrieren. Warum sollen sie nicht für einige Jahre weniger arbeiten, voll bezahlt und nur am Tag, also keine Schicht usw.", fragt sie. Elisabet weiß, wovon sie redet. Sie hat gerade ihr Projekt "Mama-Papa-Job" fertig, das spannend von radikalen Veränderungen im Erwerbsverhalten von Vätern und Müttern erzählt - innerhalb einer Zeitspanne von nur 30 Jahren. Sie redet auch von "Zeitpuzzle", das in Schwedens Familien immer mehr zum Einsatz kommt; in einem Schweden, wo jede/r vierte Beschäftigte inzwischen zu unregelmäßigen und unbequemen Arbeitszeiten arbeitet, es keine Ladenschlußgesetzgebung gibt und der letzte Schrei "Natties" sind, Nachtkindergärten.

Auch die Frauen legen dieses Puzzle. Obwohl sie es sind, die mit 43 % die meisten Teilzeitbeschäftigten stellen, werden von ihnen rund 40 % der in Schweden anfallenden effektiven Arbeitszeiten geleistet. In den letzten 25 Jahren erhöhte sich die Arbeitszeit der Frauen um sechs Stunden pro Woche, die der Männer verringerte sich um acht Stunden. Ob das Mehr an Freizeit der Männer in das Heim oder ausschließlich in Hobbies floß, läßt sich nicht sagen. Und noch ein Detail, das Auswirkungen auf den geschlechtsspezifisch geteilten Arbeitsmarkt haben muß: Obwohl Männer bedeutend weniger Teilzeit als Frauen arbeiten - nämlich nur 6 % -, ist der Zuwachs männlicher Teilzeit größer als der weibliche.

Der Trend der Frauen zu Teilzeitarbeit wurde bereits 1983 gebrochen, seitdem nimmt Vollzeitarbeit zu; eine Entwicklung, die eng zusammenhängt mit der damaligen Steuerreform, die die getrennte Veranlagung bescherte und für Frauen Arbeit lohnend werden ließ. Siv Gustafsson vom Arbedslivszentrum hat in einer vergleichenden Untersuchung Schweden-BRD herausgefunden, daß die schwedischen Frauen mit 39 % zum Familieneinkommen beitragen, in der BRD liegt die vergleichbare Prozentzahl bei 12. Würden deutsche Frauen nach schwedischem Recht behandelt, stiege die Zahl auf 17. Ein weiteres Ergebnis von Siv Gustafsson: Brutto erhielten deutsche Frauen 67 % des vergleichbaren Männerlohns, in Schweden 79 %; bleibt noch zu ergänzen, daß in der Industrie die Frauenlöhne bei 91 % liegen.

Es gibt nach wie vor riesige Flecken auf der schwedischen Lohnsonne, trotz solidarischer Lohnpolitik geht die Einkommensschere Mann/Frau auseinander. Männer, die Affen pflegen, verdienen besser als Frauen, die Kinder betreuen. Aber unterm Strich sind die Unterschiede nicht so extrem, als daß sie als Erklärung für das Ausmaß des geschlechtsspezifisch geteilten Arbeitsmarktes herangezogen werden könnten. Im Gegenteil, manchmal wird es paradox. Dann, wenn nur geringe Unterschiede in bestimmten Bereichen zur geschlechtsspezifischen Teilung handfest beitragen: Wenn sie keinen Anreiz darstellen, in einen anderen

Bereich umzusteigen. Frauen in Anlernberufen vernachlässigen oft die Weiterqualifikation, weil es sich am Ende nicht gravierend auf den Lohn auswirken würde.

Generell läßt sich feststellen, daß es in Schweden in den letzten Jahrzehnten immer weniger unsichtbare und unbezahlte Arbeit gab und keine Unterschiede in Frauen- und Männerarbeitslosigkeit. Frauen waren also nie besonders betroffen, bei den Löhnen kamen sich Männer und Frauen näher. Geschlechtsspezifische Arbeitsteilungen dagegen konnten nur geringfügig verändert werden.

Die aktuelle Situation am Arbeitsmarkt in Schweden bietet Chancen vor allem für die Frauen. Fast alle sind am Arbeitsmarkt. Arbeitgeber - ob staatliche oder private oder kommunale - müssen ihnen etwas bieten, denn sie brauchen Arbeitskräfte mit ganz speziellen Qualifikationen. Im öffentlichen, dem krisengeschüttelten Sektor mit enormem Personalbedarf, kann Konkurrenz das Geschäft beleben. Eine Anhebung des Images der Berufe im Kindertages- und Freizeitbereich über diese Schiene scheint realistisch. Aufwertung der Arbeitsinhalte und besseres Lohnniveau kann eine Folge sein.

Was die neue Steuerreform mit gesenkter Marginalsteuer und erhöhter Mehrwertsteuer bringen wird, darüber gehen die Meinungen auseinander. Das Interesse der Frauen an Ausweitung der Arbeitsstunden und an höher qualifizierten Berufen könnte angeregt werden. Kompetenzentwicklung ist das Stichwort. Schlechte Arbeitsplätze müssen verschwinden, und der technischen Entwicklung angepaßte mit guten Arbeitsbedingungen müssen entstehen. Frauen haben in den letzten Jahrzehnten in Schweden gezeigt, daß sie ihr Leben radikal verändert haben. Nun sind die Männer an der Reihe, es ihnen gleichzutun. Sie müssen ihre Kompetenzen vor allem auch in den Bereich Heim, Haushalt und Kindererziehung hinein erweitern. Das scheint der Dreh- und Angelpunkt in eine Gesellschaft und Arbeitswelt hinein, wo nicht vom neuen Mann und der neuen Frau gefaselt wird und dann doch alles beim alten bleibt, sondern von gleichberechtigten Menschen, einer neuen Menschenrolle.

3. Geschlechtsspezifische Arbeitsteilung bzw. ihre Aufhebung

b) in der Bundesrepublik Deutschland

- Prof. Dr. Ingrid Langer, Marburg -

Einige Daten zur Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik:

Im internationalen Vergleich liegt in der Bundesrepublik die Beteiligung von Frauen am Erwerbsleben niedrig: Während in den skandinavischen Ländern, angeführt von Schweden (78 %), Dänemark (74 %) und Norwegen (71 %) über 70 % der Frauen im Alter von 15 bis 65 Jahren erwerbstätig sind, in USA (65 %), Kanada (64 %) und Großbritannien (61 %) dieser Prozentsatz noch über 60 % liegt, steht die Bundesrepublik mit nur 51 % noch hinter Japan (57 %), Frankreich (55 %) und Österreich (52 %), gleich mit Belgien und unterboten nur noch von Italien (42 %) und den Niederlanden (41 %).

(Daten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung OECD von 1988)

Die Erwerbsquote, d.h. der Prozentsatz von Frauen an allen Erwerbstätigen, hat sich mit zur Zeit 38,1 % fast seit der Jahrhundertwende nicht dramatisch verändert. Seit damals stellen Frauen zwischen 30 % und 40 % der Erwerbstätigen.

Doch bahnt sich in den letzten 20 Jahren eine interessante Entwicklung an: Während die Erwerbsquote der Männer rückläufig ist (von 1979 bis 1987 fiel sie von 88 auf 87 %), stieg sie bei den Frauen von 46 auf 54 %. Dies ist nur zu einem kleinen Teil demographisch bedingt, geht im wesentlichen darauf zurück, daß vor allem verheiratete Frauen (mit Kindern) im mittleren Alter auf den Arbeitsmarkt streben. Seit 1973 stieg das weibliche Erwerbspersonenpotential um insgesamt 1,5 Millionen. Davon sind nur 700 000 demographischen Veränderungen zu verdanken, rund 800 000 erklären sich aus dem zunehmenden Wunsch nach Erwerbstätigkeit - wobei nur ein Viertel der in den Beruf zurückkehrenden Mütter dies ausschließlich mit finanziellen Notwendigkeiten begründete, für zwei Drittel waren auch andere Motive ausschlaggebend. Die Erwerbsquote von verheirateten Frauen im Alter von 30 bis 45 Jahren stieg von 38,1 % 1968 bis April 1978 auf 48,9 % und erreichte im April 1988 58,1 %.

Doch ändert das nichts am geschlechtsspezifisch segregierten Arbeitsmarkt. Frauen sind vor allem in wenigen "weiblichen" Berufsfeldern mit geringen Einkommens- und Aufstiegschancen zu finden: in allgemeinen Dienstleistungsberufen mit 81 %, in der Textil- und Bekleidungsindustrie zu 80 %, im Gesundheitsdienst zu etwa 76 % und bei den Warenkaufleuten zu 59 %.

Die Einkommensunterschiede sind nach wie vor gravierend. Bei den Bruttojahresverdiensten in der Industrie klaffen die Bezüge von Arbeitern und Arbeiterinnen um 27 % bis 35 % zu Lasten der Frauen auseinander, bei den Bruttojahresverdiensten der Angestellten im gleichen Jahr sah es kaum besser aus; auch hier gab es Unterschiede von 23 % bis 37 %. Am nächsten an Männerverdienste kamen noch die weiblichen Angestellten bei Kreditinstituten und im Versicherungsgewerbe heran, wo sie durchschnittlich 76 % bis 77 % der Männerjahresverdienste erreichten.

Frauen sind deutlich stärker von Arbeitslosigkeit betroffen: Zwar liegt die Zahl der Erwerbslosen im April 1988 etwas niedriger als im Vorjahr, erreicht aber immer noch 2,3 Millionen oder 8,7 %. Abgenommen hat sie seit März 1987 aber nur bei Männern von 7,8 % auf 7,2 %, dagegen stieg sie im gleichen Zeitraum bei Frauen von 10,7 % auf 11 %, was 47 000 erwerbslose Frauen mehr bedeutet. Dabei sind die Frauen in allen Altersklassen erheblich stärker als Männer von der Erwerbslosigkeit betroffen. Während 63,9 % der männlichen Erwerbslosen ihren Lebensunterhalt vor allem durch Arbeitslosengeld bzw. Arbeitslosenhilfe bestreiten, gilt dies nur für 43,6 % der erwerbslosen Frauen.

Diese benachteiligte Situation der Frauen auf dem Arbeitsmarkt kontrastiert auffallend dazu, daß sie, was ihre Ausbildung angeht, inzwischen gegenüber den Männern deutlich aufgeholt - ja sie zum Teil überholt haben. Zwar liegt das Ausbildungsniveau der Frauen insgesamt, besonders bei den höchsten Abschlüssen, noch unter dem der Männer:

- 9,8 % der Frauen haben die Fachhochschul- bzw. die Hochschulreife, gegenüber 16,4 % der Männer,
- 4,2 % der Frauen haben einen Hochschulabschluß; Männer: 9,6 %,
- 48,8 % der Frauen haben überhaupt einen berufsqualifizierenden Abschluß; Männer: 70,1 %.

Doch sieht das Bild bei den jüngeren Frauen deutlich besser aus, dabei ist der Unterschied von jüngeren zu älteren Personen bei den Frauen deutlich stärker ausgeprägt:

- Während die Frauen im Alter von 65 Jahren und mehr nur zu 28,5 % eine Lehr- oder Anlernausbildung vorweisen können, ist dies bei den 25- bis unter 35jährigen Frauen schon zu 59,3 % der Fall. Männer dieser Altersgruppe haben diesen Abschluß zu 58,2 %, die älteren Männer zu 54,5 % - der Unterschied fällt also bei ihnen kaum ins Gewicht.
- Die 25- bis 35jährigen Frauen weisen zu 73,2 % eine abgeschlossene Berufsausbildung oder sogar einen Hochschulabschluß auf, was nur für 30,8 % der älteren Frauen gilt. Dies belegt eindrücklich die Berufszuwendung der jüngeren Frauen.
- Seit 1976 hat sich bei den Frauen der Anteil mit Fachhochschul- bzw. Hochschulreife mehr als verdoppelt, nämlich von 6,5 % auf 14 %, bei den Männern stieg er von 10,1 % auf 17,2 %.
- Bei den Realschulabschlüssen haben die jungen Frauen die Männer inzwischen weit hinter sich gelassen: Hier ergab sich seit 1976 ein Anstieg des Anteils von 20,7 % auf 29,8 %, während die Männer diesen Anteil nur von 14,6 % auf 19,1 % erhöhten. Damit hat sich der Unterschied in der Ausbildungsstruktur zwischen den Geschlechtern - obgleich er nach wie vor existiert - deutlich verringert.

Doch obgleich im allgemeinen gilt, daß ein höheres Ausbildungsniveau davor schützt, arbeitslos zu werden, trifft dies auf Frauen nicht im gleichen Maß zu wie auf Männer. Erwerbslose Frauen haben eine deutlich höhere Qualifikationsstruktur: Der Anteil der erwerbslosen Frauen mit Realschul- oder gleichwertigem Abschluß beträgt 20,6 % gegenüber 11 % bei erwerbslosen Männern. Umgekehrt haben 64,5 % der erwerbslosen Frauen nur den Volks- (Haupt)schulabschluß gegenüber 75,7 % der erwerbslosen Männer. Dieser Trend zeigt sich auch bei der Hochschulausbildung: Sie haben 3,9 % der arbeitslosen Frauen, aber nur 3 % der arbeitslosen Männer aufzuweisen.

Allerdings ist die Mädchenausbildung nach wie vor zu einseitig und konzentriert sich auf nur wenige Ausbildungsberufe: Fast ein Drittel wird in vier typischen "Frauenberufen" ausgebildet: Friseurin, Verkäuferin, Bürokauffrau und Arzthelferin. Zwar hat sich die Zahl der Mädchen, die in "Männerberufen" ausgebildet werden, von 1977 bis 1986 von 13 000 auf 66 000 erhöht, doch gab es auch hier Schwierigkeiten. Mädchen in "Männerberufen" wurden seltener von Ausbildungsbetrieben übernommen als in "Frauenberufen", verließen diesen Betrieb von sich aus häufiger und sind nach der Ausbildung viermal so häufig erwerbslos wie Jungen in diesen Berufen.

Schließlich ist die geschlechtsspezifisch sehr unterschiedlich geleistete Arbeitszeit zu nennen: Die Zahl der teilzeitbeschäftigten Frauen wird immer größer: Von den 9 Millionen Arbeitnehmerinnen arbeiten 1,72 Millionen, d.h. 18 % normalerweise nur bis zu 20 Stunden pro Woche, also in sog. "geringfügigen Beschäftigungsverhältnissen"; diese Zahl deckt noch nicht einmal alle Arten dieser Beschäftigungen ab, da hier die häufige zeitliche Befristung der geringfügigen Beschäftigung (z.B. Stundenjobs) und die saisonalen Schwankungen im Jahresverlauf nicht erfaßt sind. Bei Männern liegt die vergleichbare Zahl bei nur 167 000 von 14,8 Millionen Beschäftigten, d.h. nur bei einem Prozent.

Weitere 1,2 Millionen Frauen, das sind weitere 13 %, arbeiten normalerweise 21 bis unter 35 Stunden pro Woche. Bei der Selbsteinstufung der abhängig erwerbstätigen Frauen in der Mikrozensus-erhebung vom April 1988 ordneten sich 2,8 Millionen, d.h. 30,1 %, bei Teilzeittätigkeit ein, von ihnen sind 82,9 % verheiratet, was bedeutet, daß fast jede 2. verheiratete abhängig beschäftigte Frau einer Teilzeitbeschäftigung nachgeht. Dies wünschen auch drei Viertel aller teilzeitbeschäftigten Ehefrauen: Nur 4,8 % gaben an, sie hätten eine Vollzeitbeschäftigung nicht finden können.

Familie und Beruf

Wie sehr junge Frauen heute Familie und Beruf wollen, zeigt ein Forschungsprojekt zur Familienentwicklung in Nordrhein-Westfalen.

In einer empirischen Langzeitstudie wurden 2 620 junge Frauen im Alter von 18 und 30 Jahren zwischen 1981 und 1985/86 im Abstand von zwei bis drei Jahren zu ihren Lebensorientierungen befragt.

Die jungen Frauen erklärten vor der Familiengründung, daß sie Beruf, Kinder, Freizeit und Selbstbestimmung gleich hoch bewerteten; diese Bereiche schlossen sich in dieser vorfamiliären, kinderlosen Phase noch nicht für sie aus. Nachdem sie eine Familie gegründet hatten, insbesondere, wenn mehr als ein Kind da war, räumten sie in ihrem Lebenskonzept zwar Haushalt und Kindern den Vorrang ein, gaben aber die Berufstätigkeit als "latente" Lebensorientierung nicht auf. Obwohl die Frauen mit zwei oder mehr Kindern zu 80 % nicht mehr erwerbstätig waren, wollten 65 % von ihnen wieder erwerbstätig werden. Insgesamt waren 29 % der Mütter aus der Stichprobe erwerbstätig, aus der Gruppe mit nur einem Kind waren es 37 %, von ihnen waren 45 % vollzeitbeschäftigt.

Dabei ist interessant, daß die jungen Mütter angaben, Beruf und Kindererziehung recht gut miteinander vereinbaren zu können, nicht so gut dagegen Beruf und Haushaltspflichten. Die wichtigste Voraussetzung dafür ist jedoch, daß die Kinder betreut sind, während beide Eltern außerhäuslich erwerbstätig sind. Da es kein ausreichendes Angebot an öffentlichen Einrichtungen für Kleinkinder gibt - in Nordrhein-Westfalen gibt es das nur für 0,38 % der Kinder unter drei Jahren, müssen die Eltern individuelle, private Lösungen suchen. So greifen 37 % der voll erwerbstätigen Mütter auf Eltern und Schwiegereltern zurück. 45 % der drei- bis sechsjährigen Kinder von erwerbstätigen Müttern gehen vormittags in den Kindergarten.

In diesem Zusammenhang muß daran erinnert werden, daß das neue Jugendhilferecht keinen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz vorsieht und daß auch das neue Hessische Kindergartengesetz sich ausdrücklich nur auf Kinder im Alter von drei bis sechs Jahren bezieht, d.h. sowohl Kleinkinder als auch Kinder im Hortalter ausschließt.

Die Untersuchung wirft auch ein interessantes Licht auf die veränderten Normen zur Partnerwahl. In vieler Hinsicht nimmt die Gleichheit der Partner zu: Zwar sind immer noch 80 % der Frauen jünger als ihr Partner, doch haben inzwischen über die Hälfte der Paare das gleiche Bildungsniveau. Es ist also nicht mehr die Regel, daß die Frau einen unterlegenen Status besitzt, wenn auch erst ein Drittel der Paare die gleiche Berufsposition haben. Das zeigt, daß die jungen qualifizierten Frauen noch nicht den gleichen Zugang zu entsprechenden Berufspositionen haben. Doch haben bei 25 % der Partnerschaften schon die Frauen den überlegenen Status.

24,5 % der jungen Frauen leben in nichtehelichen Partnerschaften, die sie als Übergang bzw. als Prüfstein zur Ehe verstehen. "Insbesondere dann, wenn Frauen moderne Lebensoptionen verwirklichen wollen, sind sie darauf angewiesen, mit ihren Partnern neue Rollenmuster zu entwickeln, ohne auf ein breites Angebot von Vorbildern zurückgreifen zu können. Die nichteheliche Partnerschaft stellt hier eine Form der Partnerschaft dar, die dem Wandel von geschlechtsspezifischen Rollenbeziehungen entgegenkommt, indem sie den Partnern erlaubt, 'risikofrei' ihre Vorstellungen in der Praxis zu leben und zu prüfen." Tatsächlich zeigt ein Vergleich, daß bei Ehepaaren, die vorher nichtehelich zusammengelebt haben, die Ehefrauen ihr Familienleben so gestaltet haben, daß beide Lebensoptionen -

nämlich Kinder und Beruf - zu vereinbaren möglich sind: "Sie haben überproportional häufiger kein oder ein Kind. Dabei wird deutlich, daß schon beim vorehelichen Zusammenleben die 'Weichen' für das spätere Zusammenleben gestellt werden."

Die Frauen lassen sich - nach dieser Erhebung - auch nicht mehr so leicht von den Erwartungen des Partners beeinflussen: "Die Frau mit einem Kind ... ist überproportional auch dann erwerbstätig, wenn sie davon ausgeht, daß ihr Partner eine ablehnendere Einstellung zur 'Erwerbstätigkeit von Frauen' vertritt als sie selbst. Von einer Anpassung von Frauen an die Auffassung ihrer Partner kann daher nicht gesprochen werden. ... Männer bevorzugen eher ein traditionelles weibliches Lebenskonzept." Das ändert sich für Frauen allerdings dann, wenn mehr als zwei Kinder da sind.

Die jungen Frauen und Männer erklären beide die Partnerschaft zur höchsten Lebensorientierung: "Partnerschaft stellt für junge Frauen einen eigenständigen Wert dar, der durchaus eine Alternative zu Kindern sein kann. Kinder sind heute offensichtlich weit weniger der berühmte 'Kitt in der Partnerschaft', sondern eher ein krisenanfälliges Moment."

3. c) Diskussionsergebnisse

In der Bundesrepublik hält der Trend zur Berufstätigkeit bei Frauen weiterhin an - trotz gelegentlicher Meldungen über den "Rückzug an Heim und Herd".

Viele - auch qualifiziert ausgebildete - Frauen haben z.B. jedoch große Schwierigkeiten, nach dem Erziehungsurlaub im Beruf zu bleiben oder später in den Beruf zurückzukehren.

Bundesdeutsche Arbeitsverwaltungen verlangen vielfach von arbeitssuchenden Frauen einen Nachweis über die Unterbringung ihrer Kinder. Besonders problematisch wirken sich hier die vergleichsweise sehr mangelhaften Kinderbetreuungs-Möglichkeiten aus. Die BRD gilt als "Schlußlicht" in dieser Hinsicht.

In Schweden ist berufliche Gleichstellung von Frauen und Männern schon weiter realisiert. Auf Quotierung glaubt man, verzichten zu können. Positive Erfahrungen gibt es mit der Flexibilisierung der Arbeitszeit.

Für die Bundesrepublik wird in diesem Fall eine Zunahme von ungeschützten und eine Abnahme von Normalarbeitsverhältnissen befürchtet. Davon wären in erster Linie Frauen betroffen.

Auch sog. "Wahlfreiheit" und Ehrenamtlichkeit gehen erfahrungsgemäß zu Lasten der Frauen.

Dagegen bleiben Quotierung und Frauenförderpläne in der BRD die notwendigen Instrumentarien, um die geschlechtsspezifische Teilung des Arbeitsmarktes aufzuheben.

Zur Thematik der Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen

Ungeschützte Arbeitsverhältnisse mit geringfügigem Verdienst

In Schweden gibt es solche Arbeitsplätze nicht. Es gibt lediglich Personen (Männer und Frauen), die unter 22 Stunden in der Woche arbeiten, und diese haben dann keinen Anspruch auf eine schrittweise Pensionierung (ab 60 Jahren mit zunehmender Stundenreduzierung). Die normale Teilzeitarbeit beträgt 30 bis 35 Stunden. Der Anteil der Vollbeschäftigung bei Frauen ist steigend. Der Trend zur Teilzeitarbeit bei Männern hingegen nimmt ebenfalls zu.

Der Schutz in Schweden vor dem Trend zu ungeschützten Beschäftigungsverhältnissen liegt u.a. auch darin begründet, daß jede Person einen individuellen Versicherungsschutz genießt. Das System der Familienbevorzugung, wo Ehefrauen bei Ehemännern mitversichert sind, stützt den Trend in der Bundesrepublik zu ungeschützten Arbeitsverhältnissen ebenso wie eine Besserstellung der Betriebe, die für solche Arbeitsverhältnisse keine Abgaben zu leisten haben. In Schweden muß für jede/n Mitarbeiter/in gleichviel abgeführt werden, egal wieviel er/sie verdient und arbeitet.

Arbeitszeitverkürzung für alle

Der 6-Stunden-Tag wird zur Zeit in Schweden nicht ernsthaft angestrebt. Er wird vorwiegend in den Bereichen gefordert, wo es auf den Arbeitsplätzen aufgrund schlechter Bedingungen acht Stunden nicht aushaltbar ist, wie z.B. im Pflegebereich.

In Schweden ist zwar langfristig die Arbeitszeitverkürzung auf die 35-Stunden-Woche programmatisch geplant. Sie soll bis zum Jahr 2010 erreicht sein. Heute ist sie jedoch noch nicht durchsetzbar, da Arbeitskräftemangel herrscht und deshalb die mit der Arbeitszeitreduzierung verbundene Steigerung der Lebensqualität zurückstehen muß.

Anstelle der "Arbeitszeitverkürzung für alle" ist allerdings als gesellschaftliche Konsequenz die Einflußnahme des Einzelnen auf die eigene Arbeitszeitflexibilisierung erreicht.

Auch in der Bundesrepublik wären hier stärkere Ansätze zur Flexibilisierung möglich, sind allerdings für ein Gros der Frauen erst dann sinnvoll, wenn die sozialrechtliche Absicherung damit einhergeht. Diese ist tariflich oder gesetzlich vorher zu regeln, um die Frauen auch wirklich abzusichern.

Untersuchungen zeigen, daß die individuelle Flexibilisierung durch die Arbeitgeber auch organisatorisch ermöglicht werden kann. So brauchen Arbeitszeitreduzierung, z.B. bei Elternurlaub, erst zwei Monate vorher angemeldet zu werden. Die Arbeitgeber reagieren in der Regel mit Neueinstellungen oder auch befristeten Einstellungen.

Für die Zeit des Elternurlaubs haben viele Arbeitgeber sogenannte Kontaktprogramme entwickelt, damit Mütter und Väter während der Zeit den Anschluß an ihren Betrieb nicht verlieren. Zugegebenermaßen war die Haupttriebfeder der schwedischen Arbeitgeber nicht die Einsicht in die Notwendigkeit von familienfreundlichen Arbeitsplätzen, sondern der leergefegte Arbeitsmarkt durch Vollbeschäftigung. Erst dies ließ die "Arbeitszufriedenheit" als Wert und gesellschaftlichen Konsens zu. In Schweden wurde dies dann zum erklärten Ziel der aktuellen Beschäftigungspolitik.

Ein weiterer Gesichtspunkt für die Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt ist die Ganztagsbetreuung für Kinder.

Angebote für Kinder

Es besteht eine gesetzliche Verpflichtung, Betreuungs-Angebote für alle 6-jährigen zur Verfügung zu stellen, für 0- bis 5-jährige gibt es ein gestaffeltes Angebot mit deutlich höherer Versorgungsquote als in der Bundesrepublik. In Ballungsräumen allerdings herrscht auch in Schweden Kindergartenmangel, bedingt durch die Geburtenexplosion und durch den Personalmangel (der Beruf der Kindergärtnerin hat in Schweden keinen hohen Stellenwert). Zur Zeit besteht eine Diskussion über gewerblich betriebene Kindertagesstätten. Um dies zu unterstützen, gibt es entweder staatliche Zuschüsse für Elternkooperativen und/oder betriebliche Angebote von Kinderbetreuung.

Die Gebühren für einen Kindergartenplatz werden durch die Kommunen festgelegt. Die Tarife sind bei mehreren Kindern gestaffelt. Qualitativ werden Kindertagesstätten mit guten pädagogischen und humanen Standards angeboten. Als Besonderheit insbesondere in Ballungsgebieten, in denen vermehrt Schichtarbeit vorkommt, werden zur Zeit auch Nachtkindergärten angeboten, die 24 Stunden geöffnet sind. Somit entfällt der moralische Druck auf die Frauen, Kindererziehung in der Privatfamilie abzusichern. Die öffentliche Kinderbetreuung ist allgemein gleichwertig akzeptiert, weil alle erleben, daß es den Kindern in diesen Einrichtungen gut geht. Der Kindergarten ist in der Regel sehr wohnortnah, zum Teil in ein oder zwei Kindergartengruppen in den Wohnhäusern selbst.

Ein besonders interessantes Experiment - was allerdings auch zu einer "Frauenfalle" werden kann: Im Uppsala-Modell erhalten Frauen Geld dafür, um nur ihre eigenen Kinder zu betreuen. Der Ausgang dieses Modells bleibt abzuwarten. Motivation, um dieses Modell einzurichten, war, daß der Staat dem Betreuungsanspruch in Kindertagesstätten nicht nachkommen konnte (fehlende Plätze und Personalmangel in Ballungsgebieten).

Altenpflege und -betreuung

In Schweden wird die Pflege und Betreuung von alten Menschen ebenfalls nicht auf die Familie abgeschoben. Hierfür gibt es Service-Häuser, die gemeindenah oder stadtteilorientiert ausgerichtet sind. Das zur Zeit bestehende Problem sind allerdings die Schwerpflegebedürftigen und Langzeitupflegenden, die in Akutkrankenhäusern untergebracht sind und dort die Betten blockieren. Hierdurch entstehen lange Wartezeiten bei Operationen.

Auch unter der zur Zeit bestehenden konservativen Regierung hat sich der Grundkonsens der "solidarischen Gesellschaft" nicht geändert. Und dies hat sehr viel mit dem Bewußtsein der Schweden zu tun.

Das "Modell Schweden" läßt sich deshalb nicht auf die Bundesrepublik übertragen. Die geschichtlichen Entwicklungsbedingungen und die Unterschiedlichkeiten in den Wirtschaftsstrukturen sind zwar vergleichbar, so daß es für die BRD auch Hoffnungen gibt, mit einer entsprechenden Bewußtseinsentwicklung und Übertragung zu beginnen, z.B.:

- soziale und gesetzliche Gleichstellung von Teilzeitbeschäftigten mit Vollzeitbeschäftigten
- Zugeständnisse an Wochenendarbeit (z.B. Drei-Tage-Regelung)

- das Arbeitsleben flexibler zu gestalten, so daß auch für Familienaspekte Überlegungen und Lösungen angegangen werden müssen
- die Gleichberechtigung am Arbeitsmarkt von Männern und Frauen setzt eine vorhandene soziale Infrastruktur voraus. Dies bedeutet womöglich eine Aufgabe für die künftige Gewerkschaftsarbeit, die neben den Verbesserungen der Gehälter auch die soziale Infrastruktur fordern könnten, um sich erst dann auf die Flexibilisierung der Arbeitszeiten einzulassen.

4. Welchen Einfluß haben gesellschaftliche Gruppen auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?

a) in Schweden

- Prof. Nils Elvander, Uppsala -

Es ist allgemein bekannt, daß Schweden eine niedrige Arbeitslosigkeit und einen hohen Anteil an Beschäftigten hat. In der Zeit von 1970 bis 1988 hat Schweden Arbeitslosigkeitszahlen zwischen 1,5 und 3,5 % gehabt. Heute (1989) liegt die Arbeitslosigkeit bei nur 1,2 %. Nur die Schweiz und Japan haben eine niedrigere Arbeitslosigkeit als Schweden. Das, was Schweden vor allem auszeichnet, ist, daß ein sehr hoher Anteil der gesamten Kosten für die Arbeitsmarktpolitik für sogenannte aktive Maßnahmen verwendet wird. Hiermit sind administrative und ökonomische Maßnahmen gemeint, die eine geographische und berufliche Beweglichkeit fördern sollen: eine effektive lokale Arbeitsvermittlung in allen Teilen des Landes, umfangreiche Berufsbildungs- und Umschulungsprogramme, Umzugzuschüsse (wurden vor einigen Jahren abgeschafft), Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (heute nur noch in geringem Umfang) und anderes mehr. Nur dann, wenn diese aktiven Maßnahmen, die den Arbeitslosen eine Beschäftigung verschaffen sollen, nicht ausreichen, wird Arbeitslosengeld gezahlt. Dies ist die schwedische sog. "Arbeitslinie", eine Strategie, um die gesamte Bevölkerung weitgehend in Arbeit zu halten, durch die sich Schweden von anderen Ländern der westlichen Welt unterscheidet.

In vielen Ländern ist der Anteil des Bruttosozialprodukts, der für die Arbeitsmarktpolitik verwendet wird, viel höher als in Schweden. Das liegt natürlich daran, daß sie eine höhere Arbeitslosigkeit haben, doch weist Schweden den bei weitem höchsten Kostenanteil für aktive Maßnahmen auf. Woran liegt das?

Eine sehr wichtige, wahrscheinlich die wichtigste Erklärung liegt in dem starken Einfluß der Arbeitsmarktorganisationen, insbesondere des Industriegewerkschaftsbundes LO auf die Arbeitsmarktpolitik; einem Einfluß, der sich seit Anfang des 20. Jahrhunderts sowohl in gedanklicher Hinsicht als auch auf der administrativen Ebene geltend gemacht hat.

Vor der Beschreibung der historischen Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik und des Einflusses der Gewerkschaftsbewegung hierauf und auf die aktuelle Politik nun zuerst eine kurze Übersicht über die Organisationen des Arbeitsmarktes in Schweden.

Arbeitgeberorganisationen im privaten Sektor sind: der schwedische Arbeitgeberverband SAF (1,2 Millionen Angestellte in den angeschlossenen

Unternehmen), die Verhandlungsorganisation der Staatsunternehmen SFO (125 000 Angestellte) und die Verhandlungsorganisation der kooperativen Unternehmen KFO (90 000 Angestellte).

Arbeitgeberorganisationen im öffentlichen Sektor sind: das Staatliche Arbeitgeberamt SAV, dem 555 000 Staatsangestellte unterstellt sind, der Schwedische Gemeindeverband oder der Provinziallandtagsverband, mit denen für 966 000 Kommunalangestellte Tarifabkommen bestehen.

Die gewerkschaftlichen Organisationen bestehen zum einen aus den drei Hauptorganisationen - dem Schwedischen Industriegewerkschaftsbund LO (2,26 Millionen Mitglieder), der Zentralorganisation der Staatsangestellten TCO (1,1 Millionen Mitglieder) und der Zentralorganisation Schwedischer Akademiker SACO (280 000 Mitglieder) - zum anderen aus einem großen Verhandlungskartell für Privatangestellte, die der TCO und der SACO angehören, dem sogenannten Privatangestelltenkartell PTK sowie einer Anzahl größerer und kleinerer Verhandlungskartelle oder Verbände für Angestellte des öffentlichen Dienstes, die gleichzeitig der LO, TCO und SACO angehören. Jede dieser drei Hauptorganisationen besteht aus 20 bis 25 Reichsverbänden, die sich ihrerseits aus regionalen Abteilungen und/oder lokalen Organisationen auf den Arbeitsplätzen zusammensetzen.

Die Tarifverhandlungen werden gewöhnlich auf drei Ebenen geführt:

1. Zentral und koordiniert (öffentliche Arbeitgeberorganisationen auf der einen und die Kartelle und Verbände der Angestellten des öffentlichen Dienstes auf der anderen Seite)
2. Verhandlungen auf Verbandsebene (zum Beispiel zwischen Schwedens Maschinenbauverband und der Metallindustriearbeitergewerkschaft oder zwischen dem Reichspolizeiamt und der Schwedischen Polizeigewerkschaft)
3. Lokale Arbeitsplatzverhandlungen (z.B. zwischen Volvo in Göteborg und dem Metallgewerkschaftsclub des Betriebes).

Zusammenfassend läßt sich sagen, daß Schweden über ein stark zentralisiertes Organisationswesen auf dem Arbeitsmarkt und eine - nach Organisationsgrad in den Einzugsgebieten der jeweiligen Organisationen gemessen - sehr starke Gewerkschaftsbewegung verfügt. Neben der Bundesrepublik und Österreich dürfte Schweden die am meisten zentralisierte Organisationsstruktur der Welt haben. Früher - in der Zeit von 1956 bis 1982 - galt dies auch für das Verhandlungssystem, doch wurde dies in den 80er Jahren auf Verbands- und Ortsebene dezentralisiert. Der Organisationsgrad ist mit etwa 85 % bei Arbeitern wie Angestellten (LO und TCO entsprechen zusammen dem DGB!) der höchste der Welt. Doch sind auch hier in den 80er Jahren Abbröckelungstendenzen sichtbar geworden. Der Organisationsgrad ist in den letzten Jahren in den Großstadtbereichen von 90 auf 70 % gesunken; das Interesse an den Gewerkschaften ist insbesondere bei Jugendlichen gesunken; z.B. hochtechnologische und andere sogenannte "Kenntnisbetriebe" und deren Angestellte ziehen es häufig vor, sich nicht zu organisieren.

Doch hat Schweden trotz dieser aufkeimenden Bedrohung, die ein schwacher Abklatsch der gewerkschaftsfeindlichen Welle in den USA, England und gewissen mitteleuropäischen Ländern ist, nach wie vor die stärkste Gewerkschaftsbewegung der Welt. Diese Sonderstellung hat Schweden seit den 30er Jahren innegehabt. Es ist daher verständlich, daß die Gewerkschaftsbewegung, vor allem durch ihren ältesten und größten Teil (den LO) repräsentiert, einen sehr großen Einfluß auf die Arbeitsmarktpolitik gehabt hat und immer noch hat.

Dieser Einfluß wird vor allem über vier Kanäle ausgeübt: durch Vertreter im Reichstag (in der Regel Mitglieder der mit der LO eng zusammenarbeitenden Sozialdemokratischen Partei); durch paritätisch zusammengesetzte Vertretungen in den Vorständen zentraler, regionaler und lokaler Behörden; durch Teilnahme an den öffentlichen, von der Regierung ernannten Untersuchungskommissionen und schließlich durch Stellungnahmen an die Regierung zu den Vorschlägen dieser Kommissionen.

Schon im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts wurden öffentliche Arbeitsvermittlungen unter kommunaler Regie mit paritätisch zusammengesetzten Vorständen eingeführt - d.h. jeweils zur Hälfte aus Arbeitgeber- und Arbeitnehmervertretern bestehend und einem Beamten als unparteiischem Vorsitzenden. Die Arbeitsvermittlungen sollten sich in Arbeitskonflikten bedingungslos neutral verhalten und alle Arten von Arbeit kostenlos vermitteln. Schon 1907, als in allen größeren Städten Arbeitsvermittlungen eingerichtet worden waren, beschloß der Reichstag, den kommunalen Arbeitsvermittlungen staatliche Zuschüsse zu gewähren. Diese Entwicklung unterschied sich markant von der im übrigen Europa, wo die Tätigkeit der Arbeitsvermittlungen in der Regel von Arbeitgeberorganisationen oder Gewerkschaften kontrolliert wurde und demzufolge stark umstritten war. In Schweden herrschte dagegen, auch als der Klassenkampf auf seinem Höhepunkt stand, Einigkeit über den paritätischen Aufbau und die neutrale Ausrichtung der Arbeitsvermittlung. 1912 wurde das Zentralamt für Gesundheits- und Sozialwesen als zentrale Behörde für die in Entstehung begriffene Sozialpolitik gegründet - u.a. mit der Aufgabe, die kommunalen Arbeitsvermittlungen zu kontrollieren und mit einem Vorstand, dem die Vorsitzenden von SAF und LO angehörten. Dies war ein bemerkenswert frühes Beispiel für eine "Klassen-Zusammenarbeit im stillen" in einer Zeit sich verhärtender politischer Gegensätze. Als 1934 eine öffentliche Arbeitslosenversicherung eingerichtet wurde, vertraute man die Kontrolle des Arbeitswillens derjenigen, die Arbeit suchten, den von den Gewerkschaften gegründeten und kontrollierten Arbeitslosenkassen an und nicht, wie in den meisten anderen Ländern, der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Man hielt es für wichtig, die neutrale Arbeitsvermittlungsfunktion und die Kontrollfunktion der Arbeitslosenversicherung getrennt zu handhaben. Die letztere, unangenehme Aufgabe übernahm die Gewerkschaftsbewegung selbst, weil sie keine rein staatliche Versicherung haben wollte.

Während sich die kommunale Arbeitsvermittlung durch Neutralität, Einverständnis und einen erheblichen gewerkschaftlichen Einfluß "in aller Stille" auszeichnete, galt das Gegenteil für die rein bürokratische staatliche Arbeitsmarktverwaltung, die ab 1914 mit der Einrichtung der Staatlichen Arbeitslosigkeitskommission (AK) aufgebaut wurde. Während sich die Entstehung der Arbeitsvermittlung und des Zentralamtes für Gesundheit und Sozialwesen mit der liberalen Epoche der schwedischen Politik bis 1914 verbinden läßt, war die AK und deren Politik in der Massenarbeitslosigkeit der 20er Jahre das Produkt eines bürgerlichen Rechtsrucks und einer Schwächung der Arbeiterbewegung. Die AK entwickelte sich zu einer mächtigen, politisierenden Behörde, die mit der SAF und den bürgerlichen Parteien im Reichstag konspirierte, mit dem Ziel, die Gewerkschaftsbewegung zu schwächen, die Arbeitslosen zu zwingen, als Streikbrecher zu agieren und die Löhne der Hilfsarbeiter weit unter dem Lohnniveau auf dem offenen Arbeitsmarkt zu halten. Erst nachdem die Sozialdemokraten 1932 die Regierung gestellt hatten und im folgenden Jahr eine Mehrheit für eine progressivere Arbeitsmarktpolitik erringen konnten, gelang es, die Macht der verhassten Arbeitslosigkeitskommission zu brechen. Die praktischen Erfahrungen der LO mit der AK-Politik und deren Bedrohung der Mitgliederbasis der Gewerkschaften haben die neue, expansive Arbeitsmarktpolitik in hohem Maße inspiriert.

Die aufgestockten Mittel für Arbeitsbeschaffungsarbeiten und andere arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden direkt durch den damaligen Sozialminister Gustav Möller verteilt, die AK wurde auf Abmagerungskost gesetzt und in den 40er Jahren durch eine völlig neue staatliche Verwaltung ersetzt, in der die Gewerkschaftsbewegung einen starken Einfluß hatte, und die kommunale Arbeitsvermittlung wurde diesem staatlichen Apparat angegliedert. Die neue Verwaltungsorganisation bestand - und besteht auch heute noch - aus dem Zentralamt für Arbeit (AMS), das mit einem Vorläufer von 1940 schließlich 1948 als zentrale Behörde eingerichtet wurde, einem Provinzialarbeitsamt in jeder der insgesamt 24 Provinzen und schließlich der lokalen Arbeitsvermittlung draußen in den Kommunen. Auf allen drei Ebenen ist die Gewerkschaftsbewegung stark in den Vorständen vertreten, stärker als die Arbeitgeberseite. So sind im AMS-Vorstand LO, TCO und SACO mit mehr Mitgliedern vertreten als SAF, SAV, Kommunalverband und Provinziallandtagsverband zusammen. Noch wichtiger ist jedoch, daß seit den 40er Jahren ein erheblicher Teil des Mitarbeiterstabes (die lokalen Arbeitsvermittler) unabhängig von traditionellen Ausbildungsbedingungen und bürokratischen Prinzipien von der Gewerkschaftsbewegung bezogen wird. Dies ist in Schweden das ausgeprägteste Beispiel für eine sogenannte Kader-Verwaltung, in der praktische Erfahrungen und ideologische Loyalität gegenüber der geführten (sozialdemokratischen) Politik schwerer wiegen als formale Meriten. Diese Einstellungspraxis kann im Zusammenhang mit der von den Gewerkschaften beherrschten paritätischen Repräsentation als eine wichtige Erklärung dafür dienen, daß der AMS-Apparat zu einem effizienten erfolgreichen Instrument der sozialdemokratischen Arbeitsmarktpolitik geworden ist.

Die Arbeitsmarktpolitik ist der erfolgreichste Teil der sozialdemokratischen Wohlfahrtspolitik. Das AMS ist das mächtigste Zentralamt; in keinem Bereich der öffentlichen Politik ist die sozialdemokratische und gewerkschaftliche Hegemonie so stark wie dort.

Drei Beispiele zu dieser These:

Als AMS während eines Konjunkturrückganges Ende der 50er Jahre ernsthaft begann, die Gedanken einer aktiven, beweglichkeitsfördernden Arbeitsmarktpolitik, die bereits seit Ende der 30er Jahre vorhanden gewesen waren, in die Praxis umzusetzen - und als die Administration unter der Leitung eines neuen Chefs kräftig zu wachsen begann - dauerte es nicht lange, bis die bürgerliche Opposition unter der Leitung des liberalen Parteivorsitzenden Bertil Ohlin scharfe Kritik gegen die AMS-Expansion richtete. Die Regierung setzte daraufhin eine Untersuchungskommission in der üblichen Zusammensetzung von Repräsentanten der politischen Parteien und der Organisationen des Arbeitsmarktes ein. Die Arbeit der Kommission endete mit einer fast einstimmigen Verteidigung der geführten Arbeitsmarktpolitik; Ohlins Angriffe verliefen im Sand.

Die gleiche Verteidigung dieser "heiligen Kuh" lief noch deutlicher ab, als die bürgerlichen Parteien 1976 nach 44 Jahren einer fast ungebrochenen sozialdemokratischen Macht eine neue Regierung bildeten. Ohlins Nachfolger als Parteivorsitzender wurde nun Arbeitsminister, und er sorgte dafür, daß AMS alles erhielt, was es in der strukturellen Krise, die damals große Teile der schwedischen Industrie erfaßt hatte, benötigte. Die bürgerlichen Regierungen der Zeit von 1976 bis 1982 führten im großen und ganzen die gleiche Art von Arbeitsmarktpolitik wie die Sozialdemokraten.

Das dritte Beispiel betrifft SAF, der vor einigen Jahren erwogen hatte, auf seine Repräsentation in AMS und anderen ähnlichen, paritätisch zusammengesetzten Organen zu verzichten. Doch gelang es SAF nicht, sich von der sozialdemokratischen und gewerkschaftlichen Hegemonie freizumachen; man konnte AMS weder verlassen, noch einer wesentlich anderen Politik das Wort reden. Das paritätische System funktioniert ja so, daß die Arbeitgeberseite dabei sein muß, wenn die Gewerkschaften repräsentiert sind und umgekehrt. Wenn sich der eine

Teil aus der Sache zurückziehen will, der andere jedoch nicht, müssen beide bleiben - eine Parallele zu den Abrüstungsverhandlungen. Statt auf solche mißlungenen Versuche, die paritätische Zusammensetzung aus der Arbeitsmarktpolitik zu entfernen, verwenden die Repräsentanten der Tarifparteien im AMS-Vorstand heute ihre Zeit darauf, das schwedische Modell der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfolgreich an interessierte Auditorien im Ausland zu verkaufen - ja sogar in die Sowjetunion, USA und nach England.

Hat das "Schwedische Modell" denn nun alle diese respektvolle Aufmerksamkeit und das Interesse im In- und Ausland verdient?

Daß der Verwaltungsapparat effektiv ist und allgemeines Vertrauen genießt, braucht ja nicht gleich zu bedeuten, daß die Arbeitsmarktpolitik insgesamt betrachtet in allen Punkten erfolgreich ist. Ein Zeichen dafür, daß es so gut nun auch wieder nicht aussieht, ist, daß auch Schweden eine Gruppe Langzeitarbeitsloser und schwervermittelbarer Personen hat (obwohl diese Gruppe im Vergleich zu den meisten anderen Ländern relativ klein ist), daß viele aufgrund von Arbeitsschäden vorzeitig aus dem Arbeitsprozeß ausscheiden und etwa 300 000 Personen Frührentner sind - in vielen Fällen mehr aus Arbeitsmarktgründen als aus medizinischen. Diese Probleme kann nicht einmal die aktive schwedische Arbeitsmarktpolitik lösen, dies muß auf andere Weise geschehen.

Schließlich sollte auch noch darauf hingewiesen werden, daß die theoretische Grundlage (aus den 40er und 50er Jahren) für die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht mehr ganz mit der Wirklichkeit übereinstimmt. Die solidarische Lohnpolitik, die gleichen Lohn für gleiche Arbeit, unabhängig von der Gewinnlage der Unternehmen, garantieren und unrentable Betriebe, die zu schlecht bezahlen, aus dem Markt drängen sollte, bekam Ende der 60er Jahre den Charakter einer weitgehenden, allgemeinen Gleichmachung, die in den 80er Jahren Reaktionen hervorrief. Diese Lohnpolitik ist nun im Begriff, durch eine von der Arbeitgeberseite gelenkte Differenzierungspolitik mit starken Einschlägen von Effektivlöhnen und Gewinnaufteilung ausgehöhlt zu werden. Von der straffen Finanzpolitik, die die höchsten Unternehmensgewinne herunterdrücken und mit der solidarischen Lohnpolitik zusammen die Strukturumwandlung der Wirtschaft vorantreiben sollte, ist heute nicht viel zu merken. Noch nie zuvor haben Großunternehmen (und auch viele neue kleine Unternehmen der Computer- und Finanzbranchen) solche Rekordgewinne erzielt wie in dem von Sozialdemokraten regierten Schweden der 80er Jahre. Der einzige Teil, der immer noch einigermaßen im Sinne der ursprünglichen Vorstellungen funktioniert, ist eben die aktive Arbeitsmarktpolitik, und sie ist in hohem Maße ein Ergebnis des praktischen und theoretischen Einflusses der stärksten Gewerkschaftsbewegung der Welt.

4 b) Welchen Einfluß haben gesellschaftliche Gruppen auf die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik in der BRD? - Thesenpapier

- Dr. Roland Czada, Konstanz -

I

Es gibt in der Arbeitsmarktpolitik zahlreiche Einflußkanäle für gesellschaftliche Gruppen. Eine Zählung im Jahr 1981 kam allein im Politikbereich "Arbeitsmarkt" auf 34 Gremien, an denen *Gewerkschaften* mit durchschnittlich 22 Prozent der Sitze beteiligt waren (auf Bundesebene). Dabei handelt es sich Großteils um Beiräte von Bundesministerien (allein das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung unterhielt zu diesem Zeitpunkt 38 Beiräte mit und ohne Gewerkschaftsbeteiligung). Eine Sonderrolle spielt die Bundesanstalt für Arbeit, in deren Aufsichtsorganen Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände und öffentliche Körperschaften zu je einem Drittel repräsentiert sind. Zusätzliche Einflußmöglichkeiten bestehen in parlamentarischen oder administrativen Anhörungsverfahren.

II

Neben formellen Beteiligungsmöglichkeiten finden sich Verbandseinflüsse auf *parlamentarischer* Ebene über die Mitgliedschaft und Funktion von Abgeordneten in Interessenverbänden sowie durch informelle Verknüpfungen zwischen Parteien und Verbänden. Im Unterschied zu anderen Ländern, etwa Schweden oder Österreich, sind jedoch die Spitzenfunktionäre von Verbänden, insbesondere amtierende Vorsitzende nur selten Parlamentarier oder gar Regierungsmitglieder.

III

Die meisten "Einflußpositionen" sind auf Überzeugungsarbeit, *Beratungstätigkeit* und Anhörungsverfahren beschränkt. Eine unmittelbare Mitwirkung an politischen Entscheidungen ist damit nicht verbunden. Einen Sonderfall stellt wiederum die *Bundesanstalt für Arbeit* dar. Hier sind die Arbeitsmarktverbände auf allen Ebenen in Entscheidungsgremien vertreten - in Verwaltungsrat, Vorstand, Verwaltungsausschüssen der Landesarbeitsämter und der Arbeitsämter. Die Mitglieder dieser Gremien haben in der Vergangenheit häufig die mangelnde Durchschlagskraft der "Selbstverwaltung" beklagt. Ihre Tätigkeit ist durch Gesetze weitgehend vorbestimmt, und ihre Anordnungen sind durch den Bundesminister für Arbeit und Sozialordnung zu genehmigen. Einige Autoren kamen zu dem Schluß, daß die Selbstverwaltung nur noch formal aufrechterhalten wird, aber in Wirklichkeit die BA weitgehend in das Ministerium für Arbeit und Soziales eingegliedert und damit ein Instrument der Exekutive geworden ist.

IV

Selbst wenn es in der BA eine echte Mitwirkung, etwa nach Art der schwedischen Arbeitsmarktbehörde gäbe, würde der arbeitsmarktpolitische Einfluß der Verbände ins Leere laufen. Zum einen würden sich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberlager in entscheidenden Fragen gegenseitig neutralisieren, zum anderen kann die BA aufgrund ihrer Konstruktion nur als Arbeitsvermittler, Finanzier von Qualifikationsmaßnahmen und kompensatorisch, auf dem Wege von Lohnersatzleistungen an die Versicherten tätig werden. Eine *aktive*, Struktur- und industriepolitische Funktion wäre mit Auftrag und Struktur der Behörde nicht vereinbar.

V

Unabhängig von den gegebenen Einflußkanälen und Mitwirkungsmöglichkeiten, stellt sich die Frage, wie die Verbände ihre Interessenpolitik gestalten. Die Gewerkschaften sind zu einem abgestimmten Handeln über die verschiedenen Einwirkungsbereiche (Parlament, Regierung, BA, Aufsichtsräte) hinweg oft nicht in der Lage. Da die meisten der Positionen, etwa bei der BA nach einem *Proporzprinzip* besetzt werden (die Sitze werden auf die verschiedenen DGB-Gewerkschaften, deren Landesbezirke und die DAG verteilt), kommt die programmatische Kohärenz zu kurz. So sind betriebliche, unternehmerische und gesamtwirtschaftliche Mitwirkungsrechte der Gewerkschaften in der Bundesrepublik nicht systematisch miteinander verknüpft. Ein Grund für die unzureichende Strategiefähigkeit der organisatorisch und politisch vergleichsweise inhomogenen Gewerkschaften liegt in ihrer Mitgliederstruktur. Sie sind zu einer solidarischen Politik für alle Arbeitnehmer nicht ohne weiteres fähig, da die schwächeren Teile und Problemgruppen des Arbeitsmarktes in der Regel unorganisiert bleiben (der Frauenanteil in den DGB-Gewerkschaften betrug 1982 22,7 Prozent; zum Vergleich: Schweden 46,3 Prozent, ähnliches gilt auch für Hilfstätigkeiten und einfache Dienstleistungsberufe, die nur wenig gewerkschaftlich organisiert sind).

Leichter haben es in ihrer Interessenpolitik die Unternehmerverbände, die, trotz industrie- und handelspolitischer Konflikte im eigenen Lager, in der Arbeitsmarktpolitik gegenüber den Gewerkschaften meist weitgehende Einigkeit bei nahezu hundertprozentigen Organisationsgraden erzielen können.

VI

Arbeitsplätze in der Bundesrepublik unterliegen der Mitbestimmung der Arbeitnehmer und ihrer Verbände. Was dies für die Arbeitsmarktpolitik bedeutet, ist am Fall der Sanierung der saarländischen Stahlindustrie beispielhaft gezeigt worden: Unternehmen planen, der Staat subventioniert Sozialpläne, und Betriebsräte bestimmen mit wer entlassen wird. Das Ergebnis dieses für betroffene Arbeitnehmer noch vergleichsweise erträglichen Tauschgeschäftes ist eine stetige Arbeitslosigkeit, die sozialpolitisch abgefedert wird. Investitionen und Neueinstellungen können kaum erfolgreich verhandelt werden. Vor allem aber reichen die Möglichkeiten der Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeit und bei den Arbeitsämtern nicht aus, um neben der "Verwaltung" der Arbeitslosigkeit strukturpolitische Beschäftigungsinitiativen zur Schaffung von Ersatzarbeitsplätzen - Industrieansiedlungen oder Beschäftigungsgesellschaften - institutionell abzusichern. Hierzu sind nach bisherigen Erfahrungen Verträge mit betroffenen Unternehmen und eine starke Unterstützung durch jeweilige Landesregierungen notwendig. Das heißt die jeweilige Regierungszusammensetzung spielt eine wesentliche Rolle, ob es zu solchen Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik kommt. Die Arbeitsmarktverwaltung spielt meist nur eine randständige Rolle. Hier besteht also ein starker Kontrast zu Schweden, wo die aktive Arbeitsmarktpolitik so stark institutionalisiert ist, daß auch ein Regierungswechsel am Grundsatz der Vollbeschäftigungspolitik nichts ändert.

VII

Interesseneinfluß ist auch auf der Ebene kommunaler Beschäftigungspolitik zu registrieren. Auch hier gibt es *keine* speziellen regionalen oder kommunalen Institutionen der Arbeitsmarktpolitik. Vorhandene Initiativen sind meist im Bereich der kommunalen *Sozialverwaltung* (gemeinnützige Arbeit, § 19ff. BSHG) oder der *Gewerbeförderung* angesiedelt. Die Abstimmung von Arbeitsämtern, städtischen Sozial- oder Wirtschaftsämtern fehlt oder ist mit starken Konflikten belastet. Oft kommt es zu massiven Interessenkonflikten, die innerhalb dieser Zuständigkeitsstruktur nicht produktiv verarbeitet werden können; z.B. weil sich Gewerkschaften aus wohlverstandenen Interesse gegen die tariflich nicht abgedeckte, "gemeinnützige Arbeit" von Sozialhilfeempfängern wenden.

VIII

Gerade in Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit fehlen die Steuereinnahmen für Beschäftigungsinitiativen. Kommunale Stellen versuchen deshalb die Folgekosten auf andere - Sozialversicherungen, Arbeitsverwaltung, Staatshaushalt - zu verlagern, und von dort zusätzliche Mittel in die Region zu holen. In diesem "Verschiebepark" laufen viele Initiativen unkoordiniert aneinander vorbei. Es kommt zu kontraproduktiven *Mitnahme- und Substitutionseffekten* - beispielsweise werden auch im öffentlichen Dienst ABM-Stellen für reguläre Aufgaben eingerichtet.

IX

Lokale Beschäftigungsinitiativen reagieren auf aktuellen Problemdruck. Sie sind *defensiv* ausgerichtet, und institutionell nicht verankert. Es gibt viele Akteure mit unzureichenden Möglichkeiten und gegensätzlichen Interessen. Die so verursachten *Koordinationsprobleme* sind ohne die Einrichtung eines leistungsfähigen institutionellen Trägers der regionalen Beschäftigungsförderung nicht lösbar. Ohne angemessene Institutionalisierung "versickert" Einfluß im Dickicht von Zuständigkeiten im staatlichen und kommunalen Bereich.

X

Ein für die Arbeitsmarktpolitik wichtiger Faktor sind die Systeme der wissenschaftlichen Politikberatung in der Wirtschafts- und Sozialpolitik. Hier ist den Gewerkschaften im *Sachverständigenrat* der Bundesregierung, den "Fünf Weisen", ein Vertreter zugestanden. Insgesamt ist das Vollbeschäftigungsinteresse im Wissenschaftsbetrieb schwach oder überhaupt nicht vertreten.

XI

Verbändeinfluß ist nie einseitig, sondern basiert auf Tauschprozessen. "Einfluß" ist deshalb ein problematischer Begriff, besser wäre es von *Einbindung* zu sprechen. Beteiligung an der Arbeitsmarktpolitik bedeutet für Verbände immer auch Zugeständnisse und Mitverantwortung. Ohne eine solches Verhandlungsklima, in dem Beschäftigungsförderung gegen tarifpolitische Zugeständnisse, Unterstützung der Wirtschaftsmodernisierung oder der Sozialpolitik eingetauscht werden können, ist eine Vollbeschäftigungspolitik, wie man sie in der Schweiz, Schweden und Österreich kennt, nicht möglich. Eine weitere Voraussetzung von Austauschprozessen ist Geschlossenheit und Verhandlungsstärke in den beteiligten politischen Lagern.

XII

Es zeigt sich: Nicht die Zahl der Einfluß- und Mitwirkungsmöglichkeiten von Verbänden bestimmt das Ergebnis von Interessenpolitik. Weit größere Bedeutung kommt den Strukturen des Verbändesystems und der staatlichen Verwaltung sowie der gesellschaftlichen Kräfteverteilung und Politikberatung zu. In all diesen Punkten ist die Bundesrepublik für eine aktive Arbeitsmarktpolitik im Vergleich zu Schweden schlecht gerüstet.

5. Gibt es einen gesellschaftlichen Grundkonsens der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?

a) in Schweden

- Dr. Uno Westerlund, Schwedische Botschaft Bonn -

Unter dem vielzitierten Begriff "Wohlfahrtsstaat Schweden" werden vor allem drei Dinge verstanden:

- Vollbeschäftigung
- ein generelles staatliches soziales Netz für alle
- eine gleichmäßige Verteilung des Wohlstandes.

Die Grundvoraussetzung für die Wohlfahrt ist eine starke und moderne Exportindustrie. Über die Hälfte der Beschäftigten in der herstellenden Industrie in Schweden arbeitet für den Export.

Die Industrie muß modern sein

Die industrielle Entwicklung ist dadurch vorangetrieben worden, daß sich die Gewerkschaften - zumindest grundsätzlich - positiv zu den Forderungen nach Strukturumwandlung und Rationalisierung gestellt haben. Die Gewerkschaften haben die Entwicklung durch die sogenannte solidarische Lohnpolitik vorangetrieben, die gleichen Lohn für gleiche Arbeit, unabhängig von der Gewinnlage der Unternehmen, verlangt. Damit wird direkt bezweckt, daß unmoderne Produktionen zu Rationalisierungen oder im schlimmsten Falle zu Stilllegungen gezwungen werden. Diese der Wirtschaft zugewandte Haltung hat sicher zu einem verhältnismäßig großen Konsensus zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften beigetragen.

Der einzelne Mensch darf nicht im Stich gelassen werden

Die Einstellung der Gewerkschaften zur Rationalisierung ist nur durch eine Arbeitsmarktpolitik und eine Politik der sozialen Sicherheit ermöglicht worden, die darauf ausgerichtet ist, den einzelnen Menschen zu stützen. Die Gewerkschaften sind ja tatsächlich die treibende Kraft gewesen, als es galt, diese Politik aufzubauen. Es herrscht heute ein breiter Konsens darüber, daß diejenigen, die von einer notwendigen Veränderung betroffen werden, die uns allen nützt, nicht im Stich gelassen werden dürfen. Arbeitslosigkeit wird in erster Linie als gesellschaftliches Problem betrachtet, nicht als ein individuelles.

Die Krise

In den 70er Jahren entwickelte sich eine zunehmende Bedrohung der Wohlfahrt in Schweden. Die Wettbewerbslage gegenüber dem Ausland verschlechterte sich schnell. Das Haushaltsdefizit des Staates nahm zu, und Investitionen und Sparen nahmen ab. Auch die Arbeitslosigkeit wuchs. 1983 hatte sie 3,5 % erreicht, welches der höchste Stand nach dem Kriege war. Daß die meisten Industrieländer von der gleichen Krise betroffen waren wie Schweden, war nur ein schwacher Trost.

Die bürgerlichen Regierungen, die zwischen 1976 und 1982 an der Macht waren, führten einen engagierten Kampf gegen die Arbeitslosigkeit und versuchten, die Wettbewerbslage gegenüber dem Ausland durch einige kleinere Geldabwertungen zu verbessern. Dagegen wurde nichts Durchschlagendes unternommen, um das Haushaltsdefizit zu verringern, z.B. durch Einsparungen im öffentlichen Sektor oder Reduzierung verschiedener sozialer Leistungen. Dies gibt ein gutes Bild von dem Grundkonsens, der in der schwedischen Gesellschaft in Bezug auf Vollbeschäftigung und soziales Netz herrscht.

Der dritte Weg

Die sozialdemokratische Regierung, die 1982 antrat, machte sich sofort daran, die Kostenkrise durch eine 16 %ige Geldabwertung in Angriff zu nehmen, die die Kaufkraft der Arbeitnehmer natürlich schwächte.

Doch trat der beabsichtigte Effekt ein. Der Absatz im Ausland nahm zu, und der Investitionswille wuchs. Auch war bei den Tarifparteien ein Krisenbewußtsein vorhanden, das dazu führte, daß die Tarifverhandlungen auf einem annehmbaren Niveau abgeschlossen werden konnten. Dazu kam eine straffe Haushaltssparpolitik, die u.a. Subventionen für schwache Industriezweige betraf. Daraufhin mußte die zweitgrößte Werftindustrie der Welt stillgelegt werden. Andere Industriezweige und neue Betriebe wurden jedoch gefördert, so daß ein Jahr danach die Arbeitslosigkeit in der Region niedriger lag denn je. Während der Umstellungsperiode ging es natürlich vor allem darum, Lösungen für die einzelnen betroffenen Menschen zu finden. Gleichzeitig aber richteten sich alle staatlichen und kommunalen Einsätze auf die Zukunft aus: Qualifizierung der Arbeitskräfte, Zufuhr risikofreudigen Kapitals, Stärkung der Infrastruktur, nicht zuletzt der Hochschulausbildungen, in der Region.

Die Haushaltspolitik des Staates hat auch die staatliche Verwaltung und vieles andere betroffen, nicht dagegen das System der sozialen Sicherheit und die Gleichstellungspolitik. Stattdessen wurden z.B. die Elternversicherung und die Kinderbetreuung ausgebaut.

Zukunftsprobleme

Die Zukunft sieht allerdings nicht allzu rosig aus. Das liegt vor allem an zwei Problemen: an dem schwachen Wachstum und der hohen Inflation. Das Wachstum (des Bruttosozialprodukts), das sich bekanntlich aus höherem Arbeitsvolumen und verbesserter Produktivität zusammensetzt, betrug 1989 in Schweden nur 1,6 %, während es im gesamten OECD-Bereich um 2 % höher lag.

Der Mangel an Arbeitskräften führt dazu, daß alle gefragt sind

1989 betrug die Arbeitslosigkeit in Schweden im Durchschnitt nur 1,4 % der erwerbstätigen Bevölkerung, und diese war ihrerseits höher als in jedem anderen Land der westlichen Welt: 82 % der Frauen und 86 % der Männer. Das heutige große Problem auf dem schwedischen Arbeitsmarkt ist der Mangel an Arbeitskräften. Dies gilt für so gut wie sämtliche Berufe und geographischen Regionen.

Aus diesem Grund hat die Regierung nun eine Stellungnahme abgegeben, wonach die sogenannte Arbeitslinie auch in der Sozialpolitik gelten soll. In der Arbeitsmarktpolitik wird sie seit langem angewandt. Sie bedeutet, daß Beschäftigung und Ausbildung immer Vorrang vor einer finanziellen Arbeitslosenunterstützung haben. Im OECD-Bericht läßt sich das Ergebnis darin ablesen, daß Schweden im Unterschied zu allen anderen Ländern den Hauptteil seiner finanziellen Mittel auf solche aktiven Maßnahmen verwendet: 70 % zu 42 %

in der Bundesrepublik, die nach Anteil am Bruttosozialprodukt gemessen in etwa das gleiche Kostenniveau hat.

Ausgangspunkt dieser Arbeitslinie ist, daß sie sowohl human als auch ökonomisch ist. Für den einzelnen Menschen ist die Arbeit selbst das Wichtigste, und für die Wirtschaft des Landes insgesamt ist es ein Vorteil, wenn alle dazu beitragen können. Doch ist es ein weiter Weg, bis sich diese Sichtweise in der Realität durchgesetzt hat.

Im Jahre 1989 wurden 60 Milliarden Schwedenkronen für die Arbeitslosigkeitskassen, Arbeitsschadensversicherungen, für die Absicherung bei langzeitigen Erkrankungen und vorzeitiger Verrentung ausgegeben, um die Versorgung der Bürger außerhalb der Arbeit abzusichern. Die Aufwendungen für aktive Maßnahmen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik und Umweltpolitik lagen nicht über 20 Milliarden Schwedenkronen.

Die Politik hat sich daher darauf konzentriert, die Arbeitsumwelt zu verbessern, mehr für Rehabilitationsmaßnahmen zu tun, Rentnern, die arbeiten wollen, Beschäftigung anzubieten und die Einwanderer so schnell wie möglich in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Frühverrentung aus Arbeitsmarktgründen ist bereits abgeschafft worden.

Die Bemühungen um eine Verbesserung der Arbeitsumwelt laufen unter der Parole: "Die 400 000 gefährlichsten Arbeiten müssen weg." Das bedeutet, daß 10 % der Arbeitsplätze radikal erneuert werden müssen. Dabei handelt es sich vor allem um monotone Arbeiten, die zu Verschleiß- und Belastungsschäden führen. Über die Hälfte der neu gemeldeten Arbeitsschäden sind dieser Art und betreffen besonders Frauen, die in Niedriglohnberufen beschäftigt sind. In der Bundesrepublik werden diese Schäden noch nicht zu den Berufskrankheiten gezählt.

Der Arbeitsumweltbereich erhält für dieses Programm einen Zuschuß in der Größenordnung von 10 Milliarden Schwedenkronen durch eine konjunkturdämpfende Sondersteuer auf die Unternehmen für die Zeit von September 1989 bis Dezember 1990, die 1,5 % der Lohnkosten beträgt. Die Mittel werden in einem neuen Arbeitslebensfonds angelegt, der von einem paritätisch zusammengesetzten Vorstand verwaltet wird.

Niedrigere Lohnsteuern

Die größte politische Frage des letzten Jahres ist in Schweden zweifellos die aktuelle Steuerreform (1990/91). Eines ihrer Ziele ist die Steigerung des Arbeitskräfteangebots. Es soll sich durch eine Senkung der Lohnsteuer (um ca. 30 %) und vor allem des Spitzensteuersatzes (auf 50 %) mehr als bisher lohnen zu arbeiten. Das Steueraufkommen insgesamt soll nicht niedriger ausfallen, z.B. werden die Abzugsmöglichkeiten für Zinsen niedriger, die Vermögensteuer wird höher.

Einzelheiten sind zwischen den Parteien im Reichstag noch in der Diskussion.

Die Produktivität

Neben dem Arbeitsvolumen ist das Wachstum auch von Veränderungen der Produktivität abhängig, d.h. von der Effizienz der Arbeit. Hier spielen Investitionen in modernere Maschinen und bessere Arbeitsgeräte eine große Rolle. Das Fließband bzw. die Erhöhung seiner Geschwindigkeit ist ein klassisches Mittel des Industrialismus gewesen, um eine hohe Effektivität zu erreichen. Die zugrundeliegende Art einfacher Philosophie war in Zeiten schwacher Gewerkschaften, schwacher Arbeitsschutzgesetze und vor allem großen

Arbeitskräfteangebots möglich. Heute läßt sich viel Routinearbeit durch Roboter und andere automatische Prozesse erledigen. Die Produktivität zu steigern, ist in hohem Maße zu einer Frage geworden, wie man sich das spezifisch Menschliche an den Arbeitskräften, nämlich das Engagement und die Kreativität, am besten zunutze machen kann. Bei den Investitionen in "Humankapital" geht es darum, Arbeitsorganisationen zu schaffen, die Freiraum und Entwicklungsmöglichkeiten für alle Menschen bieten und allen die Möglichkeit zur Entwicklung durch bessere Aus- und Weiterbildung zu geben.

Arbeitsorganisation

In Schweden werden hierarchische Arbeitsorganisationen zunehmend abgebaut, d.h. die Eigenverantwortung wird auf eine viel breitere Basis gestellt. Dies gilt für sämtliche Organisationen. Die Absicht bei Volvo z.B., das Fließband abzuschaffen, ist kein Akt reiner Humanität, sondern beruht auf Effektivitätsüberlegungen, die sich von traditionellen Vorstellungen freimachen.

Die Parteien des Arbeitsmarktes engagieren sich auch stark im Bereich Bildung und Weiterbildung. Sie haben untereinander eine Menge von Abkommen über die Pflicht des Arbeitgebers zur Ausbildung seiner Angestellten geschlossen, z.B. bei Veränderungen am Arbeitsplatz. Auch der Staat versucht, die Arbeitgeber durch verschiedene Mittel dazu zu bewegen, ihre Beschäftigten stärker fortzubilden. Hier liegt auch ein Interesse der Gewerkschaften mit ihren Forderungen nach staatlichen Maßnahmen.

Inflation

Ernster noch als das schwache Wachstum wirkt sich das Problem der Inflation aus. Sie entwickelt die Wohlfahrt nicht. Sie verteilt stattdessen das Vermögen um und zwar von den Unbegüterten auf die Begüterten.

Für 1990 wird mit einer weiteren Steigerung der Inflationsrate in Schweden von 6,5 auf 8 % gerechnet (Durchschnitt in den westlichen Industrieländern: weniger als 5 %). Die Gefahr einer weiteren Steigerung ist wegen der Inflationsklausel in den abgeschlossenen Tarifverhandlungen und den Kompensationsforderungen verschiedener Gruppen infolge der Steuerreform groß. Gleichzeitig soll die Steuerreform die Inflation dämpfen, da man davon ausgeht, daß die Senkung des Spitzensteuersatzes geringere Lohnforderungen nach sich ziehen wird.

Trotz großer Kontroversen über die Lösungswege sind sich dieses Mal alle Parteien mit der Regierung darüber einig, daß etwas getan werden muß, um eine Kontrolle über die Lohnentwicklung zu erhalten, obwohl sie jede staatliche Einmischung in die Tarifverhandlungen ablehnen. Der Finanzminister verlangt Garantien, daß sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer ihren Teil der Verantwortung übernehmen. Den Arbeitgebern droht eine 2 Zige Extralohnsteuer, wenn sie sich nicht gegen lokale Lohnerhöhungen neben den zentralen Tarifabkommen stellen. Der gewerkschaftlichen Seite wird u.a. mit einer Umsatzsteuererhöhung gedroht.

Völlig klar ist, daß die Inflation nicht durch eine neue Geldabwertung bekämpft werden wird. Ebenso ausgeschlossen und für die schwedische Bevölkerung undenkbar ist es, von der Vollbeschäftigungspolitik abzugehen, um die Inflation zu bekämpfen. Dies gilt unabhängig davon, welche Regierung an der Macht ist.

5. Gibt es einen gesellschaftlichen Grundkonsens in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik?

b) in der Bundesrepublik Deutschland (Thesenpapier)

- Dr. Gerhard Bosch, Düsseldorf -

1. Unter gesellschaftlichem Grundkonsens soll ein Grundvorrat gemeinsamer Überzeugungen von Arbeitgebern, Gewerkschaften, Staat (alle Ebenen: Bund, Länder und Gemeinden) über die Ziele der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik verstanden werden. Solche Gemeinsamkeiten überdauern wechselnde politische Koalitionen und ermöglichen eine Anpassung arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitischer Instrumente an eine sich verändernde Umgebung; dieser dynamische Aspekt ist der eigentliche Prüfstein für die Stabilität des gesellschaftlichen Grundkonsens.
2. Der Grundkonsens in der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik reicht erheblich weiter als der in der Bundesrepublik. Mit bemerkenswerter Konsequenz wird in Schweden Vollbeschäftigung angestrebt (z.B. Beschäftigungsgarantie für Jugendliche); darüber hinaus wird durch die solidarische Lohnpolitik ein hohes Maß an Gleichheit von Lebensbedingungen gewährleistet; die Integration von Frauen ins Erwerbsleben wird durch eine Vielzahl von Maßnahmen (Elternschaftsurlaub, Anspruch auf Teilzeitarbeit von Eltern kleiner Kinder, Ausbau von Kindergarten- und Kinderkrippenplätzen) erfolgreich angestrebt.
3. Im internationalen Vergleich werden häufig die Sozialbeziehungen in der BRD als Grundlage der hohen Wettbewerbsfähigkeit und damit als Vorbild herausgestellt. Als Beispiele werden hier in erster Linie das System der beruflichen Bildung, innerbetriebliche Mitbestimmung und die Tarifautonomie, weniger aber die Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik hervorgehoben. Die erstgenannten Systeme können durch starke Einheitsgewerkschaften und repräsentative Arbeitgeberverbände autonom ausgefüllt werden. Sie gelten als erfolgreich, da Gewerkschaften und Arbeitgeber in der Lage sind, hier Lösungen für neue Probleme zu finden (z.B. Anpassung der Lohnklassifizierungen an neue Technologien, Form der Arbeitsorganisation und Qualifikation). Kennzeichen für die deutschen Sozialbeziehungen sind tarifliche Großkonflikte, die in regelmäßigen Abständen Handlungsblockierungen auflösen (zumindest bis heute. Beispiel: Konflikt um die Wochenarbeitszeitverkürzung 1984) und für mehrere Jahre Konzessionsvorräte für neue Verhandlungen schaffen.
4. Der gesellschaftliche Grundkonsens in der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik ist jedoch weitaus weniger ausgeprägt als in den genannten Bereichen innerbetriebliche Mitbestimmung, Tarifpolitik und Berufsbildungspolitik. Das vielfältige Nebeneinander von Konsens und Dissens soll an zwei Beispielen, nämlich der Berufsbildungs- und der Arbeitsmarktpolitik im engeren Sinne (Bundesanstalt für Arbeit) verdeutlicht werden.
5. Berufsbildungspolitik: Die Bundesrepublik hat einen im internationalen Vergleich außerordentlich hohen Anteil beruflich qualifizierter Beschäftigter. Dieser Anteil wird bis zum Jahr 2010 noch beträchtlich steigen. Gewerkschaften und Arbeitgeber sind an der Berufsbildung vielfältig beteiligt. Die überwiegende Zahl der Berufe wurde von ihnen mit Hilfe des Bundesinstituts für Berufsbildung neu geordnet. Auf Kammerebene sind die Gewerkschaften durch ihre Beteiligung in den Berufsbildungs- und

Prüfungsausschüssen an der Umsetzung der Berufsordnungen (wenn auch unzureichend) beteiligt (ca. 100 000 Gewerkschafter in Prüfungsausschüssen). Auf betrieblicher Ebene wirken Betriebsräte bei der Umsetzung der Berufsbildungsordnungen mit. Die Berufsorientierung der bundesdeutschen Erwerbsbevölkerung - verstärkt durch die abnehmenden Beschäftigungschancen Unqualifizierter - sowie das Engagement von Arbeitgebern und Gewerkschaften im System der beruflichen Bildung haben dazu geführt, daß anders als in vielen Nachbarländern auf beschäftigungspolitische Probleme berufspolitische Antworten gegeben wurden. Beispiele hierfür sind: die Garantie des Bundeskanzlers, für jeden Jugendlichen einen (allerdings nicht unbedingt qualifizierten) Ausbildungsplatz bereitzustellen. Oder: die Forderung der IG Metall und der IG Bergbau und Energie, als Ausgleich für den Personalabbau der Stahlindustrie und im Bergbau die Ausbildungsquoten hochzufahren. Hiermit konnte in der Bundesrepublik eine überdurchschnittlich hohe Jugendarbeitslosigkeit vermindert werden.

6. Arbeitsmarktpolitik: Die Herstellung von Vollbeschäftigung ist kein akzeptiertes Ziel in der Bundesrepublik. Man kann einen Gewöhnungsprozeß an Massenarbeitslosigkeit feststellen. Einen entsprechend geringen Stellenwert hat die Arbeitsmarktpolitik. Alle Haushaltssanierungen der Bundesregierungen konzentrierten sich seit Ende der 70er Jahre in erster Linie auf die Bundesanstalt für Arbeit. Wichtige Instrumente wie ABM oder Weiterbildung unterliegen einer Stop-and-go-Politik. Die Bundesregierung, die Länder und die Gemeinden werden aufgrund der ungleichen Verteilung der Kosten der Arbeitslosigkeit vorrangig dann gegen Langfrist-Arbeitslosigkeit aktiv, wenn es ihnen im föderativen System finanzielle Vorteile bringt (z.B.: der Bund fördert Langfrist-Arbeitslose, um seine Aufwendungen für die Arbeitslosenhilfe zu vermindern. Oder: die Gemeinden fördern Sozialhilfeempfänger, um ihre Kosten für Sozialhilfe zu senken). Durch die Stop-and-go-Politik werden immer wieder lokale Initiativen gefährdet, durch die ein kommunaler beschäftigungspolitischer Konsens hätte aufgebaut werden können. Die zentralistische Struktur der Bundesanstalt für Arbeit verhindert zudem lokales Experimentieren. Dennoch hat sich in den letzten Jahren das Gewicht der Selbstverwaltung in der Bundesanstalt für Arbeit erhöht. Ohne die aktive Mitwirkung der Selbstverwaltung, die sowohl die Kritik der Arbeitgeber als auch die der Gewerkschaften verringert hat, könnte beispielsweise ABM nicht auf einem so hohen Niveau wie gegenwärtig gefahren werden. Die Unterstützung der Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitgeber bleibt durch ihre weitreichenden Deregulierungsvorstellungen, die nicht ohne Eingriffe in die Arbeitsmarktpolitik realisiert werden können, ständig gefährdet. Die Umverteilung gesellschaftlicher Machtstrukturen erfolgt über den Arbeitsmarkt; es ist nicht auszuschließen, daß die Arbeitgeber diese Chancen nutzen, selbst wenn hierdurch der soziale Friede gefährdet wird.

6. Finanzierung von Arbeitslosigkeit oder Finanzierung von Arbeit?

a) in Schweden

- Monica Robin, Stockholm -

Die Anwerbung von Arbeitskräften für die Wirtschaft entwickelt sich immer mehr zu einer strategischen Frage. Alle Unternehmer bestätigen, daß heute das Personal die wichtigste Ressource darstellt. Gleichzeitig sind die Anforderungen an die Qualifikationen des Personals beträchtlich gestiegen. Daher brauchen die Betriebe effiziente Anwerbungskanäle.

Dies stellt wiederum erhöhte Anforderungen an die öffentlichen Arbeitsvermittlungen. Die Arbeitsverwaltung ist nun in einer Umstrukturierung begriffen, um den Arbeitsvermittlungen gegenüber den Arbeitsanbietern und Arbeitssuchenden eine aktivere Rolle zu verleihen.

Nahezu eine Million Menschen tritt jedes Jahr eine Arbeit bzw. eine neue Arbeit an. Im Haushaltsjahr 1988/89 wurden bei den Arbeitsvermittlungen 850 000 offene Stellen gemeldet, und 850 000 Arbeitssuchende sprachen bei den Arbeitsvermittlungen vor. Darüber hinaus besuchte eine große Zahl von Arbeitssuchenden die Sondervermittlungen, wie "Job-Expo", "Job-Messen" u.a., die ebenfalls von der Arbeitsvermittlung betrieben werden.

Von den arbeitslosen Arbeitssuchenden wenden sich 80 bis 90 % an die Arbeitsvermittlung, von denen, die ihre Stelle wechseln möchten, etwa 20 bis 30 %. Der Anteil der bei den Arbeitsvermittlungen gemeldeten offenen Stellen beträgt etwa 90 %. Die Arbeitsverwaltung bemüht sich um eine Erhöhung dieser Anteile. Der Weg zu größeren Marktanteilen führt über eine Verbesserung des Vermittlungsdienstes, weshalb es wichtig ist, die Arbeitsvermittlung zum leistungsfähigen Bindeglied zwischen den Arbeitsanbietern und den Arbeitssuchenden zu machen.

Die Arbeitsverwaltung ist eine staatliche Verwaltungseinrichtung mit der Aufgabe, die vom Reichstag und der Regierung festgelegte Arbeitsmarktpolitik durchzuführen. Sie ist gleichzeitig ein Serviceorgan für Arbeitgeber und Arbeitnehmer. Hauptstelle ist das Zentralamt für Arbeit (AMS), dem als regionale Organe 24 Bezirksarbeitsämter nachgeordnet sind, denen ihrerseits jeweils mehrere Arbeitsvermittlungen und Arbeitsmarktinstitute als örtliche Serviceorgane untergeordnet sind. Insgesamt gibt es in Schweden 340 Arbeitsvermittlungen und über 100 Arbeitsmarktinstitute. Hierzu kommen noch 30 bis 40 Sondervermittlungen verschiedener Art. Die Arbeitsmarktinstitute betreiben Berufsrehabilitierung und -beratung. Die Zahl der bei der Arbeitsverwaltung Beschäftigten entspricht 9 500 Vollzeitangestellten.

In den 70er Jahren wurde die Arbeitsverwaltung mit zusätzlichen Aufgaben betraut, u.a. mit der Durchführung umfassender Förderungsprogramme für schwervermittelbare Arbeitssuchende. Die Verwaltung und Durchführung dieser Maßnahmen nahm immer mehr Zeit in Anspruch, so daß die eigentliche Vermittlungstätigkeit zunehmend ins Hintertreffen geriet. Daher wurde Anfang der 80er Jahre eine Umorganisation der Arbeitsvermittlungen eingeleitet, um der Vermittlungstätigkeit wieder eine zentrale Stellung zu verleihen und ihr einen wesentlichen Teil der verfügbaren Mittel zuzusichern.

Hauptprobleme in den frühen 80er Jahren waren: mehr Stellungssuchende, weniger Arbeitsvermittler, schlechte Kontakte zu den Unternehmen usw. 1983 wurden Richtlinien für die Umorganisation festgelegt, vor allem:

- weniger Amtsgebaren - mehr Service
Die Arbeitsverwaltung sollte ein effizientes Service-Unternehmen sein, zum Nutzen der Arbeitssuchenden und der Arbeitgeber, d.h. verstärkte Zielorientierung
- Ressourcen und Befugnisse sollten in unmittelbare Marktnähe verlegt werden d.h.: Dezentralisierung und weniger Detailregelungen.

Die Leitung der Arbeitsverwaltung forderte die Mitarbeiter in den Bezirken und in der Zentralstelle auf, Verbesserungsvorschläge zu machen. Über 1 000 Vorschläge führten im Januar 1984 zum Konzept für das Serviceprogramm - zur Entlastung des Personals von der Verwaltungsarbeit zugunsten des Kundendienstes.

Eine Studienkreiskampagne für das gesamte Personal folgte, um das Image der Arbeitsverwaltung zu verbessern. Die Kampagne basierte auf der bei einer Meinungsumfrage geäußerten Kritik der Kunden an dem Service der Arbeitsverwaltung. Daraus ergaben sich vier Grundregeln für einen guten Service:

1. Das Wichtigste sind die Bedürfnisse des Kunden.
2. Gib dem Kunden klaren Bescheid und halte ihn auf dem Laufenden.
3. Gemeinsame Verantwortung für den Kunden.
4. Nie aufgeben und jeden Fall zu einem guten Ende führen.

In den Studienkreisen bemühte sich nun das Personal, selbstkritisch Vorschläge zur Verbesserung des internen und externen Services zu erarbeiten. Gute Vorschläge wurden mit Preisen belohnt, die jeweils bei Bezirkskonferenzen oder ähnlichen Gelegenheiten vergeben wurden.

Zielorientierung wurde zur Leitlinie innerhalb der ganzen Organisation und ist im Zentralamt für Arbeit auf die Durchsetzung der Beschäftigungsstrategie gerichtet. Die Arbeitssuchenden, die sich an die Arbeitsvermittlung wenden, sollen in erster Linie Arbeit, Ausbildung oder andere Formen arbeits- und berufsvorbereitender Maßnahmen angeboten bekommen. Barleistungen in Gestalt von Arbeitslosenunterstützung sind lediglich der letzte Ausweg, wenn alles andere versagt.

Anfang der 80er Jahre nahm die Arbeitslosenunterstützung nicht einmal 19 % des Etats des Zentralamtes in Anspruch, um dann auf etwa 30 % anzusteigen. Dieser Entwicklung mußte Einhalt geboten werden.

Prinzipien der Arbeitsverwaltung sind daher:

1. rasche Besetzung der offenen Stellen
2. Erleichterung des Zugangs zum Arbeitsmarkt (Qualifizierung) und Vermittlung eines geeigneten Arbeitsplatzes
3. Förderung der Nachfrage nach Arbeitskräften; Ziel: passende Arbeit für jede/n zur rechten Zeit und am rechten Ort.

Kern der Tätigkeit der Arbeitsverwaltung ist also der Vermittlungsdienst. Der zweite große Bereich ist die Beratung und die Qualifizierung (Berufsberatung, Ausbildung, Berufsrehabilitierung). Außerdem bietet die Arbeitsverwaltung im Rahmen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen Ausbildung und Arbeitsplätze an, vor allem für Jugendliche, die nicht sofort auf dem regulären Arbeitsmarkt unterkommen. Diese Arbeitsplätze schafft sie jedoch nicht selbst, sondern bezieht sie von Dritten mit Hilfe staatlicher Sonderzuschüsse.

Das Bedürfnis nach Dezentralisierung der Entscheidungsbefugnisse machte Änderungen des Führungssystems und der Organisationsstruktur erforderlich. Bei

der Entwicklung des Serviceprogrammes wurden die bisherigen internen Vorschriften um zwei Drittel gekürzt. Die Entscheidungsbefugnis für die laufende Arbeit wurde so weit wie möglich an die Peripherie der Verwaltung delegiert, damit die mit den Kundenwünschen und -bedürfnissen vertrauten Vermittler und Berater selbst rasch die erforderlichen Entscheidungen treffen können.

Führung durch Zielorientierung bedeutet:

- a) Festsetzung von Zielen und Richtlinien
- b) Zuteilung der Mittel
- c) Erfolgskontrolle.

Die vom Staat festgelegte Politik bildet den Ausgangspunkt für die Planung der Tätigkeit der Arbeitsverwaltung. Danach erfolgt jeweils zwischen den Ebenen der Arbeitsverwaltung (Zentralamt, Bezirksarbeitsämter, Arbeitsvermittlungen) eine intensive Diskussion über Richtlinien, Pläne und Ziele.

Das wichtigste Instrument zur Erfolgskontrolle sind die regelmäßigen Besprechungen zwischen den einzelnen Ebenen der Arbeitsverwaltung. Die Gespräche sind einerseits ein Führungsinstrument, andererseits dienen sie aber auch zur gegenseitigen Unterstützung.

1985 wurden auch umfassende organisatorische Veränderungen eingeleitet: Leitungsfunktionen hat beim Zentralamt sowie bei den Bezirksarbeitsämtern eine relativ kleine Führungsgruppe von jeweils sechs bis acht Personen. Die Organisation besitzt möglichst wenige hierarchische Ebenen, damit die Kommunikations- und Entscheidungswege kurz werden. Der hierarchische Aufbau wurde stark reduziert. Die Reduzierung des Personals im Zentralamt um 25 % (und zwar ohne Entlassungen) machte eine Umverteilung zugunsten der peripheren Stellen der Arbeitsverwaltung möglich.

Die Ausbildung der Führungskräfte spielte bei der Erneuerung der Arbeitsverwaltung eine wichtige Rolle. Grundgedanke der Führungsideologie ist, "das Beste aus drei Kulturen" zu verbinden:

- aus der Verwaltung: Rechtssicherheit, Gerechtigkeit, Öffentlichkeitsprinzip
- aus der Wirtschaft: Zielvorgaben, Effizienz, Resultat
- von den Volksbewegungen: Breite, Engagement, Verankerung, um die Mitarbeiter für die gemeinsamen Ziele zu begeistern.

Die Richtlinien des Zentralamtes für Arbeit bekamen zwar immer größere Durchschlagskraft, aber die Arbeitsvermittlungen und Bezirksarbeitsämter nahmen bei ihrer Planung noch zu wenig Rücksicht auf die unterschiedlichen Erfordernisse der einzelnen Märkte, was aus der Ähnlichkeit ihrer Pläne hervorging.

Um eine bessere Anpassung an den jeweiligen Markt zu erreichen, wurden umfangreiche Markt- und Kundenanalysen durchgeführt und das Service-Angebot der Arbeitsverwaltung daraufhin überprüft, um Marktstrategien für den Gesamtmarkt und die Teilmärkte zu entwickeln und den Bedarf an Marketingmaßnahmen zu ermitteln.

Außerdem wurde untersucht, welche Anforderungen eine verstärkte Marktorientierung an die Kompetenzentwicklung und technisch-administrative Unterstützung stellt.

Als Konsequenzen für konkrete Veränderungen ergeben sich:

- Die Arbeitsweise der Arbeitsvermittlungen muß den Bedürfnissen der Kunden stärker Rechnung tragen. Die Kontakte zu den Betrieben werden ausgebaut. Der Vermittlungen arbeiten mehr branchenbezogen; dadurch können sie ihre eigenen Kenntnisse von den jeweiligen Berufszweigen vertiefen. Im Rahmen der neuen Auftragsstätigkeit werden den Betrieben Rehabilitationsdienste zum Selbstkostenpreis angeboten. Die neu eingerichteten Kunden-Abteilungen geben den Vermittlungsstellen ein freundliches Gepräge. Die Betriebe können in den Schaufenstern der Arbeitsvermittlung Werbematerial ausstellen. Arbeitssuchende erhalten Stellenangebote per Computer-Ausdruck. Durch sog. Job-Clubs und Gruppenaktivitäten werden z.B. Jugendliche zur aktiven Arbeitssuche angeregt.

- Arbeitsvermittlungen sollen für die Allgemeinheit leichter zugänglich werden. In sogenannten City-Vermittlungen, Job-Läden, Job-Boutiquen, Job-Ecken u.ä. erhalten Arbeitssuchende ohne umständliches Anmeldeverfahren raschen Vermittlungsservice und sofortige Information über alle offenen Stellen im Lande. Außerdem sind die Dienstzeiten dieser Vermittlungen sehr kundenfreundlich.

- Die Arbeitsvermittlungen kümmern sich aktiver um die offenen Stellen. Ein wichtiger Schritt in diese Richtung war 1987 die Abschaffung des regelmäßigen Stempelns. Dadurch wurde eine Verlagerung des Schwerpunktes auf qualitative Verbesserung der Arbeitsvermittlungsdienste möglich.

- Stellenerfassung und Stellennachweis sollen verbessert werden, damit die Arbeitgeber ihre Stellen leichter anbieten und beschreiben und die Arbeitssuchenden sich ein besseres Bild von dem Stellenangebot machen können. Heute ist bereits jede Arbeitsvermittlung mit einem Terminal ausgestattet. Täglich werden 2 000 bis 3 000 offene Stellen gemeldet, die per EDV bereits am nächsten Tag jeder Vermittlungsstelle in ganz Schweden vorliegen.

- Die Arbeitsvermittlungen sollen beim Anbieten ihrer Dienste offensiver vorgehen. Zu diesem Zweck nehmen sie an Ausstellungen, Messen, Sportveranstaltungen, Märkten und ähnlichen Veranstaltungen teil.

Die Personalpolitik und damit die Atmosphäre am Arbeitsplatz sind entscheidend für den Erfolg der Arbeit und die Fähigkeit, den Anforderungen der Kunden und den ständigen Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt zu genügen. Ziele der neuen Personalpolitik sind, Freude an der Arbeit und ein gutes Arbeitsergebnis zu erzeugen. Dabei haben sie die Arbeit, ihre Ziele und den zugrundeliegenden Auftrag zu berücksichtigen sowie die Bedürfnisse, Ansprüche und Erwartungen der Mitarbeiter.

Zielvorgaben, Marktanpassung und Kompetenzentwicklung sind die drei Schlüsselbegriffe bei der Umstrukturierung der Arbeitsverwaltung. Kompetenz ist die Fähigkeit, Aufgaben durch das hierfür geeignete Wissen und Können zum rechten Zeitpunkt zu bewältigen. Die Kompetenzentwicklung betrifft die drei Bereiche

- Ziele (Vorgabe, Verankerung, Überprüfung)
- Märkte (Analyse der Geschehnisse auf dem Arbeitsmarkt und entsprechende Schlußfolgerungen)
- Verfahren (Koordinierung der politischen Ziele mit den unterschiedlichen Bedürfnissen der Arbeitsmarktparten).

Fazit:

Heute sind bereits Ergebnisse der jahrelangen Veränderungsarbeit abzusehen. Zielorientierung zusammen mit Delegation und örtlicher Marktanpassung hat dazu

geführt, daß die Vermittler heute effizienter arbeiten und gleichzeitig eine klarere Auffassung von den Zielen und Bestrebungen der Arbeitsverwaltung haben als früher. Wichtig ist, daß die Ziele schlagkräftig und aus der gründlichen Kenntnis des Marktes heraus formuliert werden und daß die verfolgte Politik klar erkennbar und lebensnah ist.

6. Finanzierung von Arbeitslosigkeit oder Finanzierung von Arbeit?

b) in der Bundesrepublik Deutschland

- Ulrich Walwei, Nürnberg -

1. Die Situation auf dem Arbeitsmarkt in der Bundesrepublik Deutschland

Seit dem beträchtlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit zu Beginn der achtziger Jahre (bis auf 2,258 Millionen im Jahresdurchschnitt 1983) hat sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt weder entscheidend verschlechtert, noch entscheidend verbessert. Die Arbeitslosigkeit liegt mit ca. 2 Millionen im Jahresdurchschnitt 1989 auf einem nur unwesentlich geringeren Niveau.

Trotz der im Zuge des wirtschaftlichen Aufschwungs etwa 1,5 Millionen neu geschaffenen Arbeitsplätze seit 1983 ist kein wesentlicher Rückgang der Arbeitslosigkeit zu verzeichnen, weil sich das Angebot an Arbeitskräften ebenfalls in einem vergleichbaren Umfang erhöht hat. Ursachen hierfür sind der große Zustrom von Über- und Aussiedlern, eine wachsende Erwerbsneigung der Frauen sowie das Nachwachsen der zweiten Ausländergeneration ins erwerbsfähige Alter.

Den vergleichsweise geringen Veränderungen des Arbeitslosenbestandes stehen Bewegungen von erheblichem Ausmaß gegenüber. Beispielsweise wurden 1988 3,7 Millionen Personen neu arbeitslos, und eine ebenso große Zahl von Personen beendete ihre Arbeitslosigkeit. Trotz dieser beträchtlichen Bewegungen ist der Anteil der Langzeitarbeitslosen (Personen, die seit mindestens einem Jahr ohne Unterbrechung arbeitslos gemeldet waren) an allen arbeitslosen Arbeitnehmern kontinuierlich auf inzwischen ein Drittel angestiegen (September 1988: 685 000). Knapp 20 % davon sind bereits vier Jahre oder länger arbeitslos.

2. Finanzierung von Arbeitslosigkeit

Im Durchschnitt kostete jede/r registrierte Arbeitslose im Jahre 1989 28 789,-- DM. Die Kosten der Arbeitslosigkeit sind vielfältiger Art und belasten als Mehrausgaben (47 %) und/oder Mindereinnahmen (53 %) direkt oder indirekt öffentliche Haushalte. 1989 ergab sich für 2,04 Mio. Arbeitslose daraus ein Betrag von 58,7 Mrd. DM.

Diese Kosten werden von verschiedenen Institutionen getragen: hauptsächlich von der Bundesanstalt für Arbeit (33,1 %) und dem Bund (27,6 %), außerdem von der Rentenversicherung (16,1 %) und den Ländern (10,7 %) sowie von Gemeinden (7 %) und Krankenversicherung (5,5 %).

Darüber hinaus ist auf weitere Kosten der Nichtbeschäftigung von Arbeitskräften hinzuweisen. Einerseits ist die Nichtbeschäftigung von Personen aus der sog. "Stillen Reserve" (nicht als arbeitslos registrierte Arbeitssuchende) zweifellos volkswirtschaftlich kostenträchtig. Andererseits treten nicht meßbare und häufig übersehene Kosten für die von Arbeitslosigkeit betroffenen Personen auf. Folgen längerfristiger oder häufig auftretender Arbeitslosigkeit sind:

- Entwertung beruflicher Kenntnisse,
- Reduzierung von Ansprüchen auf Sozialleistungen,
- Erschwerung des beruflichen Aufstiegs,
- vielfältige psychosoziale Auswirkungen: Resignation, Perspektivlosigkeit, soziale Ausgrenzung und eine eingeschränkte Fähigkeit zur Lebensbewältigung.

3. Finanzierung von Arbeit

Für eine öffentliche Finanzierung von Arbeitsplätzen kommen grundsätzlich zwei Alternativen in Betracht: die Bereitstellung von Beschäftigungsmöglichkeiten durch den Staat und/oder der Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente. Beschäftigungsmöglichkeiten können durch die öffentliche Hand einerseits durch die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen (z.B. Ausbau staatlicher Dienstleistungen, Verstärkung öffentlicher Investitionen), andererseits durch die Verteilung vorhandener Arbeitsplätze auf mehr Köpfe (Stichwort: Arbeitszeitverkürzung) bereitgestellt werden. Allerdings ist durch eine solche Strategie allenfalls eine - wenn auch wünschenswerte - globale Stellenmehrung zu erreichen. Darüber hinaus ist eine Flankierung durch arbeitsmarktpolitische Instrumente angezeigt, um die Reintegration benachteiligter Personengruppen in den Arbeitsmarkt zu fördern.

Neben dem traditionellen AFG-Instrumentarium (Eingliederungsbeihilfen, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) sind neue Ansätze zu erwägen. Brinkmann (1989) diskutiert ausführlich den Vorschlag einer Verpflichtung von kommunalen und anderen öffentlichen Körperschaften zu Beschäftigungsangeboten für einen harten Kern von Langzeitarbeitslosen (Personen, die länger als vier Jahre arbeitslos gemeldet sind). Würden lediglich Arbeitslose unter 55 Jahre in ein solches Programm einbezogen, umfaßt dieser Personenkreis immerhin ca. 85 000 Personen. Den Kosten einer solchen Maßnahme (Lohnkosten, sozialpädagogische Betreuung, flankierende Bildungsarbeit) stehen die unmittelbaren (Einsparung von Kosten der Finanzierung der Arbeitslosigkeit) und mittelbaren (Einkommens- und Vorleistungsmultiplikatoreffekte) Entlastungswirkungen gegenüber.

6. c) Diskussionsergebnisse

Aspekte der Umsetzung einer aktiven Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsverwaltung in Schweden:

- Die schwedische Arbeitsbehörde hat sich zu einer dezentral entwickelten Service-Institution entwickelt. In diesem Sinne werden Arbeitslose und Arbeitssuchende als Kunden angesehen, die einen Anspruch auf den Service der Arbeitsverwaltung haben.
- Bestimmte Leistungen werden an die Wirtschaft verkauft und sind dort auch gefragt.
- Den einzelnen Ämtern stehen freie Mittel zur Verfügung, die sie allein orientiert an dem regionalen Bedarf einsetzen können.
- Großen Wert wird auf die Fortbildung von MitarbeiterInnen und einen regelmäßigen Erfahrungsaustausch gelegt. Dies soll die Kreativität und Managementfähigkeiten der MitarbeiterInnen fördern und zu einer Bewußtseinsbildung über die Zielsetzung der Arbeitsverwaltung führen.
- Aufgrund der Meldepflicht für Arbeitsplätze steht der Arbeitsverwaltung ein fast lückenloser Überblick über den Arbeitsmarkt zur Verfügung.
- Erfolgskontrolle im Hinblick auf möglichst hohe Vermittlungszahlen wird wesentlich höher eingeschätzt als die Kontrolle über die Mittelverwendung.
- Die Aktivitäten der Arbeitsvermittlung werden ausschließlich aus Steuermitteln finanziert.
- Eine Abhängigkeit von dem zuständigen Finanzministerium wird nicht erlebt, da man an einer gemeinsamen Zielsetzung arbeitet.

Insgesamt liegen der Arbeit folgende Prinzipien zugrunde:

- Die verausgabten Mittel der Arbeitsvermittlung werden als Investitionen in das "Humankapital" menschliche Arbeitskraft angesehen, die sich in jedem Fall rentieren.
- Qualifizierung wird immer arbeitsplatzbezogen gesehen.
- Eine direkte Verknüpfung von Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik wird als wesentliche Grundlage der erfolgreichen Arbeitsvermittlung angesehen.
- Hinsichtlich der Konzepte der Arbeitsvermittlung gibt es einen breiten Konsens aller gesellschaftlichen Gruppen.

Anhand der Vergleiche beider Arbeitsmarktpolitiken werden folgende Forderungen für eine Weiterentwicklung bundesdeutscher Arbeitsmarktpolitik erhoben:

1. Die Datenlage der Arbeitsverwaltung müßte etwa durch eine Meldepflicht für offene Stellen verbessert werden.
2. Es müßte eine Deregulierung der Arbeitsverwaltung erfolgen, um regionalbezogene flexiblere Strategien für die Arbeitsmarktpolitik entwickeln zu können.

3. Es müßte eine erhebliche Stärkung der Arbeitsvermittlung, etwa durch mehr Personal und verbesserte Organisation folgen.
4. Um krisenhaften Entwicklungen beispielsweise in einzelnen Branchen frühzeitiger begegnen zu können, muß eine vorausschauende, auf Vorrat ausgerichtete Qualifizierungspolitik betrieben werden.
5. Einzelne Förderinstrumente, wie Lohnkostenzuschüsse und ABM, müßten weiterentwickelt und in einem Gesamtkonzept regional organisierter Struktur- und Arbeitsmarktpolitik zusammengefaßt werden.
6. Dazu gehört beispielsweise auch der Auf- und Ausbau von Beschäftigungsfeldern im öffentlichen Bereich (wie Umwelt und Soziales) und die dauerhafte Absicherung sozialer Beschäftigungsinitiativen. Insbesondere die Abschaffung der Einschränkungen (Gewerbefreiheit) für diese Initiativen ist unbedingt notwendig.
7. Wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Programme müssen miteinander verknüpft werden, insbesondere unter Einbeziehung benachteiligter Gruppen.
8. Die Aus- und Fortbildung ist u.a. auch durch Abgaben der Wirtschaft zu finanzieren. Insgesamt sind arbeitsmarktpolitische Maßnahmen aus Steuermitteln zu finanzieren.

7. Grundzüge des Steuer- und Transfersystems

a) in Schweden:

- Prof. Gustaf Lindencrona, Stockholm -

Von gemeinsamer zu getrennter Besteuerung - eine Studie über Steuerrecht und Gleichberechtigung.

Soeben veröffentlichte die schwedische Regierung dem vollständigen Vorschlag für eine Steuerreform in Schweden. Sie ist durch Zusammenarbeit zwischen der regierenden Sozialdemokratischen Partei und der Liberalen Volkspartei, die zu den Oppositionsparteien gehört, zustande gekommen. (Der Referent war an den Vorbereitungsarbeiten beteiligt.) Dieses Referat wird jedoch keine Vorstellung der schwedischen Steuerreform sein, sondern eine steuerliche Entwicklung behandeln, die sowohl für die Beschäftigung, als auch für die Gleichberechtigung von größter Bedeutung ist: nämlich den Weg Schwedens im 20. Jahrhundert von völlig gemeinsamer zu völlig getrennter Besteuerung von Ehegatten.

Steuern und gesellschaftliche Wertvorstellungen

Die primäre Aufgabe der Steuer ist, den Staat und die Gemeinden mit den nötigen Mitteln auszustatten. Die Tatsache, daß fast alle Menschen mit Steuern in Kontakt kommen, führt jedoch dazu, daß die Steuerregeln in unterschiedlichen Hinsicht von Bedeutung sind. Sie beeinflussen absichtlich oder unabsichtlich unser Verhalten sowohl in ökonomischen wie auch in anderen Fragen und damit auch die Entwicklung der Gesellschaft. Doch sind sie auch Ausdruck grundlegender Bewertungen und Vorstellungen und spiegeln damit die Gesellschaft wider. Dieser

Umstand läßt sich in Schweden in besonders deutlicher Weise an der Familienbesteuerung, insbesondere an der Besteuerung von Ehegatten, studieren.

Die klassischen Zeiten der gemeinsamen Besteuerung zu Anfang des 20. Jahrhunderts

Das erste moderne schwedische Einkommensteuergesetz wurde 1902 eingeführt. Schweden war damals überwiegend eine Agrargesellschaft, die dominierende Produktionsform war der landwirtschaftliche Familienbetrieb. Doch hatte auch die Industrie stark expandiert. Es gab weibliche Erwerbstätigkeit in Form von Lohnarbeit, doch war der Mann in den Arbeitnehmerfamilien gewöhnlich der alleinige Ernährer der Familie. In der Landwirtschaft und in gewerblichen Betrieben waren beide Ehepartner beschäftigt, doch war die Führungsrolle des Mannes unumstritten.

Das Familienrecht verlieh dem Mann das Recht, auch das Vermögen seiner Frau zu verwalten, wenn dies nicht ausdrücklich durch Ehevertrag, Schenkung oder Testament ausgenommen war. Ihre eigenen Arbeitseinkünfte verwaltete die Ehefrau selbst. Schweden war nach England der erste europäische Staat, der der Ehefrau dieses Recht zugestand.

Die Einkommensteuerverordnung von 1902 enthielt keine bestimmten Regeln für die Ehegattenbesteuerung. Die Formulierung der Bestimmungen zeigte jedoch, daß man davon ausgegangen war, daß der Mann auch die Einkünfte der Frau versteuern sollte.

Bei einer progressiven Steuer ist der Umstand, daß der Mann sowohl sein eigenes Einkommen als auch das seiner Frau versteuern muß, in erster Linie ein Nachteil für die Familie. Als Erklärung für diese Regelung ist nur denkbar, daß der Gesetzgeber, d.h. der Reichstag, so sehr in der Vorstellung verhaftet war, daß zwei Ehepartner eine ökonomische Einheit darstellen, daß er die Benachteiligung außer Acht ließ; und dies, obgleich die Entwicklung des Zivilrechtes bereits wichtige Schritte in Richtung auf eine größere Selbständigkeit der Ehefrau unternommen hatte.

Die Grundsätze der gemeinsamen Besteuerung wurden bereits 1908 durch eine neue Einkommensteuerverordnung geändert. Von nun an bezahlte jeder Ehegatte nur für die Einkünfte, die er selbst verwaltete, Steuern, d.h. die Einkommen der Ehegatten wurden getrennt berechnet. Die Steuer wurde jedoch auf das gesamte Ehegatteneinkommen berechnet und dann im Verhältnis zu ihrem veranlagten Einkommen auf die Ehegatten verteilt.

Das Gesetz von 1908 enthielt offensichtlich keine Veränderung für die Steuerlast der Familien. Sie war nach wie vor schwerer als die zweier Alleinstehender. Zu dieser Zeit, als der starke Wunsch bestand, die Ehe zu stärken, wurden dennoch solche Steuerregeln ohne weiteres akzeptiert. Der Gesetzgeber war damals wohl stark durch die von John Stuart Mill vertretenen Steuerleistungsfähigkeits-Prinzipien beeinflusst. Ohne nähere Analyse ging man davon aus, daß der Haushalt das natürliche Steuerobjekt sei und daß die Konsumfähigkeit des Haushalts davon unabhängig war, ob das Einkommen von einem oder zwei Ehegatten verdient wurde. Man dachte dabei nicht daran, daß das gleiche für andere Arten von Haushaltsgemeinschaften gelten konnte, z.B. für zwei zusammenlebende Schwestern.

Obwohl man die gemeinsame Besteuerung nicht in Frage stellte, wurde doch bald deutlich, wie ungerecht es war, daß ein zusammenlebendes unverheiratetes Paar nicht gemeinsam besteuert wurde. Bereits 1911 forderte der Reichstag Abhilfe. Man befürchtete negative Auswirkungen auf die Ehefrequenz.