

Bosch, Gerhard (Ed.); Wagner, Alexandra (Ed.)

Research Report

Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, No. 2000-03

Provided in Cooperation with:

Institute for Work and Technology (IAT), Westfälische Hochschule, University of Applied Sciences

Suggested Citation: Bosch, Gerhard (Ed.); Wagner, Alexandra (Ed.) (2000) : Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung, Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik, No. 2000-03, Institut Arbeit und Technik (IAT), Gelsenkirchen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/99100>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

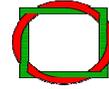
Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.



Gerhard Bosch
Alexandra Wagner
(Hg.)

Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

2000-03

Gerhard Bosch
Alexandra Wagner
(Hg.)

**Umbau
der Finanzierung der
Arbeitslosenversicherung**

Graue Reihe des Instituts Arbeit und Technik 2000-03

ISSN 0949-4944

Gelsenkirchen 2000
Redaktionsschluss: Oktober 1998

Herausgeber:
Institut Arbeit und Technik
Munscheidstr. 14
45886 Gelsenkirchen
Telefon: +49-209/1707-0
Fax-Nr.: +49-209/1707-110

Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

Zusammenfassung

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ist unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und dem damit verbundenen hohen Mittelbedarf immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen und Anlass für Diskussionen über die Reformierung der Sozialversicherungssysteme. In der vorliegenden Publikation wird die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in drei Ländern mit jeweils unterschiedlichen Finanzierungssystemen – Frankreich, Dänemark und Schweden – untersucht, um anhand der Erfahrungen in diesen Ländern Anregungen und Erkenntnisse für die auch in Deutschland geführte Reformdiskussion zu gewinnen. Beim Vergleich der Ergebnisse interessiert vor allem, ob und wie es in den einzelnen Ländern gelingt, die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik aktiv zur Erreichung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Ziele einzusetzen und welche Rolle dabei die Art der Finanzierung der Aufgaben spielt. Einige Länder verfügen bereits über solche Strukturen bzw. Instrumente, die in der deutschen Reformdebatte als beispielhaft charakterisiert werden.

Conversion of financing of unemployment insurance

Abstract

The financing of the labour market policy gives ground for political debates and discussions on the reformation of the social security systems, this being due to high unemployment and the related large means required. The available publication looks into the financing of labour market policy in three countries, each having a different financing system – France, Denmark and Sweden. On the basis of the experience made in these countries, one hopes to gain ideas and knowledge for the reform discussion being held in Germany. When comparing the results, it is interesting to see if and how it is possible to ascertain the means for the labour market policy, to actively reach and implement certain labour market political goals and which role the type of financing of these tasks plays in each country. Some countries already dispose of such structures, i.e. instruments which are exemplary characterised in the German reform debate.

Inhalt

Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung

- 1 **Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
ein internationaler Vergleich7**
Alexandra Wagner, Susanne Obst

- 2 **Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark57**
Christian Toft

- 3 **Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich 115**
Christine Erhel, Pierre-André Imbert, Jean-Luc Outin

- 4 **Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Schweden 173**
Dominique Anxo, Jan Johannesson

Alexandra WAGNER
Susanne OBST

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
- ein internationaler Vergleich -

Eine vergleichende Betrachtung
erstellt auf der Grundlage von Länderberichten über

Dänemark
Frankreich
Schweden

Inhalt

1	Einleitung	10
1.1	Zur Problemstellung	10
1.2	Zur Anlage des Projektes	11
2	Zu den Ergebnissen der Länderberichte	14
2.1	Die passive Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich	14
2.1.1	<i>Die Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik</i>	14
2.1.2	<i>Die Finanzierung der Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik</i>	20
2.1.3	<i>Schlussfolgerungen aus der Gestaltung und Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik</i>	24
2.2	Die Gestaltung und Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich	26
2.2.1	<i>Die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik</i>	26
2.2.2	<i>Der Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik</i>	31
2.2.3	<i>Die Finanzierung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik</i>	33
2.2.4	<i>Schlussfolgerungen aus der Gestaltung und Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik</i>	37
2.3	Haushaltsrechtliche Arrangements im internationalen Vergleich	40
2.3.1	<i>Die haushaltsrechtlichen Arrangements in den einzelnen Ländern</i>	40
2.3.2	<i>Schlussfolgerungen aus dem Vergleich der unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Arrangements</i>	42
3	Finanzierung und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik	44
3.1	Die Konjunkturereagibilität von Arbeitsmarktpolitik	44
3.2	Die sozialpolitische Risikoabsicherung	45
3.3	Regionaler Kaufkraft- und Finanzausgleich	47
3.4	Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt	48
3.5	Die Vermittlung unterschiedlicher Interessen	48
3.6	Die Gestaltung der Einnahmen als Instrument der Beschäftigungspolitik	50
4	Zusammenfassung und Schlussfolgerungen	51
	Literaturverzeichnis	55

Tabellen

<i>Tab. 1: Die Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik</i>	<i>19</i>
<i>Tab. 2: Die Finanzierungsquellen der passiven Arbeitsmarktpolitik</i>	<i>23</i>
<i>Tab. 3: Die Finanzierung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik</i>	<i>36</i>
<i>Tab. 4: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in vH des Bruttoinlandsprodukts</i>	<i>39</i>
<i>Tab. 5: Zugänge in arbeitsmarktpolitische Programme in vH der Erwerbsbevölkerung</i>	<i>39</i>

1 Einleitung

1.1 Zur Problemstellung

Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ist unter den Bedingungen hoher Arbeitslosigkeit und dem damit verbundenen hohen Mittelbedarf immer wieder Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. In der Arbeitslosenversicherung ist es - anders als z. B. in der Rentenversicherung - nicht möglich, vergleichsweise stabile langfristige Prognosen über die Beitrags- und Ausgabenentwicklung vorzunehmen. Je nach Arbeitsmarktlage und je nach Verlauf des konjunkturellen Zyklus schwanken sowohl die Möglichkeiten als auch die Bedarfe der Arbeitsmarktpolitik. Unter den Bedingungen der seit rund zwei Jahrzehnten anhaltend hohen Massenarbeitslosigkeit werden die Systeme der Arbeitslosenversicherung in vielen Ländern zu einer unkalkulierbaren Größe in der öffentlichen Haushaltsplanung. Sowohl in Ländern mit steuerfinanzierten als auch in jenen mit beitragsfinanzierten Systemen, wo der Staat durch Defizithaftung neben der Arbeitslosenversicherung als Finanzier der Arbeitslosigkeit auftritt, führt der arbeitslosigkeitsbedingte Kostendruck auf die öffentlichen Haushalte zu einer verstärkten Debatte über Veränderungen der sozialen Sicherungssysteme und nicht selten auch zu Entscheidungen über unmittelbare Leistungskürzungen.

Bei anhaltend hoher Arbeitslosigkeit werden die öffentlichen Haushalte sowohl auf der Ausgaben- als auch auf der Einnahmenseite belastet: auf der Ausgabenseite durch steigende Bedarfe zur materiellen Abfederung der Folgen von Arbeitslosigkeit (Lohnersatzleistungen bzw. aufgrund fehlenden Arbeitseinkommens und nicht vorhandener bzw. nur ungenügender Ansprüche an die Arbeitslosenversicherung notwendiger Fürsorgeleistungen wie Sozialhilfe, Wohngeld etc.), auf der Einnahmenseite durch die arbeitslosigkeitsbedingte Verschlechterung des Steuer- und Abgabenaufkommens. Die Finanzierbarkeit einer beitragsfinanzierten Sozialversicherung muss im Falle andauernder hoher Arbeitslosigkeit zwangsläufig an Grenzen stoßen, weil sich dann das Verhältnis von Beitragszahlern und Leistungsempfängern drastisch verschlechtert, also bei geringeren Einnahmen gleichzeitig höhere Ausgaben anfallen.

Dieser auf der Arbeitslosenversicherung lastende niveaubedingte Problemdruck wird zusätzlich verstärkt durch das strukturelle Problem einer im Zeitverlauf zunehmenden Flucht aus der Sozialversicherungspflicht. Der schnelle Anstieg nichtsozialversicherungspflichtiger (geringfügiger) Beschäftigungsverhältnisse¹ und der Zahl von abhängigen

¹ Auf Basis des Sozio-ökonomischen Panels werden für 1996 4,05 Millionen in Haupttätigkeit geringfügig Beschäftigte ausgewiesen, das Institut für Sozialforschung und Gesellschaft (ISG) ermittelte für 1997 4,2 Millionen Personen, die ausschließlich sozialversicherungsfrei beschäftigt waren. (Vgl. Deml, J./ Struck-Möbbeck, O. 1998, S. 8).

Selbständigen² (Scheinselbständigen), die als formal Selbständige gleichfalls keiner Versicherungspflicht unterliegen, zeugen davon, dass die sozialen Sicherungssysteme einen Teil der abhängig Beschäftigten inzwischen nicht mehr erfassen.

In Deutschland entstanden besondere Probleme der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik im Zusammenhang mit den Folgekosten der deutschen Einheit, die zu großen Teilen über die Sozialversicherungssysteme - insbesondere über die Bundesanstalt für Arbeit - finanziert worden sind. Durch diese nicht aufgabengerechte Finanzierung von Sonderaufgaben³ sind der Arbeitslosenversicherung enorme zusätzliche finanzielle Belastungen auferlegt worden.⁴

Wie die bisherigen Entwicklungen zeigen, ist die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik sehr instabil. In länger anhaltenden Wirtschaftskrisen wurde die Arbeitsmarktpolitik Hauptopfer der staatlichen Haushaltskonsolidierung.⁵ Durch finanzielle Restriktionen werden allerdings wichtige Funktionen der Arbeitsmarktpolitik mindestens eingeschränkt, unter Umständen sogar ausgehebelt.

Vor dem Hintergrund der dargestellten Problemsituation werden von den unterschiedlichsten Akteuren immer wieder Vorschläge entwickelt, die eine Reformierung der Sozialversicherungssysteme und insbesondere deren Finanzierung zum Inhalt haben.

1.2 Zur Anlage des Projektes

Unser Ziel war es, die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in drei Ländern mit jeweils unterschiedlichen Finanzierungssystemen (Frankreich, Dänemark und Schweden) zu untersuchen, um anhand der Erfahrungen in diesen Ländern Anregungen und Erkenntnisse für die auch in Deutschland geführte Reformdiskussion zu gewinnen. Dabei war die zentrale Fragestellung die nach der Effizienz der jeweiligen Art der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich der Erfüllung der ihr eigenen Funktionen.

Die von uns für den internationalen Vergleich in den Mittelpunkt gestellten Funktionen der Arbeitsmarktpolitik sind folgende:

² Je nach Definition kommt man zu unterschiedlichen Ergebnissen bei der Ermittlung der Zahl der abhängigen Selbständigen. Eine Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) gelangte 1996 auf der Grundlage der vom Bundesarbeits- bzw. -sozialgericht entwickelten Kriterien zu einer Zahl von 179.000 sogenannten "Scheinselbständigen" (vgl. Dietrich 1996).

³ Zu den nicht originären arbeitsmarktpolitischen Aufgaben gehörten z. B. der Infrastrukturausbau in den neuen Bundesländern durch Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, Maßnahmen nach § 249h AFG zur Umweltsanierung, die Anpassung von Qualifikationen über Fortbildung und Umschulung, das Kurzarbeitergeld zum unmittelbaren Abfedern des Systembruchs, der massenhafte Übergang in den Vorruhestand bzw. das Altersübergangsgeld.

⁴ In Westdeutschland erzielte die Bundesanstalt für Arbeit 1993 trotz der hohen Arbeitslosigkeit einen Überschuss von 29 Mrd. DM. Aufgrund des Defizits in Ostdeutschland in Höhe von 42,4 Mrd. DM kam es im Gesamthaushalt zu einem Minus von 24 Mrd. DM. Erstmals standen schon zu Beginn eines konjunkturellen Abschwungs keinerlei finanzielle Reserven zur Verfügung.

⁵ Dies gilt in Deutschland etwa für die Jahre 1929 bis 1933 (Adamy/Steffen 1982) oder zwischen 1982 und 1984 (Bosch 1985).

a) *Arbeitsmarktpolitik als eingebauter Stabilisator im Wirtschaftszyklus*

Durch die antizyklische Entwicklung der Ausgaben und Einnahmen vor allem für Lohnersatzleistungen soll der Nachfrageausfall in der Rezession zumindest zum Teil kompensiert werden (Lampert 1962/3). Diese Funktion wird - sofern es einen Rechtsanspruch auf Lohnersatzleistungen und/ oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt - gleichsam automatisch erfüllt und ist von politischen Entscheidungsmechanismen abgekoppelt.

Dort, wo es diese Rechtsansprüche nicht gibt, sondern der Umfang arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen von politischen Entscheidungen abhängig ist, kann die Arbeitsmarktpolitik diese Funktion nicht automatisch und gegebenenfalls nur eingeschränkt erfüllen.

b) *Arbeitsmarktpolitik als sozialpolitische Risikoversicherung*

Die Arbeitslosenversicherung ist ursprünglich als sozialpolitische Einrichtung zur sozialen Absicherung bei Arbeitslosigkeit entstanden. Solange die Arbeitslosigkeitsphasen der einzelnen Beitragszahler relativ kurz und/ oder nur wenige der Beitragszahler von Arbeitslosigkeit betroffen sind, ist die Gewährung von Lohnersatzleistungen durch die Arbeitslosenversicherung unter Finanzierungsgesichtspunkten unproblematisch.

Im Zuge wachsender Arbeitslosigkeit und zunehmender Langzeitarbeitslosigkeit erwachsen Finanzierungsprobleme, die für die soziale Absicherung nicht folgenlos bleiben. Die Leistungen können in Höhe und Bezugsdauer variiert und der Kreis der Anspruchsberechtigten durch Veränderung der Anspruchsvoraussetzungen eingeschränkt werden. Dies ist häufig mit einer Abwälzung der Risikovorsorge auf staatliche Fürsorgeleistungen bzw. die privaten Haushalte verbunden.

In diesem Zusammenhang kommt der Arbeitsmarktpolitik auch eine strategische Funktion in den Verteilungsauseinandersetzungen auf dem Arbeitsmarkt zu. Durch die Gewährung von Lohnersatzleistungen wird der Druck auf die Arbeitslosen verringert, jede angebotene Beschäftigung annehmen zu müssen. Ein hoher Standard bei den Lohnersatzleistungen schützt somit nicht nur die arbeitslosen Personen, sondern vermindert in Krisenzeiten auch den Druck auf das bestehende Tarifgefüge. Aus diesem Grunde wird Arbeitsmarktpolitik aus neoklassischer Sicht als marktfremder Eingriff in das Lohngefüge interpretiert (Risch 1981) und für weniger Arbeitsmarktpolitik plädiert (Soltwedel 1984).

c) *Arbeitsmarktpolitik als Instrument des regionalen Kaufkraft- und Finanzausgleichs*

Die Arbeitslosigkeit ist in der Regel regional unterschiedlich verteilt. Die Mittel der Arbeitsmarktpolitik fließen sehr zielgenau (Wohnort) und außerdem sehr zügig (bei passiven Leistungen unmittelbar nach Eintritt der Arbeitslosigkeit) an die Betroffenen. Damit verfügt die Arbeitsmarktpolitik über erhebliche Steuerungsvorteile gegenüber Maßnahmen der regionalen Strukturpolitik. Investitionsförderung oder auch öffentli-

che Aufträge beispielsweise wirken erst mit time-lags von ein bis drei Jahren. Zudem subventionieren "reichere" Regionen "ärmere".⁶

Diese Funktion wäre aufgehoben, sollten sich konservative Vorschläge einer Regionalisierung der Sozialversicherungssysteme durchsetzen, wie sie in Deutschland kürzlich durch die Zukunftskommission der Freistaaten Bayern und Sachsen unterbreitet wurden (Kommission für Zukunftsfragen 1997, S. 199ff).

d) Arbeitsmarktpolitik als Instrument des Ausgleichs von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt

Arbeitsmarktpolitik hat neben der sozialen Absicherung der Arbeitslosen auch eine aktive Funktion bei der Herstellung des "Gleichgewichts" auf dem Arbeitsmarkt. Heute genügt es nicht mehr, notwendige Arbeitsplatzwechsel durch Arbeitsvermittlung und Mobilitätshilfen organisatorisch zu erleichtern. Mehr als zuvor sind auch qualitative Anpassungen des Arbeitsangebots über Qualifizierungsmaßnahmen notwendig.

Darüber hinaus hat die Arbeitsmarktpolitik in Zeiten eines hohen globalen Arbeitsplatzdefizits mit dazu beigetragen, Brücken in reguläre Beschäftigung zu schaffen etwa durch den Einsatz von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im Bereich des Infrastrukturausbaus, bei der Erschließung neuer Tätigkeitsfelder oder bei der Förderung von Existenzgründungen.

Entsprechend dem zu Recht formulierten Anspruch, statt passiver Leistungen besser aktive Maßnahmen zu finanzieren, sind Veränderungen in den Instrumenten vorgenommen worden, wie z. B. in Deutschland die Kombination von Kurzarbeit (ebenso Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen) mit Qualifizierung oder die Umwandlung von Lohnersatzleistungen in Lohnkostenzuschüsse.

e) Arbeitsmarktpolitik als Vermittler unterschiedlicher Interessen

Das Interesse an der Arbeitsmarktpolitik ist vielschichtig: Die Arbeitnehmer haben ein Interesse an der Risikoabsicherung und an Wegen zur (Re-) Integration in Beschäftigung. Die Arbeitgeber benötigen gut qualifizierte und motivierte Arbeitskräfte. Die öffentliche Hand ist an einem hohen Beschäftigungsstand sowie an sozialem Ausgleich interessiert. Insofern ist es logisch folgerichtig, dass in den meisten Ländern sowohl Sozialpartner als auch Staat, Regionen und Kommunen an der Gestaltung und Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik beteiligt sind. Daraus ergeben sich allerdings auch Widersprüche, beispielsweise in der Frage der Verteilung von finanziellen Lasten und Entscheidungskompetenzen. Insofern sind die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik immer auch Vermittler zwischen unterschiedlichen Interessen.

f) Gestaltung der Einnahmen als Instrument der Beschäftigungspolitik

In den letzten Jahren wird europaweit über Möglichkeiten diskutiert, die Beschäftigungschancen bestimmter Arbeitskräfte durch eine vorübergehende Minderung ihrer Lohnkosten zu erhöhen. Über klassische Lohnkostenzuschüsse hinaus wurde in den letzten Jahren auch die Absenkung der Lohnnebenkosten durch dauerhafte oder vorübergehende Verringerung der Arbeitgeberbeiträge zur Arbeitslosenversicherung

⁶ Für Deutschland konnte nachgewiesen werden, dass der "Finanzausgleich" über die Arbeitsmarktpolitik auch quantitativ bedeutsamer als andere Instrumente der Strukturhilfe für finanzschwächere Regionen ist (Reissert 1988).

bzw. auch anderer Sozialversicherungen ins Auge gefasst. In einigen Ländern wird mit dem Instrument vorübergehender Beitragssenkung experimentiert.⁷

Auf diese Funktionen der Arbeitsmarktpolitik wurde in drei Länderberichten über Dänemark, Frankreich und Schweden - neben einer allgemeinen Darstellung der Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik in diesen Ländern - vor allem Bezug genommen.

Betrachtet man die Finanzierungssysteme der Arbeitsmarktpolitik in diesen Ländern, so kann man erhebliche Unterschiede und eine breite Vielfalt und Veränderungsdynamik bei den Regelungen von Einnahmen- und Ausgabengestaltung wahrnehmen. Einige Länder verfügen bereits über solche Strukturen bzw. Instrumente, die in der deutschen Reformdebatte als beispielhaft charakterisiert werden und deren Übernahme für Deutschland deshalb gefordert wird. Unser Ziel war es auch, gezielt Überlegungen aus der Diskussion der Nachbarländer aufzugreifen. Dabei ging es u. a. um die Vorschläge, die Beiträge für gering qualifizierte Beschäftigte oder bei bestimmten beschäftigungspolitischen Maßnahmen des Betriebes (z. B. Arbeitszeitverkürzung) zu senken. Diese Diskussionen werden auch für die Diskussion in Deutschland wichtig werden, da sie eine Alternative zu allgemeinen Lohnkostenzuschüssen und einer (vermutlich nicht praktikablen) Negativsteuer darstellen.

In unserem vergleichenden Bericht konzentrieren wir uns entsprechend der oben ausgeführten Funktionen der Arbeitsmarktpolitik auf folgende Fragestellungen, die in gewisser Weise als Prüfkriterien für die Effizienz der Arbeitsmarktpolitik dienen:

- **Verändern sich die makroökonomischen Funktionen der Arbeitsmarktpolitik, die sie als eingebauter Stabilisator der Wirtschaft und als Abfederung im Tarifgefüge hat?**
- **Wird die Rolle der Arbeitsmarktpolitik als sozialpolitische Risikoabsicherung (für alle Betroffenen oder für einzelne Gruppen) gefährdet?**
- **Wird der regionale Kaufkraft- und Finanzausgleich modifiziert?**
- **Wird der Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt verbessert?**
- **In welcher Weise wird das gegenwärtige institutionelle Gefüge verändert, und welche Konsequenzen hat dies für den Ausgleich unterschiedlicher gesellschaftlicher Interessen und für den politischen Stellenwert der Arbeitsmarktpolitik?**
- **Inwieweit können institutionelle Inkongruenzen bezüglich der Kosten und des Nutzens einer aktiven Arbeitsmarktpolitik verändert werden?**

Im folgenden vergleichenden Kapitel sind unsere Untersuchungsergebnisse zusammengefasst.

2 Zu den Ergebnissen der Länderberichte

2.1 Die passive Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich

⁷ So gibt es u. a. in Frankreich und Belgien befristete Ermäßigungen für die Arbeitgeberbeiträge bei Einstellung von bestimmten Zielgruppen (Ältere, Behinderte, Jugendliche, Langzeitarbeitslose, Sozialhilfebeziehende), in Großbritannien bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen, in den Niederlanden die Möglichkeit der befristeten Befreiung von Arbeitgeberbeiträgen im Falle der Einstellung von Langzeitarbeitslosen und in Luxemburg die Möglichkeit der Befreiung von Sozialbeiträgen für Arbeitnehmer und Arbeitgeber bei Einstellung von Langzeitarbeitslosen oder älteren Arbeitslosen.

2.1.1 Die Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik

Während die Arbeitslosenversicherungen in Deutschland und Frankreich von beiden Tarifvertragsparteien verwaltet werden⁸, sind die Systeme der Arbeitslosenversicherung in Dänemark und Schweden immer noch stark von ihrer gewerkschaftlichen Tradition geprägt. In diesen beiden Ländern existiert eine Vielzahl von nach dem Berufsverbandssprinzip organisierten kleinen Arbeitslosen-Unterstützungskassen, wohingegen in Frankreich und Deutschland nur eine Arbeitslosenversicherung für alle Versicherten zuständig ist. Die Mitgliedschaft in einer dieser Kassen beruht in den beiden nordeuropäischen Ländern auf Freiwilligkeit, während die deutschen und französischen Arbeitnehmer Pflichtmitglieder der Arbeitslosenversicherung sind.

Frankreich

Das französische System der materiellen Absicherung von Arbeitslosen ist zweistufig. Die vom Staat unabhängige, auf einem Kollektivvertrag zwischen den französischen Gewerkschaften und dem Arbeitgeberverband beruhende Arbeitslosenversicherung garantiert die erste Stufe sozialer Sicherung für jene Arbeitslosen, die bestimmte Anwartschaftskriterien erfüllen. Diese erhalten Leistungen, deren Höhe sich zunächst an dem zuvor erzielten (Brutto-) Einkommen orientiert. Die Beitragsproportionalität der Leistungen wird dabei insofern durchbrochen, als nur ein Teil der Lohnersatzleistungen abhängig von der Höhe des zuvor erzielten Lohnes (der Beitragsgrundlage) bemessen wird. Dieser proportionale Teil der Lohnersatzleistung wird ergänzt durch einen Pauschalbetrag, der für alle Arbeitslosen gleich hoch ist und sich somit begünstigend für die Bezieher vormals niedrigerer Einkommen auswirkt.

Nach einer festgelegten Zeit des vollen Leistungsbezuges wird die Leistungshöhe stufenweise um einen bestimmten Prozentsatz gekürzt. Sowohl die Dauer des ungekürzten Leistungsbezuges als auch der Kürzungssatz richten sich nach der Dauer der der Arbeitslosigkeit vorangegangenen beitragspflichtigen Beschäftigung und nach dem Alter der Betroffenen. Auch das Ende der Leistungsansprüche richtet sich nach der Dauer der vorausgegangenen Beitragszahlung. Insofern besteht eine gewisse Äquivalenzbeziehung zwischen den im Versicherungsfall zu erwartenden Leistungen und den erbrachten Vorleistungen: Die Höhe der Lohnersatzleistungen und die Anspruchsdauer auf diese Leistungen werden durch die Höhe der zuvor eingezahlten Beiträge und die Dauer der bisherigen beitragspflichtigen Beschäftigung bestimmt.

Eine Besonderheit des französischen Systems besteht darin, dass die Beschäftigten des öffentlichen und halböffentlichen Sektors - so wie die Beamten in Deutschland - nicht vom System der Arbeitslosenversicherung erfasst sind. Weil jedoch nicht alle Beschäftigte des öffentlichen Sektors eine Beschäftigungsgarantie haben, wurden für diese Personen und die Arbeitgeber in diesem Bereich verschiedene Möglichkeiten der Arbeitslosenversicherung geschaffen: die Selbstversicherung, der Beitritt zur allgemeinen Arbeitslosenversicherung bzw. die Möglichkeit eines Vertragsabschlusses mit *UNEDIC* (vgl. Abschnitt 2.1.5 des Länderberichts).

⁸ In Deutschland kommen in den Selbstverwaltungsorganen der Arbeitslosenversicherung noch die Vertreter der öffentlichen Gebietskörperschaften hinzu.

Arbeitslose, deren Versicherungsansprüche erschöpft sind, haben in Frankreich, ähnlich wie in Deutschland, bei Bedürftigkeit Zugang zu einer staatlichen Arbeitslosenfürsorge⁹, die eine Zwitterstellung zwischen Versicherungs- und Fürsorgeleistung einnimmt:

Die staatliche Arbeitslosenfürsorge in Frankreich richtet sich an bedürftige Arbeitslose, deren Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erloschen sind. Bis 1992 hatten auch Arbeitslose, die die Anwartschaftskriterien der Arbeitslosenversicherung nicht erfüllten, unter bestimmten Umständen direkten Zugang zu den Leistungen der staatlichen Arbeitslosenfürsorge. Diese Möglichkeiten wurden jedoch unter dem Druck eines wachsenden Haushaltsdefizits weitgehend abgeschafft¹⁰, und die Arbeitslosenfürsorge wird jetzt nur noch im Anschluss an die Zahlung von Arbeitslosengeld gewährt.¹¹

Anders als bei der Arbeitslosenhilfe in Deutschland richtet sich in Frankreich die Höhe der staatlichen Arbeitslosenfürsorge nicht mehr nach dem vor der Arbeitslosigkeit erzielten Einkommen, sondern wird in pauschaler Form gewährt. Auch wird diese Form der Unterstützungsleistung an Arbeitslose nicht wie in Deutschland zeitlich unbegrenzt geleistet. In Frankreich ist die Gesamtdauer des Bezuges von spezifischen Unterstützungsleistungen durch Arbeitslose (Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung und staatliche Arbeitslosenunterstützung) begrenzt. Die maximal mögliche Bezugsdauer der staatlichen Arbeitslosenunterstützung ist abhängig von der Dauer des vorhergegangenen Bezuges von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung. Aus diesem Grunde kommen viele Langzeitarbeitslose in die Situation, auf keine der beiden Formen der Arbeitslosenunterstützung mehr zurückgreifen zu können, und sind auf die (niedrigeren) Leistungen der allgemeinen Armenfürsorge verwiesen.

In diesem Fall greift das im Jahr 1988 eingeführte Instrument des "Sozialen Mindesteinkommens" (*RMI*), das eine Grundsicherung für alle erwachsenen Bedürftigen - unabhängig von der Ursache ihrer Bedürftigkeit - darstellt. Dieses Instrument verbindet die Zahlung einer pauschalen Unterstützungsleistung mit Elementen aktiver (Wieder-) Eingliederung in den Arbeitsmarkt. Wie die Statistiken zeigen, bilden Langzeitarbeitslose die Mehrheit der Empfänger von *RMI*. Insofern kann man davon sprechen, dass mit der Einführung des *RMI* eine dritte (unspezifische) Säule der sozialen Sicherung für Arbeitslose eingeführt wurde.¹²

In Frankreich spielten in den vergangenen Jahren neben den Lohnersatzleistungen auch Maßnahmen zur Förderung des Vorruhestandes eine bedeutende Rolle. Dabei gab es

⁹ In Deutschland ist dies die Arbeitslosenhilfe.

¹⁰ Erhalten blieb lediglich eine Eingliederungshilfe für Berufsrückkehrerinnen, welche für ein Jahr gewährt wird.

¹¹ In Deutschland wurde die vergleichbare Leistung, die sogenannte originäre oder Anwartschafts-Arbeitslosenhilfe, zwar mit Wirkung vom 1.1.1994 auf maximal ein Jahr befristet; Pläne, sie ganz abzuschaffen, scheiterten jedoch bisher an der SPD-Mehrheit im Bundesrat.

¹² Auch in Deutschland ist inzwischen ein großer Teil des Bezuges von Sozialhilfe in Form von laufenden Hilfen zum Lebensunterhalt außerhalb von Einrichtungen arbeitsloskeitsbedingt. Mit rund einem Drittel ist Arbeitslosigkeit die wichtigste Hauptursache für den Bezug dieser Leistungen. Hier gibt es zwar keine zeitliche Begrenzung der Zahlung von Arbeitslosenhilfe, es wirken sich aber die (von einem Teil der Arbeitslosen nicht erfüllbaren) Zugangsvoraussetzungen für den Leistungsbezug der Arbeitslosenversicherung aus.

sowohl staatliche Programme als auch Programme der Arbeitslosenversicherung (vgl. Tabelle 12 der Länderstudie).

Dänemark und Schweden

Die in Dänemark und Schweden gewährten Leistungen der Arbeitslosenversicherungen folgen in ihrer Höhe und Dauer wesentlich weniger dem Äquivalenzprinzip als jene in Deutschland und Frankreich. Dabei gibt es einen Zusammenhang zwischen Leistungsbestimmung und Finanzierungsmodus der Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik:

In Dänemark und Schweden haben alle Arbeitslosen, die das Mitgliedschaftskriterium und die sehr niedrig angesetzten Anwartschaftskriterien erfüllen, Anspruch auf die maximale Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen.¹³ An die Stelle der lebensstandardsichernden lohnproportionalen Lohnersatzleistungen, wie sie in Deutschland und Frankreich gewährt werden, tritt eine an der Existenzsicherung orientierte Leistungsgestaltung. Diese sorgt mit einer hohen Lohnersatzrate bei gleichzeitiger Existenz einer Leistungsobergrenze dafür, dass Arbeitslose, die zuvor ein niedriges Einkommen erzielten, nur geringe Einkommenseinbußen hinnehmen müssen, während Bezieher vormals hoher Einkommen relativ mehr von ihrem verfügbaren Einkommen verlieren. Die Leistungshöchstgrenze hat zur Folge, dass z. B. in Schweden nur Bezieher von Einkommen bis zu einer Höhe von 15.000 SKR (ca. 3.050,- DM) im Falle der Arbeitslosigkeit von der vollen Lohnersatzrate in Höhe von 75 vH (ab 1998 wieder 80 vH) profitieren. In Dänemark sinkt durch den Leistungshöchstbetrag die durchschnittliche reale Bruttolohnersatzquote auf 68 vH, während Niedriglohnbezieher mit 90 vH Bruttolohnersatz rechnen können. Obwohl die anspruchsbegründenden Beiträge in pauschaler Form und nicht lohnproportional erhoben werden, sind die Leistungen - wenn auch in differenzierter Form - bis zu einer gewissen Höchstgrenze lohnproportional.

Im dänischen und schwedischen System der Arbeitslosenunterstützung gibt es keine Form der bedürftigkeitsabhängigen Arbeitslosenunterstützung. Arbeitslose, die ihre Ansprüche auf die Leistungen ihrer Arbeitslosenversicherung verlieren oder mangels Mitgliedschaft oder Erfüllung der Anwartschaftskriterien gar nicht erst erwerben, sind ohne weitere Zwischenstufen direkt auf die Sozialhilfe angewiesen¹⁴. Dies ist, wie wir noch sehen werden, eine direkte Folge des Finanzierungsmodus und der Logik der sozialen Sicherung, die diesem System zugrunde liegt. Die lange Anspruchsdauer und die gezielten Maßnahmen zur Aktivierung der Arbeitslosen in Dänemark sowie die Tatsache, dass in Schweden seit Beginn der aktuellen Krise, die zu einem Anstieg der zuvor unbekannteren Langzeitarbeitslosigkeit führte, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gezielt zu dem Zweck eingesetzt werden, Arbeitslosen die Erneuerung ihrer Ansprüche zu ermöglichen, zeugen von der hohen Qualität der sozialen Absicherung in diesen beiden Ländern.

Schweden

Das schwedische System der genuinen Arbeitslosenunterstützung besteht aus zwei parallelen und voneinander unabhängigen Strukturen: Zum einen gibt es die aus gewerkschaftlicher Tradition entstandenen, jedoch schon seit vielen Jahren auch vom Staat un-

¹³ In Schweden wurde eine Zeitlang lediglich eine Differenzierung nach dem Alter vorgenommen. Arbeitslose über 55 Jahre hatten länger Anspruch auf Lohnersatzleistungen. Diese sozialpolitisch motivierte Differenzierung wurde jedoch inzwischen abgeschafft.

¹⁴ In Schweden greift bei Nichterfüllung des Mitgliedschaftskriteriums jedoch unter Umständen die parallel zu den Arbeitslosenversicherungen bestehende staatliche Arbeitslosenunterstützung.

terstützten Arbeitslosen-Unterstützungskassen. Die Mitgliedschaft darin steht Arbeitnehmern mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von mindestens 17 Stunden frei. Zum anderen besteht parallel zu dieser gewerkschaftlich geprägten Versicherungsform ein staatliches Arbeitslosenunterstützungssystem, das denjenigen Arbeitslosen eine materielle Absicherung gewährt, die das Mitgliedschaftskriterium der Arbeitslosenversicherungen (noch) nicht erfüllen.

Grundsätzlich haben alle Arbeitslosen, die innerhalb der letzten 12 Monate mindestens fünf Monate¹⁵ beschäftigt waren (auch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen dient der Erfüllung dieses Kriteriums), als Arbeitsuchende registriert sind und sich aktiv um Arbeit bemühen, unabhängig von ihrer Bedürftigkeit Anspruch auf Leistungen eines der beiden Unterstützungssysteme. Darüber hinaus können Arbeitslose diese Leistung erhalten, die innerhalb des ganzen letzten Jahres vor der Arbeitslosigkeit an einer Vollzeit-Bildungsmaßnahme teilgenommen haben. Schulabgänger haben nach einer Wartezeit von 90 Tagen Anspruch auf die staatliche Arbeitslosenunterstützung.

Leistungsberechtigte der Arbeitslosenunterstützungskassen erhalten für die Dauer von 300 Werktagen (für Arbeitslose unter 55 Jahren)¹⁶ bzw. 450 Werktagen (für Arbeitslose ab 55 Jahren) eine Lohnersatzleistung, die bis zur Erreichung eines bestimmten Höchstbetrages 75 vH (ab 1998 wieder wie schon bis 1996 80 vH) des vor der Arbeitslosigkeit erzielten Einkommens beträgt.

Leistungsberechtigte der staatlichen Arbeitslosenunterstützung erhalten für die Dauer von 150 Werktagen (für Arbeitslose unter 55 Jahren)¹⁷ bzw. 450 Werktagen (für Arbeitslose ab 55 Jahren) einen Festbetrag in Höhe von ca. 45 vH des Höchstbetrages für Leistungen der Unterstützungskassen.

Wenn die Dauer des Anspruches auf eine der beiden o. g. Leistungsarten erschöpft ist oder die Leistungen nicht zur Deckung des Lebensunterhaltes ausreichen, greift bei Bedürftigkeit die kommunale Sozialhilfe.

Dänemark

Dänemark verfügt über eines der großzügigsten sozialen Sicherungssysteme für Arbeitslose. Die dänischen Arbeitnehmer und - dies ist ein Unterschied zu Deutschland - auch die Selbständigen können sich auf freiwilliger Basis bei einer nach dem Berufsverbandsprinzip organisierten Arbeitslosenversicherung gegen die finanziellen Folgen der Arbeitslosigkeit versichern. Im Falle der Arbeitslosigkeit erhalten sie dann bei Erfüllung bestimmter Anwartschaftskriterien (Mitgliedschaft seit mindestens 12 Monaten, Ausübung einer Beschäftigung von mindestens 26 Wochen innerhalb der letzten drei Jahre)¹⁸ bis zu einer bestimmten Höchstgrenze 90 vH ihres bisherigen Bruttolohnes¹⁹ bzw. ihres zuvor erzielten Gewinns.

¹⁵ Ab 1997: neun Monate für Arbeitslosengeld, sechs Monate für die staatliche Arbeitslosenunterstützung.

¹⁶ Seit 1.1.1997 gibt es nur noch einen einheitlichen Anspruch von höchstens 300 Tagen.

¹⁷ bis 1.1.1997

¹⁸ Die Mindestbeschäftigungsdauer wurde ab 1994 auf 52 Wochen erhöht.

Vor der einschneidenden Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 wurde diese Leistung für zweieinhalb Jahre gewährt, der Anspruch konnte jedoch durch die Teilnahme an einem aktiven arbeitsmarktpolitischen Programm, worauf ein Rechtsanspruch bestand, erneuert werden. So konnten die Arbeitslosen für einen sehr langen Zeitraum (bis 1988 unbegrenzt, danach auf zweimalige Wiederholung begrenzt) im Unterstützungssystem verbleiben. Im Zuge der Reform von 1993/94 wurde die Anspruchsdauer auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung auf 7 Jahre verlängert, jedoch wurde gleichzeitig die Möglichkeit abgeschafft, diesen Anspruch durch Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme zu erneuern. Nunmehr führt erst eine reguläre Beschäftigung von mindestens 6 Monaten zu einer Erneuerung des Anspruchs. Ende 1995 wurde die Leistungsdauer von 7 auf 5 Jahre herabgesetzt.

Tab. 1: Die Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik

Frankreich	Dänemark		Schweden	
	bis 1993	ab 1994		
Leistungen der Arbeitslosenversicherung entsprechend dem Alter und der Dauer der der Arbeitslosigkeit vorangegangenen beitragspflichtigen Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosengeld für Mitglieder einer Arbeitslosenversicherung. • Leistungshöhe: bis zu einer Höchstgrenze 90 vH des vorherigen Einkommens • Leistungsdauer: 2,5 Jahre • Der Anspruch auf diese Leistung ist durch die Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme, worauf ein Rechtsanspruch bestand, erneuerbar. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosengeld für Mitglieder einer Arbeitslosenversicherung. • Leistungshöhe: bis zu einer Höchstgrenze 90 vH des vorherigen Einkommens • Leistungsdauer: 7 Jahre (seit 1995: 5 Jahre) • Die Erneuerung dieses Anspruchs ist nur durch eine mindestens sechsmonatige reguläre Beschäftigung möglich. 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitslosengeld für Mitglieder einer Arbeitslosenversicherung. • Leistungshöhe: bis zu einer Höchstgrenze 75 vH (ab 1998: 80 vH) des vorherigen Einkommens • Leistungsdauer: 300 Tage (unter 55 Jahre) • 450 Tage (ab 55 Jahre) 	<ul style="list-style-type: none"> • Leistungen der staatlichen Arbeitslosenunterstützung für Arbeitslose, die nicht (lange genug) Mitglied einer Arbeitslosenversicherung sind. • Leistungshöhe: Festbetrag • Leistungsdauer: 150 Tage (unter 55 Jahren) • 450 Tage (ab 55 Jahren)
Leistungen der staatlichen Arbeitslosenfürsorge an Langzeitarbeitslose, deren Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erschöpft sind (bis zu einer maximalen Bezugsdauer)	-----		-----	

¹⁹ Die Existenz dieses Höchstbetrages begrenzt die reale Lohnersatzquote auf durchschnittlich 68 vH des letzten Bruttogehaltes. Weil sowohl Erwerbs- als auch Lohnersatz Einkommen versteuert werden, liegt die Netto-Lohnersatzquote etwas höher.

<ul style="list-style-type: none"> • Soziales Mindesteinkommen (RMI) für Langzeitarbeitslose ohne (ausreichende) Ansprüche auf Versicherungs- oder staatliche Fürsorgeleistungen. • Leistungsdauer: unbegrenzt • Leistungshöhe: nach Regelsätzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale Sozialhilfe für bedürftige Arbeitslose ohne (weitere) Ansprüche auf Leistungen einer Arbeitslosenversicherung • Leistungsdauer: unbegrenzt • Leistungshöhe: nach Regelsätzen 	<ul style="list-style-type: none"> • Kommunale Sozialhilfe an bedürftige Arbeitslose ohne (weitere) Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung. Leistungsdauer: unbegrenzt • Leistungshöhe: nach Regelsätzen
---	--	---

Die Arbeitslosenversicherung eröffnet ihren Mitgliedern darüber hinaus die Möglichkeit, unter bestimmten Umständen in den vorgezogenen Ruhestand überzugehen. Die Altersgrenze dafür lag bisher bei 55 Jahren und wurde 1994 auf 50 Jahre herabgesetzt. Der Übergang in den vorgezogenen Vorruhestand steht dabei sowohl Arbeitslosen als auch Beschäftigten offen. Im Jahre 1994 gingen mit 71 vH der Vorruheständler eine deutliche Mehrheit aus einem aktiven Beschäftigungsverhältnis in den Ruhestand über.

Arbeitslose, die auf den Beitritt zu einer der Arbeitslosenversicherungen verzichtet haben oder die Anwartschaftskriterien (Mindestbeschäftigungsdauer) nicht erfüllen, erhalten keine Leistungen und sind im Falle der Bedürftigkeit auf die kommunale Sozialhilfe angewiesen.

2.1.2 Die Finanzierung der Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik

Während die auf Versicherungsansprüchen beruhenden Lohnersatzleistungen an Arbeitslose in Deutschland und Frankreich seit Einführung der Arbeitslosenversicherung aus Beitragsmitteln finanziert werden, ist die Beitragsfinanzierung in Dänemark erst im Zuge der Abgabenreform von 1993/94 eingeführt worden; zuvor galt dieses Land als ein Musterbeispiel steuerfinanzierter Sozialpolitik. Die Mittel zur Finanzierung der Leistungen, die die dänischen Arbeitslosenunterstützungskassen ihren Mitgliedern gewährten, stammten zum überwiegenden Teil aus dem allgemeinen, steuerfinanzierten Staatshaushalt, wie es in Schweden auch heute noch ist.

Frankreich

Zur Finanzierung der verschiedenen Stufen der materiellen Absicherung Arbeitsloser wird in Frankreich auf zum größten Teil getrennte Finanzierungsquellen zurückgegriffen.

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung werden aus Beitragsmitteln finanziert, die von Arbeitgebern und Arbeitnehmern der Privatwirtschaft entrichtet werden. Dabei gelten für die Arbeitgeber höhere Beitragssätze als für die Arbeitnehmer. Allerdings hat sich die Verteilung der Beitragslasten in den letzten Jahren immer weiter zuungunsten der Arbeitnehmer verschoben. Während die Arbeitnehmer im Jahr 1979 nur 20 vH der Gesamtbeitragsbelastung trugen, waren es 1995 schon 37 vH.

Die Beiträge werden bis zu einer bestimmten, sehr hohen Beitragsbemessungsgrenze²⁰ proportional zur Lohnhöhe erhoben; Löhne, die diese überschreiten, werden nicht mehr mit Beiträgen belastet. Der dadurch erzielte degressive Effekt ist aufgrund der hohen Beitragsbemessungsgrenze jedoch vernachlässigbar gering. Löhne, die ein Viertel dieser Beitragsbemessungsgrenze überschreiten, werden seit 1984 leicht überproportional belastet. Dieser Mechanismus führte zu einem progressiven Anstieg der Beitragsbelastung unterhalb der Obergrenze. Seit 1990 wurden zusätzlich die Arbeitgeberbeiträge für Löhne unterhalb eines Viertels der Beitragsbemessungsgrenze gesenkt (vgl. Tabellen 6 und 7 sowie Abbildung 1 der Länderstudie).

Neben den lohnproportionalen Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer erhebt die Arbeitslosenversicherung auch Sonderabgaben, die den Zweck, weitere Mittel zu erschließen mit dem Ziel verbinden, das Akteursverhalten zu beeinflussen. So wird seit 1986 die Kündigung eines Arbeitnehmers über 50 Jahre mit einer gestaffelten Sonderabgabe sanktioniert. Seit 1991 werden auch Kündigungen von Arbeitsverhältnissen, die weniger als ein halbes Jahr Bestand hatten, mit einer Sonderabgabe belegt.

Trotz der regelmäßigen Anpassung der Beitragssätze an den Finanzierungsbedarf wuchs das Defizit der Arbeitslosenversicherung zum Teil stark an und machte in den letzten Jahren auch die Unterstützung des Staates, d. h. die Einbeziehung von Steuermitteln, zur Reduzierung des Defizits erforderlich.

Die Leistungen der staatlichen Arbeitslosenfürsorge werden zum überwiegenden Teil aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert. Seit 1982 werden zusätzlich die Beschäftigten des öffentlichen und halböffentlichen Sektors, für die die Arbeitslosenversicherung nicht zuständig ist, zur Finanzierung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge durch eine Solidaritätsabgabe in Höhe von 1 vH ihres Bruttogehaltes herangezogen.

Auch das Soziale Mindesteinkommen *RMI* wird aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert.

Der Schwerpunkt der Vorruhestandsregelungen, die bis 1982 ein wichtiges Instrument zur Entlastung des Arbeitsmarktes darstellten, wechselte zwischen staatlichen Programmen und Programmen der Arbeitslosenversicherung²¹, so dass zeitweise überwiegend Beitragsmittel, zeitweise überwiegend Steuermittel zu diesem Zweck verwendet wurden (vgl. Tabellen 14 und 15 der Länderstudie).

Schweden

Die Mittel zur Finanzierung der beiden Systeme von Lohnersatzleistungen stammen aus unterschiedlichen Quellen. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen werden durch die Beiträge ihrer Mitglieder und einen staatlichen Anteil finanziert, wobei sich der Staat zum Teil für diese Ausgaben über die Einnahmen aus der Arbeitsmarktabgabe der

²⁰ Die für die Arbeitslosenversicherung geltende Beitragsbemessungsgrenze von ca. 50.000 FF/Monat entspricht dem Vierfachen der Grenze der Beitragsbemessung für die Sozialversicherung (Kranken- und Rentenversicherung).

²¹ Die Ausgaben im Rahmen der Förderung des Vorruhestandes machten allein bei der Arbeitslosenversicherung im Durchschnitt der Jahre 1973 bis 1983 27 vH der Gesamtausgaben aus.

Arbeitgeber (Teil der Sozialversicherungsabgabe) refinanziert. Die staatliche Arbeitslosenunterstützung wird voll aus dem Staatshaushalt finanziert, wobei sich der Staat auch hier zum Teil über die Einnahmen aus der Arbeitgeberabgabe refinanziert.

Arbeitnehmer, die sich gegen die finanziellen Risiken der Arbeitslosigkeit durch eine Mitgliedschaft in einer Arbeitslosen-Unterstützungskasse versichert haben²², tragen traditionell zur Finanzierung dieser Leistungen durch einen pauschalen Mitgliedsbeitrag bei. Dieser unterscheidet sich von Kasse zu Kasse und spiegelt in etwa das Risiko der Arbeitslosigkeit der in der jeweiligen Kasse organisierten Berufsgruppen wider. Allerdings ist das Verhältnis zu den wirklichen Kosten der Arbeitslosigkeit im Laufe der Zeit mehr und mehr verloren gegangen. Der Anteil der Mitgliedsbeiträge an den Ausgaben für Lohnersatzleistungen beträgt nur rund 3 vH, während der Staat 97 vH der Ausgaben trägt.

Zum Teil refinanziert sich der Staat aus der im Jahr 1974 eingeführten Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber, die seit 1983 1,3 vH der Lohnsumme beträgt. Mit der steigenden Arbeitslosigkeit musste die ursprüngliche Absicht, rund 65 vH der Ausgaben für Lohnersatzleistungen über diesen Weg refinanzieren zu können, aufgegeben werden. Der Anteil der auf diese Weise gedeckten Ausgaben sank seit Beginn der 90er Jahre immer weiter ab und erreichte 1994 nur noch ca. ein Viertel.

Die zunehmende Diskussion um die negativen beschäftigungspolitischen Folgen steigender Lohnnebenkosten hatten zu Beginn der 90er Jahre dazu geführt, dass nicht mehr wie früher zur Finanzierung steigender Ausgaben für Lohnersatzleistungen die Arbeitgeberbeiträge zur Sozialversicherung angehoben, sondern statt dessen wachsende Defizite vermehrt durch staatliche Kredite gedeckt wurden.

Seit 1993 wurden erstmals auch die Arbeitnehmer zur Finanzierung von Sozialversicherungsleistungen herangezogen. Zunächst wurden sie durch einen zweckgebundenen Beitrag an der Finanzierung der Leistungen der Krankenkassen beteiligt, ein Jahr später auch an den mit der steigenden Arbeitslosigkeit zunehmenden Lohnersatzleistungen. Durch eine Verschiebung der Finanzierungslasten durch die Sozialdemokratische Regierung wurde der Arbeitnehmerbeitrag zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik jedoch wieder abgeschafft²³, wobei der Grundsatz der Beteiligung auch der Arbeitnehmer an den Kosten der Sozialversicherung unangetastet blieb.

Dänemark

In Dänemark gab es bis zu der einschneidenden Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 ein steuerfinanziertes Modell der Sozialpolitik. Auch der größte Teil der Lohnersatzleistungen wurde aus dem Staatshaushalt finanziert. Die Beiträge, die von den Mit-

²² Die Zahl der Versicherten hat während der letzten zwei Jahrzehnte kontinuierlich zugenommen. Der Anteil der Versicherten an der Arbeitnehmerschaft betrug im Jahr 1970 56 vH, im Jahr 1975 64 vH, im Jahr 1980 72 vH, im Jahr 1985 78 vH und 1993 bereits 87 vH.

²³ Dafür wurde der für den Arbeitsmarktfonds bestimmte Anteil des Sozialversicherungsbeitrages der Arbeitgeber verdoppelt. Um die Gesamthöhe des Arbeitgeberbeitrages nicht zu verändern, wurde der Arbeitgeberbeitrag zur Krankenkasse gesenkt und der Arbeitnehmerbeitrag zur Krankenversicherung dafür entsprechend erhöht.

gliedern der verschiedenen Arbeitslosenversicherungen gezahlt wurden²⁴, sowie die Einnahmen aus einem sogenannten "Arbeitgeberbeitrag"²⁵ bildeten ergänzende Finanzierungsquellen, die zusammen jedoch nicht mehr als 30 vH der Mittel für die Finanzierung der Lohnersatzleistungen erbrachten (vgl. Tabelle 2 der Länderstudie).

Die Abgabenreform von 1993/94 veränderte die Finanzierungsbasis der gesamten Arbeitsmarktpolitik radikal. Alle arbeitsmarktpolitischen Ausgaben sollen nun aus Beiträgen finanziert werden. Zu diesem Zweck haben die Arbeitnehmer seit 1994 5 vH ihres Bruttoeinkommens als Beitrag zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik zu entrichten. Dieser Beitrag stieg bis 1998 auf 8 vH an. Die Arbeitgeber zahlten seit 1997 0,3 vH und ab 1998 0,6 vH der Lohnsumme als Arbeitsmarktbeitrag und tragen damit auch nach vollständiger Umsetzung der Abgabenreform nur rund 7 vH der gesamten Beitragslast.²⁶ Die o. g. schon vor der Reform existierenden zweckgebundenen Abgaben bleiben weiter bestehen.

Das Mittelaufkommen aus den neuen Beiträgen wird in drei neu eingerichtete Fonds eingestellt. Aus einem dieser Fonds - dem Fonds für Lohnersatzleistungen - werden die Arbeitslosenunterstützung und auch Vorruhestandsgelder gezahlt.

Die Sozialhilfe an bedürftige, nicht leistungsberechtigte Arbeitslose wird wie schon vor der Reform aus Steuermitteln finanziert, wobei durch einen komplexen Umfinanzierungsmechanismus Mittel aus dem Staatshaushalt und kommunale Finanzen zum Einsatz kommen.

²⁴ In allen Kassen galt der gleiche lohnunabhängige Beitragssatz.

²⁵ Der „Arbeitgeberbeitrag“ ist ein zweckgebundener Mehrwertsteuerzuschlag und damit eine Steuer.

²⁶ Der Grund für diese Ungleichbelastung zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern liegt darin, dass der Übergang zur Beitragsfinanzierung im Rahmen einer umfassenden allgemeinen Steuerreform erfolgte, bei der die Arbeitnehmereinkommen stark entlastet worden waren (vgl. Tabelle 4 und Abbildung 7 der Länderstudie).

Tab. 2: Die Finanzierungsquellen der passiven Arbeitsmarktpolitik

	Frankreich	Dänemark	Schweden
Ver- sicherungslei- stungen	Degressive Einheitslei- stung: finanziert aus Beiträ- gen zur Arbeitslosenver- sicherung, die von den Ar- beitgebern und Arbeitneh- mern getragen werden. Belastet werden alle Ein- kommen bis zu einer Bei- tragsbemessungsgrenze (diese entspricht dem Vier- fachen der Beitragsbemes- sungsgrenze für die allge- meine Sozialversicherung). Eine Versicherungspflicht- grenze existiert nicht.	Leistungen der Arbeitslo- senversicherungen an Mitglieder: Bis zur Abga- benreform von 1993/94 zum überwiegenden Teil aus dem allgemeinen Staats- haushalt finanziert. Die mehr symbolischen Mit- gliedsbeiträge und der für Arbeitsmarktpolitik erhobe- ne Anteil der Arbeitgeber- Sozialversicherungs-abgabe (erhoben als Zuschlag auf die Mehrwertsteuerschuld) bildeten lediglich ergänzen- de Finanzierungsquellen. Durch die Abgabenreform soll erreicht werden, dass der Teil der Lohnersatzlei- stungen, der bisher aus Steuereinnahmen finanziert wurde, aus lohnproportio- nalen Beiträgen vornehmlich der Arbeitnehmer finanziert wird.	Leistungen der Arbeitslo- senversicherung an Mit- glieder: Finanzierung aus dem allgemeinen Staats- haushalt, wobei sich der Staat zu einem Teil aus dem zweckgebunden für Arbeits- marktpolitik erhobenen Teil der Arbeitgeberabgaben zur Sozialversicherung refi- nanziert. Die Mitglieder der Arbeitslosenversicherung tragen durch ihren symboli- schen Mitgliedsbeitrag zur Finanzierung der Verwal- tungskosten der Arbeitslo- senversicherungen bei. Seit Anfang 1994 wurden auch lohnproportionale Arbeitnehmerbeiträge zur Finanzierung der wachsen- den Ausgaben für Lohners- satzleistungen erhoben (die- se wurden jedoch ein Jahr später schon wieder abge- schafft).
Staatliche Leistungen an Arbeitslose	Staatliche Arbeitslosen- fürsorge im Rahmen des Solidaritätssystems (im An- schluss an die degressive Einheitsleistung und nur bei Bedürftigkeit) und Einglieder- ungshilfe an Berufs- rückkehrerinnen: Beide werden aus dem all- gemeinen Staatshaushalt finanziert.		Staatliche Arbeitslosen- unterstützung: Finanzia- rung aus dem allgemeinen Staatshaushalt, wobei sich der Staat zu einem Teil aus dem zweckgebunden für Arbeitsmarktpolitik erhobe- nen Teil der Arbeitgeberab- gaben zur Sozialversiche- rung refinanziert.
Allgemeine Armen- Fürsorge	Soziales Mindestein- kommen (RMI): Diese Lei- stung wird aus dem allge- meinen Staatshaushalt fi- nanziert.	Sozialhilfe: Sie wird aus Steuermitteln finanziert, wobei im Rahmen eines komplexen Umlagesystems zentralstaatliche und kom- munale Mittel zum Einsatz kommen.	Sozialhilfe: Sie wird von den Kommunen aus Steu- ermitteln finanziert.

2.1.3 Schlussfolgerungen aus der Gestaltung und Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik

Betrachtet man die Gestaltung und die Finanzierung der Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik, so fällt auf, dass es keinen zwingenden Zusammenhang zwischen Finanzierungsmodus und Qualität der materiellen Absicherung gibt. Vielmehr sind - je nach politischer Prioritätensetzung - unterschiedliche Formen der Ausgestaltung jedes der beiden Grundtypen der Finanzierung möglich.

In Frankreich, wo die Versicherungsleistungen überwiegend aus Leistungsansprüche begründenden Beiträgen finanziert werden, sind diese Leistungen stark durch Äquivalenzkriterien geprägt: die Leistungshöhe richtet sich nach dem vorherigen Einkommen und damit nach der Höhe der zuvor eingezahlten Beiträge, und die Leistungsdauer berücksichtigt die Dauer der der Arbeitslosigkeit vorangegangenen beitragspflichtigen Beschäftigung.

Sozialpolitisch gewollte Elemente der Umverteilung manifestieren sich zum einen in sich automatisch ergebenden regionalen und personellen Umverteilungseffekten. Diese ergeben sich dadurch, dass das Risiko der Arbeitslosigkeit ungleich verteilt ist und gleichzeitig Versicherungspflicht herrscht mit lohnproportionalen Beiträgen. Zum anderen werden Umverteilungseffekte gezielt durch die Ausgestaltung des Systems erreicht und somit politisch gesteuert. Solche Effekte zeigen sich z. B. in der Sonderstellung älterer Arbeitsloser, denen wegen ihrer schlechteren Reintegrationschancen auf dem Arbeitsmarkt ein längeres Anspruchsrecht auf Leistungen zugestanden wird, in der relativen Begünstigung der Bezieher niedrigerer Einkommen bei den Lohnersatzleistungen und in der progressiven Beitragsgestaltung.²⁷ Die Defizitdeckung durch Finanzmittel des Staates bringt zum Ausdruck, dass die Finanzierung der Folgen der Arbeitslosigkeit letztlich auch eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe ist.

Im Unterschied zum französischen System sind die Finanzierungssysteme von Lohnersatzleistungen in Schweden und Dänemark stärker durch Wohlfahrtskriterien geprägt. In beiden Ländern besteht keine bzw. allenfalls eine sehr schwache Äquivalenzbeziehung zwischen der anspruchsbegründenden Entrichtung von Mitgliedsbeiträgen an die Arbeitslosenversicherungen und den im Versicherungsfall zu erwartenden Leistungen.²⁸ In beiden skandinavischen Ländern haben alle Arbeitslosen, die die Anwartschafts- und Mitgliedschaftskriterien erfüllen, unabhängig von der realen Dauer ihrer Mitgliedschaft Anspruch auf die Höchstdauer der Zahlung von Lohnersatzleistungen. Anstelle von Äquivalenzkriterien bestimmen hier wohlfahrtsstaatliche Erwägungen die Gestaltung des Leistungsrechts. Eine hohe Lohnersatzrate bei gleichzeitiger Existenz einer Leistungsobergrenze hat sozialpolitisch gewollte Umverteilungseffekte zur Folge. Die relative Be-

²⁷ Für Einkommen unterhalb und oberhalb eines Viertels der Beitragsbemessungsgrenze werden unterschiedliche Beitragssätze zugrunde gelegt.

²⁸ Eine schwache Äquivalenzbeziehung zwischen Beitragsentrichtung und Leistungserwartung kann in Schweden darin gesehen werden, dass die Beitragssätze nach Berufsgruppen variieren, also von Kasse zu Kasse unterschiedlich sind. Die Beitragshöhe spiegelt damit ansatzweise das Risiko des Versicherungsfalls in der jeweiligen Berufsgruppe wider. Allerdings tragen die Einnahmen aus den anspruchsbegründenden Mitgliedsbeiträgen nur zu einem verschwindend kleinen Teil zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen bei.

günstigung der Bezieher von niedrigen Löhnen im Falle der Arbeitslosigkeit und vor allem die definierten Maximalgrenzen für die Leistungshöhe zeigen, dass weniger die Lebensstandard- als vielmehr die Existenzsicherung im Vordergrund steht.²⁹

Das schwedische System der Finanzierung von Lohnersatzleistungen wird überwiegend als steuerfinanziert charakterisiert. Der schwedische Staat hat die Verantwortung dafür übernommen, ein großzügiges Sicherungssystem für Arbeitslose aufrechtzuerhalten und seine Bereitschaft demonstriert, notfalls durch öffentliche Verschuldung den gewohnten Leistungsstandard aufrechtzuerhalten. Ein erheblicher Teil der staatlichen Ausgaben für Lohnersatzleistungen wird jedoch aus einer Arbeitgeberabgabe refinanziert, und auch die Arbeitnehmer tragen inzwischen durch Beiträge zur Finanzierung der Sozialversicherung (wenn auch nicht mehr unmittelbar zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik) bei. Schließlich werden auch die Mitgliedsbeiträge der Arbeitnehmer in den Arbeitslosenunterstützungskassen zur Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzt. Insofern ist das schwedische System zur Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik zwar steuer-, aber in Teilen eben auch beitragsfinanziert.

In Dänemark wurde zwar im Rahmen einer grundlegenden Reform von der Steuer- auf die Beitragsfinanzierung umgestellt, jedoch blieben die traditionellen Grundsätze der Leistungsgewährung hiervon unangetastet: Schon der individuelle Beitritt zu einer Arbeitslosenversicherung, verbunden mit der Entrichtung der eher symbolischen, lohnunabhängigen Mitgliedsbeiträge, berechtigt im Falle der Arbeitslosigkeit zum Bezug von Versicherungsleistungen. Die Zahlung der 1994 eingeführten obligatorischen Beiträge führt hingegen nicht zum Erwerb von Ansprüchen, obwohl das hieraus erbrachte Finanzvolumen die Einnahmen aus den allein anspruchsbegründenden Mitgliedsbeiträgen bei den Arbeitslosenkassen bei weitem übersteigt. Die Einnahmen aus diesen neuen Beiträgen treten lediglich an die Stelle der zuvor erhobenen Abgaben aus Steuern, die durch die umfangreiche Steuerreform wegfielen.

Das dänische Beispiel zeigt, dass die so tiefgreifende Finanzierungsreform zwar die "Finanzierungsmechanik" änderte, nicht jedoch die der Leistungsgestaltung zugrundeliegende wohlfahrtstaatliche Logik. Dänemark ist damit ein Beispiel dafür, dass auch ein beitragsfinanziertes System der Arbeitsmarktpolitik durch starke Umverteilungselemente geprägt sein kann.

Allen in unseren Vergleich einbezogenen Ländern ist gemeinsam, dass diejenigen Leistungen, die an bedürftige Arbeitslose nach Ausschöpfung ihrer Ansprüche auf Versicherungsleistungen³⁰ oder an Arbeitslose ohne Leistungsansprüche gezahlt werden, aus Steuermitteln aufgebracht werden: sowohl die spezifischen Lohnersatzleistungen an bedürftige Arbeitslose ohne Versicherungsanspruch (wie die Anschlussarbeitslosenhilfe und die originäre Arbeitslosenhilfe in Deutschland, die Arbeitslosenfürsorge in Frankreich) als auch die Sozialhilfe, die ergänzend oder nachrangig zu den spezifischen Unterstützungsleistungen an Arbeitslose gewährt wird, werden durch Steuermittel finanziert.

²⁹ Noch mehr der Existenzsicherung verpflichtet ist die schwedische staatliche Arbeitslosenunterstützung. Der Grundsatz der Pauschalleistung bewirkt hier eine totale Angleichung der finanziellen Situation der Bezieher vordem unterschiedlich hoher Erwerbseinkommen.

³⁰ In Schweden zusätzlich nach Ausschöpfung der Ansprüche auf die staatliche Arbeitslosenunterstützung.

Dem schwedischen und dänischen Leistungssystem ist eine Ausgrenzung bestimmter Personengruppen und eine "institutionalisierte Rutsche des sozialen Abstiegs", wie sie in Deutschland und Frankreich in Form des mehrstufigen Systems der Lohnersatzleistungen existiert, fremd. Zwar sind auch die schwedischen und dänischen Arbeitslosen nicht vor einem sozialen Abgleiten als Folge lang andauernder Arbeitslosigkeit geschützt, denn auch hier werden die Leistungen der Arbeitslosenversicherungen zeitlich befristet gewährt. Die Entscheidung über die Qualität der materiellen Absicherung bei Arbeitslosigkeit - die, wie wir gesehen haben, in beiden Ländern sehr hoch ist - beruht hier jedoch auf einem gesellschaftlichen Konsens, der gleichzeitig eine starke Orientierung auf aktivierende arbeitsmarktpolitische Maßnahmen und aktive Beschäftigungspolitik einschließt. In Frankreich und Deutschland liegen dem mehrstufigen System der Lohnersatzleistungen auch Anforderungen der Äquivalenz zwischen Beitrag und Leistung zugrunde.

Die Ergebnisse unseres Vergleiches zeigen, dass weniger der Finanzierungsmodus als vielmehr die politische Gestaltungsabsicht entscheidend für die Leistungsgestaltung ist. Zudem gibt es zwischen beitrags- und steuerfinanzierten Systemen keinen absoluten, sondern eher einen relativen Unterschied.

Zum einen werden Ausgaben in den von uns untersuchten steuerfinanzierten Systemen teilweise durch Beiträge refinanziert, wodurch das Prinzip der Mittelaufbringung ein gemischtes ist. Der entscheidende Unterschied zu beitragsfinanzierten Systemen besteht weniger in der Art der Mittelaufbringung als vielmehr in der Tatsache, dass die Mittel zur Zahlung von Lohnersatzleistungen in einem staatlichen Konto budgetiert werden. Auch die Einnahmen aus dem Arbeitgeberbeitrag zur Sozialversicherung gelten insofern als "öffentliche Einnahmen".

Zum anderen gilt das für beitragsfinanzierte Systeme als typisch angesehene Äquivalenzprinzip (zwischen Beitragsentrichtung und Leistungshöhe) nur bedingt. Es wird sowohl durch die Ungleichverteilung des Risikos der Arbeitslosigkeit wie auch durch politisch intendierte Umverteilungseffekte durchbrochen. Gleichzeitig gibt es auch in steuerfinanzierten Systemen Elemente der Äquivalenz (teilweise lohnproportionale Leistungen), die nicht auf entsprechende differenzierte Anteile an der Finanzierungslast zurückzuführen sind. In jedem Falle trägt der Staat - und sei es als "Ausfallbürge" - eine hohe Verantwortung für die Zahlung der passiven Leistungen.

Die Art, wie die passiven Leistungen in den einzelnen Ländern finanziert werden, ist jeweils auf spezifische Art historisch gewachsen und dabei ständigen Veränderungen unterworfen. In welche Richtung die Systeme verändert wurden, hing sowohl von Überlegungen einer effizienteren Gestaltung (vgl. z. B. die Abgabenreform in Dänemark) als auch von der Auseinandersetzung um die Verteilung der Finanzierungslasten (vgl. z. B. die Beitragsgestaltung in Frankreich) ab.

2.2 Die Gestaltung und Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik im internationalen Vergleich

2.2.1 Die Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Im Unterschied zu den Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik, die überwiegend auf die materielle Absicherung der Arbeitslosen zielen, sind die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik darüber hinaus darauf gerichtet, die individuellen Chancen auf eine Reintegration in ungeförderte Beschäftigung unmittelbar zu verbessern. Auch kann aktive Arbeitsförderung in begrenztem Umfang dazu beitragen, den Beschäftigungsstand zu erhöhen. Während Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik "konsumtiv" ausgerichtet sind, werden Mittel für aktive Arbeitsförderung darüber hinaus "investiv" verwendet, indem sie z. B. der Erhöhung der beruflichen Qualifikation dienen oder durch geförderte Beschäftigung zur gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung beitragen. Ein zielgruppenbezogener Einsatz von Maßnahmen (z. B. für Jugendliche, Langzeitarbeitslose, ältere Arbeitslose, Berufsrückkehrerinnen usw.) kann darüber hinaus Verfestigungstendenzen der Arbeitslosigkeit entgegenwirken und eine längerfristige oder gar dauerhafte Ausgrenzung der betreffenden Gruppen aus Erwerbstätigkeit verhindern.

Ein Vergleich der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist schwieriger als der Vergleich der kompensatorischen Leistungen der passiven Arbeitsmarktpolitik, denn nicht nur das Ausgabenniveau, sondern auch die verschiedenen Instrumente, die zur Erreichung der ebenfalls sehr unterschiedlichen Ziele der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden, sind zu berücksichtigen. Die von uns betrachteten Länder setzten unterschiedliche Schwerpunkte bei der Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Während Schweden und Dänemark vor der Reform von 1993/94 vor allem auf beschäftigungsschaffende Maßnahmen abzielten, lag in Frankreich und in Dänemark nach der Reform - ähnlich wie in Deutschland - die Priorität eher bei den Maßnahmen zur Aus- und Weiterbildung.

Frankreich

Im Gegensatz zu den beiden skandinavischen Ländern, wo das Profil der aktiven Arbeitsmarktpolitik traditionell durch die beschäftigungsfördernden Maßnahmen geprägt wurde, war die aktive Arbeitsmarktpolitik in Frankreich, ähnlich wie in Deutschland³¹, von je her durch das Primat der Förderung der beruflichen Bildung geprägt. Auch in Frankreich, wo Arbeitslosigkeit lange Zeit hauptsächlich als Folge eines qualitativen Auseinanderfallens von Arbeitsangebot und Arbeitsnachfrage, interpretiert wurde und zudem die berufliche Bildung traditionell mehr als öffentliche Aufgabe und weniger als Angelegenheit der Unternehmen wahrgenommen wird, bilden die Maßnahmen der beruflichen Bildung den bedeutendsten Ausgabenposten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.³²

Allerdings ist die Höhe der Ausgaben für diesen Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik in gewisser Weise überzeichnet und mit den entsprechenden Ausgaben anderer Länder insofern nicht vergleichbar, als in diese Ausgaben auch Bildungsausgaben eingehen, die in anderen Ländern nicht der Arbeitsmarktpolitik zugeordnet werden. Aufgrund der Besonderheiten der Berufsbildung in Frankreich, wo die berufliche Erstausbildung und die

³¹ In Deutschland erhielten die Maßnahmen der Berufsbildung durch das im Jahr 1969 eingeführte Arbeitsförderungsgesetz sogar eine gesetzlich abgesicherte Priorität vor Maßnahmen zur Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen und vor der Zahlung von Lohnersatzleistungen. Sie bildeten die Hauptstütze der durch das AFG definierten "vorbeugenden Arbeitsmarktpolitik".

³² Zur Entwicklung des Anteils der berufsbildenden Maßnahmen an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik vgl. Tabelle 19 der französischen Länderstudie.

berufliche Weiterbildung von Arbeitnehmern überwiegend außer- und überbetrieblich organisiert und finanziert werden, enthält dieser Ausgabenposten neben den arbeitsmarktpolitischen auch andere Bildungsmaßnahmen der Betriebe. Der Arbeitgeberbeitrag zur Berufsbildung, den die Autoren unserer Fallstudie zu den Einnahmequellen für aktive Arbeitsmarktpolitik rechneten, dient ausschließlich der Finanzierung der beruflichen Bildung. Zu den Berufsbildungsmaßnahmen, die unmittelbar Bestandteil aktiver Arbeitsmarktpolitik sind, zählen u. a. die staatlichen Maßnahmen im Rahmen der "nationalen Solidarität", wie die speziellen Ausbildungsprogramme für Arbeitsuchende und ein Teil der Bildungsprogramme für Jugendliche.

Arbeitsmarktpolitisch motivierte Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen und Jugendlichen werden in Frankreich sowohl unter staatlicher Regie als auch in Verantwortung der Tarifparteien durchgeführt. So wurden in der Vergangenheit mehrfach Qualifizierungsmaßnahmen für Arbeitslose und von Arbeitslosigkeit Bedrohte durch branchenübergreifende Kollektivverträge - teilweise mit dem Staat als zusätzlichem Vertragspartner - eingeführt.

Ein 1986 abgeschlossenes und danach viermal modifiziertes nationales branchenübergreifendes Abkommen über Umschulungsmaßnahmen sieht vor, dass die Unternehmen allen aus wirtschaftlichen Gründen gekündigten Arbeitnehmern die Teilnahme an einer Umschulungsmaßnahme vorschlagen müssen, um sie bei der beruflichen Wiedereingliederung zu unterstützen. Die Dauer der Maßnahme soll 6 Monate betragen, die Umschulungsbeihilfe beträgt in den ersten zwei Monaten 83 vH des früheren Bruttoentgeltes und sinkt danach auf 70 vH. Die Maßnahmen werden von den regionalen Arbeitslosenversicherungskassen, dem Staat und den Unternehmen finanziert.

In Frankreich war die Arbeitsmarktpolitik darüber hinaus bis in die erste Hälfte der achtziger Jahre hinein sehr stark darauf gerichtet, die Situation auf dem Arbeitsmarkt durch Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes zu entspannen. Diese Maßnahmen - insbesondere die Förderung des Vorruhestandes, aber auch gesetzliche Maßnahmen wie die Herabsetzung des Renteneintrittsalters und die Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit im Jahr 1982 - seien hier nur der Vollständigkeit halber erwähnt, da sie nicht im eigentlichen Sinne Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind.³³

Mitte der achtziger Jahre gewannen die zielgruppenorientierten Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung ein größeres Gewicht. Dazu gehörten Praktikumsprogramme, Einstellungsförderung durch den Erlass von Sozialabgaben, spezifische Ausbildungsprogramme und Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im gemeinnützigen Bereich. Neben diesen staatlichen Maßnahmen eröffnete ein Kollektivvertrag aus dem Jahr 1994 die Möglichkeit, die Einstellung von Arbeitslosen durch Lohnsubventionen zu fördern. Danach kann ein Unternehmen, das einen leistungsberechtigten Arbeitslosen einstellt, maximal 6 Monate lang die eingesparten Lohnersatzleistungen erhalten. Auch die Unterstützung arbeitsloser Existenzgründer ist ein Beispiel für den breiteren Einsatz arbeitsplatzschaffender Maßnahmen. Der politische Handlungsdruck, der durch die seit Beginn der neunziger Jahre stark ansteigende Arbeitslosigkeit und die daraus resultierende angespannte

³³ Die bedeutenden Ausgaben für die verschiedenen Vorruhestandsregelungen werden von den Autoren unserer französischen Länderstudie zu Recht den "passiven" Ausgaben zugerechnet.

finanzielle Lage der französischen Arbeitslosenversicherung entstand, bewog die französische Regierung dazu, beschäftigungsfördernde Maßnahmen nochmals zu steigern.³⁴

Schweden

Zu den in Schweden eingesetzten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zählen Maßnahmen der Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, der beruflichen Fortbildung und Umschulung, Mobilitätshilfen sowie Maßnahmen zur Schaffung von Arbeitsplätzen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnsubventionen) und zur Förderung Arbeitsbehinderter.

Unter den von uns untersuchten Ländern ist Schweden das einzige Land, das arbeitsmarktpolitische Instrumente - insbesondere Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung und Lohnsubventionen - gezielt antizyklisch einsetzte, um die Beschäftigungseinbrüche während der Rezessionsphasen zu begrenzen.³⁵ Dank dieser Politik konnte erreicht werden, dass lange Zeit selbst in Konjunkturtälern die Arbeitslosenquote die Marke von 3 vH kaum überschritt. Flankiert wurde dieser bewusst beschäftigungsstabilisierende Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente durch eine über Jahrzehnte andauernde Expansion des öffentlichen Sektors. Die hier geschaffenen Dauerarbeitsplätze fingen die Menschen auf, die ihren Arbeitsplatz in von Strukturkrisen bedrohten Branchen verloren hatten, und trugen zu dem lange Zeit für Schweden typischen, einzigartig hohen Umfang öffentlicher Dienstleistungen bei.

Seit Anfang der neunziger Jahre stieg die Arbeitslosigkeit in Schweden dennoch stark an und erreichte mit 8 vH im Jahr 1994 europäische Durchschnittswerte. Einerseits war der konjunkturelle Beschäftigungseinbruch so massiv, dass die bisherige Arbeitsmarktpolitik die Grenzen ihrer Absorptionsfähigkeit erreicht zu haben schien, andererseits hatte sich in den Jahren 1990 und 1991 auch die Prioritätensetzung in der Wirtschaftspolitik gewandelt. Der Bekämpfung der Inflation wurde nun eine höhere Bedeutung zugemessen. Seit der Verabschiedung des Haushaltes im Januar 1991 schien das Hauptziel nicht mehr die Vollbeschäftigung, sondern die Preisstabilität zu sein. Im öffentlichen Sektor wurden aus Spargründen jetzt sogar Stellen abgebaut.

In Einklang damit veränderte sich auch die Struktur der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen im öffentlichen Bereich wurden zugunsten von Lohnsubventionen zur Förderung der Beschäftigung im privaten Sektor zurückgefahren. Während die beschäftigungsfördernden Programme insgesamt stagnierten, wurden Ausbildungsprogramme oder Programme mit Qualifizierungselementen ausgebaut. Obwohl das Volumen der Arbeitsmarktpolitik ein zuvor nie gekanntes Niveau erreichte, weicht die nun verfolgte Politik von der früheren beschäftigungsorientierten Politik ab, was sich nicht zuletzt in einem niedrigeren Entlastungsgrad der Arbeitsmarktpolitik nieder-

³⁴ Diese neuen Maßnahmen gerieten allerdings zunehmend in die Kritik, weil sie mit rund 10 vH des gesamten Staatsbudgets erhebliche Kosten verursachten und dabei nur verhältnismäßig wenig Arbeitsplätze schufen. Kritisiert wurde zudem die Gefahr der Mitnahmeeffekte und die Unüberschaubarkeit der Vielzahl von Regelungen. Mitte 1996 existierten immerhin 58 verschiedene Formen von Beschäftigungsanreizen.

³⁵ Vgl. Abbildung 6 und Tabelle A 3 der Länderstudie.

schlug.³⁶ Während bis zum Beginn der 90er Jahre eine aktive Beschäftigungspolitik die Grundlage für die effektive Arbeitsmarktpolitik war, entzog die Umorientierung der Wirtschaftspolitik hin auf Preisstabilität und Inflationsbekämpfung der Arbeitsmarktpolitik die bisher günstigen Rahmenbedingungen.

Dänemark

In Dänemark wurde das aktive arbeitsmarktpolitische Instrumentarium vergleichsweise spät entwickelt. Erst gegen Ende der 70er Jahre wurden Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebots, zur Berufsbildung und zielgruppenorientierte Maßnahmen eingeführt. Betrachtet man die wichtigsten Instrumente allerdings näher, so scheint ihr vorrangiges Ziel mehr der soziale Ausgleich und weniger eine aktive Beeinflussung des Geschehens auf dem Arbeitsmarkt gewesen zu sein. Erst mit der Reform von 1993/94 trat ein Wandel in Richtung einer aktiveren Gestaltung der Instrumente und ihres Einsatzmodus ein.

Ähnlich wie in Schweden spielten auch in Dänemark Maßnahmen der Arbeitsbeschaffung lange Zeit eine bedeutende Rolle. Arbeitslose hatten im Rahmen des Arbeitsplatzbereitstellungsprogramms, das von seiner Einführung im Jahre 1978 bis zu seiner Abschaffung im Zuge der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 das bedeutendste arbeitsmarktpolitische Programm in Dänemark war, einen Rechtsanspruch auf eine befristete öffentlich geförderte Beschäftigung. Dieser Rechtsanspruch war weniger beschäftigungs- als sozialpolitisch begründet und zielte darauf, die materielle Absicherung der Arbeitslosen zu gewährleisten. Sowohl der Zeitpunkt des Eintritts in die Maßnahme als auch die Dauer der befristeten Beschäftigung waren durch das "passive" Leistungsrecht bestimmt: Der Eintritt in die Maßnahme erfolgte rechtzeitig vor dem Auslaufen der durch die vorangegangene Beschäftigung erworbenen Anspruchsdauer auf Lohnersatzleistungen, um den Teilnehmenden die Erfüllung der Mindestanwartschaftskriterien für eine Erneuerung ihrer Ansprüche und damit den lückenlosen Übergang in eine neue Periode des Leistungsbezuges zu ermöglichen.

Mangels passender Angebote aus der Privatwirtschaft fand die geförderte Beschäftigung hauptsächlich bei den Kommunen statt. Dort wurden befristete Arbeitsplätze in solchen Bereichen geschaffen, die nicht zu den regulären Aufgaben des öffentlichen Dienstes gehörten und deshalb als "zusätzliche" Arbeiten förderungswürdig waren. Allerdings waren die Chancen für einen Übergang in ein nichtsubventioniertes Dauerarbeitsverhältnis aus diesem Grund auch äußerst gering. Nach Auslaufen der Förderung fiel der entsprechende Arbeitsplatz weg, und die Beschäftigten wurden meist wieder arbeitslos, hatten allerdings neue Anwartschaften auf Lohnersatzleistungen erworben. Anders als in Schweden war diese Politik nicht in erster Linie an der Erhöhung des Beschäftigungsstandes orientiert. Zwar konnte auf diesem Wege ein längerfristiger oder gar dauerhafter Ausschluss bestimmter Personen vom Arbeitsmarktgeschehen verhindert und sozialer Abstieg vermieden werden, andererseits gelang keine wirkliche Reintegration.

Die so gestaltete aktive Arbeitsmarktpolitik geriet mit der Zeit mehr und mehr in die Kritik. Es wurde ihr - wahrscheinlich zu Recht - mangelnde Effizienz vorgeworfen aufgrund ungenügender Orientierung auf dauerhafte Reintegration und Mitnahmeeffekten bei

³⁶ Vgl. Abbildung 12 der Länderstudie.

den Arbeitgebern.³⁷ Nachdem zunächst die Möglichkeit abgeschafft worden war, endlos im Kreislauf von passivem Leistungsbezug und befristeter Beschäftigung zu verbleiben, wurden den Arbeitslosen bald auch Alternativangebote zu bisherigen Formen der aktiven Förderung unterbreitet: sie konnten nun auch die Optionen der beruflichen Bildung und der Existenzgründungshilfen wählen. Außerdem sollte die Förderung zu einem früheren Zeitpunkt einsetzen. Im Zuge der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 wurden die Möglichkeit, Ansprüche auf Lohnersatzleistungen durch geförderte Beschäftigung zu erneuern, sowie der Rechtsanspruch auf eine bestimmte Maßnahme der Arbeitsförderung abgeschafft. Um die materielle Absicherung der Arbeitslosen, die in Dänemark immer einen sehr hohen Stellenwert hatte, nicht zu gefährden, wurde dafür im Gegenzug die Anspruchsdauer auf Lohnersatzleistungen auf 7 Jahre heraufgesetzt.³⁸

Mit der Reform von 1993/94 war vor allem eine "Aktivierung" der aktiven Arbeitsmarktpolitik verbunden, die mit einer weitgehenden Entbürokratisierung, Dezentralisierung und Flexibilisierung der Arbeitsmarktpolitik einher ging. An die Stelle der starr geregelten Leistungsansprüche trat der "individuelle Aktivierungsplan", der einen den individuellen Erfordernissen und Möglichkeiten angepassten Einsatz von aktivierenden Maßnahmen ermöglicht, auf die jetzt allerdings kein Rechtsanspruch mehr besteht. Die Schwerpunkte der Arbeitsmarktpolitik werden zudem nun auf der Ebene der Regionen festgelegt. Allerdings sank seit der Reform auch die Zahl der Teilnehmer an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen stark ab.

Seit 1992 wird vermehrt ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrument eingesetzt, dessen Zweck die Reduzierung des Arbeitsangebotes durch die Schaffung von Freistellungsmöglichkeiten (für Kindererziehung, Bildungszwecke, sabbaticals³⁹) ist, wobei die freierwerdenden Stellen für diese Zeit durch Arbeitslose besetzt werden können (Job-Rotation)⁴⁰. Die Freigestellten erhalten für die Zeit der Freistellung eine Unterhaltszahlung aus einem der beitragsfinanzierten Fonds.

2.2.2 Der Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Der Stellenwert, den die aktive Arbeitsmarktpolitik in den von uns untersuchten Ländern genießt, lässt sich nur vergleichen, indem er quantitativ beschrieben wird. Für letzteres gibt es unterschiedliche Möglichkeiten. Der Stellenwert der aktiven Arbeitsmarktpolitik lässt sich ausdrücken als Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am Bruttoinlandsprodukt, als Verhältnis dieses Anteils zur registrierten Arbeitslosigkeit, als Verhältnis zwischen aktiven und passiven Ausgaben der Arbeitsmarktpolitik usw. Für unsere Zwecke bietet sich die letztgenannte Variante an. Uns interessiert vor allem, ob und wie

³⁷ Viele Teilnehmende waren nach Abschluss der Maßnahme erneut auf den Bezug von Arbeitslosenunterstützung angewiesen, um dann nach 21 Monaten ein weiteres Mal einen Arbeitsplatz vermittelt zu bekommen. Manche Firmen nutzten die Möglichkeit des Programms, billige Arbeitskräfte einzustellen, diese nach der Maßnahmedauer zu entlassen und durch neue lohnsubventionierte Langzeitarbeitslose zu ersetzen.

³⁸ Zuvor hatte die Anspruchsdauer 2½ Jahre betragen. Ende 1995 wurde sie jedoch von 7 auf 5 Jahre herabgesetzt.

³⁹ Im März 1996 wurde der Sabbat-Urlaub wieder abgeschafft.

⁴⁰ Im Falle des Sabbat-Urlaubs war die Wiederbesetzung der zeitweilig freien Stelle vorgeschrieben.

es in den einzelnen Ländern gelingt, die Mittel für die Arbeitsmarktpolitik aktiv zur Erreichung bestimmter arbeitsmarktpolitischer Ziele einzusetzen und welche Rolle dabei die Art der Finanzierung der Ausgaben spielt.

Aus diesem Grund werden wir im folgenden für den internationalen Vergleich das Verhältnis der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik zu den gesamten Ausgaben, also inklusive der rein kompensatorischen passiven Leistungen der Arbeitsmarktpolitik, zugrunde legen. Dieses Verhältnis wird als "Aktivitätsrate" bezeichnet.⁴¹ Zwischen den Ausgabenanteilen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik besteht ein substitutiver Zusammenhang: Je höher das Ausmaß der aktiven Arbeitsförderung, desto weniger braucht für die rein konsumtive Zahlung von Lohnersatzleistungen ausgegeben zu werden.⁴²

Ein wichtiger Indikator ist auch die Entwicklung der Aktivitätsrate im Konjunkturverlauf. Eine in Krisenzeiten steigende Aktivitätsrate lässt darauf schließen, dass einem Anstieg der Arbeitslosigkeit durch aktive Maßnahmen gegengesteuert wird. Auch eine gleichbleibende Aktivitätsrate zeugt noch von einem bewusst antizyklischen Einsatz aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Ein Absinken der Aktivitätsrate charakterisiert eine Situation, in der der Einsatz der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik stagniert oder gar sinkt bzw. (im günstigsten Fall) langsamer steigt als die Arbeitslosigkeit und damit die Ausgaben für Lohnersatzleistungen.

Die von uns untersuchten Länder sind unterschiedlichen Reaktionstypen zuzuordnen:

Schweden fällt im Vergleich der von uns untersuchten Länder durch einen besonders hohen Anteil aktiver Arbeitsmarktpolitik auf: In den siebziger und achtziger Jahren erreichte die Aktivitätsrate im Durchschnitt mehr als 83 vH, in manchen Jahren sogar über 90 vH. Insgesamt ist jedoch über den langen Zeitraum von 1970/71 bis 1993/94 eine ziemlich gleichmäßige Abnahme der Aktivitätsrate zu erkennen.⁴³ Vergleicht man allerdings die Entwicklung der Arbeitslosenquote und die Teilnehmerzahlen der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programme, so zeigt sich, dass der Einsatz der zur Verfügung stehenden aktiven arbeitsmarktpolitischen Instrumente bewusst antizyklisch gestaltet wurde. Das konnte zwar den Anstieg der Arbeitslosigkeit nicht verhindern, wohl aber maßgeblich bremsen.

In Dänemark gab es bis zur Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 einen Rechtsanspruch der Arbeitslosen auf aktive Arbeitsförderung. Damit standen die Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik in einem deterministischen Zusammenhang zueinander, und die Aktivitätsrate der Arbeitsmarktpolitik blieb folglich nahezu konstant. Stieg die Zahl der Arbeitslosen, stiegen - wenn auch zeitverschoben - die Ausgaben für

⁴¹ Die Interpretation der Aktivitätsrate und ihrer Entwicklung setzt jedoch immer die Kenntnis der ihre Höhe und Entwicklung bestimmenden Faktoren voraus. Ein Anstieg der Aktivitätsrate kann sowohl Folge eines Ausbaus der aktiven Arbeitsförderung als auch einer Senkung der Lohnersatzrate, also einer Verschlechterung der Determinanten der passiven Arbeitsmarktpolitik sein.

⁴² Dies gilt unter der Voraussetzung, dass die Teilnehmer an den aktiven Maßnahmen Personen sind, die andernfalls Lohnersatzleistungen beziehen würden, was zwar meist, jedoch nicht immer der Fall ist.

⁴³ Vgl. die Angaben in Tabelle A2 im Anhang der Länderstudie.

aktive Arbeitsmarktpolitik. Der mit der befristeten Beschäftigung im Rahmen des Arbeitsplatzbereitstellungsprogramms verbundene Arbeitsmarktentlastungseffekt wuchs damit mit der Zahl der Arbeitslosen. Nach der Reform der Arbeitsmarktpolitik verfügt die Arbeitsverwaltung über einen gewissen Ermessensspielraum bei der Entscheidung darüber, ob, wann und wie arbeitsmarktpolitische Instrumente eingesetzt werden. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese Neuregelung auf die Aktivitätsrate der Arbeitsmarktpolitik auswirken wird.

Auch was die Programme betrifft, gibt es in Dänemark eine hohe Kontinuität. Einmal eingeführt, wurden die Maßnahmen selten wieder ausgesetzt. Eine stop-and-go Politik gibt es in Dänemark weder in bezug auf die Dimension der aktiven Arbeitsmarktpolitik noch in bezug auf die konkrete Umsetzung arbeitsmarktpolitischer Programme. Damit gibt es für alle Akteure eine hohe Planungssicherheit.

In Frankreich lassen sich für den Untersuchungszeitraum ab 1973 zwei deutlich unterschiedliche Phasen in der Entwicklung der Aktivitätsrate feststellen: Bis zum Jahr 1983 sank die Aktivitätsrate kontinuierlich, während besonders seit 1985 der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik stetig anstieg.⁴⁴ Die Gründe hierfür lagen hauptsächlich in dem oben beschriebenen Paradigmenwechsel bei der Wahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumente. Weil bis Mitte der achtziger Jahre besonders auf verschiedene Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes gesetzt wurde, und die Maßnahmen zur Förderung des Vorruhestandes bedeutende Teile der für Arbeitsmarktpolitik verausgabten Mittel verschlangen, wirkte sich dies senkend auf die Aktivitätsrate aus.⁴⁵ Die infolge der Herabsetzung des Renteneintrittsalters 1982 sinkenden Ausgaben für Vorruhestandsregelungen trugen ebenso zur Erhöhung der Aktivitätsrate der Arbeitsmarktpolitik bei wie die steigenden nominalen Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik selbst.⁴⁶ Dabei wirkten sich die besonders in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eingeführten verschiedenen Formen der Beschäftigungsförderung⁴⁷ aus, aber auch die Umwidmung von Mitteln für Lohnersatzleistungen in aktive Beschäftigungsförderung seit 1994.

Wenn auch der Anteil der "passiven" Leistungen insgesamt von 68 vH im Jahr 1983 auf 52 vH im Jahr 1993 zurückging, zeigt der Anstieg der Lohnersatzleistungen von 31 vH auf 43 vH in dieser Zeit den gewachsenen Problemdruck. Die höhere Aktivitätsrate ergab sich vor allem aus der Tatsache, dass die Ausgaben für den Vorruhestand von 35 vH auf 10 vH gesunken waren.

2.2.3 Die Finanzierung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

⁴⁴ vgl. Tabelle 2 der Länderstudie.

⁴⁵ vgl. Tabelle 9 der Länderstudie.

⁴⁶ vgl. Tabelle 18 der Länderstudie.

⁴⁷ Hierzu zählen Maßnahmen zur Reduzierung der Lohn- und Lohnnebenkosten (pauschale und prozentuale Lohnsubventionen, ein teilweiser oder vollständiger Erlass von Sozialabgaben und Einstellungsprämien zur Förderung bestimmter Zielgruppen am Arbeitsmarkt).

Die von uns untersuchten Länder lassen sich zwei verschiedenen Grundmodellen der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zuordnen: In Schweden und in Frankreich werden arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zum überwiegenden Teil aus Steuermitteln finanziert, wobei in beiden Ländern zur Finanzierung einzelner Maßnahmen teilweise auch Beitragsmittel eingesetzt werden. In Dänemark - wie auch in Deutschland - wird die aktive Arbeitsmarktpolitik grundsätzlich aus Beitragsmitteln finanziert.

Frankreich

Traditionell ist die von den Tarifvertragsparteien verwaltete Arbeitslosenversicherung allein für die Auszahlung von Versicherungsleistungen zuständig, während die Verantwortung für die Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den Händen der Regierung und der ihr untergeordneten Stellen (Arbeits- und andere Ministerien, Nationale Beschäftigungsagentur *ANPE*) liegt. Die Hauptlast der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik trägt in Frankreich der Staat.⁴⁸

Beitragsmittel, die Einnahmen der formal vom Staat unabhängigen, von den Tarifvertragsparteien verwalteten Arbeitslosenversicherung, kommen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik bis in die jüngste Vergangenheit nur sporadisch und überwiegend im Rahmen von kofinanzierten Projekten zum Einsatz.⁴⁹ Kurzarbeit, die als arbeitsplatzerhaltende Maßnahme ebenfalls zu den aktiven Maßnahmen gezählt werden kann, wird teilweise aus berufsgebundenen, beitragsfinanzierten Fonds finanziert.

Eine neue Situation ergab sich 1994, als die Träger der Arbeitslosenversicherung auf Druck des Staates beschlossen, einen Teil der zur Finanzierung von Lohnersatzleistungen erhobenen Beiträge zur Subventionierung von neuen Beschäftigungsverhältnissen für Langzeitarbeitslose zu verwenden.⁵⁰

Damit wurde ein Schritt in Richtung auf die praktische Verwirklichung des Ziels, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren, getan. Entgegen der traditionellen Aufgabenteilung zwischen den für die Durchführung von Arbeitsmarktpolitik zuständigen Institutionen stellt die französische Arbeitslosenversicherung Mittel, die für die Zahlung von Lohnersatzleistungen vorgesehen waren, zur aktiven Beschäftigungsförderung zur Verfügung. Auf diese Weise trägt sie dazu bei, die Beschäftigungschancen von Langzeitarbeitslosen als einer besonders benachteiligten Gruppe am Arbeitsmarkt zu verbessern, ohne dass

⁴⁸ Die Autoren unserer französischen Fallstudie haben in ihrer Zusammenstellung der Finanzierungsträger der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch die Arbeitgeberabgaben zur Finanzierung der Berufsbildung berücksichtigt. Da durch diese Abgabe jedoch nicht arbeitsmarktpolitische, sondern Berufsbildungsmaßnahmen (berufliche Erstausbildung und berufliche Weiterbildung für Arbeitnehmer) finanziert werden, wollen wir diesen Finanzierungsanteil für unseren Vergleich außer Acht lassen.

⁴⁹ So werden die erwähnten Umschulungsmaßnahmen für aus ökonomischen Gründen gekündigte Arbeitnehmer ("conventions de conversion") gemeinsam durch die Arbeitslosenversicherung (Beitragsmittel), den Staat (Steuermittel) und das entlassende Unternehmen (Sozialplanmittel) finanziert.

⁵⁰ Im Rahmen von Kooperationsverträgen zwischen der Arbeitslosenversicherung einerseits und branchenübergreifenden Organisationen wie Arbeitgeberverbänden, Industrie- und Handelskammern oder Handwerkskammern, aber auch einzelnen privaten und staatlichen Unternehmen andererseits kann die Neueinstellung von (Langzeit-) Arbeitslosen nach mindestens 8 Monaten Arbeitslosigkeit für die Dauer von bis zu 6 Monaten durch die Zahlung einer Lohnsubvention in Höhe der dem neuen Arbeitsplatzbesitzer ansonsten zustehenden Arbeitslosenunterstützung subventioniert werden.

ihr dabei Mehrausgaben entstehen. Diese Umwidmung "passiver" Mittel in aktive Arbeitsförderung, funktioniert - wie das französische Beispiel zeigt - auch dann, wenn die Finanzierung aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik eigentlich durch unterschiedliche Institutionen und unterschiedliche Finanzierungsquellen erfolgt.

Inzwischen wurde der Einsatz von Beitragsmitteln auch zur Förderung des Übergangs in den Vorruhestand beschlossen, wenn die dadurch frei werdende Stelle neu besetzt wird.

Schweden

In Schweden stammen die Mittel zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik zum überwiegenden Teil (zu rund 80 vH) aus allgemeinen Steuereinnahmen. Ausschließlich aus dem Staatshaushalt finanziert werden die aktiven Maßnahmen selbst⁵¹, während Leistungen, die den Charakter einer Lohnersatzleistung haben - Kurzarbeitergeld, Unterhaltsgeld bei Fortbildung und Umschulung usw. - zum Teil aus dem zweckgebunden für Arbeitsmarktpolitik erhobenen Anteil der Arbeitgeberabgabe zur Sozialversicherung refinanziert werden. Dies erklärt sich daraus, dass die Teilnehmer an diesen Programmen in der Regel Leistungsempfänger sind und so die Unterhaltszahlung an die Stelle der ansonsten zu zahlenden Lohnersatzleistung tritt.

Der überwiegende Teil der Mittel zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik fließt aus dem zentralen Staatshaushalt. Nur 5 vH der für diesen Zweck verwendeten öffentlichen Mittel werden durch die Landesregierungen verausgabt.

Dänemark

Bis zur Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 stammten alle Mittel zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus dem allgemeinen Staatshaushalt. Die Mittel zur Durchführung der Maßnahmen für versicherte Arbeitslose wurden aus dem Budget des Arbeitsministeriums finanziert. Die Kosten für kommunale Maßnahmen, die sich an arbeitslose Sozialhilfeempfänger richten, wurden - und werden weiterhin - von der Zentralregierung und den Kommunen gemeinsam getragen.

Das Ziel der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 war es, in Zukunft auch die aktive Arbeitsmarktpolitik aus Beitragsmitteln zu finanzieren. Ein Teil des Mittelaufkommens aus den ab 1994 neu eingeführten Beiträgen wird in den Fonds für aktive Arbeitsmarktpolitik, einen der im Zuge der Reform eingerichteten Fonds, eingestellt. Ergänzt wird die grundsätzliche Beitragsfinanzierung der dänischen aktiven Arbeitsmarktpolitik durch ein Relikt aus der Zeit vor der Abgabenreform: Teile der Einnahmen aus dem zweckgebunden für Arbeitsmarktpolitik erhobenen Arbeitgeberzuschlag zur Mehrwertsteuer werden ebenfalls zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik herangezogen.

Obwohl seit der Reform der Arbeitsmarktpolitik alle Arbeitnehmer verpflichtet sind, durch einen Beitrag zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik beizutragen, haben weiterhin nur diejenigen einen Anspruch auf eine "vollwertige" aktive Förderung, die sich außerdem freiwillig gegen die materiellen Folgen der Arbeitslosigkeit versichert haben. Von denjenigen, die auf diesen Schutz verzichtet haben, können nur jene in den Genuss aktiver Förderung kommen, die aufgrund ihrer Bedürftigkeit von der kommunalen Sozial-

⁵¹ Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, berufliche Fortbildung und Umschulung, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnsubventionen, Sonderprogramme für bestimmte Zielgruppen.

hilfe abhängen. Wie im Bereich der Lohnersatzleistungen gilt also auch für die aktive Arbeitsmarktpolitik, dass erst der individuelle Beitritt zu einer der Arbeitslosenversicherungen einen Anspruch auf die Leistungen eröffnet, die alle Arbeitnehmer (auch die nicht versicherten) durch ihre obligatorischen Arbeitsmarktbeiträge finanzieren. Arbeitslose, die weder Lohnersatzleistungen noch Sozialhilfe beziehen, haben keinerlei Anspruch auf aktive Förderung, obwohl sie wie alle anderen Beiträge zur Finanzierung eben dieser Leistungen gezahlt haben.

Tab. 3: Die Finanzierung der Leistungen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

	Frankreich	Dänemark	Schweden
Finanzierung aus Steuereinnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • Staatliche Beschäftigungsagentur ANPE • Maßnahmen der beruflichen Bildung (darunter rein arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, z. T. in Kofinanzierung mit der Arbeitslosenversicherung) • Maßnahmen der Beschäftigungsförderung und Schaffung von Arbeitsplätzen sowie des Beschäftigungserhaltes 	<ul style="list-style-type: none"> • Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger (i.d.R. Arbeitslose ohne Versicherungsschutz) (Bis zur Abgabenreform von 1993/ 94 wurden dagegen alle aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme überwiegend aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert.) 	<ul style="list-style-type: none"> • alle aktiven arbeitsmarktpolitischen Programme (Ausgaben für Unterhaltsleistungen mit dem Charakter von Lohnersatzleistungen werden zum Teil über Einnahmen aus der Arbeitgeberabgabe zur Sozialversicherung refinanziert)
Finanzierung aus Beitragseinnahmen	<ul style="list-style-type: none"> • seit 1986: Kofinanzierung (gemeinsam mit Staat und entlassenden Unternehmen) von Umschulungsmaßnahmen für aus wirtschaftlichen Gründen gekündigte Arbeitnehmer (im Rahmen der "conventions de conversion) • seit 1994: Lohnkostenzuschüsse zur Förderung der Einstellung von Langzeitarbeitslosen (im Rahmen von Kooperationsverträgen); die Höhe der Subvention entspricht den alternativen zu zahlenden Lohnersatzleistungen. • seit 1996: Förderung des Vorruhestandes, wenn die frei werdende Stelle durch eine(n) Arbeitslose(n) neu besetzt wird. 	<ul style="list-style-type: none"> • alle aktiven arbeitsmarktpolitischen Leistungen an Mitglieder einer der Arbeitslosenversicherungen (Praktikumsprogramm, Berufsbildungsangebot, Existenzaufbauprogramm etc.) • Teile des für Arbeitsmarktpolitik erhobenen Anteils der Arbeitgeber-Sozialversicherungsabgabe - erhoben als Mehrwertsteuerzuschlag – bilden eine ergänzende Einnahmequelle zu den obligatorischen Arbeitnehmer- und Arbeitgeberbeiträgen für Arbeitsmarktpolitik 	<ul style="list-style-type: none"> • teilweise Refinanzierung der staatlichen Ausgaben für Unterhaltszahlungen während der Teilnahme an berufsbildenden oder arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen sowie für Kurzarbeitergeld aus dem für Arbeitsmarktpolitik zweckgebunden erhobenen Teil der Arbeitgeber-Sozialversicherungsabgabe
Finanzierung aus Arbeitgeberumlagen	<ul style="list-style-type: none"> • Maßnahmen der (betriebswirtschaftlich motivierten) Berufsbildung: berufliche Erstausbildung und berufliche Weiterbildung für Arbeitnehmer 		

2.2.4 Schlussfolgerungen aus der Gestaltung und Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Praxis der von uns untersuchten Länder zeigt, dass es keinen unmittelbaren Zusammenhang zwischen der Art der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und ihrer Ausgestaltung gibt. Weder ist das Ausmaß der Ausgaben für diesen Bereich unmittelbar durch das Finanzierungssystem bestimmt, noch sind Ausrichtung, Instrumente und Umsetzung aktiver arbeitsmarktpolitischer Interventionen an eine bestimmte Form der Mittelaufbringung gebunden. Entscheidend ist vielmehr der politische Wille, beschäftigungs- bzw. arbeitsmarktpolitische Ziele durch den Einsatz aktiver Maßnahmen zu realisieren und die dafür notwendigen finanziellen Mittel aufzubringen und einzusetzen. Die Art der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik und die Prinzipien und Regeln der Mittelverausgabung können eine angestrebte arbeitsmarktpolitische Ausrichtung bestenfalls erleichtern oder erschweren.

Wie unser Ländervergleich zeigte, scheint es in steuerfinanzierten Systemen der Arbeitslosenversicherung - wo sowohl aktive als auch passive Leistungen aus dem Staatshaushalt finanziert werden (Schweden, Dänemark vor der Reform) - leichter zu sein, die aktive Arbeitsmarktpolitik antizyklisch zu gestalten. Hier ist die fiskalische Kongruenz zwischen dem Kreis der Finanzierungsträger und der Leistungsempfänger bzw. Nutznießer der Maßnahmen gegeben, und arbeitsmarktpolitische Programme können weitgehend mit den Mitteln finanziert werden, die ansonsten zur Finanzierung der Arbeitslosigkeit aufgewendet werden müssten. Lediglich die Unterschiede zwischen den Kosten für aktive und passive Maßnahmen könnten die Entscheidung für oder gegen eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Krisenzeiten beeinflussen.⁵²

Allerdings zeigt das schwedische Beispiel, dass es nicht egal ist, ob die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik aus allgemeinen oder aus zweckgebundenen Abgaben erfolgt. Zwar kann hier aufgrund der unterschiedlichen Einnahmequellen⁵³ das Risiko einer Verdrängung aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Zahlungsverpflichtungen bei den Lohnersatzleistungen begrenzt werden. Jedoch konkurriert aktive Arbeitsmarktpolitik mit allen anderen Verwendungszwecken des Staatshaushaltes. Der fiskalische Druck, der aus dem wachsenden öffentlichen Haushaltsdefizit erwuchs, hatte im Zusammenwirken mit einer veränderten politischen Prioritätensetzung Anfang der 90er Jahre zu einer Verdrängung der aktiven durch passive Maßnahmen geführt.

Dort, wo - wie in Frankreich - nur die aktive, nicht jedoch die passive Arbeitsmarktpolitik durch Steuern finanziert wird, ist gleichfalls politisch über das Ausmaß der entsprechenden Ausgaben zu entscheiden. In diesem Fall führen Mehrausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik jedoch nicht gleichzeitig zu Einsparungen im selben Haushalt, und umgekehrt sind Minderausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nicht mit Mehrausgaben (für passive Leistungen) im gleichen Haushalt verbunden. Die Höhe der Ausgaben hat

⁵² Diese Unterschiede sind bei Personalkosten in der Regel relativ gering. Bei Maßnahmen mit hohem Sachkostenanteil können sie hingegen stärker ins Gewicht fallen.

⁵³ Aktive Arbeitsmarktpolitik wird überwiegend aus allgemeinen Steuereinnahmen finanziert. Die Mittel für passive Arbeitsmarktpolitik stammen hauptsächlich aus einer staatlichen Zuweisung, die zum Teil aus den Einnahmen eines zweckgebunden erhobenen Arbeitgeberbeitrages refinanziert wird.

folglich unmittelbare Auswirkungen auf den Zustand des gesamten Staatshaushalts. Damit könnte theoretisch ein Anreiz gegeben sein, Haushaltskonsolidierungen durch Kürzungen bei den aktiven Leistungen umzusetzen, da die daraus resultierenden Mehrausgaben im Haushalt der Arbeitslosenversicherung anfallen würden. Aktive Arbeitsmarktpolitik konkurriert in diesem Fall stets mit allen anderen Haushaltstiteln, und ihr Einsatz ist noch stärker als in rein steuerfinanzierten Systemen vom politischen Willen abhängig.

Andererseits zeigt das französische Beispiel, dass unterschiedliche Finanzierungsträger und -mittel für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik keineswegs ein unüberwindliches Hindernis für die Aktivierung passiver Mittel sind. Zwar sind die den entsprechenden Entscheidungen vorangehenden Verhandlungen möglicherweise aufwendiger, das Ergebnis bleibt davon jedoch unberührt.

Werden die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik ebenso wie die passiven Leistungen aus Beiträgen finanziert (Dänemark nach der Reform), kann es bei hoher Arbeitslosigkeit und nicht geregelten Rechtsansprüchen zum Wettstreit der beiden Bereiche - etwa (wie in Deutschland) zugunsten der passiven Pflicht- und zu Ungunsten der aktiven Kann-Leistungen - kommen. Mitunter wirkt sich außerdem die fiskalische Inkongruenz hemmend auf die Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik aus: Während die Kosten für die Maßnahmen aus Beitragsmitteln der Arbeitslosenversicherung bestritten werden, treten Minderausgaben (z. B. für nicht notwendige ergänzende Sozialleistungen wie aufstockende Sozialhilfe, Wohngeld u. ä.) und Mehreinnahmen (Steuern, Sozialversicherungsbeiträge) in anderen öffentlichen Haushalten auf. Dieser aus Deutschland bekannte - allerdings auch hier teilweise bereits durchbrochene - Mechanismus⁵⁴ könnte zukünftig in Dänemark wirken, wo Rechtsansprüche aufgeweicht und von Steuer- auf Beitragsfinanzierung umgestellt wurde. Allerdings könnte hier die Praxis getrennter Fonds für aktive und passive Maßnahmen einen gewissen Schutz bieten.

Das schwedische Beispiel zeigte, dass eine breit angelegte staatliche Förderung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch deshalb erfolgreich sein konnte, weil sie in eine allgemeine politische Orientierung am Vollbeschäftigungsziel eingebettet war und durch andere beschäftigungspolitische Instrumente (und folglich auch Ausgaben) ergänzt und unterstützt wurde. In Dänemark war eine expansive aktive Arbeitsmarktpolitik die Folge dessen, dass es einen individuellen Rechtsanspruch auf diese Maßnahmen gab. Dies führte zu einer stetig hohen Aktivitätsrate der Arbeitsmarktpolitik, während gleichzeitig die Erfahrung gemacht wurde, dass Effizienz nur erreicht wird, wenn gleichzeitig richtige Anreize für die Betroffenen und die potenziellen Arbeitgeber sowie ein Schutz vor Mitnahmeeffekten gegeben ist.

Insgesamt lässt sich festhalten, dass ein bestimmter Finanzierungsmodus sich zwar erleichternd oder hemmend auf die Umsetzung eines arbeitsmarktpolitischen Ziels auswirken kann, letztlich aber entscheidet in jedem Fall der politische Wille, die Arbeitsmarktpolitik expansiv oder restriktiv zu gestalten.

⁵⁴ Ein Beispiel dafür sind die sogenannten Strukturanpassungsmaßnahmen, bei denen Lohnkostenzuschüsse in Höhe der sonst anfallenden passiven Leistungen gezahlt werden und die Maßnahmen selbst durch Dritte (Nutznießer) kofinanziert werden müssen.

Tab. 4: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik in vH des Bruttoinlandsprodukts

	Frankreich				Schweden				Dänemark			
	1992	1993	1994	1995	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1993	1994	1995	1996
Ausgaben für die Arbeitsverwaltung	0,14	0,15	0,16	0,15	0,25	0,25	0,27	0,25	0,10	0,12	0,12	0,12
Bildungsmaßnahmen	0,38	0,45	0,41	0,38	1,09	0,76	0,77	0,51	0,48	0,71	1,02	1,15
Maßnahmen für Jugendliche	0,26	0,29	0,28	0,25	0,32	0,31	0,23	0,11	0,37	0,20	0,17	0,15
Beschäftigungsförderung*	0,2	0,30	0,34	0,42	0,56	0,87	0,90	0,67	0,50	0,50	0,40	0,4
Rehabilitation	0,08	0,09	0,08	0,09	0,86	0,79	0,82	0,71	0,52	0,48	0,43	0,44
Lohnersatzleistungen	1,61	1,73	1,57	1,43	2,65	2,71	2,52	2,27	4,09	3,75	3,07	2,55
Vorruhestand	0,4	0,39	0,38	0,36	0,06	0,05	0,02	-	1,40	1,40	1,55	1,81
Insgesamt	3,07	3,39	3,23	3,09	5,79	5,73	5,53	4,52	7,47	7,16	6,75	6,62
Aktive Maßnahmen	1,06	1,27	1,28	1,30	3,07	2,97	2,99	2,25	1,97	2,01	2,14	2,26
Passive Maßnahmen	2,01	2,11	1,95	1,79	2,71	2,76	2,54	2,27	5,49	5,15	4,61	4,36
Aktive Maßnahmen/Insgesamt	0,35	0,37	0,40	0,42	0,53	0,52	0,54	0,50	0,26	0,28	0,32	0,34

* einschließlich Lohnsubventionen und Existenzgründungshilfen

Quelle: OECD

Tab. 5: Zugänge in arbeitsmarktpolitische Programme in vH der Erwerbsbevölkerung

	Frankreich				Schweden				Dänemark			
	1992	1993	1994	1995	1992/93	1993/94	1994/95	1995/96	1993	1994	1995	1996
Bildungsmaßnahmen	3,7	3,9	3,9	3,5	3,7	4,3	4,4	3,4	11,2	12,2	13,9	..
Maßnahmen für Jugendliche	3,2	2,9	3,1	2,8	3,2	3,4	2,5	2,5	1,9	1,8	1,7	2
Beschäftigungsförderung*	2,3	3,4	4,2	4,4	3,7	6,6	6,3	5,5	2,8	1,6	1,2	1,1
Rehabilitation und Beschäftigung für Arbeitsbehinderte	0,2	0,3	0,4	0,4	1,1	1,2	1,4	0,9	2,7	2,8	2,9	..
Insgesamt	9,5	10,5	11,5	11,2	11,6	15,5	14,6	12,2	18,6	18,4	19,7	..

* einschließlich Lohnsubventionen und Existenzgründungshilfen,

Quelle: OECD

2.3 Haushaltsrechtliche Arrangements im internationalen Vergleich

2.3.1 Die haushaltsrechtlichen Arrangements in den einzelnen Ländern

Nicht nur die Art der Finanzierung, sondern auch die Art der Entscheidungsfindung über Umfang und Art der Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik hat Auswirkungen auf die Effektivität des Systems. Je nachdem, ob haushaltsrechtliche Arrangements ein schnelles und flexibles Reagieren auf Veränderungen des Arbeitsmarktes erlauben oder nicht, ist ein mehr oder weniger problemadäquates Handeln möglich. In diesem Zusammenhang ist von Bedeutung, in welchen Fristen und durch wen Entscheidungen über Ausgaben gefällt werden. Ebenso ist bedeutsam, welche gesetzlichen Spielräume es für die Mittelverwendung gibt.

Frankreich

In Frankreich besteht eine strikte institutionalisierte Trennung zwischen der von den Tarifparteien gegründeten und verwalteten Arbeitslosenversicherung und den staatlichen Institutionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Damit verbunden ist eine formale Trennung der für die Finanzierung der verschiedenen Bereiche der Arbeitsmarktpolitik zuständigen Budgets.

Das Mittelaufkommen der Arbeitslosenversicherung speist sich aus den Beiträgen der Versicherten und ihrer Arbeitgeber. Die Beitragshöhe richtet sich im Grundsatz nach dem Mittelbedarf: Jährliche Anpassungen des Beitragssatzes führen zu einer prozyklischen Beitragsentwicklung. Die Beitragssätze steigen und sinken mit der Zahl der leistungsberechtigten Arbeitslosen. Eine Bildung von Rücklagen ist nicht vorgesehen, wird jedoch in jüngsten Reformvorschlägen gefordert. Die erforderlichen Anpassungen des Beitragsaufkommens an den Finanzierungsbedarf setzten voraus, dass die die Arbeitslosenversicherung verwaltenden Tarifvertragsparteien sich einigen, was unter Umständen durch die Androhung staatlicher Intervention erzwungen werden muss.⁵⁵ Hierin bestand von jeher ein Einfallstor für staatliche Einflussnahme auf die formal unabhängige Arbeitslosenversicherung.

Wie die Erfahrungen der Vergangenheit zeigen, geriet die Arbeitslosenversicherung trotz des beschriebenen Mechanismus der Mittelaufbringung in die Situation, dass die Ausgaben die Einnahmen überschritten. Die Beteiligung des Staates am Abbau dieser Defizite erzwang im Gegenzug eine stärkere Einflussnahme des Staates auf die Haushaltspolitik der Arbeitslosenversicherung. Seit 1993 ist der Staat auch in dem Organ der Arbeitslosenversicherung vertreten, dem die Finanzaufsicht obliegt und das die Beitragsgestaltung vorbereitet. Seit 1994 unterliegt der Haushalt der Arbeitslosenversicherung einer parlamentarischen Genehmigungspflicht.

Die öffentlichen Mittel zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik - Einnahmen aus nicht näher spezifizierbaren Steuerquellen - werden in einen eigenen Haushaltstitel, den "Nationalen Beschäftigungsfonds", eingestellt. Die Höhe der für arbeitsmarktpolitische Zwecke bereitgestellten Mittel ist Ergebnis eines Budgetierungsprozesses, im Rahmen dessen sie jährlich mit allen anderen Haushaltstiteln konkurrieren. Die Entscheidung über das Ausmaß der

⁵⁵ 1982 wurden die Anhebung der Beiträge und die Senkung der Leistungen durch staatliches Dekret durchgesetzt.

aktiven Arbeitsmarktpolitik ist folglich jährlich neu zu fällen. Durch die weitgehende Trennung der Budgets für aktive Arbeitsmarktpolitik und Lohnersatzleistungen besteht keine unmittelbare Gefahr, dass in Krisenzeiten die aktive Arbeitsmarktpolitik wegen steigender Pflichtausgaben für Lohnersatzleistungen zurückgefahren wird.

Schweden

In Schweden werden sowohl die Mittel für Arbeitsmarktpolitik und als auch die für Lohnersatzleistungen im Staatshaushalt budgetiert. Dies hat den Vorteil, dass Aufwendungen für aktive Arbeitsmarktpolitik im gleichen Haushalt zu Einsparungen bei den passiven Leistungen führen. Es herrscht folglich "institutionelle Kongruenz". Allerdings konkurrieren die aus nicht zweckgebundenen Steuern finanzierten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zunächst mit allen anderen öffentlichen Verwendungszwecken. In diesem "Wettbewerb" dürfte sich die gleichzeitige Einsparung bei den passiven Leistungen begünstigend für die aktive Arbeitsmarktpolitik auswirken.

In der Vergangenheit wurde eine problemadäquate Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auch dadurch erleichtert, dass auf Initiative der Arbeitsverwaltung oder der Regierung jederzeit - auch während des laufenden Haushaltsjahres - zusätzliche Mittel bereitgestellt werden konnten. Entscheidend war der politische Wille, in diesem Bereich etwas zu tun. Und da bei steuerfinanzierten Systemen politische Prioritäten direkt in aktives politisches Handeln umgesetzt werden können, war ein schnelles Reagieren möglich.

Eine veränderte politische Prioritätensetzung von der Orientierung auf Vollbeschäftigung hin zur Bekämpfung der Inflation hatte in Schweden dazu geführt, dass erstmals im Sommer 1990 eine Anpassung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an den Rezessionsdruck verhindert wurde.

Dänemark

In Dänemark wurden aktive und passive Leistungen bis 1993/94 aus dem Steueraufkommen finanziert. Selbst in Zeiten angespannter Haushaltslage⁵⁶ waren wirtschaftszyklusbedingte Ausgabensteigerungen bei den Lohnersatzleistungen und den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik von der allgemeinen Ausgabendeckelung befreit. Es gab keine haushaltsrechtlichen Restriktionen in bezug auf die Arbeitsmarktpolitik. Dies war eine eindeutige politische Prioritätensetzung.

Darüber hinaus galt, dass neue Initiativen zur aktiven Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in der Regel durch Umschichtung der für aktive Arbeitsmarktpolitik bereitgestellten Mittel finanziert werden sollten. Die Freigabe zusätzlicher Mittel durch eine parlamentarische Entscheidung war zwar ebenfalls möglich, wurde jedoch in der Praxis nicht genutzt.

Mit der Aufhebung des engen Zusammenspiels von Leistungsbezug und aktiver Arbeitsmarktpolitik und durch die Umwandlung der Pflicht- in Kann-Leistungen im Zuge der Reform von 1993/94 ist erstmals theoretisch die Möglichkeit gegeben, einen Ausgabenanstieg bei den Lohnersatzleistungen durch Einsparungen bei den aktiven Ausgaben auszugleichen. Dies sollte durch die im Zuge der Abgabenreform eingerichteten separa-

⁵⁶ Immerhin war die staatliche Ausgabenpolitik seit Beginn der achtziger Jahre starken Restriktionen unterworfen.

ten Fonds⁵⁷ verhindert werden. Ursprünglich sollten diese Mittel nicht gegenseitig dekungsfähig sein. In der Praxis jedoch erwies sich diese Trennung nicht als tragfähig, und die Regelungen über die Beziehung der Fonds mussten aus verschiedenen administrativen Gründen verändert werden. Heute gelten nur noch aggregierte Beitragssätze, und die Mittel sind zwischen den Fonds transferierbar, so dass ein Defizit in dem einen Fonds mit Mitteln aus einem anderen gedeckt werden kann. Dies kann theoretisch sowohl zur Aktivierung passiver Mittel als auch zur Verdrängung aktiver durch passive Leistungen führen.

Wenn in allen Fonds ein Überschuss erzielt wird, werden die Beitragssätze gesenkt. Defizite des Gesamtsystems werden aus dem Staatshaushalt gedeckt. Geplant ist eine Rückkehr zur ursprünglichen Orientierung, die verschiedenen Leistungen separat zu finanzieren. Darüber hinaus zahlt der Zentralstaat den Kommunen im Falle von aktiven Maßnahmen für Sozialhilfeempfänger einen Zuschuss in Höhe der Einsparungen bei den staatlichen Anteilen an der kommunalen Sozialhilfelast, wodurch ein finanzieller Anreiz zur Durchführung solcher Maßnahmen gegeben ist.

2.3.2 Schlussfolgerungen aus dem Vergleich der unterschiedlichen haushaltsrechtlichen Arrangements

Haushaltsrechtliche Arrangements können Ausmaß und Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik beeinflussen. Allerdings gilt auch hier, dass sie politische Entscheidungen bestenfalls erleichtern oder erschweren können.

Wie die Praxis in den drei untersuchten Ländern zeigt, können bei entsprechendem politischen Willen die Ausgaben durch Vereinbarungen oder Regelungen auch entgegen der ursprünglichen haushaltsrechtlichen Logik gestaltet werden. Außerdem existieren Finanzierungsmechanismen und Haushaltsrecht nicht unabhängig vom politischen Willen. Sie sind vielmehr Ergebnis vorangegangener politischer Entscheidungen. So ist eine getrennte Budgetierung wie in Schweden Folge der politischen Entscheidung, die Mittel zweckgebunden zu verwenden, und ein politisch gewollter individueller Rechtsanspruch auf Leistungen wie in Dänemark schließt haushaltsrechtliche Restriktionen aus.

Allgemein gilt: Im Falle einer nicht regelgebundenen steuerfinanzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik wird über das Ausmaß der Ausgaben für diesen Zweck in den jährlichen Haushaltsentscheidungen befunden. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn die Finanzierung aus allgemeinen und nicht aus zweckgebundenen Abgaben erfolgt. Dann konkurriert die aktive Arbeitsmarktpolitik mit allen anderen Haushaltstiteln, und ihre Gestaltung ist in starkem Maße von - unter Umständen sehr kurzfristigen - politischen Prioritätensetzungen abhängig. Das Beispiel Schweden zeigt, dass eine veränderte Zielsetzung in der Wirtschaftspolitik zu Beginn der 90er Jahre sofort und unmittelbar Auswirkungen auf die Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik hatte.

Eine Zweckbindung der Abgaben, z. B. durch einen allgemeinen Arbeitsmarktbeitrag, kann hingegen eine Verstetigung der Arbeitsmarktpolitik befördern, weil zweckgebundene Abgaben gegen eine Verschiebung haushaltspolitischer Präferenzen resistent sind.

⁵⁷ Dieses sind der Lohnersatzleistungsfonds, der Krankengeldfonds und der Fonds für aktive Arbeitsmarktpolitik.

Sie können nur erhöht oder gesenkt, nicht jedoch für andere Zwecke eingesetzt werden. Außerdem wirken sich Abgabenerhöhungen oder -senkungen erst mit einem Time-lag auf die Höhe der Einnahmen und folglich auch der Ausgaben aus.

Eine noch größere Wirkung haben individuelle Rechtsansprüche auf arbeitsmarktpolitische Leistungen, die in Dänemark dazu führten, dass es keinerlei haushaltsrechtliche Restriktionen für arbeitsmarktpolitische Ausgaben gab. Die politische Entscheidung für eine expansive Arbeitsmarktpolitik erforderte ein entsprechendes Haushaltsrecht.

Im Falle einer getrennten Budgetierung der Mittel für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik kann die aktive Politik zwar theoretisch unabhängig vom Druck der passiven Leistungen gestaltet werden. Mehrausgaben werden hier aber nicht durch Minderausgaben bei Lohnersatzleistungen (im gleichen Haushalt) kompensiert. Das Beispiel Frankreichs zeigt jedoch, dass – wenn der politische Will vorhanden ist - über entsprechende Vereinbarungen auch im Falle getrennter Budgetierung und sogar unterschiedlichem Mittelaufkommen (Beiträge und Steuern) eine "Aktivierung" passiver Mittel möglich ist.

Bei fiskalischer Kongruenz konkurrieren aktive und passive Arbeitsmarktpolitik nicht miteinander, weil Mehrausgaben für aktive mit Minderausgaben für passive Leistungen einher gehen. Dies ist in Schweden der Fall, wo auf diese Weise die starke Orientierung auf eine aktive Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik auch institutionell befördert wird. Allerdings ist die beschriebene Wirkung auch von den Zugangsvoraussetzungen in aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen abhängig. Wenn aktive Maßnahmen nur für Leistungsberechtigte offenstehen, ist die "Selbstfinanzierung" aktiver Maßnahmen hoch, während eher zusätzliche Ausgaben anfallen, wenn auch Nichtleistungsempfänger Zugang haben.

Im Falle, dass beide Bereiche über Beiträge finanziert werden und ein Rechtsanspruch auf aktive Leistungen fehlt, besteht die Gefahr, dass aktive Leistungen aufgrund des hohen Mittelbedarfes der Lohnersatzleistungen (und der Mehrkosten bei aktiven Leistungen) zurückgefahren werden. Unter Umständen kann diese Gefahr durch eine getrennte Budgetierung - wie derzeit in Dänemark versucht - eingedämmt werden. Eine Umwandlung von passiven in aktive Ausgabe sollte jedoch jederzeit möglich bleiben. Insofern könnte schon die Festlegung von Mindestanteilen für aktive Ausgaben an den Gesamtausgaben ausreichend sein.

Die Defizithaftung des Staates gegenüber der Arbeitslosenversicherung ist in Zeiten hoher und vor allem anhaltend hoher Arbeitslosigkeit unabdingbar. Allerdings ergibt sich daraus - wie die französische Erfahrung zeigt⁵⁸ - auch der Anspruch auf ein Mitentscheidungsrecht in bezug auf die Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung. Auf diese Weise besteht die Gefahr, dass haushaltsrechtliche Kalküle sich auf die Beitrags- und Leistungshöhe auswirken.

⁵⁸ Auch in Deutschland hat der Staat inzwischen entscheidende Rechte bei Verabschiedung des Haushaltes der Bundesanstalt für Arbeit erlangt.

3 Finanzierung und Funktionen der Arbeitsmarktpolitik

3.1 Die Konjunkturreagibilität von Arbeitsmarktpolitik

Zu den Funktionen der Arbeitsmarktpolitik gehört u. a. die Stabilisierung der krisenbedingt abnehmenden Nachfrage durch die Zahlung von Lohnersatzleistungen, wodurch sich antizyklische Wirkungen ergeben.

Die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung sind in hohem Maße konjunkturreagibel: Bei hoher Arbeitslosigkeit steigen die Ausgaben für passive Leistungen, und auch die aktive Arbeitsmarktpolitik wird häufig - wenn auch nicht immer - ausgeweitet. Sofern es einen Rechtsanspruch auf Lohnersatzleistungen und/ oder Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gibt, wird diese konjunkturstabilisierende Funktion erfüllt. Je stärker allerdings die Leistungen in ihrem Ausmaß gekürzt oder Zugangsvoraussetzungen verschärft werden, desto weniger kann die Arbeitsmarktpolitik diese Aufgabe erfüllen.

Obwohl die Ausgestaltung sowohl der aktiven als auch der passiven Leistungen in den von uns betrachteten Ländern starken Schwankungen unterworfen war, kann kein Zweifel an der antizyklischen Wirkung der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben bestehen. Durch Lohnersatzleistungen, auf die in allen drei Ländern der überwiegende Teil der Arbeitslosen einen Anspruch hat,⁵⁹ sowie durch Unterhaltsleistungen in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wird die Nachfrage in Krisenzeiten stabilisiert. Hinzu kommen nachfragewirksame Ausgaben für Bildungsmaßnahmen - die Förderung von Bildungsträgern - und Sachkosten im Bereich der geförderten Beschäftigung.

Am stärksten dürfte die konjunkturstabilisierende Wirkung der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark gewesen sein, wo es sowohl Rechtsansprüche auf aktive Leistungen als auch ein großzügiges System der Lohnersatzleistungen gab. Die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Zwecke unterlagen selbst in Krisenzeiten keinerlei haushaltsrechtlichen Restriktionen und entwickelten sich in etwa parallel zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Aber auch in Schweden wirkt die Arbeitsmarktpolitik stark konjunkturstabilisierend. Ursachen dafür sind neben dem System der Lohnersatzleistungen vor allem der stark antizyklische Einsatz der aktiven Maßnahmen, die bis Anfang der 90er Jahre den größten Teil der arbeitsmarktpolitischen Ausgaben ausmachten. Eine Studie (Ohlsson 1995), die die Budgets aller Ministerien und Haushaltstitel zum Inhalt hatte, zeigte zudem, dass allein das Arbeitsministerium eine antizyklische Ausgabenpolitik betrieb.

In dem stark fragmentierten französischen System kann man die konjunkturstabilisierende Wirkung anhand der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik nachweisen. Auch hier folgte die Entwicklung der globalen Finanzmittel langfristig der Entwicklung der Arbeitslosigkeit: Innerhalb von 20 Jahren hatten sich die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben versiebenfacht, während sich die Zahl der Arbeitssuchenden verachtffachte.

Teilweise wurde die Ausgabenentwicklung in Perioden des Anstiegs der Arbeitslosigkeit mit einer gewissen Trägheit angepasst, insbesondere im Bereich der Ausgaben für aktive

⁵⁹ Auch durch den arbeitslosigkeitsbedingten Sozialhilfebezug im Falle der Bedürftigkeit, der nicht den arbeitsmarktpolitischen Ausgaben zuzurechnen ist, wird die Nachfrage stabilisiert.

Maßnahmen. Variationen in der Höhe der Leistungen und der Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen hatten nur einen geringen Einfluss auf die Ausgabenentwicklung.

3.2 Die sozialpolitische Risikoabsicherung

Die Arbeitslosenversicherung hat eine wichtige sozialpolitische Funktion. Durch Lohnersatzleistungen bzw. Alternativen zur ungeforderten Erwerbsarbeit (Qualifizierung, subventionierte Erwerbstätigkeit) wird - zumindest zeitweilig - der Lebensunterhalt für die Betroffenen in Zeiten fehlender Erwerbsmöglichkeiten gesichert. Gleichzeitig werden die Arbeitslosen davor geschützt, sofort und um jeden Preis eine neue (und eventuell qualitativ schlechtere) Beschäftigung annehmen zu müssen. Durch die Leistungen der Arbeitsmarktpolitik werden somit Bedingungen geschaffen, die eine gründliche Suche nach einem der Qualifikation und Anspruch angemessenen Arbeitsplatz erst ermöglichen.

In bezug auf die Kompensation des Lohnausfalls durch Lohnersatzleistungen unterscheiden sich die Systeme in den von uns untersuchten Ländern erheblich. Dies betrifft sowohl die Zugangsvoraussetzungen als auch die Leistungshöhe und die Leistungsdauer.⁶⁰ Noch größer sind die Unterschiede, wenn man die Chancen der Arbeitslosen betrachtet, im Sicherungssystem zu verbleiben. Während man in Dänemark und Schweden bemüht ist, das Absinken in die Armutsfürsorge zu verhindern, gibt es in Frankreich einen geringeren Schutz davor.

In Dänemark und Schweden werden die Lohnersatzleistungen für die Mitglieder der Arbeitslosenunterstützungskassen bis zu einem Höchstsatz proportional zum vorherigen Einkommen gezahlt. Die für die nichtversicherten Arbeitnehmer zuständige schwedische staatliche Arbeitslosenunterstützung zahlt hingegen nur einen Festbetrag. Eine annähernd lebensstandardsichernde Risikoabsicherung ist damit für einen Teil der Arbeitslosen - jene, die (lange genug) Mitglied einer Arbeitslosenversicherung sind⁶¹ und deren Einkommen eine bestimmte Höhe nicht überschreitet - gegeben. Die anderen Arbeitslosen erhalten bei Erfüllung der niedrighschwelligigen Anwartschaftsbedingungen⁶² Lohnersatzleistungen, die allerdings deutlich unter ihrem bisherigen Erwerbseinkommen liegen können.

Zwar wurden in der Vergangenheit die maximale Bezugsdauer für Lohnersatzleistungen und auch die Leistungshöhe variiert, jedoch lagen diesen Änderungen keinerlei Sparziele zugrunde. In Schweden wurden die Leistungen seit den 60er Jahren sogar immer großzügiger gestaltet, indem die Höchstleistungsdauer angehoben wurde, die Höhe der Lohnersatzleistungen stieg und der Deckungsgrad der Arbeitslosenversicherung erhöht wurde. In Dänemark sollte durch restriktivere Gestaltung der Zugangsvoraussetzungen

⁶⁰ Vgl. Abschnitt 2.1.

⁶¹ Da die Mitgliedschaft in den Arbeitslosenversicherungskassen allen Arbeitnehmern offensteht und an keine besonderen Bedingungen geknüpft ist, stellt dies keine Hürde zur Erlangung von Lohnersatzleistungen dar.

⁶² In Dänemark ist eine sechsmonatige (bis 1993, inzwischen zwölfmonatige) reguläre Beschäftigung, in Schweden eine Mindestbeschäftigungsdauer von 5 Monaten (bis 1997) Voraussetzung für den Bezug von passiven Leistungen.

bei gleichzeitiger Verlängerung der maximalen Bezugsdauer das Zusammenspiel von aktiven und passiven Maßnahmen effizienter gestaltet werden.⁶³

Weil der Bezug von originären Arbeitslosenunterstützungsleistungen zeitlich befristet und an die Erfüllung von Anwartschaften geknüpft ist, ist ein Teil der arbeitslosen Personen von vornherein auf die Sozialhilfe angewiesen. Allerdings gibt es in Dänemark und Schweden zielgruppenspezifische aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen für Jugendliche, und auch die Anwartschaftsvoraussetzungen sind vergleichsweise niedrig. Außerdem steht in Schweden die staatliche Arbeitslosenunterstützung nach einer Wartezeit von 90 Tagen auch Schulabgängern offen. Nach einer Wartezeit von 150 Tagen haben Schulabgänger Anspruch auf eine ABM, wodurch sie die normale Anwartschaftsvoraussetzung erfüllen. In Dänemark existiert das Problem der Jugendarbeitslosigkeit faktisch nicht mehr, seitdem die gezielte Aktivierung durch Vermittlung in staatliche Ausbildungslehrgänge eingeführt wurde.

In beiden Ländern wird versucht, Arbeitslose im System der sozialen Sicherung zu halten und sie vor dem Hinabgleiten in die Sozialhilfe zu bewahren. So haben Arbeitslose in Schweden zum Ende ihres Leistungsanspruches einen Anspruch auf ABM, wobei die Dauer einer ABM einer anwartschaftsbegründenden Beschäftigung entspricht. In Dänemark gab es ursprünglich für Langzeitarbeitslose einen Rechtsanspruch auf eine aktive Maßnahme mit dem Ziel des Neuerwerbs von Leistungsansprüchen. Nach der Reform von 1993/94 gibt es zwar weiterhin Rechtsansprüche auf die Teilnahme an Bildungs- oder Beschäftigungsmaßnahmen, allerdings entstehen nunmehr daraus keine neuen Leistungsansprüche, was eine Schwächung der Risikoabsicherung bedeutet.

In Frankreich gibt es trotz beitragsfinanzierter Versicherungslogik keine vollständige Äquivalenz der Leistungen, da die Lohnersatzleistung neben einem proportional zum bisherigen Einkommen gezahlten Teil auch einen Pauschalbetrag enthält, der sich begünstigend für die Bezieher vormals niedriger Einkommen auswirkt. Insofern enthält dieses System eine Art Solidarausgleich, der zur Stärkung der Risikoabsicherung beiträgt. Anders als in Dänemark und Schweden wurde die Höhe der Lohnersatzleistungen in Frankreich allerdings seit 1982 mehrfach gesenkt.

Die Gefahr des Abrutschens in die Armutsfürsorge ist in Frankreich deutlich höher als in Dänemark und Schweden. Die Lohnersatzleistungen sind degressiv gestaltet, d. h. nach einer bestimmten Zeit des vollen Leistungsbezuges wird die Leistung alle vier Monate um einen bestimmten Prozentsatz gesenkt, wobei sich sowohl die Dauer des ungekürzten Leistungsbezuges als auch der Kürzungssatz nach der Dauer der der Arbeitslosigkeit vorangegangenen beitragspflichtigen Beschäftigung und nach dem Alter der Betroffenen richten. Die Risikoabsicherung nimmt folglich mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit ab. Nach Ausschöpfung der Ansprüche auf Arbeitslosengeld kann - allerdings nur im Falle der Bedürftigkeit und nur für einen begrenzten Zeitraum - die staatliche Arbeitslosenfürsorge Leistungen zahlen.

Arbeitslose ohne vorherige Beschäftigung haben keinen Zugang zu Lohnersatzleistungen. Die 1972 eingeführte Eingliederungshilfe für Jugendliche wurde 1992 wieder ab-

⁶³ Nunmehr können durch geförderte Beschäftigung keine neuen Leistungsansprüche mehr erworben werden.

geschafft. Auch gibt es keine Rechtsansprüche auf Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Damit ist die Risikoabsicherung in Frankreich deutlich schwächer als in den beiden skandinavischen Ländern.⁶⁴

3.3 Regionaler Kaufkraft- und Finanzausgleich

Eine weitere Funktion der Arbeitslosenversicherung besteht in der regionalen Umverteilung von Mitteln aus Regionen mit niedriger in solche mit hoher Arbeitslosigkeit. Sofern Arbeitsmarktpolitik über zentrale Budgets finanziert wird und Arbeitskräfte in Regionen mit besonderen Problemen auch einen Rechtsanspruch auf aktive und/oder passive Leistungen haben, kommt es zu einem regionalen Finanzausgleich, der eine hohe Homogenität der Lebensbedingungen in einem Land gewährleisten kann. Wird die Arbeitsmarktpolitik hingegen regional oder lokal finanziert, wächst mit steigender Arbeitslosigkeit auch die Ungleichheit der Lebensbedingungen in einem Land. Bei Finanzierung über zentrale Budgets subventionieren Regionen mit guter Arbeitsmarktlage über die dort fließenden Beiträge Problemregionen, wo weniger Einnahmen anfallen und mehr Ausgaben getätigt werden.

In Schweden wird diese Umverteilungsfunktion der Arbeitsmarktpolitik vollständig erfüllt. Maßstab für die Verteilung der Mittel für aktive Maßnahmen auf die Provinzen ist die Zahl der dort registrierten Arbeitslosen. Die regionale Verteilung der Mittel erfolgt nach dem Proportionalitätsprinzip. Außerdem sind in Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit die Einnahmen aus den Arbeitgeberabgaben relativ hoch und die Ausgaben für Lohnersatzleistungen relativ niedrig. Für Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit gilt das Gegenteil. Daraus resultiert ein erwünschter regionaler Umverteilungseffekt. Das schwedische System der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik trägt damit positiv zur Stabilisierung der regionalen Nachfrage bei.

In Dänemark hatten bis 1993/94 alle Arbeitslosen nach einer bestimmten Zeit einen Rechtsanspruch auf aktive Förderung. Dies bedeutet, dass sich auch die Ausgaben für diese Programme auf entsprechende Problemgruppen und -regionen konzentrierten und die so gestaltete Arbeitsmarktpolitik folglich eine selektive Verteilungswirkung entfaltete. Das Umgekehrte könnte seit der Reform der Arbeitsmarktpolitik gelten. Arbeitslose werden nun nur noch dann in eine Maßnahme vermittelt, wenn die Teilnahme im Hinblick auf die Reintegrationschancen auf dem Arbeitsmarkt sinnvoll erscheint. Dies könnte bedeuten, dass die Maßnahmen sich eher auf diejenigen Personengruppen, Regionen und Branchen konzentrieren, die ohnehin begünstigt sind.

In Dänemark existiert allerdings darüber hinaus eine besondere Form des regionalen Finanzausgleichs. So gibt es Mitteltransfers der Zentralregierung, um regionale Unterschiede in den Steuereinnahmen auszugleichen.⁶⁵ Die Höhe der Finanzausgleichstransfers richtet sich nach der durchschnittlichen Einkommenshöhe, demographischen Faktoren (z. B. Anteil der Rentner) und der Höhe der Arbeitslosigkeit. Außerdem werden

⁶⁴ Der Schutz vor dem Zwang zur Annahme unterwertiger Beschäftigung wird außerdem durch die Art der Zumutbarkeitsregelung bestimmt, die nicht Gegenstand unserer Untersuchung war.

⁶⁵ Zum gleichen Zweck existieren auch Ausgleichszahlungen zwischen den Kommunen.

Transferzahlungen der Zentralregierung an die Kommunen im Rahmen von Maßnahmen geleistet, die zwar von den Kommunen durchgeführt, aber gemeinsam mit der Zentralregierung finanziert werden. Hierzu gehören die meisten arbeitsmarktpolitischen Programme und die Sozialhilfe. Darüber hinaus wurde 1992 eine Budgetgarantie eingeführt, um die Kommunen vor zyklischen Schwankungen bei den Steuereinnahmen und Ausgaben zu schützen. Die Kommunen erhalten eine finanzielle Kompensation für krisenbedingte Mehrausgaben bei der Sozialhilfe und der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Für Frankreich liegen uns keine Daten über die regionale Verteilung der verausgabten arbeitsmarktpolitischen Mittel vor. Es gibt aber auch keine Regelungen, die einen regionalen Kaufkraft- und Finanzausgleich zum ausdrücklichen Ziel haben oder ihn erfordern würden. Ein Rechtsanspruch auf aktive Leistungen existiert nicht. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird in starkem Maße in dezentraler Verantwortung organisiert, und es gibt infolgedessen erhebliche Unterschiede zwischen den Regionen. Was die passiven Leistungen betrifft, können wir aufgrund der Struktur der Leistungsgestaltung nur vermuten, dass weniger von Arbeitslosigkeit betroffene Regionen zwar stärker zu den Einnahmen der Arbeitslosenversicherung beitragen, gleichzeitig aber auch stärker von den Lohnersatzleistungen profitieren, weil Zugangsvoraussetzungen leichter erfüllt und die Aussteuerung in bedürftigkeitsabhängige Transfers häufiger verhindert werden kann.

3.4 Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt

Die Ausgestaltung der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, und nicht zuletzt deren Finanzierung - ist aber nicht nur in bezug auf die Risikoabsicherung für die Betroffenen relevant. Sie hat darüber hinaus erhebliche Rückwirkungen auf den Arbeitsmarkt und auf das soziale Gefüge einer Gesellschaft. Entscheidende Wirkungen auf den Ausgleich von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt gehen von den beschäftigungsfördernden Maßnahmen aus, die in allen von uns untersuchten Ländern - wenn auch mit unterschiedlichem Stellenwert - praktiziert werden. Aber auch die qualitative Anpassung des Arbeitsangebots durch Qualifizierungsmaßnahmen, die Förderung von Existenzgründungen tragen zum Ausgleich auf dem Arbeitsmarkt bei.

Die unterschiedliche Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den drei untersuchten Ländern ist bereits in den Abschnitten 2.2.1 und 2.2.2 dargestellt worden. An dieser Stelle soll jedoch darauf verwiesen werden, dass die Arbeitsmarktpolitik ihre Funktion zur Herstellung des Ausgleichs zwischen Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt um so besser erfüllen kann, je stärker sie dabei von anderen Politikbereichen unterstützt wird.

In Schweden wurde der bewusst beschäftigungsstabilisierende Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente durch eine über Jahrzehnte andauernde Expansion des öffentlichen Sektors flankiert; in Dänemark war die Arbeitsmarktpolitik eingeordnet in eine Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik, die auf einen hohen Beschäftigungsstand abzielte. Seitdem in Schweden das Ziel der Vollbeschäftigung zugunsten der Haushaltskonsolidierung in den Hintergrund trat, werden nun über befristete Arbeitsbeschaffungsprogramme diejenigen kommunalen Stellen wieder besetzt, die im Zuge der öffentlichen Personaleinsparung weggefallen waren.

3.5 Die Vermittlung unterschiedlicher Interessen

Die Art der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik hat Auswirkungen auf die Interessenlage und das Engagement der Sozialpartner bei der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik. In Deutschland ist das derzeitige System der paritätischen Beitragserhebung und der damit zusammenhängenden drittelparitätischen Selbstverwaltung der Bundesanstalt für Arbeit ein Garant dafür, dass neben den Gewerkschaften und den staatlichen Verwaltungen auch die Arbeitgeber an der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik interessiert sind. Unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Interessen werden austariert. Auch können Eingriffe des Staates durch die Selbstverwaltung etwas gebremst werden.

In Frankreich wird die Arbeitslosenversicherung von den Sozialpartnern – den Gewerkschaftsbünden (*CFDT, CFTC, FO, CGT* und *CGC*) sowie dem Arbeitgeberverband *CNPF* – paritätisch verwaltet. Sie ist ein autonomes System und somit nicht Teil der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Dennoch war der Einfluss des Staates auf die Arbeitslosenversicherung immer stärker, als es die gesetzlichen Strukturen vermuten ließen. In bezug auf die Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben können die Interessen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern durchaus konträr sein, immerhin geht es um die Aufteilung von Finanzierungslasten.⁶⁶ Wenn die Sozialpartner in ihren Verhandlungen zu keinem Ergebnis kommen, kann der Staat mit Maßnahmen per Dekret drohen. So ging 1979 ein Gesetz über die Lohnersatzleistungen einem entsprechenden Vertrag der Sozialpartner voraus, und 1982 setzte der Staat nach dem Scheitern der Verhandlungen der Sozialpartner eine Anhebung der Beiträge und eine Absenkung der Leistungen per Dekret durch.

Die finanziellen Schwierigkeiten der Arbeitslosenversicherung infolge der steigenden Arbeitslosigkeit machten eine staatliche Beteiligung an der Finanzierung des Systems notwendig, was schließlich im Jahr 1993 zu einer Reform der Strukturen der Arbeitslosenversicherung führte. Seither wird die Kontrolle und Finanzaufsicht über die Arbeitslosenversicherung von einem drittelparitätisch aus Vertretern der Gewerkschaften, des Arbeitgeberverbandes und des Staates zusammengesetzten Ausschuss vorgenommen. Eine drittelparitätische Beratungsgruppe berät über Veränderungsmöglichkeiten der Beitragsberechnungsgrundlage. Darüber hinaus unterliegt seit 1994 der Haushalt von *UN-EDIC* einer parlamentarischen Genehmigungspflicht.

Damit ist im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik faktisch ein tripartistisches System geschaffen worden. Gewerkschaften, Arbeitgeberverband und der Staat können ihre Interessen in den Aushandlungsprozess einbringen, wobei im Konfliktfall der Staat letztendlich die stärkste Entscheidungsmacht besitzt.

Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das französische System stark fragmentiert und dezentralisiert. Akteure sind hier die öffentliche Arbeitsverwaltung, die Gebietskör-

⁶⁶ Ein Defizit z. B. kann sowohl durch Leistungskürzungen als auch durch Beitragserhöhungen bekämpft werden, wobei im ersten Fall ausschließlich die Arbeitnehmerseite von den Kürzungen betroffen und im zweiten Fall zusätzlich zu entscheiden wäre, wie die höhere Gesamtbelastung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern verteilt würde. Ursprünglich wollten die Arbeitgeber die Beitragslast gleichgewichtig teilen, während die Gewerkschaften nur Arbeitgeberbeiträge wünschten. Laut Gründungsvertrag von 1958 sollten die Arbeitgeber 80 vH der Gesamtbeitragslast tragen, inzwischen ist dieser Anteil auf 63 vH gesunken.

perschaften und die Organisationen, die die Mittel für die berufliche Weiterbildung einziehen. Ein Schwächefaktor ist die fehlende Einbindung der Sozialpartner in die Verwaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Lediglich bei Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung von Arbeitslosen und Jugendlichen sind diese einbezogen.

In Schweden wird die Arbeitsmarktpolitik durch die Arbeitsmarktverwaltung auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene organisiert. Zur Implementation der Arbeitsmarktpolitik hat erheblich die Akzeptanz bei den Tarifvertragsparteien beigetragen, die auf den verschiedenen Ebenen vertreten und selbst maßgeblich an der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik beteiligt waren. Die Vertretung der Tarifvertragsparteien in drittelparitätischen Organen endete im Juni 1993, als der Arbeitgeberverband seine Vertreter aus dem Nationalen Arbeitsmarktausschuss und den regionalen Arbeitsämtern zurückzog.⁶⁷ Auf lokaler Ebene sind die Tarifvertragsparteien bis heute in Beschäftigungsausschüssen vertreten, die die Planung und Kontrolle der lokalen Arbeitsmarktpolitik vornehmen.

Auch für Dänemark ist der Tripartismus charakteristisch. Ohne vorherige Konsultation der Tarifvertragsparteien wird keine wichtige Entscheidung getroffen. Tripartistische Arbeitsmarkt-Ausschüsse, die die Entwicklung und Implementation der Arbeitsmarktpolitik unterstützen, existieren auf nationaler und auf regionaler Ebene.

3.6 Die Gestaltung der Einnahmen als Instrument der Beschäftigungspolitik

In Abhängigkeit von der Gestaltung der Einnahmen und Ausgaben können Verteilungswirkungen hervorgerufen werden, die sich nicht nur auf die soziale Differenzierung, sondern ebenso auf Angebot und Nachfrage von Arbeit auswirken. In der Diskussion - teilweise auch bereits praktiziert - sind Beitragsreduzierungen für besondere Gruppen des Arbeitsmarktes (Langzeitarbeitslose, Ältere) oder für eine bestimmte Zeitdauer (nach Einstellung für bestimmte Arbeitskräfte). Solche mittelbaren Wirkungen auf den Ausgleich von Angebot und Nachfrage nach Arbeit sind für beitragsfinanzierte Systeme relevant.

In Frankreich werden Löhne, die ein Viertel der Beitragsbemessungsgrenze der Arbeitslosenversicherung nicht überschreiten, unterproportional mit Beiträgen belastet, wobei seit 1990 zusätzlich auch niedrigere Arbeitgeberbeiträge für diese Löhne erhoben werden. Darin könnte ein gewisser Anreiz zur Beschäftigung von Personen in diesen Einkommensbereichen gesehen werden.

Eine größere Wirkung auf Angebot und Nachfrage von Beschäftigung dürften hingegen die zu Beginn der 90er Jahre eingeführten Maßnahmen haben, die darauf gerichtet sind, passive Ausgaben in aktive Maßnahmen umzulenken⁶⁸ und die Mittel für Lohnersatzleistungen zur Verminderung der Kosten des Faktors Arbeit zu nutzen.

⁶⁷ Das Hauptmotiv war die allgemeine Tendenz zur Dezentralisierung, die sowohl die Arbeitsmarktpolitik als auch den Lohnfindungsprozess betraf.

⁶⁸ Schon in den 70er Jahren gab es in Frankreich erste Versuche zur "aktiveren" Gestaltung passiver Maßnahmen. So wurde im Juli 1970 ein branchenübergreifendes Abkommen zur Ausbildung und beruflichen Weiterbildung abgeschlossen, wonach alle im Rahmen von Massenentlassungen gekündigten Arbeitnehmer vom Moment des Wirksamwerdens der Kündigung bis zur Beendigung einer Bil-

Obwohl die Sozialpartner noch Anfang der 80er Jahre eine Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an einstellungsfördernden Lohnkostenzuschüssen an Unternehmen als schweren Verstoß gegen die Grundprinzipien der Arbeitslosenversicherung abgelehnt hatten, wurden ein Jahrzehnt später - nicht zuletzt aufgrund staatlichen Drucks in diese Richtung - entsprechende Vereinbarungen getroffen. Im Juni 1994 kam es zu einem Abkommen, das die Verwendung von Mitteln der Arbeitslosenversicherung zur Finanzierung von Wiedereingliederungsmaßnahmen für Arbeitslose ermöglicht, wenn diese seit mindestens acht Monaten Lohnersatzleistungen beziehen und weiter leistungsberechtigt sind. Darüber hinaus können Arbeitslose bei der Existenzgründung oder Unternehmen bei der Verkürzung der Arbeitszeit durch die Befreiung von Sozialabgaben unterstützt werden, wenn dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden.

Dies sind Versuche, mittels der Arbeitsmarktpolitik die Kosten der Beschäftigung zu senken und damit die Nachfrage nach Arbeit zu befördern, die teilweise auch zielgruppenspezifisch gestaltet wird.

Im steuerfinanzierten schwedischen System werden ähnliche Anreizstrukturen genutzt, indem im Rahmen des Programms zur Förderung der befristeten Einstellung von Arbeitslosen als Ersatz für reguläre Beschäftigte während einer Qualifizierungsmaßnahme ein Teilerlass der Arbeitgeberabgabe vorgesehen ist. Im erst seit kurzem beitragsfinanzierten dänischen System gibt es bisher keine Beispiele für die Einflussnahme auf die Arbeitsnachfrage durch eine differenzierte Beitragsgestaltung.

In Schweden und Dänemark standen unmittelbar beschäftigungsfördernde Programme lange Zeit im Zentrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik, so dass es keinen Bedarf an mittelbarer Einflussnahme durch eine differenzierte Beitrags- und Abgabengestaltung gab. Diese könnte jedoch künftig auch in diesen Ländern eine größere Rolle spielen, weil nunmehr stärker auf Qualifizierungsmaßnahmen und Lohnsubventionen für reguläre Beschäftigung abgestellt wird.

4 Zusammenfassung und Schlussfolgerungen

Bestandteil unserer Untersuchung waren arbeitsmarktpolitische Systeme, die steuerfinanziert (Schweden, Dänemark bis 1993), im passiven Bereich beitrags- und im aktiven Bereich steuerfinanziert (Frankreich) bzw. gänzlich beitragsfinanziert (Dänemark nach der Reform von 1993/94)⁶⁹ sind.

dungsmaßnahme (maximal für ein Jahr) Leistungen in Höhe der zuvor bezogenen Gehälter erhalten sollten.

⁶⁹ Dabei ist zu beachten, dass die Beiträge in Dänemark im Unterschied zu typischen beitragsfinanzierten Systemen der Arbeitslosenversicherung (z. B. Deutschland und Frankreich) keine Ansprüche begründen. Das dänische Modell beruht nicht auf dem sonst für beitragsfinanzierte Systeme typischen Äquivalenzprinzip. Vielmehr wurde mit der Umstellung von Steuer- auf Beitragsfinanzierung lediglich der Finanzierungsmechanismus geändert.

Das Hauptergebnis unserer Untersuchung kann folgendermaßen formuliert werden: Für die Gestaltung einer problembezogenen und effizienten Arbeitsmarktpolitik ist es nicht entscheidend, ob die Mittel dafür aus Beiträgen oder Steuern stammen. Zwar können Finanzierungsmodus und haushaltsrechtliche Arrangements eine bestimmte Art der Mittelverausgabung erleichtern oder erschweren. Letztlich ist es jedoch in jedem Fall der politische Wille, durch den die Arbeitsmarktpolitik in eine bestimmte Richtung entwickelt wird.

Die Grenzen zwischen steuer- und beitragsfinanzierten Systemen sind fließend. So gibt es in Schweden, einem Land mit steuerfinanzierter Arbeitsmarktpolitik, auch beitragsfinanzierte Elemente (Arbeitslosenversicherungskassen), während die beitragsfinanzierte französische Arbeitslosenversicherung zur Deckung ihres Defizits auf (steuerfinanzierte) Mittel aus dem allgemeinen Staatshaushalt zurückgreifen muss.

Anders als in privaten Versicherungssystemen stehen die Beiträge in der Arbeitslosenversicherung in keinem Verhältnis zum individuellen Risiko, und es gibt letztlich keine Proportionalität zwischen Beiträgen und Leistungen (Ward 1996). Auch die den beitragsfinanzierten Systemen zugeschriebene Orientierung am Äquivalenzprinzip lässt sich in der Praxis nur in modifizierter Form finden. Vielmehr enthalten die Arbeitslosenversicherungen in Frankreich und Deutschland gleichfalls eine Vielzahl von Umverteilungselementen, die sich teilweise aus der Ungleichverteilung des Risikos der Arbeitslosigkeit ergeben, teilweise sozialpolitisch gewollt sind. Letzteres betrifft z. B. die relative Begünstigung der Bezieher niedrigerer Einkommen bei Lohnersatzleistungen und Beitragsgestaltung oder die Sonderstellung älterer Arbeitsloser, die ein längeres Anspruchsrecht auf Leistungen haben.

Umgekehrt gibt es in den stark durch Wohlfahrtskriterien geprägten Systemen der Lohnersatzleistungen in Schweden und Dänemark zwar keine Äquivalenz zwischen den Beitragszahlungen an die Arbeitslosenunterstützungskassen und der Höhe der Lohnersatzleistungen, wohl aber ergeben sich durch die Existenz einer Lohnersatzrate zur Bemessung der Leistungshöhe (bei gleichzeitiger Deckelung durch Obergrenzen) gewisse Ähnlichkeiten zu beitragsfinanzierten Systemen.

Das dänische Beispiel zeigt schließlich, dass die grundlegende Finanzierungsreform von einem steuerfinanzierten zu einem beitragsfinanzierten System nur die "Finanzierungsmechanik" änderte, während die der Leistungsgestaltung zugrundeliegende wohlfahrtsstaatliche Logik beibehalten wurde. Einen zwingenden Zusammenhang zwischen der Art der Mittelaufbringung und der Art der Mittelverausgabung gibt es folglich nicht.

Allgemein gilt, dass im Falle fiskalischer Kongruenz, wenn Mehrausgaben (für aktive Arbeitsmarktpolitik) sich durch Einsparungen (für passive Maßnahmen) im selben Haushalt niederschlagen, eine expansive aktive Arbeitsmarktpolitik leichter durchsetzbar und eine höhere Flexibilität der Mittelverausgabung möglich sind. Außerdem schützen eine klare Zweckbindung der Mittel oder ein individueller Rechtsanspruch auf aktive Leistungen davor, dass allgemeine haushaltsrechtliche Restriktionen oder eine Verschiebung

zugunsten anderer Haushaltstitel bzw. ein Anwachsen der passiven (Pflicht-) Leistungen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik beschneiden bzw. verdrängen.

Das französische Beispiel zeigt, dass unterschiedliche Finanzierungsträger und -mittel für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik jedoch keineswegs ein unüberwindliches Hindernis für die Aktivierung passiver Mittel sind. Allerdings sind die dafür notwendigen Verhandlungen zweifellos aufwendiger.

In allen drei Ländern sind sowohl die Tarifvertragsparteien als auch der Staat - wenn auch in unterschiedlichem Maße - in die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik eingebunden. Tripartistische Systeme haben den Vorteil, dass unterschiedliche und teilweise gegensätzliche Interessen austariert werden und auch die Arbeitgeber Verantwortung für die Arbeitsmarktpolitik tragen.

Die (wenigstens teilweise) Übernahme des Defizitausgleichs der Arbeitslosenversicherung durch den Staat ist in Zeiten anhaltend hoher Arbeitslosigkeit unabdingbar. Sie ist gleichzeitig Ausdruck dessen, dass die Arbeitslosigkeit letztlich kein versicherbares Risiko ist. Allerdings ergibt sich daraus, wie die Erfahrungen in Frankreich und Deutschland belegen, auch der Anspruch des Staates auf Entscheidungsrechte.

Die Systeme der Arbeitsmarktpolitik erfüllen eine konjunkturstabilisierende Funktion, indem die krisenbedingt abnehmende Nachfrage durch Lohnersatz- oder Unterhaltsleistungen sowie die Verausgabung von Sachkosten teilweise kompensiert wird. Dies war in allen von uns untersuchten Ländern der Fall. Die Ausgaben entwickelten sich in etwa parallel zur Entwicklung der Arbeitslosigkeit. In Dänemark und Schweden erfüllte die Arbeitsmarktpolitik darüber hinaus die Funktion der regionalen Umverteilung von Mitteln aus Regionen mit niedriger in solche mit hoher Arbeitslosigkeit.

Die sozialpolitische Risikoabsicherung durch die Arbeitsmarktpolitik wurde in dem Maße geschwächt, wie Leistungen gekürzt, Zugangsvoraussetzungen verschärft und Rechtsansprüche auf aktive Maßnahmen aufgeweicht wurden. Bisher gab es diesbezüglich wesentliche Unterschiede zwischen Dänemark und Schweden einerseits und Frankreich andererseits. Während in den skandinavischen Ländern die Chancen, im Sicherungssystem zu verbleiben, bisher relativ gut waren, ist in Frankreich die Gefahr des Hinabgleitens in die Armutsfürsorge deutlich größer. Infolge der jüngsten Reformierungen der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark und Schweden könnte sich in diesen Ländern jedoch künftig eine ähnliche Entwicklung wie in Frankreich abzeichnen.

In den letzten Jahren wurden in den von uns untersuchten Ländern - insbesondere in Frankreich - neue Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt, die in unmittelbarem Zusammenhang mit dem Finanzierungssystem stehen. Zum einen betrifft dies die zeitweilige Reduzierung oder den Erlass von Beiträgen zur Förderung von Wiedereingliederungsmaßnahmen für Arbeitslose oder die Schaffung von zusätzlichen Arbeitsplätzen durch Arbeitszeitverkürzung oder Existenzgründung. Zum anderen betrifft dies die Umwandlung passiver Ausgaben in aktive Maßnahmen.⁷⁰

⁷⁰ Eine solche Umschichtung von Mitteln hat - sofern sie kostenneutral erfolgt - nach für Deutschland vorgenommenen Berechnungen der PROGNOSE-AG durchweg positive Folgen: eine Zunahme der Beschäftigung, Netto-Einsparungen im Haushalt der Bundesanstalt für Arbeit, eine Senkung des Beitragssatzes zur Arbeitslosenversicherung, u.a. (Vgl. Eckerle u. a. 1995).

Effiziente und flexible Finanzierungs- und Entscheidungsstrukturen sind zwar eine notwendige, jedoch keine hinreichende Bedingung für eine wirksame und zielgenaue Arbeitsmarktpolitik. Nur wenn gleichzeitig die wirtschafts- und beschäftigungspolitischen Rahmenbedingungen stimmen, kann die Arbeitsmarktpolitik ihre flankierende Funktion wahrnehmen. Andernfalls würde sich ihre Aufgabe darauf beschränken, Löcher zu stopfen und Schäden zu reparieren, die in anderen Bereichen verursacht wurden.

Die politische Praxis der letzten Jahrzehnte zeigt, dass die Arbeitsmarktpolitik und ihre Finanzierungssysteme nicht starre Gegebenheiten sind, sondern einem ständigen Veränderungsprozess unterliegen. Selbst grundlegende Reformen sind - wie im dänischen Fall der Wechsel von einer Steuer- zu einer Beitragsfinanzierung - in relativ kurzer Zeit möglich. Die Finanzierungssysteme können gemäß den gewählten politischen Zielen reformiert werden und sind selbst Resultat politischer Intentionen. Die Reformdiskussion über die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik ist nicht abgeschlossen. Sie wird in den von uns untersuchten Ländern ebenso wie bei uns in Deutschland geführt.

Literaturverzeichnis

- Adamy, W./ Steffen, J. (1982), Arbeitsmarktpolitik in der Depression. Sanierungsstrategien in der Arbeitslosenversicherung 1927-1993. In: Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung Heft 2
- Bosch, G. (1981), Zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. In: WSI-Mitteilungen Heft 11
- Bosch, G. (1983), Arbeitsmarktbeitrag: Eine gerechtere Verteilung der Lasten in der Arbeitsmarktpolitik. In: WSI-Mitteilungen Heft 8
- Bosch, G. (1986): Perspektiven der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik. In: Biebach K.J. (Hg.), Die Sozialversicherung und ihre Finanzierung. Bestandsaufnahme und Finanzierung, Frankfurt/New York
- Bosch, G., Zühlke, K. (1998), The Labour Market of the German Construction Industry. Beitrag zur 20. Tagung der International Working Party on Labour Market Segmentation, Trento, 9.-14. Juli
- Deml, J., Struck-Möbbeck, O. (1998), Formen flexibler Beschäftigung. Umfang und Regulierungserfordernisse. Supplement der Zeitschrift Sozialismus 3
- Dietrich, H. (1996), Empirische Befunde zur "Scheinselbständigkeit". Zentrale Ergebnisse des IAB-Projektes "Freie Mitarbeiter und selbständige Einzelunternehmer mit persönlicher und wirtschaftlicher Abhängigkeit. IAB-Werkstattbericht Nr. 7 vom 25. November
- Eckerle, K., Weidig, I., Wolff, H. (1995), Umbau der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung. Untersuchung im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Basel
- Gamillscheg, H. (1991), Dänemark macht Rückzieher. Arbeitsmarkt abgabe entfällt. Dafür höhere Mehrwertsteuer. In: Frankfurter Rundschau, 11. Dezember
- Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen (1997), Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland. Entwicklung, Ursachen und Maßnahmen. Teil III: Maßnahmen zur Verbesserung der Beschäftigungslage, Bonn
- Lampert, H. (1962/3) Probleme der Konjunktur stabilisierung durch die Arbeitslosenversicherung. In: Finanzarchiv, Neue Folge Bd. 22
- Ohlsson, H. (1995), Job Creation Programmes as Stabilization Policy Measures. In: Johannesson/Wadensjö (Hg.), Labour Market Policy at the Crossroads, EFA, Arbeitsministerium, Stockholm
- Reissert, B. (1988), Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hg.), Politikansätze zu regionalen Arbeitsmarktproblemen, Forschungs- und Sitzungsberichte 178, Hannover
- Reissert, B. (1988), Regionale Inzidenz der Arbeitsmarktpolitik und ihrer Finanzierung. In: WZB discussion papers FS I 88-18, Berlin
- Risch, B. (1981), Gewerkschaftseigene Arbeitslosenversicherung vor 1914, Weltwirtschaftliches Archiv, Band 117
- Soltwedel, R. (1984), Mehr Markt am Arbeitsmarkt. Ein Plädoyer für weniger Arbeitsmarktpolitik, München, Wien
- Ward, T. (1996), Indirect labour costs and employment. Contribution to DG V. A Expert Group on the key areas for employment policy identified at the Essen European Council meeting, February

Christian TOFT

**Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
in Dänemark**

Inhalt

1	Einleitung	60
2	Die Struktur und die Verwaltung des öffentlichen Bereiches	61
2.1	Die Struktur des öffentlichen Sektors	61
2.2	Der Politikgestaltungs- und Budgetierungsprozess	63
2.2.1	<i>Politikgestaltung auf zentraler Ebene</i>	63
2.2.2	<i>Politikgestaltung auf kommunaler Ebene</i>	64
3	Verwaltung und Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik	65
3.1	Das Arbeitsministerium	65
3.1.1	<i>Das Direktorat für Arbeitslosenversicherung</i>	66
3.1.2	<i>Der Rat für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen</i>	68
3.1.2.1	<i>Die öffentliche Arbeitsverwaltung</i>	69
3.1.2.2	<i>Berufsbildung für Erwachsene</i>	70
3.2	Kommunen und Arbeitsmarktpolitik	70
3.3	Aktive Arbeitsmarktpolitik: Das Arbeitsangebotsprogramm	72
4	Die politische Antwort auf Veränderungen am Arbeitsmarkt	75
4.1	Die Charakteristika der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik	75
4.2	Phase I: Die Jahre 1960 bis 1973	78
4.3	Phase 2: Die Jahre 1974 bis 1976	79
4.4	Phase 3: Die Jahre 1977 bis 1982	79
4.5	Phase 4: Die Jahre 1983 bis 1986	80
4.6	Phase 5: Die Jahre 1987 bis 1992	82
5	Die Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94	86
5.1	Die Abgabenreform und die Einführung der Beitragsfinanzierung	88
5.2	Die Reform der Lohnersatzleistungen und der Arbeitsmarktpolitik	92
5.2.1	<i>Die Beziehungen zwischen zentraler und lokaler Ebene</i>	92
5.2.2	<i>Die Reform des Leistungsrechts</i>	93
5.2.3	<i>Flexible Arbeitsmarktpolitik</i>	94
5.2.3.1	<i>Die Versicherten Arbeitslosen</i>	94
5.2.3.2	<i>Empfänger von Sozialhilfe</i>	98
5.3	Sonderfreistellung und Job-Rotation	99
5.4	Die Reform der Erwachsenenberufsbildung	102
6	Zusammenfassung	104
	<i>Literaturverzeichnis</i>	113

Abbildungen

Abb. 1: Öffentliche Ausgaben, Einnahmen und Transfers, 1993	62
Abb. 2: Die organisatorische Struktur des Rates für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.....	69
Abb. 3: Kommunale Ausschüsse mit Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik.....	71
Abb. 4: Die Entwicklung des Erwerbspersonenpotentials, der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit, 1973 - 1995.....	75
Abb. 5: Die Einführung arbeitsmarktpolitischer Programme	76
Abb. 6: Die Entwicklung des Grades der Arbeitsmarktentlastung und der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am BSP, 1973 bis 1994	78
Abb. 7: Höhe des Steuer- und Abgabesatzes, einschließlich der Arbeitsmarktabgabe, 1993 und 1998	91

Tabellen

Tab. 1: Verteilung der Mitglieder von Arbeitslosenversicherungen auf Berufsfelder, 1992	66
Tab. 2: Einnahmen und Ausgaben der Regierung zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung und des Vorruhestandes (1985 bis 1994, in Mio. Dkr.).....	68
Tab. 3: Teilnahme am Arbeitsbeschaffungs-Programm, nach Sektoren, 1980 bis 1991.....	74
Tab. 4: Die Abgabenreform: Quellen staatlicher Einnahmen, 1993 bis 1998.....	89
Tab. 5: Veränderungen im verfügbaren Einkommen infolge der Abgabenreform (in % des Privateinkommens)	92
Tab. 6: Ein Vergleich der neuen Grundsätze der Arbeitsmarktpolitik mit der früheren Gesetzgebung	96
Tab. 7: Freistellungen 1992-1994	101

Anhang

Tab. A: Staatliche Ausgaben und Zahl der Teilnehmenden an Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, 1992	107
Tab. B: Ausgaben der Zentralregierung für Arbeitsmarktpolitik, 1973 bis 1995 in Mio. dän. Kronen.....	108
Tab. C: Die Zahl der Teilnehmenden in ausgewählten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, 1978 bis 1994.....	109
Tab. D: Öffentliche arbeitsmarktbezogenen Weiterbildung in Dänemark, 1971 bis 1994, Zahl der Wochen und durchschnittliche Zahl der Teilnehmenden	110
Tab. E: Schlüsselindikatoren zur Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik, 1973 bis 1995.....	111
Tab. F: Durchschnittliche Arbeitslosigkeit 1993, nach Geschlecht, Alter und Land.....	112

1 Einleitung

Die Institutionen der dänischen Arbeitsmarktpolitik stehen in einem engen Bezug zu den Strukturen des politischen Systems und des öffentlichen Sektors. Neben der Zentralregierung existieren in Dänemark 14 Kreisregierungen (*amter*) und 275 Kommunalparlamente (*kommuner*). Die Kommunen haben durchschnittlich 19.000 Einwohner. Die Verantwortung für die Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik teilen sich die Zentralregierung, die Arbeitslosenkasernen und die Kommunen, aber die Grenzen zwischen den Verantwortungsbereichen sind fließend. Im Grundsatz entwirft die Zentralregierung den Rahmen für die Arbeitsmarktpolitik und implementiert über lokale Agenturen die verschiedenen Berufsbildungs- und Beschäftigungsprogramme. Die Maßnahmen der Zentralregierung richten sich in erster Linie an Empfänger von Unterstützungsleistungen aus den Arbeitslosenkasernen. Die Kommunen sind verantwortlich für die Auszahlung der Sozialhilfe und führen Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik für arbeitslose Sozialhilfeempfänger durch. Im Jahr 1992 entfielen 19% der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik auf die Kommunen; sie trugen 33% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (vgl. Tabelle A im Anhang). Die Kommunen spielen auch eine zentrale Rolle bei der Implementation nicht-kommunaler arbeitsmarktpolitischer Programme, so des Arbeitsangebotsprogramms, das noch im Jahr 1992 das bedeutendste arbeitsmarktpolitische Programm war. Die Kreisregierungen haben zwar gewisse regulatorische Funktionen, tragen aber nur begrenzt zu den arbeitsmarktpolitischen Programmen bei.

Ein weiteres Charakteristikum der dänischen Arbeitsmarktpolitik ist das dreiteilige System, das neben den staatlichen Akteuren Arbeitgeber und Arbeitnehmer in die Entscheidungsfindung und Implementation einbezieht. Ohne vorherige Konsultation der Tarifparteien wird keine wichtige Entscheidung getroffen. Auf nationaler und regionaler Ebene bestehen ebenso besetzte Arbeitsmarktausschüsse, die die Entwicklung und Implementation der Arbeitsmarktpolitik unterstützen. Die Arbeitslosenkasernen sind mit den Gewerkschaften, die in der Regel die Zugehörigen eines Berufes organisieren, stark verbunden.

Bis vor kurzem bildeten Steuern die Haupteinnahmequelle der Zentralregierung und der Kommunen. Das Beitragssystem spielte nur eine untergeordnete Rolle bei der Finanzierung der öffentlichen Aufgaben. Im Jahr 1992 stammten nur 3,1% des öffentlichen Mittelaufkommens aus Sozialversicherungs- und Arbeitsmarktbeiträgen. Die Arbeitslosenversicherung bildete eine der wenigen Ausnahmen. Im Juni 1993 wurde durch eine Abgabenreform ein neues System von Arbeitsmarktbeiträgen eingeführt, wobei auch die Ziele verfolgt wurden, Dänemark stärker seinen europäischen Nachbarn anzunähern und die Kosten der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik für die Abgabepflichtigen sichtbarer zu machen. Mit der Entrichtung von Beiträgen ist jedoch kein Erwerb von Ansprüchen verbunden.

Die Reform des Finanzierungsmodus war Teil einer größeren Reform der Arbeitsmarktinstitutionen. Das Gesamtpaket der Maßnahmen ist in Dänemark bekannt als die "Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94" und durchlief das Parlament am 25. Juni 1993. Neben dem Abgabensystem wurden durch dieses Reformpaket auch das System der Lohnersatzleistungen an Arbeitslose, das Berufsbildungssystem und die Gesetzgebung zum Sonderurlaub reformiert. Zentrale Elemente der Reform befinden sich immer noch im Umsetzungsprozess. Das Ziel der Reformen ist die Herstellung einer engeren Verbindung zwischen den verschiedenen Institutionen der Arbeitsmarktpolitik mit der Absicht, die Arbeitsmarktpolitik flexibler zu gestalten und die Prozesse auf dem Arbeitsmarkt zu dynamisieren. Die Notwendigkeit einer Dezentralisierung wird jetzt stärker betont. Die arbeitsmarktpolitischen Prioritäten sollen dabei auf lokaler Ebene festgelegt werden, wobei die Mittel zu ihrer Finanzierung zum größten

Teil von der Zentralregierung und den durch die Abgabenreform neu eingeführten Arbeitsmarktfonds bereitgestellt werden sollen.

Im folgenden Teil sollen die wichtigsten Elemente der Struktur und Verwaltung des öffentlichen Sektors beschrieben werden. Im Kapitel 3 werden die zentralen Institutionen der Arbeitsmarktpolitik vorgestellt. Teil 4 beinhaltet eine Analyse der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in den Jahren 1960 bis 1992. Während dieses Zeitraums wurde die aktive Arbeitsmarktpolitik ausschließlich aus allgemeinen Steuermitteln finanziert. Im Teil 5 folgt eine genauere Beschreibung der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94. Diese Länderstudie schließt mit einer Analyse der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik seit der Reform.

2 Die Struktur und die Verwaltung des öffentlichen Bereiches

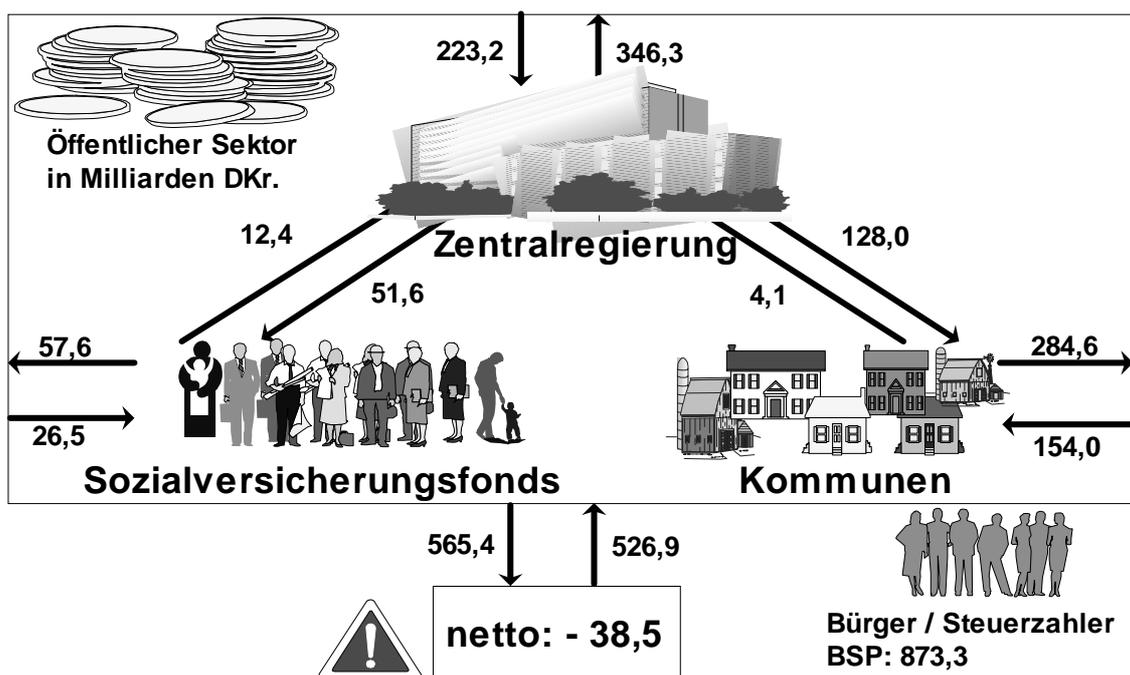
Die Struktur und die Verwaltung des öffentlichen Bereiches bilden den Rahmen, innerhalb dessen Arbeitsmarktpolitik umgesetzt wird. Der folgende Abschnitt behandelt die Struktur dieses Bereiches und den Politikgestaltungs- und Budgetierungsprozess.

2.1 Die Struktur des öffentlichen Sektors

Bei der Beschreibung des öffentlichen Sektors in Dänemark sind zwei Elemente besonders wichtig. Zunächst ist dieser Sektor im internationalen Vergleich groß, und die Zahlungsströme zwischen ihm und der Bevölkerung sind bedeutend. Zwischen 1965 und 1970 stieg Dänemark vom zehnten auf den zweiten Platz auf der OECD-Skala in bezug auf die Staatsquote auf. Im Jahr 1979 betragen die öffentlichen Einnahmen 526,9 Milliarden Dänische Kronen oder 60% des BSP. Die Einnahmen aus Steuern und Zöllen betragen 50% des BSP, andere öffentliche Einnahmeformen erbrachten 10% des BSP.

Im Zusammenhang mit der Bewertung der Staatsquote muss jedoch bedacht werden, dass im Gegensatz zu den meisten anderen Ländern soziale Transferzahlungen in Dänemark brutto ausgezahlt werden und dann wie Arbeitseinkommen versteuert werden. Dadurch erscheint die Staatsquote größer als in anderen Staaten. Berücksichtigt man die Differenz zwischen Netto- und Bruttotransfers im internationalen Vergleich, so ist die Staatsquote und die Höhe der Abgaben nicht größer als in anderen nordeuropäischen Staaten, z. B. in Deutschland (vgl. Det Økonomiske Råd 1989, S. 135). Verschiebungen vom Brutto- zum Nettosystem können seltsame Effekte haben. Eine im Jahr 1994 vorgenommene Veränderung des Abgabensystems, bei der die verbliebenen Netto-Transferleistungen in Bruttotransfers umgewandelt wurden, ließ die Abgabenquote, gemessen am BSP, um 2% steigen, obwohl das verfügbare Einkommen der Bürger unverändert blieb. Alle Leistungsdaten in diesem Bericht sind Bruttozahlen vor Steuern.

Abb. 1: Öffentliche Ausgaben, Einnahmen und Transfers, 1993



Eine zweite Besonderheit bei der Betrachtung der öffentlichen Ausgabenströme in Dänemark ist die vergleichsweise geringe Bedeutung der Sozialversicherungsfonds und die große Bedeutung der Kommunalverwaltungen. Wie in Abb. 1 über die Zahlungsströme zu erkennen ist, flossen im Jahr 1993 284,6 Milliarden DKr. aus kommunalen Haushalten; dies entspricht einem Anteil von 50% an den gesamten öffentlichen Ausgaben. Aus den Sozialversicherungsfonds flossen dagegen nur 57,6 Milliarden Dkr., was einem Anteil von 10% an den gesamten öffentlichen Ausgaben entspricht. Gleichzeitig fließt der größte Teil der Einnahmen, nämlich 66%, an die Zentralregierung. Der Anteil der Sozialversicherungsbeiträge an der Finanzierung der öffentlichen Ausgaben betrug 1993 nur 5%⁷¹. Neben der Arbeitslosenversicherung bestehen einige kleine Versicherungszweige, von denen der bedeutendste eine Zusatzrentenversicherung ist.

Die Inkongruenz zwischen Einnahmen- und Ausgabenanteilen deutet auf bedeutende Transfers zwischen den verschiedenen Teilen des öffentlichen Bereiches hin. Die Zentralregierung subventioniert sowohl die Sozialversicherungsfonds als auch die Kommunalverwaltungen. Die Transfers zwischen Zentralregierung und Sozialversicherungsfonds resultieren in erster Linie aus den Zahlungsströmen zwischen Regierung und den Arbeitslosenversicherungen. Diese leiten ihre Beitragseinnahmen, bis auf einen Anteil zur Deckung der Verwaltungskosten, an die Zentralregierung weiter, die im Gegenzug die Auszahlung der Lohnersatzleistungen gewährleistet (auf die Arbeitslosenversicherung wird in Abschnitt 3.1 näher eingegangen).

Die Kommunen beziehen ihre Einnahmen zum größten Teil aus den kommunalen Einkommensteuern. Doch werden 45% der kommunalen Ausgaben, 128 Milliarden Dkr., aus zuvor von der Zentralregierung an die Kommunen transferierten Mitteln bestritten (vgl. Abb. 1). Der

⁷¹ Zu diesem Zeitpunkt war die erste Stufe der Abgabenreform bereits wirksam. Aus diesem Grunde ist dieser Finanzierungsanteil gegenüber 1992 (3,1%) bereits gestiegen.

größte Teil dieser Transfers erfolgt im Rahmen der automatischen Rückerstattung von Ausgaben, die den Kommunen bei der Durchführung von Aufträgen der Zentralregierung entstehen. So verwalten die Kommunen z. B. auch die nationale Rentenversicherung und zahlen die Leistungen aus, bekommen die Ausgaben für Basisrente und verschiedene Zuschläge jedoch von der Zentralregierung zurückerstattet. Andere Mitteltransfers der Zentralregierung fließen an ärmere Kommunen, um regionale Unterschiede in der Steuerbasis auszugleichen (zum gleichen Zweck existieren auch Ausgleichszahlungen zwischen den Kommunen, die allerdings in Abb. 1 nicht erfasst sind). Dahinter steht die Grundidee, dass die Höhe der kommunalen Steuern sich nach den Entscheidungen der Kommune über die Quantität und Qualität der kommunalen Leistungen und nicht nach dem Einkommen der Bürger richten soll. Die Höhe der Finanzausgleichstransfers richtet sich nach der durchschnittlichen Einkommenshöhe, demographischen Faktoren (z. B. Anteil der Rentner) und der Höhe der Arbeitslosigkeit. Schließlich werden Transferzahlungen der Zentralregierung an die Kommunen noch im Rahmen von Maßnahmen geleistet, die zwar von den Kommunen durchgeführt, aber gemeinsam mit der Zentralregierung finanziert werden. Hierzu gehören die meisten arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und die Sozialhilfe.

2.2 Der Politikgestaltungs- und Budgetierungsprozess

Der Politikgestaltungsprozess ist bestimmt durch die Tatsache, dass die Kommunen über ein hohes Maß an Autonomie verfügen. So kann man von zwei Ebenen der Politikgestaltung sprechen, wenn auch die zentrale und kommunale Ebene in vielerlei Hinsicht verflochten sind. Zentralregierung und Kommunen haben separate Haushalte.

2.2.1 Politikgestaltung auf zentraler Ebene

Die Verfassung bestimmt, dass der Haushaltsentwurf dem Parlament spätestens vier Monate vor Beginn des neuen Haushaltsjahres vorgelegt werden muss. Da das fiskalische Jahr sich mit dem Kalenderjahr deckt, muss der Haushaltsentwurf also spätestens am 31. August jeden Jahres vorliegen. Der Entwurf durchläuft dann eine Reihe von parlamentarischen Lesungen, bevor er vom Parlament angenommen wird, was üblicherweise im Dezember geschieht. Vor der Verabschiedung des Haushaltsgesetzes darf keine Steuer erhoben und keine Ausgabe getätigt werden. Das Haushaltsgesetz enthält eine detaillierte Aufstellung über die erwarteten Einnahmen und die geplanten Ausgaben für das gesamte neue Haushaltsjahr.

Derzeit setzt sich die Regierung aus 24 Ministerien zusammen. Die Regierungskontrolle über die Ausgaben basiert auf einem top-down-Ansatz (Finansministeriet 1993). Zunächst wird eine obere Grenze für die Höhe der Gesamtausgaben im kommenden Haushaltsjahr festgelegt. Auch für die folgenden drei Jahre werden die Ausgaben geplant. Das Kabinett setzt diese Obergrenze unter Berücksichtigung der Regierungsziele zur Entwicklung der öffentlichen Ausgaben, der allgemeinen Wirtschaftspolitik und der Geldwertentwicklung fest. Danach bestimmt das Kabinett die Verteilung der Mittel auf die einzelnen Ressorts. Die Verteilung der zugeteilten Mittel auf die einzelnen Programme innerhalb eines Ressorts unterliegt den zuständigen Ministerien. Eines der Schlüsselprinzipien des Ausgabenkontrollsystems ist, dass die Finanzierung neuer Initiativen durch eine Verschiebung der Prioritäten innerhalb des zugeteilten Finanzrahmens zu erfolgen hat. Auch unvorhergesehene Ausgabensteigerungen müssen innerhalb des festgelegten finanziellen Rahmens ausgeglichen werden. Nur in Ausnahmefällen können einem Ministerium zusätzliche Mittel bereitgestellt werden.

Seit Beginn der achtziger Jahre verfolgte die Regierung das Ziel, die Steigerungsrate der öffentlichen Ausgaben unter der des Wirtschaftswachstums zu halten (Bach Jørgensen, Mau Pedersen 1994, S. 71)⁷². Von dieser Regelung ausgenommen sind Ausgaben, die im direkten Zusammenhang mit dem Wirtschaftszyklus stehen, wie Lohnersatzleistungen und Sozialhilfezahlungen an Arbeitslose. Folglich müssen die durch steigende Arbeitslosigkeit verursachten Ausgabensteigerungen auch nicht durch Ausgabenkürzungen bei anderen Programmen kompensiert werden. Zyklusbedingt sinkende Ausgaben erhöhen dagegen nicht den Finanzierungsspielraum für andere Programme.

Außerdem werden seit Beginn der neunziger Jahre öffentliche Investitionen und laufende Ausgaben unabhängig voneinander betrachtet (Finansministeriet 1993). Die Entscheidung über öffentliche Investitionen fällt mit Blick auf die allgemeine wirtschaftliche Lage und berücksichtigt, ob sozial oder ökologisch sinnvolle Projekte verfügbar sind. Ein Anwachsen der Ausgaben für öffentliche Investitionen wird darum heute hingenommen. Zyklische Ausgabensteigerungen werden weiterhin unabhängig von allgemeinen Haushaltszielen betrachtet. Somit haben Schwankungen in den Ausgaben für Lohnersatzleistungen infolge zyklisch schwankender Arbeitslosigkeit keine unmittelbaren Auswirkungen auf die aktive Arbeitsmarktpolitik.

2.2.2 Politikgestaltung auf kommunaler Ebene

Die Verfassung bestimmt, dass das Recht der Kommunen, ihre Angelegenheiten zu verwalten, durch Gesetz geregelt wird. Dies bedeutet allerdings nicht, dass die Kommunen nur in Bereichen tätig werden können, die durch ein Gesetz bestimmt sind. Die Kommunen dürfen Maßnahmen durchführen, die lokale Probleme betreffen und die nicht durch Gesetz ausgeschlossen sind (Bogason 1987). Auf vielen Gebieten darf die Zentralregierung nur Empfehlungen oder Aufforderungen (*henstille*) zur Durchführung bestimmter Maßnahmen an die Kommunen richten. Dies betrifft auch den Bereich der Einnahmen und Ausgaben. Im Zeitraum 1980 bis 1994 richtete die Zentralregierung jährlich Empfehlungen zur Gestaltung der lokalen Steuern und Ausgaben an die Kommunen; diese wurden jedoch acht Mal von den Kommunen nicht befolgt. Nur in fünf Jahren wurde den staatlichen Empfehlungen in vollem Umfang Folge geleistet (Bach Jørgensen, Mau Pedersen 1994, S. 75).

Wie wir bereits gesehen haben, beziehen die Kommunen Einnahmen aus lokalen Steuern und aus Transfers der Zentralregierung. Die Kommunen sind verpflichtet, jährlich einen Haushaltsplan für das kommende Jahr aufzustellen. Der Prozess der kommunalen Haushaltsaufstellung muss bis zum 15. Oktober abgeschlossen sein, damit die kommunalen Haushaltspläne noch in die Verhandlungen um den zentralen Haushaltsplan einbezogen werden können. Die kommunalen Haushaltspläne werden durch den "Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten" vorbereitet, der die wichtigste lokale Institution in bezug auf Finanzierung und Ausgaben darstellt. In den letzten Jahren gab es Abkommen zwischen der Zentralregierung und diesen kommunalen Institutionen, die der Harmonisierung zwischen kommunalen Haushaltsentwürfen und staatlichen Haushaltszielen dienen sollten. Das Abkommen von 1994 beinhaltet zwei zentrale Punkte: die Kommunen werden aufgefordert, die kommunalen Steuer-

⁷² Zu diesen zyklischen Ausgaben, die von der allgemeinen Haushaltsrestriktion ausgenommen waren, gehörten auch die Ausgaben für das bis zur Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 bedeutendste aktive arbeitsmarktpolitische Programm, das Arbeitsangebotsprogramm.

sätze unverändert zu lassen, und sie verpflichten sich zu einer "verantwortlichen" Ausgabenpolitik (Finansministeriet 1993, S. 25).

Im Jahr 1992 wurde eine Budgetgarantie eingeführt, um die Kommunen vor zyklischen Schwankungen bei den Steuereinnahmen und -ausgaben zu schützen, die ihre Finanzplanung erschweren würden (Bach Jørgensen, Mau Pedersen 1994, S. 77). Die Kommunen erhalten nun eine finanzielle Kompensationen für krisenbedingte Mehrausgaben bei der Sozialhilfe und der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Auf diese Weise soll verhindert werden, dass Kommunen infolge eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit in Finanznot geraten und das Prinzip verletzen müssten, dass die Höhe der kommunalen Steuern den kommunalen Leistungsstandard spiegeln soll. Außerdem wurden die Kommunen in den letzten Jahren zunehmend verpflichtet, aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen im Auftrag des Staates durchzuführen. Da also nicht die Kommunen allein für die Einführung von Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik verantwortlich sind, soll ihnen auch nicht die alleinige finanzielle Last dieser Maßnahmen aufgebürdet werden.

3 Verwaltung und Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik

Sowohl die Zentralregierung als auch die Kommunen tragen im Bereich der Verwaltung und Implementation aktiver Arbeitsmarktpolitik Verantwortung. Zunächst werden die Institutionen der Zentralregierung und dann die der Kommunen vorgestellt, die für die aktive Arbeitsmarktpolitik zuständig sind. Im letzten Abschnitt dieses Kapitels werden wir auf das Arbeitsangebotsprogramm eingehen, das Programm aktiver Arbeitsmarktpolitik, das in den letzten 20 Jahren in Dänemark die größte Bedeutung erlangte.

3.1 Das Arbeitsministerium

Das Arbeitsministerium trägt die Hauptverantwortung für die Verwaltung und Durchführung der arbeitsmarktpolitischen Programme der Regierung. Wie für die anderen Ministerien, wird auch das Budget des Arbeitsministeriums im Haushaltsplan der Regierung festgelegt. Während das Budget auf einer Prognose der Entwicklung der Arbeitslosigkeit beruht, richten sich die tatsächlichen Ausgaben nach der realen Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Allerdings müssen Veränderungen bei den Ausgaben für Lohnersatzleistungen nicht zu Kürzungen bei anderen Ausgabenposten führen. Auf der anderen Seite können neue Initiativen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit während des laufenden Haushaltsjahres nur auf Kosten bestehender Programme durchgeführt werden. Eine Steigerung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik bedarf einer parlamentarischen Genehmigung.

Das Arbeitsministerium besteht aus drei Teilen: dem Direktorat für Arbeitsumwelt (*Direktoratet for Arbejdstilsynet*), dem Direktorat für Arbeitslosenversicherung (*Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikring*) und dem Rat für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (*Arbejdsmarkedsstyrelsen*). Das Direktorat für Arbeitsumwelt überwacht die Einführung der Gesetzgebung zum Arbeits- und Gesundheitsschutz und bearbeitet Berufungen gegen Entscheidungen der regionalen Arbeitsumweltinspektorate. An dieser Stelle wird nicht weiter auf seine Aufgaben eingegangen.

3.1.1 Das Direktorat für Arbeitslosenversicherung

Das Direktorat für Arbeitslosenversicherung beaufsichtigt die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung einschließlich der Auszahlung von Vorruhestandsgeldern. Die Verwaltung der auf freiwilliger Mitgliedschaft beruhenden Arbeitslosenversicherung obliegt den Versicherungen selbst. Diese Versicherungen bieten ihren Mitgliedern, Arbeitnehmern und Selbständigen soziale Unterstützung im Falle von Arbeitslosigkeit und die Möglichkeit eines sozial abgesicherten Vorruhestandes. Die Versicherungen sind spezialisiert auf eine oder mehrere Berufsgruppen; um die staatliche Anerkennung zu erlangen, müssen sie jedoch mindestens 5.000 Mitglieder haben. Arbeitnehmer können sich vollzeit- oder teilzeitversichern. Ungefähr 75% der Arbeitnehmer sind Mitglied einer Arbeitslosenversicherung. Es existieren 39 Arbeitslosenversicherungen (37 für Arbeitnehmer und 2 für Selbständige). Die folgende Tabelle 1 zeigt die Verteilung der Mitglieder auf die Berufsfelder.

Tab. 1: Verteilung der Mitglieder von Arbeitslosenversicherungen auf Berufsfelder, 1992

Selbständige	187.636
Akademiker	130.542
Beschäftigte im öffentlichen Dienst, Angestellte	442.765
Handels- und Büroangestellte	352.372
Technische Angestellte	43.250
Beschäftigte im Baugewerbe	90.670
Metallarbeiter	114.944
Angelernte Arbeiter (zumeist männlich)	457.284
Arbeiterinnen	161.181
Beschäftigte der verarbeitenden Industrie	128.099
Sonstige	94.866
Gesamt	2 203.519

Die Arbeitslosenversicherungen für Arbeitnehmer stehen in enger Beziehung zu den Gewerkschaften, aber der Beitritt zu einer Gewerkschaft ist nicht Voraussetzung für die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung. Dennoch betrachten die Gewerkschaften zum Teil die Arbeitslosenversicherungen als ihnen zugehörig, und es wurden sogar Streiks dadurch ausgelöst, dass Arbeitnehmer Mitglied der Arbeitslosenversicherung, aber nicht der Gewerkschaft werden wollten. Dadurch, dass die Arbeitslosenkassen oft in den Gewerkschaftshäusern untergebracht sind, nimmt die Bevölkerung die formale Trennung zwischen beiden Organisationen kaum wahr.

Die Fonds für Selbständige wurden im Jahr 1977 eingeführt. Voraussetzung für den Beitritt ist die Ausübung eines Gewerbes mit einem Volumen von mindestens 30 Wochenstunden. Auch der Ehegatte des Selbständigen kann Mitglied werden. Die Mehrzahl der Mitglieder ist in den Bereichen Einzelhandel, Handwerk und Landwirtschaft tätig. Um den Versicherungsfall auszulösen, muss das Unternehmen aufgegeben, verkauft oder verpachtet werden.

Die Anspruchsvoraussetzungen für Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung sind für Arbeitnehmer und Selbständige ähnlich. Die wichtigste Voraussetzung ist die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung seit mindestens 12 Monaten und eine Beschäftigung von mindestens 26 Wochen innerhalb der letzten drei Jahre. Im Jahr 1994 betrug die Lohnersatzrate noch 90% des zuvor bezogenen Einkommens, allerdings nur bis zu einer Obergrenze von 509 Dkr. am Tag (bei einer Arbeitswoche von 5 Tagen). Selbständige beziehen bis zur selben

Obergrenze 90% ihres zuvor erzielten Gewinnes. Nach einer Mitgliedschaft von drei Jahren erhalten vormals selbständige Arbeitslose eine Mindestsicherung von 356 Dkr. täglich. Dies dient der finanziellen Absicherung ehemals Selbständiger, die vor der Geschäftsaufgabe keinen bedeutenden Gewinn erzielen konnten.

Da der Anspruch der meisten Leistungsberechtigten durch den Leistungshöchstsatz begrenzt wird, ist die reale Lohnersatzquote niedriger. Linderoth u. a. (1993, S. 310) schätzen, dass die reale Lohnersatzquote im Jahr 1992 bei 68% lag. Da sowohl die Bruttolöhne als auch die (niedrigeren) Lohnersatzleistungen versteuert werden, lag die Netto-Lohnersatzquote noch etwas höher.

Seit Beginn der siebziger Jahre und bis zur Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 betrug die maximale Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen zweieinhalb Jahre; dieser Anspruch konnte durch Teilnahme an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programmen (insbesondere am Arbeitsangebotsprogramm) erneuert werden. Seit der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 wurde die maximale Bezugsdauer auf 7 Jahre angehoben, allerdings wurde die Möglichkeit der Erneuerung der Ansprüche durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen abgeschafft. Derzeit beziehen 80% der registrierten Arbeitslosen Leistungen aus den verschiedenen Arbeitslosenversicherungen; die verbleibenden 20% sind auf Sozialhilfe angewiesen⁷³.

Die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung ermöglicht außerdem Arbeitnehmern und Selbständigen im Alter von 60 bis 67 Jahren den freiwilligen Übergang in den Vorruhestand. Darüber hinaus besteht unter bestimmten Voraussetzungen die Möglichkeit eines vorgezogenen Vorruhestandes für Arbeitnehmer und Selbständige im Alter von 55 bis 59 (1994 wurde die Altersgrenze sogar auf 50 Jahre herabgesetzt).

Voraussetzung für die Förderung des Vorruhestandes ist die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung für mindestens 20 Jahre innerhalb der letzten 25 Jahre. Wer am 1. März 1992 schon älter als 40 Jahre war, muss in den meisten Fällen sogar nur 10 Jahre Mitgliedschaft nachweisen. Die meisten der Anspruchsvoraussetzungen für Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit gelten auch für den Vorruhestand, allerdings steht dieses Programm Mitgliedern in aktiver Beschäftigung und arbeitslosen Mitgliedern offen. Im Jahr 1994 gingen 71% der Vorruheständler aus einem aktiven Beschäftigungsverhältnis in den Ruhestand über.

Die Arbeitgeber zahlen bei Kündigungen die Lohnersatzleistungen für die ersten beiden Tage der Arbeitslosigkeit. Die weiteren Kosten werden von der Arbeitslosenversicherung getragen. Sowohl die Lohnersatzleistungen als auch die Mittel zur Förderung des Vorruhestandes werden aus Mitgliedsbeiträgen, Arbeitgeberbeiträgen und staatlichen Zuschüssen finanziert. Die Mitglieder bezahlen einen pauschalen Mitgliedsbeitrag, der steuerlich absetzbar ist. Der jährliche Mitgliedsbeitrag für Arbeitnehmer betrug im Jahr 1994 3.552 Dkr.; dies entspricht dem siebenfachen des maximalen täglichen Unterstützungssatzes an Arbeitslose. Selbständige zahlten 1994 4.128 Dkr. Jahresbeitrag. Von 1998 an werden beide Gruppen den gleichen Beitrag zu entrichten haben. Die Beitragseinnahmen werden an das Direktorat für Arbeitslosenversicherung beim Arbeitsministerium weitergeleitet, das im Gegenzug alle Ausgaben für Lohnersatzleistungen übernimmt.

⁷³ Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Leistungen einer Arbeitslosenversicherung haben und nach den Vorschriften des die Sozialhilfe regelnden Gesetzes nicht bedürftig sind, haben keinen Anreiz, sich als Arbeitslose registrieren zu lassen und fallen somit bei dieser Aufteilung heraus.

Die Arbeitgeberbeiträge unterlagen in den letzten Jahren einer Reihe von Veränderungen. Bis Ende 1987 richtete sich die Höhe des Arbeitgeberbeitrages nach der Zahl der Beschäftigten. Ab 1988 galt jedoch eine veränderte Bemessungsgrundlage: nicht mehr die Zahl der Beschäftigten, sondern die erzielte Wertschöpfung wurde zur Bemessungsgrundlage einer allgemeinen Arbeitsmarktabgabe. Der Beitragssatz wurde einmal jährlich per Gesetz festgelegt und betrug in der Regel 2,5% der erzielten Wertschöpfung. Ein Teil dieser Beitragseinnahmen wurde zweckgebunden für die Arbeitslosenversicherung erhoben. Dieser Teil bildete den "Arbeitgeberbeitrag zur Arbeitslosenversicherung". Im Jahr 1992 geriet das dänische Beitragssystem jedoch in Konflikt mit europäischen Regelungen, nach denen die Wertschöpfung nur als Basis für mehrwertbasierte Steuern dienen darf. Nach einer Entscheidung des Europäischen Gerichtshofes wurde das bestehende Beitragssystem abgelöst und durch eine allgemeine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 3% ersetzt. Ein Teil der Einnahmen aus diesem "Mehrwertsteuerzuschlag" (tillægsmomsen) wird weiterhin zweckgebunden zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung verwendet und gilt als "Arbeitgeberbeitrag" zur Finanzierung dieses Systems.

Tab. 2: Einnahmen und Ausgaben der Regierung zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung und des Vorruhestandes (1985 bis 1994, in Mio. Dkr.)

Jahr	Einnahmen			Ausgaben			
	Mitgliedsbeiträge	Arbeitg.-beiträge	Einnahmen insgesamt	Lohners.-leistungen	Vorruhestand	vorg. Vorruhestand	Ausgaben insgesamt
1985	4.243	3.836	8.105	19.515	8.012	-	27.527
1988	5.338	4.667	10.006	21.288	9.064	-	30.352
1991	6.548	5.546	12.094	28.885	10.301	-	39.186
1994	7.954	6.074	14.028	34.732	12.042	870	47.644

Quelle: Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen, 1995

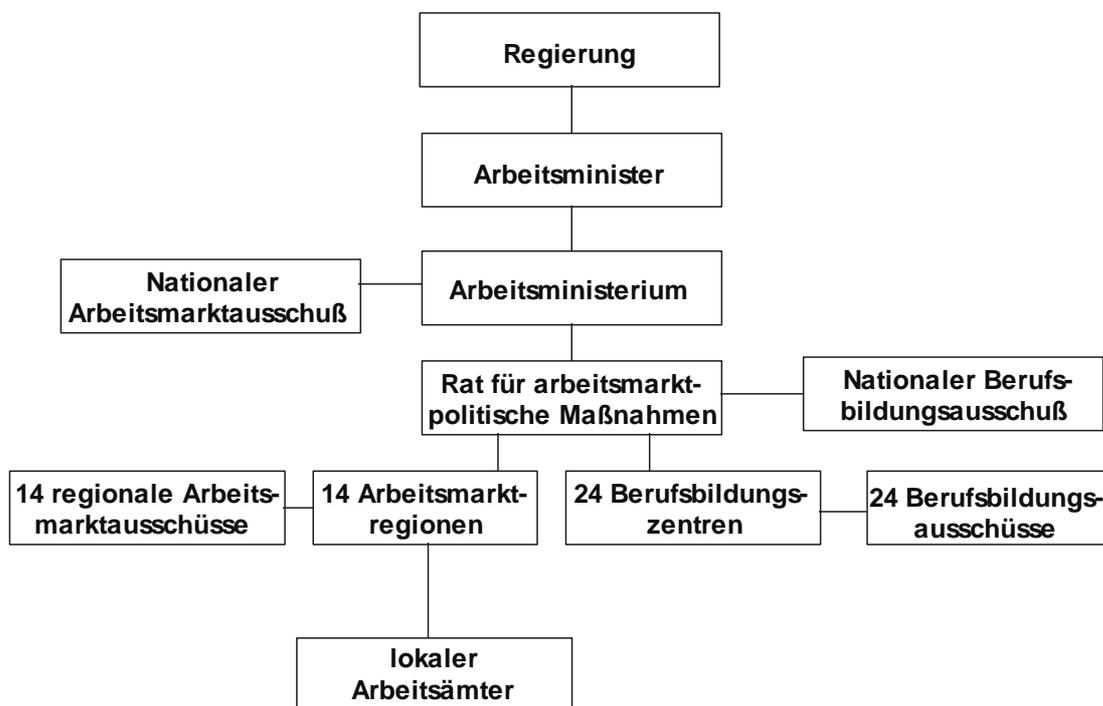
Die Gesamtausgaben für Lohnersatzleistungen und die Förderung des Vorruhestandes im Jahr 1994 (47,7 Milliarden Dkr., vgl. Tab. 2) entsprachen 5% des BSP. Würde man die Nettoausgaben zugrunde legen, wäre dieser Anteil geringer. Etwa 17% der Einnahmen zur Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik stammen aus Mitgliedsbeiträgen und 13% aus dem arbeitgeberfinanzierten Mehrwertsteuerzuschlag. Da die Mitgliedsbeiträge steuerlich absetzbar sind, ist der reale Finanzierungsbeitrag der Mitglieder geringer. Ploug u. a. (1992, S. 25), die diesen Umstand berücksichtigen, errechneten für 1991 einen Finanzierungsanteil der Mitgliedsbeiträge von nur 10%. Von den Gesamtausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik betragen die Ausgaben für Lohnersatzleistungen 73%, 25% der Ausgaben flossen in die Finanzierung des Vorruhestandes, und die verbleibenden Mittel wurden für den vorgezogenen Vorruhestand verwendet.

3.1.2 Der Rat für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Das Arbeitsministerium trägt die Hauptverantwortung für die Festlegung der arbeitsmarktpolitischen Ziele und des gesetzlichen Rahmens für arbeitsmarktpolitische Programme. Der Rat für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen ist mit der Verwaltung und praktischen Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik betraut. Er entstand im Jahre 1989 durch einen Zusammenschluss zweier Direktorate, die zuvor für die öffentliche Arbeitsverwaltung bzw. die Berufsbildung Erwachsener zuständig waren. Der Zusammenschluss hatte das Ziel, durch eine organisatorische Zusammenfassung der Funktionen Berufsbildung und Arbeitsvermittlung die Arbeitsmarktpoli-

tik effektiver zu gestalten. Einen Überblick über die organisatorische Struktur des Rates liefert das folgende Schaubild:

Abb. 2: Die organisatorische Struktur des Rates für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen



Die Tarifparteien sind in diesem System in den dreiteilig zusammengesetzten, beratenden Arbeitsmarktausschüssen vertreten. Auf nationaler Ebene sitzen sie im Nationalen Arbeitsausschuß und auf regionaler Ebene in Arbeitsmarktausschüssen, in denen auch die Kommunen vertreten sind.

3.1.2.1 Die öffentliche Arbeitsverwaltung

Das erklärte Ziel der öffentlichen Arbeitsverwaltung ist die Bereitstellung von Dienstleistungen an Unternehmen, Arbeitsuchende und Schulungswillige sowie die Beobachtung des Arbeitsmarktes. Dabei sollen im ganzen Land gleichwertige Leistungen bereitgestellt werden.

Die Dienstleistungen an Unternehmen umfassen die Vermittlung von Arbeitskräften für kurz- und langfristigen Personalbedarf sowie Leistungen zur Förderung der betrieblichen Weiterbildung. Darüber hinaus erhalten die Unternehmen Unterstützung im Zusammenhang mit Entlassungen und Unternehmensschließungen. So kann auf dem Gelände eines betroffenen Unternehmens zeitweise eine Niederlassung eingerichtet werden, um dem Unternehmen und den Beschäftigten vor Ort Hilfe anzubieten.

Die Beobachtung des Arbeitsmarktes erfolgt auf regionaler Ebene und in Zusammenarbeit mit den 14 regionalen Arbeitsmarktausschüssen. Die Arbeitsverwaltung unterhält durch Unternehmensbesuche auch direkte Kontakte mit den Unternehmen, um die Unternehmensentwicklung und den Arbeitskräftebedarf zu beobachten.

Die Dienstleistungen für Arbeitsplatzsuchende und Schulungswillige sind vielfältig. Das Ziel ist, jedem Arbeitssuchenden aktive Betreuung und Hilfe in bezug auf Beschäftigungs- und Berufsbildungsmöglichkeiten zu bieten. Die Beratung von Arbeitslosen nimmt hierbei den größten Raum ein.

3.1.2.2 Berufsbildung für Erwachsene

Das erste Gesetz zur Berufsbildung für angeleitete und gelernte Arbeiter sowie Umschulung trat 1960 in Kraft. Berufsbildungsmöglichkeiten stehen Arbeitslosen und beschäftigten Arbeitnehmern offen. Berufsbildung wird als ein kontinuierlicher Prozess verstanden; entsprechend gibt es Berufsbildungsangebote für alle Stufen der Karriere. Das Berufsbildungssystem besteht aus Modulen, die entsprechend den individuellen Bedürfnissen kombiniert werden können.

Die 24 Berufsbildungszentren sind im ganzen Land verteilt. Davon sind 19 unabhängige und 5 staatseigene Einrichtungen, die zudem über Übernachtungsmöglichkeiten verfügen. Auch das Berufsbildungssystem ist durch die „Drei-Parteien-Zusammenarbeit“ von Staat, Arbeitgebern und Arbeitnehmern gekennzeichnet. Die Tarifparteien arbeiten an der Planung und Entwicklung der Trainingsmaßnahmen mit und sind auf allen Ebenen des Berufsbildungssystems vertreten - von der höchsten Stelle bis in die einzelne Bildungseinrichtung hinein.

Üblicherweise stellt das Berufsbildungssystem Maßnahmen für an- und ungelernete Arbeiter, die in Beschäftigung stehen und sich spezialisieren wollen, für ausgebildete oder angeleitete Arbeitnehmer sowie für die Beschäftigten eines bestimmten Unternehmens entsprechend den konkreten betrieblichen Erfordernissen bereit. Seit der Zunahme der Arbeitslosigkeit ab Mitte der siebziger Jahre wurden auch vermehrt spezielle Kurse für Arbeitslose entwickelt. Sie sollen die Arbeitslosen für die Aufnahme einer neuen Beschäftigung oder für die Teilnahme an den regulären Schulungsmaßnahmen vorbereiten.

3.2 Kommunen und Arbeitsmarktpolitik

Die Arbeitsmarktpolitik der Kommunen richtet sich in erster Linie an diejenigen Arbeitslosen, die (noch) keine Ansprüche auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erworben haben. Dies betrifft in erster Linie Neuzugänge auf den Arbeitsmarkt sowie Menschen mit einer un-steten Erwerbskarriere. Auf der passiven Ebene leisten die Kommunen bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe. Bis Mitte der achtziger Jahre stand die Zahlung der Sozialhilfe im Ermessen der Kommunen. Inzwischen gelten einheitliche Standards, wenn auch den Kommunen noch ein Ermessensspielraum verbleibt, z. B. bei der Festlegung von Leistungen oberhalb des Mindestsatzes. Die Kommunen erhalten die Hälfte ihrer Sozialhilfeausgaben vom Staat zurückerstattet.

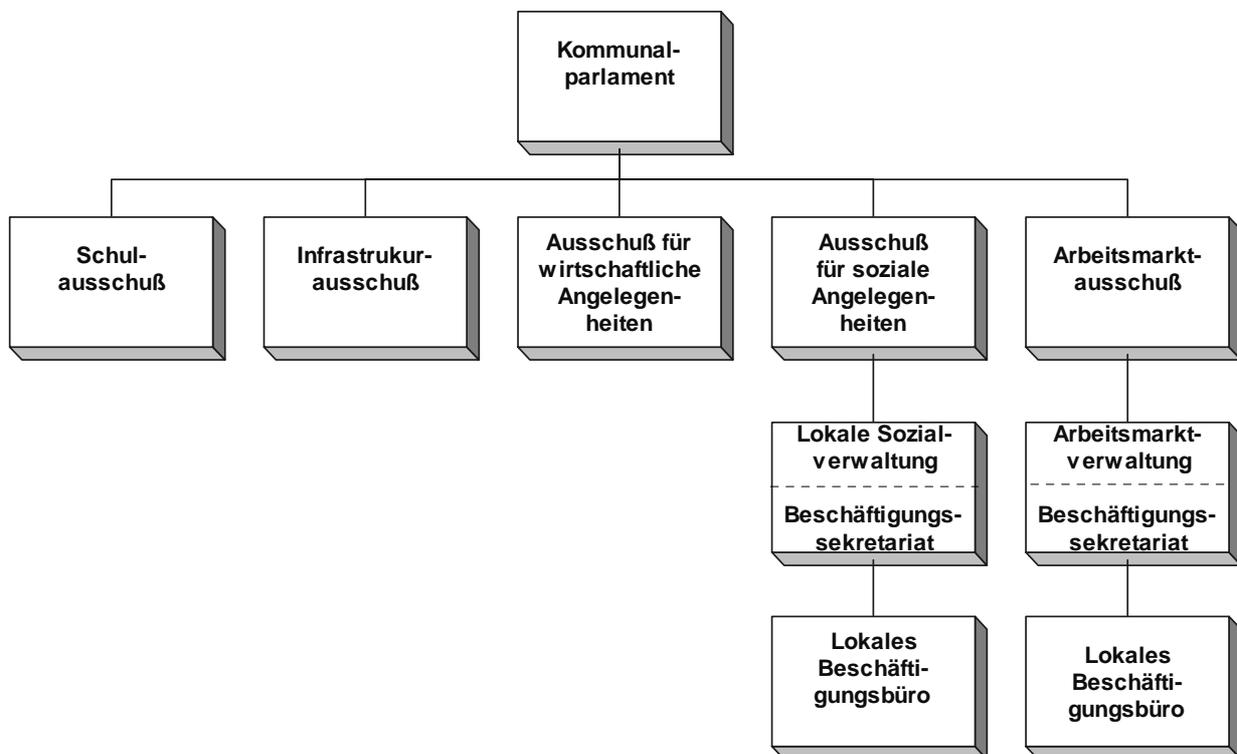
Im Gegensatz zu den Empfängern von Arbeitslosenunterstützung sind arbeitslose Sozialhilfeempfänger nicht überall verpflichtet, sich arbeitslos zu melden. Die Verpflichtung hierzu wird von den Kommunen festgelegt.

Innerhalb der Kommunen haben mehrere Dienststellen Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik (vgl. Abb. 3). Der "Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten" entwickelt den Haushaltsplan für die Kommune, der auch das Budget für Arbeitsmarktpolitik enthält. Der "Schul-ausschuss" ist verpflichtet, Schulabgängern während der ersten zwei Jahre nach dem Schulabschluss bei Bildungs- und Beschäftigungsfragen zur Seite zu stehen. Der Infrastrukturausschuss unterstützt die Durchführung von einigen Jugendprogrammen, die produktive Aufga-

ben zum Inhalt haben. Zwischen den Kommunen gibt es große Unterschiede im Umfang der kommunalen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die meisten Kommunen verfügen über ein spezielles Beschäftigungsbüro, das sich mit aktiver Arbeitsmarktpolitik befasst, aber die Ansiedlung dieses Büros innerhalb der Kommunalverwaltung ist von Kommune zu Kommune verschieden. Die Abb. 3 zeigt zwei Alternativen: einmal untersteht das Beschäftigungsbüro dem Ausschuss für wirtschaftliche Angelegenheiten, ein Ausschuss, der in allen Kommunen existiert, und einmal einem speziellen Arbeitsmarktausschuss.

Eine Untersuchung von Ingerslev (1994) zur kommunalen Arbeitsmarktpolitik ergab, dass im Jahr 1993 mehr als die Hälfte der Kommunen ihr Beschäftigungssekretariat im Bereich der Sozialverwaltung angesiedelt hatte. Die übrigen Kommunen hatten dieses Büro zum Teil bei der Wirtschaftsverwaltung, bei einer unabhängigen Arbeitsverwaltung oder direkt beim Bürgermeister angesiedelt. In allen Kommunen arbeitete das Beschäftigungsbüro mit anderen Stellen zusammen, so auch mit dem örtlichen Arbeitsamt. Fünf von sechs kommunalen Beschäftigungsbüros kooperieren auch mit den entsprechenden Stellen anderer Kommunen.

Abb. 3: Kommunale Ausschüsse mit Einfluss auf die Arbeitsmarktpolitik



Die Arbeitsmarktpolitik der Kommunen zielt auf eine Aktivierung der Sozialhilfeempfänger, um ihre Integration in den Arbeitsmarkt zu erleichtern. Die Teilnehmer sind in der Regel zwischen 18 und 25 Jahre alt. Die Maßnahmen umfassen Lohnsubventionen an den Privatsektor, kommunale Beschäftigungsprogramme, das Programm zur Förderung der Bildung von Jugendlichen, Unterbringung in praktischen Ausbildungsschulen, Tageshochschulen und Ausbildungskursen. Die meisten dieser Maßnahmen werden von der Zentralregierung und den Kommunen gemeinsam finanziert. Allerdings gelten für die verschiedenen Maßnahmen unterschiedliche Finanzierungsregeln. Durch eine Reform von 1985 wurde festgelegt, dass kommunale Beschäftigungsprogramme ausschließlich durch die Kommunen finanziert werden sollten, die im Gegenzug verpflichtet wurden, einen jährlichen zweckgebundenen Pauschalbetrag pro Einwohner bereitzustellen. In derselben Reform wurde festgelegt, dass sich

die Zentralregierung an der Finanzierung von Lohnsubventionen zur Förderung der Beschäftigung im Privatsektor zu beteiligen hatte. Im Jahr 1991 wurde durch eine erneute Reform die Trennung der Finanzierungsmodalitäten für die verschiedenen Programme aufgehoben und die Flexibilität der Kommunen erhöht (Østergaard Sørensen 1992, S. 63). Die staatlichen Finanzmittel, die zuvor der Finanzierung von Lohnsubventionen dienten, und die kommunalen Mittel, die zuvor zweckgebunden für Beschäftigungsprojekte verausgabt wurden, fließen nun in einen nationalen Fonds, der durch das Innenministerium verwaltet wird und dem auch die Kommunen unterstehen.

Die Verteilung der Mittel dieses Fonds auf die einzelnen Kommunen erfolgt entsprechend der Anzahl der Teilnehmer an aktiven Maßnahmen im Vorjahr, und zwar als Pauschalbetrag unabhängig von der Art und den Kosten des Programms. Mögliche Defizite müssen von den Kommunen gedeckt werden. Da die Zentralregierung den Kommunen außerdem die Hälfte der Sozialhilfeausgaben erstattet, spart der Staat, weil die Sozialhilfeausgaben sinken, wenn Sozialhilfeempfänger mittels aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gefördert werden. Um den Kommunen einen weiteren Anreiz zur Durchführung von aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu geben, zahlt der Zentralstaat den Kommunen einen weiteren Zuschuss in Höhe der Einsparungen bei den staatlichen Anteilen an der kommunalen Sozialhilfelast. Wie wir außerdem in Abschnitt 2.2.2 gesehen haben, erhalten die Kommunen auch staatliche Sondermittel bei außergewöhnlichem Anstieg der Arbeitslosigkeit, der einen starken Anstieg der Ausgaben und ein Absinken der Einnahmen mit sich bringt. Diese Mittel können jedoch nicht für einen Ausbau der aktiven Maßnahmen verwendet werden.

Neben aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen führen die Kommunen auch Rehabilitationsmaßnahmen durch. Damit sind Maßnahmen für behinderte Menschen gemeint, die diese in die Lage versetzen sollen, den Lebensunterhalt für sich und ihre Familien selbst zu verdienen. Den Hintergrund bildet ein Gesetz, das bestimmt, dass Menschen, deren Probleme auf dem Arbeitsmarkt durch Teilnahme an besonderen Fördermaßnahmen gelöst werden könnten, keinen Anspruch auf Sozialhilfe haben. Rehabilitationsmaßnahmen dienen dazu, die Betroffenen auf den Arbeitsmarkt vorzubereiten. Die Unterstützung kann in der Förderung des (Wieder-) Erlernens eines Berufes oder auch in der Übernahme von Kosten, die mit der Behinderung verbunden sind, bestehen. Sie kann auch die Förderung einer Existenzgründung beinhalten. Auch für die Ausgaben zur Rehabilitation von Behinderten erhalten die Kommunen eine 50prozentige Rückerstattung durch die Zentralregierung.

3.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik: Das Arbeitsangebotsprogramm

Seit dem Anstieg der Arbeitslosigkeit während der siebziger Jahre wurde eine Reihe verschiedener Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik durchgeführt, auf die im Teil 4 näher eingegangen wird. In diesem Abschnitt soll das wichtigste aktive arbeitsmarktpolitische Programm, das Arbeitsangebotsprogramm, beschrieben werden. Es wurde im Jahr 1978 eingeführt und bestand bis zur Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94. Sowohl in bezug auf die Kosten als auch in bezug auf die Zahl der Teilnehmer war es das bedeutendste arbeitsmarktpolitische Programm der letzten 20 Jahre. Außerdem lassen sich an diesem Programm die Verbindungen zwischen Zentralregierung und Kommunen bei der Durchführung arbeitsmarktpolitischer Programme verdeutlichen; diese sind eine Besonderheit der dänischen Arbeitsmarktpolitik. Trotz einiger Abwandlungen der Regelungen im Laufe der Jahre blieb der Kern des Programms bestehen. Die hier beschriebenen Regelungen beschreiben den Stand nach einer Reform von 1985 (EG-Kommission, 1988). Eine umfassende Reform des Programms erfolgte im Rahmen der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94, als das Ar-

beitsangebotsprogramm durch das Praktikumsprogramm ersetzt wurde. Dieses neue Programm wird in Abschnitt 4.2.3 diskutiert.

Das erklärte Ziel des Gesetzes zur Einführung des Arbeitsangebotsprogramms von 1978 war es, langzeitarbeitslosen Mitgliedern einer Arbeitslosenversicherung ein befristetes Arbeitsverhältnis anzubieten, das die Arbeitskraft der Betroffenen erhalten und den Beschäftigungsstand erhöhen sollte. Wichtiger als diese erklärten Ziele war aber die Tatsache, dass durch die Teilnahme an diesem Programm die Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung erneuert wurden. Die Dauer, während der die Betroffenen in diesem Kreislauf verharren konnten, war nicht begrenzt.

Für Arbeitslose über 25 Jahre war der Zeitpunkt der Teilnahme am Arbeitsangebotsprogramm an die Dauer des Leistungsbezugs gebunden. Die Maßnahme sollte nicht später als neun Monate vor dem Ende der Leistungsbezugsdauer beginnen sollte. Da die Leistungsdauer 30 Monate betrug, musste die Teilnahme spätestens nach 21 Monaten Arbeitslosigkeit ermöglicht werden. Arbeitsplätze hierfür wurden im öffentlichen wie im privaten Sektor geschaffen. Die Dauer der befristeten Beschäftigung sollte im Privatsektor 9 Monate, im öffentlichen Sektor 7 Monate betragen. Nach dieser Beschäftigung hatte der Teilnehmer erneut einen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung für zweieinhalb Jahre erworben.

Um die Chancen auf dem Arbeitsmarkt zu verbessern, konnten die Arbeitgeber den Betroffenen die Teilnahme an Weiterbildungsmaßnahmen für die Dauer von bis zu 3 Monaten während der Laufzeit des befristeten Vertrages ermöglichen. Für Arbeitslose unter 25 Jahren galten Sonderregelungen. Sie erwarben den Anspruch auf einen befristeten Arbeitsplatz bereits nach einem Jahr Arbeitslosigkeit.

Die Beschäftigung im Rahmen des Arbeitsangebotsprogramms wurde zu üblichen Bedingungen entlohnt und erfolgte unter den üblichen Arbeitsbedingungen. Der staatliche Zuschuss betrug für Arbeitslose unter 25 Jahren 80%, für Arbeitslose über 25 Jahren 70% des täglichen Höchstsatzes an Arbeitslosenunterstützung.

Die institutionelle Struktur des Programms war streng hierarchisch. Der Arbeitsmarktausschuss war verpflichtet, Arbeitslose, die die Anspruchsvoraussetzungen erfüllten, in Kooperation mit der Arbeitsverwaltung und den Arbeitslosenversicherungen mit einem Arbeitsplatzangebot zu versorgen. Zu diesem Zweck hatten die Arbeitslosenversicherungen die Arbeitsämter über die Personen zu informieren, die in Kürze zu einem Arbeitsplatzangebot berechtigt sein würden. Die betroffenen Personen wurden dann von den Arbeitsämtern zu einem Gespräch eingeladen, das die bevorstehende Arbeitsvermittlung vorbereiten sollte. Die Vermittlung sollte möglichst in den privaten Sektor erfolgen. Darüber hinaus war die Zentralregierung verpflichtet, 10% der Arbeitsplatzberechtigten aufzunehmen. Wenn es der Arbeitsvermittlung nicht gelang, für die verbleibenden 90% der Berechtigten einen Arbeitsplatz in der Privatwirtschaft anzubieten, waren die Kommunen verpflichtet, die fehlenden Arbeitsplätze bereitzustellen. War auch dies nicht möglich, mussten die Kreisregierungen einspringen.

Tab. 3: Teilnahme am Arbeitsbeschaffungs-Programm, nach Sektoren, 1980 bis 1991

Beschäftigungssektor	1980		1985		1991	
	Zahl d. TN	in %	Zahl d. TN	in %	Zahl d. TN	in %
Privatwirtschaft	1.097	10	12.147	24	9.214	15
Zentralregierung	9.78	9	6.615	13	}	}
Kommunen	8.969	81	31.774	1363	}50.825	}85
Gesamt	11.044	100	50.536	100	60.039	100
Nicht vermittelte Arbeitslose	3.691		2.262			
Gesamt	14.735		52.798			

Quelle: Hækkerup/ Pedersen (1983) Tab. V.2.; Hækkerup/ Pedersen (1987) Tab. V.2., Arbejdsministeriet: Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1994, Tab. 13, S. 34

Das Programm steckte von Anbeginn in Schwierigkeiten, denn das Ziel, die meisten Betroffenen im Privatsektor zu beschäftigen, wurde nie auch nur annähernd erreicht (vgl. Tab. 3). Im Jahr 1980 konnten nur 10% der Berechtigten in Privatunternehmen untergebracht werden. Infolge einer Erhöhung der Lohnsubvention und einer allgemeinen Verbesserung der Beschäftigungschancen im Privatsektor konnte dieser Anteil bis Mitte der achtziger Jahre auf ca. 24% angehoben werden, aber damit war man immer noch weit von der ursprünglichen Zielsetzung entfernt. Im Jahr 1991 konnten wieder nur 15% der Berechtigten im Privatsektor untergebracht werden. Die meisten Arbeitsplätze wurden von den Kommunen bereitgestellt. Dies hatte zur Folge, dass durch die vom Staat gezahlten Lohnsubventionen mit diesem Programm ein weiterer Ressourcentransfer von der Zentralregierung zu den Kommunen verbunden war, wenn auch die Kommunen die Differenz zwischen Lohnsubvention und Tariflohn selbst bezahlen mussten. Darüber hinaus stellten die Langzeitarbeitslosen in manchen kommunalen Beschäftigungsbereichen einen beachtlichen Teil der Belegschaft.

Aufgrund dieser strukturellen Probleme wurden die Möglichkeiten dieses Programms, zur Lösung des Beschäftigungsproblems der Langzeitarbeitslosen beizutragen, in wachsendem Maße bezweifelt. Viele waren nach der Teilnahme erneut auf den Bezug von Arbeitslosenunterstützung angewiesen, um dann nach 21 Monaten ein weiteres Mal einen Arbeitsplatz vermittelt zu bekommen. Dieses Problem bestand insbesondere für diejenigen, die im öffentlichen Bereich Beschäftigung gefunden hatten (also für die Mehrheit). Aber auch für diejenigen, die in der Privatwirtschaft befristet untergekommen waren, bestanden offensichtliche Probleme. Manche Firmen nutzten die Möglichkeit des Programms aus, um billige Arbeitskräfte einzustellen. Die Arbeitslosen wurden für die Dauer von 9 Monaten eingestellt und am Ende der Periode entlassen und durch einen neuen, lohnsubventionierten Langzeitarbeitslosen ersetzt.

Seit der Einführung des Arbeitsangebotsprogramms standen dessen Probleme im Zentrum der arbeitsmarktpolitischen Diskussion in Dänemark. Auf diese Diskussion soll im nächsten Teil eingegangen werden. Letztlich waren diese Probleme auch der Grund für die grundlegende Modifikation des Programms im Rahmen der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 (vgl. Teil 5).

4 Die politische Antwort auf Veränderungen am Arbeitsmarkt 1960 bis 1992

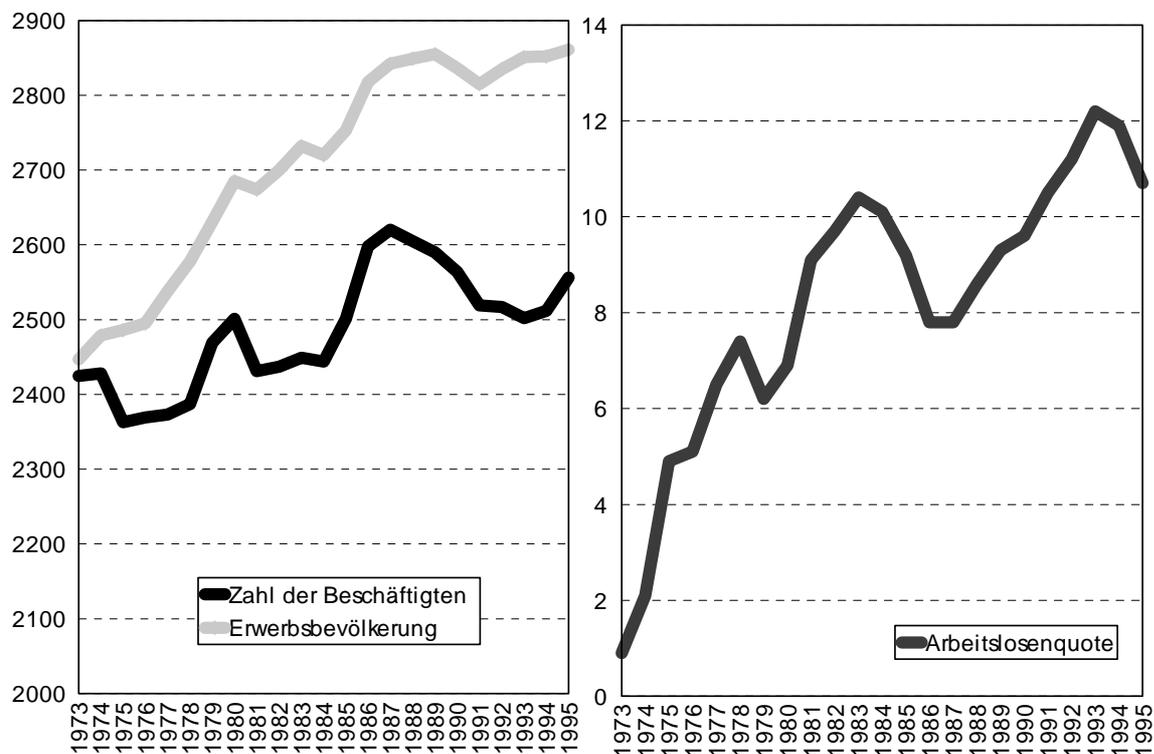
Die Arbeitsmarktpolitik in Dänemark entwickelte sich in Stufen. Wir können sechs Entwicklungsstufen der Arbeitsmarktpolitik unterscheiden, die in enger Verbindung zu der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und den daraus entstehenden Problemen für die institutionellen Strukturen, zu der Entwicklung von Erwerbsbeteiligung, Beschäftigung und Arbeitslosigkeit sowie zu Veränderungen in der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit stehen. In diesem Abschnitt werden die ersten fünf Phasen beschrieben. Die sechste Phase, die durch die Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 gekennzeichnet ist, wird im Teil 5 beschrieben. Dieser Teil beginnt mit einem allgemeinen Überblick über die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik. Danach wird jede der Phasen in einem Unterabschnitt beschrieben.

4.1 Die Charakteristika der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik

In den 60er Jahren erfuhr die dänische Wirtschaft ein rasches Wachstum; der Bestand an Arbeitslosen war niedrig. Als die Rezession nach der ersten Ölkrise in den frühen siebziger Jahren einsetzte, wuchs die Arbeitslosigkeit jedoch beträchtlich an.

Im Jahr 1981 hatte die Arbeitslosigkeit die Marke von 200.000 überschritten. Während der achtziger Jahre schien eine Arbeitslosenquote von acht bis neun vH ein natürlicher Stand zu sein, von dem phasenweise nach oben und unten abgewichen wurde. In den neunziger Jahren wuchs die Arbeitslosenquote auf über 10% an, und die Zahl der Arbeitslosen überstieg die Marke von 300.000.

Abb. 4: Die Entwicklung der Erwerbspersonenpotenzials, der Beschäftigung und der Arbeitslosigkeit, 1973 - 1995



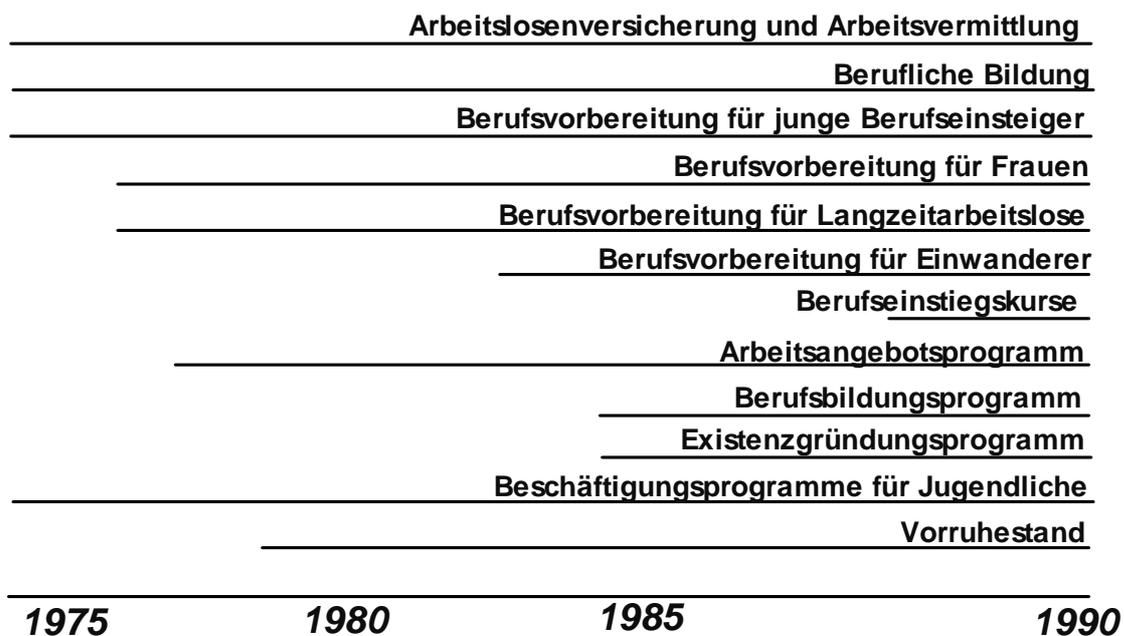
Quelle: Tab. E im Anhang.

Den Hintergrund für diese Entwicklung der Arbeitslosigkeit bildeten Veränderungen in der Erwerbsbevölkerung (vgl. Abb. 4). Die Zahl der Erwerbstätigen wuchs im betreffenden Zeitraum kontinuierlich an. Im Jahr 1995 waren ca. 400.000 Menschen mehr auf dem Arbeitsmarkt als im Jahr 1973; die Erwerbsbevölkerung war um 17 vH gestiegen. Die Hauptursache für diesen Anstieg war die wachsende Erwerbsbeteiligung der Frauen. Die Beschäftigung tendierte zunehmend zu stärkeren Schwankungen, mit besonderen Tälern in den Jahren 1975 bis 1977, 1981 bis 1984 und 1990 bis 1993. Im Jahr 1995 existierten 130.000 Arbeitsplätze mehr als im Jahr 1973.

Die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik manifestiert sich in der Einführung arbeitsmarktpolitischer Programme. Abb. 5 zeigt die sukzessive Einführung der wichtigen arbeitsmarktpolitischen Programme und ihre Laufzeit bis zum Jahr 1992.

Charakteristisch für die dänische Arbeitsmarktpolitik ist, dass nur wenige kurzzeitige Programme durchgeführt wurden. Einmal eingeführt, werden die Maßnahmen selten wieder ausgesetzt. Seit Beginn der siebziger Jahre hat die Anzahl der laufenden Maßnahmen erheblich zugenommen.

Abb. 5: Die Einführung arbeitsmarktpolitischer Programme



Quelle: Østergaard Sørensen (1992, S.54)

Abb. 5 ermöglicht die Identifizierung von zwei Wellen substantieller gesetzlicher Aktivitäten. Zunächst wurden in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre das Arbeitsangebotsprogramm, das Vorruhestandsprogramm und verschiedene Berufsvorbereitungsprogramme eingeführt. Der genaue Zeitpunkt, zu dem die Kommunen begannen, Beschäftigungsprogramme für Jugendliche zu entwickeln, kann nicht festgelegt werden, aber in den späten siebziger Jahren wurden auf nationaler Ebene Gesetze erlassen, die vorsahen, dass solche Programme entwickelt wurden. In einer zweiten Phase Mitte der achtziger Jahre wurden das Berufsbildungsprogramm und das Existenzgründungsprogramm eingeführt. Die Ziele dieser Programme und ihre Hauptmerkmale sowie die Veränderungen, die diese Programme im Zusammenhang mit sich verändernden Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt erfuhren, werden in den folgenden Unterabschnitten behandelt.

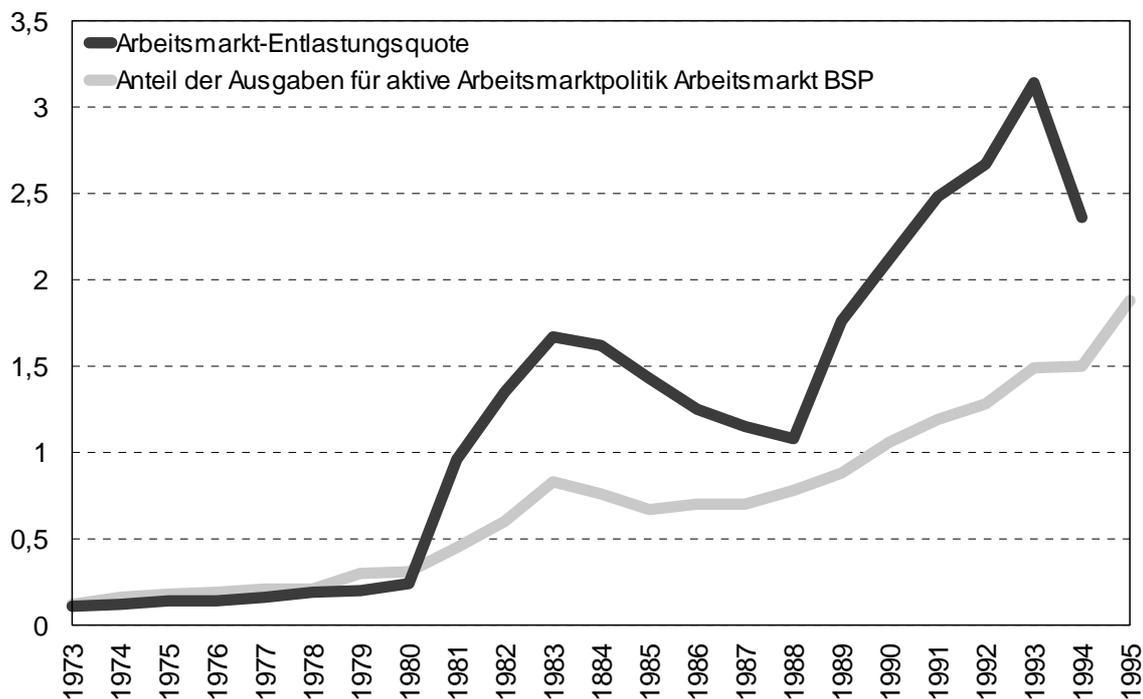
Ein weiteres Anzeichen für die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik sind Veränderungen in Reichweite und Umfang der Maßnahmen. Für eine Auswahl aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen gibt die Abb. 6 hierüber Aufschluss. Diese Abbildung zeigt zunächst die durchschnittliche Teilnehmerzahl an Arbeitsangebotsprogramm, Berufsbildungsprogramm, Existenzgründungsprogramm und in beruflicher Ausbildung als Anteil an der Gesamtzahl der Beschäftigten (Grad der Arbeitsmarktentlastung). Zweitens werden die Gesamtausgaben der Regierung für diese Programme als Anteil am BSP ausgewiesen.

Für das Verständnis der Abb. 6 ist es wichtig zu berücksichtigen, dass es aufgrund der Fragmentierung der dänischen Arbeitsmarktpolitik, insbesondere der Trennung zwischen kommunaler und Regierungspolitik, nicht möglich war, eine zusammenhängende Zeitreihe aufzustellen, die die Entwicklung der gesamten Arbeitsmarktpolitik gespiegelt hätte. Die Zahlen repräsentieren die Maßnahmen der Regierung und vernachlässigen die kommunalen Anstrengungen in diesem Bereich. Dies gilt in Teilen auch für Abb. 5, die auch den kommunalen Anstrengungen nicht in vollem Umfang gerecht wird. Berücksichtigt man nur die Regierung, werden die Ausgaben unterschätzt. Es ist außerdem wahrscheinlich, dass der steigende Trend bei den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik unterzeichnet wird, der in Abb. 6 sichtbar ist. So wird zum Beispiel die berufliche Rehabilitation Behinderter von den Kommunen finanziert und damit in die ausgewiesenen Ausgaben nicht eingeschlossen. In Schweden war während der achtziger Jahre die Rehabilitation das umfangreichste Programm aktiver Arbeitsmarktpolitik mit einem ständig steigenden Trend. In Dänemark war im Jahr 1992 die Rehabilitation der drittgrößte Ausgabeposten aktiver Arbeitsmarktpolitik (vgl. Tab. A im Anhang), aber Zeitreihendaten der schwedischen Art existieren für Dänemark nicht und sind daher auch in Abb. 6 nicht berücksichtigt.

Die Daten in Abb. 6 zeigen, dass die Entwicklung des Umfangs der Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik in einem engen Zusammenhang zu der Entwicklung der Arbeitslosenquote und der Einführung neuer arbeitsmarktpolitischer Programme steht. Als die Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der siebziger Jahre anwuchs, war wartete die Regierung zunächst ab und versuchte, die Situation zu bewerten. Daraus ergab sich die zeitliche Verschiebung zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Einführung erster Programme. Als die Ernsthaftigkeit des Problems der Arbeitslosigkeit erkannt war, reagierte die Regierung mit der Einführung einer Reihe von aktiven Maßnahmen. Von da an entwickelt sich die "Entlastungsquote" der aktiven Arbeitsmarktpolitik parallel zur Arbeitslosenquote, die in Abb. 4 dargestellt ist. Aufgrund des Fixkostenanteils, der mit der Aufrechterhaltung eines aktiven Programms verbunden ist, gehen die Ausgaben nur leicht zurück, wenn die Arbeitslosigkeit und die Entlastungsquote, wie in der ersten Hälfte der achtziger Jahre, absinken. Ab Mitte der achtziger Jahre zeigen die Indikatoren der Arbeitsmarktpolitik in Abb. 6 einen steigenden Trend, der die Einführung weiterer Programme und den erneuten Anstieg der Arbeitslosigkeit reflektiert.

Diese aggregierte Analyse vermittelt nur einen allgemeinen Eindruck der politischen Antworten auf die Arbeitslosigkeit. Um ein genaueres Bild zu gewinnen, ist es erforderlich, mehr ins Detail zu gehen. Im folgenden werden die Ziele, die mit der Einführung der arbeitsmarktpolitischen Programme verbunden waren, und die Bestimmungsfaktoren für Schwankungen im Umfang der Programme analysiert. In Anlehnung an Østergaard Sørensen (1992, S. 51) soll der Zeitraum von 1960 bis 1992 in fünf Phasen unterteilt werden. Die Analyse zieht unter anderem auch die Arbeiten von Hartvig Pedersen und Holmqvist-Larsen (1994) heran. In der folgenden Betrachtung der einzelnen Phasen wird zunächst der ökonomische Kontext beschrieben und auf dessen Grundlage dann die Arbeitsmarktpolitik analysiert.

Abb. 6: Die Entwicklung des Grades der Arbeitsmarktentlastung und der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am BSP, 1973 bis 1994



Quelle: Tab.6 im Anhang

Bem.: Die "Entlastungsquote" der aktiven Arbeitsmarktpolitik bezeichnet den Anteil der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen einschließlich Berufsausbildung an der Erwerbsbevölkerung.

4.2 Phase I: Die Jahre 1960 bis 1973

Der Übergang zu Vollbeschäftigung in den 60er Jahren geschah ohne inflationären Druck und Engpässe auf dem Arbeitsmarkt. Mögliche Gründe für diese Entwicklung waren zunächst bedeutende Übergänge aus der Landwirtschaft, wodurch eine stetige Zufuhr von Arbeitskräften gewährleistet wurde, und zweitens ein Zuwachs von Arbeitsplätzen im gering qualifizierten Bereich, der die Arbeitskräfte nicht überforderte. Das Ziel der Arbeitsmarktpolitik zu dieser Zeit bestand darin, eine stetige Arbeitskräftezufuhr zu gewährleisten, Engpässe zu vermeiden und Berufsbildungsmaßnahmen zu entwickeln, um die Flexibilität zu sichern. Berufsbildungszentren wurden in den 60er Jahren aufgebaut und ihre Aktivitäten während der gesamten Periode ausgebaut.

Ende der sechziger und zu Beginn der siebziger Jahre unterlagen die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik einer radikalen Reform, vergleichbar mit den Entwicklungen in Deutschland (Verabschiedung des Arbeitsförderungsgesetzes 1969), Großbritannien (Errichtung der Manpower Service Commission 1973) und Schweden (1974). In Dänemark wurden die Arbeitslosenversicherung und die Arbeitsvermittlung reformiert. Beide hatten bis dahin weitgehend in den gewerkschaftlichen Zuständigkeitsbereich gehört. Im Jahr 1969 wurde durch die Reform ein nationales System geschaffen, obwohl die Gewerkschaften insbesondere im Bereich der Arbeitslosenversicherung immer noch beteiligt sind. Auch wurden die Leistungen der Ar-

beitslosenversicherung großzügiger gestaltet. Zur gleichen Zeit fand eine umfangreiche Kommunalreform statt. Seit 1970 lagen eine Reihe von wohlfahrtsstaatlichen Elementen in den Händen der Kommunen. Damit wuchs jedoch auch der Ermessensspielraum der Kommunen bei der Entscheidungen über Anträge auf Sozialhilfe.

4.3 Phase 2: Die Jahre 1974 bis 1976

Die Rezession, die der ersten Ölkrise folgte, führte zu keiner unmittelbaren Änderung der Arbeitsmarktpolitik. Obwohl die Arbeitslosigkeit beträchtlich anstieg, gingen die Politiker von einer vorübergehenden Krise aus. Um das wirtschaftliche Wachstum zu fördern, wurden in den Jahren 1975 und 1976 die Einkommens- und Mehrwertsteuern gesenkt. Insgesamt wurden die Steuern um ein Volumen von 2% des BSP gesenkt und das dadurch entstehende Staatsdefizit durch eine Erhöhung der Staatsverschuldung gedeckt (Bach Jørgensen, Mau Pedersen 1994, S. 88). Die Senkung der Steuerlast war jedoch nicht nur ökonomisch motiviert. Im Dezember 1973 war Mogens Glistrup als Führer der Steuerreformbewegung in das Parlament gewählt worden und hatte Steuererleichterungen und ein Ende des Wachstums der Staatsquote gefordert. Einige neue Parteien hatten Sitze im Parlament errungen, wodurch die Zahl der im Parlament vertretenen Parteien von fünf auf zehn anstieg - ein politisches Charakteristikum, das bis heute fortbesteht. Durch Verschuldung finanzierte Steuersenkungen waren zumindest zum Teil eine Antwort des herrschenden politischen Systems auf die Forderungen der neuen politischen Bewegungen.

Es erwies sich als schwierig, neue politische Handlungsmöglichkeiten im Umgang mit der Arbeitslosigkeit zu erarbeiten. Arbeitsmarktpolitik manifestierte sich in erster Linie in einer Ausweitung des Personenkreises, der durch eine Arbeitslosenversicherung abgesichert wird, auf weitere Gruppen des Arbeitsmarktes: Selbständige, Studenten und Teilzeitbeschäftigte erhielten Zugang zu den Versicherungen und ihren Leistungen.

4.4 Phase 3: Die Jahre 1977 bis 1982

Wie in den europäischen Nachbarländern wurde auch in Dänemark im Jahr 1976 die Krise auf dem Arbeitsmarkt als eine dauerhafte erkannt. In Dänemark stiegen die öffentliche Verschuldung, das Zahlungsbilanzdefizit und die Inflation an. Die Parlamentswahlen im Januar 1975 und Februar 1977 machten deutlich, dass sich die politischen Verhältnisse stabilisiert hatten; die Stimmenanteile der verschiedenen Parteien veränderten sich kaum. Die Steuersenkungspolitik der letzten Jahre wurde allerdings durch eine Politik steigender Steuern ersetzt, die den Zweck hatten, die heimische Nachfrage zu dämpfen.

Das Problem der Arbeitslosigkeit, das zum Teil durch die makroökonomische Sparpolitik der Regierung verursacht war, wurde mit strukturpolitischen Maßnahmen angegangen. Es wurden zwei Beschäftigungsförderungspläne eingeführt, der erste für den Zeitraum 1977 bis 1980 und der zweite für den Zeitraum 1980 bis 1983. Die Pläne sahen steuerliche Anreize vor, mit denen eine Verlagerung der Nachfrage von Produkten mit hohem Importanteil zu Produkten mit einem hohen Anteil inländischer Arbeitsleistung bewirkt werden sollte. Kernelemente der Beschäftigungsförderungspläne waren: eine Industriepolitik, die das industrielle Wachstum und die regionale Entwicklung fördern sollte, eine Infrastrukturpolitik, die Bauarbeiten, Stadterneuerung und einen Ausbau des öffentlichen Verkehrs einschloss, und eine Energiepolitik, die u. a. Energiesparmaßnahmen für Gebäude förderte (Doppelverglasung, Isolierung).

Seit 1977 wurde eine Arbeitsmarktpolitik entwickelt, die direkter und gezielter gegen die Arbeitslosigkeit vorgehen sollte. Die politischen Initiativen dieser Zeit lassen sich drei Gruppen zuordnen:

1. Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes
 - Einführung des Vorruhestandes für Arbeitnehmer im Alter von 60 bis 66 Jahren
 - Erhöhung des gesetzlichen Urlaubsanspruches von 4 auf 5 Wochen
 - Verbesserte Möglichkeiten zum Mutterschaftsurlaub
2. Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität der Arbeitskraft
 - Ausbau der Angebote für berufliche Bildung
 - Einrichtung von Berufsvorbereitungskursen für Randgruppen
 - Subventionen zur Förderung von Ausbildungsplätzen
3. Maßnahmen zugunsten von Problemgruppen am Arbeitsmarkt
 - Einrichtung und Ausbau kommunaler Beschäftigungsprogramme zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit
 - Einführung des Arbeitsangebotsprogramms für Langzeitarbeitslose im Jahr 1978

Wie in Abschnitt 3.3 beschrieben bot das Arbeitsangebotsprogramm denjenigen Mitgliedern einer Arbeitslosenversicherung, denen infolge der Dauer ihrer Arbeitslosigkeit der Verlust von Ansprüchen auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung drohte, eine befristete Beschäftigung. Auf diese Weise konnten die Betroffenen ihre Versicherungsansprüche erneuern. Viele wurden nach dem Ende der befristeten Beschäftigung erneut arbeitslos, bis sie durch die Dauer ihrer Arbeitslosigkeit erneut einen Anspruch auf eine befristete Beschäftigung erwarben. In diesem Zyklus konnten sie uneingeschränkt lange verbleiben. Seit 1982 hatten die Betroffenen die Möglichkeit, während der befristeten Beschäftigung auch eine zweimonatige Qualifizierungsphase zu durchlaufen.

4.5 Phase 4: Die Jahre 1983 bis 1986

Die vierte Phase ist gekennzeichnet durch einen starken Zuwachs an Arbeitsplätzen. Im Gegensatz zu früheren Zeiten, als das Beschäftigungswachstum in erster Linie im öffentlichen Sektor stattfand, nahm nun auch die Beschäftigung in der Privatwirtschaft um ca. 175.000 zu. Dennoch blieb die Arbeitslosigkeit aufgrund des Anstiegs der Erwerbsbevölkerung hoch. Auf der politischen Ebene war im September 1982 der Rücktritt der sozialdemokratischen Minderheitsregierung zu verzeichnen, der den Weg frei machte für die konservative Regierung Poul Schlüter. Schlüter blieb bis 1993 an der Spitze verschiedener Minderheitsregierungen. Bis zum Jahr 1982 war die öffentliche Verschuldung von 9% des BSP im Jahr 1973 auf 70% angewachsen (Etwil 1994, S. 16), das Zahlungsbilanzdefizit war beträchtlich und die Inflation hoch. Die neue Regierung trat mit der Absicht an, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhöhen und ein Außenhandelsgleichgewicht herzustellen. Dies wollte sie durch eine strenge Währungspolitik, die die dänische Krone an das europäische Währungssystem und die Deutsche Mark band, erreichen. Um die Inflation zu dämpfen, wurde eine rigide Einkommenspolitik betrieben. Die Indexierung der Löhne nach den Preisen wurde mehrmals ausgesetzt und im Juni 1986 ganz abgeschafft. Darüber hinaus legte die Regierung strenge Lohnrichtlinien für die öffentliche und private Wirtschaft fest und intervenierte im Jahr 1985 sogar direkt bei den Lohnverhandlungen.

Die Arbeitsmarktpolitik wurde der allgemeinen Wirtschaftspolitik der Regierung untergeordnet, der bei der Schaffung der Voraussetzungen für den Abbau der Arbeitslosigkeit die größere Bedeutung zuerkannt wurde. Die Rolle der Arbeitsmarktpolitik war in dieser Zeit reduziert auf die Vermittlung zwischen und Anpassung von Angebot und Nachfrage auf dem Arbeitsmarkt.

Im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik wurde zunächst die Dynamisierung des Höchstsatzes der Arbeitslosenunterstützung abgeschafft. Von Oktober 1982 bis April 1986 wurde dieser Betrag überhaupt nicht erhöht. Demgegenüber wurden die Arbeitgeberbeiträge und die Mitgliedsbeiträge zur Arbeitslosenversicherung erhöht. Seit 1986 wurden sowohl die Beiträge als auch die Leistungen häufig verändert, je nach den politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen. Die frühere Bindung von Preisentwicklung, Lohnhöhe und Höhe des Höchstsatzes an Arbeitslosenunterstützung besteht seitdem nicht mehr. Auf der anderen Seite gab es aber auch keine Versuche, die Lohnersatzquote von 90%, die insbesondere die Beziehher niedriger Einkommen im Falle der Arbeitslosigkeit begünstigt, zu verändern.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik erfuhr eine Reihe von Veränderungen. So wurde weniger auf direkte Interventionen in den Arbeitsmarkt und die Schaffung von neuen Arbeitsplätzen durch Infrastrukturentwicklung und Industriepolitik abgestellt. Es bestand außerdem Konsens in der Ansicht, dass die bestehenden Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik, insbesondere das Arbeitsangebotsprogramm, ihre Grenzen im Hinblick auf die Zahl der Teilnehmenden und die Effizienz bei der Eingliederung von Langzeitarbeitslosen in den Arbeitsmarkt und die Schaffung neuer Arbeitsplätze erreicht hatten. Zur Verbesserung der Leistungsfähigkeit aktiver Arbeitsmarktpolitik wurden im Jahr 1985 zwei neue Maßnahmen eingeführt:

- das Berufsbildungsprogramm (*education scheme*) und
- das Existenzgründungsprogramm.

Beide Programme richteten sich in erster Linie an Langzeitarbeitslose, die bereits einmal einen befristeten Arbeitsplatz im Rahmen des Arbeitsangebotsprogramms gehabt hatten. Das Bildungsprogramm bot den Betroffenen die Möglichkeit zu beruflicher Weiterbildung als Alternative zur Rückkehr in den passiven Bezug von Lohnersatzleistungen. Das Existenzgründungsprogramm ermöglichte Langzeitarbeitslosen im Anschluss an die befristete Vermittlung durch Unterstützungszahlungen den Aufbau eines eigenen Unternehmens. Die Teilnahme an beiden Programmen war freiwillig.

Außerdem erfolgte während dieser Periode ein Ausbau der kommunalen Jugendprogramme. Die Kommunen waren von 1986 an verpflichtet, einen bestimmten Betrag pro Kopf der Bevölkerung für die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit bereitzustellen. Auch die berufliche Ausbildung und die berufsvorbereitenden Maßnahmen wurden ausgebaut.

4.6 Phase 5: Die Jahre 1987 bis 1992

Im Jahr 1987 konnte die Regierung auf einige wirtschaftspolitische Erfolge zurückblicken. Im Zeitraum 1982 bis 1986 waren die Produktion, die Beschäftigung und die Investitionen stärker gestiegen als sonst irgendwo in Europa, und auch die Reduzierung der Inflation verlief schneller (OECD 1986). Das allgemeine Staatsdefizit war schneller abgebaut worden als in anderen Ländern. Der Produktionsboom und das Beschäftigungswachstum waren allerdings allein durch einen Anstieg der Inlandsnachfrage erreicht worden und hatten damit zu einer Verschlechterung der Außenhandelsbilanz geführt. Im Jahr 1986 war das Außenhandelsdefizit infolge der steigenden Inlandsnachfrage auf 5,5% des BSP gestiegen (EG-Kommission 1993, S. 2). Die Regierung hielt diese Situation angesichts der hohen Auslandsverschuldung für untragbar und führte im Jahr 1986 eine Reihe von Beschränkungen ein, mit denen die Inlandsnachfrage gedämpft und zum Sparen angereizt werden sollte.

Die Furcht vor einer konjunkturellen Überhitzung schien aus Sicht der Regierung berechtigt zu sein, als mit dem Ergebnis der Tarifverhandlungen vom März 1987 die Löhne im Privatsektor beträchtlich erhöht und die Arbeitszeit verkürzt wurde. Im Verlaufe des Jahres wurden ähnliche Abschlüsse auch im öffentlichen Sektor getätigt. In Teilen der Privatwirtschaft stiegen die vereinbarten Löhne noch weiter durch lokale Zuschläge und übertarifliche Zahlungen. Insgesamt stieg das Lohnniveau im Jahr 1987 um 10% und im Folgejahr erneut um 8%, während im Zeitraum 1984 bis 1986 Lohnzuwächse von durchschnittlich 5% die Norm gewesen waren (Zeuthen-Bericht S. 8, EG-Kommission 1993, S. 30, Abb. 17). Die Lohnexplosion von 1987/88 stellt immer noch einen Referenzpunkt in der politischen Diskussion dar.

Nach Auffassung der Regierung war ein vermindertes Inlandswachstum erforderlich, um die außenwirtschaftlichen Ungleichgewichte, die sich während des Booms der Jahre 1983 bis 1986 gebildet hatten, abzubauen. Infolge der Deflationspolitik der folgenden Jahre 1987 bis 1992 wuchs die dänische Wirtschaft nur langsam, die Zahl der Arbeitsplätze nahm ab und die Arbeitslosigkeit zu, während im Rest Europas hohe Wachstumsraten erzielt wurden. In Dänemark ging die Zahl der Arbeitsplätze zwischen 1987 und 1992 um 100.000 zurück. Die wachsende Arbeitslosigkeit führte zu steigenden Ausgaben für Lohnersatzleistungen. Zwischen 1987 und 1992 stiegen die Ausgaben für Leistungen der Arbeitslosenversicherung um 35%, und die Ausgaben für aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen wurden mehr als verdoppelt (in konstanten Preisen) (Finansministeriet 1995b, Anhang S. 303).

Internationale Wettbewerbsfähigkeit

Während der fünften Periode wurde die Arbeitsmarktpolitik mehr und mehr durch die Bemühungen zur Verbesserung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit beeinflusst. Vor dem Hintergrund der Lohnsteigerungen des Jahres 1987 berief die Regierung eine Reihe von Konferenzen mit den Vertretern der Arbeitgeberverbände und der Gewerkschaften ein. In einer gemeinsamen Erklärung verkündeten sie, dass die "Wettbewerbsfähigkeit verbessert und die Sparneigung gesteigert werden muss, um die Beschäftigung zu fördern und das Ungleichgewicht der Zahlungsbilanz zu reduzieren" (zitiert nach Hartvig Pedersen und Holmqvist-Larsen 1994, S. 197). Als direkte Folge dieser Konferenzen wurde der Arbeitgeberbeitrag zu einer Reihe von Sozialversicherungsleistungen und arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen im Dezember 1987 mit der Absicht verändert, die internationale Wettbewerbsfähigkeit zu verbessern. Die Arbeitgeber sollten von nun an nicht mehr Beiträge entsprechend der Beschäftigtenzahl leisten, sondern die erzielte Wertschöpfung sollte die neue Basis für die Beitragsbemessung werden. Wie wir in Abschnitt 3.1.1 gesehen haben, bedeutete dies in der Praxis, dass der Arbeitgeberbeitrag abgeschafft und durch eine allgemeine Steuer ersetzt wurde. Damals legten Schätzungen nahe, dass diese Veränderung zur Schaffung von 27.000 Arbeitsplätzen und

zu einer leichten Steigerung der Exporte führen würde (Det Økonomiske Råd 1987, 1988 Anhang). Eine weitere Folge der drittelparitätischen Konferenzen war, dass der Spielraum für zukünftige Lohnabschlüsse beschränkt wurde, so dass am Ende des genannten Zeitraums die jährlichen Lohnzuwächse nur noch um die 4% betragen.

Strukturelle Arbeitslosigkeit

Ein weiterer Faktor, der sich auf die Arbeitsmarktpolitik dieser Phase auswirkte, waren Überlegungen, die aus der Erkenntnis erwachsen, dass die Arbeitslosigkeit sich verhärtet hatte und zu einem strukturellen Problem der dänischen Wirtschaft geworden war. Diese Argumentation wurde insbesondere in dem Gutachten des "Økonomiske Råd" der Regierung vom Juni 1988 betont, das eine vielbeachtete Analyse des dänischen Arbeitsmarktes und seiner Anreizstrukturen enthielt. Unter Bezugnahme auf die Lohnentwicklung des Jahres 1987 wurde eine Diskussion darüber gefordert, wie die Regeln und Anreize auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden könnten.

Die Regierungsberater fanden heraus, dass, obwohl die Zu- und Abgänge in und aus Arbeitslosigkeit hoch waren, das Risiko der Arbeitslosigkeit ungleich verteilt war. Die Arbeitskräfte könnten in ein A-Team und ein B-Team aufgeteilt werden. Das A-Team, das die Mehrheit der Arbeitskräfte umfasse, sei von Arbeitslosigkeit nicht betroffen und habe keinen Anlass zu Lohnzurückhaltung, weder individuell noch kollektiv. Diejenigen dieser Gruppe, die kurzzeitig arbeitslos seien, seien dies meist nur, um später wieder eingestellt zu werden ("befristete Kündigung")⁷⁴ und daher an einen bestimmten Arbeitgeber gebunden. Das B-Team umfasse hauptsächlich ungelernte Arbeitskräfte und trage die Hauptlast der Arbeitslosigkeit. 25 vH des Arbeitslosigkeitsvolumens entfielen auf nur 3 vH der Arbeitskräfte. Das hohe Risiko der Arbeitslosigkeit sei das Resultat einer Kombination von schlechter Ausbildung und komprimierter Lohnstruktur.

Daraus wurde die Forderung nach einer solidarischen Beschäftigungspolitik abgeleitet, die an die Stelle der bisherigen solidarischen Lohnpolitik treten sollte, die in der Vergangenheit zu geringen Lohnunterschieden geführt hatte. Nach Meinung der Berater müsste eine solche Politik auch Veränderungen bei den Lohnersatzleistungen mit sich bringen (diese sollten weniger großzügig ausgestaltet sein); für die Finanzierung müssten neue Finanzquellen erschlossen werden (dabei sollten Versicherungsbeiträge eine größere Rolle spielen); die Arbeitgeber sollten während der ersten beiden Wochen der Arbeitslosigkeit für die Lohnersatzleistungen aufkommen (dadurch würden sie auch zur Finanzierung von "befristeten Kündigungen" herangezogen); die Anreize zur Teilnahme an berufsbildenden Maßnahmen sollten erhöht werden; die Abstände zwischen den Lohngruppen sollten vergrößert werden (Det Økonomiske Råd 1988). Diese Vorschläge stehen immer noch im Zentrum der arbeitsmarktpolitischen Diskussion.

Wachsende Probleme der öffentlichen Verwaltung

Die Mitglieder des Wirtschaftsrates betonten besonders die Notwendigkeit, im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit die strukturellen Probleme zu bekämpfen. Probleme, die als Folge der

⁷⁴ In Dänemark existieren keine gesetzlichen Regelungen zu Kurzarbeit. Um diese Lücke zu füllen, greifen dänische Arbeitgeber auf das Mittel der „befristeten Kündigung“ zurück: Im Falle starker konjunktureller Schwankungen senken sie ihren Personalbestand durch Kündigungen, die mit einer Wiedereinstellungsgarantie verbunden sind. Die Betroffenen können während der „befristeten Kündigung“ auf die großzügigen Leistungen des Arbeitslosenversicherungs-Systems zurückgreifen und bleiben durch die Wiedereinstellungsgarantie an das Unternehmen gebunden.

hohen Arbeitslosigkeit im Bereich der öffentlichen Verwaltung und für den öffentlichen Haushalt entstehen, spielen bei den Überlegungen zur Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik ebenso eine Rolle. Während des Zeitraums 1987 bis 1992 wuchs der Anteil des Arbeitsministeriums an den gesamten öffentlichen Ausgaben von 8,7% auf 11,9% an. Im Jahr 1989 überstiegen die Ausgaben des Arbeitsministeriums die des Gesundheitsministeriums und im Jahr 1992 auch die des Bildungsministeriums, so dass nur noch das Ministerium für soziale Angelegenheiten höhere Ausgaben hatte (Finansministeriet 1995b, Tab. A, S. 292-294). Als Folge dieser Entwicklung stiegen auch die öffentlichen Gesamtausgaben.

Das System der Arbeitsmarktpolitik, wie es sich seit Mitte der siebziger Jahre herausgebildet hat, ist hoch zentralisiert und stark reguliert. Mehr und mehr wurde offensichtlich, dass das System einer Entbürokratisierung bedarf, um die arbeitsmarktbezogenen Dienstleistungen flexibler gestalten zu können. Es bestand Konsens darin, dass ein höherer Grad an Dezentralisierung wünschenswert sei, wobei jedoch ein gemeinsamer Rahmen erhalten bleiben müsse. Ein dezentralisiertes System ließe mehr Raum für lokale Entscheidungen über Serviceleistungen und für präventive Eingriffe in den Arbeitsmarkt. Erste Schritte in Richtung einer größeren lokalen Flexibilität waren bereits im Jahr 1986 unternommen worden, und eine Vielzahl weiterer Maßnahmen war gefolgt. So war z. B. im Jahr 1989 das Vermittlungsmonopol der Arbeitsämter für die Arbeitsvermittlung abgeschafft worden. Kommunen und private Agenturen konnten nun im Bereich der Stellenvermittlung aktiv werden. Die Bedeutung der lokalen Ebene wurde im Jahr 1990 zusätzlich durch die Übertragung der Verantwortung für die berufliche Integration Jugendlicher von den Arbeitsämtern auf die Kommunen gestärkt. Schließlich brachte die Regierung Anfang des Jahres 1991 einen Vorschlag für die Schaffung einer neuen, einheitlichen Verantwortungsstruktur ein. Dieser Vorschlag erlangte keine parlamentarische Mehrheit, antizipierte jedoch zum großen Teil die im Rahmen der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 etablierten Verbindungen zwischen zentralen, regionalen und lokalen Stellen. Die Reform der Verantwortungsverteilung im Bereich Arbeitsmarktpolitik bildete einen wichtigen Bestandteil dieser umfassenden Reform, auf die ich im Teil 5 zurückkommen werde.

Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen

Als Antwort auf die steigende Arbeitslosigkeit und die wachsenden strukturellen Probleme im öffentlichen und privaten Wirtschaftssektor wurden gegen Ende der achtziger und Anfang der neunziger Jahre die aktiven Elemente der Arbeitsmarktpolitik stärker in den Vordergrund gerückt. Passive Unterstützung wurde ersetzt durch Arbeitsangebote, Weiterbildung und andere Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Nach langwierigen Verhandlungen zwischen der Regierung und der sozialdemokratischen Partei wurde im Herbst 1988 ein Reformpaket verabschiedet, mit dem wichtige Elemente der Arbeitsmarktpolitik reformiert wurden. Die Maßnahmen beinhalteten:

- eine Beschränkung der Teilnahme am Arbeitsangebotsprogramm auf maximal zweimalige Teilnahme;
- den Ausbau des Berufsbildungsprogramms;
- den Ausbau des Existenzgründungsprogramms.

Die wichtigste mit diesem Reformpaket verbundene Absicht war, den Teufelskreis von Arbeitslosigkeit und der befristeten Besetzung eines im Rahmen des Arbeitsangebotsprogramm bereitgestellten Arbeitsplatzes zu durchbrechen. Durch die Beschränkung des Angebots solcher Art subventionierter Arbeitsplätze sollte die Bereitschaft der Arbeitslosen erhöht werden, andere Angebote aktiver Arbeitsmarktpolitik, die nun zur Verfügung standen, anzunehmen.

Außerdem sollten nun Menschen, die nach Teilnahme am Arbeitsangebotsprogramm erneut arbeitslos wurden, an einer beruflichen Qualifizierungsmaßnahme teilnehmen, bevor ihnen erneut ein subventionierter Arbeitsplatz zur Verfügung gestellt wurde. So wurde die berufliche Weiterbildung zu einer Vorbedingung dafür, im Kreislauf zu verbleiben. Zuvor war die Möglichkeit der beruflichen Weiterbildung nur ein Angebot gewesen, das von den Betroffenen angenommen werden konnte oder nicht.

Darüber hinaus standen von nun an die Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik einer breiteren Gruppe von Arbeitslosen offen, während sie sich früher ausschließlich an Langzeitarbeitslose (also Menschen, die seit 2½ Jahren keine reguläre Beschäftigung mehr hatten) richteten. So wurde das Angebot beruflicher Weiterbildung in der Weise ausgebaut, dass berufliche Qualifizierungsmaßnahmen nun auch für ungelernete Arbeitnehmer in einem frühen Stadium der Arbeitslosigkeit offen standen. In der Vergangenheit waren nur solche Arbeitslose zur Teilnahme berechtigt, die bereits einmal im Rahmen des Arbeitsangebotsprogramms vermittelt worden waren; nun standen die Bildungsangebote Ungelernten während der ersten 2½ Jahre ihrer Arbeitslosigkeit und vor der Vermittlung eines subventionierten Arbeitsplatzes offen. Während der Teilnahme an Maßnahmen beruflicher Weiterbildung wurde weiterhin Arbeitslosenunterstützung gezahlt, und zwar bis zu einer Dauer von 2½ Jahren.

Das Existenzgründungsprogramm wurde in der Weise ausgeweitet, dass es nun Arbeitslosen bereits nach 5 Monaten Arbeitslosigkeit offen stand, während zuvor nur diejenigen in den Genuss dieser Unterstützung kommen konnten, die bereits am Arbeitsangebotsprogramm teilgenommen hatten und damit bereits seit 30 Monaten nicht mehr in regulärer Beschäftigung standen. Die Teilnehmer erhielten bis zu 3 ½ Jahre lang eine Unterstützung in Höhe von 50% des Höchstsatzes an Arbeitslosenunterstützung.

Als Folge dieser Reform von 1988 stieg die Zahl der Teilnehmer an den Maßnahmen beruflicher Weiterbildung von 4.053 im Jahr 1987 auf 16.200 im Jahr 1992. Leistungen aus dem Existenzgründungsprogramm wurden im Jahr 1987 an 1.008, im Jahr 1992 dagegen an 14.000 Berechtigte gezahlt (vgl. Tabelle C im Anhang).

Im Dezember 1991 setzte die Regierung mit Unterstützung aller Parteien die Zeuthen-Kommission (benannt nach ihrem Vorsitzenden, Professor Zeuthen) ein, die die strukturellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt untersuchen und einen grundsätzlichen Reformvorschlag für die Finanzierung und Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik erarbeiten sollte. Größere Reformen sollten während der Arbeit dieser Kommission unterbleiben. Dennoch wurden in den Jahren 1991 und 1992 bedeutende Reformen durchgeführt. Einige der wichtigsten Elemente waren:

- die Einführung eines Freistellungsprogramms für Kindererziehungs- und Bildungszwecke;
- die Einführung eines Übergangsgeldes für Langzeitarbeitslose im Alter von 55 bis 59 Jahren, die Mitglied einer Arbeitslosenversicherung waren. Später wurde die Altersgrenze auf 50 Jahre herabgesetzt. Nach dem Ende der Bezugsdauer des Übergangsgeldes konnten die Betroffenen Leistungen aus dem Vorruhestandsprogramm erhalten.
- die Einführung eines Höchstlohnes für im öffentlichen Sektor im Rahmen des Arbeitsangebotsprogramms bereitgestellte Arbeitsplätze (80 DKr. in der Stunde). Ziel dieser Maßnahme war es, Anreize für die Suche nach einem Arbeitsplatz im Privatsektor zu schaffen und die öffentlichen Ausgaben zu begrenzen.
- Seit 1993 müssen die Arbeitgeber für befristet entlassene Arbeitnehmer die Arbeitslosenunterstützung für die ersten beiden Tage zahlen. Dies ist eine Erweiterung der im Dezember 1988 eingeführten Regelung, nach der die Arbeitgeber die Arbeitslosenunterstützung für den ersten Tag der befristeten Entlassung zahlen müssen.

Das Freistellungsprogramm wurde zunächst bis zum Januar 1994 befristet. Im Rahmen der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 wurde es jedoch in eine umfassende Reform der Urlaubsgesetzgebung integriert, die in Abschnitt 5.3 näher beschrieben werden wird.

5 Die Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94

Zu Beginn der neunziger Jahre stand die dänische Wirtschaft weitaus besser da als zehn Jahre zuvor. Die Inflation war gebremst, und die Leistungsbilanz wies einen Überschuss auf, der es ermöglichte, die Auslandsschulden abzubauen. Aber diese Verbesserungen hatten einen hohen Preis. Seit 1987 waren die makroökonomischen Erfolge zum größten Teil durch die Dämpfung der privaten Nachfrage erzielt worden, aber auch andere Faktoren, wie die Wachstums-Impulse, die von der deutschen Wiedervereinigung ausgingen, und die verstärkte Ausbeutung der Öl- und Gasvorkommen in der Nordsee spielten eine Rolle. Alles in allem war die Periode von 1987 bis 1992 durch eine schwache Nachfrage der Haushalte gekennzeichnet, die sich auch in einer Stagnation des Bruttosozialprodukts niederschlug. Im Durchschnitt überschritt das Wachstum kaum 1 vH im Jahr; dies reichte nicht aus, um einen weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit zu verhindern, zumal das Erwerbspersonenpotential und die Arbeitsproduktivität ebenfalls stiegen (EG-Kommission 1993, S. 2). Schwaches Wachstum und ein Anstieg der Arbeitslosigkeit trugen zur Verschlechterung der öffentlichen Finanzen bei und erhöhten das allgemeine Haushaltsdefizit.

Seit Mitte der siebziger Jahre war die Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark geprägt von zunehmenden Innovationen und Reformen. Im Jahr 1978 wurde das Arbeitsangebotsprogramm eingeführt, dessen Hauptzweck es war, Langzeitarbeitslose davor zu bewahren, aus dem Sicherungssystem für Arbeitslose heraus- und der kommunalen Sozialhilfe anheim zu fallen. Im Jahr 1985 wurden das Programm zur beruflichen Weiterbildung und das Existenzgründungsprogramm eingeführt, um denjenigen eine Alternative zu bieten, die wiederholt den Kreislauf von Leistungsbezug und befristeter Besetzung eines geschützten Arbeitsplatzes im öffentlichen Sektor durchlaufen hatten. Während der achtziger Jahre expandierte die aktive Arbeitsmarktpolitik auf Basis der bereits bestehenden Strukturen, aber mit offensichtlich geringen Auswirkungen auf die Zahl der Arbeitslosen. Statt dessen stieg die Arbeitslosigkeit ständig an. Zwischen 1983 und 1993 betrug der Anstieg der Arbeitslosigkeit 23%, während im gleichen Zeitraum die Zahl der Vorruheständler sogar um 37% anwuchs (vgl. Tabellen E und C im Anhang).

Zu Beginn der neunziger Jahre wurden die Schwächen der bestehenden Palette aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen immer offensichtlicher; die Forderung nach einer grundsätzlichen Reform drängte sich auf. Arbeitslosigkeit konnte nicht länger als ein konjunkturelles Problem angesehen werden, sondern sie war zu einem strukturellen Problem geworden, sowohl in der Privatwirtschaft als auch im staatlichen Sektor.

Strukturelle Fragen standen auch im Zentrum der Arbeit der Zeuthen-Kommission, die im Dezember 1991 ihre Arbeit aufgenommen hatte. Der Bericht der Kommission wurde im Juni 1992 veröffentlicht. Er begann mit der Feststellung, dass es allgemein anerkannt sei, dass die Arbeitslosigkeit bei der gegenwärtigen Struktur des Arbeitsmarktes nicht in ausreichendem Maße gesenkt werden könne, selbst wenn die Nachfrage auf dem heimischen und den internationalen Märkten anstiege (Bericht der Zeuthen-Kommission 1992, S. 9). Eine Reform der Schlüsselinstitutionen des Arbeitsmarktes sei notwendig. Die Kommission schlug eine Re-

form sowohl des Finanzierungssystems als auch der Ausgestaltung des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums vor. Beiden Vorschlägen wurden im folgenden Jahr Folge geleistet. Die Kommission hatte auch die Reform des auf Freiwilligkeit basierenden Systems der Arbeitslosenversicherung diskutiert, aber Vorschläge zur Einführung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung scheiterten zu einem frühen Zeitpunkt am Widerstand der Gewerkschaftsvertreter in der Kommission. So wurden die Grundlagen des Systems der Arbeitslosenversicherung nicht Gegenstand ernsthafter Debatten und gingen nur zu einem sehr geringen Grad in das Reformpaket ein.

Im Januar 1993 trat Poul Schlüter nach mehr als zehn Jahren Amtszeit zurück. An seine Stelle trat Poul Nyrup Rasmussen als Premierminister einer sozialdemokratischen Regierung. Bisher ist die neue Regierung in zwei zentralen Punkten hervorgetreten: Zunächst führte sie vor dem Hintergrund der Stärke der dänischen Wirtschaft eine Lockerung der Geldpolitik ein, um die Voraussetzungen für Wachstum zu verbessern und die Arbeitslosigkeit zu vermindern. Der Haushalt für das Jahr 1994 sah bedeutende Investitionen im Bereich der Infrastrukturverbesserung vor; außerdem wurden Steuersenkungen im Volumen von 5 Milliarden Dkr. erlassen. Infolge dessen stieg das Wachstum auf 4,5% im Jahr 1994, und für die Jahre 1995 und 1996 wurden Wachstumsraten von 3 bis 4 vH erwartet (Arbejdsministeriet 1995, S. 15). Die Arbeitslosigkeit sank von 1993 an, nachdem sie mit 12,2% ihren Höhepunkt erreicht hatte. Darüber hinaus wurde auf der Basis der Empfehlungen der Zeuthen-Kommission eine umfassende Reform der Arbeitsmarktpolitik durchgeführt, die im Juni 1993 vom Parlament beschlossen wurde und im Januar 1994 in Kraft trat. Die Maßnahmen werden allerdings zum Teil in Etappen eingeführt. Die Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 umfasste auch eine Reform der Berufsbildung und der Gesetzgebung zu besonderen Freistellungsmöglichkeiten, die nicht von der Zeuthen-Kommission diskutiert worden waren. Die Reformen im Bereich der Finanz- und der Arbeitsmarktpolitik waren in der Weise verbunden, dass Steuererleichterungen der Reform des Abgabensystems und der Einführung neuer Quellen zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik den Weg ebneten.

Die Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 bestand aus folgenden Teilen:

1. Reform des Abgabensystems: Ein wichtiger Bestandteil der Reform war die Einführung von Sozialversicherungs- und Arbeitsmarktabgaben.
2. Reform der Arbeitslosenunterstützung und der Arbeitsmarktpolitik: Hauptziel dieser Reform war, die verschiedenen Teile des Systems in ein Ganzes zu integrieren.
3. Reform der Gesetzgebung zu besonderen Freistellungsmöglichkeiten: Sie umfasste die Revision der bestehenden Regelungen zum Elternurlaub und zur Sonderfreistellung für Bildungszwecke sowie die Einführung von "sabbaticals".
4. Reform der beruflichen Aus- und Weiterbildung: Diese diente der Harmonisierung der Bildungsangebote des Arbeits- und des Erziehungsministeriums und der Schaffung eines einheitlich geregelten Zugangs zur Berufsbildung.

Die vier Maßnahmenbereiche stehen in engem Zusammenhang und bilden gemeinsam eine umfassende Reform der Finanzierung und Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Die Abgabenreform, insbesondere die Einführung des Arbeitsmarktbeitrages, stellt die Basis der Finanzierung sicher. Veränderungen in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik dienen der Verbesserung des Zusammenspiels der verschiedenen Maßnahmen und der Herstellung einer größeren Flexibilität und höheren Dynamik auf dem Arbeitsmarkt. Für die Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik ist ein höherer Grad an Dezentralisierung vorgesehen. Sie soll primär auf der lokalen Ebene erfolgen, wobei die Regierung und der Arbeitsmarktfonds den größten Teil der Mittel für die versicherten Arbeitslosen bereitstellen. Die Kommunen behalten weiterhin die alleinige Zuständigkeit für die Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, wobei

die Reform jedoch auch eine Angleichung dieser Maßnahmen und der Maßnahmen für die versicherten Arbeitslosen beabsichtigt.

Im folgenden werden die vier Elemente der Reform näher beschrieben.

5.1 Die Abgabenreform und die Einführung der Beitragsfinanzierung

Die Einführung der Beitragsfinanzierung steht in Verbindung mit der allgemeinen Reform der Abgabenstruktur. Vor der Reform wurde ein vergleichsweise hoher Anteil der Staatseinnahmen aus der Besteuerung privater Einkommen bezogen. Die Sozialversicherungsbeiträge waren dagegen im europäischen Vergleich niedrig. Ein weiteres Charakteristikum waren die sehr hohen Höchststeuersätze. Die Einführung der Beitragsfinanzierung sollte dies alles ändern.

Der Bericht der Zeuthen-Kommission lieferte zwei Hauptargumente für die Überlegenheit der Beitragsfinanzierung gegenüber dem bestehenden Steuersystem. Erstens machten zweckgebundene Beiträge zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen und des Vorruhestandes sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik die Ausgaben für die Beteiligten transparenter, insbesondere, wenn die Beiträge mit den Ausgaben variierten (Bericht der Zeuthen-Kommission 1992, S. 29). So könnten bei Beitragsfinanzierung Arbeitgeber wie Arbeitnehmer die Veränderungen in der Höhe der Arbeitslosigkeit direkt spüren. Bei einem Anstieg der Arbeitslosigkeit erlebten die Arbeitnehmer einen Rückgang ihrer Konsummöglichkeiten, weil die zweckgebundenen Beitragszahlungen anstiegen. Gleichzeitig hätten die Arbeitgeber infolge des steigenden Arbeitgeberbeitrags höhere Kosten zu tragen. Zweitens werde die Reform des Finanzierungsmodus Dänemark den andern europäischen Staaten annähern. In diesen Ländern trügen Arbeitgeber und Arbeitnehmer einen größeren Anteil der Kosten der Arbeitsmarktpolitik, während gleichzeitig der Höchststeuersatz niedriger läge (Bericht der Zeuthen-Kommission 1992, S. 31).

Die Reform des Finanzierungsmodus ist über einen Zeitraum von fünf Jahren einzuführen, der 1994 begann. Als Folge der Reform werden sich die Anteile der verschiedenen Finanzierungsquellen des Staatshaushaltes dramatisch verschieben (vgl. Tabelle 4). So werden die Einnahmen aus den Sozialversicherungs- und Arbeitsmarktbeiträgen von 4% der gesamten öffentlichen Einnahmen im Jahr 1993 auf 16% im Jahr 1998 steigen. Neben der Einführung eines Arbeitsmarktbeitrages umfasste die Reform des Abgabensystems auch eine Reihe weiterer steuerlicher Veränderungen. So werden von 1994 bis 1998 auch die ökologischen Steuern auf Benzin, Strom, Kohle, Wasser, Haushaltsabfall usw. ansteigen und ihren Anteil am Gesamtsteueraufkommen von 10% auf 15% steigern. Um die Wettbewerbsfähigkeit der Unternehmen nicht zu beeinträchtigen, soll diese Steuererhöhung nur von den privaten Haushalten getragen werden.

Tab. 4: Die Abgabenreform: Quellen staatlicher Einnahmen, 1993 bis 1998

	1993	1994	1998
Steuern auf Privateinkommen	33%	27%	15%
Sozialversicherungs- und Arbeitsmarktbeitrag	4%	0,1	16%
Mehrwertsteuer	26%	27%	29%
Ökosteuern	1%	11%	15%
Andere Abgaben und Zölle	21%	20%	2%
Sonstige Einnahmen	6%	5%	5%
Gesamt	100%	100%	100%

Quelle: Finansministeriet (1993), S. 11, Tab. 2.2

Die Gestaltung des Beitragssystems war Gegenstand lebhafter Debatten sowohl innerhalb der Zeuthen-Kommission als auch außerhalb. Die Regierung stimmte für die Beibehaltung des bestehenden Beitragssystems. So zahlen die Arbeitgeber weiterhin "Beiträge" zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik und anderer Sozialversicherungszweige durch den dreiprozentigen Mehrwertsteuerzuschlag (*tillægsmomsen*). Auch das bestehende System der auf Freiwilligkeit beruhenden Arbeitslosenversicherung blieb unangetastet. Um Mitglied zu werden, sind Arbeitnehmer und Selbständige weiterhin zur Entrichtung von Mitgliedsbeiträgen verpflichtet, deren Grundsätze in Abschnitt 3.1.1 beschrieben wurden. Diese Beiträge werden also unverändert weiter von den Mitgliedern der Arbeitslosenversicherungen erhoben. In Ergänzung zu den bestehenden Beiträgen wurden durch die Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 neue Arten von Beiträgen eingeführt.

Bis zum Jahr 1998 sollen die Kosten der Arbeitsmarktpolitik, die bisher aus dem allgemeinen Staatshaushalt und damit von den Steuerzahlern aufgebracht wurden, ganz aus den zweckgebunden erhobenen Beiträgen finanziert werden. Seit 1994 haben Arbeitnehmer und Selbständige einen Beitrag von 5% ihrer Bruttoeinkünfte zu entrichten, der bis zum Jahr 1998 auf 8% steigen wird. Die Arbeitgeber sind von 1997 an verpflichtet, 0,3% der Lohnsumme zu diesem Zweck abzuführen; dieser Beitragssatz steigt 1998 auf 0,6%. Im Gegensatz zu den Steuern, die von jedem (und auch auf die Transfereinkommen) zu entrichten sind, werden die Beiträge nun nur von den Beschäftigten erhoben. Die Bemessungsgrundlage der Beiträge ist das Bruttoeinkommen und berücksichtigt daher die Steuerabzüge nicht. Im Vergleich zu Einkommensteuern bedeutet dies eine substantielle Verbreiterung der Bemessungsgrundlage. Da der Arbeitsmarktbeitrag auf Basis des Bruttoeinkommens berechnet wird, spricht die dänische Literatur auch von einer "Bruttoabgabe" (*bruttoskatten*).

Im Jahr 1994 wurden drei separate Fonds eingerichtet, die von 1998 an die laufenden Ausgaben der Regierung im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik und der Lohnersatzleistungen decken sollen. Dies ist zunächst der Lohnersatzleistungs-Fonds, aus dem die Arbeitslosenunterstützung, die Vorruhestandsgelder und andere Ersatzleistungen gezahlt werden sollen. Die schon vor der Reform bestehenden Beitragssysteme, die im Jahr 1994 ca. 30% der Ausgaben für Leistungen der Arbeitslosenversicherungen deckten, werden fortbestehen. Die neuen Beitragssysteme sollen bis 1998 die restlichen 70% der Ausgaben decken. Der zweite Fonds ist der Krankengeld-Fonds, aus dem in Ergänzung zu den staatlichen Ausgaben für Kranken- und Mutterschaftsgeld die Ausgaben für Erziehungsurlaub und das neue "sabbaticals"-Programm bestritten werden sollen. Aus dem dritten neu geschaffenen Fonds, dem Fonds für aktive Arbeitsmarktpolitik, sollen die staatlichen Ausgaben für Arbeitsbeschaffung und Berufsbildung, aber auch das Freistellungsprogramm für Bildungszwecke finanziert werden.

Die Beziehungen zwischen den Fonds sind komplex. Alle liegen im Zuständigkeitsbereich des Finanzministeriums; sie unterliegen keinem besonderen Entscheidungsprozess und verfügen über keinen Verwaltungsausschuss. Die Tarifparteien können Vorschläge machen, aber die letzte Entscheidung liegt in der Hand der jeweiligen Regierung. Ursprünglich sollten die Fonds streng voneinander getrennt sein, und so galt für jeden Fonds ein eigener Beitragssatz. Mit der Trennung der Fonds für Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik verfolgte die Regierung die Absicht, die Ausgaben für die jeweiligen Zwecke transparent zu machen. Der Grund für die Trennung sei außerdem, dass der Bedarf an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik besonders hoch sei, wenn die Arbeitslosigkeit und damit die Ausgaben für Lohnersatzleistungen stiegen. Die Trennung in zwei separate Fonds sichere, dass die Durchführung aktiver Maßnahmen nicht aus finanziellen Erwägungen gefährdet werde, wenn sie am

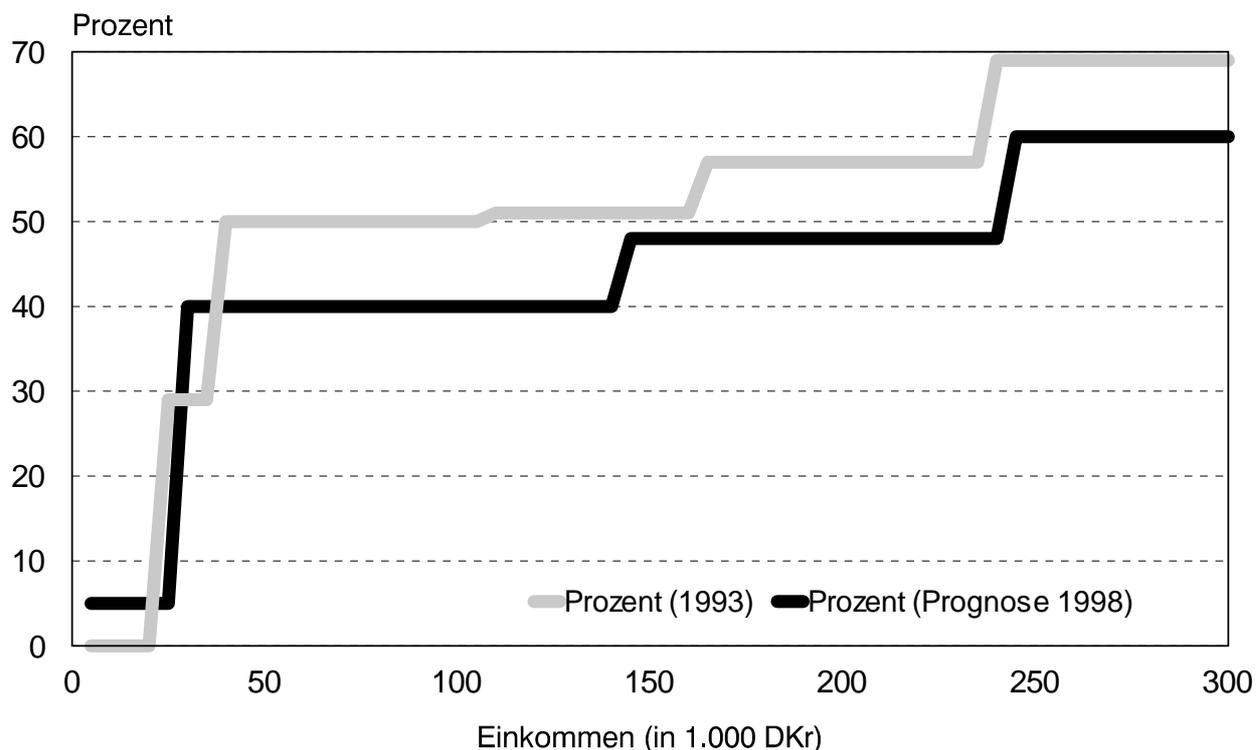
dringendsten benötigt werde (Regeringen 1993, S. 39). In der Praxis jedoch erwies sich diese Trennung nicht als tragfähig, und die Regelungen über die Beziehung der Fonds mussten aus verschiedenen administrativen Gründen verändert werden (Finansministeriet 1994, S. 50). Heute gelten nur noch aggregierte Beitragssätze für Arbeitnehmer, Arbeitgeber und Beschäftigte. Die Mittel sind nun zwischen den Fonds transferierbar, so dass ein Fonds mit einem Defizit aus Mitteln eines anderen Fonds aufgefüllt wird. Wenn in allen Fonds ein Überschuss erzielt wird, werden die Beitragssätze herabgesetzt. Defizite des Gesamtsystems werden aus dem Staatshaushalt gedeckt. Bis zum Zeitpunkt der vollständigen Einführung des neuen Finanzierungssystems im Jahr 1998 ist geplant, zu dem ursprünglichen Anspruch der separaten Finanzierung der verschiedenen Leistungen zurückzukehren.

Aus heutiger Sicht (1996, Anm. d. Red.) scheint die wichtigste Änderung des Finanzierungsmodus diejenige zu sein, dass die Fonds nun separate Haushaltstitel im Jahresbudget der Regierung bilden. Aus der Sicht der Beitragspflichtigen ist die wichtigste Neuerung, dass die Beitragssätze zu den Fonds und die absolute Höhe der Beiträge nun aus ihrer Steuererklärung hervorgehen. Mit der Beitragsentrichtung ist jedoch noch nicht die Begründung eines individuellen Rechtsanspruchs verbunden. Diejenigen, die sich gegen Arbeitslosigkeit versichern wollen, müssen weiterhin einer Arbeitslosenversicherung beitreten. Auch wird durch die Entrichtung der Beiträge keine Berechtigung zur Teilnahme an Maßnahmen der Berufsbildung erworben. Die Mittel aus den Fonds werden ihrem Zweck über die anderen Ministerien, insbesondere das Arbeits- und das Sozialministerium, aber auch das Ministerium für Erziehung und Kultur, zugeführt. So wurde auch das Ziel, Einnahme- und Ausgabeströme zur Übereinstimmung zu bringen, nicht erreicht.

Wie bereits erwähnt, war ein weiteres wichtiges Motiv für die Einführung des Beitragssystems die Reduzierung des Höchststeuersatzes. Dänische Politiker störten sich daran, dass der Höchstsatz in Dänemark den der Nachbarstaaten bei weitem überschritt. Während in Dänemark im Jahr 1992 der Steuersatz für Einkommen über 240.000 Dkr. bei 68% lag, lag der vergleichbare Satz in Schweden bei 63% und in Deutschland bei 56% (Regeringen 1993, S. 34, Tab. 3.7).

Wie die Abbildung 7 erkennen lässt, brachte die Reform eine beträchtliche Senkung der Abgabenquote für alle Einkommensgruppen oberhalb der Steuerschwelle mit sich. Nach Angaben des Finanzministeriums (Finansministeriet 1993) wird nach der vollständigen Umsetzung der Reform die Steuer- und Abgabenlast nicht mehr über den vergleichbaren Belastungen in den Nachbarländern liegen. Für die mittleren Einkommensgruppen wird die Abgabenquote sogar niedriger als in den oben genannten Vergleichsländern ausfallen; allerdings werden die oberen Einkommen immer noch um 5% mehr belastet als die Vergleichseinkommen in Deutschland (EG-Kommission 1993, S. 16). An diese Entwicklung ist die Hoffnung geknüpft, mehr Anreize auf dem Arbeitsmarkt zu schaffen und die Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Wirtschaft auf dem europäischen Markt zu verbessern.

Abb. 7: Höhe des Steuer- und Abgabesatzes, einschließlich der Arbeitsmarktabgabe, 1993 und 1998



Quelle: Regeringen (1993), S. 33, Abb. 3.1.

Eine wichtige Voraussetzung für die Reform war, dass sie zu einem Zeitpunkt eingeführt wurde, als Erleichterungen bei der Abgabenslast möglich und sogar erwünscht waren, denn dies ermöglichte einen allgemeinen Zuwachs des verfügbaren Einkommens bei der Bevölkerung. Der Umfang der Entlastung im Jahr 1994 betrug 4,6 Milliarden Dkr.. Diese jährliche Entlastung wird jedoch bis zur vollen Einführung des neuen Systems auf 0,6 Milliarden Dkr. zusammenschmelzen (Regeringen 1993, S. 28, Tab. 3.2). Auf lange Sicht ist allerdings die Veränderung in der Struktur der Abgaben wichtiger als die Veränderung der Gesamthöhe der Abgaben. Wie wir in Tabelle 4 sahen, machte das Gesamtaufkommen aus Beiträgen und einkommensbezogenen Steuern in den Jahren 1993 und 1994 noch 37% der staatlichen Einnahmen aus, während ihr Anteil im Jahr 1998 nur noch bei 31% liegen wird. Im Zusammenhang mit den Reformvorschlägen stellte die Regierung eine Analyse der Verteilungswirkungen, insbesondere auf das verfügbare Einkommen vor (Regeringen 1993, S. 158, Anhang 2). Die folgende Tabelle 5 enthält eine Zusammenfassung dieser Analyse.

Tab. 5: *Veränderungen im verfügbaren Einkommen infolge der Abgabenreform (in % des Privateinkommens)*

Einkommensgruppen (Dezile)	Einkommen 1993 (in 1.000 Dkr.)	Veränderungen im verfügbaren Einkommen 1994 (in %)	Veränderungen im verfügbaren Einkommen 1998 (in %)
1. Einkommensdezil	22,2	1,7	2,4
2. Einkommensdezil	60,1	2,5	5,5
3. Einkommensdezil	79,4	2,1	4,3
4. Einkommensdezil	119,3	1,4	3,2
5. Einkommensdezil	148,6	1,3	3,4
6. Einkommensdezil	179,8	1,4	3,4
7. Einkommensdezil	215,2	1,4	3,9
8. Einkommensdezil	275,0	1,6	4,1
9. Einkommensdezil	368,3	1,5	3,7
10. Einkommensdezil	542,8	1,6	4,7
Durchschnitt	201,1	1,6	4,0

Quelle: *Regeringen (1993), S. 161, Zsn.2*

Die Auswirkungen des Anstiegs der Ökosteuern und einer Reihe von weiteren Maßnahmen wie die Beschränkung oder Abschaffung verschiedener Steuererleichterungen wurden nicht in die Analyse einbezogen, „weil diese Frage auf der Basis der verfügbaren Daten nicht exakt ermittelt werden kann“ (a.a.O., S. 158). Die mit der Reform verfolgte Absicht der Regierung war, für alle Einkommensgruppen das verfügbare Einkommen (nach Steuern) zu erhöhen. Im Jahr 1994 wurde dieser Zuwachs des verfügbaren Einkommens in erster Linie durch eine allgemeine Steuersenkung erreicht, während im Jahr 1998 die Senkung der lohnbezogenen Einkommensteuern und Beiträge durch die Erhöhung der Ökosteuern und der Mehrwertsteuer sowie durch die Abschaffung einer Reihe von Steuererleichterungen gegenfinanziert wird. Das zweite und dritte Einkommensdezil, die sich in erster Linie aus Rentnern zusammensetzen, profitieren am meisten. Steuererhöhungen auf andere Quellen als das Einkommen werden das Einkommen im Durchschnitt um 3,6% senken, aber dieser Effekt wurde, wie gesagt, nicht in die Umverteilungsanalyse einbezogen.

5.2 Die Reform der Lohnersatzleistungen und der Arbeitsmarktpolitik

Die Zeuthen-Kommission beschäftigte sich nicht nur mit der Finanzierung, sondern auch mit der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Der Bericht forderte die Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik zu dezentralisieren und die aktive Arbeitsmarktpolitik flexibler zu gestalten. Auf der Basis dieser Empfehlungen wurden die Verwaltung und das System der Lohnersatzleistungen sowie die Arbeitsmarktpolitik reformiert. Die Beziehungen zwischen der zentralen und lokalen Ebene sowie das Leistungsrecht und die Bereitstellung aktiver Maßnahmen wurden in einem umfassenden Paket reformiert.

5.2.1 Die Beziehungen zwischen zentraler und lokaler Ebene

Ein Schlüsselement der Reform ist, dass die detaillierten Regelungen, die in der Vergangenheit existierten, durch eine Rahmengesetzgebung ersetzt wurden, die nur noch die Richtung und die allgemeinen Ziele der Politik festlegt. Diese allgemeinen Ziele werden vom Arbeitsministerium entsprechend den Empfehlungen des nationalen Arbeitsmarktausschusses definiert. Innerhalb dieses so bestimmten Rahmens entwickeln die 14 regionalen Arbeitsmarktausschüsse ihre eigenen Strategien. Auf der zentralen Ebene können eine Reihe von Zielen und allgemeinen Maßnahmen festgelegt werden (z. B.: "So viele Menschen wie möglich sollten sich für Bildungsmaßnahmen freistellen lassen, um die Jobrotation zu fördern."). Auf

dieser Basis legen die regionalen Arbeitsmarktausschüsse die konkreten Zielgrößen fest (z. B. "500 Menschen sollten sich für Bildungsmaßnahmen freistellen lassen.").

Seit der Reform sind es die regionalen Ausschüsse, die die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Verwendungszwecke vornehmen und entscheiden, welche Gruppe von Arbeitslosen vorrangig von den Maßnahmen erfasst werden soll. Da die Mittel nicht für alle Zwecke ausreichen, ist diese Prioritätensetzung notwendig. So wird Arbeitsmarktpolitik auf 14 unterschiedliche Weisen umgesetzt, und zwar entsprechend den Entscheidungen in den lokalen Ausschüssen. In der Folge wird die Gesamtzahl der Regelungen anwachsen, obwohl die Zahl der detaillierten zentralen Regelungen vermindert wurde.

5.2.2 Die Reform des Leistungsrechts

Ein Hauptziel der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 war, das enge Zusammenspiel zwischen passiven und aktiven Maßnahmen zu durchbrechen. In der Vergangenheit spielte die aktive Arbeitsmarktpolitik, insbesondere das Arbeitsangebotsprogramm, eher eine unterstützende Rolle für die Arbeitslosenversicherung als umgekehrt. Das Arbeitsangebotsprogramm war 1978 als eine Dringlichkeitsmaßnahme zu dem Zweck eingeführt worden, zu verhindern, dass Langzeitarbeitslose ihre Ansprüche auf Arbeitslosenunterstützung verlieren und der Sozialhilfe anheimfallen. Das Gesetz von 1978 trug jedoch mit der Festlegung, dass die Arbeitslosen erst nach einer Dauer von zweieinhalb Jahren Arbeitslosigkeit Anspruch auf Teilnahme an der Maßnahme erhalten sollten, nicht den schwindenden Chancen von Langzeitarbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt Rechnung; Überlegungen über den günstigsten Zeitpunkt für eine Unterbrechung der Arbeitslosigkeit spielten bei der Festlegung dieses Zeitpunktes keine Rolle. Wann die Maßnahme einsetzt und wie lange sie dauert war allein von der Dauer des Anspruchs auf den Bezug von Lohnersatzleistungen abhängig. Dieses grundsätzliche Charakteristikum haftete dem Programm trotz aller Veränderungen im Detail bis zur Reform von 1993/94 an. Hier wurden zum ersten Mal das System der Lohnersatzleistungen und die aktive Arbeitsmarktpolitik Gegenstand einer gemeinsamen Reform.

Die Grundlinien des Systems der Lohnersatzleistungen blieben durch die Reform unangetastet. Wer Mitglied einer Arbeitslosenversicherung werden will, muss in Beschäftigung oder Berufsausbildung stehen. Um Ansprüche auf Lohnersatzleistungen zu erwerben, ist eine Mitgliedschaft von mindestens einem Jahr und eine Beschäftigungsdauer von mindestens 26 Wochen innerhalb der letzten drei Jahre erforderlich. Dies entspricht 962 Arbeitsstunden für eine vollzeitversicherte Person. Im Gegensatz zur Sozialhilfe wird die Arbeitslosenunterstützung unabhängig von Vermögen und Bedarf des Antragstellers gewährt.

Auch der Leistungssatz blieb durch die Reform unverändert. Zwei wichtige Neuregelungen betreffen jedoch die Leistungsdauer. Diese wurde erstens von zweieinhalb Jahren auf sieben Jahre verlängert. Anspruchsberechtigt ist, wer sechs Monate einen regulären Arbeitsplatz innehatte. Dieser Zeitraum von sieben Jahren wurde zweitens in zwei Unterabschnitte geteilt. In jedem dieser Zeitabschnitte können sich die Arbeitslosen für 12 Monate von der Anforderung der ständigen Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt befreien und erhalten im Gegenzug einen reduzierten Leistungssatz. Gleichzeitig dürfen die Betroffenen in dieser Zeit in begrenztem Umfang hinzuverdienen.

Wie schon angedeutet, ist die Einführung dieser siebenjährigen Leistungsdauer eng mit der Abschaffung des Arbeitsangebotsprogramms und der Einführung von flexibleren Formen aktiver Arbeitsmarktpolitik verbunden, auf die ich im nächsten Abschnitt zurückkommen werde. An dieser Stelle werde ich auf die 7-Jahre-Regelung weiter eingehen.

Kommentatoren haben die neue Anspruchsdauer als unverhältnismäßig lang kritisiert (vgl. z. B. Plovsing 1994). Jedoch erlaubte die frühere Regelung, nach der die Anspruchsdauer formal auf zweieinhalb Jahre begrenzt war, in der Praxis einen noch längeren Verbleib im Unterstützungssystem, da ein mehrfacher Wechsel zwischen Bezug von Lohnersatzleistungen und Besetzung eines öffentlich subventionierten Arbeitsplatzes möglich war. So trägt die neue Regelung nur der alten Praxis Rechnung. Neu ist, dass mehr darüber nachgedacht wird, was mit den Arbeitslosen während ihrer Arbeitslosigkeit geschehen soll. Zuvor waren die Arbeitslosen wie die Arbeitsverwaltung an ein rigides Regelwerk gebunden. So war die Arbeitsverwaltung in der Vergangenheit verpflichtet, die Arbeitslosen nach einer bestimmten Zeit mit einem Arbeitsplatz zu versorgen; dieser konnte von den Arbeitslosen zwar abgelehnt werden, was sie aber kaum taten aus Angst, aus dem System zu fallen. Jetzt stehen den Arbeitslosen wie der Verwaltung eine Reihe von Optionen zur Verfügung.

In gewisser Weise können die neuen Regelungen in bezug auf die Leistungsdauer eher als eine Restriktion denn als eine Lockerung angesehen werden (Heising 1994). Mit öffentlich subventionierter Arbeit kann keine neue Anwartschaft mehr erworben werden. So ist ausgeschlossen, dass jemand wiederholt durch die Besetzung eines öffentlich geförderten Arbeitsplatzes leistungsberechtigt wird. Eine Folge hiervon ist, dass die Kommunen nicht mehr durch subventionierte Beschäftigungsmaßnahmen Sozialhilfeempfängern den Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung eröffnen und sie somit aus dem Sozialhilfebezug befreien können. Es bleibt abzuwarten, wie die Kommunen reagieren werden, wenn vermehrt Arbeitslose dem Ende der siebenjährigen Leistungsdauer entgegengehen und auf Sozialhilfe angewiesen werden. Eine naheliegende Strategie wäre, den Arbeitslosen eine zeitlich befristete, aber reguläre, nicht subventionierte Arbeit bei der Kommune anzubieten, die den betroffenen Arbeitslosen dann erneut den Zugang zu Lohnersatzleistungen für sieben Jahre eröffnen würde.

5.2.3 *Flexible Arbeitsmarktpolitik*

Das entscheidende Element der neuen arbeitsmarktpolitischen Strategie ist die neue Flexibilität in der Behandlung der Arbeitslosen. Mehr als 500.000 Menschen werden jedes Jahr arbeitslos. Im Grundsatz müssen diese nun entsprechend ihren besonderen Bedürfnissen individuell behandelt werden. Eine Broschüre des nationalen Arbeitsmarktausschusses besagt: "Es sind die Bedürfnisse und Wünsche der Arbeitslosen, die nun im Zentrum der Bemühungen stehen"

Die Gesetzgebung unterscheidet immer noch zwischen Maßnahmen für "versicherte Arbeitslose" und Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, obwohl die Unterschiede in der Behandlung der beiden Gruppen in der Praxis abgenommen haben.

5.2.3.1 *Die versicherten Arbeitslosen*

Die Bezieher von Leistungen der Arbeitslosenversicherungen haben in einem frühen Stadium ihrer Arbeitslosigkeit Anspruch auf einen "individuellen Aktivierungsplan". Dies ist ein völlig neues Instrument der Arbeitsmarktpolitik. Der Ausdruck "individuell" signalisiert die Abkehr von einer standardisierten, regelorientierten Behandlung der Arbeitslosen. Während bei der regelorientierten Arbeitsmarktpolitik die Berechtigung zu einem Arbeitsangebot von verschiedenen Zeitdimensionen bestimmt war, können nun die individuellen Umstände besser berücksichtigt werden. Der "individuelle Aktivierungsplan" kann Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung und die Suche nach neuen Beschäftigungsfeldern umfassen. Ausgangspunkt ist die Bewertung der individuellen Bedürfnisse und die Abschätzung der Art von

Maßnahme, die für den Betroffenen am geeignetsten ist. Ein Vergleich des neuen mit dem alten System ist in Tab. 6 zusammengefasst, die von Hummelgaard und Pilegaard Jensen (1994) übernommen wurde.

Obwohl die Situation der Arbeitslosen im Zentrum der Vermittlungsbemühungen steht, bestimmen die realen Möglichkeiten, die den Betroffenen auf dem Arbeitsmarkt offen stehen, die Vermittlungschancen. In der Vergangenheit wurde die Teilnahme an aktiven Maßnahmen wie dem Arbeitsangebotsprogramm unabhängig von der Situation auf dem Arbeitsmarkt ermöglicht. Im Gegensatz dazu sind nach der neuen Gesetzgebung Bewertungen erforderlich, auch die der Chancen auf dem Arbeitsmarkt, denn das Gesetz bestimmt jetzt nur noch, was den Betroffenen angeboten werden kann. Bewertung und Ermessen sind notwendig für Flexibilität; sie können aber zu Problemen führen, wenn die Betroffenen für sich Möglichkeiten ins Auge fassen, auf die sie nun keinen Rechtsanspruch mehr haben.

Alles in allem legt die neue Gesetzgebung zu aktiver Arbeitsmarktpolitik jetzt weniger Rechte fest, aber es bestehen auch weniger Verpflichtungen als in der Vergangenheit. Es gibt jetzt nur noch drei Minimalrechte, die nicht dem Ermessen der entscheidenden Stellen unterliegen (Heising 1994, S. 112): erstens das Recht auf einen Aktivierungsplan, zweitens das Recht auf zwölf Monate Teilnahme an einem Programm nach einem Jahr Arbeitslosigkeit und drittens, unter bestimmten Bedingungen, die weiter unten beschrieben werden, der Anspruch auf eine Existenzgründungshilfe. Alle Arbeitslosen haben einen Anspruch auf einen Aktivierungsplan, aber nur für diejenigen, die nach Ansicht der regionalen Ausschüsse ein hohes Risiko der Langzeitarbeitslosigkeit haben, muss ein solcher Plan aufgestellt werden. Für diese Personengruppe, die typischerweise aus geringqualifizierten Arbeitslosen besteht, ist die Arbeitsverwaltung verpflichtet, die Initiative zu ergreifen. Die übrigen müssen die Erstellung dieses Plans beantragen. Nach der ursprünglichen Gesetzgebung sollte der Plan nach drei Monaten Arbeitslosigkeit aufgestellt werden, aber aufgrund des Drucks, der auf den Arbeitsämtern lastete, wurde diese Frist durch neuere Gesetzgebung auf ein halbes Jahr nach Eintritt der Arbeitslosigkeit festgesetzt. Außerdem legt die Gesetzgebung nur den Anspruch auf mindestens 12 Monate Teilnahme an aktiven Programmen fest, ohne deren Art zu bestimmen.

Hauptpflicht der Arbeitslosen ist es, den Aktivierungsplan zu befolgen. Sie sind verpflichtet, innerhalb der ersten vier Jahre ihrer Arbeitslosigkeit für mindestens ein Jahr an einem aktiven Programm und in den folgenden drei Jahren der Arbeitslosigkeit an einem weiteren zwölfmonatigen Programm teilzunehmen. Die Arbeitslosen müssen beim Arbeitsamt als Arbeitssuchende registriert sein und der Arbeitsvermittlung zur Verfügung stehen, aber die systematische und teilweise peinliche Überprüfung der Vermittelbarkeit wurde abgeschafft. Sie wurde ersetzt durch eine Begleitung und regelmäßige Neubewertung im Rahmen des Aktivierungsplanes, der an die sich wandelnden Rahmenbedingungen angepasst werden kann. Die Arbeitslosen haben die Möglichkeit, sich für 12 Monate von der Anforderung der jederzeitigen Vermittelbarkeit zu befreien (vgl. Abschnitt 4.2.2) oder auch, für einen bestimmten Zeitraum an einem Freistellungsprogramm teilzunehmen (vgl. Abschnitt 4.2.4).

Als Teil der Reform wurden alle arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an den neuen, flexiblen Kontext angepasst.

Tab. 6: Ein Vergleich der neuen Grundsätze der Arbeitsmarktpolitik mit der früheren Gesetzgebung

	Frühere Gesetzgebung für Arbeitslose mit Ansprüchen an eine Arbeitslosenversicherung	Bestimmungen der Arbeitsmarktreform für Arbeitslose mit oder ohne Ansprüche an eine Arbeitslosenversicherung
Kennzeichen des Angebots aktiver Arbeitsmarktpolitik	gesetzlich und verpflichtend Angebote orientieren sich in erster Linie am Arbeitsmarkt und sind auf Beschäftigung gerichtet.	entsprechend den Wünschen des Betroffenen, mit einem verpflichtenden Minimum; umfassend, nicht nur auf Beschäftigung gerichtet. Auch soziale Aspekte können berücksichtigt werden.
Voraussetzungen für das Angebot	Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt Erfüllung objektiver Kriterien	Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt Umfassende und auf der Abwägung des Einzelfalls beruhende, sowie einige objektive Kriterien
Differenzierung der angebotenen Maßnahmen	einheitliche Angebote, z. B. Arbeits- oder Bildungsangebote	verschiedene Möglichkeiten können angeboten werden, z. B. berufliche Fortbildung und Umschulung, Jobrotation in Verbindung mit Freistellung, Existenzgründungshilfen, Beschäftigung in ökologischen und kulturellen Projekten usw.
Anforderungen an die Mindestdauer der Beschäftigung	im öffentlichen Sektor: 7 Monate in der Privatwirtschaft: 9 Monate	keine Vorschriften; die Beschäftigung kann von einem Tag bis zu 2 Jahren dauern
Wettbewerbliche Bestimmungen	Es dürfen nur Arbeitsplätze subventioniert werden, die das Zusatzlichkeitskriterium erfüllen und die den Wettbewerb nicht verzerren.	Es dürfen nur Arbeitsplätze subventioniert werden, die das Zusatzlichkeitskriterium erfüllen und die den Wettbewerb nicht verzerren.

Drei neue Maßnahmen wurden eingeführt und ersetzen die früheren Instrumente:

- Das Praktikumsprogramm ersetzt das Arbeitsangebotsprogramm.
- Das Berufsbildungsangebot ersetzt das Berufsbildungsprogramm.
- Das Existenzaufbauprogramm (*etableringsydelsen*) ersetzt das Existenzgründungsprogramm (*iværksættedydelsen*).

Wie das Arbeitsangebotsprogramm enthält auch das Praktikumsprogramm eine Komponente des praxisbegleitenden Lernens. Die Arbeitsbedingungen ähneln denen normaler Arbeitsverhältnisse, sind aber nach Möglichkeit mit formaler Berufsbildung verbunden. Der Hauptunterschied zwischen dem alten Arbeitsangebotsprogramm und dem neuen Programm ist, dass die Teilnahme jetzt nicht mehr zum Erwerb neuer Anwartschaften auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung führt. Damit ist von allen Beteiligten viel Druck genommen. Nur, wenn die Vermittlung wirklich Sinn hat und die Aussichten des Betroffenen verbessert, wird eine solche Stelle angeboten. Die Gesetzgebung schreibt keinen Zeitpunkt für die Teilnahme an diesem Programm vor, sondern nur, dass die Teilnahme spätestens zwei Jahre nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit begonnen haben muss. Für Menschen, die seit mehr als zwei Jahren arbeitslos sind, werden andere Maßnahmen für angemessen gehalten. Die Gesetzgebung bestimmt auch keine Mindestbeschäftigungsdauer mehr. Diese Frage wird auf lokaler Ebene entschieden. Sie kann von einem Tag bis zu zwei Jahren reichen. In jedem Fall ist die Dauer der Beschäftigung bei einem Arbeitgeber auf ein Jahr beschränkt. Die Zahl der Arbeitgeber, bei denen ein Arbeitsloser in diesem Rahmen eingesetzt werden kann, ist jedoch unbegrenzt.

Ähnliche Änderungen gibt es beim Berufsbildungsangebot. Neu ist, dass die Arbeitslosen nun nicht mehr länger einen Anspruch auf die Teilnahme an Maßnahmen beruflicher Aus- und

Weiterbildung haben. Diese Maßnahmen werden durch die Arbeitsämter angeboten, wenn sie geeignet erscheinen, das Erreichen der Ziele des Aktivierungsplanes zu unterstützen. Die Berufsbildungsmaßnahmen sollen am Bedarf des Arbeitsmarktes orientiert sein. Es wird ein Unterhaltsgeld in Höhe der Lohnersatzleistungen bis zu zwei Jahren gezahlt.

Die Bestimmungen des Existenzaufbauprogramms ähneln denen des früheren Existenzgründungsprogramms. Die Arbeitslosen haben aber bereits nach 5 Monaten Arbeitslosigkeit einen Anspruch auf eine Unterstützungszahlung in Höhe von 50% des Höchstleistungssatzes der Arbeitslosenversicherungen. Die Dauer der Unterstützungszahlungen ist jedoch auf zweieinhalb Jahre (vorher: dreieinhalb Jahre) herabgesetzt worden. Der Hauptunterschied zu der alten Regelung ist, dass neue und strengere Kontrollmechanismen eingeführt wurden. Früher mussten die Antragsteller nur erklären, dass sie die Existenzgründungshilfe den passiven Leistungen vorzögen. Die Tatsache, dass die Existenzgründungshilfe niedriger ausfiel als die Lohnersatzleistungen, schien einen ausreichenden Schutz gegen Missbrauch zu bieten. Seit der Reform muss der Arbeitsverwaltung ein Konzept vorgelegt werden, das u. a. die Art des Unternehmens beschreibt, das der Arbeitslose zu gründen plant. Auch eine der beiden Arbeitslosenversicherungen für Selbständige muss zu Rate gezogen werden. Im Gegenzug zu diesen Auflagen kann der Arbeitslose einen Zuschuss zu den Kosten für Unternehmensberater und Wirtschaftsprüfer beantragen.

Das neue System wird zur Zeit (das Manuskript wurde 1996 erstellt; Anm. d. Red.) noch implementiert. Zwischen 1993 und 1994 ging die Zahl der Arbeitslosen, die an Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik teilnahmen, erheblich zurück (Arbejdsministeriet 1995, S. 75). So sank z. B. die Zahl der Vermittlungen in subventionierte Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst von mehr als 78.000 im Jahr 1993 auf unter 28.000 im Jahr 1994. Die Vermittlungen in subventionierte Arbeit im Privatsektor gingen von 15.580 auf 9.749 zurück. Dieser Rückgang ist zum Teil durch Übergangsprobleme begründet. Die Arbeitsämter hatten große Schwierigkeiten bei der Erstellung der Vielzahl von Aktivierungsplänen, die ja das Eingangstor zu den Maßnahmen bilden. Im Idealfall erfordert das Aufstellen eines solchen Plans die Durchführung einer Reihe von Gesprächen mit den Betroffenen. Um den starken Druck von den Arbeitsämtern zu nehmen, wurde die Frist zur Erstellung des Aktivierungsplanes auf 6 Monate verlängert. Ein weiterer Grund für den Rückgang der Teilnahme an aktiven Maßnahmen ist, dass in der Vergangenheit oft Maßnahmen angeboten wurden, die unangemessen waren. Solch "totes Holz" wird seit der Reform vermieden, jetzt, wo der Druck, Arbeitslose in eine Maßnahme zu vermitteln, um ihnen die Ansprüche auf Lohnersatzleistungen zu erhalten, verschwunden ist. Die Regierung hofft, dass die Reform langfristig zu einer Verschiebung der Struktur der Vermittlungen in der Weise führen wird, dass nicht mehr in so hohem Maße auf die Bereitstellung von subventionierten Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor zurückgegriffen werden muss, wie es früher im Rahmen des Arbeitsangebotsprogramms typisch war (vgl. Abschnitt 3.3). Bis zum Jahr 2000 soll der Anteil des Privatsektors an diesen Vermittlungen von 15% vor der Reform auf 80% gesteigert werden (Regeringen 1993, S. 130).

5.2.3.2 Empfänger von Sozialhilfe

Für die Aktivierung von arbeitslosen Sozialhilfeempfängern gelten immer noch besondere Regelungen. Allerdings folgt die neue Gesetzgebung zum größten Teil den gleichen Grundsätzen wie die Gesetzgebung für "versicherte Arbeitslose". Auch wird häufig Bezug auf die Gesetzgebung zur Arbeitslosenversicherung und zu den Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik genommen. Während in der Vergangenheit große Unterschiede zwischen den Maßnahmen für Mitglieder einer Arbeitslosenversicherung und denen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger bestanden, ist die Lage der beiden Gruppen von Arbeitslosen heute mehr oder weniger gleich. Einige wichtige Unterschiede bestehen jedoch fort.

Für die Durchführung von aktiven Maßnahmen zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit bei Sozialhilfeempfängern sind die Kommunen und nicht die Arbeitsämter verantwortlich. Die Kommunen müssen jetzt nicht mehr bei den Arbeitsämtern um Vermittlung subventionierter Arbeit für die von ihnen zu betreuenden Arbeitslosen ersuchen. Die Aufteilung der Zuständigkeiten zwischen Kommunalverwaltung und Arbeitsamt in diesem Bereich wird auf lokaler Ebene ausgehandelt. Arbeitslose unter 25 Jahren haben nach maximal 13 Wochen Bezug von Sozialhilfe einen Anspruch auf Teilnahme an einem aktiven arbeitsmarktpolitischen Programm, während dieser Anspruch bei Arbeitslosen über 25 Jahren erst nach 12 Monaten Bezug von Sozialhilfe besteht. Die Kommunen sind nicht verpflichtet, für arbeitslose Sozialhilfeempfänger unter 25 Jahren einen Aktivierungsplan aufzustellen, aber sie sollen sie beratend begleiten, z. B., indem sie den Betroffenen die Teilnahme an einem berufsvorbereitenden Kurs ermöglichen. Für arbeitslose Sozialhilfeempfänger über 25 Jahren soll jedoch ein Aktivierungsplan aufgestellt werden.

Wie im Bereich der Aktivierung der versicherten Arbeitslosen wurden auch die Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger dem neuen politischen Rahmen angepasst. Es wurde ein Praktikumsprogramm eingeführt, das dem für die versicherten Arbeitslosen ähnelt; die Vermittlung erfolgt allerdings durch die Kommunalverwaltungen, die für den Einzelfall mit den jeweiligen Arbeitgebern das wöchentliche Arbeitsvolumen aushandeln. Arbeitslose unter 25 Jahren werden in der Regel nicht mehr als 20 Stunden in der Woche beschäftigt. Die Kommunen können auch berufsbildende Maßnahmen mit einer Dauer von bis zu 6 Monaten, die an den Bedürfnissen der verschiedenen Gruppen von Sozialhilfeempfängern orientiert sind, anbieten. Auch ein Existenzgründungsprogramm wurde eingerichtet, das dem Programm für die versicherten Arbeitslosen ähnelt.

Das System der Entlohnung für subventionierte Arbeit ist sehr komplex und abhängig von verschiedenen Begleitumständen. Diejenigen, die auf eine Praktikumsstelle im Privatsektor vermittelt werden können, erhalten Tariflohn. Für die anderen existiert, je nach Art der ausgeübten Beschäftigung und dem Stundenvolumen, eine Vielzahl von Regelungen. Eine besondere Regelung gilt für Jugendliche unter 25 Jahren.

Durch die neue Regelung wird ein stärkerer Druck auf die Kommunen ausgeübt, die arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in aktive Maßnahmen zu bringen. Die Regierung kompensiert die zusätzlichen Aufwendungen der Kommunen durch höhere Zuschüsse und Transfers. Dennoch verbleibt den Kommunen ein hoher Ermessensspielraum, so dass sich die Kommunen untereinander im Grad der Umsetzung aktiver Arbeitsmarktpolitik beträchtlich unterscheiden. Im Jahr 1994 wurde eine Befragung der Kommunen über den Umfang der für das Jahr 1996 geplanten Aktivierungsmaßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger durchgeführt (Socialministeriet 1995, S. 47). Manche Kommunen gaben an, weniger als 25% der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik vermitteln zu wollen; bei anderen Kommunen waren dies mehr als 50%.

Die Unterschiede zwischen den Kommunen sind nicht nur Folge unterschiedlicher politischer Prioritäten, sie sind auch das Ergebnis struktureller und demographischer Besonderheiten. Besonders in Kopenhagen und anderen großen Städten ist der geplante Anteil der Vermittlungen in Maßnahmen aktiver Arbeitsmarktpolitik gering. Der Grund hierfür ist, dass die Zahl der Sozialhilfeempfänger hier höher und ihre Zusammensetzung von denen in anderen Kommunen verschieden ist. In Städten sind zwei "Extremgruppen" von Sozialhilfeempfängern verbreiteter als in ländlichen Regionen. Dies sind zum einen diejenigen, die gerade ihre Ausbildung abgeschlossen haben und aufgrund fehlender Anwartschaft keine Ansprüche an eine

Arbeitslosenversicherung haben. Diese "starke Gruppe" wird tendenziell die kommunalen Maßnahmen nicht brauchen und auch nicht annehmen wollen. Andererseits ist in Städten auch eine vergleichsweise große Gruppe von Menschen mit sehr schlechter Ausbildung und geringen Chancen auf dem Arbeitsmarkt angesiedelt. Diese "schwache Gruppe" ist für aktive Maßnahmen nur schwer zugänglich.

5.3 Sonderfreistellung und Job-Rotation

Ein wichtiges Ziel der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 war, die Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu erhöhen. Der Umschlag auf dem Arbeitsmarkt ist hoch; selbst in Krisenzeiten wechseln viele Menschen ihren Arbeitsplatz, und viele von ihnen sind zwischen diesen Arbeitsstellen kurzzeitig arbeitslos. Eine große Gruppe von Menschen nimmt jedoch an diesem ständigen Austauschprozess nicht teil. Die Langzeitarbeitslosen haben es schwer im Wettbewerb um die offenen Stellen. Auch unter den Arbeitnehmern sind große Gruppen von diesem Prozess ausgeschlossen, weil sie langfristige Arbeitsverträge haben, die sie aufgrund der Gefahr der Arbeitslosigkeit nicht aufzugeben wagen; sie verrichten ihre Arbeit in einem festgesetzten Rahmen von wöchentlicher Arbeitszeit. In den frühen neunziger Jahren kam in der Öffentlichkeit und in den Köpfen der Politiker der Gedanke auf, dass in Zeiten wachsenden Drucks auf die Arbeitslosen, aber auch auf die Arbeitnehmer in Beschäftigung, die Teilung von Beschäftigung ein probates Mittel sei. Die Diskussion entwickelte sich in Dänemark unter den Stichwörtern "Sonderfreistellung" und "Job-Rotation".

Die Idee, die sich hinter dem neuen Konzept der Sonderfreistellung verbirgt, ist, dass Arbeitnehmer in stabilen, auf Dauer angelegten Arbeitsverhältnissen die Möglichkeit bekommen sollen, der Routine und dem Stress des Arbeitsalltages für einen begrenzten Zeitraum zu entkommen und einer sinnvollen Beschäftigung nachzugehen. Job-Rotation ist in der Gesetzgebung zur aktiven Arbeitsmarktpolitik definiert als "eine Übereinkunft zwischen einem Beschäftigten und dem Arbeitgeber über eine zeitweise Abwesenheit des Beschäftigten von seinem Arbeitsplatz und die Besetzung des Arbeitsplatzes während dieser Abwesenheit durch eine Vertretung. Sowohl der eigentliche Arbeitsplatzinhaber als auch die Vertretung sollen während des in Frage kommenden Zeitraums bei dem betreffenden Arbeitgeber beschäftigt sein" (Heising 1994, S. 85). Abkommen zur Job-Rotation müssen dem zuständigen Arbeitsamt gemeldet werden. Im Gegenzug erhält der Freigestellte aus öffentlichen Mitteln einen bestimmten Anteil des Höchstsatzes an Arbeitslosenunterstützung.

Das Freistellungsprogramm für Kinderbetreuungs- und Bildungszwecke, das im Jahr 1992 zunächst zeitlich befristet eingeführt wurde, bildete einen Rahmen für typische Job-Rotations-Abkommen. Damit ein regulär Beschäftigter sich befristet von der Arbeit befreien lassen konnte, musste der Arbeitgeber befristet einen Arbeitslosen einstellen und dieser Person die Möglichkeit zur beruflichen Qualifizierung bieten. Mit der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 wurde die Laufzeit dieses Instrumentes verlängert, aber die Regelungen bezüglich der Einstellung einer Vertretung fielen weg. Ein neues "sabbatical"-Programm wurde ebenfalls eingeführt. Im Dezember 1994 wurden die Freistellungsprogramme für Kinderbetreuungs- und Bildungszwecke endgültig entfristet; das "sabbatical"-Programm läuft bis März 1999. Also sind derzeit (Januar 1996, Anm. d. Red.) drei Freistellungsprogramme in Anwendung (Arbejdsministeriet 1995, S. 59):

- Freistellungsprogramm für Bildungszwecke,
- Freistellungsprogramm für Kinderbetreuung,
- "sabbatical"-Programm.

Die Freistellung für Bildungszwecke kann für einen Zeitraum von einer Woche bis zu einem Jahr gewährt werden, um die Teilnahme an Schulungen anerkannter Bildungseinrichtungen zu ermöglichen. Zielgruppen sind Arbeitslose, Arbeitnehmer und Selbständige über 25 Jahre. Die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung ist Voraussetzung. Arbeitnehmer und Selbständige müssen darüber hinaus innerhalb der letzten fünf Jahre drei Jahre lang beschäftigt gewesen sein. Arbeitnehmer benötigen zudem das Einverständnis ihres Arbeitgebers, obwohl dieser nach der jüngsten Gesetzesänderung nicht mehr verpflichtet ist, eine Vertretung einzustellen. Während der Dauer der Freistellung erhält der Freigestellte ein Unterhaltsgeld in Höhe des Höchstsatzes des Arbeitslosengeldes, das aus dem Fonds für aktive Arbeitsmarktpolitik gezahlt wird.

Für Kinderbetreuungszwecke ist eine Freistellung für 13 bis 52 Wochen möglich. Zielgruppen sind Arbeitslose, Selbständige und Arbeitnehmer mit Kindern im Alter von bis zu acht Jahren. Beide Elternteile können die Freistellung beantragen. Der Gesamtumfang der Freistellungsmöglichkeiten richtet sich nach der Anzahl der Kinder. Wenn ein Paar nur ein Kind hat, kann es sich insgesamt für maximal 52 Wochen freistellen lassen; diese Zeit kann zwischen den Eltern geteilt werden. Die Anspruchsvoraussetzungen entsprechen denen für Mutterschafts- und Krankengeld. Die Antragsteller müssen nicht Mitglied einer Arbeitslosenversicherung sein. Arbeitnehmer haben einen Anspruch auf 26 Wochen Freistellung für ein Kind im Alter von unter einem Jahr und 13 Wochen für ältere Kinder. Eine längere Freistellung hat die Genehmigung des Arbeitgebers zur Voraussetzung, auch, wenn dieser nicht verpflichtet ist, Ersatz einzustellen. Die ursprüngliche Gesetzgebung sah ein Unterhaltsgeld in Höhe von 80% des Höchstsatzes für Lohnersatzleistungen vor. Dieser Leistungssatz wurde im Januar 1995 auf 70% herabgesetzt und wird im April 1997 erneut, diesmal auf 60%, sinken. Das Unterhaltsgeld wird aus dem Krankengeldfonds gezahlt.

Das "sabbaticals"-Programm ist ein völlig neues Element, das im Rahmen der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 eingeführt wurde. Die Freistellung kann bis zu einem Jahr beantragt und für individuelle Zwecke genutzt werden. Zielgruppe sind Arbeitnehmer über 25 Jahre, die Mitglied einer Arbeitslosenversicherung sind. Selbständige und Arbeitslose haben keinen Anspruch auf diese Freistellung. Antragsteller müssen innerhalb der letzten fünf Jahre mindestens drei Jahre beschäftigt gewesen sein, aber nicht notwendigerweise bei dem gleichen Arbeitgeber. Die Möglichkeit der Freistellung muss mit dem Arbeitgeber abgesprochen werden. Beide Seiten müssen ein schriftliches Abkommen unterzeichnen, das unter anderem die Bedingungen der Rückkehr des Freigestellten regelt. Für den Zeitraum der Freistellung muss eine Vertretung eingestellt werden. Das Unterhaltsgeld entspricht dem für die Freistellung zu Kindererziehungszwecken und wird ebenfalls aus dem Krankenversicherungsfonds gezahlt.

Als das Gesetz zur Sonderfreistellung im Jahr 1993 verabschiedet wurde, bestand große Unsicherheit darüber, ob es auch angenommen würde. Die frühere Gesetzgebung von 1992 enthielt strenge Regelungen bezüglich der Vertretung, was dazu führte, dass die Möglichkeiten des Programms kaum genutzt wurden. Im Jahr 1992 ließen sich nur 2.000 Menschen freistellen (vgl. Tab. 7). Schon im Januar 1994, im ersten Monat nach Inkrafttreten der geänderten Gesetzgebung, wurden 14.000 Freistellungsabkommen geschlossen, eine Zahl, die alle Erwartungen übertraf. Insgesamt ließen sich im Jahr 1994 mehr als 120.000 Menschen freistellen. Zum Vergleich: fast 2,4 Millionen Menschen erfüllten die Voraussetzungen für Freistellung nach mindestens einem der Programme (Kongshøj Madsen 1995, Tab. 3). Von den Freigestellten kamen 46% aus der Gruppe der Arbeitslosen. Auch die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes machten in beträchtlichem Umfang Gebrauch von den neuen Programmen,

während die Freistellung im Privatsektor weniger populär war. Frauen machten 80% der Freigestellten aus.

Die Möglichkeit der Freistellung zu Kinderbetreuungszwecken wurde am häufigsten genutzt (vgl. Tab. 7). Dies lässt sich zum Teil damit erklären, dass ein Freistellungsbegehren zu diesem Zweck zumindest zum Teil nicht abgelehnt werden kann. Außerdem verlangt die Freistellung zu Bildungszwecken mehr Planung und Einigung sowohl mit der Bildungsstätte als auch am Arbeitsplatz.

Tab. 7: Freistellungen 1992-1994

	1992	1993	1994
Freistellung zu Bildungszwecken; davon	82	2086	40172
- Arbeitslose	k.A.	514	23589
- Beschäftigte im öffentlichen Sektor	k.A.	1303	11371
- Beschäftigte im Privatsektor	k.A.	129	4665
- keine Angabe	k.A.	140	547
Freistellung für Kinderbetreuung; davon:	1976	10701	72439
- Arbeitslose	k.A.	2989	32451
- Beschäftigte im öffentlichen Sektor	k.A.	5341	21993
- Beschäftigte im Privatsektor	k.A.	1861	16476
- keine Angabe	k.A.	510	1519
Freistellung für sabbaticals	-	-	8393
- Beschäftigte im öffentlichen Sektor	-	-	5935
- Beschäftigte im Privatsektor	-	-	2458
Gesamtzahl der Freistellungen; davon:	2058	12787	121004
- Arbeitslose	k.A.	3503	56040
- Beschäftigte im öffentlichen Sektor	k.A.	6644	39299
- Beschäftigte im Privatsektor	k.A.	1990	23599
- keine Angabe	k.A.	650	2066

Quelle: Arbejdsmarkedsstyrelsen: Årsberetning 1993 u. 1994

Bei der Umsetzung des Programms mag man folglich mit Anfangsproblemen zu kämpfen gehabt haben, und es kann erwartet werden, dass die Zahl der Nutzer dieses Programms nach Überwindung dieser Schwierigkeiten steigen wird. Da die Unterhaltszahlung während der Freistellung für Kinderbetreuungszwecke sinken wird, während das Unterhaltsgeld während der Teilnahme an Bildungsmaßnahmen unverändert bleibt, ist außerdem eine Verschiebung der Teilnehmerzahlen zu erwarten. Die Entwicklung der Freistellung für sabbaticals ist schwer vorauszusagen.

Nur die sabbaticals müssen Teil eines formellen Job-Rotations-Abkommens sein, d. h. für den Freigestellten muss eine Vertretung eingestellt werden. Jedoch werden auch in Fällen der Freistellung für Bildungs- und Kinderbetreuungszwecke vielfach Vertretungen eingestellt. Kongshøj Madsen (1995, S. 16) zitiert Zahlen des Arbeitsministeriums, nach denen in etwa 50% der Fälle von Freistellungen zum Zwecke von Bildung und Kinderbetreuung Ersatzarbeitskräfte eingestellt werden. Diese Zahl bezieht sich jedoch nur auf die Fälle, die den Arbeitsämtern gemeldet werden. Daneben existiert noch eine Anzahl weniger formaler Vertretungsverträge. Ein Bericht des Rates für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Freistellung für Bildungszwecke spricht von ca. 73% Ersatzstellungen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1995, S. 19).

5.4 Die Reform der Erwachsenenberufsbildung

Ein letztes Element der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 war die Reform der Erwachsenenberufsbildung. Diese Reform ist schon für sich allein betrachtet wichtig, aber ihre ganze Bedeutung erschließt sich erst im Hinblick auf die neu geschaffenen Freistellungsmöglichkeiten und staatlichen Unterhaltszahlungen. Das erste und vorrangige Ziel der Reform ist es, die starre Grenze zwischen Ausbildungsgängen, die zu einem anerkannten Berufsabschluss und solchen, die lediglich zu einer angelernten Berufsqualifikation führen, sowie die Trennung zwischen Berufskollegs und beruflichen Trainingszentren aufzuheben.

Die Berufsbildungszentren bieten zahlreiche Kurzlehrgänge für gewerbliche Arbeitnehmer an (vgl. Abschnitt 3.1.2.2). Die Ausbildung basiert auf einem Modulsystem, wobei die einzelnen Module entsprechend den konkreten Qualifikationsbedürfnissen der Teilnehmer zu einer Sequenz kombiniert werden können. Separate Module können von gelernten und ungelernten, aber auch von Vorarbeitern belegt werden. Seit Mitte der siebziger Jahre werden auch Berufsvorbereitungskurse für Randgruppen des Arbeitsmarktes angeboten (vgl. Teil 4). Das System der Berufskollegs, das u. a. technische Kollegs, Handelskollegs, sowie Kollegs für Kinderpflege und Krankenpflegeausbildung umfasst, ist sehr differenziert und an das System der betrieblichen Berufsausbildung geknüpft. Die meisten Kurse dauern 2 Jahre, aber es werden auch einjährige Teilzeit- und Abendlehrgänge angeboten. Wie die Berufsbildungszentren, die Weiterbildung für gelernte Fachkräfte anbieten, bieten auch manche Berufskollegs Aufbau- und Fortbildungskurse in ihrer Fachrichtung an.

In der Vergangenheit unterlagen diese beiden Systeme der beruflichen Bildung sehr unterschiedlichen Gesetzen und Verwaltungsvorschriften. Die Berufsbildungszentren unterstehen dem Arbeitsministerium, während die Berufskollegs dem Erziehungsministerium zugeordnet sind. Dies führte teilweise zu einer Verdoppelung von Vorschriften. So hatte z. B. das Erziehungsministerium ein eigenes Freistellungsprogramm, das dem des Arbeitsministeriums mehr oder weniger glich. Schädlicher war allerdings die fehlende Kompatibilität und Koordination zwischen den beiden Strängen der beruflichen Bildung.

Die Berufsbildungszentren, die dem Arbeitsministerium unterstehen, waren bereits früh in Strategien zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit einbezogen. Der Ausbau der Berufsbildung war ein wichtiges Element der Arbeitsmarktpolitik der späten siebziger Jahre (vgl. Abschnitt 4.4). In den frühen neunziger Jahren waren ungefähr 30 vH der Teilnehmer an regulären Trainingsmaßnahmen arbeitslos, aber 80% der Teilnehmer an Berufsvorbereitungslehrgängen (Arbeitsministerium 1995, S. 70, Tab. 10). Die traditionelle Aufgabe der Berufsbildungszentren besteht aber in erster Linie darin, Berufsbildung für den Kern der Arbeitskräfte, also für Arbeitnehmer in ungekündigten Beschäftigungsverhältnissen, anzubieten. Die Zentren wurden in der Vergangenheit von den Kommunen scharf kritisiert, weil die angebotenen Berufsvorbereitungskurse für die angesprochene schwache Zielgruppe oft nicht geeignet seien (Pilegaard Jensen u. a. 1994). Viele Kursteilnehmer bräuchten Schulung in grundlegenden sozialen und schulischen Fähigkeiten, wie z. B. Lesen und Schreiben, und diese Schulungen böten die Zentren nicht an.

Eine grundlegendere Kritik an den Zentren, dass nämlich die Angebote für gelernte und angelernte Teilnehmer getrennt sind, zielte direkter auf den Kern der Aktivitäten. Bis zur Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 folgte das Bildungsangebot in erster Linie den Trennungslinien zwischen Qualifikationskategorien, die in den frühen sechziger Jahren, zum Zeitpunkt der Gründung der Berufsbildungszentren, aufgestellt worden waren. Zwei getrennte tripartistische Ausschüsse bestimmten das Bildungsangebot für Fachkräfte bzw. ungelernte

Kräfte. Ein Hauptgrund für diese Unbeweglichkeit war die Tatsache, dass die dänischen Gewerkschaften nach dem Berufsverbandsprinzip organisiert sind. Mit der Reform wurden jedoch neue Strukturen eingeführt. An die Stelle der früheren Ausschüsse, die sich an Berufszugehörigkeitskriterien orientierten, traten vier neue Ausschüsse, die auf dem Industrieverbandsprinzip beruhen. Der erste Ausschuss ist für den Industriebereich, der zweite für das Baugewerbe und die Landwirtschaft, der dritte für den Handel, die Büroberufe und andere Dienstleistungen und der vierte für den öffentlichen Dienst zuständig. Es besteht die Hoffnung, dass durch diese neuen Ausschüsse, die mit Vertretern der Tarifparteien und der politischen Institutionen besetzt sind, das Bildungsangebot der Zentren in Zukunft flexibler gestaltet wird.

Die Berufskollegs expandierten während der siebziger und achtziger Jahre angesichts der hohen Jugendarbeitslosigkeit. Die Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit lag nie in der alleinigen Zuständigkeit des Arbeitsministeriums, sondern bezog auch das Erziehungs- und das Innenministerium (dem die Kommunalverwaltungen unterstehen) mit ein. Koordinierungsprobleme wurden dadurch vermindert, dass den Kommunalverwaltungen die primäre Zuständigkeit für die Jugendlichen zugeordnet wurde. Die Einführung des Berufsbildungsprogramms im Jahr 1985 und seine Expansion in den darauffolgenden Jahren hatte zur Folge, dass die Kollegs in immer stärkerem Maße mit Erwachsenen konfrontiert wurden, die Vertiefungs- und Aufbauschulungen benötigten, aber auch mit solchen, die durch die Teilnahme an kurzen Bildungsprogrammen ihre Aussichten auf dem Arbeitsmarkt verbessern wollten. Dies führte zu neuen Koordinierungsproblemen zwischen den Arbeitsmarkt- und Bildungsinstitutionen.

Ein Element der Reform der Arbeitsmarktpolitik von 1993/94 war das Gesetz zur "offenen Bildung", dessen Ziel es war, mehr Flexibilität und Transparenz in das System der Berufskollegs zu bringen. Das Gesetz beinhaltete einen Rahmen für eine Reihe von Bildungsmaßnahmen kurzer und mittlerer Dauer, mit denen ein breitgefächertes Angebot an Berufsbildungsmaßnahmen für Erwachsene gesichert werden sollte. Bei der Vorbereitung dieser Kurse sollte auf die Vereinbarkeit von Bildung und beruflicher Praxis geachtet werden. Die Gesetzgebung sieht daher spezielle Teilzeitkurse und Vollzeitkurse, Ein-Modul-Ausbildungen und besondere Ein-Jahres-Lehrgänge vor. Letztere sind gedacht für Arbeitnehmer, die sich für die Teilnahme freistellen lassen. Eine weitere Reform machte das Freistellungsprogramm zu Bildungszwecken des Bildungsministeriums großzügiger und besser zugänglich. Nun sind zwei konkurrierende Freistellungsprogramme für Bildungszwecke in Kraft, eines vom Arbeitsministerium und eines vom Bildungsministerium.

Mit dem Fortbestehen einer hohen Arbeitslosigkeit und der steigenden Betonung der Bildung als Instrument der Arbeitsmarktpolitik, insbesondere nach Einführung des Bildungsprogramms im Jahr 1988, erschien die Trennung der beiden Bildungssysteme mehr und mehr unangemessen. Obwohl starke Kräfte für eine Zusammenführung der administrativen Verantwortlichkeiten unter dem Dach des Bildungsministeriums argumentierten, bestehen weiterhin zwei getrennte Gesetze für Berufskollegs und Berufsbildungszentren. Letztere unterstehen weiterhin dem Arbeitsministerium. Dennoch hat die Reform zu einer Harmonisierung der Gesetzgebung geführt, und die alten Trennungen erodieren.

Kollegs und Berufsbildungszentren werden zur Konkurrenz angereizt. Die Berufskollegs können nun berufliche Weiterbildung und die Berufsbildungszentren berufliche Erstausbildung anbieten. Die Berufsbildungszentren haben Selbstverwaltungsstatus erhalten und damit den selben rechtlichen Status wie die Kollegs. In beiden Systemen wurden Veränderungen in Management, Verwaltung und Planung der beruflichen Aus- und Fortbildungsmaßnahmen eingeführt. Augenscheinlich sind die Institutionen durch diese Maßnahmen flexibler und an-

passungsfähiger geworden, sowohl in bezug auf ihre Kernaktivitäten als auch im Hinblick auf den Umgang mit Langzeitarbeitslosen. So hat der Rat für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen einen Richtungswandel in der Durchführung der Berufsvorbereitungskurse festgestellt: sowohl die Kritik der Kommunen als auch das neue konkurrierende Umfeld werden stärker einbezogen (Arbejdsmarkedsstyrelsen 1995, S. 32).

Es wurde bereits die politische Absicht zu einer grundlegenden Reform der Erwachsenenberufsauf- und -weiterbildung laut. Die Reform von 1993 soll daher nur als ein erster Schritt betrachtet werden. Eine neue Kommission wurde eingesetzt, um weitere Reformvorschläge zu entwickeln und den Handlungsbedarf bis zum Jahr 2000 zu ermitteln. Die Regierung plant außerdem den Ausbau des Systems beruflicher Bildung um jährlich 20.000 Teilnehmerplätze.

6 Zusammenfassung

Grundlegende Reformen des Sozialstaates und der Arbeitsmarktpolitik scheinen sich in Zyklen zu entwickeln. In den späten sechziger und den frühen siebziger Jahren führten Staaten wie Schweden, Deutschland, Großbritannien und Dänemark eine Reihe von tiefgreifenden Reformen des Systems der Lohnersatzleistungen und der Arbeitsmarktpolitik durch. In Dänemark ersetzte ein öffentliches Arbeitsvermittlungs- und Arbeitslosenversicherungssystem die bestehenden, hauptsächlich von den Gewerkschaften verwalteten Strukturen. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung wurden in diesem Prozess generös aufgebessert, so dass das dänische System der Lohnersatzleistungen von einem der schlechtesten zu einem der am großzügigsten ausgestatteten in Europa avancierte. Gleichzeitig wurden die Beziehungen zwischen Zentralstaat und Kommunen im Bereich der wohlfahrtstaatlichen Versorgung in der Weise reformiert, dass das lokale Element stark an Bedeutung gewann. Beide Maßnahmen wurden durch eine Erhöhung der allgemeinen Steuerabgaben finanziert.

Viele europäische Staaten durchlaufen derzeit eine neue Welle von grundlegenden Reformen. In Dänemark führte die sozialdemokratisch geführte Regierung mit Unterstützung aller Parteien 1993/94 eine umfassende Reform der Finanzierung und Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik durch. Ein neues, beitragsfinanziertes System soll in Zukunft die Finanzierungsbasis bilden. Die Reformen in der Ausgestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen ein besseres Zusammenspiel der verschiedenen Maßnahmen sichern, ein größeres Maß an Flexibilität und mehr Dynamik auf dem Arbeitsmarkt ermöglichen. Auch die Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik wurde in der Weise modifiziert, dass der dezentralen Entscheidungsebene eine größere Bedeutung zukommt.

Es ist ein verbreitetes Kennzeichen der Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik, dass sich die Politik in den Zeiträumen zwischen den grundlegenden Reformen in kleinen Schritten entwickelt (Toft 1996). Die bestehenden institutionellen Strukturen bilden den Rahmen, innerhalb dessen sich die Politik entwickelt. Als die Arbeitslosigkeit in Dänemark in den siebziger Jahren anstieg, reagierten die Politiker zunächst zum Teil abwartend, zum Teil durch einen Ausbau des neuen Systems der Arbeitslosenversicherungen. So erhielten weitere Personengruppen, wie die Selbständigen, Zugang zu den Leistungen einer Arbeitslosenversicherung. Als die Arbeitslosigkeit sich als beständig erwies, wurden neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen eingeführt. Die Einführung des Arbeitsangebotsprogramms war eine pragmatische Antwort auf die zunehmende Langzeitarbeitslosigkeit, und seine Bestimmungen standen in engen Zusammenhang mit den Regelungen der Arbeitslosenversicherung. Dieses Programm

bildete mehr eine Ergänzung der passiven Maßnahmen als eine Alternative zu diesen. Das Programm garantierte eine Arbeitsvermittlung für jeden Arbeitslosen, der in Gefahr war, seine Ansprüche auf Leistungen einer Arbeitslosenversicherung zu verlieren. Nach einer Zeit der Beschäftigung auf einem subventionierten Arbeitsplatz bestand ein erneuter Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Dieses umfassende Angebot war einzigartig im internationalen Vergleich; 90% der Berechtigten nutzten die Möglichkeit, für einen befristeten Zeitraum einen Arbeitsplatz zu besetzen.

Während der achtziger Jahre machte man sich größere Sorgen um die internationale Wettbewerbsfähigkeit, die strukturellen Ursachen der Arbeitslosigkeit und die wachsenden Verwaltungsprobleme, die durch den hohen Bestand an Arbeitslosen verursacht wurden. Eine verbesserte internationale Wettbewerbsfähigkeit wurde als die einzige Lösung für die strukturellen Probleme der dänischen Wirtschaft angesehen. Die strukturelle Arbeitslosigkeit, besonders die Teilung der Arbeitskräfte in ein A-Team, das kaum Arbeitslosigkeit erlebte, und ein B-Team, das von Arbeitslosigkeit in besonderem Maße betroffen war, wurde mehr und mehr als ein zentrales soziales Problem angesehen. Außerdem wurde, da das B-Team nur einen begrenzten Wettbewerbsdruck auf die Insider des Arbeitsmarktes ausübte, der trotz des hohen Bestandes an Arbeitslosen fortbestehende Inflationsdruck als ein großes Problem angesehen. Die Probleme der öffentlichen Verwaltung resultierten in erster Linie daraus, dass die Mehrzahl der Vermittlungen in subventionierte Arbeit im Bereich der Kommunen erfolgte und dass dieser universelle und dirigistische Politikansatz mit der wachsenden Zahl der Fälle immer schwieriger zu managen war. Schon in den frühen achtziger Jahren hatten diese Aktivierungsmaßnahmen vermutlich bereits ihre Grenzen erreicht, was den Verbrauch öffentlicher Mittel und den Nutzen für den einzelnen Betroffenen anbelangt. Das weitere Anwachsen der Arbeitslosigkeit in den späten achtziger und frühen neunziger Jahren verstärkte die schon bestehenden Probleme. Im Jahr 1992 befanden sich 600.000 Menschen in aktiven und passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen; gleichzeitig betrug die Zahl der Beschäftigten in regulären Arbeitsverhältnissen nicht mehr als 2,5 Millionen.

Ein Schlüsselement der Reform der Arbeitsmarktpolitik war die Einführung von Arbeitsmarktbeiträgen. Im Prinzip bildet die Einführung der Beitragsfinanzierung einen bedeutsamen Wandel in der Ausrichtung der dänischen Wohlfahrts- und Arbeitsmarktpolitik. Seit Ende des letzten Jahrhunderts wurde die dänische steuerfinanzierte Sozialpolitik als das Alternativmodell zu dem deutschen System der Beitragsfinanzierung angesehen (Baldwin 1990). Dänemark stand jedoch nicht allein bei der Diskussion dieser Fragen. Auch in Großbritannien wurde die Möglichkeit der Beitragsfinanzierung oder zweckgebundener Steuern von Oppositionsparteien und sozialen Gruppen als Mittel zur Erschließung zusätzlicher Finanzierungsquellen für wohlfahrtstaatliche Politik diskutiert, jedoch wurde keine entsprechende Maßnahme eingeführt (Wilkinson 1994).

Grundsätzlich kann zwischen starker und schwacher Zweckbindung von Mitteln unterschieden werden. Eine starke Zweckbindung ist dann gegeben, wenn ein Ausgabenprogramm aus einer eigenen Abgabe finanziert wird, die Beitragszahler klar definierte Rechte haben und für die Finanzierung und Ausgestaltung des Programms explizite und transparente Entscheidungsmechanismen gelten. Schwache oder nominale Zweckbindung charakterisiert die Situation einer nur schwachen Beziehung zwischen Ausgaben und Einnahmen, des Fehlens spezifischer Rechte der Beitragszahler und eines speziellen Verwaltungsapparates. Das neue dänische System ist ein Beispiel für nur nominale Zweckbindung, da kein Kriterium der strengen Zweckbindung erfüllt ist. Das wichtigste Kriterium des neuen Finanzierungssystems scheint zu sein, dass die neuen Fonds für Arbeitsmarkt und Sozialversicherung eigene Haushaltstitel

im Jahresbudget der Regierung bilden. Aus der Sicht der Steuerzahler ist die wichtigste Neuerung, dass die Beitragssätze zu den Fonds nun auf ihrer Steuererklärung ersichtlich sind.

Die Reform der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik hat viele Elemente. Die Gesetzgebung unterscheidet immer noch zwischen Maßnahmen für „versicherte Arbeitslose“ und Maßnahmen für arbeitslose Sozialhilfeempfänger, obwohl die Unterschiede in der Behandlung dieser beiden Gruppen fast verschwunden sind. Der rigide Zusammenhang zwischen aktiven und passiven Maßnahmen wurde aufgebrochen, und die Flexibilität und der lokale Ermessensspielraum sind gewachsen. Die Arbeitsverwaltung hat nun einen größeren Ermessensspielraum bei der Entscheidung über die angemessenen Maßnahmen für jeden einzelnen Arbeitslosen, und die Arbeitslosen sind nicht mehr gezwungen, an verschiedenen aktiven Maßnahmen teilzunehmen, um ihren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung zu sichern.

ANHANG

Tab. A: Staatliche Ausgaben und Zahl der Teilnehmer an Maßnahmen der aktiven und passiven Arbeitsmarktpolitik, 1992

Maßnahmen	Ausgaben (in Mio. dänischer Kronen)	Zahl der Teilnehmer (durchschnittl.)
AKTIVE ARBEITSMARKTPOLITIK	13.860	116.165
Davon:		
Maßnahmen für versicherte Arbeitslose	9.260	71.700
- Existenzgründungsprogramme	1.075	16.300
- Bildungsprogramme	2.915	21.700
- Arbeitsangebotsprogramm	4.870	33.700
- weitere Programme	400	-
Programme der Gebietskörperschaften	4.600	44.465
- Beschäftigungsprojekte und Lohnsubventionen	1.487	12.100
- Leistungen an Jugendliche	537	7.500
- Rehabilitation	2.550	24.100
- weitere Programme	26	765
PASSIVE ARBEITSMARKTPOLITIK	49.172	487.200
Davon:		
Maßnahmen für versicherte Arbeitslose	41.690	351.400
- Arbeitslosenunterstützung an Versicherte	30.600	245.000
- Vorruhestandsgelder	10.835	104.000
- Übergangsgeld	255	2.400
Programme der Gebietskörperschaften	7.482	135.800
- Sozialhilfe	6.803	127.400
- Flüchtlingshilfe	679	8.400
Gesamtausgaben	63.032	603.365

Quelle: Zeuthen Report, Juni 1992, S. 54. Tab. 4.2

Tab. B: Ausgaben der Zentralregierung für Arbeitsmarktpolitik,
1973 bis 1995 in Mio. dän. Kronen

Jahr	Verwaltung	Arbeitsumwelt	Arbeitsvermittlung	Aktive arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	Berufsbildung	Arbeitslosenversicherung	Vorruhestand	Gesamt	BSP
1973	25	42	68	7	206	793	-	1.141	172.859
1974	36	54	74	35	269	2778	-	3.247	193.629
1975	38	61	86	56	340	5.200	-	5.782	216.256
1976	37	76	99	63	402	6.087	-	6.763	251.215
1977	45	79	116	105	488	8.512	-	9.345	279.311
1978	57	95	172	119	524	9.613	-	10.580	311.377
1979	67	109	115	380	651	11.296	2.337	14.955	346.893
1980	76	135	173	358	806	11.018	3.974	16.540	373.786
1981	99	165	239	811	1.032	16.194	4.651	23.191	407.790
1982	132	206	317	1.472	1.315	19.350	5.608	28.400	464.467
1983	135	226	371	2.687	1.545	21.474	6.762	33.200	512.540
1984	141	241	395	2.801	1.509	21.048	7.552	33.687	565.284
1985	135	237	383	2.364	1.734	19.515	8.012	32.380	615.072
1986	115	249	507	3.003	1.681	17.648	8.376	31.579	666.496
1987	109	296	581	3.125	1.746	18.719	8.689	33.265	699.908
1988	124	316	637	3.799	1.969	21.288	9.064	37.197	735.520
1989	277	295	635	4.867	1.972	24.286	9.704	42.036	776.015
1990	347	286	593	6.722	1.868	25.468	9.722	45.006	810.448
1991	415	290	558	7.946	1.943	28.885	10.301	50.338	827.870
1992	436	332	592	8.835	2.087	31.743	11.147	55.172	851.250
1993	439	342	636	10.667	2.304	35.757	12.258	62.403	873.280
1994	430	338	789	11.667	2.366	34.733	12.913	63.236	932.460
1995	445	360	810	15.057	3.090	29.500	13.830	63.092	963.230

Anm.: Die Zahlen beziehen sich auf Maßnahmen, die vom Arbeitsministerium sowohl finanziert als auch verwaltet wurden. Aufgrund von Veränderungen des Datenerfassungssystems sind die Zahlen für die Jahre vor 1986 mit denen nach 1986 nicht direkt vergleichbar. Von 1992 an enthalten die Zahlen für den Vorruhestand auch die Ausgaben für Übergangsgeld.

Quellen: Hækkerup/ Pedersen 1987, Table XII.7, und Informationen des Arbeitsministeriums OECD: National Accounts 1960-1990, Main Economic Indicators November 1995.

Tab. C: Die Zahl der Teilnehmer an ausgewählten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, 1978 bis 1994

Jahr	ERWACHSENE			JUGENDLICHE		
	Vorruhe- stand (Bestand)	Arbeitsange- botsprogr. (Bestand)	Bildungs- Progr. (Bestand)	Existenzgrün- dungspro- gramm (Bestand)	Beschäfti- gungs- projekte (Zugang)	Lohnsub- ventionen (Zugang)
1978	-	-	-	-	14.200	2.500
1979	38.192	k.A.	-	-	13.400	1.800
1980	53.489	k.A.	-	-	12.050	1.700
1981	61.918	17.700	-	-	12.350	3.610
1982	70.555	27.600	-	-	10.560	7.540
1983	80.753	36.100	-	-	10.404	14.415
1984	90.414	35.000	-	-	10.386	15.780
1985	94.820	29.500	840	409	9.864	12.829
1986	99.357	21.800	3.982	1.405	11.616	9.640
1987	101.437	19.600	4.053	1.008	14.520	10.171
1988	99.314	19.700	2.714	827	13.736	8.796
1989	97.567	25.000	11.068	5.310	14.897	8.775
1990	98.521	31.900	11.600	8.000	k.A.	k.A.
1991	102.521	34.600	14.000	12.700	21.309	16.913
1992	106.194	37.100	16.200	14.000	21.937	22.447
1993	110.250	45.900	20.000	14.200	22.917	24.059
1994	112.055	30.200	14.100	13.900	k.A.	k.A.

Quelle: Pedersen 1991, Tab. 3 und 4, Arbejdsministeriet 1994, S. 34-35, Tab. 13 Informationen des Arbejdsministeriet und des Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen Årsberetning 1994, Tab. 8

Tab D: Öffentliche arbeitsmarktbezogene Weiterbildung in Dänemark, 1971 bis 1994
Zahl der Wochen und durchschnittliche Zahl der Teilnehmer

Jahr	Weiterbildung für angelernte Arbeitn. (Wochen)	Weiterbildung für gelernte Arbeitn. (Wochen)	Umschulung (Wochen)	Einarbeitung (Wochen)	Gesamtzahl der Wochen	Durchschn. Zahl der Teilnehmenden
1971	95.171	23.823	3.650	338	122.982	2.617
1972	94.045	22.483	7.588	615	124.731	2.654
1973	89.954	31.468	5.128	843	127.393	2.710
1974	107.861	32.417	1.953	1.125	143.356	3.050
1975	118.341	40.581	2.168	5.550	166.640	3.546
1976	104.005	40.500	3.045	14.725	162.275	3.453
1977	110.802	44.118	2.749	36.373	194.042	4.129
1978	115.107	52.973	3.822	54.179	226.081	4.810
1979	127.435	64.003	3.002	54.522	248.962	5.297
1980	153.353	69.860	1.971	83.643	308.827	6.571
1981	174.737	90.060	3.216	109.335	377.348	8.029
1982	187.949	97.889	2.101	122.383	410.322	8.730
1983	206.079	101.604	1.739	142.407	451.829	9.613
1984	207.890	88.877	1.396	125.664	423.827	9.018
1985	208.086	91.458	1.641	106.908	408.093	8.683
1986	212.127	79.658	2.050	82.655	376.490	8.010
1987	203.846	80.958	1.250	85.794	371.848	7.912
1988	201.200	93.800	1.400	63.000	359.400	7.647
1989	197.500	88.500	1.900	70.900	422.600	8.991
1990	187.600	85.300	1.400	75.700	402.300	8.560
1991	190.300	91.200	2.000	81.000	398.500	8.479
1992	203.233	109.011	k.A.	76.158	394.707	8.398
1993	231.745	122.042	k.A.	78562	438.722	9.335
1994	245.324	130.748	k.A.	56964	433.036	9.214

Anm.: Die Daten für die Teilnahme an Einarbeitungsmaßnahmen sind für die Jahre vor 1988 nicht direkt mit denen für die Jahre nach 1988 vergleichbar. Durch eine weitere Veränderung sind auch die Daten ab 1994 nicht mehr unmittelbar mit denen des vorhergehenden Zeitraums vergleichbar. Das gleiche gilt entsprechend für die Gesamtzahl der Wochen.

Quellen: Die Daten für den Zeitraum 1971 bis 1987 sind Pedersen 1991, Tab. 2, entnommen. Die Daten von 1988 bis 1993 sind aus: Arbejdsministeriet 1992, S. 68, Tab. 3-3 und Arbejdsministeriet 1995, S. 68, Tab. 8.

Tab. E: Schlüsselindikatoren zur Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik, 1973 bis 1995

Jahr	Erwerbsbevölkerung (in 1.000)	Zahl der Beschäftigten (in 1.000)	Zahl der Arbeitslosen (in 1.000)	Arbeitslosenquote (in %)	Aktivitätsgrad (in %)	Anteil der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik am BSP (in %)	Anteil der Lohnersatzleistungen am BSP (in %)	Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik am BSP (in %)
1973	2.447	2.425	22	0,9	0,11	0,66	0,46	0,12
1974	2.479	2.428	51	2,1	0,12	1,67	1,43	0,16
1975	2.486	2.363	123	4,9	0,14	2,67	2,4	0,18
1976	2.495	2.369	126	5,1	0,14	2,69	2,42	0,19
1977	2.538	2.373	165	6,5	0,16	3,35	3,05	0,21
1978	2.578	2.387	191	7,4	0,19	3,4	3,09	0,21
1979	2.631	2.469	162	6,2	0,2	4,31	3,26	0,3
1980	2.685	2.501	184	6,9	0,24	4,42	2,95	0,31
1981	2.674	2.431	243	9,1	0,96	5,69	3,97	0,45
1982	2.700	2.437	263	9,7	1,35	6,11	4,17	0,6
1983	2.732	2.449	283	10,4	1,67	6,48	4,19	0,83
1984	2.720	2.444	276	10,1	1,62	5,96	3,72	0,76
1985	2.753	2.501	252	9,2	1,43	5,26	3,17	0,67
1986	2.818	2.598	220	7,8	1,25	4,74	2,65	0,7
1987	2.842	2.620	222	7,8	1,15	4,75	2,67	0,7
1988	2.849	2.605	244	8,6	1,08	5,06	2,89	0,78
1989	2.855	2.590	265	9,3	1,76	5,42	3,13	0,88
1990	2.836	2.564	272	9,6	2,12	5,56	3,14	1,06
1991	2.815	2.519	296	10,5	2,48	6,08	3,49	1,19
1992	2.835	2.517	318	11,2	2,67	6,48	3,73	1,28
1993	2.851	2.502	349	12,2	3,14	7,15	4,09	1,49
1994	2.852	2.512	340	11,9	2,36	6,78	3,72	1,5
1995	2.861	2.556	305	10,7	k.A.	6,55	3,06	1,88

Anm.: ¹ Aktivitätsgrad = (Arbeitsangebotsprogramm + Bildungsprogramm + Existenzgründungsprogramm + durchschnittl. Zahl der Teilnehmenden an berufsbildenden Maßnahmen) / Erwerbsbevölkerung.

² Zur aktiven Arbeitsmarktpolitik werden hier gezählt: Ausgaben für Beschäftigungsprogramme und Berufsbildung

Quelle: OECD: Labour Force Statistics 1969-1989; OECD: Main Economic Indicators 1962-1991; Arbejdsministeriet: Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1992, Tab. 2.3 und 1994, Tab. 3; Tabellen B, C und D aus dem Anhang.

Tab. F: Durchschnittliche Arbeitslosigkeit 1993, nach Geschlecht, Alter und Land

	Durchschnittl. Zahl der Arbeitslosen			Arbeitslosenquote		
	Männer	Frauen	Gesamt	Männer	Frauen	Gesamt
	168.590	180.227	348.817	11,3	13,7	12,4
Alter						
16-17	58	57	116	0,1	0,2	0,1
18-19	2.819	3.318	6.137	5,2	7,0	6,0
20-24	24.277	25.538	49.815	15,3	17,9	16,5
25-29	30.349	33.813	64.162	15,5	19,3	17,3
30-34	23.544	27.131	50.675	13,2	16,6	14,8
35-39	19.291	19.897	39.187	11,0	12,2	11,6
40-44	16.681	15.958	32.639	9,5	9,7	9,6
45-49	17.400	17.174	34.575	9,1	9,8	9,4
50-54	14.522	16.407	30.929	10,4	13,3	11,8
55-59	14.332	15.911	30.244	13,0	17,7	15,1
60-64	4.626	4.505	9.130	8,7	13,9	10,6
65-66	690	518	1.208	5,4	8,1	6,3
Familienstand						
ledig	87.149	66.423	153.572	14,4	15,0	14,6
verheiratet	59.498	87.574	147.073	7,8	12,0	9,9
geschieden	20.319	21.659	41.977	19,5	18,6	19,0
verwidwet	1.412	4.478	5.890	12,1	14,3	13,7
Länder etc.						
Stadt Kopenhagen	22.430	16.765	39.195	17,7	14,4	16,1
Region Kopenha-	58.898	52.464	111.362	11,9	11,4	11,6
Land Kopenhagen	17.329	16.638	33.967	10,1	10,3	10,2
Stadt Frederiksberg	3.365	3.008	6.373	14,0	12,9	13,4
Frederiksborg	9.478	9.273	18.751	9,1	9,8	9,4
Roskilde	6.296	6.779	13.075	9,0	10,7	9,8
West Zealand	9.155	10.556	19.710	11,1	15,0	12,9
Storstrøm	8.896	9.605	18.501	12,5	15,7	14,0
Bornholm	1.478	1.680	3.159	11,8	15,7	13,6
Funen	16.588	17.883	34.470	12,7	15,6	14,1
Süd Jutland	6.343	8.772	15.115	8,8	14,3	11,3
Ribe	5.842	7.260	13.102	9,0	13,2	10,9
Ringkøbing	6.377	8.287	14.664	8,0	12,2	9,9
Århus	20.751	22.896	43.647	11,8	14,5	13,1
Viborg	5.893	6.989	12.882	9,0	12,6	10,6
Versich.-Kategorie:						
vollzeit-versichert	137.459	144.310	281.769	12,4	15,3	13,8
teilzeit-versichert	564	11.170	11.734	14,3	9,1	9,3
nicht versichert	30.566	24.748	55.314	8,1	9,8	8,8

Quelle: Statistisk Årbog 1994. Tab. 206.

Literaturverzeichnis

- Arbejdsmarkedsstyrelsen** (1994): Årsberetning 1993. Copenhagen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen** (1995): Årsberetning 1994. Copenhagen.
- Arbejdsministeriet** (1992): Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1992. Copenhagen.
- Arbejdsministeriet** (1993): Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1993. Copenhagen.
- Arbejdsministeriet** (1994): Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1994. Copenhagen.
- Arbejdsministeriet** (1995): Arbejdsmarkedspolitisk Årbog 1995. Copenhagen.
- Bach Jørgensen, P. and N. J. Mau Pedersen** (1994): Den offentlige sektor. Copenhagen.
- Baldwin, P.** (1990): The Politics of Social Solidarity. Class Bases of the European Welfare State 1975-1975. Cambridge University Press.
- Björklund, A. and B. Holmlund** (1991): The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden; in A. Björklund, R. Haveman, R. Hollister, and B. Holmlund (eds): Labour Market Policy and Unemployment Insurance. Clarendon Press. Oxford.
- Bogason, P.** (1987): Central and local government relations in Denmark; in E. C. Page and M. J. Goldsmith (eds): Central and Local Government Relations. A Comparative Analysis of West European Unitary States. Sage Publications. London.
- Commission of the European Communities** (1988): Employment Policies. Denmark. Institutions, procedures and measures. Luxembourg.
- Commission of the European Communities** (1993): The economic and financial situation in Denmark. Luxembourg.
- Det Økonomiske Råd** (1987): Dansk Økonomi. December. Copenhagen.
- Det Økonomiske Råd** (1988): Dansk Økonomi. June. Copenhagen.
- Det Økonomiske Råd** (1989): Dansk Økonomi. May. Copenhagen.
- Direktoratet for Arbejdsløshedsforsikringen (1995): Årsberetning 1994. Copenhagen.
- Etwil, P.** (1994): Udviklingen i den offentlige sektor siden 1970. Statistisk tiårsoversigt 1994. Copenhagen.
- Finansministeriet** (1993): The Budget 94. Copenhagen.
- Finansministeriet** (1994): Budgetoversigt 1. Copenhagen.
- Finansministeriet** (1995a): Labour Market Policies. Working Paper no. 2. Copenhagen.
- Finansministeriet** (1995b): Budgetredegørelse 95. Copenhagen.
- Hartvig Pedersen, J. and N. H. Holmqvist-Larsen** (1994): Arbejdsministeriet. Et rids af fortid, opgaver og organisation. Copenhagen.
- Heising, K.** (1994): Arbejdsmarkedsreformen. Frydenlund.
- Hummelgaard, H. and T. Pilegaard Jensen** (1994): Fighting Unemployment and the Consequences of Unemployment; in E. B. Hansen (ed): Challenges to Local Government in European Welfare Development. AKF. Copenhagen.
- Hækkerup, H. and J. Hartvig Pedersen** (1983): Arbejdsmarkedsforhold. Copenhagen.
- Hækkerup, H. and J. Hartvig Pedersen** (1987): Arbejdsmarkedsforhold. Copenhagen.
- Ingerslev, O.** (1994): Kommunal beskæftigelsesindsats: Omfang, indhold og strategi. AKF. Copenhagen.
- Kongshøj Madsen, P.** (1995): Working time policy and paid leave arrangements. The Danish experience in the 1990s. mimeo. University of Copenhagen.
- Linderoth, H., O. K. Geil, V. Smith, and N. Westergård-Nielsen** (1993): Beskrivende Økonomi. 4th edition. Århus.
- OECD** (1986): OECD Economic Surveys. Denmark. Paris
- Pedersen, P. J.** (1991): Omfanget af arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger, 1971-89. Centre for Labour Economics. Århus Business School.
- Ploug, N., J. Reib, N. C. Sidenius, and S. Winter** (1992): A-kasserne og de ledige. Copenhagen.

- Plovsing, J.** (1994): Social security in Denmark - Renewal of the welfare state; in N. Ploug and J. Kvist (eds): *Recent Trends in Cash Benefits in Europe*. The Danish National Institute of Social Research. Copenhagen.
- Pilegaard Jensen, T., F. Andersen, S. Arnberg, and J. Christensen** (1994): *AMU og kommunerne*. AKF. Copenhagen.
- Regeringen** (1993): *Ny kurs mod bedre tider*. Copenhagen.
- Socialministeriet** (1995): *Sociale Tendenser 95*. Copenhagen.
- Toft, C.** (1995): Constitutional Choice, Multi-Level Government and Social Security Systems in Great Britain, Germany, and Denmark; *Policy and Politics*, Vol 24, No 3, pp 247-261.
- Østergaard Sørensen, T.** (1992): *Arbejdsløshed - 90ernes udfordring*. Copenhagen.
- Zeuthen Commission** (1992): *Rapport fra Udredningsudvalget om Arbejdsmarkedets Strukturproblemer*. Finansministeriet. Copenhagen.
- Wilkinson, M.** (1994): Paying for Public Spending: Is There a Role for Earmarked Taxes?; *Fiscal Studies*, vol 15, no 4, pp 119-135.

**Christine ERHEL
Pierre-André IMBERT
Jean-Luc OUTIN**

**Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
in Frankreich**

Inhalt

1	Einleitung	118
1.1	Ein Überblick über die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik	118
1.2	Methodologische Einführung in die Beschäftigungs- und Berufsbildungskonten (<i>Comptes de l'Emploi et de la Formation Professionnelle</i>)	119
1.2.1	Ziele und Reichweite der "Beschäftigungskonten"	119
1.2.2	Die Grenzen dieses Verfahrens der Rechnungslegung	120
1.3	Ein Überblick über die wichtigsten Tendenzen der Ausgabenentwicklung für die Arbeitsmarktpolitik seit 1973	121
1.3.1	Die Gesamtausgaben für die Arbeitsmarktpolitik 1973 bis 1994 im Verhältnis zu einigen makroökonomischen Indikatoren	121
1.3.2	Die Entwicklung der passiven und aktiven Ausgabenanteile seit 1973	122
1.3.3	Die Verteilung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik auf die Finanzierungsträger	122
2	Die Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik	123
2.1	Die Institutionen der passiven Arbeitsmarktpolitik	123
2.1.1	Die Arbeitslosenversicherung	123
2.1.1.1	Ein paritätisches, unabhängiges und stark dezentralisiertes System	123
2.1.1.2	Das Aufgabenfeld der Arbeitslosenversicherung	124
2.1.1.3	Die jüngsten Reformen: Ein Bruch mit früheren Trends	125
2.1.1.4	Die wichtigsten Reformen des Systems der Arbeitslosenversicherung	127
2.1.2	Das System der Arbeitslosenfürsorge	130
2.1.2.1	Die Reformen des Fürsorgesystems	130
2.1.2.2	Die Leistungen der Arbeitslosenfürsorge	130
2.1.2.3	Der Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenfürsorge	131
2.1.3	Das System der Sozialhilfe: Das soziale Mindesteinkommen (RMI)	131
2.1.4	Die Association pour la Structure Financière (ASF)	132
2.1.5	Das Arbeitslosenversicherungs-System im öffentlichen Sektor	133
2.1.5.1	Die Selbstversicherung	134
2.1.5.2	Der Beitritt zur allgemeinen Arbeitslosenversicherung	134
2.1.5.3	Das Verwaltungsabkommen	134
2.2	Die Einnahmen zur Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik	134
2.2.1	Die Finanzierung durch Beiträge	134
2.2.1.1	Die Entwicklung der Beitragssätze und der Beitragseinnahmen	135
2.2.1.2	Neue Beitragsarten	138
2.2.2	Die Finanzierung durch Steuern	139
2.3	Die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik	139
2.3.1	Die Entwicklung der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik 1973 bis 1993	139
2.3.1.1	Die Entwicklung des Anteils passiver Ausgaben an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik	139
2.3.1.2	Methodenexkurs: Die Grenzen der Aussagefähigkeit der Beschäftigungskonten	140
2.3.2	Die Entwicklung der verschiedenen passiven Maßnahmen	141
2.3.2.1	Ein Überblick über die Jahre 1973 bis 1993	141
2.3.2.2	Ausgaben für Lohnersatzleistungen an Arbeitslose	143
2.3.2.3	Ausgaben für die Förderung des Vorruhestandes	144
2.3.3	Eine aktivere Gestaltung der passiven Maßnahmen	147
3	Die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik	150
3.1	Die Institutionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik	150
3.1.1	Der Service Public de l'Emploi (Die öffentliche Arbeitsverwaltung)	151
3.1.1.1	Definition und Komponenten	151
3.1.1.2	Einige Schwächen der öffentlichen Arbeitsverwaltung	152
3.1.2	Die Gebietskörperschaften	153
3.1.2.1	Dezentralisierung und Beschäftigungspolitik	153
3.1.2.2	Lokale Systeme und institutionelle Konkurrenz	154
3.1.3	Das Sammelsystem für die Bildungsabgabe	154
3.1.3.1	Die Sammelorganisationen	154
3.1.3.2	Einige aus der institutionellen Komplexität resultierende Probleme	155

3.2	Finanzströme der aktiven Arbeitsmarktpolitik	155
3.2.1	Die Mittelströme	155
3.2.1.1	Steuern	157
3.2.1.2	Der Arbeitgeberbeitrag zur Finanzierung der Berufsbildung	157
3.2.2	Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Der Inhalt der Kategorien in den Beschäftigungs- und Berufsbildungskonten.....	158
3.2.3	Die Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik	160
4	Die aktuelle Debatte.....	163
4.1	Das Streben nach einer Mehrjahres-Finanzierung	164
4.2	Modifikationen der Berechnungsgrundlage für Sozialversicherungsbeiträge	165
4.2.1	Umfinanzierung durch Beitragssenkung und Steuererhöhung	165
4.2.2	Umfinanzierung durch Verlagerung der Beitragslasten auf die Haushalte	165
4.2.3	Umfinanzierung durch Bemessung der Beiträge am erzeugten Mehrwert	166
4.2.4	Umfinanzierung zur Entlastung der niedrigen Einkommen.....	166
4.3	Vorschläge aus der Arbeitsverwaltung zur Institutionen-, Leistungs- und Maßnahmenreform	166
4.4	Zentralisierung versus Dezentralisierung	168
	Literaturverzeichnis	170

Abbildungen

Abb. 1:	Die Entwicklung der Beitragssätze.....	136
Abb. 2:	Die Entwicklung der passiven Ausgabeposten zur Förderung des Vorruhestandes und Lohnersatzleistungen (nominal - in Mio. FF).....	142

Tabellen

Tab. 1:	Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zu einigen makroökonomischen Indikatoren (1973 - 1994).....	121
Tab. 2:	Die Entwicklung der relativen Anteile von aktiven und passiven Ausgaben an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (1973-1993)	122
Tab. 3:	Die Finanzierungsträger: Ihre relativen Anteile an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik	123
Tab. 4:	Der Anteil der Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche (1987 - 1993).....	131
Tab. 5:	Ausgaben für die soziale Grundsicherung (nominal - in Mio. Francs) (1980 - 1993)	132
Tab. 6:	Die Entwicklung der Beitragssätze (1973 - 1993).....	135
Tab. 7:	Die Entwicklung der Aufteilung der Beitragslasten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (1982 - 1992)	137
Tab. 8:	Die Beitragseinnahmen von UNEDIC (nominal - in Mio. Francs) (1974 - 1990).....	137
Tab. 9:	Die relativen Anteile der Elemente passiver Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (1973 - 1993)	140
Tab. 10:	Die Entwicklung der Ausgaben für Lohnersatzleistungen (1973 - 1991).....	143
Tab. 11:	Die Aufteilung der Lohnersatzleistungen nach Finanzierungsträgern (in %) (1980 - 1993).....	143
Tab. 12:	Die Zahl der Begünstigten der verschiedenen Vorruhestandsregelungen (1968 bis 1988)	145
Tab. 13:	Die Entwicklung der Ausgaben für Lohnersatzleistungen und Vorruhestand 1973 bis 1984 (Index: inflationsbereinigt)	145
Tab. 14:	Der relative Anteil der Ausgaben für die Förderung des Vorruhestandes an den Gesamtausgaben von UNEDIC (1973 - 1983)	146
Tab. 15:	Der Anteil des Staates an der Finanzierung des Vorruhestands (1973 - 1983)	147
Tab. 16:	Die Verteilung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Finanzierungsträger (1993)	156
Tab. 17:	Die Arbeitgeber-Abgaben für Berufsbildung nach dem Gesetz von 1971	158
Tab. 18:	Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (1973 bis 1993).....	161
Tab. 19:	Die Anteile der Maßnahmen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (1973 bis 1993).....	163

1 Einleitung

1.1 Ein Überblick über die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik

Die französische Arbeitsmarktpolitik der letzten 50 Jahre ist geprägt durch die relativ späte Einführung ihrer wichtigsten Instrumente und eine Vielzahl institutioneller Akteure, die mit ihrer Ausgestaltung und Durchführung betraut sind. Hinzu kommt eine Vielfalt von Finanzierungsformen, die in unterschiedlichen Graden Sozialversicherungsbeiträge und Steuern als Finanzierungsquellen miteinander verbinden.

Diese Situation hat verschiedene ökonomische, soziale und politische Ursachen (vgl. M.-T. Join-Lambert, 1994): In der unmittelbaren Nachkriegszeit führte besonders der Einfluss keynesianischen Gedankengutes zu der Annahme, dass das Ziel der Vollbeschäftigung – konkretisiert als das jedem Menschen zuerkannte Recht auf Arbeit - durch makroökonomische Politik zu erreichen sei und nicht durch spezifische Interventionen. Der strukturelle Wandel, dem die französische Wirtschaft infolge der Öffnung des nationalen Marktes nach der Unterzeichnung der Römischen Verträge ausgesetzt war, machte jedoch die Grenzen einer solchen globalen Herangehensweise deutlich. Diese Entwicklungen verlangten nach mehr Mobilität der Arbeitskräfte und nach einer Bildungsoffensive, denn der Wandel des Produktionssystems brachte auch eine Veränderung der Arbeitsplätze und geforderten Qualifikationen mit sich. Die wichtigsten Instrumente der Arbeitsmarktpolitik wurden so zu Beginn der 60er Jahre geschaffen, um den Strukturwandel zu begleiten.

Was die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik anbelangt, so markierte die Einführung eines obligatorischen Systems der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1959 die erste Etappe. Grundlage war ein branchenübergreifendes Abkommen der Tarifparteien. Die Finanzierung des Systems erfolgt durch lohnbezogene Beiträge. Der Staat ist nicht Vertragspartner in diesem Segment der sozialen Sicherung, das somit einen Platz jenseits der schon bestehenden Mechanismen der Sozialen Sicherheit einnimmt. Dennoch spielte der Staat eine wichtige indirekte Rolle, denn das Gründungsabkommen wurde auf seine ausdrückliche Empfehlung hin von den Sozialpartnern verhandelt und abgeschlossen; diese wiederum konnten so im Bereich der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose eine staatliche Intervention verhindern, die, ähnlich wie im Bereich der Sozialen Sicherheit, zu einer staatlichen Dominanz über ein wertvolles Instrument der Regulierung des Arbeitsmarktes geführt hätte. Ohnehin behielt der Staat im Bereich der sozialen Absicherung Arbeitsloser eine ergänzende Funktion durch die Zahlung von Sozialhilfe (*allocation d'aide publique*), einer Fürsorgeleistung, die aus in den 1930er Jahren geschaffenen kommunalen Fonds hervorging und 1967 verallgemeinert wurde.

Die Deckung des Risikos der Arbeitslosigkeit hat eine bewegte Geschichte, die man in zwei große Perioden unterteilen kann. Die erste reicht bis zum Jahr 1982. Sie ist gekennzeichnet durch eine Ausweitung des Systems, durch eine Verbesserung der Leistungen für besondere Kategorien von Arbeitnehmern und letztlich durch eine Zusammenführung der vertraglichen und staatlichen Elemente; letztere blieb nicht ohne Rückwirkung auf die Entwicklung der Finanzierungsformen. Die zweite Periode, die in den Jahren 1982-1984 beginnt, ist gekennzeichnet durch die erneute Zerteilung der Versicherungssysteme für Arbeitslose. Die Sicherungssysteme unterscheiden nach der Finanzierungsart und dem jeweiligen Personenkreis, den sie gestaffelt nach der Dauer der vorhergehenden Beschäftigung und der aktuellen Arbeitslosigkeit abdecken. Darüber hinaus muss ab 1988 das soziale Mindesteinkommen (*Revenu Minimum d'Insertion - RMI*) in die Betrachtung einbezogen werden, dessen erstes Ziel

es zwar ist, die Armut zu bekämpfen, dessen Bezieher jedoch zu einem großen Teil Arbeitslose ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen sind.

Im Jahre 1963 wurde mit der Einrichtung des Nationalen Beschäftigungsfonds (*Fonds National de l'Emploi*) ein weiteres Instrument der Beschäftigungspolitik geschaffen. Zunächst einfacher Haushaltstitel, wird dieser Fonds das privilegierte Instrument, mit dem der Staat zur Regulierung des Arbeitsmarktes durch Bildungsoffensiven, Anreize zum Vorruhestand und Lohnersatzleistungen eingreift. Mit der Gründung der Nationalen Beschäftigungsagentur (*Agence Nationale pour L'Emploi*) im Jahr 1967 verfolgte der Staat die Absicht, den Arbeitsmarkt zu vereinheitlichen und ein besseres Funktionieren durch ein organisiertes Zusammentreffen von Angebot und Nachfrage zu erreichen. Als Reaktion auf das steigende Niveau der Arbeitslosigkeit, die längere Dauer und die Diversifizierung der betroffenen Personenkreise erweitert der Staat seine Eingriffsmöglichkeiten im Laufe der 1980er Jahre auch durch eine Ausweitung der Aufgaben der Arbeitsdirektorate in den Departments. Die Zahl der Instrumente steigt, sowohl im Bereich der in viele Etappen zerlegten Berufsbildung als auch im Bereich der Formen subventionierter Arbeit (*emploi aidé*). Der Begriff der Eingliederung (*insertion*) wird ein Schlagwort der Sozialpolitik, ohne genau geklärt zu sein. Die entsprechenden Politiken sind begleitet von einer Suche nach neuen Interventionsformen, wobei beruflichen und sozialen Schwierigkeiten global und individuell begegnet und durch eine lokale Herangehensweise institutionelle Partner mobilisiert werden sollen. Darüber hinaus sehen sie einen gemeinsamen Einsatz der Mittel des Staates und der Gebietskörperschaften vor.

Bevor wir die Ausgabenströme und ihre Aufteilung betrachten, ist es notwendig, auf einige methodische Probleme im Zusammenhang mit den Beschäftigungskonten einzugehen.

1.2 Methodologische Einführung in die Beschäftigungs- und Berufsbildungskonten (*Comptes de l'Emploi et de la Formation Professionnelle*)

Diese Konten, die seit 1973 zur Verfügung stehen, bilden die umfassendste Datenquelle über die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich, obgleich auch sie keine erschöpfende Auskunft geben (zu den Grenzen ihrer Aussagefähigkeit s.u.). In dieser Einführung werden die grundsätzlichen Regelungen aus einer kritischen Perspektive dargestellt.

1.2.1 Ziele und Reichweite der "Beschäftigungskonten"

Der Zweck der Beschäftigungskonten ist der der Rechnungslegung, aber auch ein ökonomischer. Zunächst werden im Rahmen klassischer Rechnungslegung die Finanzströme und die Zahl der Leistungsempfänger nach Maßnahmentypen dargelegt. Der ökonomische Sinn liegt in der Möglichkeit einer Evaluierung des Kosten-Nutzen-Verhältnisses, die jedoch bisher aus Gründen inhärenter Schwierigkeiten nicht systematisch genutzt wurde. So ist ihr Zweck bisher auf die reine Präsentation der Daten beschränkt.

Es wird jedoch ein weiter Bereich erfasst, weil die Gesamtheit der Ausgaben für öffentliche Arbeitsmarktpolitik einbezogen wird. Im Gegensatz zu den vorherigen Rechnungslegungsinstrumenten müssen alle Maßnahmen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik, die im Programmbudget des Arbeitsministeriums erfasst sind, und auch die Rubrik "Beschäftigung" aus den Konten der Sozialen Sicherheit (mit Ausnahme der Abfindungszahlungen bei Entlassungen) einbezogen werden. Auch die beschäftigungsfördernden Programme anderer Ministerien

(Landwirtschaft, Wirtschaft und Finanzen, Handel und Industrie etc.) müssen berücksichtigt werden.

Es bleibt zu bemerken, dass die Konten in erster Linie die öffentlichen Ausgaben für Beschäftigung ausweisen. Die Ausgaben nichtöffentlicher Wirtschaftsakteure werden nur dann erfasst, wenn sie in Erfüllung gesetzlicher Pflichten erfolgen. Dieser Grundsatz hat zur Folge, dass die Ausgaben der Unternehmen für die berufliche Weiterbildung (hier handelt es sich um die Erfüllung einer gesetzlichen Verpflichtung) erfasst und die Ausgaben für Abfindungszahlungen bei Kündigungen (die in erster Linie auf kollektivvertraglichen Verpflichtungen beruhen) nicht erfasst werden.

1.2.2 Die Grenzen dieses Verfahrens der Rechnungslegung

Bei der Zusammenstellung der Finanzierungsdaten können sich eine Reihe technischer Probleme ergeben, denn die Ausgaben für Beschäftigung haben verschiedene Ursprünge und sind manchmal im Staatsbudget nur schwer ausfindig zu machen.

Das Hauptproblem ist das der Abgrenzung der Arbeitsmarktpolitik. Die in diesem Rahmen getätigten Ausgaben werden förmlich auf 7 Rubriken aufgeteilt:

- Lohnersatzleistungen
- Förderung des Vorruhestandes
- beschäftigungserhaltende Maßnahmen
- Förderung von Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen
- Beschäftigungsanreize
- Berufsbildung
- Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes

In diesen Rubriken werden nur die Maßnahmen erfasst, deren Wirkung direkt auf den Arbeitsmarkt zielt. So fasst die Rubrik "Berufsbildung" nur die Maßnahmen zusammen, die das Ziel der Verbesserung der Vermittlungsfähigkeit von Beschäftigten und Arbeitsuchenden verfolgen (Eingliederung von Jugendlichen, Wiedereingliederung Langzeitarbeitsloser, Erhöhung des Ausbildungsniveaus der Arbeitnehmer)⁷⁵. Von den Unterstützungsleistungen an Unternehmen werden auch nur diejenigen erfasst, deren Gewährung mindestens zum Teil explizit der Beschäftigung dient, was die Subventionierung bestimmter Sektoren und die Investitions- und Exportförderung größtenteils ausschließt. Darüber hinaus werden - aus offensichtlichen buchungstechnischen Gründen - gesetzliche Maßnahmen nicht erfasst, die keine unmittelbaren Auswirkungen auf die öffentlichen Ausgaben für Beschäftigung haben (z.B. Regelungen zur gesetzlichen Arbeitszeit und zu Überstunden, Festlegung des gesetzlichen Mindestlohns, usw.).

Die Beschäftigungskonten sind also nicht dazu geeignet, einen globalen Eindruck von der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich zu vermitteln, aber sie liefern ausreichend detaillierte Informationen zu den Ausgabeströmen und ihren Ursprüngen, um als Grundlage einer Untersuchung des Systems der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich dienen zu können. Darüber hinaus ist es erforderlich, qualitative und institutionelle Informationen zu ergänzen, die aus den Finanzdaten nicht hervorgehen.

⁷⁵ Es existiert darüber hinaus ein Berufsbildungs-Konto, in dem alle Maßnahmen der beruflichen Bildung unabhängig von ihrem Ziel und ihrer Herkunft (Staat, Gebietskörperschaften, Unternehmen, Haushalte) erfasst werden.

1.3 Ein Überblick über die wichtigsten Tendenzen der Ausgabenentwicklung für die Arbeitsmarktpolitik seit 1973

1.3.1 Die Gesamtausgaben für die Arbeitsmarktpolitik 1973 bis 1994 im Verhältnis zu einigen makroökonomischen Indikatoren

Wenn man die Entwicklung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik und die Zahl der Arbeitsplatzsuchenden einander gegenüberstellt, kann man feststellen, dass die Entwicklung der Finanzmittel insgesamt langfristig der Entwicklung der Arbeitslosigkeit folgt.

Tab. 1: Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik im Verhältnis zu einigen makroökonomischen Indikatoren (1973 - 1994)

Jahr	Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (nominal, in Mio. FF)	Jährliche Veränderung (real) in %	Anteil der Ausgaben am Bruttoinlandsprodukt (in %)	Anzahl der Arbeitslosen am Monatsende (Jahresdurchschnitt, in 1.000)	Jährliche Veränderung (in %)
1973	10.169		0,90	394	
1974	13.430	16,00	1,03	498	26,40
1975	20.112	34,00	1,37	840	68,70
1976	25.443	15,30	1,50	933	11,10
1977	32.941	18,50	1,72	1.072	14,90
1978	44.824	24,80	2,05	1.166	8,80
1979	54.147	9,00	2,18	1.350	15,80
1980	64.776	5,40	2,31	1.451	7,50
1981	89.428	21,70	2,83	1.773	22,20
1982	117.248	17,30	3,23	2.008	13,20
1983	140.683	9,50	3,51	2.068	3,00
1984	153.034	1,30	3,51	2.340	13,20
1985	170.089	5,00	3,62	2.458	5,00
1986	183.293	5,00	3,62	2.517	2,40
1987	192.232	1,70	3,60	2.622	4,20
1988	201.058	1,80	3,51	2.563	- 2,20
1989	202.215	- 2,90	3,28	2.532	- 1,20
1990	219.334	4,90	3,37	2.505	- 1,10
1991	242.115	7,00	3,57	2.709	8,20
1992	266.198	7,40	3,80	2.911	7,50
1993	293.490	8,00	4,15	3.171	8,90
1994	295.093	- 1,10	3,99	3.329	5,00

Quelle: Arbeitsministerium - DARES

Tatsächlich haben sich die Ausgaben für Beschäftigung innerhalb von 20 Jahren versiebenfacht, während sich die Zahl der Arbeitssuchenden verachtfachte. Diese Korrelation gilt auch in der Phase des Rückgangs der Arbeitslosigkeit am Ende der 80er Jahre. Andererseits ist seit Beginn der 80er Jahre eine verspätete Reaktion der Ausgabenentwicklung auf die steigende Zahl der Arbeitslosen erkennbar, die sich in den Jahren 1983/84 und 1991/93 verstärkt: die Anpassung der Ausgabenentwicklung in Perioden eines steilen Anstiegs der Arbeitslosigkeit erfolgt also mit einer gewissen Zeitverzögerung.

Bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt haben sich die finanziellen Aufwendungen für Beschäftigungspolitik fast verfünffacht (0,9% des BIP in 1973; 4% in 1993); es scheint also, dass der bestimmende Faktor für die Steigerung der Ausgaben für Beschäftigung die Entwicklung der registrierten Arbeitslosigkeit ist und nicht das Wirtschaftswachstum. Diese Aussage wird bestätigt durch den Vergleich der mittleren jährlichen Wachstumsraten zwischen 1973 und 1993, nämlich 2,1%, und des mittleren jährlichen Wachstums der durchschnittlichen jährlichen Ausgaben pro Arbeitslosem, nämlich 0,9% (die durchschnittlichen jährlichen Ausgaben stiegen von 78.000 FF im Jahr 1975 auf 91.000 FF in 1993).

1.3.2 Die Entwicklung der passiven und aktiven Ausgabenanteile seit 1973

Auffallend ist, dass der Anteil der passiven Ausgaben überwiegt, insbesondere, dass er konstant anstieg bis 1985 infolge der steigenden Ausgaben für die Arbeitslosenversicherung und für die Frührenten. Seit 1985 wächst der Anteil der aktiven Ausgaben aufgrund der abnehmenden Vorruhestandszahlen einerseits und der besonders seit 1990 steigenden Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik andererseits.

Tab. 2: Die Entwicklung der relativen Anteile von aktiven und passiven Ausgaben an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (1973-1993)

Jahr	Anteil passiver Ausgaben in %	Anteil aktiver Ausgaben in %	Jahr	Anteil passiver Ausgaben in %	Anteil aktiver Ausgaben in %
1973	34,1	65,9	1984	67,2	32,8
1974	34,7	65,3	1985	67,3	32,7
1975	47,5	52,5	1986	64,2	35,8
1976	50,5	49,5	1987	62,8	37,2
1977	50,1	49,9	1988	60,7	39,3
1978	51,6	48,4	1989	59,4	40,6
1979	56,5	43,5	1990	56,8	43,2
1980	57,6	42,4	1991	55,5	44,5
1981	63,8	36,2	1992	54,1	45,9
1982	66,6	33,4	1993	51,5	48,5
1983	68,0	32,0	1994	49,9	50,1

Quelle: Beschäftigungskonten; Arbeitsministerium - DARES

1.3.3 Die Verteilung der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik auf die Finanzierungsträger

Die wichtigste Entwicklung ist der im Verhältnis zur Arbeitslosenversicherung wachsende Anteil des Staates an der Finanzierung der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik. Insbesondere der Anteil des Ministeriums für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung verdoppelte sich im Zeitraum von 1980 bis 1993 von 17% auf 34%. Der Anteil der Gebietskörperschaften bleibt dagegen marginal, trotz der Bestätigung ihrer Finanzautonomie in der Folge der Dezentralisierungsgesetze von 1982/83; der Anteil der Arbeitgeber bleibt stabil, wobei der größte Teil ihres Ausgabenanteils für die Berufsbildung verwendet wird.

Tab. 3: Die Finanzierungsträger: Ihre relativen Anteile an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik

in % der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik	1980	1986	1988	1993*
Staat: Arbeitsministerium	17,3	33,6	32,9	34,0
Staat: übrige	7,9	5,0	5,1	4,0
Gebietskörperschaften	0,6	2,1	2,2	2,0
ASF¹⁾	0	15,1	10,7	-
Arbeitslosenversicherung UNEDIC	55,1	29,2	32,9	42,0
AdSS²⁾	1,4	1,1	0,6	1,0
Unternehmen/ Arbeitgeber	17,8	13,8	15,7	17,0
Gesamt	100	100	100	100

* erste Schätzungen vom 6. Dezember 1994

1) Association pour la Structure Financière, betraut mit der Auszahlung von Vorruhestandsgeldern

2) Administration de la Sécurité Sociale

Quelle: Beschäftigungskonten, Arbeitsministerium - DARES

2 Die Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik

Nachdem der institutionelle Aufbau der Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik und die Entwicklung der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik dargestellt wurden, sollen im folgenden die Einnahmen und die Ausgaben der passiven Elemente der Arbeitsmarktpolitik untersucht werden.

2.1 Die Institutionen der passiven Arbeitsmarktpolitik

Das französische System der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose weist die Besonderheit auf, ein duales System zu sein. Tatsächlich haben, mit Ausnahme des kurzen Zeitraums zwischen 1979 und 1984, immer zwei Systeme nebeneinander existiert: ein Arbeitslosenversicherungssystem, das von den Sozialpartnern verwaltet und durch lohnbezogene Beiträge finanziert wird, und ein steuerfinanziertes System der Arbeitslosenfürsorge. Die Entwicklung dieser beiden Systeme ist nicht unabhängig von der anderer sozialer Sicherungssysteme zu sehen; deshalb werden wir auch einige Elemente der Sozialhilfe vorstellen.

Schließlich sind zwei Sonderstrukturen als spezielle Systeme des Schutzes gegen Arbeitslosigkeit in die Betrachtung einzubeziehen: die *Association pour la Structure Financière (ASF)*, die einen Teil der Ausgaben für den Vorruhestand trägt, und das System der Arbeitslosenversicherung für den öffentlichen Sektor.

2.1.1 Die Arbeitslosenversicherung

2.1.1.1 Ein paritätisches, unabhängiges und stark dezentralisiertes System

Eingeführt am 31. Dezember 1958 durch ein branchenübergreifendes Abkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverband, ist das französische System der Arbeitslosenversicherung ein paritätisches und autonomes System und somit nicht Teil der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Es wird verwaltet durch privatrechtliche Verbände, die die Auszahlung der

Versicherungsleistungen und die Eintreibung der Beiträge gewährleisten. Die Verwaltung wird auf nationaler Ebene durch *UNEDIC (Union Nationale pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce - Nationale Union für Beschäftigung in Industrie und Handel)*, auf lokaler Ebene durch 48 *ASSEDIC (Association pour l'Emploi dans l'Industrie et le Commerce - Vereinigung für Beschäftigung in Industrie und Handel)* gewährleistet.

Diese Organisationen werden in paritätischer Weise geführt: Jede besitzt einen eigenen Verwaltungsrat, der je zur Hälfte aus Vertretern der repräsentativen Gewerkschaftsbünde (*CFDT, CFTC, FO, CGT, CGC*) und des Arbeitgeberverbandes *CNPF* besteht.

In der institutionellen Organisationsstruktur der finanziellen Absicherung der Arbeitslosen spiegelt sich die Aufgabenverteilung zwischen Staat und Sozialpartnern wider. Während die Sozialpartner für die Lohnersatzleistungen zuständig sind, unterliegen die anderen Elemente der sozialen Sicherheit der staatlichen Aufsicht. Die rechtliche Unabhängigkeit der Arbeitslosenversicherung vom Staat ist absolut; das Arbeitsministerium erhält nur die Beschlüsse und allgemeinen Runderlässe der *UNEDIC*.

Diese weitgehende Autonomie ist verbunden mit einer starken Dezentralisierung des Arbeitslosenversicherungs-Systems, denn die 48 *ASSEDIC*, die in 11 lokalen Informationsgruppen (*groupements informatiques locaux - GIA*) zusammengefasst sind, besitzen nicht nur eine eigene Rechtspersönlichkeit, sondern verfügen auch über einen eigenen Entscheidungsspielraum: Gewährung verschiedener Unterstützungsleistungen, Verlängerung der Dauer des Leistungsbezuges, Verwendung der Mittel des Sozialfonds liegen im eigenen Ermessen. In mehrerer Hinsicht erscheint das System eher wie ein Bund lokaler Organisationen, die durch eine gemeinsame nationale Regelung verbunden sind, als ein zentral organisierter Verband. Die Wahl dieser Organisationsform, die dem Gründungsprinzip des Paritarismus entspricht, blieb nicht ohne Folgen für die interne Leitung des Systems, da sie das Gewicht der nationalen Instanz *UNEDIC*, seine Koordinationsmacht und seine Kontrollmöglichkeiten begrenzt. Entsprechend waren dem System in der Vergangenheit auch Probleme bei der Eintreibung der Beiträge und bei der Harmonisierung der Informationsvorgänge zwischen den *GIA* nicht fremd.

2.1.1.2 *Das Aufgabenfeld der Arbeitslosenversicherung*

Die Gründungsabkommen der Arbeitslosenversicherung präzisieren auch ihren Auftrag und ihre Ziele: "Im Rahmen einer gemeinsam beschlossenen Beschäftigungspolitik gründen die Sozialpartner ein System der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose, das die Arbeitnehmer schützen und den Strukturwandel bewältigen helfen soll."

Auszahlung von Lohnersatzleistungen

Die Hauptaufgabe der Arbeitslosenversicherung ist die Zahlung von Lohnersatzleistungen an Arbeitslose, die zur Erlangung eines Leistungsanspruchs gewisse Beitragspflichten erfüllt haben müssen. Das System der Arbeitslosenversicherung findet Anwendung auf die Gesamtheit der Arbeitnehmer, mit Ausnahme der Beschäftigten des öffentlichen und halböffentlichen Sektors (Beamte des Staates, der Gebietskörperschaften, der öffentlichen Verwaltungsbetriebe; nicht satzungsgemäße Beschäftigte der Handwerkskammern, der Industrie- und Handelskammern und der Landwirtschaftskammern). Es gilt im gesamten Staatsgebiet (die Überseedepartements sind seit der Reform von 1979 mit einbezogen).

Darüber hinaus leistet die Arbeitslosenversicherung im Auftrag des Staates die Auszahlung der staatlichen Arbeitslosenfürsorge, so dass die *ASSEDIC* die einzige Adresse für den Bezug von Lohnersatzleistungen sind.

Kontrolle der Aktivitäten zur Arbeitsuche

In den Gründungsverträgen für die Arbeitslosenversicherung war die Stellenvermittlungsfunktion zunächst nicht ausgeschlossen - was übrigens die *ASSEDIC* dazu brachte, die Vermittlung der Algerienfranzosen im Jahr 1962 mit Erfolg durchzuführen. Im Jahr 1967 wurde *UNEDIC* diese Aufgabe mit der Einrichtung der Nationalen Beschäftigungsagentur (*Agence Nationale Pour L'Emploi - ANPE*) explizit entzogen.

Bis vor kurzem sah die Arbeitslosenversicherung die Kontrolle der Arbeitsplatzsuchenden nicht als ihre Aufgabe an, sondern beschränkte sich darauf, den Arbeitslosen ihre Unterstützung auszuzahlen, sofern sie ein Anrecht darauf hatten. Die Kontrolle der Leistungsempfänger auf eine aktive Arbeitsuche überließ sie der Staatsgewalt, in Form der nationalen Beschäftigungsagentur *ANPE*. Das Unterlassen einer Kontrolle der Leistungsempfänger durch die Arbeitslosenversicherung bis in die 90er Jahre hinein war folgenreich, denn die notwendigen Formalitäten zur Beantragung der Leistungen hatten nur deklaratorischen Charakter, d. h. es war keine Überprüfung der Angaben im Antrag vorgesehen. Seit 1992 gehört jedoch auch die Kontrolle der Suchbemühungen leistungsberechtigter Arbeitsloser zu den Aufgaben von *UNEDIC*.

Weitere Aktivitäten der Arbeitslosenversicherung

Obwohl die Hauptaufgabe der Arbeitslosenversicherung die Auszahlung von Lohnersatzleistungen an Arbeitslose ist, führen die *ASSEDIC* auch ergänzende Maßnahmen durch. Sie verfügen über Sozialfonds, die ihnen erlauben, Arbeitslose in besonderen Schwierigkeiten oder rückkehrwillige ausländische Arbeitnehmer zu unterstützen sowie Unterstützungen an die Familien verstorbener Arbeitsloser zu zahlen. Darüber hinaus hatten sie schon immer - vom finanziellen Aufwand im Vergleich zu den Lohnersatzleistungen allerdings marginale - Aufgaben im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

2.1.1.3 Die jüngsten Reformen: Ein Bruch mit früheren Trends

Die Stärkung der Zentralgewalt von UNEDIC

Die exzessive Dezentralisierung des Systems der Arbeitslosenversicherung produzierte eine Reihe von ungewünschten Effekten, so fehlte die Harmonisierung zwischen den Informationsvorgängen der verschiedenen *ASSEDIC*, worunter die Effizienz des Gesamtsystems litt. Seit 1987 kontrolliert *UNEDIC* darum die lokalen Instanzen stärker, u. a. durch die Ernennung der Direktoren der *ASSEDIC*.

Darüber hinaus wurde nach einer Reform der Abstimmungsmodalitäten in den nationalen Instanzen das Prinzip der Einstimmigkeit ersetzt durch die Möglichkeit, sich in den Gremien für das Prinzip der qualifizierten Mehrheit zu entscheiden, um Blockaden in Entscheidungsprozessen zu verhindern.

Härtere Kontrolle der Arbeitslosen bei den Bemühungen zur Arbeitsuche

Mit drei wichtigen Änderungen wurde der Zustand der fehlenden Kontrolle der leistungsberechtigten Arbeitsplatzsuchenden beendet. Einerseits beschlossen die Sozialpartner, ab 1992 alle vier Monate eine systematische schriftliche Befragung der Leistungsempfänger über ihre effektive Arbeitsuche durchzuführen; hinzu kommen individuelle Einberufungen und Gespräche nach dem Zufallsprinzip. Andererseits wurde zur Verhinderung unerlaubten Doppelbezuges von Lohn oder anderen sozialen Unterstützungsleistungen und Lohnersatzleistungen ein Datenabgleich zwischen *ASSEDIC* und Institutionen der Sozialen Sicherheit sowie mit den Aufzeichnungen der Zeitarbeitsagenturen eingeführt, und eine gemeinsame Datenverwaltung zwischen *ANPE* und *ASSEDIC* ist seit Mitte der 1980er Jahre in Betrieb. Außerdem müssen seit Juli 1993 die Antragsteller auf Arbeitslosenunterstützung ihrem Antrag eine Kopie ihres Personalausweises beifügen.

So wurden unter dem Druck der finanziellen Zwänge, aber auch entsprechend der neuen dominanten Konzeption der Sozialpartner, im System der Arbeitslosenversicherung die Prinzipien der Kontrolle der Identität, der finanziellen Situation und der Arbeitsuchbemühungen der Antragsteller als Gegenleistung für die Unterstützungszahlungen eingeführt.

Neue Kooperation mit dem Staat: Aufbau eines tripartistischen Systems

Der Einfluss des Staates auf die Arbeitslosenversicherung war immer viel stärker, als die juristischen Strukturen vermuten ließen; dies einerseits wegen der Notwendigkeit einer Koordination aller Maßnahmen im sozialen Bereich und andererseits aufgrund der finanziellen Schwierigkeiten der Arbeitslosenversicherung.

Die formale Unabhängigkeit des Systems der Arbeitslosenversicherung ist zunächst durch die Möglichkeit des Staates, die institutionellen Regeln zu beeinflussen, stark zu relativieren. So ist die Grenze der Zuständigkeiten für die Unterstützung Arbeitsloser zwischen dem Versicherungs- und dem Fürsorgesystem fließend, da Änderungen der Regelungen bedeutende Verschiebungswirkungen mit sich bringen können. Auch kann der Staat immer dann, wenn die Sozialpartner in ihren Verhandlungen zu keinem Ergebnis kommen, mit der Einführung von Maßnahmen durch Dekret drohen und dadurch seinen Einfluss ausüben. So ging 1979 ein Gesetz bezüglich der Lohnersatzleistungen einem entsprechenden Vertrag der Sozialpartner voraus; nachdem 1982 der Staat das Scheitern der Verhandlungen der Sozialpartner zur Kenntnis genommen hatte, setzte er die Reform der Arbeitslosenversicherung (Anhebung der Beiträge; Senkung der Leistungen) per Dekret durch.

Die finanziellen Schwierigkeiten des Versicherungssystems infolge der steigenden Arbeitslosigkeit zwangen die Sozialpartner dazu, im Gegenzug zu der staatlichen Beteiligung an der Finanzierung des Versicherungssystems eine Kooperation mit dem Staat, gar eine Abhängigkeit von ihm, zu akzeptieren. So unterstreicht ein Parlamentsbericht von 1993: "In Wahrheit ist der Bipartismus des Systems weitestgehend fiktiv, da eine Änderung der Beitragssätze von der Regierung gebilligt werden muss; diese ist aufgrund der finanziellen Situation der Verbände meistens in der Lage, ihren Willen durchzusetzen".

Eine erneute finanzielle Krise des Systems der Arbeitslosenversicherung führte die Sozialpartner im Jahr 1993 dazu, dieser Situation durch eine Reform der Strukturen der Arbeitslosenversicherung Rechnung zu tragen. Ein Orientierungs- und Überwachungsausschuss (*conseil d'orientation et de surveillance*), bestehend zu je einem Drittel aus Vertretern der Gewerkschaften, des Arbeitgeberverbandes und des Staates, wurde eingerichtet. Seine Aufgabe besteht in der Kontrolle und Finanzaufsicht über die Arbeitslosenversicherung. Eine ebenso tripartistisch besetzte Beratungsgruppe berät über Veränderungsmöglichkeiten der Beitrags-

berechnungsgrundlage. Darüber hinaus unterliegt seit 1994 der Haushalt von *UNEDIC* einer parlamentarischen Genehmigungspflicht.

2.1.1.4 Die wichtigsten Reformen des Systems der Arbeitslosenversicherung

Im folgenden werden die wichtigsten Änderungen im Leistungsrecht mit ihren Hintergründen und Folgen dargestellt.

Das Abkommen von 1979 (Gesetz vom 16. Januar 1979 und Abkommen vom 6. März 1979)

Die Gründe:

Die institutionelle Komplexität des Systems. Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit hatte Ende der 1960er Jahre durch die Schaffung von neuen Unterstützungsformen - insbesondere der Sonderunterstützung (*Allocation Spéciale d'Attente*) für die aus wirtschaftlichen Gründen Gekündigten und die Ressourcengarantie (*Garantie de Ressources*) - zu einer wachsenden Komplexität des Systems geführt. Die Regelungen zwischen dem Arbeitslosengeld- und dem Fürsorge-System waren nicht abgestimmt; die große Ungleichheit der Höhe der Lohnersatzleistungen; die niedrige staatliche Beteiligung an der Finanzierung des Systems; das Vertragssystem deckt nur einen Teil der Ausgaben für Lohnersatzleistungen. Die Führung der *UNEDIC* schätzt, dass die finanziellen Schwierigkeiten zu einem Teil dem Staat zuzurechnen sind, in dem Maße nämlich, wie dieser im Laufe der Jahre die Sozialhilfe verschlechterte und die Schaffung neuer Leistungen unterstützte, ohne sich an diesen finanziell zu beteiligen.

Die eingeführten Neuerungen

Einführung eines Einheitssystems von Lohnersatzleistungen, das von den Sozialpartnern verwaltet und zu 2/3 durch Beiträge, zu 1/3 durch staatliche Subventionierung finanziert wird;

Anhebung der Beitragssätze;

die Zahl der Leistungsarten wird reduziert, und diese können nicht mehr kumuliert bezogen werden:

- < die *Allocation de Base* (Basisunterstützung), bestehend aus einem Prozentanteil des letzten Lohnes (42% anstatt 40,25% des letzten Bruttolohns) und einem Fixbetrag, mit dem der Integration des Fürsorgesystems Rechnung getragen wird. Dabei wird ein Mindestbetrag (90% des gesetzlichen Mindestlohns *SMIC*) garantiert. Die Dauer des Leistungsbezuges variiert nach dem Alter (ein Jahr für Arbeitslose unter 50 Jahren, 26 Monate für 50- bis 55-jährige Arbeitslose, 30 Monate für Arbeitslose über 55 Jahren)
- < die *Allocation Spéciale* (Sonderunterstützung), die die *Allocation Spéciale d'Attente* ersetzt: sie ist bestimmt für aus wirtschaftlichen Gründen Gekündigte; die Leistungsdauer beträgt ein Jahr und die Leistungshöhe entwickelt sich im Zeitablauf degressiv (65% des Bezugslohnes im ersten Halbjahr, 60% im zweiten, 55 % im dritten und 50% im vierten Halbjahr; hinzu kommt ein Festbetrag)
- < die *Allocation de Fin de Droit* (Unterstützung für Arbeitslose am Ende ihrer Ansprüche auf die Basisunterstützung): Pauschalbetrag (entsprechend dem Fixbetrag der *Allocation de Base*), der an Arbeitslose am Ende ihrer Ansprüche auf die *Allocation de Base* gezahlt wird. Die Leistungsdauer hängt vom Alter des Leistungsempfängers zum Zeitpunkt der Beendigung des letzten Arbeitsvertrages ab.
- < die *Allocation forfaitaire* (Pauschalleistung), bestimmt für Arbeitssuchende ohne vorhergehendes Arbeitsverhältnis (z. B. junge Hochschulabsolventen, ehemalige Gefängnisinsassen)

Einführung einer Höchstdauer für den Bezug aller Leistungsarten (3 bis 5 Jahre, entsprechend dem Alter des Leistungsempfängers).

Die Folgen:

Es existieren keine Daten über die finanziellen Auswirkungen der Reform von 1979. Manche Arbeitslose, die vor der Reform Leistungen empfangen, und die, die schon längere Zeit Sozialhilfe erhielten, haben nun keine Einnahmequellen mehr. Um diesem Problem zu begegnen, richtet der Staat 1980 die *Aide de Secours exceptionnelle* (Sonderhilfe) ein. Die Arbeitslosen führen den Begriff des *fin de droit* (Ende der Rechte) in die soziale Diskussion ein, um den herum sich Mitte der 1980er Jahre die Debatte um die "Neue Armut" entwickelt.

*Die Reform durch die Verordnungen von November 1982*Der Hintergrund

Das hohe Niveau der Arbeitslosigkeit und die massiven Übergänge in den Vorruhestand führten zu großen finanziellen Problemen in der Arbeitslosenversicherung. Trotz des Rückgriffs auf Kredite und einer weiteren Staatssubventionierung betrug das für 1982 erwartete Defizit 12 Milliarden Francs.

Angesichts der Unfähigkeit der Sozialpartner, ein neues Abkommen zu schließen, und der Drohung der Arbeitgeber, das Gründungsabkommen für die Arbeitslosenversicherung aufzukündigen, intervenierte der Staat durch die Verordnungen vom November 1982.

Die Maßnahmen

Anhebung der Beitragssätze;

Einführung einer Solidaritätsabgabe der Bediensteten des öffentlichen und halböffentlichen Sektors;

stärkere proportionale Anpassung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen an die der Arbeitslosigkeit vorangehende beitragspflichtige Beschäftigungsdauer;

Einführung einer Karenzzeit von einigen Tagen;

Aussetzen der Leistungen für Arbeitslose mit Ansprüchen aus der Rentenversicherung; Herabsetzen mancher Leistungen;

Abschaffung der Möglichkeit der *ASSEDIC*, auch nach Aufnahme einer beruflichen Tätigkeit bzw. nach unbegründeter Ablehnung eines Arbeitsangebotes oder einer Weiterbildungsmöglichkeit weiterhin Leistungen zu zahlen.

*Die Reform von Januar/ Februar 1984*Der Hintergrund

Das Jahr 1983 markiert den Wendepunkt in der Politik der Förderung des Vorruhestandes; die Möglichkeiten des vorzeitigen Eintritts in den Ruhestand werden abgebaut, nachdem die Ausgaben hierfür sich im Zeitraum 1979 bis 1983 verzehnfacht hatten.

Die *Association pour la Structure Financière (ASF)* wird eingerichtet (durch Abkommen vom 4. Februar 1983); sie ist jetzt mit der Auszahlung von Vorruhestandsgeldern betraut.

Durch die Dekrete von 1982 waren verschiedene Leistungen gekürzt und andere Leistungen nach unten angepasst worden.

Das Defizit der Arbeitslosenversicherung beträgt 6 Milliarden Francs, und der Staat wünscht eine Reform, die ein dauerhaftes Gleichgewicht herbeiführen soll.

Die Maßnahmen

Aufteilung in ein Arbeitslosenversicherungs-System, das von den Sozialpartnern finanziert und verwaltet wird, und ein Fürsorgesystem, das der Staat als "Solidaritätssystem" betreibt;

Leistungen des Solidaritätssystems: die *Allocation d'Insertion* (Eingliederungshilfe) ersetzt die *Allocation forfaitaire* (Pauschalleistung an Arbeitsuchende ohne vorhergehendes Arbeitsverhältnis) und die *Allocation de Solidarité* (Solidaritätsleistung) ersetzt die *Aide de Secours exceptionnelle* (Sonderhilfe für Arbeitslose ohne Leistungsansprüche);

Abschaffung der *Allocation spéciale* (Sonderunterstützung für aus wirtschaftlichen Gründen Gekündigte);

Arbeitslose, die ohne legitimen Grund ihren Arbeitsplatz gekündigt haben, erhalten keine Leistungen mehr.

Absenkung der Leistungen und Anhebung der Beiträge (u. a. Einführung einer überproportionalen Beitragsbelastung für höhere Angestellte)

Die Reform von 1992

Die Maßnahmen

Streichung der *Allocation d'Insertion* (Eingliederungshilfe) für alleinerziehende Frauen und Jugendliche, d. h. für die Mehrheit der potenziell Leistungsberechtigten;

Anhebung der Beitragssätze;

Allocation de Base (Basisunterstützung), die *Allocation de Base exceptionnelle* (Sonder-Basisunterstützung) und die *Allocation de Fin de Droit* (Unterstützung für Arbeitslose am Ende ihrer Ansprüche auf die Basisunterstützung) werden in der *Allocation Unique Dégressive* (Degressive Einheitsleistung) zusammengefasst. Diese stellt eine striktere Proportionalität zwischen der Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung und der Leistungsdauer her. Zur Erlangung von Rechten auf Lohnersatzleistungen müssen mindestens 4 Monate beitragspflichtiger Beschäftigung nachgewiesen werden. Nach einer bestimmten Zeit des vollen Leistungsbezuges, der von der Dauer der vorhergehenden Beschäftigung und dem Alter abhängt, wird die Leistung alle 4 Monate um 8 bis 17% abgesenkt. Die Höhe der Absenkung richtet sich wiederum nach Alter und Dauer der beitragspflichtigen Beschäftigung. Das System benachteiligt also Arbeitslose mit einer geringen Beschäftigungsdauer und begünstigt Arbeitslose, die vorher lange beschäftigt waren. Der Versicherungscharakter wurde also verstärkt. Das Versicherungssystem spiegelt nun die Segmentation des Arbeitsmarktes wider.

Die Abkommen von Juli 1993

Im Jahre 1993 erlebte das System der Arbeitslosenversicherung eine erneute schwere Krise (das Defizit war auf 30 Milliarden Francs angestiegen). In dieser Situation wurde am 22. Juli ein paritätisches Abkommen wirksam, wodurch die Beiträge empfindlich angehoben und die Lohnersatzleistungen abgesenkt wurden; es wurde ergänzt durch ein Finanzabkommen zwischen dem Staat und den Sozialpartnern.

Diese Abkommen erlauben die Bereitstellung von 30 Milliarden Francs jährlich, von denen 85% aus zusätzlichen Einnahmequellen stammen: der Anhebung der Beiträge, der Subvention des Staates (für die kommenden 10 Jahre) in Höhe eines Drittels des Defizits des Arbeitslosenversicherungs-Systems *UNEDIC*, darin enthalten auch die Tilgungslast für die Schulden. Diese Subvention wird auf 10 Milliarden Francs auf der „Basis von 1993“ begrenzt (1993 betrug das kumulierte Defizit von *UNEDIC* 33 Milliarden Francs); die Sozialpartner bemühen sich ihrerseits um eine Rückzahlung der Schulden der Arbeitslosenversicherung (insbesondere gegenüber der *Association pour la Structure Financière*). Für den Fall, dass der Finanzbedarf das veranschlagte Defizit übersteigt, können zusätzliche Mittel durch eine

Ausdehnung des Kreises der Beitragspflichtigen (z. B. auf die nichtbeamteten Bediensteten der Kommunen) im Namen der nationalen Solidarität erschlossen werden.

Zur Begrenzung der Ausgaben sieht das Abkommen vor: Anhebung der Karenzzeit von 7 auf 8 Tage; Einführung einer Karenzzeit bei Abfindungszahlungen im Zusammenhang mit außerordentlichen Kündigungen (Äquivalent der Hälfte der Leistungen); Absenkung der Altersgrenze für den Zugang zu Leistungen aus der Rentenversicherung; Nichtanhebung der Leistungen.

2.1.2 Das System der Arbeitslosenfürsorge

Seit 1984 trägt das neu geschaffene System der Arbeitslosenfürsorge den Namen Solidaritätssystem (*régime de solidarité*). Sein Ziel ist es, in Form von pauschalen Leistungen aus dem Staatshaushalt denjenigen Arbeitslosen, die keine Ansprüche (mehr) auf Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung haben, ein Mindesteinkommen zu garantieren.

2.1.2.1 Die Reformen des Fürsorgesystems

Erst im Jahre 1967 wurde ein echtes nationales Fürsorgesystem für Arbeitslose eingeführt. Die Verordnung vom 13.07.1967 gab jedem Arbeitnehmer ohne Beschäftigung das Recht auf eine Lohnersatzleistung. Seitdem ist der Staat der einzige Träger der Arbeitslosenfürsorge, während vorher die Kommunen über lokale Fonds einen Anteil von 5-20% dieser Lasten trugen.

Im Jahr 1972 wurde eine Eingliederungshilfe eingeführt, die jugendlichen Berufseinsteigern ein Einkommen garantierte und damit aus dem Fürsorgesystem mehr als nur ein Ergänzungssystem zur Arbeitslosenversicherung machte. Diese Leistung wurde jedoch 1992 wieder abgeschafft.

Bis 1979 blieben die öffentlichen Fürsorgeausgaben relativ stabil, während die Ausgaben der Arbeitslosenversicherung aufgrund des Anstiegs der Arbeitslosigkeit stark stiegen. Dies ist einer der Gründe, die zu der Fusion der beiden Systeme führten. Zwischen 1979 und 1984 wurden die Fürsorgeleistungen an Arbeitslose aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer und einer pauschalen Subvention aus dem Staatshaushalt (ca. 30%) bezahlt. Die absolute Höhe der staatlichen Subvention folgte so der Entwicklung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge.

Im Jahre 1984 wurde unter dem Druck der Arbeitgeber und des wachsenden Defizits des Systems eine erneute Reform des Lohnersatzsystems durchgeführt. Das Versicherungs- und das Fürsorgesystem wurden erneut getrennt.

2.1.2.2 Die Leistungen der Arbeitslosenfürsorge

Die Hauptaufgabe des Fürsorgesystems ist die Unterstützung Langzeitarbeitsloser, deren Leistungsansprüche aus der Arbeitslosenversicherung erloschen sind. Bis 1992 stellte auch die Eingliederungshilfe (*Allocation d'Insertion*) für Arbeitsuchende ohne Bezug zum Arbeitsmarkt einen bedeutenden Anteil an den Leistungen.

Daneben leistet das Solidaritätssystem:

Frührenten im Rahmen von Solidaritätsverträgen (*préretraites démission* und *préretraites progressives*) oder speziellen Abkommen des Nationalen Beschäftigungsfonds einen Teil der öffentlichen Ausgaben zur Rückkehrförderung von Gastarbeitern Unterhaltszahlungen während Schulungsmaßnahmen

Hilfe für Arbeitslose, die ein Unternehmen gründen

2.1.2.3 Der Zugang zu den Leistungen der Arbeitslosenfürsorge

Da das System der Lohnersatzleistungen an Arbeitslose auf Versicherungsprinzipien beruht, ist einerseits der Zugang zu diesen Leistungen strikt an eine vorhergehende Berufstätigkeit gebunden und andererseits der Leistungsbezug zeitlich begrenzt. Das Arbeitslosenfürsorgesystem greift nachrangig; sei es, um Berufseinsteiger, die noch keinen Arbeitsplatzbezug haben, zu unterstützen (wie es bis 1992 durch die Eingliederungshilfe geschah), sei es, um Menschen weiter abzusichern, deren Ansprüche aus der Arbeitslosenversicherung aufgrund der Überschreitung einer bestimmten Dauer der Arbeitslosigkeit erloschen sind (wobei sich der Zeitpunkt des Erlöschens der Versicherungsansprüche nach dem Alter und der vorhergehenden beitragspflichtigen Beschäftigungsdauer der Leistungsberechtigten richtet).

Das Solidaritätssystem verbindet Kriterien der beruflichen Wiedereingliederung und der Sozialhilfe, da zum einen die Bedingung gestellt wird, dass ein Leistungsempfänger 5 Jahre lang innerhalb der letzten 10 Jahre einen Beruf ausgeübt haben muss, und zum anderen eine Bedürftigkeitsprüfung anhand des Haushaltseinkommens stattfindet. Diese Doppelstruktur ist der Grund für den Ausschluss eines erheblichen Teils der Arbeitslosen (etwas mehr als ein Drittel), wie die nachfolgende Tabelle zeigt. Darum ist es wichtig, neben der Arbeitslosenfürsorge die Sozialhilfe zu betrachten, die Arbeitslosen ohne Anspruch als letzte Zuflucht dient.

Tab. 4: Der Anteil der Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche (1987 - 1993)

Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Anteil am 31.12. (in %)	39,2	38,7	39,0	37,6	35,9	36,9	38,9

Quelle: UNEDIC

2.1.3 Das System der Sozialhilfe: Das soziale Mindesteinkommen (RMI)

Die Sozialhilfe ist ein soziales Minimum, das bei Bedürftigkeit die Arbeitslosenunterstützung ergänzt und manchmal das Solidaritätssystem ablöst. Diese Leistung hat nicht in erster Linie zur Aufgabe, das Risiko der Arbeitslosigkeit abzudecken, sondern es gilt das Kriterium der Bedürftigkeit, unabhängig vom persönlichen Status. Nichtsdestoweniger existiert eine enge Beziehung zwischen dem Risiko der Arbeitslosigkeit und dem Bezug von Sozialhilfe, wie die Einführung des sozialen Mindesteinkommens (*Revenu Minimum d'Insertion - RMI*) im Jahr 1988 zeigte.

Das *RMI* wurde vor dem Hintergrund einer sich verhärtenden Arbeitslosigkeit und der fehlenden Absicherung für Langzeitarbeitslose infolge des Mangels an angemessenen Familienunterstützungsleistungen (z. B. Unterstützungen für Alleinerziehende, Zuschlag zum Familieneinkommen, Unterstützung behinderter Erwachsener) eingeführt. Dieses soziale Mindesteinkommen ist gestaffelt und wird an Personen über 25 Jahren unter Berücksichtigung der finanziellen Situation des Haushaltes gezahlt. Die Leistung wird ergänzt durch einen Eingliederungsvertrag (*contrat d'insertion*), der die Leistungsempfänger bei der Wiedereingliederung, meist in die Berufstätigkeit, unterstützen soll. Die Auszahlung des *RMI* erfolgt über die Familienunterstützungskassen.

Die Erfahrungen zwei Jahre nach der Einführung des *RMI* zeigen, dass Langzeitarbeitslose die Mehrheit der Leistungsempfänger stellen. So ist das *RMI* vor allem ein Absicherungsinstrument für Arbeitslose ohne Ansprüche auf Unterstützung aus der Arbeitslosenversicherung

oder dem Solidaritätssystem oder ohne Bezug zur Erwerbsarbeit (Jugendliche über 25 Jahren und ohne ausreichende Berufstätigkeit). Man kann behaupten, dass mit der Einführung des *RMI* im Jahre 1988 ein drittes Sicherungssystem für Arbeitslose eingeführt wurde, das sich nach der Bedürftigkeit richtet. Im Jahr 1992 stieg die Zahl der *RMI*-Empfänger stark an, nachdem im Arbeitslosenfürsorgesystem die Eingliederungshilfe (*allocation d'insertion*) abgeschafft worden war, die vorher 118.000 Jugendliche und Alleinerziehende erhalten hatten, und nach der Reform des Arbeitslosenversicherungs-Systems im Juli 1992, in deren Folge der Zugang zu den Versicherungsleistungen erschwert und die Leistungsdauer gekürzt worden war.

Die folgende Tabelle zeigt den außergewöhnlichen Anstieg der Ausgaben für die soziale Grundsicherung, ohne die Arbeitslosenfürsorge, nach der Einführung des *RMI*:

Tab. 5: Ausgaben für die soziale Grundsicherung (nominal - in Mio. Francs) (1980 - 1993)

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
API (*1)	1.094	1.507	1.727	2.171	2.703	3.018	3.380
AAH (*2)	5.273	6.850	9.654	10.979	11.582	12.001	12.829
SURF (*3)		401	215	142	119	92	86
Summe	6.367	8.758	11.596	13.292	14.404	15.111	16.295

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
API (*1)	3.560	3.766	3.945	4.104	4.189	4.310	4.575
AAH (*2)	13.472	14.174	14.805	15.687	16.471	17.268	18.069
SURF (*3)	77	65	71	51	1		
RMI (*4)			6.081	10.025	11.794	13.487	15.853
Summe	17.109	18.005	24.902	29.867	32.455	35.065	38.497

(*1) Allocation Parent Isolé (Unterstützung für Alleinerziehende)

(*2) Allocation Adulte Handicapé (Unterstützung für behinderte Erwachsene)

(*3) Supplément de Revenu Familial (Zuschlag zum Familieneinkommen)

(*4) Revenu Minimum d'Insertion (soziales Mindesteinkommen)

2.1.4 Die Association pour la Structure Financière (ASF)

Im Jahr 1982 beschloss die Regierung, das Renteneintrittsalter auf 60 Jahre herabzusetzen. Diese Neuregelung betraf allerdings nur die Renten aus dem allgemeinen Versicherungssystem (*Sécurité Sociale*), und bedurfte, um auch auf die Zusatzrenten anwendbar zu sein, der Zustimmung der Sozialpartner. Nun waren die Regelungen der *UNEDIC* für den Vorruhestand besonders vorteilhaft (70% des Bruttogehaltes garantiert für Arbeitslose über 60 Jahre, Anrechnung von Zeiten der Arbeitslosigkeit als Ersatzzeiten für die allgemeine und Zusatz-

rente) und dadurch war für potenzielle und faktische Begünstigte der Vorruhestandsregelung die Herabsetzung des Rentenalters wenig attraktiv.

Diese günstigen Vorruhestandsregelungen wurden abgeschafft, wobei jedoch diejenigen Arbeitnehmer, die vor dem 1. Januar 1983 bereits von ihnen profitierten bzw. nach verlängerter Arbeitslosigkeit profitiert hätten, weiterhin die Vorteile der alten Regelung nutzen konnten. Dies bedeutete, dass bis 1989 Mittel für die alte Regelung bereitgestellt und das System selbst bis 1995 aufrechterhalten werden musste (ohne Berücksichtigung spezieller Regelungen für die Strukturanpassung z. B. in der Stahlindustrie). Um die finanziellen Folgen der Neufestlegung des Rentenalters zu verwalten, wurde die *Association pour la Structure Financière (ASF)* gegründet.

Die Ausgaben der *ASF* umfassen u. a. die Leistungen aus der alten Vorruhestandsregelung mit ihren Anpassungen, die von *UNEDIC* berechneten Verwaltungskosten, die in die Zusatzrentenkassen gezahlten Beiträge und die Kosten der Absenkung des Renteneintrittsalters für die Zusatzrentensysteme.

Die Finanzierung der *ASF* erfolgt über einen Beitrag von 1,8 bzw. 2% auf die Gehälter (60% davon durch die Arbeitgeber, 40% durch die Arbeitnehmer getragen), der durch *UNEDIC* im Namen der *ASF* erhoben wird, ferner durch eine staatliche Subvention und durch Kredite.

Seit 1990 dient ein Teil der Ausgaben der *ASF* dazu, die durch die Herabsetzung des Rentenalters im Bereich der Zusatzrenten entstehenden Kosten zu finanzieren. Kritisiert werden muss die große Diskrepanz zwischen dem Kreis der Beitragszahlenden (*UNEDIC*) und dem Kreis der Begünstigten des Zusatzrentensystems. Fast 300.000 Personen zahlten Beiträge für die *ASF*, ohne daraus Vorteile zu ziehen, und 150.000 Personen profitieren, ohne Beiträge zahlen zu müssen. Darüber hinaus existiert keine Obergrenze für die Bezüge, wohl aber eine Bemessungsgrenze für die Beiträge, so dass höhere Angestellte (*cadres*) mehr profitieren als andere. Es wird geschätzt, dass ein höherer Angestellter drei mal weniger für die Herabsetzung des Eintrittsalters in die Zusatzrente zahlt als andere Beschäftigte (Bericht des IGAS, 1993).

2.1.5 Das Arbeitslosenversicherungs-System im öffentlichen Sektor

Der öffentliche Sektor unterliegt nicht dem allgemeinen Arbeitslosenversicherungs-System. Da jedoch nicht alle Beschäftigten des öffentlichen Sektors eine Beschäftigungsgarantie haben (z. B. die befristet Beschäftigten und Aushilfen) und diese besonders schlecht gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit geschützt sind, musste auch hier eine Arbeitslosenversicherung eingeführt werden.

Die Arbeitslosenversicherung für Beschäftigte des öffentlichen Dienstes weist, entsprechend dem Status des Arbeitgebers, verschiedene Formen auf: Selbstversicherung, Beitritt zum allgemeinen Arbeitslosenversicherungs-System, Möglichkeit eines Vertragsabschlusses mit *UNEDIC*.

2.1.5.1 *Die Selbstversicherung*

Die Beschäftigten des öffentlichen Dienstes (außer den Beamten) beziehen hierdurch im Falle des Verlustes ihres Arbeitsplatzes die gleichen Leistungen wie die Beschäftigten des privaten Sektors. Im Prinzip versichern sich die Arbeitgeber des öffentlichen Sektors selbst, d. h. sie tragen die Kosten für die Lohnersatzleistungen und die Verwaltung des Systems. Jedoch wurde dieses System in einigen Bereichen umgestaltet, so dass manche nun die Möglichkeit haben, dem allgemeinen Arbeitslosenversicherungs-System beizutreten.

2.1.5.2 *Der Beitritt zur allgemeinen Arbeitslosenversicherung*

Dieser Beitritt ist nicht möglich für die nicht beamteten Beschäftigten des Staates und seiner öffentlichen Verwaltungen, die Beamten der Gebietskörperschaften und die satzungsgemäßen Beschäftigten der übrigen öffentlichen Verwaltungen. Für alle anderen Beschäftigten des öffentlichen Sektors ist der Beitritt möglich, aber nicht obligatorisch.

Beitreten können die Gebietskörperschaften für die Gesamtheit ihrer nicht beamteten Beschäftigten, die öffentlichen Verwaltungen außer denen des Staates für die Gesamtheit ihrer nicht satzungsgemäßen Beschäftigten. Der Beitritt ist widerrufbar, gilt jedoch für mindestens 6 Jahre.

Die anderen öffentlichen Arbeitgeber, wie die Unternehmen und Niederlassungen des industriellen und des Handelssektors, können ebenfalls beitreten, aber dieser Beitritt ist unwiderruflich.

2.1.5.3 *Das Verwaltungsabkommen*

Das Verwaltungsabkommen ist eine Möglichkeit, die allen öffentlichen Arbeitgebern, auch dem Staat, offen steht. Der Arbeitgeber ist in diesem Fall selbst Versicherungsnehmer und überträgt durch einen befristeten, jedoch erneuerbaren Vertrag mit *UNEDIC* die Verwaltung des Versicherungssystems den Institutionen der allgemeinen Arbeitslosenversicherung. In diesem Fall erhebt *ASSEDIC* Verwaltungskosten in Höhe von 5%.

Dieses System bringt eine Reihe von Problemen mit sich. In der Praxis erweist es sich als nachteilig für die Arbeitslosen des öffentlichen Sektors. Darüber hinaus werden, da der Beitritt freiwillig ist, nur diejenigen öffentlichen Arbeitgeber dem System beitreten, deren Belastungen durch Lohnersatzleistungen hoch sind. Dadurch findet kein Risikoausgleich zwischen den öffentlichen Arbeitgebern statt, und die entstehenden Kosten sind hoch.

Seit 1993 ist die Zugehörigkeit eines Arbeitslosen zu einem bestimmten Versicherungssystem abhängig von dem Arbeitgeber, bei dem er während des Bezugszeitraums am längsten beschäftigt war.

2.2 **Die Einnahmen zur Finanzierung der passiven Arbeitsmarktpolitik**

2.2.1 *Die Finanzierung durch Beiträge*

Das seit 25 Jahren stetige Anwachsen der Ausgaben für Lohnersatzleistungen hat die Sozialpartner, oft genug auf Druck des Staates, dazu gebracht, neue Einnahmequellen zu erschließen. Dabei griffen sie auf Mittel wie die Anhebung der Beitragssätze, die Erweiterung der Berechnungsgrundlage und die Einführung neuer Beitragsarten zurück.

2.2.1.1 *Die Entwicklung der Beitragssätze und der Beitragseinnahmen*

Seit 1973 spiegelt die Entwicklung der Beiträge die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung wider. Die Beiträge stehen dabei grundsätzlich in einem proportionalen Verhältnis zum Lohn. Dieses Proportionalitätsprinzip wird jedoch durch zwei Gestaltungselemente durchbrochen: Einerseits existiert eine Beitragsbemessungsgrenze; Löhne, die diese überschreiten, werden nicht mehr belastet. Die für die Arbeitslosenversicherung geltende, erhöhte Beitragsbemessungsgrenze von ca. 50.000 Francs/ Monat entspricht dem Vierfachen der Grenze der Beitragsbemessung für die Sozialversicherung (Kranken- und Rentenversicherung). Der hierdurch erzielte degressive Effekt ist jedoch sehr gering. Andererseits werden seit 1984 die Löhne und Gehälter, die zwischen dem Ein- und dem Vierfachen der Beitragsbemessungsgrenze für die Sozialversicherung liegen, überproportional belastet (Gruppe B). Diese überproportionale Belastung wurde eingeführt, um einen garantierten Mindestsatz für die Lohnersatzleistung im Verhältnis zum früheren Lohn/ Gehalt (heute: 57%) zu finanzieren. Dieser Mechanismus wiederum führt zu einem progressiven Anstieg der Beitragsbelastungen.

Seit dem 1. Oktober 1990 beträgt der Beitragssatz für die *Association pour la Structure Financière (ASF)* in der Gruppe A 1,8%; für die Gruppe B bleibt er bei 2,0 %. In der Tabelle 6 haben wir die Beitragssätze für die Arbeitslosenversicherung und für die *Association pour la Structure Financière (ASF)* kumuliert.

Tab. 6: Die Entwicklung der Beitragssätze (1973 - 1993)

Jahr	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1979 (1.4.)	1982 (7.11.)	1983 (4.7.)
Gemeinsamer Beitrag	0,70	0,80	1,80	2,40	2,20	2,40	3,00	3,60	4,80	5,80
Arbeitgeberbeitrag	0,56	0,64	1,44	1,92	1,76	1,92	2,40	2,76	3,48	4,08
Arbeitnehmerbeitrag	0,14	0,16	0,36	0,48	0,44	0,48	0,60	0,84	1,32	1,72

Jahr	1984 (1.4.)	1985 (1.7.)	1985 (1.11.)	1988	1990 (1.10.)	1991	1992	1992 (Juni)	1993 (1.8.)
gemeinsamer Beitrag									
Gruppe A ^(*)	6,00	6,20	6,58	6,90	6,70	6,58	6,70	7,50	8,40
Gruppe B ^(*)	6,50	6,70	7,08	7,40	7,40	7,28	7,40	8,20	9,15
Arbeitgeberbeitrag									
Gruppe A ^(*)	4,08	4,08	4,27	4,43	4,31	4,25	4,31	4,71	5,26
Gruppe B ^(*)	4,08	4,08	4,27	4,43	4,43	4,37	4,43	4,83	5,38
Arbeitnehmerbeitrag									
Gruppe A ^(*)	1,92	2,12	2,31	2,47	2,39	2,33	2,39	2,79	3,14
Gruppe B ^(*)	2,42	2,62	2,81	2,97	2,97	2,91	2,97	3,37	3,77

Gruppe A: diese Beitragssätze gelten für den Teil des Einkommens, der unter der Beitragsbemessungsgrenze für die Sozialversicherung liegt.

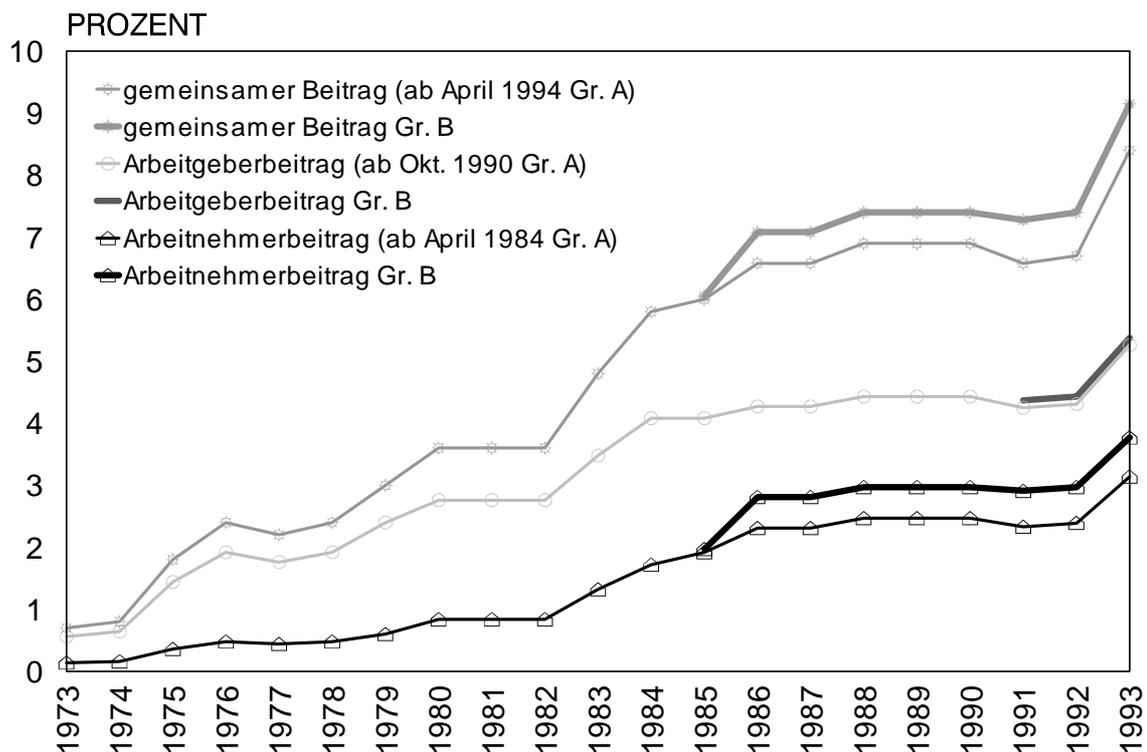
Gruppe B: diese Beitragssätze gelten für den Teil des Einkommens, der zwischen dem Einfachen und dem Vierfachen der Beitragsbemessungsgrenze für die Sozialversicherung (d.h. unter der Beitragsbemessungsgrenze für die Arbeitslosenversicherung) liegt.

Den Angaben in der Tabelle hinzugedacht werden müssen die Arbeitgeberbeiträge zur Finanzierung des Lohngarantie-Fonds (0,35% für die Gruppe A), der dazu bestimmt ist, Gekündigten den Lohn zu garantieren, den das Unternehmen nicht auszahlt, und zur Finanzierung der *Association Pour l'Emploi des Cadres (APEC)* (0,035% auf die Gehälter der Gruppe A und 0,024% auf die Gehälter der Gruppe B). Die *APEC* arbeitet wie die *ANPE* und hat die

Vermittlung höherer Angestellter, Ingenieure und Techniker zur Aufgabe. Zu diesem Zweck bündelt sie Arbeitsangebote für diese spezielle Kategorie von Beschäftigten und organisiert auch Weiterbildungsmaßnahmen für arbeitslose höhere Angestellte. Der Beitrag ist für jeden im Vorsorgesystem für höhere Angestellte registrierten Arbeitnehmer zu entrichten. Der APEC-Beitrag wird zur gleichen Zeit, auf der gleichen Grundlage und nach den gleichen Modalitäten erhoben wie die Beiträge zum Rentenversicherungs- und zum Vorsorgesystem der höheren Angestellten.

Die Entwicklung der Beitragssätze weist seit 20 Jahren eine stetige, wenn auch unregelmäßige Steigerung auf. Hinzu kommt eine Verschiebung der Anteile an der Gesamtbeitragsbelastung zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern.

Abb. 1: Die Entwicklung der Beitragssätze



Zunächst ist eine streng prozyklische Entwicklung der Beitragssätze festzustellen. Zwei Beispiele verdeutlichen, wie stark die Beitragsentwicklung der Situation auf dem Arbeitsmarkt folgt: So verdreifachte sich der Beitragssatz in der Periode 1974 bis 1976, während eines starken Anstiegs der Arbeitslosigkeit, um im Jahr 1977 wieder abgesenkt zu werden. Im Jahr 1990 wurde infolge einer konjunkturellen Verbesserung (die Arbeitslosenversicherung wies einen Überschuss von 5 Milliarden Francs auf) der Beitragssatz gesenkt, um im Folgejahr erneut stark angehoben zu werden, nachdem sich die finanzielle Situation der Arbeitslosenversicherung infolge eines erneuten Anstiegs der Arbeitslosigkeit wieder verschlechtert hatte. Diese "stop-and-go"-Politik führt dazu, dass ein Teil der betrieblichen Entscheidungsgrundlagen für die Personalpolitik, die Lohnnebenkosten, ständiger Unsicherheit unterliegen.

Die Perioden 1979 bis 1984 und 1984 bis 1991 unterscheiden sich jedoch in der Weise, dass während der erstgenannten Periode die Beitragssätze jeweils für zwei Jahre festgelegt wurden, um dann stark anzusteigen (dies infolge einer Regierungsentscheidung, da die Sozial-

partner zu keiner Konsensfindung in der Lage waren), während nach 1984 die Anpassung der Beitragssätze regelmäßiger erfolgte.

Die Anhebung des gemeinsamen Beitragssatzes geht einher mit einer neuen Aufteilung der Beitragslasten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern. Während der Verhandlungen um die Einführung der Arbeitslosenversicherung hatte der Arbeitgeberverband *CNPF* eine Aufteilung der Beitragslasten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern zu gleichen Teilen verlangt, während die Gewerkschaften forderten, dass die Arbeitgeber als alleinige Verantwortliche für die Arbeitslosigkeit die gesamten Beitragslasten tragen sollten. In den Gründungsverträgen wurde dann eine Aufteilung der Beitragslasten im Verhältnis 4/5 (Arbeitgeber) zu 1/5 (Arbeitnehmer) festgelegt. Diese Verteilungsbasis blieb bis zur Neuverhandlung des Abkommens im Jahr 1979 bestehen. Seitdem betreiben die Arbeitgeber eine Angleichung der Beitragslasten. Nach weiteren 20 Jahren ständigen Anstiegs der Gesamtbelastung tragen heute die Arbeitgeber ca. 63% der Lasten, die Arbeitnehmer 37% (darin enthalten sind die Beiträge für die *ASF* und den von den Arbeitgebern allein finanzierten Lohngarantiefonds).

Tab. 7: Die Entwicklung der Aufteilung der Beitragslasten zwischen Arbeitgebern und Arbeitnehmern (1982 - 1992)

in %	1982	1983	1984	1985	1985	1988	1990	1991	1992
------	------	------	------	------	------	------	------	------	------

für Löhne kleiner/ gleich Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherung (Beitragsgruppe A)

Arbeitnehmeranteil	27,5	30,0	32,0	34,2	35,1	35,8	35,7	35,4	35,7
Arbeitgeberanteil	72,5	70,0	68,0	65,8	64,9	64,2	64,3	64,5	64,3

für Löhne 1-4 mal höher als Beitragsbemessungsgrenze der Sozialversicherung (Beitragsgruppe B)

Arbeitnehmeranteil	27,5	30,0	36,0	38,0	38,7	39,0	39,16	38,8	40,1
Arbeitgeberanteil	72,5	70,0	64,0	62,0	61,3	61,0	60,9	61,2	59,9

Die Verteilung der reinen Arbeitslosenversicherungs-Beiträge entspricht in etwa der Gesamtbeitragslasten-Verteilung. Die Beiträge zur *ASF* werden zu 40% von den Arbeitnehmern und zu 60% von den Arbeitgebern getragen. Dagegen werden die - absolut allerdings unbedeutenden - Beiträge zum Nationalen Lohngarantiefonds (*Fonds National de Garantie de Salaire - FNGS*) von den Arbeitgebern allein getragen.

Tab. 8: Die Beitragseinnahmen von UNEDIC (nominal - in Mio. Francs) (1974 - 1990)

1974	2.442	1980	25.827	1986	80.543
1975	6.979	1981	29.234	1987	84.242
1976	10.229	1982	34.212	1988	92.467
1977	10.930	1983	51.908	1989	100.300
1978	14.985	1984	64.693	1990	108.300
1979	21.025	1985	71.621		

Quelle: UNEDIC

2.2.1.2 Neue Beitragsarten

Durch das Gesetz vom 4. November 1982 wurde die *Cotisation exceptionnelle de Solidarité* geschaffen, eine Solidaritäts-Sonderabgabe auf die Gehälter der Beschäftigten des öffentlichen und halböffentlichen Sektors, für die *UNEDIC* nicht zuständig ist. Von der Beitragspflicht ausgenommen sind diejenigen Beschäftigten, deren Gehälter aufgrund des Beitritts ihres Arbeitgebers zur allgemeinen Arbeitslosenversicherung bereits mit Versicherungsbeiträgen belastet werden.

Diese neue Abgabe wurde zunächst auf Zeit, dann - durch das Finanzierungsgesetz vom 1985 - auf Dauer zwecks Aufstockung der Mittel des Solidaritätsfonds, aus dem das Solidaritätssystem finanziert wird, eingeführt. Die Abgabe beträgt 1% auf die Nettogehälter der Beschäftigten im öffentlichen Dienst. Beschäftigte, deren Besoldung unterhalb eines bestimmten Index liegt (dieser Index lag 1993 bei einem Einkommen von 6.680 Francs), sind von der Abgabe befreit.

Im Jahr 1982 beschlossen die Abgeordneten und Senatoren eine Abgabe von 1% auf ihre Diäten.

Im Jahr 1983 wurde eine Abgabe auf die Gehälter von Beschäftigten eingeführt, die mehr als 60 Jahre alt waren und neben dem Arbeitseinkommen eine Alters- oder Hinterbliebenenrente bezogen, wenn diese Einkünfte mehr als 25% über dem gesetzlichen Mindesteinkommen (*SMIC*) lagen. Die Höhe der Abgabe betrug 10% und war von Arbeitgeber und Arbeitnehmer zu gleichen Teilen zu zahlen. Diese Abgabe wurde 1987 wieder abgeschafft.

Andere Beiträge zugunsten der allgemeinen Arbeitslosenversicherung wurden eingeführt, um das Verhalten der Akteure in der Weise zu beeinflussen, dass sie die Möglichkeiten der Arbeitsmarktpolitik nutzen. Die Beitragsberechnung basiert auf der Idee der Differenzierung der Versicherungstarife nach dem individuellen Verhalten und folgt der Logik eines Bonus-Malus-Systems.

So wurde im Jahr 1986 die sogenannte *Delalande*-Abgabe eingeführt, die die Unternehmen davon abhalten soll, ältere Arbeitnehmer zu entlassen, ohne dabei auf Möglichkeiten der Frühverrentung zurückzugreifen. In der Tat konnten die Sozialpartner nach der Abschaffung der behördlichen Genehmigungspflicht für Kündigungen einen Ansturm von Gekündigten über 55 Jahre auf die Arbeitslosenversicherung beobachten. Der Zwang der Arbeitgeber, Vorruhestandsverträge abzuschließen, anstatt es der Arbeitslosenversicherung zu überlassen, für die älteren Arbeitslosen zu sorgen, war weggefallen.

Die Höhe dieser zusätzlichen Abgabe, die im Fall der Kündigung eines Arbeitnehmers von über 50 Jahren fällig wird, richtet sich nach dem Alter der gekündigten Person. Je älter sie ist, desto höher ist die Abgabe. In den Jahren 1992 und 1993 war die Abgabe zusätzlich nach der Unternehmensgröße differenziert, um eine zu starke Belastung kleiner Unternehmen zu verhindern.

Im Jahr 1994 betrug die Abgabe:

- ein Brutto-Monatsgehalt für Arbeitnehmer über 50, aber unter 52 Jahren
- zwei Brutto-Monatsgehälter für Arbeitnehmer über 52, aber unter 54 Jahren
- vier Brutto-Monatsgehälter für Arbeitnehmer über 54, aber unter 56 Jahren
- sechs Brutto-Monatsgehälter für Arbeitnehmer über 56 Jahren

Seit 1991 müssen Unternehmen eine Sonderabgabe in Höhe von drei Brutto-Monatsgehältern an die Arbeitslosenversicherung zahlen, wenn sie einen Arbeitnehmer aus wirtschaftlichen Gründen kündigen, ohne ihm eine Umschulung anzubieten.

Auf der gleichen Logik beruht die 1991 eingeführte pauschale Arbeitgeberabgabe, die im Falle der Kündigung eines Arbeitsverhältnisses zu entrichten ist, das weniger als 6 Monate bestand. Durch diese Abgabe soll der vermehrte Rückgriff auf kurzfristige Arbeitsverhältnisse sanktioniert und zumindest ein Teil der Bearbeitungskosten abgedeckt werden, die der Arbeitslosenversicherung durch den erneuten Eintritt in die Arbeitslosigkeit entstehen.

Auch wenn diese neuen Beitragsarten innerhalb des gesamten Beitragssystems noch am Rande stehen, markieren sie dennoch einen Trend in Richtung einer aktiveren Gestaltung der Abgaben.

2.2.2 Die Finanzierung durch Steuern

Die französischen Haushaltsregeln, insbesondere die fehlende Zweckbindung der Steuereinnahmen, machen es unmöglich, Steuerquellen zu identifizieren, die der Finanzierung dieser oder jener arbeitsmarktpolitischen Maßnahme dienen. Die Analyse der Steuerfinanzierung muss also an der Ausgabenseite ansetzen. Die Höhe der staatlichen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik ist bekannt (staatliche Deckung des Defizits der Arbeitslosenversicherung; Finanzierung des Solidaritätssystems und eines Teils der Sozialhilfe, darunter das *RMI*). Der Anteil der Gebietskörperschaften ist sehr schwierig zu ermitteln; er kann nur geschätzt werden, insbesondere, was die Ausgaben für die Sozialhilfe angeht.

2.3 Die Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik

In diesem Abschnitt sollen die großen Entwicklungslinien der Ausgabenseite für passive Arbeitsmarktpolitik beschrieben werden. Zunächst soll die Entwicklung der "passiven" Ausgaben den Ausgaben für "aktive" Arbeitsmarktpolitik gegenübergestellt werden. In diesem Zusammenhang werden wir die Grenzen dieser Kategorienbildung aufzeigen; denn eine Reihe von Maßnahmen kann sowohl der einen wie der anderen Kategorie zugeordnet werden. Danach werden wir die Entwicklung der "passiven" Ausgabenposten genauer betrachten und dabei besonders auf die Verteilung der Finanzierungslasten auf die verschiedenen Akteure eingehen. Zum Schluss werden wir versuchen zu zeigen, dass das Arbeitslosenversicherungs-System, das in Frankreich auf die Auszahlung von Lohnersatzleistungen beschränkt ist, immer schon an Rande Maßnahmen durchführte, deren zugrundeliegende Logik zwar im Laufe der Zeit einem Wandel unterlag, die im Kern jedoch eine zunehmend aktive Gestaltung der "passiven" Ausgaben anzeigen.

2.3.1 Die Entwicklung der Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik 1973 bis 1993

2.3.1.1 Die Entwicklung des Anteils "passiver" Ausgaben an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik werden meist in zwei Kategorien eingeteilt: "aktive" und "passive" Ausgaben. Die "passiven" Ausgaben wiederum unterteilen sich in Ausgaben für Lohnersatzleistungen und Ausgaben für den Übergang in den Vorruhestand, insbesondere im Rahmen der durch den Staat und *UNEDIC* finanzierten Maßnahmen zur Förderung des Vorruhestandes.

Tab. 9: Die relativen Anteile der Elemente passiver Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (1973 - 1993)

	1973	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Lohnersatzleist.	18,6	40,4	42,7	41,3	30,8	31,9	33,1	34,5	37,1	38,3	39,3	40,2	42,7	44,0	42,6
Vorruhestand	15,5	17,3	21,1	25,3	37,2	35,3	34,2	29,7	25,7	22,5	20,4	17,1	13,9	11,0	9,6
„passive“ Ausgaben	34,1	57,6	63,8	66,6	68,0	67,2	67,3	64,2	62,8	60,9	59,7	57,2	56,6	55,0	52,2
„aktive“ Ausgaben	65,9	42,4	36,2	33,4	32,0	32,8	32,7	35,8	37,2	39,1	40,3	42,8	43,4	45,0	47,8

Quelle: Beschäftigungskonten

In der Diskussion über die Ausgaben für Beschäftigung, die in den industrialisierten Ländern geführt wird, besteht Einigkeit über die Notwendigkeit, den Anteil der "aktiven" Ausgaben zu steigern, da man annimmt, dass diese für den Abbau der Arbeitslosigkeit effizienter sind. In dieser Beziehung scheint sich die Situation in Frankreich zu verbessern, denn der Anteil der "passiven" Ausgaben geht hier, wenn auch langsam, zurück, nämlich von 68% im Jahr 1983 auf 52,2% im Jahr 1993. Das Gewicht qualitativer Elemente in der französischen Arbeitsmarktpolitik ist also gewachsen. Nichtsdestoweniger ist diese Interpretation durch zwei Tendenzen zu relativieren: die relative Abnahme der "passiven" Ausgaben ist ausschließlich auf den Rückgang des Ausgabepostens "Förderung des Vorruhestands" zurückzuführen; dagegen nahm der Anteil der Ausgaben für Lohnersatzleistungen an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik zwischen 1983 und 1992 von 31% auf 44% zu. Darüber hinaus ist die Zuordnung bestimmter "passiver" Ausgabenposten sehr umstritten, wodurch die Schlüsse, die aus einem Vergleich der Entwicklung der relativen Anteile "passiver" und "aktiver" Ausgaben gezogen werden können, wiederum relativiert werden müssen. Im folgenden werden wir in einem methodischen Exkurs unternehmen, um die Probleme bei der Abgrenzung der Kategorien zu beschreiben.

2.3.1.2 Methodenexkurs: Die Grenzen der Aussagefähigkeit der "Beschäftigungskonten"

"Die sogenannten passiven Maßnahmen haben nur zum Zweck, die Auswirkungen des Arbeitsplatzmangels auf dem Arbeitsmarkt abzufedern, indem sie eine soziale Unterstützung leisten (Lohnersatzleistungen) und die erwerbstätige Bevölkerung zu reduzieren versuchen (z. B. durch Vorruhestand)" (J. Gautié, 1993). Ausgehend von dieser Definition ist es möglich, die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen nach ihrem passiven Gehalt zu klassifizieren.

Zunächst kann angenommen werden, dass ein Teil des *RMI* an Arbeitslose gezahlt wird, die Leistungsansprüche weder an die Arbeitslosenversicherung noch an das Solidaritätssystem haben. Auf diese Weise wird eine "Sozialhilfe" an Arbeitslose gezahlt. Es wäre also legitim, einen Teil der für das *RMI* aufgewendeten Summen dem passiven Ausgabeposten "Lohnersatzleistungen" zuzuordnen. Dagegen müssten die Kosten, die durch die Ausbildung der *RMI*-Empfänger im Rahmen des Wiedereingliederungselements des *RMI*-Programms entstehen, den "aktiven" Ausgaben zugeordnet werden. Die im Rahmen des *RMI* aufgewendeten Beträge sind nicht zu vernachlässigen, betragen sie doch im Jahr 1993 mehr als 15 Milliarden Francs.

Des weiteren zeigt die Einführung von Karenztagen (entsprechend der Höhe des bezahlten Urlaubs und der Abfindungszahlung) zwischen dem Moment des Eintritts in die Arbeitslosigkeit und dem Beginn der Zahlung von Lohnersatzleistungen, dass die Sozialpartner diese

Leistungen als Teil der Arbeitslosenunterstützung ansehen. Während einer gewissen Zeitspanne erhalten Arbeitslose also Lohnersatzleistungen durch ihren ehemaligen Arbeitgeber. Wenn man diese Kosten in die "passiven Ausgaben für Beschäftigung" einbezieht, würde das Verhältnis zwischen "aktiven" und "passiven" Ausgaben erneut verändert.

Zu guter Letzt stehen den Übergängen in den Vorruhestand, dessen Kosten den "passiven" Ausgaben zugerechnet werden (Rubrik "Förderung des Vorruhestands"), im Rahmen bestimmter Programme auch Einstellungen von Arbeitslosen aus besonderen Zielgruppen gegenüber, wodurch wiederum die Bilanz der "aktiven" Maßnahmen verbessert wird. So wird z. B. durch die *préretraite progressive* (progressiver Vorruhestand), die durch das Gesetz vom 31. Dezember 1992 eingeführt wurde, die Wiedereingliederung von Arbeitslosen mit besonderen Schwierigkeiten gefördert: das Unternehmen verpflichtet sich, eine bestimmte Anzahl von Arbeitsuchenden einzustellen. Die Bedeutung dieser Art von Maßnahme ist nicht zu unterschätzen: zwischen 1982 und 1994 wurden durch die generationsübergreifenden Solidaritätsverträge mehr als 200.000 Einstellungen bewirkt.

Wenn man die Diskussion um die Kategorien der Beschäftigungskonten auf der Ebene der Einzeltitel innerhalb der "passiven" Ausgaben weiterführt, sind mehrere Elemente zu nennen:

Zunächst berücksichtigt der Haushaltstitel "Förderung des Vorruhestandes" nicht die indirekt gegebene Möglichkeit des Vorruhestandes innerhalb des Systems der Arbeitslosenversicherung. Doch entspricht die verlängerte Dauer des Leistungsbezuges für ältere Arbeitslose der Anerkennung ihrer schlechteren Chancen auf einen neuen Arbeitsplatz und stellt damit implizit eine Vorruhestandsregelung für die Betroffenen dar.

Darüber hinaus trennt der Posten "Lohnersatzleistungen" die Ausgaben für Versicherungs- und für Fürsorgeleistungen. Die Zuordnung der Ausgaben auf die Arbeitslosenversicherung bzw. das Solidaritäts- und Fürsorgesystem spiegelt jedoch eher die institutionelle Trennung, als dass dieser Aufteilung eine schlüssige Logik von Unterstützung oder Versicherung zugrunde liege. Denn auch das Fürsorgesystem gehorcht zum Teil einer Versicherungslogik, da es eine vorhergehende Berufstätigkeit zur Voraussetzung hat. Auf der anderen Seite beinhaltet das Versicherungssystem Elemente, die dem Solidaritätsprinzip entsprechen. Während der Beitragssatz für alle Altersstufen gleich ist, begünstigt das System der Lohnersatzleistungen die älteren Arbeitslosen. "Die Aufteilung der zwei Systeme", so Jean-Louis Dayan (1994), "beruht im wesentlichen auf institutionellen und finanziellen Erwägungen und weniger auf Unterschieden in der Natur".

Diese Beispiele zeigen, dass die Bildung der Kategorien zu einem großen Teil willkürlichen Festsetzungen folgt und dass man sich davor hüten muss, ihnen eine zu große normative Bedeutung zukommen zu lassen. Im folgenden wenden wir uns der Entwicklung verschiedener "passiver" Ausgabeposten zu.

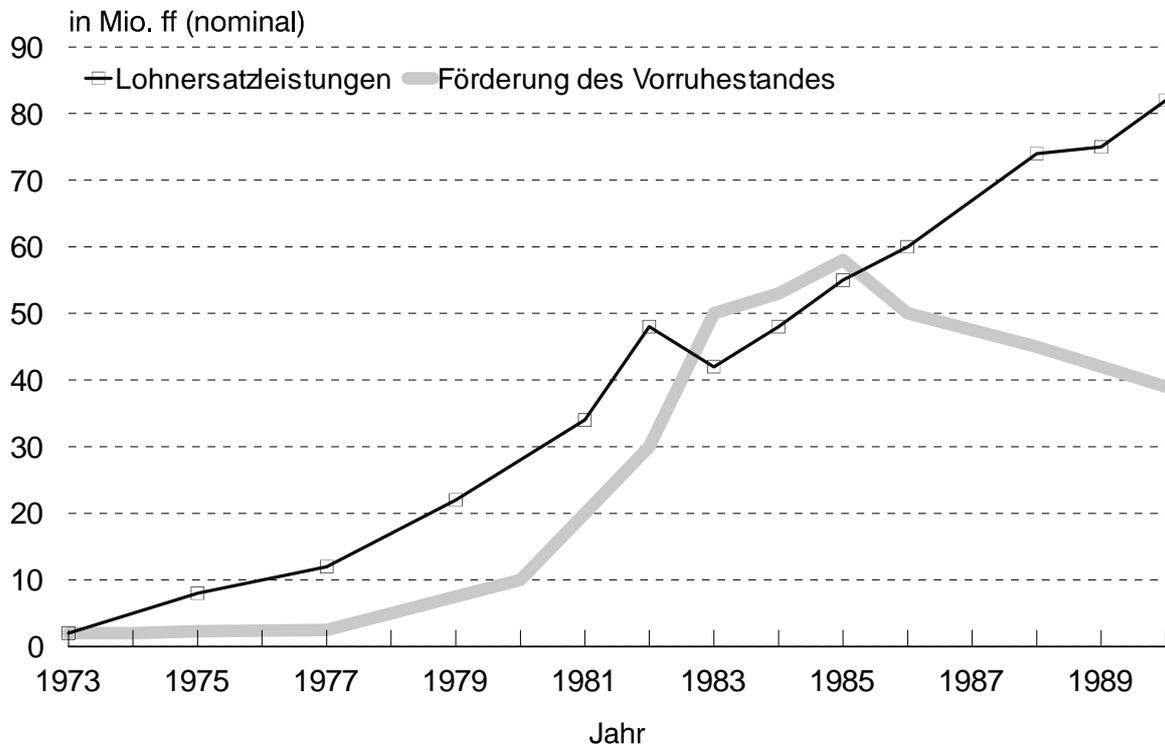
2.3.2 Die Entwicklung der verschiedenen "passiven" Maßnahmen

2.3.2.1 Ein Überblick über die Jahre 1973 bis 1993

Der Vergleich der Entwicklungen der beiden wichtigsten "passiven" Ausgabeposten zeigt, dass die Lohnersatzleistungen in den letzten Jahren einen aufsteigenden Trend aufwiesen. Die Wendepunkte und Brüche, die man innerhalb der tendenziell ansteigenden Kurve beobachten kann, stehen für Reformen, im Rahmen derer die Höhe der Lohnersatzleistungen herabgesetzt wurde (1982/84 und 1992/93) oder für kurzfristige Verbesserungen der Konjunktur auf dem

Arbeitsmarkt (1988 bis 1990). Dagegen erlebte der Ausgabeposten "Förderung des Vorruhestandes" eine sehr viel ungleichmäßigere Entwicklung.

Abb. 2: Die Entwicklung der "passiven" Ausgabeposten "Förderung des Vorruhestandes" und "Lohnersatzleistungen" (nominal - in Mio. FF)



Trotz der Unterschiede in der Entwicklung der beiden Ausgabeposten verlief ihr Anstieg in der Periode 1973 bis 1982 fast parallel. Zwischen diesen beiden Zeitpunkten wurden die Ausgaben für Lohnersatzleistungen verzehnfacht. Die Reform der Arbeitslosenversicherung im Jahr 1982 führte zu einer Verschlechterung der Leistungen für die Arbeitslosen und damit zu einer Abnahme der Ausgaben für Lohnersatzleistungen um fast 20%. Im Gegensatz dazu erlebte infolge der Einführung von Vorruhestandsmaßnahmen Ende der 70er Jahre der Ausgabeposten "Förderung des Vorruhestandes" einen beachtlichen Anstieg. In den Jahren 1983 bis 1985 überstiegen die Ausgaben für die "Förderung des Vorruhestandes" sogar die Ausgaben für Lohnersatzleistungen, obwohl die Zahl der Arbeitslosen die der Vorruheständler überschritt. Dieses Auseinanderfallen der Ausgabenentwicklung in den beiden Bereichen erklärt sich durch das schnelle Wirksamwerden einer Reform der Lohnersatzleistungen im Gegensatz zu der Langfristigkeit der Auswirkungen bei Veränderungen im Bereich des Vorruhestandes. So wurde schon 1983 die Entscheidung getroffen, die Vorruhestandsregelung *garantie de ressources* abzubrechen. Aber obwohl die Eintritte in den Vorruhestand praktisch sofort gestoppt wurden, gingen aufgrund der Trägheit des Systems die Ausgaben für die Förderung des Vorruhestandes erst ab 1985 zurück.

Im folgenden werden wir die beiden Ausgabeposten mehr im Detail betrachten und ein besonderes Augenmerk auf die Finanzierungsquellen richten.

2.3.2.2 Ausgaben für Lohnersatzleistungen an Arbeitslose

Tab. 10: Die Entwicklung der Ausgaben für Lohnersatzleistungen (1973 - 1991)

Jahr	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Ausgaben	1.890	2.636	6.897	9.577	12.500	17.232	22.875	26.142	36.164	48.526	43.307

Jahr	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Gesamtausg.	48.767	56.350	63.303	71.355	76.815	79.228	87.545	101.247
Versicherung	36.691	45.414	49.721	55.941	60.549	63.540	68.622	82.391
Fürsorgeleistg.	4.165	7.141	9.063	10.257	10.805	11.168	11.512	11.967

Anm.: Die Differenz zwischen der Summe der Versicherungs- und Fürsorgeleistungen und den Gesamtausgaben resultiert aus der Einbeziehung der Verwaltungskosten des Systems und aus der Anrechnung von Rentenansprüchen.

Tab. 11: Die Aufteilung der Lohnersatzleistungen nach Finanzierungsträgern (in %) (1980 - 1993)

	Financier	1980*	1981*	1982*	1983*	1984*	1985	1986
Staat (ges.)	Staat	2,5	2,7	2,9	4,0	8,1	14,0	16,4
Arbeitsministerium	Staat	2,4	2,3	2,6	3,7	7,6	13,4	15,2
Andere	Staat	0,1	0,4	0,3	0,3	0,5	0,6	1,2
UNEDIC	UNEDIC	97,5	97,2	97,0	95,9	91,8	85,9	83,5
Geb.körp.sch	Geb.Körp .	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Summe		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

	Financier	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Staat (ges.)	Staat	16,4	16,1	16,2	14,9	13,3	11,2	9,8
Arbeitsministerium	Staat	15,2	14,9	14,9	13,9	12,4	10,4	9,0
Andere	Staat	1,2	1,2	1,3	1,0	0,9	0,8	0,8
UNEDIC	UNEDIC	83,5	83,8	83,8	85,1	86,7	88,8	90,2
Geb.körpersch.	Geb.Körp .	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Summe		100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Die Daten von 1993 berücksichtigen nicht die Subvention des Staates an UNEDIC in Höhe von 4,167 Mrd. Francs, die im Abkommen vom 13.10.1992 vorgesehen war.

* In diesen Jahren beteiligte sich der Staat zusätzlich zu 1/3 an den Gesamtausgaben für Lohnersatzleistungen. Die Tabelle 10 erlaubt die vergleichende Betrachtung der Ausgaben aus Versicherungsansprüchen und für Fürsorgeleistungen. Doch haben wir bereits oben dargelegt, dass die Differenzierung in Solidaritäts- und Arbeitslosenversicherungs-System entsprechend der institutionellen Aufteilung vorgenommen wurde. Darum ist es sinnvoller, die Aufteilung der Ausgabebelasten für die Unterstützung Arbeitsloser entsprechend den Finanzierungsträgern vorzunehmen, denn in diesem Bereich deckt sich die Differenzierung zwischen Arbeitslosenversicherung und Staat mit der zwischen Lohnersatzleistungen aus Versicherungsansprüchen und Fürsorgeleistungen.

Die Untersuchung der Aufteilung der Ausgaben für Lohnersatzleistungen nach Finanzierungsträgern unterstreicht den dominanten Anteil der Sozialpartner, während der Staat seinen relativen Anteil an der Finanzierung der Lohnersatzleistungen reduziert hat. Während der Staat zwischen 1979 und 1984 die Ausgaben von *UNEDIC* mit einem Drittel subventionierte, markiert die 1984 vorgenommene institutionelle Aufteilung in ein Arbeitslosenversicherungs- und ein Fürsorgesystem den Beginn des Rückzugs des Staates aus der Finanzierung der Arbeitslosigkeit.

Der relative Anteil des Staates sinkt darüber hinaus seit 1987 als Folge der Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt; es ist jedoch erstaunlich, dass sich dieser Trend auch 1992/93 fortsetzt, zu einem Zeitpunkt, als die Arbeitslosigkeit einen neuen Anstieg erfährt. Verantwortlich hierfür sind insbesondere die Auswirkungen der Reform von 1992, die u. a. die Abschaffung der *Allocation d'Insertion* (Eingliederungshilfe) zur Folge hatte und damit einen wesentlichen Teil der potenziellen Empfänger staatlicher Fürsorgeleistungen vom Leistungsbezug ausschloss. Diese Entwicklung wird auch bestätigt durch die Tatsache, dass zur gleichen Zeit die Zahl der *RMI*-Empfänger und die Ausgaben für diese Leistungsart stark anstiegen.

Zum Schluss ist festzustellen, dass die Gebietskörperschaften zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen an Arbeitslose so gut wie nichts beitragen, heute so wenig wie früher. Diese Aussage muss jedoch, wie für den Staat, aufgrund der großen Bedeutung der Ausgaben für Sozialhilfe relativiert werden. Die Gebietskörperschaften tragen, indem sie diejenigen unterstützen, die nicht mehr durch die Arbeitslosenversicherung oder in unzureichender Weise durch das Solidaritätssystem abgesichert sind, direkt zur Unterstützung der Arbeitslosen bei. Derzeit klagen viele Verantwortliche der Gebietskörperschaften darüber, dass sie zwar für die Zahlung der Sozialhilfe verantwortlich sind, jedoch keine Kompetenzen im Bereich der Beschäftigungspolitik haben.

2.3.2.3 Ausgaben für die Förderung des Vorruhestandes

Die Förderung des Vorruhestandes war Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre eine der bedeutendsten Maßnahmen der Sozialpartner und des Staates. Die Entwicklung der Zahl der Begünstigten folgt der Entwicklung der Ausgaben für die Vorruhestandsmaßnahmen, die wir schon oben dargestellt haben. So verdoppelte sich die Zahl der Übergänge in den Vorruhestand zwischen 1979 und 1981 und verdoppelt sich noch einmal in den folgenden Jahren, um Ende 1983 mit mehr als 700.000 Vorruheständlern ihren Höhepunkt zu erreichen.

Tab. 12: Die Zahl der Begünstigten der verschiedenen Vorruhestandsregelungen (1968 bis 1988)

Am 31.12.	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974
UNEDIC	0	0	0	0	23.186	40.984	54.924
Staat	11.333	13.868	13.405	13.992	14.151	11.911	9.423
Gesamt	11.333	13.868	13.405	13.992	37.337	52.905	64.347

Am 31.12.	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981
UNEDIC	76.827	91.470	99.571	143.424	156.635	213.657	292.918
Staat	7.393	5.942	4.753	3.629	1.975	1.221	25.334
Gesamt	84.220	97.412	113.922	147.053	158.610	214.788	317.354

Am 31.12.	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
UNEDIC	399.303	434.082	409.639	350.382	289.094	226.900	219.900
Staat	115.107	271.104	273.904	265.920	243.050	214.490	213.250
Gesamt	514.410	705.197	683.543	616.302	532.144	441.390	433.150

Quelle: UNEDIC, bulletin de liaison

Diese Maßnahmen haben exponentiell steigende Kosten zur Folge, die bis zum Jahr 1985 die Ausgaben für Lohnersatzleistungen an Arbeitslose übersteigen. Das "goldene Zeitalter des Vorruhestandes" endete Mitte der 1980er Jahre, und aus diesem Grunde konzentrieren wir uns auf den Zeitraum vor 1984/85, wenn es um Fragen der Finanzierbarkeit dieser Maßnahmen geht. Ab diesem Zeitpunkt wird ihre Finanzierung durch eine spezielle Institution, die *Association pour la Structure Financière (ASF)* übernommen, die wir bereits weiter oben vorgestellt haben. Die folgende Tabelle zeigt, dass die Zunahme der Ausgaben für den Vorruhestand nicht, wie für die Lohnersatzleistungen, 1982 zum Stillstand kam, sondern im Gegenteil im Jahr 1983 einen neuen Höhepunkt erreichte. So verdreifachten sich die Ausgaben für den Vorruhestand in 10 Jahren (von 1973 bis 1983), während die Ausgaben für Lohnersatzleistungen sich "nur" verzehnfachten (jeweils nominal).

Tab. 13: Die Entwicklung der Ausgaben für Lohnersatzleistungen und Vorruhestand 1973 bis 1984 (Index: inflationsbereinigt)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Lohnersatzl.	100	125,2	309,6	390,4	464,6	589,6	699,8	715,4	946,9	1040,8	886,4	802,3
Vorruhestand	100	139,7	195,7	244,6	278,9	418,2	553,5	705,8	1066,8	1537,9	2337,8	

Hinter dem Begriff "Vorruhestand" verbirgt sich eine Reihe verschiedener Regelungen, die von unterschiedlichen Akteuren finanziert werden. In Anbetracht der finanziellen Lasten, die mit den Vorruhestandsregelungen verbunden sind, wollen wir uns nun der Verteilung dieser Lasten auf die verschiedenen Akteure zuwenden.

Seit den 60er Jahren wurden, gleichzeitig oder nacheinander, verschiedene Maßnahmen des Vorruhestandes eingeführt. Diese lassen sich nach drei Typen unterscheiden: eine Verlängerung der Bezugsdauer von Lohnersatzleistungen aus der Arbeitslosenversicherung für ältere, gekündigte Arbeitnehmer, deren Chancen auf eine Wiedereingliederung in das Berufsleben schlecht stehen⁷⁶; eine durch den Staat eingeführte, vertragliche Vorruhestandsregelung (*AS-FNE*) und eine durch *UNEDIC* finanzierte komplementäre Unterstützung für gekündigte Arbeitnehmer über 60 Jahren (die sogenannte *Ressourcengarantie*).

Die Bedeutung der einzelnen Instrumente wandelte sich im Zeitverlauf. So dominierten in den 60er Jahren die Mechanismen des *AS-FNE*. Diese waren insbesondere als Instrument zur Begleitung des industriellen Strukturwandels konzipiert. Im Laufe der 1970er Jahre übernahm die von den Sozialpartnern finanzierte *Ressourcengarantie* die Nachfolge des staatlich finanzierten Programms; die Kosten für den vorgezogenen Rückzug aus dem Erwerbsleben stiegen an. Die neue Regelung galt ab 1972 für gekündigte Arbeitnehmer und ab 1977 auch für selbst kündigende Arbeitnehmer. In der Folgezeit nahm der Anteil des Staates an der Finanzierung der Ausgaben für den Vorruhestand stark ab. An den im Jahre 1978 durch Vorruhestand entstehenden Kosten war der Staat nur noch zu 2,6% beteiligt. Die Belastung der Konten von *UNEDIC* war groß, denn erstens stieg die Zahl der Vorruheständler stärker an als die der Arbeitslosen, und zweitens bezogen die Vorruheständler höhere Leistungen als die Arbeitslosen.

Tab. 14: Der relative Anteil der Ausgaben für die Förderung des Vorruhestandes an den Gesamtausgaben von *UNEDIC* (1973 - 1983)

Jahr	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Anteil	27,0	32,6	22,7	24,0	22,8	26,3	26,0	25,5	26,8	29,7	34,7

Vor dem Hintergrund der nur marginalen Beteiligung des Staates an den Kosten für den Vorruhestand forderte *UNEDIC* ein stärkeres finanzielles Engagement des Staates. Ab 1979 setzte so ein Wiederaufschwung der Eintritte in den Vorruhestand im Rahmen des *AS-FME*-Programms ein, was zu einem Ausgleich der finanziellen Lasten zwischen Staat und *UNEDIC* beitragen sollte.

⁷⁶ Die positive Diskriminierung der älteren Arbeitslosen ist nicht nur dazu bestimmt, der neuen Problemlage auf dem Arbeitsmarkt gerecht zu werden, sondern in den 1970er Jahren auch dazu, die gesetzliche Herabsetzung des Renteneintrittsalters zu fördern. In der Tat hatten die Gewerkschaften das Renteneintrittsalter von 65 Jahren kritisiert, da die am meisten benachteiligten Arbeitnehmergruppen eine Lebenserwartung von weniger als 65 Jahren hatten und gleichzeitig besonders früh in das Erwerbsleben eintraten. So kam es, dass die Arbeitnehmer, die am längsten und unter den schlechtesten Bedingungen arbeiteten, die Renten der Privilegierteren finanzierten.

Tab. 15: *Der Anteil des Staates an der Finanzierung des Vorruhestands (1973 - 1983)*

Jahr	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Anteil	12,7	8,6	5,5	4,5	3,3	2,6	13,1	23,5	26,3	32,8	36,4

Von 1985 an wurden praktisch sämtliche Ausgaben für den Vorruhestand - im Jahr 1992 waren dies 11,45 Milliarden Francs - vom Staat getragen. *UNEDIC* dagegen trug weiterhin die Ausgaben für Lohnersatzleistungen für Arbeitslose über 55 Jahren, wofür allein im Jahr 1992 die Summe von 20 Milliarden Francs aufgewendet wurde (wir erinnern daran, dass diese Kosten nicht im Ausgabeposten "Förderung des Vorruhestandes" enthalten sind, sondern den "Lohnersatzleistungen" zugerechnet werden). Es bleibt zu bemerken, dass die beiden Instrumente des Vorruhestandes sich in der Weise unterscheiden, dass die durch den Staat finanzierten Übergänge nur den Opfern von Kündigungen aus wirtschaftlichen Gründen offen stehen.

Die Herabsetzung des Renteneintrittsaltes auf 60 Jahre im Jahr 1982 bereitete dem exponentiellen Zuwachs der Inanspruchnahme von Vorruhestandsregelungen ein Ende. Von Zeit zu Zeit wird dieses Instrument dennoch vom Staat oder den Sozialpartnern wieder aufgegriffen; dies mehr aus Gewohnheit als aus finanziellen Erwägungen, denn die Kosten dieser Maßnahme sind im Vergleich zu anderen Instrumenten (z. B. einer Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit) höher. Erst am 6. September 1995 schlossen die Sozialpartner ein Abkommen zur Finanzierung des Vorruhestandes für Arbeitnehmer, die 40 Jahre lang Beiträge in die Sozialversicherung gezahlt haben; der Übergang in den Vorruhestand ist dabei an die Bedingung geknüpft, dass die freiwerdende Stelle neu besetzt wird. Zu diesem Zweck wurde ein paritätischer Fonds eingerichtet, der aus Mitteln der Arbeitslosenversicherung gespeist wird, ohne weitere Finanzierungsquellen auszuschließen. Diese "Aktivierung" der von der Arbeitslosenversicherung getätigten Ausgaben für Lohnersatzleistungen soll bis Ende 1996 100.000 Arbeitnehmern zugute kommen

2.3.3 *Eine "aktivere" Gestaltung der passiven Maßnahmen*

UNEDIC hat immer betont, dass die aktive Arbeitsmarktpolitik nicht zu ihren Aufgaben zählt; dennoch bestanden neben der Hauptaufgabe, die Lohnersatzleistungen an Arbeitslose auszuzahlen, immer auch Nebenaufgaben, deren zugrundeliegende Logik sich in den vergangenen 30 Jahren mit den veränderten Vorstellungen der Sozialpartner und der veränderten staatlichen Beteiligung an der Finanzierung der Arbeitslosenversicherung wandelte. Diese Randaktivitäten lassen sich drei Entwicklungsphasen zuordnen.

(1) *Von den 1960er bis zu den 1980er Jahren: Aktivitäten zur Reduzierung des Arbeitsangebots durch Förderung des Vorruhestandes*

Im vorigen Abschnitt haben wir gezeigt, dass die Aktivitäten der Arbeitslosenversicherung zugunsten des Vorruhestandes eine große Bedeutung hatten, insbesondere Ende der 1970er und Anfang der 1980er Jahre. Damit demonstrierte das System der Arbeitslosenversicherung seine Bereitschaft, einen Beitrag zur Lösung des Problems der zum Ende der 1970er Jahre anwachsenden Arbeitslosigkeit zu leisten, die als konjunkturell verursacht eingestuft wurde.

(2) *Die 1980er Jahre: die Lohnersatzleistungen werden ergänzt durch Weiterbildungs-Maßnahmen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung*

In den 1960er und 1970er Jahren war *UNEDIC* im Bereich der Berufsbildung darum bemüht, die Untätigkeit der Regierung auszugleichen. Seit 1969 nahm der Staat zwar seine Verantwortung in diesem Bereich wahr, verlangte jedoch eine finanzielle Beteiligung der Arbeitslosenversicherung. Fast zeitgleich, am 9. Juli 1970, wurde zudem ein branchenübergreifendes Abkommen zur Ausbildung und beruflichen Weiterbildung unterzeichnet, das vorsah, dass alle im Rahmen von Massenentlassungen gekündigten Arbeitnehmer vom Moment des Wirksamwerdens der Kündigung an bis zur Beendigung einer Bildungsmaßnahme, allerdings für maximal ein Jahr, Leistungen in Höhe der zuvor bezogenen Gehälter erhalten sollten. So hatte *UNEDIC* neben der pauschalen Mittelabführung an die öffentlichen Haushalte auch Ausbildungsbeihilfen zu zahlen, deren Gesamtvolumen schnell anwuchs. Erst nach der Umgestaltung der Politik der beruflichen Weiterbildung durch das Gesetz vom 17. Juli 1978 und nach dem Zusammenschluss der Systeme der Lohnersatzleistungen zog sich die Arbeitslosenversicherung aus der Finanzierung der beruflichen Weiterbildung zurück.

Seit Anfang der 1980er Jahre setzten die *ASSEDIC* Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung zunehmend ein als ein Mittel, die Vermittelbarkeit der Arbeitslosen zu erhöhen. Die neue Anforderung an Arbeitslose, sich beruflich weiterzuqualifizieren, bevor ihnen Unterstützung bei der Arbeitsuche zuteil wird, zeugt von dieser neuen Orientierung. Die neuen Instrumente zur Durchsetzung dieser Ziele sind Umschulungsmaßnahmen und Beihilfen für Teilnehmer an Praktikaprogrammen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung.

Diese Umschulungsmaßnahmen (*convention de conversion*) wurden durch ein nationales, branchenübergreifendes Abkommen von 1986 (modifiziert in den Jahren 1988, 1990 und 1993) eingeführt. Das Abkommen sieht vor, dass die Unternehmen allen aus ökonomischen Gründen gekündigten Arbeitnehmern die Teilnahme an einer Umschulungsmaßnahme vorschlagen müssen, um sie bei der beruflichen Wiedereingliederung zu unterstützen. Die Dauer der Maßnahme beträgt 6 Monate. Die Umschulungsbeihilfe beträgt 83% des früheren Bruttoentgeltes in den ersten zwei Monaten und sinkt danach auf 70%. Die Maßnahmen werden von den *ASSEDIC* und dem Staat finanziert, aber auch von den entlassenden Unternehmen, und zwar in der Höhe der Abfindung, die die gekündigten Arbeitnehmer im Falle einer "normalen" Kündigung erhalten hätten.

Die Einführung von Beihilfen für Teilnehmer an Praktikaprogrammen erfolgte durch das Abkommen zwischen Staat und *UNEDIC* vom 29. April 1988. Diese Beihilfe wird an Arbeitslose gezahlt, die Ansprüche auf Lohnersatzleistungen an die Arbeitslosenversicherung haben und ein mindestens 40-stündiges, maximal dreijähriges Praktikum absolvieren. Die Leistungsdauer und die Höhe der Beihilfe richten sich nach den Ansprüchen auf die *Allocation Unique Dégressive* (Degressive Einheitsleistung). Teilnehmer an Bildungsmaßnahmen, deren Anspruch auf Lohnersatzleistungen während der Maßnahme ausläuft, erhalten bis zum Ende der Maßnahme eine andere Unterstützung (*allocation de formation de fin de stage*).

(3) *Die 1990er Jahre: Verwendung von Mitteln für Lohnersatzleistungen zur Verminderung der Kosten des Faktors Arbeit*

Zwar hatten die Sozialpartner noch Anfang der 1980er Jahre eine Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an einstellungsfördernden Lohnkostenzuschüssen als schweren Verstoß gegen die Grundprinzipien der Arbeitslosenversicherung abgelehnt. Der Zuschuss sei - wenn überhaupt - vom Staat zu finanzieren (vgl. G. Galpin, in: *droit social* Nr. 4, 1982, S. 346), abgelehnt. Ein Jahrzehnt später jedoch hatten sich die Vorstellungen der Sozialpartner, bestärkt durch den Staat, verändert.

Am 8. Juni 1994 schlossen die die Arbeitslosenversicherung verwaltenden Sozialpartner auf Druck des Staates ein Abkommen, das die Verwendung eines Teiles des Fonds von *UNEDIC* zur Finanzierung von Wiedereingliederungsmaßnahmen für Arbeitslose ermöglicht, wenn diese seit mindestens 8 Monaten Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen und weiter leistungsberechtigt sind.

Im Rahmen dieser *conventions de coopération* (Kooperationsverträge) ist vorgesehen, dass das Unternehmen, das einen leistungsberechtigten Arbeitslosen einstellt, während maximal sechs Monaten das Äquivalent der diesem zustehenden Lohnersatzleistung erhält, und zwar unter zwei Bedingungen: der Lohn, den der eingestellte Arbeitslose erhält, darf die Lohnersatzleistungen, die er bei andauernder Arbeitslosigkeit bezogen hätte, nicht unterschreiten und der Lohnzuschuss an das Unternehmen darf die Kosten des Arbeitsverhältnisses nicht übersteigen. Am Ende der Maßnahme wird der Arbeitnehmer, wenn er den Arbeitsplatz nicht behält, wieder in die Arbeitslosenversicherung aufgenommen. Darüber hinaus können die Kooperationsmaßnahmen auch darin bestehen, Arbeitslose bei der Existenzgründung (Befreiung von Sozialabgaben) oder Unternehmen bei der Verkürzung der Arbeitszeit zu unterstützen, wenn dadurch neue Arbeitsplätze geschaffen werden. Das Abkommen wurde zur Probe bis Ende 1996 geschlossen; ihm stehen Mittel in Höhe von 1,5 Milliarden Francs zur Verfügung. Schätzungen gehen davon aus, dass durch dieses Abkommen innerhalb eines Jahres 50.000 bis 100.000 Arbeitslose neu eingestellt werden können.

Andere Maßnahmen zur "Aktivierung" der passiven Ausgaben wurden durch das Abkommen vom 8. Juni 1994 eingeführt:

die Beteiligung der Arbeitslosenversicherung an Maßnahmen der langfristigen Kurzarbeit die Möglichkeit für leistungsberechtigte Arbeitslose, während 18 Monaten zusätzlich zu ihren Lohnersatzleistungen einer bezahlten Teilzeitarbeit nachzugehen, solange das Einkommen aus dieser Arbeit folgende Grenzen nicht übersteigt:

1. 47% des durchschnittlichen Tageslohnes, multipliziert mit 30, wenn es sich um die Beibehaltung einer Nebenbeschäftigung nach Verlust der Hauptbeschäftigung handelt
2. 80% (bei einer Beschäftigung über 12 Monate) bzw. 70% (bei einer Beschäftigung über 18 Monate) des der Berechnung der Lohnersatzleistungen zugrundeliegenden täglichen Bezugslohnes, multipliziert mit 30, wenn es sich um eine nach Eintritt in die Arbeitslosigkeit neu aufgenommene Tätigkeit handelt. Das monatliche Arbeitsvolumen ist bei Arbeitslosen unter 50 Jahren auf 78 Stunden begrenzt, bei älteren Arbeitslosen unbegrenzt.

In der Mehrheit der Anwendungsfälle wird zur Finanzierung auch der Staat herangezogen.

3 Die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

3.1 Die Institutionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Zunächst empfiehlt es sich, zwischen den Finanzierungsträgern der Beschäftigungspolitik, die in den Konten für Beschäftigung und Berufsbildung erscheinen, und der Gesamtheit der Institutionen, die in diesem Rahmen beschrieben werden, zu unterscheiden.

Tatsächlich enthalten die Konten für Beschäftigung und Berufsbildung nur die "Finanzierungsträger der letzten Instanz" und zeichnen nicht die Gesamtheit der Finanzströme nach, die diesem "Endstadium der finanziellen Verantwortlichkeiten" vorhergehen. Im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind die "Finanzierungsträger der letzten Instanz" folgende: Staat, Gebietskörperschaften, Unternehmen. Untergeordnete Bedeutung hat die Beteiligung der *Administration de Sécurité Sociale* (Verwaltung der Sozialen Sicherheit), also der berufsgebundenen Systeme, die meist durch die Arbeitgeber (manchmal auch durch die Arbeitnehmer) getragen werden und an der Finanzierung der Ausgleichszahlungen bei Kurzarbeit beteiligt sind (z. B. für Arbeitnehmer der Baubranche und des Verkehrssektors sowie für Hafentarbeiter). *UNEDIC* erscheint unter den Rubriken "Förderung der Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen" (insbesondere im Rahmen der Unterstützung von Betriebsgründungen durch Arbeitslose) und "Berufsbildung" (Umschulungsmaßnahmen, Beihilfen für Teilnehmer an Praktikaprogrammen zur Förderung der beruflichen Wiedereingliederung, Ausbildungsbeihilfen).

Richtet man das Augenmerk auf die Institutionen, so ist es erforderlich, alle Akteure der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu berücksichtigen, selbst wenn sie in bezug auf die Ausgaben keine Entscheidungsmacht haben. Diese zweite Analyseebene macht die Beschreibung komplexer, ist aber dennoch unerlässlich für das Verständnis der Umsetzung der Beschäftigungspolitik in Frankreich.

Wir unterscheiden drei große institutionelle Gruppen: die öffentliche Arbeitsverwaltung, die Gebietskörperschaften und die Organisationen für die Sammlung der Mittel für die berufliche Weiterbildung. Es versteht sich von selbst, dass die letztgenannte Gruppe nicht den gleichen Status hat wie die beiden ersten: es handelt sich um sehr spezialisierte Organisationen, die nur im Bereich der Berufsbildung und nur auf einer technischen und finanziellen Ebene tätig sind. Nichtsdestoweniger sind sie ein Grundbestandteil des Systems der Finanzierung der Berufsbildung und nehmen einen besonderen Platz in der Gesamtheit der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Frankreich ein.

Allgemein müssen die jüngsten Entwicklungen im institutionellen System in Frankreich vor dem Hintergrund der Dezentralisierungsbemühungen seit 1982 begriffen werden.

3.1.1 *Der Service Public de l'Emploi (Die öffentliche Arbeitsverwaltung)*

3.1.1.1 *Definition und Komponenten*

Die öffentliche Arbeitsverwaltung wurde durch Runderlaß vom 7. März 1984 eingeführt. Ihre Aufgabe ist die koordinierte Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik auf den verschiedenen Ebenen (national, regional, departemental). Sie fasst auf der jeweiligen Ebene die Dienste des Arbeitsministeriums, der *ANPE* (Nationalen Beschäftigungsagentur) und der *AFPA* (Amt für die Berufsbildung Erwachsener) unter dem Vorsitz des Arbeitsministers (bzw. auf regionaler und departementaler Ebene unter dem Vorsitz der regionalen und departementalen Direktionen des Arbeitsministeriums) zusammen. Der Text sieht auch eine Einbeziehung von *UNEDIC* und der *ASSEDIC* vor, jedoch werden diese nicht selbst Teil der öffentlichen Arbeitsverwaltung. Es handelt sich nicht um eine geschlossene Institution, sondern um ein Koordinierungswerkzeug, das Institutionen unterschiedlichen Status' und unterschiedlicher Aufgaben zusammenführt, die gemeinsam unter der direkten Kontrolle des Staates zur Durchführung der aktiven Arbeitsmarktpolitik beitragen.

Die Verwaltung des Ministeriums für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung umfasst die zentralen Dienste (u.a. die *Délégation à l'Emploi* - Kommission für Arbeitsfragen - und die *Délégation à la Formation Professionnelle* - Kommission für Fragen der Berufsbildung), die direkt dem Minister unterstehen, und die untergeordneten Stellen (auf regionaler Ebene die Regionaldirektion, auf Ebene der Departements die Departementaldirektion des Arbeitsministeriums). Die Verlagerung der Zuständigkeiten auf untergeordnete Ebenen ist ein Organisationsmodus der Verwaltung, der darauf abzielt, die Verwaltung den Bürgern näher zu bringen, indem ein Teil der Entscheidungsgewalt und der Verwaltungsautonomie an die unteren Ebenen delegiert wird; der Staat behält durch die Vermittlung der mit hierarchischer Macht ausgestatteten Präfekten die direkte Kontrolle über die auf dezentraler Ebene durchgeführten Maßnahmen. Jedoch ist die Dezentralisierung nicht mit einer finanziellen Autonomie der untergeordneten Ebenen verbunden. Sie verfügen über kein eigenes Budget.

Die 1967 gegründete *Agence Nationale pour l'Emploi* (Nationale Beschäftigungsagentur - *ANPE*) hat den Status eines Verwaltungsbetriebes der öffentlichen Hand. An ihrer Spitze steht ein Generaldirektor und ein tripartistisch besetzter Verwaltungsrat (Vertreter der Gewerkschaften, der Arbeitgeber und der Verwaltung). Sie verfügt über einen eigenen Etat, der fast vollständig aus öffentlichen Mitteln gespeist wird (99% in 1991), und untersteht deshalb der Aufsicht des Arbeitsministeriums. Neben der Generaldirektion auf zentraler Ebene bestehen 22 Regionalvertretungen sowie auf Departement-Ebene Departement-Vertretungen, die ein Netz von 750 lokalen Agenturen unterhalten. Deren Aufgabe sind die Verwaltung des Bestandes der Arbeitssuchenden, Interventionen auf dem Arbeitsmarkt (Unterstützung für Arbeitssuchende und Arbeitgeber) und die Erstellung der monatlichen Statistiken für das Ministerium.

Die 1946 gegründete *Association nationale pour la Formation Professionnelle des Adults* - *AFPA* (Amt für die Berufsbildung Erwachsener) hat den Status einer Gesellschaft des Privatrechts und untersteht der technischen und Finanzaufsicht des Arbeitsministeriums. Sie wird geleitet von einem Präsidenten, einem Direktor und einer tripartistischen Vollversammlung (Staat, Berufsverbände und Gewerkschaften). Sie verfügt über 22 regionale Direktorate und 157 über das Land verteilte Annahmestellen. Ihr Tätigkeitsfeld umfasst Orientierungs- und Evaluierungsaktivitäten, die Durchführung von Bildungsmaßnahmen und von Sondermaßnahmen im Auftrag der Arbeitsverwaltung, der Unternehmen und der Gebietskörperschaften. Die *AFPA* ist die größte in der Erwachsenenbildung tätige Organisation, was

dem Staat ermöglicht, bei der Festlegung des Bildungsangebotes eine bedeutende Rolle zu spielen.

3.1.1.2 *Einige Schwächen der öffentlichen Arbeitsverwaltung*

Die Aufgabe der öffentlichen Arbeitsverwaltung besteht eigentlich darin, die Aktivitäten der Verwaltung im Bereich der Beschäftigungspolitik zu vereinfachen. Angesichts der Komplexität der institutionellen Zuständigkeiten bei der Umsetzung der beschäftigungspolitischen Maßnahmen stellt sich allerdings die Frage, ob die Arbeitsverwaltung diesem Anspruch gerecht werden kann. Erstens sind die Träger der öffentlichen Arbeitsverwaltung schwach und "abstrakt": es gibt keine reguläre Koordinierungs- und Zentralinstanz, keine spezifische Verantwortlichkeit (die präfektorale Aufsicht ist ein generelles Kennzeichen der Verwaltungstätigkeit) und in der Konsequenz eine schwache Wahrnehmung in der Öffentlichkeit. Zweitens erfolgt die Aufteilung der Kompetenzen bei der Durchführung einer Maßnahme mehr nach der Verfügbarkeit und den Kräfteverhältnissen zwischen den Institutionen als nach einem zusammenhängenden Konzept. So kann man beobachten, dass die Verwaltung der staatlich finanzierten beruflichen Ausbildungslehrgänge zwischen *ANPE* und den dezentralen Stellen der Arbeitsverwaltung aufgeteilt ist, während die *AFPA* eine Doppelrolle als Expertin beim Arbeitsministerium und als Anbieterin von Bildungsmaßnahmen spielt. Die Zersplitterung der Kompetenzen selbst im Inneren der Arbeitsverwaltung wird offensichtlich im Fall der Maßnahmen für berufliche Wiedereingliederung und Bildung: die Inhalte und Modalitäten der Bildungsmaßnahmen werden durch die öffentliche Arbeitsverwaltung auf Ebene der Departements festgelegt, die Teilnehmer werden durch die *ANPE* ausgewählt, die Zahlung ihres Unterhalts wird durch die *CNASEA (Caisse Nationale des Salariés et Exploitants agricoles - Nationale Kasse der Arbeitnehmer und Bauern)* sichergestellt; die Kosten für die Durchführung der Maßnahme werden von *AFPA* auf nationaler Ebene getragen; die Evaluierung der Bildungsmaßnahmen wird durch die Direktorate für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung auf der Ebene der Departements vorgenommen. Dieses Beispiel zeugt auch von der häufigen Trennung von Entscheidungs- und Finanzierungsträger. Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsverwaltung und ihre Transparenz nach außen (für mögliche Begünstigte der Maßnahmen und für die Unternehmen) muss in Anbetracht der Komplexität der Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen bezweifelt werden.

Verbreitet ist auch die Kritik an der institutionellen Schwäche der öffentlichen Arbeitsverwaltung⁷⁷: So folgte die Entwicklung der Zahl der Beschäftigten bei der Arbeitsverwaltung in den Jahren 1970 bis 1980 nicht dem Anstieg der Zahl der Arbeitssuchenden. Hauptsächlich die *ASSEDIC* profitierten von der Anpassung der personellen Kapazitäten - eine logische Ungleichverteilung, wenn man berücksichtigt, dass die passive Bewältigung der Arbeitslosigkeit mindestens bis 1985 noch Priorität hatte. Über diesen "quantitativen" Schwächefaktor hinaus ist auch eine historische Tatsache anzuführen: der *Administration du Travail* (Arbeitsverwaltung), die gegründet worden war, um die Arbeitsbeziehungen in bezug auf die Einhaltung gesetzlicher Regelungen zu überwachen, wurde auch die Verwaltung der aktiven Politik für Beschäftigung übertragen. Daraus resultiert eine Beschränkung der Beschäftigungspolitik auf den unmittelbaren Bereich der Arbeit (ohne ausreichenden Bezug zum wirtschaftlichen Kontext oder andere staatlichen Politiken, die geeignet wären, direkt oder indirekt auf die Beschäftigung einzuwirken - z. B. Stadt- oder Raumplanungspolitik) und eine Reihe von Spannungen innerhalb der Arbeitsinspektion. Auch kann man annehmen, dass die fehlende Einbindung der Sozialpartner in die Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik (mit Ausnahme der Berufsbildung) ein zusätzlicher Schwächefaktor ist.

⁷⁷ Vgl. *Administration sociale: la modernisation difficile*, in: IGAS, Rapport annuel 1991-1992, Paris, La Documentation Française, 1993.

Diese geschichtliche Feststellung muss allerdings für die jüngere Zeit differenziert werden. In der Tat markierte der *Contrat de Progrès Etat/ ANPE* (Fortschrittsabkommen zwischen Staat und ANPE), der im Juli 1990 unterzeichnet wurde, einen bedeutenden Bruch. Auf der formalen Ebene handelt es sich um das erste Abkommen zwischen Staat und öffentlicher Verwaltung. Im Grunde bestätigte es die Unzulänglichkeit der humanen und finanziellen Ressourcen der ANPE; ihre Aufstockung wurde an die Erfüllung einer Reihe von Bedingungen gebunden, insbesondere an die Steigerung der Erfolgsraten bei der Arbeitsvermittlung, die Verkürzung der Vermittlungszeiten und die Verbesserung des Services für die Arbeitssuchenden. Gleichzeitig scheint die 1982 eingeleitete Dezentralisierungsbewegung die Rolle der Departement-Direktorate für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung, die auf ihrer Ebene ein Motor der Beschäftigungspolitik sind, aufgewertet zu haben. Die Untersuchungen der EU zur Rolle der lokalen Agenturen in der Beschäftigungspolitik haben gezeigt, dass sich die Direktorate für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung in den Departements nicht mehr auf eine reine Verwaltung der Maßnahmen zur Beschäftigungsförderung beschränken, sondern die Interpretationsspielräume der nationalen Runderlasse nutzen. Darüber hinaus beteiligen sie sich verstärkt an lokalen Koordinierungsnetzwerken, die auch von anderen Akteuren initiiert sein können. Auf diese Weise können die Maßnahmen besser an die lokalen Bedürfnisse angepasst werden. Diese Bemühungen werden allerdings häufig konterkariert durch die Aufrechterhaltung eines strengen Zentralismus in der Staatsverwaltung, der sich z. B. in Form der Festlegung rein quantitativer Zielgrößen auswirkt (z. B. Zahl der Begünstigten des Programms Solidaritäts-Arbeitsvertrag - CES) und dazu beiträgt, die Departement-Direktorate für Arbeit, Beschäftigung und Berufsbildung auf rein administrative Aufgaben zu beschränken.

Zum Schluss bleibt zu bemerken, dass die öffentliche Arbeitsverwaltung nicht die Gesamtheit der staatlichen Aktivitäten im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik repräsentiert. Die anderen Ministerien können ebenfalls, zumindest als Finanzierungsträger, in diesem Bereich tätig werden. So spielt das Erziehungsministerium im Bereich der Berufsbildung eine wichtige Rolle. Auch die Universitäten tragen zur Umsetzung der Weiterbildung bei.

3.1.2 Die Gebietskörperschaften

3.1.2.1 Dezentralisierung und Beschäftigungspolitik

Man unterscheidet zwei Typen von Aktivitäten der Gebietskörperschaften (Regionen, Departements, Kommunen) im Bereich der Beschäftigung: obligatorische Aktivitäten im Rahmen von Kompetenztransfers durch den Zentralstaat und freiwillige Leistungen im Rahmen der Entscheidungs- und Verwaltungsmacht der Gebietskörperschaft selbst.

Aus dem Feld der aktiven Arbeitsmarktpolitik trat der Zentralstaat nur im Bereich der beruflichen Bildung Kompetenzen an die Gebietskörperschaften ab (Artikel 82 des Gesetzes vom 7. Januar 1983). Es handelt sich sogar nur um eine Teilabtretung, denn die Kompetenzen der Gebietskörperschaften beschränken sich auf Fragen der Berufserstausbildung, der Gebührenordnung für verschiedene Bildungsmaßnahmen sowie auf die Finanzierung der dualen Ausbildung und von Bildungsmaßnahmen für Arbeitnehmer in Beschäftigung. Der Staat behält sich die alleinige Zuständigkeit für die Ausbildung Jugendlicher zwischen 16 und 25 Jahren und Arbeitsloser (also die Gesamtheit der Bildungsmaßnahmen, die unter dem Zeichen der nationalen Solidarität stehen) und die Aufsicht über die AFPA vor. Das Fünfjahresgesetz für Beschäftigung aus dem Jahr 1993 sieht vor, die Zuständigkeiten für Ausbildungsprogramme für Jugendliche zum Ende des Jahres 1998 auf die Regionen zu verlagern. Auf der finanziel-

len Ebene geht die Übertragung von Verantwortlichkeiten vom Staat auf eine Gebietskörperschaft mit einer Verlagerung der finanziellen Lasten einher, wobei diese neuen Lasten, so sieht es der Text zur Durchführung der Dezentralisierung vor, durch einen Ressourcentransfer ausgeglichen werden sollen.

Darüber hinaus verfügen die Gebietskörperschaften über ein eigenes Budget und können damit in Eigeninitiative Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung durchführen (z. B. Subventionen an Trägervereine, lokaler Eingliederungsplan, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen).

3.1.2.2 Lokale Systeme und institutionelle Konkurrenz

Die Dezentralisierung bringt eine Reihe von Koordinierungsproblemen mit sich. Die Gebietskörperschaften stehen in einem nicht-hierarchischen Verhältnis nebeneinander, und ihre Zuständigkeiten überschneiden sich teilweise. Unklarheiten über Kompetenzgrenzen (insbesondere im wirtschaftlichen und sozialen Bereich), die ungleiche Verteilung von finanziellen Ressourcen und Personalausstattung (insbesondere zwischen Regionen und Departements, Städten und ländlichen Gebieten) und politische oder persönliche Rivalitäten bringen die Gefahr von Blockaden mit sich. Auch auf gesetzlicher Ebene werden die Beziehungen der Gebietskörperschaften zueinander nicht geordnet, sondern nur Organisationsmöglichkeiten vorgegeben (Vertragsbeziehungen, rechtliche Anreize).

Zu dieser Komplexität und administrativen Instabilität kommt hinzu, dass auf lokaler Ebene neben der Lokalverwaltung die dezentralen Dienste der Zentralverwaltung existieren. Anstatt, wie beabsichtigt, mehr Bürgernähe und Vertretung der lokalen Ebene im Zentralstaat zu bewirken, stehen dezentrale und lokale Verwaltung oft in einem Konkurrenzverhältnis zueinander.

Wegen der hohen Komplexität des institutionellen Systems, mit dem die Arbeitsmarktpolitik umgesetzt werden soll, sind die Entscheidungs- und Finanzierungsstrukturen sehr undurchsichtig.

3.1.3 Das Sammelsystem für die Bildungsabgabe

3.1.3.1 Die Sammelorganisationen

Wir unterscheiden zwischen vier Organisationstypen, deren Gemeinsamkeit ihre paritätische Struktur ist.

Die *FAF (Fonds d'Assurance Formation - Ausbildungssicherungsfonds)*, von denen 1990 bereits 96 auf zentraler, regionaler oder überregionaler, departementaler oder überdepartementaler Ebene existierten, werden durch Vertrag zwischen einem oder mehreren Arbeitgebern und einer oder mehreren Gewerkschaften und nach staatlicher Genehmigung eingerichtet. Ihre Zuständigkeit ist geographisch oder nach Berufen ausgerichtet. Sie finanzieren sich aus bestimmten Teilen der Arbeitgeberabgabe für berufliche Weiterbildung.

Andere Organisationen (*Association de Gestion du Congé Individuel de Formation - AGE-CIF, Organisme Paritaire Agréé au Titre du Congé Individuel de Formation - OPACIF, Fonds de Gestion du Congé Individuel de Formation - FONGECIF*) sind darauf spezialisiert, nur den für den individuellen Bildungsurlaub bestimmten Teil der Arbeitgeberabgabe zu sammeln. Sie werden auf der gleichen Grundlage wie die o.g. Fonds gegründet. Von dieser Art Fonds existieren auf den verschiedenen Ebenen 134 in Frankreich.

Die *Associations de Formation ASFO* (Bildungsvereine) werden zum Zweck der Förderung der betrieblichen Weiterbildung von Berufsverbänden der Arbeitgeber gegründet. Nur bei Beteiligung der Gewerkschaften in einem paritätischen Weiterbildungsrat dürfen diese Vereine bestimmte Anteile der Arbeitgeberabgabe für Weiterbildung sammeln.

Auf allen Ebenen haben sich insgesamt über 200 gemeinsame Organisationen der vorgeannten Fonds (*Organisme de Mutualisation au titre des Formations Professionnelles en Alternance* - OMA) gebildet.

Die Vielgestaltigkeit dieser Organisationen und Zuständigkeiten resultiert aus der Komplexität der Kollektivbeziehungen. Jean-Marie Luttringer (in: *Droit Social*, März 1995) unterscheidet drei Etappen im Prozess der Herausbildung der institutionellen Komplexität: Im Jahr 1971, zum Zeitpunkt der Einführung der Arbeitgeberabgabe zur Berufsbildung, führten manche Branchen, in denen der paritätische Gedanke weniger verbreitet war, als Alternative zu den strikt paritätisch organisierten FAF die ASFOs ein, in denen die Gewerkschaften nur zu einem Mindestmaß beteiligt wurden, um die gesetzlichen Auflagen zu erfüllen, die zur Sammlung von Arbeitgeberabgaben zur Berufsbildung berechtigen. Danach gründeten sich Fonds, die jeweils spezifische Anteile der Arbeitgeberabgabe sammeln - für Bildungsurlaub bzw. berufsbegleitende Weiterbildung.

3.1.3.2 *Einige aus der institutionellen Komplexität resultierende Probleme*

Aus der Vielgestaltigkeit der in diesem Bereich tätigen Organisationen ergibt sich zunächst das Problem der Undurchsichtigkeit der Organisationsstrukturen. Einem Parlamentsbericht (*Assemblée Nationale*, 1994) zufolge ist es unmöglich, nur ihre Zahl genau zu benennen. Darüber hinaus ist die Struktur ineffizient, denn oft üben mehrere Organisationen die gleiche Funktion im selben Gebiet aus. Dadurch steigt der Anteil der reinen Verwaltungskosten. Die fehlende direkte Kontrolle der Organisationen führt zu überzogenen Rechnungen für die Durchführung von Bildungsmaßnahmen, Schwund von Mitteln und Missbrauch.

Diese Zustände haben die Regierung zu Reaktionen gezwungen: Das Fünfjahresgesetz von 1993 sieht eine Restrukturierung der Sammelfonds in der Weise vor, dass ab 1996 nur noch Organisationen zugelassen werden, die ihre Zuständigkeit national, überregional oder regional ausrichten.

3.2 **Finanzströme der aktiven Arbeitsmarktpolitik**

3.2.1 *Die Mittelströme*

Die Gesamtmittel zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik lassen sich zunächst den Stellen zuordnen, an denen sie verausgabt werden. Wie die folgende Tabelle zeigt, überwiegen die Anteile der öffentlichen Verwaltung, d. h. des Staates (48,1% Anteil des Arbeitsministeriums; 6,2% Anteil der anderen Ministerien). Von untergeordneter Bedeutung ist der Anteil der Gebietskörperschaften (4,1%). Diese Ausgabenströme sind dadurch gekennzeichnet, dass sie Ergebnis eines Budgetierungsprozesses (auf nationaler oder lokaler Ebene) sind und in erster Linie aus Steuereinnahmen finanziert werden.

Ein weiterer Ausgabenstrom im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik konzentriert sich auf die Rubrik "Berufsbildung". Unter Berücksichtigung dieser Sonderabgabe steigt der Anteil der Arbeitgeber an der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf 36%. Es handelt sich hierbei nicht um eine steuerähnliche Abgabe, denn die Unternehmen entscheiden selbst über eigene Verwendung oder Abführung der Mittel.

UNEDIC und die *Administration de la Sécurité Sociale (AdSS)* zusammen tragen nur zu einem geringen Teil (zu 5,6%) zur Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik bei. Ihre Zusammenfassung ist dadurch gerechtfertigt, dass ihre Finanzierungsanteile aus Beitragseinnahmen resultieren.

Wir werden uns darum in diesem Teil auf die zwei wichtigsten Mittelströme konzentrieren, die aus Steuereinnahmen und aus der Arbeitgeberabgabe für Berufsbildung⁷⁸.

Tab. 16: Die Verteilung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Finanzierungsträger (1993)

	Staat: Arbeitsm.	Staat: übrige	Gebiets- körpers.	ASF	UNEDIC	AdSS	Arbeit- geber	gesamt
Erhaltung von Arbeitsplätzen	3.034,3	2.274,1	-	-	-	906,1	-	6.215
Beschäftigungs- Förderung, Schaffung von Arbeitsplätzen	26.416,7	5.187,8	1.043,0	-	-(*)	1.711,6	-	34.359
Beschäftigungsanreize	2.603,8	962,0	-	-	-	-	-	3.565
Berufsbildung	29.004,3	-	4.539,3	-	4.818,2	-	49067,4	87.429
Funktionieren des Ar- beitsmarktes	4.664,9	-	-	-	-	338,3	-	5.003
Gesamt (in FF)	65.724	8.423,9	5.582,3	-	4.818,2	2.956,0	49.067,4	136.571
Gesamt (in %)	48,1%	6,2%	4,1%	-	3,5%	2,1%	36,0%	100,0%

(*) Seit 1994 fließen Mittel der Arbeitslosenversicherung in Höhe von jährlich 500 Millionen FF. in die Förderung von Beschäftigung durch Lohnsubventionen (im Rahmen von "conventions de coopération").

Quelle: Arbeitsministerium - DARES - Beschäftigungskonten (vorläufige Daten, Summen und Prozentsätze geschätzt)

⁷⁸ Es wäre reduktionistisch, das französische System der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik wie ein bipolares System zu behandeln, in dem die beitragsfinanzierte passive der steuerfinanzierten aktiven Arbeitsmarktpolitik gegenüber steht. Die Beteiligung von UNEDIC und der Berufssysteme an der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist zwar von untergeordneter Bedeutung, aber dennoch nicht zu vernachlässigen. Im Übrigen ist der Beitrag der Unternehmen an der Finanzierung der Berufsbildung ein in der Struktur des Finanzierungssystems wichtiger Faktor.

3.2.1.1 *Steuern*

Steuereinnahmen bilden in Frankreich die wichtigste Finanzierungsbasis für die aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanzierten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Aufgrund der fehlenden Zweckbindung der Steuereinnahmen können sie jedoch nicht bestimmten Steuerarten zugeordnet werden.

Auf der Ebene der Gebietskörperschaften bilden die lokalen Steuereinnahmen neben verschiedenen anderen Einnahmequellen nur einen Teil der Finanzierungsbasis. Alle Einnahmen zusammen reichen jedoch für die Finanzierung der lokalen Aufgaben nicht aus, so dass die Gebietskörperschaften auf Ressourcentransfers aus dem zentralen Staatshaushalt angewiesen sind. Im Jahr 1988 stammten 33,9% der Haushaltsmittel der Gebietskörperschaften aus diesen Transfers (23,8% der kommunalen Haushalte, 36,1% der Haushalte der Departements, 32,7% der Haushalte der Regionen).

Alles in allem werden also die öffentlichen Aktivitäten im Bereich der Arbeitsmarktpolitik zum größten Teil aus unspezifizierbaren Steuereinnahmen finanziert. Dieser globale und undifferenzierte Charakter der Finanzierungsquellen der öffentlichen Arbeitsmarktpolitik ist der Grund für ihre potenzielle Instabilität: die Höhe der für Arbeitsmarktpolitik bereitgestellten Mittel ist - auf nationaler wie auf territorialer Ebene - Ergebnis eines Budgetierungsprozesses, und dieser wiederum unterliegt politischen Entscheidungen.

3.2.1.2 *Der Arbeitgeberbeitrag zur Finanzierung der Berufsbildung*

Die Verpflichtung der Arbeitgeber, zur Finanzierung der Berufsbildung mit einer Abgabe in Höhe eines bestimmten Prozentsatzes der Lohnsumme beizutragen, hat in Frankreich eine weit zurückreichende Tradition. In der Tat wurde schon 1925 eine Ausbildungssteuer eingeführt (Gassov, 1994) und bildete damit wahrscheinlich den ältesten Anreiz zur Entwicklung der beruflichen Bildung. Nach den heute geltenden Gesetzen müssen die Unternehmen 0,5% der Lohnsumme für die Ausbildung von Lehrlingen und verwandte Bildungsmaßnahmen, sowie 0,1% der Lohnsumme für die Ausbildung von Jugendlichen, die auf der Suche nach einer ersten Arbeitsstelle sind, verwenden. Tun sie das nicht, muss der entsprechende Betrag in den allgemeinen Staatshaushalt überführt werden (im Jahr 1989 wurden lediglich 4% der "Ausbildungssteuer" - insgesamt 6 Mrd. FF - in den Staatshaushalt überführt).

Die Ausbildungssteuer scheint jedoch mehr und mehr zweckentfremdet zu werden. Der größte Teil der Abgabe (außer den 0,1% für die Ausbildung Jugendlicher) wird nicht mehr für die Erstausbildung verwendet, sondern dient der Finanzierung von Schulen, die Maßnahmen der beruflichen Weiterbildung durchführen, und nährt damit den Konkurrenzkampf dieser Schulen um die Mittel. Dieser Teil der Finanzierung der Berufsbildung befindet sich also in einem instabilen Zustand.

Seit 1971 müssen die Unternehmen einen weiteren Beitrag zur Berufsbildung entrichten. Diese Finanzierungsquelle hat eine bewegte Geschichte. Das Gesetz von 1971 zur Einführung der Abgabe beruhte auf einem vorhergehenden Abkommen (vom 9. Juli 1970) zwischen den Sozialpartnern. Es wurde seitdem mehrfach infolge neuer Abkommen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverband abgeändert. Hier haben wir ein interessantes Beispiel tripartistischer Kooperation, die in diesem Fall die Solidität eines Finanzierungssystems sichert.

Seit Juli 1992 wird das Gesetz auch auf Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten und damit auf alle Unternehmen angewendet. Die Bemessungsgrundlage ist, wie bei der Ausbildungssteuer, die betriebliche Lohnsumme. Der Beitragssatz ist nach Betriebsgrößen gestaffelt (die Schwelle von 10 Beschäftigten besteht damit fort), mit einem besonderen Beitrags-

satz für Leiharbeit. Die Einnahmen werden auf drei Ausgabearten aufgeteilt: Ausbildungspläne, Bildungsurlaub, duale Ausbildung (vgl. Tabelle 17). Die Möglichkeiten, die gesetzliche Pflicht zu erfüllen, sind vielfältig und setzen das Tätigwerden von Sammelorganisationen (wie oben beschrieben) voraus.

Das Gesetz scheint dazu beigetragen zu haben, das Bewusstsein der Arbeitgeber für die Bedeutung der beruflichen Weiterbildung zu schärfen. So ist festzustellen, dass die effektiven Ausgaben der Arbeitgeber für die berufliche Bildung die gesetzlichen Vorgaben überschreiten. Dem Gesamtsystem der Implementationsstrukturen für aktive Arbeitsmarktpolitik wurde ein einzigartiges tripartistisches Element hinzugefügt.

Tab. 17: Die Arbeitgeber-Abgaben für Berufsbildung nach dem Gesetz von 1971

	Gesamtbelastung	betrieblicher Bildungsplan	individueller Bildungsurlaub	duale Ausbildung für Jugendliche
Betriebe ≥10 AN	*1992: 1,4 %	*1992: 0,95 %	*1992: 0,15 %	0,30%
	*1993: 1,5 %	*1993: 1,0 %	*1993: 0,20 %	
Betriebe < 10 AN	0,15%	0,15%	-	-
Zeitarbeitsunternehmen				
Betriebe ≥ 10 AN	2,0%	1,4%	0,30%	0,30%
Betriebe < 10 AN	0,15%	0,15%		
Befristete Arbeitsverhältnisse	1%	-	1%	-

Quelle: *Liaisons sociales - Numéro spécial, Dezember 1992*

3.2.2 Die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik: Der Inhalt der Kategorien in den Beschäftigungs- und Berufsbildungskonten

Bevor wir im kommenden Abschnitt 3 die Ausgabenentwicklung für aktive Arbeitsmarktpolitik unter Rückgriff auf die Rubriken der Konten für Beschäftigung und Berufsbildung darlegen, wollen wir an dieser Stelle zunächst die Inhalte der fünf der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeordneten Rubriken dieser Konten darstellen:

(1) Beschäftigungserhaltende Maßnahmen

Das Ziel der in dieser Rubrik zusammengefassten Maßnahmentearten ist der Erhalt des Arbeitsverhältnisses von Beschäftigten, deren Arbeitgeber - oder deren Branche - sich in konjunkturellen oder strukturellen Schwierigkeiten befindet. Es handelt sich um:

Kurzarbeitergeld im Rahmen allgemeiner Regelungen (Staat/ Unternehmen) oder spezieller berufsbezogener Programme (z. B. witterungsbedingte Arbeitslosigkeit im Baugewerbe)

seit 1985: Unterhaltsleistungen für Teilnehmer an beruflichen Umschulungsmaßnahmen, die für die Dauer der Maßnahme den Erhalt des Arbeitsverhältnisses erlauben und das Unternehmen in die berufliche Wiedereingliederung einbeziehen

seit 1994: Ausgaben im Rahmen der "langfristigen Kurzarbeit", die im Fünfjahresgesetz von 1993 vorgesehen ist und auch *UNEDIC* einbezieht.

(2) *Förderung von Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen*

Diese Rubrik enthält Ausgaben für unterschiedlichste Maßnahmen, deren Gemeinsamkeit darin besteht, dass mit ihrer Hilfe Arbeitsplätze subventioniert werden. Im einzelnen findet man hier:

Befreiung von Sozialabgaben im Rahmen dualer Ausbildungsverhältnisse für Jugendliche (Ausbildungsverträge, Eingliederungsverträge, Qualifizierungsverträge, usw.)

Subventionen oder Befreiung von Sozialabgaben zur Förderung bestimmter Kategorien von Arbeitsverhältnissen (1992: Teilzeit; 1989: Einstellung eines ersten Arbeitnehmers in einem Familienunternehmen)

Befreiung von Sozialabgaben bei Einstellung bestimmter Kategorien von Arbeitslosen (Langzeitarbeitslose, Empfänger von *RMI* usw.)

Hilfen zur Schaffung von Arbeitsplätzen (Unterstützung der Existenzgründung von Arbeitslosen seit 1979, Unterstützungsfonds für lokale Initiativen, Organisation und Finanzierung von Betriebspraktika)

Diese - nicht erschöpfende - Beispielsammlung zeigt, wie verschieden die Maßnahmen und die verfolgten Ziele sind: es handelt sich nicht nur um die Schaffung von Arbeitsplätzen, sondern auch um die Förderung der beruflichen Wiedereingliederung und Qualifikation.

(3) *Beschäftigungsanreize*

Diese Rubrik beinhaltet in erster Linie Fördermaßnahmen für die Beschäftigung von Behinderten, aber auch Mobilitätsprämien und Existenzgründungshilfen für junge Landwirte.

(4) *Berufsbildung*

Hier ist zwischen Bildungsmaßnahmen für Beschäftigte (finanziert von den Unternehmen mit - seit 1983 - Unterstützung der Region) und Maßnahmen zur Ausbildung von Jugendlichen und Arbeitssuchenden (Finanzierung durch den Staat, mit einer finanziellen Unterstützung der Unternehmen bei der berufspraktischen Ausbildung) zu unterscheiden.

(5) *Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes*

Diese Rubrik entspricht insgesamt dem Budget der *ANPE*, das so gut wie vollständig vom Staat finanziert wird. Hinzu kommen noch - zu einem geringen Anteil - Hilfen bei der Arbeitssuche.

Bevor wir die Entwicklung der einzelnen Ausgabeposten in den letzten 20 Jahren näher betrachten, ist zunächst einmal festzuhalten, dass diese innerhalb der Arbeitsmarktpolitik einen unterschiedlichen Stellenwert innehaben. Was das finanzielle Gewicht anbelangt, ist ein Übergewicht der Ausgaben für die Berufsbildung festzustellen (30,3% der Gesamtausgaben im Jahr 1993, während der Anteil der Ausgaben für die Förderung der Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen nur 11,9% ausmacht und die anderen Kategorien von völlig untergeordneter Bedeutung sind). Darüber hinaus ist der "Aktivitätsgrad" dieser Ausgaben unterschiedlich: während die Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigung und zur Verbesserung der Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes eindeutig den Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeordnet werden können, trifft dies für die beschäftigungserhaltenden Maßnahmen nicht in gleichem Maße zu (das Kurzarbeitergeld könnte genauso gut den Lohnersatzleistungen für Arbeitslose zugerechnet werden). Die Zuordnung mancher Maßnahmen - wenn sie in ihrer finanziellen Bedeutung auch marginal sind - zur aktiven Arbeitsmarktpolitik (z. B. die Förderung der Bergregionen oder die Existenzgründungshilfen für junge Landwirte) ist zweifelhaft - der Übergang zur Raumordnungs- oder Landwirtschaftspolitik ist fließend.

3.2.3 Die Entwicklung der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik

Man kann innerhalb des Zeitraums von 1973 bis 1993 zwei Phasen unterscheiden, die durch den Bruch des Jahres 1984 markiert werden. Seit 1984 übersteigen die jährlichen Wachstumsraten der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik diejenigen der "passiven" Ausgaben; entsprechend wächst der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik.

(1) Die Phase 1973 bis 1984: Entwicklung der Instrumente

Während der gesamten Periode zeugt die Beschäftigungspolitik davon, dass die Arbeitslosigkeit entweder als konjunkturell (was das Abwarten des Wiederaufschwungs mit sich bringt) oder strukturell (als Defizit an beruflichen Qualifikationen, was sich in einem Ausbau der beruflichen Bildungsmaßnahmen äußert) interpretiert wurde. Die bedeutendsten Entwicklungslinien bilden sich vor 1980 heraus; die Periode 1981 bis 1984 ist gekennzeichnet durch gewollte Aktivitäten zugunsten von Beschäftigung, die ihren Niederschlag in erster Linie auf makroökonomischer (Konjunkturpolitik) und legislativer (Verkürzung der wöchentlichen Arbeitszeit auf 39 Stunden; Herabsetzung des Renteneintrittsalters auf 60 Jahre) Ebene finden oder als Maßnahme zur Förderung des Vorruhestandes ausgestaltet sind (Solidaritäts-Vorruhestands-Verträge für Arbeitnehmer zwischen dem 55. und 59. Lebensjahr) und die daher ohne Einfluss auf die Struktur der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik bleiben. Diese ist durch die folgenden Punkte gekennzeichnet:

durch einen raschen Anstieg der Ausgaben für den Erhalt von Arbeitsplätzen. Diese Entwicklung muss im Zusammenhang mit dem Anstieg der passiven Ausgaben gesehen werden: es handelt sich hierbei - z. B. bei der Zahlung von Kurzarbeitergeld - um Maßnahmen zur Verhinderung von Kündigungen. Diese Präventionslogik bestimmt auch die Einführung der behördlichen Genehmigungspflicht für Kündigungen im Jahr 1975 (im Rahmen einer komplexen Neuregelung der Kündigung aus wirtschaftlichen Gründen).

durch einen starken Anstieg der Ausgaben für Beschäftigungsanreize. Dieser Anstieg ist die Folge der 1978 eingeführten Ressourcengarantie für behinderte Arbeitnehmer. Seit 1980 hat sich der Anteil dieses Ausgabenpostens nicht mehr verändert.

durch ein konstant hohes Gewicht der absoluten Ausgaben für Berufsbildung. Die innere Struktur der Ausgaben für Berufsbildung ist gekennzeichnet durch ein Überwiegen der Ausgaben für die Weiterbildung von Arbeitnehmern in Beschäftigungsverhältnissen, auch wenn zwischen 1973 und 1980 der Anteil der Ausgaben für die Berufsbildung Jugendlicher zunahm.

durch die Einrichtung der charakteristischen Institutionen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, wie der ANPE (deren Budget in den Jahren 1973 bis 1980 kontinuierlich wuchs) und die internen Entwicklungen in der Rubrik "Förderung der Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen". Das Jahr 1977 erscheint dabei mit einer Steigerungsrate der Ausgaben um 106,8% als ein Wendepunkt, der die finanziellen Folgen des Beschäftigungspaktes (in dessen Folge den Unternehmen die Zahlung von Sozialabgaben für Neueinstellungen erlassen wurde) und des *Plan Barre* (der die Beschäftigung von Aushilfen förderte) spiegelt. Die Hauptinstrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind zu diesem Zeitpunkt also geschaffen, wenn auch ihre massive Anwendung erst nach 1985 erfolgt.

Neben dem bedeutenden Anstieg der "passiven" Maßnahmen in dieser Periode kann man als Charakteristika der Ausgabenstruktur für aktive Arbeitsmarktpolitik feststellen: ein im Verhältnis zum Anstieg der Arbeitslosigkeit schwaches Wachstum der Mittel für die ANPE, das große finanzielle Gewicht der Maßnahmen zur Berufsbildung (und damit des finanziellen Engagements von Unternehmen und Staat in diesem Bereich) sowie der Rückgriff auf den Erlass von Sozialabgaben und auf die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen.

(2) *Die Phase 1985 bis 1993: wachsendes Gewicht der aktiven Arbeitsmarktpolitik*

Während dieser Phase wuchs der Anteil der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik ohne Unterlass. Er stieg um durchschnittlich ein bis zwei Prozentpunkte jährlich, wobei sich dieses Wachstum zum Ende der Periode noch einmal beschleunigte.

Tab. 18: Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik (1973 bis 1993)

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Beschäftigungserhalt	138,9	469,4	792,5	993,5	1079,2	1461,2	2348,7
Beschäftigungsförderung	500,9	633,8	669,9	831,9	1881,8	2083,2	2021,5
Beschäftigungsanreize	78,6	95,3	136,6	178,2	255,8	791,6	1050,7
Berufsbildung	5718,5	7243,2	8552,4	10087,1	12629,7	16612,7	17302,9
Funktion des Arbeitsm.	264,7	329,8	297,4	494,2	605,8	730,5	854,6
gesamt (in FF - nominal)	6701,6	8771,5	10448,8	12584,9	16452,3	20218	23578,4
Veränd. Ggü. Vorjahr (%)	0	30,89	19,12	20,44	30,73	22,89	16,62

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Beschäftigungserhalt	2511,3	3141,6	3859,1	4679	5294,8	3937,4	3641,6
Beschäftigungsförderung	2666,8	3381,8	3922,5	4957,7	5667,7	8457,8	12343,3
Beschäftigungsanreize	1387,1	1686,6	2301,9	2667,5	2947,2	3419,8	3565,8
Berufsbildung	19815,8	22806	27369,2	30755,3	34019,2	37304,2	43343,2
Funktion des Arbeitsm.	1061,9	1317,6	1712,2	1989,6	2306,3	2563,5	2660,9
gesamt (in FF - nominal)	27442,9	32333,6	39164,9	45049,1	50235,2	55682,7	65554,8
Veränd. Ggü. Vorjahr (%)	16,39	17,82	21,13	15,02	11,51	10,84	17,73

	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Beschäftigungserhalt	2831,2	2858,8	2683,5	3465,1	3482,1	4056,7	6215,2
Beschäftigungsförderung	14697,5	12441,9	11283,2	14575,1	18355,4	22833,1	34359,2
Beschäftigungsanreize	3754,3	3770,3	4140,7	4504,4	4432,3	4440,7	5137,5
Berufsbildung	47610	57048,4	60661	67371,5	74058,5	81585,6	87429,1
Funktion des Arbeitsm.	2727,6	2903	3084,9	3780,4	4229,5	4745	5003,2
gesamt (in FF - nominal)	71620,6	79022,4	70570,1	93696,5	104558	117661	138144
Veränd. Ggü. Vorjahr (%)	9,25	10,33	-10,7	32,77	11,59	12,53	17,41

Quelle: Beschäftigungskonten - DARES – Arbeitsministerium

Dieses Ausgabenwachstum betraf hauptsächlich die Rubrik "Förderung der Beschäftigung und Schaffung von Arbeitsplätzen". In den Jahren 1985 bis 1987 stand der Anstieg dieser Ausgaben hauptsächlich in Zusammenhang mit der Entwicklung von Zielgrup-

pen-Maßnahmen. Maßnahmen zur Förderung von Jugendlichen bildeten hierbei einen Hauptbestandteil (8 Mrd. FF in 1985, 14 Mrd. FF in 1986, 19 Mrd. ff in 1987 - jeweils Beschäftigungsförderungs- und Bildungsmaßnahmen); die Mittel flossen in verschiedene Praktikaprogramme, in den Erlass von Sozialversicherungsabgaben bei Einstellung, in die Entwicklung der dualen Ausbildung. Seit 1986 wurden vergleichbare Maßnahmen auch für Langzeitarbeitslose eingeführt. Nach 1987/88 konzentrierte sich die aktive Arbeitsmarktpolitik wieder mehr auf Qualifikationsmaßnahmen (der Rückgang der Teilnehmer am gemeinnützigen Arbeitsprogramm *TUC*, dann die Abschaffung des Programms sind charakteristisch für diese neue politische Orientierung). Dennoch werden die Instrumente nicht grundsätzlich modifiziert: 1993 stehen die Ausgaben für das Programm "Solidaritäts-Arbeitsvertrag" (*CES*) an erster Stelle aller Ausgabeposten für die Beschäftigungsförderung. *CES* ist das Nachfolgeprogramm von *TUC*, konzentriert sich auf die am meisten benachteiligten Gruppen am Arbeitsmarkt (Langzeitarbeitslose, *RMI*-Empfänger, jugendliche Berufseinsteiger) und ermöglicht den Begünstigten ein Arbeitsverhältnis und die Teilnahme an einer ergänzenden Bildungsmaßnahme. An zweiter Stelle stehen die Maßnahmen zur Reduzierung der Kosten des Faktors Arbeit, wie die Befreiung von Sozialversicherungsabgaben oder - für die niedrigen Lohngruppen - von Beitragspflichten gegenüber den Familienunterstützungskassen. Alles in allem zeugt die Entwicklung dieser Art von Maßnahmen von einem Wandel in der Wahrnehmung des Phänomens Arbeitslosigkeit: aufgrund des strukturellen Charakters der Arbeitslosigkeit und der längeren Dauer der Beschäftigungslosigkeit erscheint es notwendig, mehr zur Herausbildung neuer Formen von Beschäftigung beizutragen (berufliche Eingliederungs- oder Wiedereingliederungsmaßnahmen, subventionierte Arbeitsverhältnisse ...).

Die Ausgaben für berufliche Bildung wuchsen im Laufe der Periode kontinuierlich an und stabilisierten sich 1989 bei ungefähr 30% der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik. Im Jahre 1993 überschritt der Anteil der Ausgaben für die Berufsbildung Jugendlicher und Arbeitssuchender erstmals den für die Weiterbildung von Berufstätigen. Dies ist die Folge verstärkter Anstrengungen für die Förderung der Berufsbildung erwachsener Arbeitssuchender. Diese interne Strukturverschiebung der Ausgaben für die Berufsbildung bestätigt den Trend zu einer "Aktivierung" der Arbeitsmarktpolitik in Frankreich seit 1985 und besonders seit Beginn der 90er Jahre.

Tab. 19: Die Anteile der Maßnahmen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik (1973 bis 1993)

in %	1973	1978	1980	1981	1982	1983	1984
Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik							
Lohnersatzleistungen	18,6	38,4	41,8	43,4	41,2	30,8	31,9
Anreize zum Vorruhestand	15,5	13,2	16,4	20,4	25,4	37,2	35,3
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik							
Beschäftigungserhalt	1,4	3,3	3,8	3,5	3,3	3,3	3,5
Beschäftigungsschaffung	4,9	4,7	4,3	3,8	3,3	3,5	3,7
Anreize zur berufl. Aktivität	0,8	1,8	2,2	1,9	2,0	1,9	1,9
Berufsbildung	56,2	37	30	25,5	23,3	21,9	22,2
Verb. d. Funktionsf. d. Arbeitsm.	2,6	1,6	1,5	1,5	1,5	1,4	1,5
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

in %	1985	1986	1987	1988	1990	1991	1992	1993
Ausgaben für passive Arbeitsmarktpolitik								
Lohnersatzleistungen	33,1	34,5	37,2	38,6	40,1	42,6	44,0	42,6
Anreize zum Vorruhestand	34,1	29,7	25,6	22,6	17,0	13,7	11,0	9,6
Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik								
Beschäftigungserhalt	2,3	2	1,5	1,4	1,6	1,5	1,5	2,2
Beschäftigungsschaffung	5,0	6,7	7,6	6,2	6,7	7,7	8,7	11,9
Anreize zur berufl. Aktivität	2,0	1,9	1,9	1,9	2,1	1,9	1,7	1,8
Berufsbildung	21,9	23,7	24,7	27,9	30,9	31,0	31,2	30,3
Verb. d. Funktionsf. d. Arbeitsm.	1,5	1,5	1,4	1,5	1,7	1,8	1,8	1,7
Gesamt	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

4 Die aktuelle Debatte

Die Debatten um die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik haben sich seit Beginn der 90er Jahre verschärft. Der konjunkturelle Abschwung, der sich seit dem ersten Jahresdrittel 1991 abzeichnet, und die Veränderung der politischen Mehrheitsverhältnisse seit den Parlamentswahlen von 1993 haben hierzu einen Beitrag geleistet. Neben dem Wiederaufflammen dieser Debatten nach 20 Jahren müssen zwei wichtige Elemente unterstrichen werden:

Einerseits beschränkt sich die aktuelle Debatte nicht auf die Arbeitsmarktpolitik allein, selbst wenn sie in diesem Bereich besondere Formen annimmt und zu besonderen Vorschlägen führt. In Wirklichkeit ist diese Debatte nur ein Element eines globalen Diskurses über die Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme. Diese sind derzeit bedeutenden strukturellen Ungleichgewichten ausgesetzt, eine Situation, die sich verschärft durch die Verlangsamung des Wachstums und den Rückgang der Zahl der Beitragszahlenden.

Andererseits können Fragen der Finanzierung nicht nur unter dem Aspekt des (fehlenden) Gleichgewichts zwischen Einnahmen und Ausgaben betrachtet werden. Sie stehen in direktem Zusammenhang mit grundsätzlicheren Fragen, die die Beschäftigungspolitik berühren, wie

die Beziehungen zwischen den verschiedenen Akteuren (Staat, Gebietskörperschaften, Sozialpartner) als Elemente der institutionellen Architektur
 die Rechtsgrundlagen (Gleichheit der Behandlung, positive Diskriminierung)
 die Analyse verschiedener Formen des Umgangs mit Arbeitslosigkeit, die es unter Berücksichtigung der makroökonomischen Zwänge zu fördern gilt.

Vier Elemente der Debatte wollen wir beleuchten.

4.1 Das Streben nach einer Mehrjahres-Finanzierung

Die zuvor angeführten Daten zu den Beitragssätzen zeugen von den zahlreichen Modifikationen, die kurzfristig Einnahmen und Ausgaben der Arbeitslosenversicherung einander anpassten. Diese rein fiskalische Herangehensweise hat ihre Grenzen gezeigt.

Aufgrund der ausgeprägten Konjunkturreakibilität der Beitragseinnahmen und der auszuzahlenden Lohnersatzleistungen ist es schwierig, verlässliche Prognosen zu ihrer Entwicklung abzugeben. Nun ist jedoch den Unternehmen an stabilen Kennziffern der Kosten des Faktors Arbeit als Basis für ihre Personalpolitik gelegen. Außerdem führt das Streben nach einem unverzüglichen Finanzausgleich zu einer andauernden Debatte darüber, wie dieser zu erreichen sei: durch Veränderung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerbeiträge, der Höhe oder der Dauer des Leistungsbezuges; daher die ständigen Verhandlungen zwischen den Tarifparteien und das Risiko ihrer Uneinigkeit, die wieder einmal eine staatliche Intervention in einem Bereich auf den Plan rufen könnte, der bisher als exemplarisch für die paritätische Verwaltung eines Elements der sozialen Sicherheit galt.

Der Finanzausschuss der Nationalversammlung unterstrich in einem kürzlich vorgelegten Bericht die Notwendigkeit einer Veränderung der zeitlichen Perspektive. "Die soziale Sicherheit der Franzosen muss langfristig gedacht werden. Darum ist es angebracht, in günstigen Perioden finanzielle Reserven aufzubauen, mit denen in schwierigen Zeiten die Probleme gelöst werden können, und so eine Erhöhung der Beiträge in Zeiten zu vermeiden, in denen der Konsum der Haushalte stagniert".

Eine antizyklische Gestaltung der Beiträge zur Arbeitslosenversicherung wirft hingegen nicht vernachlässigbare Probleme auf. Ein mittelfristig stabiler Beitragssatz muss festgelegt werden, der es ermöglicht, die konjunkturellen Beschäftigungsschwankungen und die strukturelle Entwicklung der Arbeitslosigkeit auszugleichen (vgl. M.-T. Join-Lambert, 1994).

Jedoch kann es schwierig sein, eine solche Strategie in Zeiten erhöhter Arbeitslosigkeit durchzusetzen. Dies hat ohne Zweifel die Tarifparteien dazu gebracht, einen Teil des in den Jahren 1994 und 1995 aufgelaufenen Überschusses in einen zeitlich befristeten Fonds zu überführen, mit dem der Austausch von älteren Arbeitnehmern, die in den Vorruhestand übergehen, durch Arbeitsuchende finanziert wird. Diese "Aktivierung von Mitteln für Lohnersatzleistungen" aus der Arbeitslosenversicherung kann bis Ende 1996 100.000 Arbeit-suchenden zugute kommen.

4.2 Modifikationen der Berechnungsgrundlage für Sozialversicherungsbeiträge

Im Rahmen des Protokolls des tripartistischen Abkommens von Juli 1993 über den Finanzausgleich von *UNEDIC* untersuchte eine Expertengruppe aus Vertretern des Staates und der Sozialpartner die Frage der Berechnungsgrundlage für die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung. Im Vordergrund steht hierbei die Frage nach dem Einfluss der Kosten des Faktors Arbeit auf die Beschäftigung, insbesondere von nichtqualifizierten Arbeitnehmern: "Die Veränderung der Berechnungsgrundlage der Sozialabgaben ... ist Teil der Debatte über die Möglichkeiten zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit".

Es werden vier Hauptvarianten vorgeführt, die alle auf der Logik der Reduzierung der Nebenkosten des Faktors Arbeit beruhen. Die Forschungsarbeiten zur Evaluierung der Wirkung einer Veränderung der Berechnungsgrundlage wurden auf Basis der Hypothese einer begrenzten Reform durchgeführt.

4.2.1 Umfinanzierung durch Beitragssenkung und Steuererhöhung

Zur Kompensation einer Senkung der lohnbezogenen Beiträge könnte die Unternehmensbesteuerung erhöht werden. Auf diese Weise könnten Unternehmen dazu angeregt werden, beschäftigungsintensivere Technologien einzusetzen. Mögliche Auswirkungen auf die Beschäftigung hängen davon ab, in welcher Richtung die Unternehmen die erhöhten Steuern abwälzen: auf die Preise, die Investitionen oder die Verschuldung. Von einer solchen Regelung profitieren würden die Branchen mit schmalen Gewinnspannen, wie die Metallindustrie, die Baubranche, das Transportwesen und der Handel; Branchen mit hohen Gewinnspannen würden stärker belastet (Finanzdienstleistungen, Versicherungen, Wohnungswirtschaft, Chemieindustrie). Allerdings muss bemerkt werden, dass die Einnahmen aus Unternehmensbesteuerung sehr sensibel auf Konjunkturschwankungen reagieren und damit nicht die Anforderungen einer mittelfristig gesicherten Finanzierungsbasis für die Arbeitslosenversicherung erfüllen.

Eine andere Möglichkeit ist die Erhöhung der Mehrwertsteuer zum Ausgleich der Senkung der lohnbezogenen Beiträge. Hierdurch könnten kurzfristig Vorteile für die nationale Wettbewerbsfähigkeit erreicht werden, die jedoch durch die Tendenz der Indexierung der Löhne an den Konsumpreisen wieder neutralisiert würden. Außerdem: selbst wenn die geschätzte Zahl von 44.000 bis 78.000 neuen Arbeitsplätzen durch die infolge der Erhöhung der Mehrwertsteuer mögliche Reduzierung der Beiträge erreicht würde, würde dieser Erfolg durch die beschäftigungspolitischen Folgen dieser Steuererhöhung (Verlust von 27.000 bis 128.000 Arbeitsplätzen) wieder zunichte gemacht.

4.2.2 Umfinanzierung durch Verlagerung der Beitragslasten auf die Haushalte

Dieses Instrument wurde 1989 durch die Einführung der *Contribution Social Généralisée CSG* (Allgemeine Sozialabgabe) eingerichtet. Sie betrifft die Arbeitseinkommen (75% der Einnahmen), die Lohnersatzleistungen (18% der Einnahmen) und die Einkommen aus Kapital (7% der Einnahmen). Die Einnahmen aus dieser Abgabe sind bedeutend (38 Mrd. FF. im Jahr 1994 bei einem Beitragssatz von 2,4 %), trotz diverser und noch diskutierter Beitragsnachteile. Ökonomische Berechnungen zeigten, dass dieser Weg für die Wettbewerbsfähig-

keit und die Investitionstätigkeit besonders förderlich ist. Die Beschäftigungswirkung erscheint dagegen gering (65.000 bis 100.000 Arbeitsplätze in 10 Jahren).

4.2.3 Umfinanzierung durch Bemessung der Beiträge am erzeugten Mehrwert

Das Ziel ist eine Neutralisierung der Beiträge im Hinblick auf die eingesetzten Produktionsfaktoren. Der makroökonomische Effekt ist jedoch ungewiss, da er von Hypothesen zu Komplementarität und Substitution der Faktoren abhängt. Die erwarteten Beschäftigungseffekte variieren zwischen "unbedeutend" und 72.000 bis 177.000 Arbeitsplätzen. Dagegen sind die intersektoralen Transfers von den kapitalintensiven Sektoren zu denjenigen, an denen der Faktor Arbeit einen bedeutenden Beitrag zur Erstellung des Mehrwertes leistet, erheblich. Dies kann aufgrund der Mobilität des Kapitals nicht unwesentliche Unternehmensverlagerungen zur Folge haben.

4.2.4 Umfinanzierung zur Entlastung der niedrigen Einkommen

Es wurde ein Mechanismus untersucht, der die Kosten der unqualifizierten Arbeit senkt, indem die Beitragsbelastung verlagert wird, ohne die Gesamtbelastung zu verändern. Dies hätte wesentliche intersektorale Transfers zur Folge, die jedoch weniger bedeutend wären als bei einer Beitragsberechnung auf Basis des produzierten Mehrwerts. Benachteiligt durch diese Regelung würden der Energiesektor und die Finanzdienstleistungen, die Bauindustrie und das Transportwesen dagegen begünstigt. Darüber hinaus differiert die Wirkung innerhalb eines Sektors je nach Anteil der gering qualifizierten Beschäftigten. Insgesamt würden die kleineren Unternehmen mit weniger als 10 Beschäftigten besonders von der Maßnahme profitieren.

Die wichtigste Erkenntnis aus diesen Berechnungen ist, dass es keine ideale Berechnungsgrundlage für die Beiträge gibt. Der Beschäftigungseffekt einer auf die Berechnungsgrundlage gerichteten Maßnahme wäre ohnehin begrenzt. Die Entscheidung über die Berechnungsgrundlage für die Beiträge zur Arbeitslosenversicherung kann auch nicht unabhängig von den Orientierungen bei der Finanzierung der Gesamtheit der sozialen Sicherung gesehen werden. Darüber hinaus könnte eine solche Maßnahme auch institutionelle Auswirkungen haben, da der Interventionsspielraum des Staates und der Sozialpartner weitgehend durch das Finanzierungssystem determiniert ist.

4.3 Vorschläge aus der Arbeitsverwaltung zur Institutionen-, Leistungs- und Maßnahmenreform

Der Generaldirektor der ANPE warf im Jahr 1995 einige Anregungen in die Diskussion um die Formen der Lohnersatzleistungen für Arbeitslose und ihre Finanzierung (M. Bon, 1995).

Das Ziel ist eine klarere Zuordnung der Arbeitslosen auf die für sie zuständigen Institutionen. Zunächst gilt es, eine eindeutige Abgrenzung der Zuständigkeiten zwischen den ASSEDIC als "Ort der Arbeitslosigkeit" und den lokalen Beschäftigungsagenturen als "Ort der Arbeit" vorzunehmen. Die Aufgaben der ASSEDIC sollen dazu von der reinen Auszahlung von Lohnersatzleistungen auf die Meldung und Kontrolle der Arbeitslosen ausgeweitet werden. Die Funktionen der Beschäftigungsagenturen dagegen soll auf die Berufsberatung, Vermittlung und Rekrutierung sowie auf Einstellungshilfen beschränkt sein. Auf Basis einer besseren Abgrenzung der Zuständigkeiten könne das Gelingen gemeinsamer Aktionen verbessert werden, weil ihre Realisierung weniger durch ideologische und politische Debatten der Beteiligten

gestört wäre. Die Frage, wer für die nicht unwesentliche Zahl der Arbeitslosen zuständig sein soll, die keine Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erhalten, bleibt jedoch offen. Darüber hinaus wird empfohlen, das Versicherungsprinzip zu stärken. Um Unternehmen davon abzuhalten, ihre Personalpolitik über den externen Arbeitsmarkt zu vollziehen, wird vorgeschlagen, Mechanismen vom Typ Bonus-Malus oder "Selbstbeteiligung" zu entwickeln, um die Kosten des Risikos Arbeitslosigkeit zu individualisieren. Auch sei es notwendig, die versicherten Arbeitsuchenden zu einer schnellen Arbeitsaufnahme zu bewegen, z. B. indem die Zahlung der Lohnersatzleistungen erst nach einigen Monaten einsetzt oder Arbeitslose, die schnell eine neue Arbeit finden, eine Prämie erhalten.

Schließlich schlägt der Autor vor, "die Solidarität zu stärken". Die hieraus abgeleiteten Orientierungen gehen in zwei Richtungen: Einerseits soll wieder klarer zwischen den Politiken zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit und der Armut unterschieden werden. Insbesondere die Zunahme der Langzeitarbeitslosigkeit hat in den letzten Jahren dazu beigetragen, die Grenzen zwischen Arbeitslosen- und Armenpolitik zu verwischen. Die Forderung, das Recht auf Schutz bei Arbeitslosigkeit denjenigen vorzubehalten, die gearbeitet haben, hat zur Folge, dass alle diejenigen auf die Sozialhilfe verwiesen werden müssten, die keinen Bezug zum Arbeitsleben haben, wie junge Erstbewerber oder Menschen, die bereits so lange arbeitslos sind, dass ihre Wiedereinstellungschancen eine bestimmte, schwer zu definierende Grenze unterschreiten. Die französische Definition von Langzeitarbeitslosigkeit unterlag in den letzten Jahren vielfachen Modifikationen: ein Jahr ununterbrochene Arbeitslosigkeit, ein Jahr Arbeitslosigkeit innerhalb von 18 Monaten, zwei Jahre Arbeitslosigkeit... . Andererseits gilt es, Maßnahmen für diejenigen Arbeitslosen zu entwickeln, die keine Arbeitslosenunterstützung mehr erhalten. Zu diesem Zweck wird die Abschaffung der Arbeitslosenfürsorge vorgeschlagen; nur noch das *RMI* - das aktive Integrationselemente enthält - soll erhalten bleiben. Allerdings hat sich auch dieses Instrument von seinem ursprünglichen - transitorischen - Zweck wegentwickelt und ist zu einer Art sozialer Grundsicherung geworden. So weitete sich die Forderung nach "Aktivierung der Ausgaben" vom Bereich der Lohnersatzleistungen auf den der Unterstützungsleistungen für Arme aus. Auf der anderen Seite verkehrt sich ihr Sinn. Aus der Sicht der Betroffenen würde sich damit die Frage nach Verpflichtungen und Gegenleistungen aus dem Erhalt der sozialen Grundsicherung stellen. Ein Beispiel ist die Entwicklung von gesellschaftlich sinnvollen Aktivitäten für Teilnehmer des *RMI*-Programms: 100.000 solcher Stellen sollen für diesen Personenkreis im Rahmen der Stadtpolitik eingerichtet werden.

Einige Elemente der aktiven Arbeitsmarktpolitik tragen so dazu bei, Beschäftigungsformen zu schaffen, die ambivalent zu bewerten sind: diese Arbeitsplätze sind nicht nur durch das gebräuchliche Attribut der Prekarität gekennzeichnet (reduzierte Stundenzahl, Art des Arbeitsvertrages etc.), sondern auch durch den Sektor, in dem sie sich entwickeln (persönliche und soziale Dienstleistungen) und durch die Entlohnungsformen (nach Höhe und Quelle). Öffentlich subventioniert, beruhen diese Arbeitsplätze mehr auf der Logik des Sozialtransfers als auf der Logik des Marktes. Die Versorgung mit Arbeit wird zum Gegenpart der sozialen Grundsicherung, der die Entlohnung entspricht. So wird der Zugang zu einer allgemeinen sozialen Leistung zur Voraussetzung für den Zugang zu Arbeit; es kommt zu einer Umkehrung des Verhältnisses zwischen Arbeit und sozialer Sicherheit, wie sie traditionell die Beschäftigungsverhältnisse charakterisiert. Die Betrachtung der Entwicklung der Armut innerhalb der arbeitenden Bevölkerung bestätigt nur diesen radikalen Wandel, der das Ergebnis eines neuen sozialen und politischen Kompromisses in der Frage der Verteilung des knappen Gutes Arbeit vor dem Hintergrund der Nichterreichbarkeit des Zieles der Vollbeschäftigung ist.

4.4 Zentralisierung versus Dezentralisierung

Die Debatte um diese beiden entgegengesetzten administrativen Organisationsformen ist zwar nicht typisch für die uns interessierende Fragestellung. Dennoch ist angesichts der Dringlichkeit der aktuellen ökonomischen und sozialen Probleme die Frage der Effizienz der beiden Organisationsformen (bezogen auf den Grad der Anpassung an die Bedürfnisse, die Zeit für Reaktion und Entscheidungsfindung) zu stellen. In diesem Abschnitt sollen die Grundlinien der aktuellen Debatte nachgezeichnet werden.

Wir erinnern daran, dass der Begriff *centralisation* (Zentralisierung) im juristischen Französisch zwei Gegensätze hat, *décentralisation* (Dezentralisierung) und *déconcentration* (De-konzentration). Beide sollen hier behandelt werden.

In Frankreich gibt es eine lange Tradition lokaler Interventionen im sozialen Bereich. Im 19. Jahrhundert wurden, entgegen dem vorherrschenden Zentralismus, drei Viertel aller sozialen Ausgaben von den Kommunen und Departements getätigt (Dupuis, 1989). Im 20. Jahrhundert dagegen betont der Staat seine Rolle auch in ökonomischen und sozialen Fragen; entsprechend nahm die Bedeutung der Gebietskörperschaften in diesem Bereich ab. Die Dezentralisierungsgesetze von 1982 markierten den Willen, diese Entwicklung umzukehren. Die bisherigen Auswirkungen der Gesetze sind jedoch begrenzt (so wuchs der Anteil der Gebietskörperschaften an der Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik von 0,6% im Jahr 1980 auf nur 2,2% im Jahr 1988 an), was jedoch nicht verwundert, wenn man bedenkt, dass die Dezentralisierungsbemühungen begleitet sind von dem Streben, die Kosten zu begrenzen.

Die wichtigsten Diskussionslinien sind - in Anlehnung an J.-M. Dupuis (1989) - die folgenden:

1. Die Übereinstimmung der Bedürfnisse mit den Mitteln zu ihrer Befriedigung. Dabei scheint es so, dass die Nähe der politischen Verantwortlichen zu den Betroffenen, die nur in einem dezentralisierten System existiert, eher gewährleistet, dass Bedürfnisse erkannt werden. Diese Nähe kann jedoch auch Klientelismus fördern. Die Anpassung der Mittel an die Bedürfnisse scheint in einem dezentralisierten System jedenfalls leichter möglich zu sein, denn eine zentrale Organisation erfordert einheitliche Regelungen und einfache Kriterien. Allerdings entsteht dadurch das Risiko einer Zersplitterung des Territoriums und die Gefahr pervertierender Effekte (z.B. die Begrenzung von sozialen Ausgaben durch eine Kommune, um nicht arme Bevölkerungsanteile anzuziehen).
2. Die Frage der Effizienz. Es scheint so, dass die kleineren, lokalen Strukturen zu schnelleren Reaktionen in der Lage sind. Darüber hinaus können auf lokaler Ebene Querschnittsaufgaben besser bearbeitet werden als auf zentraler Ebene, wo dies wegen der Größe und der Unbeweglichkeit der administrativen Strukturen nicht möglich ist. Dennoch existieren auch auf lokaler Ebene konkurrierende Strukturen, die das Risiko einer Blockierung mit sich bringen. Außerdem sind, angesichts der Größe der aktuellen Probleme auf dem Arbeitsmarkt, die Mittel, über die die Gebietskörperschaften verfügen, unzureichend.
3. Die Frage der Kosten des politischen Engagements. Die Vorstellung, dass die Dezentralisierung die Kosten reduziert (aufgrund der Identität zwischen Entscheidungs- und Finanzierungsträger), ist verbreitet. Doch sind die Gründe für Entscheidungen oftmals komplex und verworren. So haben die Erfahrungen im Zusammenhang mit dem "garantierten Mindesteinkommen" (*revenu minimum garanti*), das in den 80er Jahren von einigen Kommunen testweise eingeführt worden war, die Unvereinbarkeit zwischen dem Willen, eine solche Unterstützungsleistung aufrecht zu erhalten, und den tatsächlichen finanziellen Mög-

lichkeiten aufgezeigt. Diese Grenzen, wenn sie auch größtenteils real waren, wurden manchmal aufgestellt, um eine Art sozialer Kontrolle zu rechtfertigen. Das Ziel der Reduzierung von Kosten ist also oft komplex, und wird von unterschiedlichen Motiven beeinflusst, die sich oft jenseits der realen Bedürfnisse befinden.

4. Beachtung des Prinzips der Gleichheit der Rechte der Bürger. Hierbei handelt es sich um ein fundamentales Prinzip des öffentlichen Rechts in Frankreich. Nun ist festzustellen, dass immer dann, wenn eine Politik dezentral gestaltet wird, die Unterschiede in der Behandlung groß sind. So waren die Auswirkungen des Programms "Garantiertes Mindesteinkommen" sehr unterschiedlich: der Anteil der Haushalte, die diese Leistung bezogen, schwankte zwischen 0,7% und 4%, die durchschnittliche Dauer des Bezuges zwischen 1,8 und 8,2 Monaten, und die Höhe der Leistungen pro Leistungsempfänger zwischen 690 und 1.760 FF. monatlich. Die Dezentralisierung muss also einhergehen mit einer Festlegung von Mindestrechten; im Gegenzug muss der Zentralstaat zur Finanzierung der dezentralen Ausgaben beisteuern und die Umverteilung der Steuereinnahmen unter den Gebietskörperschaften sicherstellen.

Die Reformen von 1982 und 1983 haben also die Debatten um die lokalen, insbesondere um die dezentralisierten Politiken nicht beendet. Das Feld der Möglichkeiten für die Zukunft scheint offen.

Man kann feststellen, dass die jüngsten Entscheidungen bezüglich der administrativen Organisation der Arbeitsmarktpolitik widersprüchlich sind. Das Fünfjahresgesetz von 1993 sieht den Transfer der Zuständigkeit für die Berufsbildung Jugendlicher an die Regionen vor, und stärkt damit tendenziell die Dezentralisierung. Dagegen drücken sich die Bemühungen der Regierung Juppé auf institutioneller Ebene in einer Schaffung zweier neuer zentraler Verwaltungsstrukturen aus (Staatssekretariat für Beschäftigung, Interministerieller Ausschuss für die Entwicklung der Beschäftigung und interministerieller Kommissar), die auf der Ebene der Departements durch Kommissare für Beschäftigung unterstützt werden, die wiederum von den Präfekten ernannt werden. Die Regierungspolitik stützt damit eher eine zentralistische Tendenz. Wie diese Beispiele zeigen, ist es wichtig, den Fortbestand dieser beiden Pole und die Unentschiedenheit der Debatte zu verstehen.

Literaturverzeichnis

- Assemblée Nationale**, Commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan, rapporteur J-P. Delalande (1994): Rapport d'information sur le financement de la protection sociale et l'aide à l'emploi, Paris, 123 p.
- Bessy, C. et al** (1994): Les politiques publiques d'emploi: le rôle des agents locaux, in: La Lettre du CEE, n° 33 et 34, 12 et 10p.
- Bollet-Gittler, A. et al.** (1992): Les perspectives du chômage en France - Quelques éléments de réflexion, in: Rapport de l'IGAS.
- Bon, M.** (1995): Perspectives de la protection contre le chômage, in: Droit social, n°9/10, septembre-octobre, pp. 815-819.
- Cadet, J.-P./Kirsch, E.** (1994): Les aides à la formation du FNE: plasticité et ambiguïtés d'une intervention négociée, in: Formation emploi, n°48, p 21-36.
- Calcoen, F. et al** (1986): Comparaison internationale de l'évolution des systèmes d'indemnisation du chômage et de leurs performances au regard des objectifs de la politique économique et sociale, 220 p.
- Carcenac, Y. et al** (1994): rapport sur le rapprochement de l'ANPE et l'UNEDIC, in: Rapport de l'IGAS n° 94043, mai.
- CEDEFOP** (1986): Le financement de la formation professionnelle continue en France: bibliographie commentée. Berlin, 58 p.
- Clary, G.** (1995): Face à la croissance et à la mutation du RMI, in: Droit social, n°9/10, septembre/octobre, pp. 820-822.
- Colin, J.-F.** (1981): Le coût de la politique de l'emploi: rétrospective 1973-1978, in: Travail et Emploi, n° 8, p57-66.
- Dayan, J.-L.** (1994): La politique de l'emploi en France: mission impossible?, in: Document de travail INSEE.
- Dayan, J.-L.** (1994): Le système d'indemnisation du chômage en France: tendances et enjeux actuels, in: Revue de l'IRE, hiver, pp. 119-143.
- Decouflé, A.-C.** (1990): Quarante ans de politiques du travail et de l'emploi en France (1946-1986), 126 p.
- Dupuis, J.-M.** (1989): Les politiques sociales locales, CNFPT, 92 p.
- Elbaum, M.** (1987): Les politiques de l'emploi depuis 30 ans, Données Sociales, pp. 76-83.
- Gasskov, V.** (OIT)(1994): Alternative schemes of financing training, Genève, 150p. Indemnisation du chômage, Liaisons Sociales, n° spécial, 31 octobre 1984.
- Gautié, J.** (1993): Les politiques de l'emploi, Vuibert, 205 p.
- Join-Lambert, M.-T. et al** (1994): Politiques Sociales, Paris, 571 p.
- Liaisons Sociales** (1992): Le chômage total, le chômage partiel, n° spécial, 17 décembre
- Liaisons Sociales** (1993): Les salariés de plus de 50 ans et l'emploi, n° spécial, 22 juillet
- Liaisons Sociales** (1994): Utilisation des fonds de la formation professionnelle: rapport de la Commission d'enquête parlementaire, Documents, 10 juin 1994, 9p.
- Liaisons Sociales** (1995): Les aides à l'embauches, n° spécial, 23 juin 1995
- Luttringer, J.-M.** (1995): Formation professionnelle: la réforme des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), in: Droit Social, mars 1995, p 278-286.
- MTEFP** (1982): Comptes de l'Emploi, données physico-financières 1973-1980, La Documentation Française, 155 p.
- MTEFP** (1993): Le compte de la formation professionnelle; un bilan économique annuel sur la période 1987-1991, in: Premières Synthèses, n°31, octobre 1993, 8 p.
- MTEFP** (1994): Les comptes de l'emploi et de la formation professionnelle en 1992, in: Premières Synthèses, n°41, 26-01-94, 6 p.
- MTEFP** (1994): Les comptes de l'emploi et de la formation professionnelle en 1993, in: Premières Synthèses, n°76, 06-12-94, 7 p.

- MTEFP/DARES** (1995): Comptes de l'Emploi - Dossier financier, Document de travail.
- MTEFP/SES** (1989): Dossier: le coût des politiques d'emploi, données financières: Comptes de l'Emploi et de la Formation Professionnelle 1980-88 et rappel 1973-1980, 75p.
- Puech, D.** (1985): Premières expériences de comptes locaux de l'emploi, in: Travail et Emploi, n°26, p 59-72.
- Roguet, B./Salzberg, L.** (1991): Dépenses actives et dépenses passives pour l'emploi de 1985 à 1989, in: Travail et Emploi, n° 48, p75-80.
- UNEDIC** (1983): Historique de Régime d'Assurance Chômage (1959-1982), 414 p.
- UNEDIC** (1986): Historique de Régime d'Assurance Chômage (1982-1986), 148 p.

**Dominique ANXO
Jan JOHANNESSON**

**Die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik
in Schweden**

Inhalt

1	Einleitung	176
2	Die institutionellen Strukturen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik	178
2.1	Die Regierungsinstitutionen - Organisation und Aufgaben	178
2.2	Der Haushalt für Arbeitsmarktpolitik	179
2.3	Die Haushaltstitel	181
3	Die Einnahmen für Arbeitsmarktpolitik	182
3.1	Einleitung	182
3.2	Die Finanzierung der passiven und der aktiven Arbeitsmarktpolitik	184
3.2.1	<i>Die Finanzierung der passiven Maßnahmen:</i>	
	<i>Das schwedische System der Lohnersatzleistungen</i>	184
3.2.2	<i>Die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik</i>	191
4	Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik	194
4.1	Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	194
4.2	Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik	197
4.3	Die Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen	199
5	Der Stabilisierungseffekt der Arbeitsmarktpolitik	200
5.1	Die stabilisierende Rolle der schwedischen Arbeitsmarktpolitik	200
5.2	Der Haushaltsprozess und die Anpassungsgeschwindigkeit	202
5.3	Die jüngsten Entwicklungen	203
6	Die regionalen Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik	205
6.1	Die regionale Dimension	205
6.2	Die regionalen und personellen Umverteilungseffekte der Arbeitsmarktpolitik	205
6.3	Aktive Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe und Lohnersatzleistungen	209
	Literaturverzeichnis	220

Abbildungen

Abb. 1: Die Organisationsstruktur der Arbeitsmarktverwaltung.....	178
Abb. 2: Gesetzliche Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber, in Prozent der Löhne, 1994.....	184
Abb. 3: Das System der Finanzierung der Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen.....	187
Abb. 4: Die Phasen des Haushaltsprozesses.....	191
Abb. 5: Die Finanzierung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik 1993/94.....	193
Abb. 6: Die Entwicklung der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen und der Arbeitslosigkeit, in % der Erwerbsbevölkerung, 1970-1994.....	195
Abb. 7: Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen, in % der Erwerbsbevölkerung, 1970 bis 1994.....	196
Abb. 8: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik, in Prozent des BSP, 1969/70 bis 1993/94.....	198
Abb. 9: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, in Prozent des BSP.....	199
Abb. 10: Ausgaben für verschiedene arbeitsmarktpolitische Programme, in Prozent des BSP, 1970/71 bis 1993/94.....	200
Abb. 11: Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen im Wirtschaftszyklus, 1. Quartal 1970 bis 1. Quartal 1995.....	201
Abb. 12: Die Entwicklung der Arbeitsmarkt-Entlastungsquote und des Wirtschaftszyklus, 1974 bis 1994.....	204
Abb. 13: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Zahl der Sozialhilfeempfänger 1980-1994.....	211

Tabellen

Tab. 1: Der Haushalt für Arbeitsmarktpolitik im Haushaltsjahr 1993/94 (in Mrd. SEK).....	180
Tab. 2: Die Hauptkennzeichen des Systems der Arbeitslosenversicherungskassen und der staatlichen Arbeitslosenunterstützung.....	186
Tab. 3: Die monatlichen Beiträge zu ausgewählten gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherungskassen, in SEK (Stand: 31.12.1993).....	188
Tab. 4: Finanzierungsquellen und Ausgaben für Lohnersatzleistungen aus dem Arbeitsmarktfonds, 1969 bis 1993, in Mrd. SEK.....	189
Tab. 5: Die Einnahmen des Arbeitsmarktfonds und die Ausgaben 1991/92 bis 1993/94 (in Mrd. SEK).....	190
Tab. 6: Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit und der Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen im Jahr 1994.....	208
Tab. 7: Der durchschnittliche Anteil bestimmter Gruppen von Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen und in arbeitsmarktpolitischen Programmen.....	209
Tab. 8: Die Verteilung der Arbeitslosen auf die verschiedenen Leistungssysteme.....	210
Tab. 9: Ergebnisse der Regressionsanalyse der Bestimmungsfaktoren für die Zahl der Sozialhilfeempfänger (Datenbasis: 23 Provinzen).....	213

Karten

Karte 1: Die regionale Verteilung der Arbeitslosen und der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (1994).....	207
Karte 2: Die regionale Verteilung der Arbeitslosen (1993) und der Sozialhilfeempfänger (1994).....	212

Anhang

Abb. A1: Die Entwicklung der Sozialversicherungsabgaben der schwedischen Arbeitgeber.....	214
Abb. A2: Gesetzliche Sozialversicherungsabgaben der schwedischen Arbeitgeber.....	214
Tab. A1: Ausgaben für schwedische Arbeitsmarktpolitik.....	215
Tab. A2: Ausgaben für verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen.....	216
Tab. A3: Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programmen (in 1.000).....	217
Tab. A4: Arbeitsmarktpolitische Programme, ihre Ziele und Finanzierungsquellen,.....	218
Tab. A5: Die Verteilung der Sozialhilfeempfänger auf Altersgruppen.....	219

1 Einleitung

Seit den frühen fünfziger Jahren bildete die Arbeitsmarktpolitik einen integralen Bestandteil der schwedischen Stabilitäts- und Verteilungspolitik und spielte eine bedeutende Rolle beim Erhalt eines hohen Beschäftigungsstandes bei relativ niedriger Inflation. Bis zum Ende der achtziger Jahre konnte diese Politik ihre stabilisierende Funktion erfüllen. Die Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen variierte antizyklisch, und die Programme setzten zum richtigen Zeitpunkt ein.

Zu Beginn der derzeitigen Krise (1990/91) setzten die arbeitsmarktpolitischen Programme jedoch später ein und erreichten nicht mehr den Umfang früherer Zeiten. Nach 1992 expandierte die Arbeitsmarktpolitik jedoch beachtlich und erreichte ihren historischen Höchststand im Jahr 1994. Zu diesem Zeitpunkt betrug der Anteil der Teilnehmer an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programmen 7,3% der Erwerbsbevölkerung, womit der zuvor als Obergrenze einer effizienten Politik angesehene Anteil von 3-4% deutlich überschritten wurde.

Von 1990 bis 1994 wurden ungefähr eine halbe Million Arbeitsplätze abgebaut, und die früher erfolgreiche Koordination zwischen Finanz-, Währungs- und Arbeitsmarktpolitik war gebrochen. Trotz des gegenwärtigen Ausmaßes der Arbeitslosigkeit hat die Bereitschaft, einen hohen Stand an aktiver Arbeitsmarktpolitik aufrechtzuerhalten, abgenommen. Die Vermittlung in Programme erfolgt zu einem großen Teil nun, um die Betroffenen vor einem Verlust ihrer Ansprüche zu schützen. Man kann sagen, dass es eine Verschiebung der Schwerpunktsetzung der Arbeitsmarktpolitik gegeben hat: Arbeitsmarktpolitik ist heute weniger auf Arbeit orientiert als auf die soziale Absicherung der Arbeitslosen; aktive Programme werden zu dem Zweck eingesetzt, Kommunen von Sozialhilfeausgaben zu entlasten.

Das Ziel dieser Studie ist es, das Verhältnis zwischen den spezifischen institutionellen (organisatorischen und fiskalischen) Gegebenheiten der schwedischen Arbeitsmarktpolitik und ihrer Fähigkeit, den Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt zu begegnen, zu analysieren.

Dieser Bericht gliedert sich wie folgt: Der zweite Abschnitt liefert eine Analyse der wesentlichen Kennzeichen der arbeitsmarktpolitischen Institutionen und des Haushaltes für Arbeitsmarktpolitik. Der dritte Abschnitt behandelt die Einnahmen und finanziellen Ressourcen, der vierte Abschnitt die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik. Die beiden letzten Abschnitte (5 und 6) untersuchen die stabilitäts- und verteilungspolitischen Wirkungen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik.

Unser Bericht kann wie folgt zusammengefasst werden: Der hohe Grad an Dezentralisierung und Autonomie in der organisatorischen Struktur der Arbeitsmarktverwaltung scheint das auffälligste Merkmal der schwedischen Arbeitsmarktpolitik zu sein. Die Rolle des Arbeitsministeriums ist in Schweden begrenzt auf die Vorbereitung der Gesetzgebung und des Haushaltes, die Entwicklung allgemeiner politischer Leitlinien und die allgemeine Aufsicht über die Arbeitsmarktverwaltung. Die Verantwortlichkeit für die Implementation der Arbeitsmarktpolitik und die Vorbereitung des Haushaltsentwurfes liegt in den Händen der Arbeitsmarktverwaltung selbst. Die zentrale Ebene entscheidet dabei über die Verteilung der Mittel des Gesamthaushaltes auf die verschiedenen Regionen. Die Schwerpunktbildung innerhalb der Programme erfolgt auf der regionalen Ebene. Die

örtlichen Arbeitsämter entscheiden über die Besetzung der verschiedenen Programme. Die dezentralisierte Infrastruktur bildet damit einen institutionellen Rahmen, der eine flexible und effiziente Arbeitsmarktpolitik begünstigt.

Die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und Lohnersatzleistungen werden in einem gemeinsamen Haushalt (dem zentralen Staatshaushalt) budgetiert. Diese institutionelle Gegebenheit begünstigt eine aktive Arbeitsmarktpolitik, da ein Anstieg bei den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik sich direkt in Form eines Rückgangs der Ausgaben für Lohnersatzleistungen auswirkt. Aktive Arbeitsmarktpolitik wird überwiegend aus allgemeinen Steuereinnahmen finanziert. Die Mittel für passive Arbeitsmarktpolitik stammen hauptsächlich aus einer staatlichen Zuweisung, die zum Teil aus den Einnahmen eines zweckgebunden erhobenen Arbeitgeberbeitrages refinanziert wird, und zum anderen Teil aus den Beiträgen, die versicherte Arbeitnehmer an die gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherungskassen zahlen. Die unterschiedlichen Einnahmequellen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik begrenzen das Risiko einer Verdrängung aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Zahlungsverpflichtungen bei den Lohnersatzleistungen.

Auf der anderen Seite bedeutet die Tatsache, dass aktive Arbeitsmarktpolitik hauptsächlich aus Steuermitteln finanziert wird, auch, dass die Zuwendungen nicht an einen bestimmten Zweck gebunden sind. So konkurriert aktive Arbeitsmarktpolitik mit anderen Verwendungszwecken des Staatshaushaltes. Der fiskalische Druck, der aus dem wachsenden öffentlichen Haushaltsdefizit, der beachtlichen öffentlichen Verschuldung und der anhaltend hohen Arbeitslosigkeit erwächst, hat zu einer Verdrängung aktiver durch passive Maßnahmen geführt.

Ein weiteres Charakteristikum der schwedischen Arbeitsmarktpolitik ist, dass das Finanzierungssystem den antizyklischen Einsatz der verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programme begünstigt. Die relativ hohe Flexibilität im Prozess der Mittelbereitstellung erleichtert zweifellos die schnelle Anpassung der Zahl der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an den Konjunkturzyklus. Darüber hinaus stellt die Tatsache, dass die regionalen Arbeitsämter in den Entscheidungsprozess einbezogen sind, sicher, dass den lokalen arbeitsmarktpolitischen Erfordernissen besser entsprochen werden kann. Der spezifische Finanzierungsmodus ermöglicht es also, das Volumen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an die besonderen Erfordernisse der lokalen Arbeitsmärkte anzupassen. Die Tatsache, dass die finanzielle Last der Ausgaben für Sozialhilfe bei den Kommunen liegt, stellt einen weiteren institutionellen Anreiz für eine aktivere Arbeitsmarktpolitik und einen starken Anreiz für die lokalen Stellen dar, sich in die Gestaltung und die Entscheidungsprozesse einzubringen.

Bis zur jüngsten Krise haben diese flexiblen Finanzierungsregeln eine schnelle Anpassung des Volumens der arbeitsmarktpolitischen Programme ermöglicht. Darüber hinaus war der politische Wille zu einer antizyklischen Gestaltung der aktiven Arbeitsmarktpolitik stark. Der jüngste Umschwung zu einer antiinflationären Stabilitätspolitik⁷⁹ illustriert deutlich, dass effiziente und flexible Finanzierungs- und Entscheidungsstrukturen eine notwendige, aber nicht hinreichende Bedingung für eine antizyklische Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik sind.

⁷⁹ Seit der Präsentation des Haushaltes im Januar 1991 ist das Hauptziel nicht mehr das der Vollbeschäftigung, sondern das der Inflationsbekämpfung.

2 Die institutionellen Strukturen der schwedischen

2.1 Die Regierungsinstitutionen - Organisation und Aufgaben

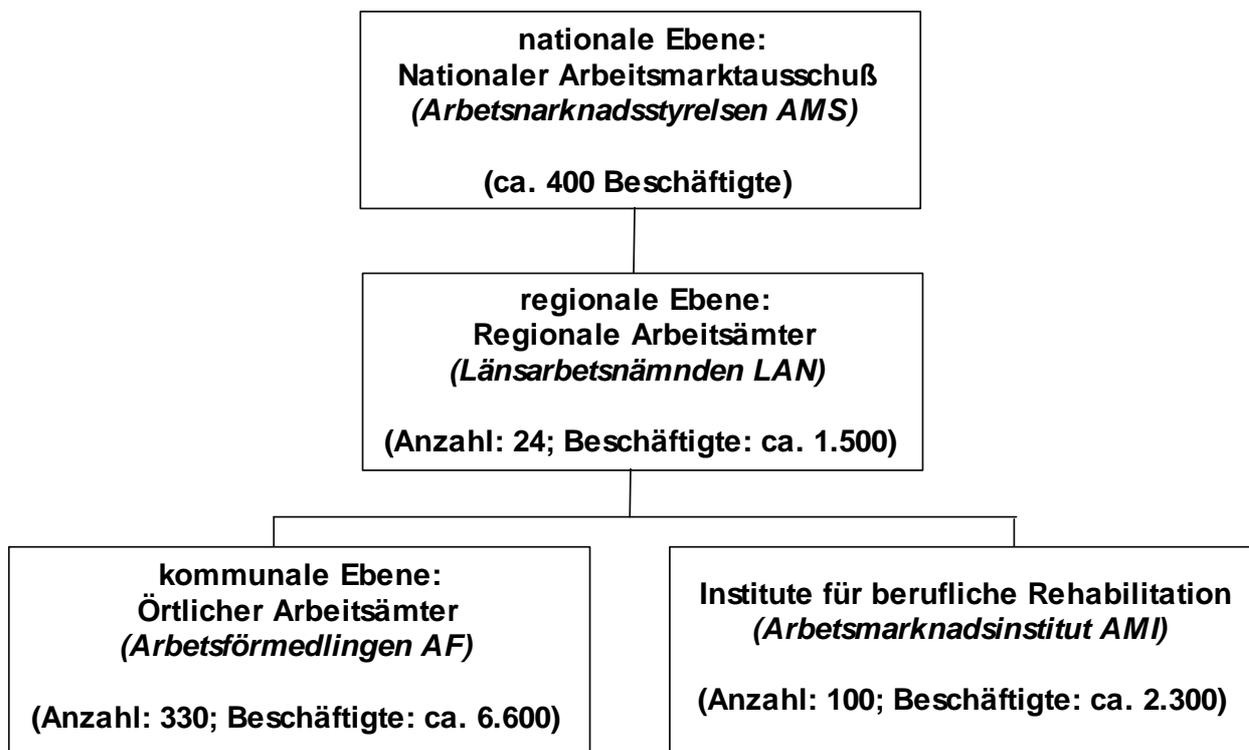
In Schweden ist die Rolle des Arbeitsministeriums (*Arbetsmarknadsdepartementet*) begrenzt auf die Vorbereitung der Gesetzgebung, die Entwicklung allgemeiner politischer Leitlinien und die Aufstellung des Haushaltes sowie die allgemeine Aufsicht über die Arbeitsmarktverwaltung (*Arbetsmarknadsverket*). Die Verantwortung für die Implementation der Arbeitsmarktpolitik und die Vorbereitung des Haushaltsentwurfes obliegt der Arbeitsmarktverwaltung selbst. Diese ist eine landesweit organisierte Agentur mit regionalen und lokalen Stellen und einer zentralen Selbstverwaltung.

Die Institutionen der Arbeitsmarktpolitik sind: Das Arbeitsministerium (*Arbetsmarknadsdepartementet*), die Arbeitsmarktverwaltung (*Arbetsmarknadsverket*), die Gesellschaft für geschützte Arbeit (*Samhall*) und die Behörde für Berufsbildung (*Arbetsmarknadsutbildning*).

Das Arbeitsministerium formuliert die Arbeitsmarkt-, Arbeitsumwelt- und Einwanderungspolitik. Schwedische Ministerien haben im Verhältnis zu zentralen, autonomen Körperschaften wie der Arbeitsmarktverwaltung eine schwache Position.

Die Arbeitsmarktverwaltung organisiert die schwedische Arbeitsmarktpolitik. Es ist eine Regierungsorganisation auf drei Ebenen: national (Nationaler Arbeitsmarktausschuss AMS), regional (Regionale Arbeitsämter LAN) und lokal (örtliche Arbeitsämter). Es existieren 360 örtliche Arbeitsämter, von denen 50 auf spezifische Branchen oder Berufskategorien spezialisiert sind. Dem Nationalen Arbeitsmarktausschuss unterstehen 110 Institute für berufliche Rehabilitation (*Arbetsmarknadsinstitut*).

Abb. 1: Die Organisationsstruktur der Arbeitsmarktverwaltung



Samhall ist eine eigene Gesellschaft für geschützte Arbeit mit ihr unterstellten Tochtergesellschaften in allen Regionen. Vor 1980 wurden die geschützten Arbeitsbereiche hauptsächlich von den Kommunen und den Regionen organisiert. Von den insgesamt 32.000 bei *Samhall* beschäftigten Personen sind 29.000 arbeitsbehindert.

Bis zum Jahr 1986 wurde die berufliche Bildung durch den Nationalen Arbeitsmarktausschuss in Zusammenarbeit mit dem Nationalen Bildungsausschuss organisiert. Seitdem bucht der Nationale Arbeitsmarktausschuss Kurse bei der Behörde für Berufsbildung, die Trainingszentren im ganzen Land unterhält, sowie bei kommunalen Schulen und anderen Bildungseinrichtungen. Der Anteil der bei der Behörde für Berufsbildung gebuchten Bildungsmaßnahmen sank von 74% im Haushaltsjahr 1989/90 auf 41% im Haushaltsjahr 1993/94.

Der Nationale Arbeitsmarktausschuss entwirft zusammen mit der Regierung und dem Parlament (*Riksdag*) den allgemeinen Rahmen für die Arbeitsmarktpolitik und bestimmt die Regeln für die verschiedenen Programme. Der Ausschuss entscheidet über die Verteilung des Programmbudgets auf die verschiedenen Länder. Die Schwerpunkte innerhalb der Programme werden auf Ebene der Länder festgelegt. Die lokalen Arbeitsämter entscheiden über die Besetzung der Programme. Die formalen Entscheidungen fallen zum Teil auf der regionalen Ebene, aber die konkreten Entscheidungen werden von den Mitarbeitern der örtlichen Arbeitsämter getroffen. Sie entscheiden, wer in eine berufsbildende Maßnahme, eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme, ein subventioniertes Beschäftigungsverhältnis, ein geschütztes Arbeitsverhältnis oder irgendein anderes Programm vermittelt wird⁸⁰.

2.2 Der Haushalt für Arbeitsmarktpolitik

Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik betragen im Haushaltsjahr 1993/94 91 Mrd. SEK⁸¹ oder 6,3% des Bruttoinlandsproduktes. Die aktive Arbeitsmarktpolitik stand dabei für 52% der Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik oder 47 Mrd. SEK.

Das Finanzierungssystem für Arbeitsmarktpolitik ist fragmentiert. Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, arbeitsplatzschaffende Maßnahmen und Lohnsubventionen werden vollständig aus dem Staatshaushalt finanziert. Das umfangreiche System geschützter Arbeit in speziellen Firmen für Arbeitsbehinderte erhält umfangreiche öffentliche Subventionen, die ebenfalls aus dem Staatshaushalt finanziert werden.

Leistungen der Arbeitslosenversicherungen und der staatlichen Arbeitslosenunterstützung, Berufsbildungszuschüsse und Kurzarbeitergeld werden aus dem Arbeitsmarktfonds finanziert, der sich aus den Beiträgen der Arbeitgeber und Arbeitnehmer speist. Der Arbeitgeberbeitrag liegt bei 2,12% der Lohnkosten, der Arbeitnehmerbeitrag bei 1% des Einkommens. Der Arbeitsmarktfonds besteht aus einem Konto mit Kredit. Während des Haushaltsjahres 1993/94 betragen die Einnahmen des Fonds 16 Mrd. SEK und das Defizit 36 Mrd. SEK.

⁸⁰ Eine ausführlichere Darstellung der Arbeitsmarktverwaltung findet sich bei Thoursie/ Wadensjö (1995).

⁸¹ 1 SEK entsprach im Jahr 1994: 0,11 ECU.

Die Ausgaben aus dem öffentlichen Haushalt betragen im Haushaltsjahr 1993/94:

Tab. 1: *Der Haushalt für Arbeitsmarktpolitik im Haushaltsjahr 1993/94*

MASSNAHME	AUSGABEN (IN MRD. SEK)
Haushaltstitel A1.A: Arbeitsmarktverwaltung	2,650
Haushaltstitel A2.A: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen	22,575
Haushaltstitel B3: Berufliche Rehabilitation	0,745
Haushaltstitel B5: Spezielle Maßnahmen für Behinderte	6,257
Arbeitsmarktfonds	52,000
Samhall	4,804
Summe	89,031

Weiterhin werden Mittel für Arbeitsmarktpolitik durch die Länder und Kommunen sowie die Schulbehörden verausgabt. Diese Summe betrug insgesamt ca. 2 Mrd. SEK.

Die Auf- und Abschwünge im Wirtschaftszyklus erfordern Flexibilität der Arbeitsmarktpolitik. Innerhalb der nationalen Verwaltung wird Management by Objectives and Results betrieben. Dies bedeutet, dass alle Maßnahmen nach übergeordneten Ziele ausgerichtet werden, die von Regierung und Parlament bestimmt werden, anstelle von detaillierten Regeln und Richtlinien. Hierdurch erhält die nationale Ebene der Arbeitsverwaltung den Spielraum für umfassende Dezentralisierung und ermöglicht so eine Anpassung der Programmstruktur an die besonderen regionalen und lokalen Erfordernisse. Die Ergebnisse und der Grad der Zielerreichung werden teilweise anhand von vorher festgelegten Indikatoren überprüft. Die Ziele, die Ausrichtung und die Finanzierung der Aktivitäten werden durch das Parlament und die Regierung über den Haushaltsprozess vorgegeben. Die Arbeitsmarktverwaltung verfügt derzeit nur über wenige Haushaltstitel. Früher waren es mehrere, mit detaillierten Regularien und Höchstgrenzen. Heute entscheiden hauptsächlich die Leiter der Arbeitsämter über die Verwendung der zugeteilten Mittel.

Der Nationale Arbeitsmarktausschuss bestimmt die Richtlinien für die regionalen Arbeitsämter, auf deren Basis entsprechend der konkreten Situation auf den regionalen und lokalen Arbeitsmärkten die Ziele und Zielindikatoren für die Aktivitäten auf der regionalen Ebene konkretisiert werden. Die Verantwortung für das Management und die Kontrolle liegt also bei der nationalen und regionalen Ebene der Arbeitsmarktverwaltung, die Durchführungsverantwortung dagegen bei den Leitern der örtlichen Arbeitsämter. Die Entscheidungsgewalt für die konkrete Teilnahme eines Arbeitslosen an einem bestimmten arbeitsmarktpolitischen Programm obliegt dem einzelnen Stellenvermittler beim örtlichen Arbeitsamt.

Zur Implementation der Arbeitsmarktpolitik hat bedeutend beigetragen, dass die Tarifvertragsparteien auf den verschiedenen entscheidenden Ebenen vertreten waren und die Politik akzeptierten. Sie trugen auch maßgeblich zur Entwicklung der Arbeitsmarktpolitik bei. Die Vertretung der Tarifvertragsparteien in drittelparitätischen Organen endete jedoch am 30. Juni 1993, nachdem der Arbeitgeberverband in einer Grundsatzresolution beschlossen hatte, seine Vertreter aus den Entscheidungsgremien des Nationalen Ar-

beitsmarktausschusses und der regionalen Arbeitsämter zurückzuziehen.⁸² Heute hat jede Kommune einen lokalen Beschäftigungsausschuss, in dem auch die Tarifvertragsparteien vertreten sind. Die Aufgaben dieser Ausschüsse bestehen darin, die lokale Arbeitsmarktpolitik durch die Einbeziehung in den Planungs- und Kontrollvorgang aktiv zu begleiten und Initiativen entsprechend den Erfordernissen des lokalen Arbeitsmarktes zu ergreifen.

Im folgenden beschreiben wir, wo die Mittel für die Aktivitäten der Arbeitsmarktpolitik innerhalb des Haushaltes angesiedelt sind.⁸³

2.3 Die Haushaltstitel

In jedem Haushaltsjahr teilt die Regierung der Arbeitsmarktverwaltung die Mittel zur Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik zu. Im Haushaltsjahr 1994/95 betraf dies fünf Haushaltstitel:

Haushaltstitel A1.A: Der Titel Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik soll alle Kosten für die Ausrüstung und Verwaltung des Nationalen Arbeitsmarktausschusses, der regionalen und der örtlichen Arbeitsämter decken. Im Haushaltsjahr 1994/95 wurden unter diesem Haushaltstitel 2,9 Mrd. SEK bereitgestellt. Der Haushalt darf um 3% überzogen werden, wobei die zusätzlich benötigten Mittel von der Mittelzuweisung für das folgende Haushaltsjahr abgezogen werden.

Haushaltstitel A2.A: Der Titel Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen stellt die Mittel zur Finanzierung aller Programme bereit, die antizyklisch zur Stabilisierung des Wirtschaftszyklus eingesetzt werden (z. B. Berufsbildung, spezielle Programme für Jugendliche und andere arbeitsplatzschaffende Maßnahmen). Im Haushaltsjahr 1994/95 wurden hierfür 25,8 Mrd. SEK bereitgestellt. Über zusätzliche Mittel entscheiden die Regierung und das Parlament während des Haushaltsjahres. Üblicherweise sollten die bereitgestellten Mittel ausreichen.

Haushaltstitel B3: Der Titel Berufliche Rehabilitation dient der Finanzierung der Kosten der Institute für berufliche Rehabilitation; für diesen Zweck wurden im Haushaltsjahr 1994/95 781 Mio. SEK bereitgestellt. Der Finanzierungsrahmen darf um 5% überschritten werden.

Daneben existiert für besondere Rehabilitationsaufgaben der Haushaltstitel B4.

Haushaltstitel B5: Der Titel Besondere Maßnahmen für Behinderte dient der Finanzierung von Programmen für diese spezielle Zielgruppe, wie Lohnsubventionen und die Bereitstellung öffentlicher, geschützter Arbeitsplätze. Im Haushaltsjahr 1994/95 standen 7,1 Mrd. SEK zur Verfügung, ein Betrag, der nicht überschritten werden darf.

Insgesamt wurden im Haushaltsjahr 1994/95 36 Mrd. SEK für Arbeitsmarktpolitik zur Verfügung gestellt. Weitere Mittel stammen aus dem Arbeitsmarktfonds, der sich

⁸² Das Hauptmotiv für den Rückzug des Arbeitgeberverbandes (SAF) war die allgemeine Tendenz zur Dezentralisierung, die während der achtziger Jahre eingesetzt hatte und sowohl die Arbeitsmarktpolitik als auch den Lohnfindungsprozess betraf.

⁸³ Die Beschreibung des Haushaltsprozesses in den Abschnitten 2.3 und 3.2 beruht auf AMS (1995): Arbetsmarknadspolitik i förändring, Labour Market Board, Stockholm

hauptsächlich aus den Einnahmen aus Arbeitgeberbeiträgen speist. Diese Mittel dienen u.a. zur Finanzierung des Arbeitserfahrungsprogramms. Das Programm zur Förderung der befristeten Einstellung von Arbeitslosen als Ersatz für reguläre Beschäftigte während einer Qualifikationsmaßnahme finanziert sich ebenfalls aus diesen Mitteln, jedoch in direkter Form durch einen Teilerlass dieser Arbeitgeberabgabe als Beschäftigungsanreiz. Für die beiden Programme ist für das Haushaltsjahr 1994/95 ein Betrag von 10,7 Mrd. SEK eingeplant. Die Ausgaben für Lohnersatzleistungen werden ebenfalls aus dem Arbeitsmarktfonds finanziert; für das Haushaltsjahr 1994/95 sind für diesen Zweck Ausgaben in Höhe von 38 Mrd. SEK eingeplant.

Auch die Unterhaltung von *Samhall* (der Beschäftigungsgesellschaft für Arbeitsbehinderte) wird zur Arbeitsmarktpolitik gerechnet. Für sie steht ein eigener Haushaltstitel im öffentlichen Haushalt bereit.

Insgesamt sind in den verschiedenen Haushaltstiteln sowie dem Arbeitsmarktfonds für das Haushaltsjahr 1994/95 90 Mrd. SEK für Arbeitsmarktpolitik vorgesehen.

Die jährliche Zuweisung von Haushaltsmitteln durch die Regierung und das Parlament (*Riksdag*) an die Arbeitsmarktverwaltung erfolgt aufgrund einer Schätzung der Ausgaben auf Basis einer angenommenen Verteilung der Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf eine bestimmte Programmstruktur. Das tatsächliche Ergebnis und der Umfang der einzelnen Maßnahmen können natürlich erst am Ende des Haushaltsjahres ermittelt werden.

3 Die Einnahmen für Arbeitsmarktpolitik

3.1 Einleitung

Dieser Abschnitt beschreibt die wichtigsten Kennzeichen des schwedischen Systems der Finanzierung sowohl der aktiven als auch der passiven Arbeitsmarktpolitik. Im folgenden werden wir unser Augenmerk hauptsächlich auf die verschiedenen Finanzierungsquellen und die Haushaltsprozesse richten.

In Schweden sind aktive und passive Arbeitsmarktpolitik im gleichen Haushalt angesiedelt, aber die Mittel zur Finanzierung stammen aus unterschiedlichen Quellen. Der Haushalt des Arbeitsministeriums wird zum Teil aus allgemeinen Steuereinnahmen gespeist (Nonaffektationsprinzip) und zum Teil aus zweckgebunden erhobenen Abgaben (der Lohnsummensteuer).

Da das schwedische System der Finanzierung von Arbeitsmarktpolitik auf den Einnahmequellen Beiträge und Steuern beruht, werden wir zunächst kurz die Rolle untersuchen, die diese beiden Einnahmequellen im Staatshaushalt spielen.

Jedes Jahr verabschiedet das Parlament (*Riksdag*) den Haushaltsentwurf der Regierung für das kommende Haushaltsjahr, das bis zum Jahr 1994 jeweils vom 1. Juli eines Jahres bis zum 31. Juni des kommenden Jahres dauerte.⁸⁴

Nach der Einnahmeart kann die Einnahmeseite des Haushaltes in fünf Sektionen geteilt werden. Dabei bilden Steuereinnahmen die Haupteinnahmequelle (85% der gesamten öffentlichen Einnahmen). Diese teilen sich auf in Mehrwertsteuern auf Güter und Dienstleistungen (ca. 60%), die gesetzlichen Abgaben zur Sozialversicherung in Form der Lohnsummensteuer (ca. 20%), Einkommensteuern (ca. 10%) und Grundsteuern (ca. 10%).⁸⁵

Die verschiedenen Leistungen der Sozialversicherung werden hauptsächlich aus den Einnahmen der gesetzlichen Sozialversicherungsabgaben finanziert, die Arbeitgeber sowie Selbstständige zu entrichten haben.⁸⁶

Insgesamt wurden im Haushaltsjahr 1992/93 230 Mrd. SEK an Sozialversicherungsabgaben erhoben, von denen nur 28% in den Staatshaushalt flossen. Der Hauptteil dieser Einnahmen (72%) wurde in Fonds und Konten außerhalb des Staatshaushaltes eingestellt. Die Sozialversicherungsabgaben werden monatlich durch die Nationale Steuerbehörde (*Riksskatteverket*) erhoben. Die Mittel werden danach an die Nationale Versicherungsbehörde (*Riksförsäkringsverket*) weitergeleitet, die die Einnahmen aus den verschiedenen zweckgebunden erhobenen Abgaben den verschiedenen Fonds zuteilt, aus denen insgesamt sieben verschiedene Sozialleistungen finanziert werden.⁸⁷

Die schwedischen gesetzlichen Sozialversicherungsabgaben sind verhältnismäßig hoch. Einen gesetzlichen Arbeitnehmerbeitrag gibt es jedoch erst seit 1993. Seitdem haben die Arbeitnehmer einen bestimmten Beitrag zur Finanzierung der Krankenversicherung, seit 1994 auch zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit zu entrichten (s. unten).

Wie Abb. A1 (im Anhang) zeigt, sind die Lohnnebenkosten im Laufe der letzten drei Jahrzehnte gestiegen. In den frühen sechziger Jahren betrug die Sozialversicherungsabgaben weniger als 5% der Lohnkosten und stiegen bis zum Jahr 1994 auf 33,2% an. Dieser Trend führte zu einer heftigen Debatte über die negativen Auswirkungen hoher Lohnnebenkosten auf die Nachfrage nach Arbeit. Es wird argumentiert, dass Veränderungen der relativen Kosten von Arbeit und Kapital Unternehmen dazu bringen könnten, Arbeit durch Kapital zu substituieren, und dass dies auch das Einstellungs- und Entlassungsverhalten in Krisenzeiten beeinflussen werde. Während der letzten Jahre wurden mehrere Maßnahmen ergriffen, um die Lohnnebenkosten zu senken und damit die

⁸⁴ Das Haushaltsjahr 1995/96 umfasste 18 Monate. Von 1997 an deckt sich das Haushaltsjahr mit dem Kalenderjahr.

⁸⁵ Alle Einnahmearten sind Nettoeinnahmen, d. h. die Transfers zu den Kommunen und die Mehrwertsteuer-rückerstattung an Exporteure sind bereits abgezogen.

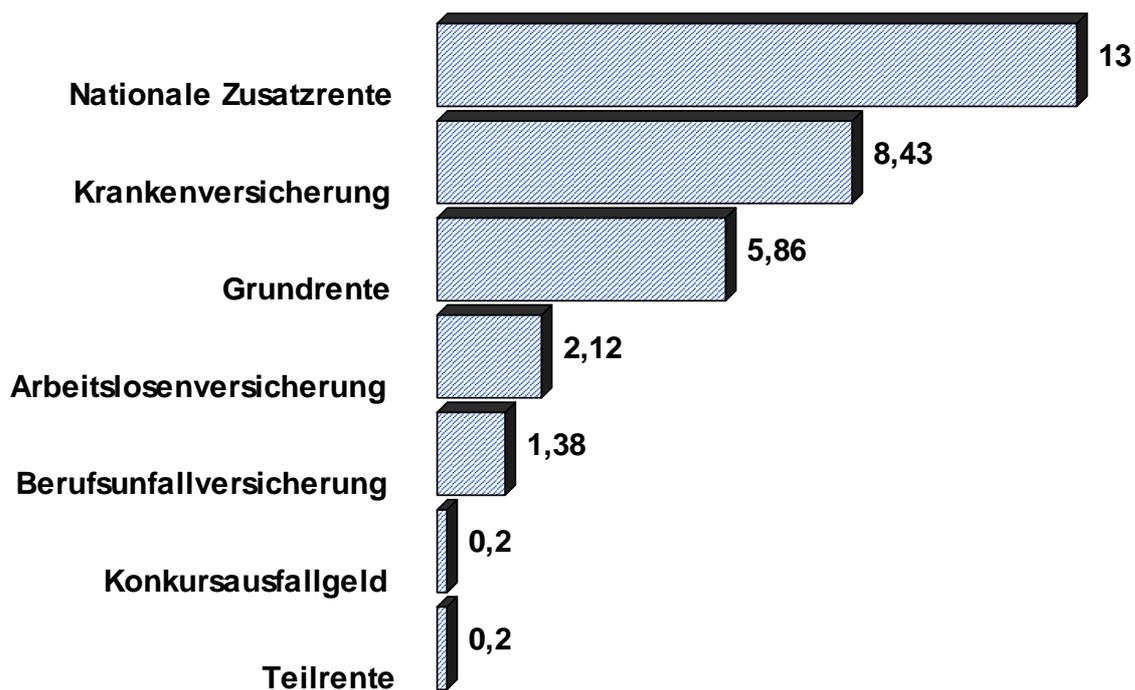
⁸⁶ Die Kategorie der Selbstständigen beinhaltet Ein-Mann-Betriebe und schließt Berufe wie Rechtsanwälte, Ärzte, Zahnärzte und Künstler ein.

⁸⁷ Diese Leistungen sind: Krankenversicherung, Grundrente, nationale Zusatzrentensysteme, Sonderrentensysteme, Lohnersatzleistungen (Leistungen der Arbeitslosenversicherungen, Arbeitslosenunterstützung usw.), Berufsunfallversicherung, Lohngarantie.

Nachfrage nach Arbeit zu steigern, z. B. eine Lockerung des Kündigungsschutzes und eine allgemeine Reduktion der Sozialversicherungsabgaben.

Die Arbeitsmarktabgabe, ein integraler Bestandteil des Sozialversicherungsabgabensystems, wird zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen und einer begrenzten Zahl aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erhoben. Die Einnahmen aus dieser Abgabe werden dem Nationalen Arbeitsmarktfonds zugeführt. Im Jahr 1994 machte die Arbeitsmarktabgabe 2,12% der Lohnsumme (vgl. Abb. 2) bzw. 7% der gesamten Sozialversicherungsabgaben aus (vgl. Abb. A2 im Anhang).

Abb. 2: Gesetzliche Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber, in Prozent der Löhne, 1994



3.2 Die Finanzierung der passiven und der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die schwedische Arbeitsmarktpolitik kann unterteilt werden in ein System von Lohnersatzleistungen, mit denen Arbeitnehmer im Falle der Arbeitslosigkeit unterstützt werden, und eine Palette von aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen. Die folgenden beiden Abschnitte beschreiben die wichtigsten Finanzierungsquellen für beide Bereiche der Arbeitsmarktpolitik.

In Anlehnung an Schmid et al. (1992) werden wir im folgenden unterscheiden zwischen der Finanzierung aus zweckgebunden erhobenen Beiträgen und der Finanzierung aus Steuern (Prinzip der Nonaffektation). Entsprechend dieser Aufteilung erscheint das schwedische System der Arbeitsmarktpolitik als überwiegend aus dem Staatshaushalt finanziert. Das System der Arbeitslosenversicherungen wird jedoch teils aus Arbeitnehmerbeiträgen (Beiträgen der Mitglieder der verschiedenen Arbeitslosenversicherungskassen), teils aus den Arbeitgeberabgaben zur Sozialversicherung und teils aus Steuermitteln finanziert.

3.2.1 Die Finanzierung der passiven Maßnahmen: Das schwedische System der Lohnersatzleistungen

Der Ursprung des schwedischen Systems von Arbeitslosenversicherungskassen kann bis zum Ende des 19. Jahrhunderts zurückverfolgt werden und zeigt eine enge Verbindung mit der Geschichte der schwedischen Gewerkschaften. Die erste Arbeitslosenversicherungskasse wurde zu Beginn der neunziger Jahre des letzten Jahrhunderts gegründet, zusammen mit der Druckergewerkschaft. Während der folgenden Jahrzehnte wurden viele neue gewerkschaftliche Versicherungsfonds gegründet.

Im Jahre 1935 verabschiedete das schwedische Parlament ein System, in dem der Staat zur Finanzierung der verschiedenen Versicherungskassen beitrug. Dieses System staatlicher Garantien erbrachte dem Parlament und der Regierung im Gegenzug ein weitgehendes Gestaltungsrecht über das Leistungsrecht, einschließlich der Leistungshöhe und der geforderten Anwartschaftskriterien (Beschäftigungs- und Mitgliedschaftskriterien).

Derzeit unterhalten vierzig Gewerkschaften die Arbeitslosenversicherungskassen. Der Beitritt zu einer Versicherung ist für den einzelnen Lohnempfänger freiwillig, aber die meisten Gewerkschaften sehen die Mitgliedschaft für ihre Mitglieder als verpflichtend an. Auf der anderen Seite ist der Beitritt zu einer Gewerkschaft für die freiwillig Versicherten nicht verpflichtend. Jeder Arbeitnehmer, der in einer Branche arbeitet, die im Zuständigkeitsbereich einer Versicherung liegt, ist berechtigt, in diese einzutreten. Die Mitgliedschaft ist lediglich durch das Alter (über 15 und unter 64 Jahren) und die wöchentliche Mindestarbeitszeit (17 Wochenstunden) begrenzt.

Der Deckungsgrad der Arbeitslosenversicherungskassen ist hoch. Im Jahr 1993 waren ca. 87% der Arbeitnehmer Mitglied einer Versicherungskasse und die Zahl der Versicherten hat während der letzten zwei Jahrzehnte kontinuierlich zugenommen (vgl. Björklund, Homlund, 1991).⁸⁸

Neben den Arbeitslosenversicherungskassen bestand ein kommunales Arbeitslosenunterstützungssystem. Dieses System wurde im Jahr 1974 durch das derzeitige staatliche Arbeitslosenunterstützungssystem ersetzt.

Die Anwartschaftskriterien

Die bedeutendste Form von Lohnersatzleistungen in Schweden ist die Arbeitslosenversicherung. Anspruch haben Arbeitslose, die seit mindestens 12 Monaten Mitglied einer der anerkannten Arbeitslosenversicherungskassen sind (Mitgliedschaftskriterium) und während der letzten 12 Monate mindestens 5 Monate lang beschäftigt waren (Beschäftigungskriterium). Die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ist ebenfalls anwartschaftsbegründend.⁸⁹ Die Lohnersatzleistung wird bis zu dem Höchstbetrag von 546 SEK pro Tag lohnproportional gewährt. Die Lohnersatzrate beträgt gegenwärtig

⁸⁸ Der Anteil der Versicherten an der Arbeitnehmerschaft betrug im Jahr 1970 56%, im Jahr 1975 64%, im Jahr 1980 72% und im Jahr 1985 78%.

⁸⁹ Seit Oktober 1983 haben die Empfänger von Lohnersatzleistungen zum Ende ihres Leistungsanspruches einen Anspruch auf eine Arbeitsbeschaffungsmaßnahme. Da die Dauer der Arbeitsbeschaffungsmaßnahme der Dauer der anwartschaftsbegründenden Beschäftigung entspricht (6 Monate), ermöglicht die Teilnahme eine Erneuerung der Leistungsansprüche. Das gleiche gilt für Teilnehmer an Maßnahmen der Fortbildung und Umschulung.

80%, von 1996 an wird sie auf 75% abgesenkt. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen werden an Arbeitslose unter 55 Jahren für höchstens 300 Tage gewährt. Dies entspricht ungefähr 60 Wochen (420 Tagen), weil nur die Werkzeuge gezählt werden.

Die staatliche Arbeitslosenunterstützung (*kontant arbetsmarknadsstöd KAS*) wird Arbeitslosen gewährt, die keinen Anspruch auf Leistungen einer der anerkannten Arbeitslosenversicherungskassen haben. Jedoch setzt auch diese Leistung eine vorangegangene Beschäftigung oder die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme voraus. Das Beschäftigungskriterium entspricht dem für den Bezug von Versicherungsleistungen. Darüber hinaus können Arbeitslose diese Leistung erhalten, die innerhalb des ganzen letzten Jahres vor der Arbeitslosigkeit an einer Vollzeit-Bildungsmaßnahme teilnahmen. Auch Schulabgänger haben nach einer Wartezeit von 90 Tagen Anspruch auf die staatliche Arbeitslosenunterstützung.

Tab. 2: Die Hauptkennzeichen des Systems der Arbeitslosenversicherungskassen und der staatlichen Arbeitslosenunterstützung

	Arbeitslosenversicherungskassen	Staatliche Arbeitslosenunterstützung
Anwartschaftskriterien: X Beschäftigungskriterium	X Der/ die Arbeitslose muss innerhalb der der Arbeitslosigkeit vorangegangenen 12 Monate mindestens 5 Monate beschäftigt gewesen sein.	X Es gelten die gleichen Kriterien wie für den Bezug der Versicherungsleistungen. Für Schulabgänger gilt eine Anwartschaftszeit von 3 Monaten.
X Mitgliedschaftskriterium	X Der/ die Arbeitslose muss seit mindestens 12 Monaten Mitglied einer anerkannten Arbeitslosenversicherungskasse gewesen sein.	X Keine Mitgliedschaft erforderlich.
Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt	X Registrierung als Arbeitsuchende/r und aktive Suche nach einem neuen Arbeitsplatz	X Es gelten die gleichen Anforderungen wie für den Bezug der Versicherungsleistungen.
Karenzzeit	X 5 Tage	X 5 Tage
Höchstleistungsdauer	X 300 Tage für Arbeitslose unter 55 Jahren X 450 Tage für Arbeitslose über 55 Jahre	X 150 Tage für Arbeitslose unter 55 Jahren X 450 Tage für Arbeitslose über 55 Jahre
Leistungshöhe	X 80% des zuvor bezogenen Einkommens (Höchstgrenze: 546 SEK) (ab 1996 Absenkung auf 75%)	X Festbetrag: 245 SEK/ Tag
Muss die Lohnersatzleistung versteuert werden?	X Ja	X Ja

Bezüglich der Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt (Registrierung beim örtlichen Arbeitsamt) und der aktiven Arbeitsuche gelten für beide Leistungen die gleichen Kriterien. Auch die staatliche Arbeitslosenunterstützung wird unabhängig von der Bedürftigkeit gezahlt, ist jedoch niedriger als die Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen: Die staatliche Unterstützungsleistung beträgt 245 SEK pro Tag, während die Arbeitslosen-

versicherungskassen bis zu 546 SEK pro Tag leisten. Die staatliche Arbeitslosenunterstützung wird an Arbeitslose unter 55 Jahren nur für 150 Tage gewährt. Beide Leistungen werden pro Tag der Arbeitslosigkeit gewährt und gelten als zu versteuerndes Einkommen.

Seit den frühen sechziger Jahren wurden die Lohnersatzleistungen immer großzügiger gestaltet. So wurde die Höchstleistungsdauer angehoben, der Deckungsgrad der Arbeitslosenversicherungskassen erhöhte sich, und auch die Höhe der Lohnersatzleistungen verzeichnete einen steigenden Trend. Auch die reale Lohnersatzrate stieg auf diese Weise. In den frühen neunziger Jahren betrug die Netto-Lohnersatzrate für eine alleinstehende, arbeitslose Person, die vor der Arbeitslosigkeit die Hälfte des Durchschnittseinkommens verdiente, 91%. Die gleiche Person, die zuvor das doppelte des Durchschnittseinkommens verdiente, erzielte nur 54% ihres vorherigen Nettoeinkommens (vgl. Gustavsson, Klevmarken 1992).

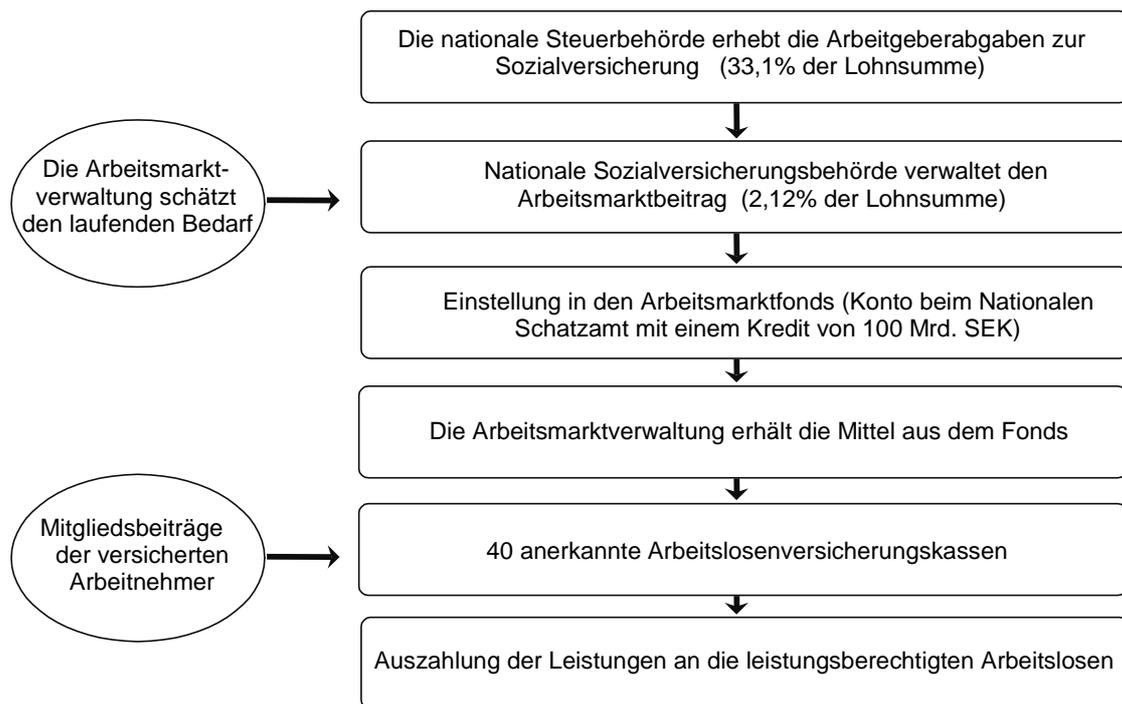
Die Einnahmen zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen

Das schwedische System der Finanzierung von Lohnersatzleistungen ist fragmentiert. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen werden durch die Beiträge ihrer Mitglieder und einen staatlichen Anteil finanziert, wobei sich der Staat zum Teil für diese Ausgaben über die Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber (Teil der Sozialversicherungsabgabe) refinanziert. Die staatliche Arbeitslosenunterstützung wird voll aus dem Staatshaushalt gezahlt, wobei sich auch hier der Staat zum Teil über die Einnahmen aus der Arbeitgeberabgabe refinanziert.

Wie schon oben bemerkt, werden die Sozialversicherungsabgaben der Arbeitgeber, darunter die Arbeitsmarktabgabe, von der nationalen Steuerbehörde (*Riksskatteverket*) erhoben und durch die nationale Sozialversicherungsbehörde (*Riksförsäkringsverket*) verwaltet. Die Arbeitsmarktabgabe wird danach in einen speziellen Fonds, den Arbeitsmarktfonds, eingestellt, der vom nationalen Schatzamt (*Riksgäldkontoret*) verwaltet wird. Für den Fall, dass die Einnahmen aus der Arbeitsmarktabgabe nicht ausreichen, um die laufenden Ausgaben für Lohnersatzleistungen zu decken, greift die nationale Sozialversicherungsbehörde auf einen Kredit zurück, der dem Arbeitsmarktfonds in Höhe von 100 Mrd. SEK zur Verfügung steht. Der staatliche Finanzierungsanteil wird an die Arbeitsmarktverwaltung weitergeleitet und den 40 anerkannten Arbeitslosenversicherungskassen entsprechend ihrem Mittelbedarf zugeführt⁹⁰. Die Mitgliedsbeiträge der versicherten Arbeitnehmer fließen direkt in die Kassen der Arbeitslosenversicherungen, die auch die Auszahlungen der Versicherungsleistungen vornehmen. Abb. 3 beschreibt den Mittelfluss im Bereich der Versicherungsleistungen.

⁹⁰ Die staatlichen Mittelzuflüsse an die Arbeitslosenversicherungskassen werden wöchentlich kalkuliert, um die Kassen in die Lage zu versetzen, den Zahlungsverpflichtungen gegenüber ihren anspruchsberechtigten Mitgliedern nachkommen zu können.

Abb. 3: Das Finanzierungssystem der Arbeitslosenversicherungskassen



Aufgrund der Freiwilligkeit des schwedischen Arbeitslosenversicherungssystems sind es die Gewerkschaften, die den Mitgliedsbeitrag bestimmen. Nach Schmid et al. (1992) verlangt das Versicherungsprinzip eine Gestaltung der Beiträge in Abhängigkeit vom Risiko des Eintritts des Versicherungsfalls, und dies ist in Schweden zum Teil gegeben. Die Mitgliedsbeiträge der Arbeitnehmer scheinen entsprechend dem Risiko der Arbeitslosigkeit zu variieren, sind insgesamt jedoch ziemlich niedrig und tragen nur zu einem geringen Teil zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen bei. Wie aus Tab. 3 ersichtlich, variiert die Höhe der Mitgliedsbeiträge von Kasse zu Kasse stark. 1993 lagen die monatlichen Beiträge zwischen 35 und 100 SEK.

Tab. 3: Die monatlichen Beiträge zu ausgewählten gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherungskassen, in SEK (Stand: 31.12.1993)

Gruppe der niedrigsten Beiträge	
Angestellte im öffentlichen Dienst (Kommunen)	30
Bankangestellte	32
Angestellte in der Industrie	34
Angestellte im öffentlichen Dienst (Staat)	35
Versicherungsangestellte	36
Gruppe der höchsten Beiträge	
Fischer	100
Maler (Baugewerbe)	70
Beschäftigte im Hotel- und Gaststättengewerbe	65
Musiker	60
Elektriker	55
Waldarbeiter	55

Quelle: AMS (1994)

Obwohl sich der Mitgliedsbeitrag der Arbeitnehmer am Arbeitslosigkeitsrisiko in den einzelnen Industrien und Branchen orientiert, ist der Bezug zu den wirklichen Kosten der Arbeitslosigkeit im Laufe der Zeit mehr und mehr verloren gegangen. So ist die Beziehung zwischen den Beiträgen der Versicherten und den im Versicherungsfall zu erwartenden Leistungen relativ schwach.

Die Mitgliedsbeiträge mussten daher im Laufe der Zeit immer mehr durch staatliche Zuschüsse ergänzt werden. Wie Tab. 4 zeigt, stieg der Anteil des Staates an den Ausgaben für Versicherungsleistungen immer stärker an. Heute trägt der Staat mehr als 97% der Ausgaben für Lohnersatzleistungen.

Wie schon bemerkt, refinanziert der Staat sich zum Teil für seine Ausgaben im Bereich der Lohnersatzleistungen über Einnahmen aus der im Jahr 1974 eingeführten Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber, die in den Arbeitsmarktfonds eingestellt wird. Entsprechend einer Parlamentsentscheidung aus dem Jahr 1980 (Prop. 1980/81:145.) sollten die Einnahmen aus dieser Abgabe 55% der staatlichen Ausgaben für Lohnersatzleistungen (im Bereich der Zuschüsse an die Arbeitslosenversicherungskassen und der staatlichen Arbeitslosenunterstützung) refinanzieren. Die Arbeitsmarktabgabe wurde zum 1. Januar 1983 auf 1,3% der Lohnsumme angehoben (zuvor: 0,8%), um dem Ausgabenanstieg infolge der Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt in den frühen achtziger Jahren zu entsprechen. Bis zum Ende der achtziger Jahre sollten die Einnahmen aus der Arbeitsmarktabgabe 65% der Ausgaben für Lohnersatzleistungen decken. Der Rest der staatlichen Ausgaben in diesem Bereich sollte aus Steuereinnahmen aufgebracht werden.

Tab. 4: Finanzierungsquellen und Ausgaben für Lohnersatzleistungen aus dem Arbeitsmarktfonds, 1969 bis 1993, in Mrd. SEK

Jahr	Einnahmequellen			Ausgaben			Öffentlicher Anteil an den Ausgaben
	Mitgliedsbeiträge	Staat	Zinsen	Lohnersatzleistungen	Verwaltungskosten	Überschuss/Defizit	
1896-73							0,67
74	226	543	60	678	44	107	0,75
75	243	524	46	653	48	112	0,75
76	263	628	55	763	53	131	0,77
77	253	905	67	1015	56	154	0,85
78	251	1412	72	1542	69	124	0,88
79	241	1559	85	1690	87	108	0,88
80	245	1593	125	1730	94	138	0,87
81	251	2423	145	2595	108	115	0,90
82	319	3486	138	3879	132	-68	0,95
83	431	5058	113	5328	157	118	0,92
84	459	5587	117	5863	169	130	0,93
85	551	5765	169	6066	196	222	0,92
86	587	6426	159	6760	213	199	0,92
87	617	7078	154	7455	246	149	0,92
88	637	6313	174	6713	273	138	0,90
89	694	5982	252	6430	300	198	0,89

90	796	6556	49	7927	316	26	0,8
91	858	11986	46	12535	372	-17	0,93
92	1574	24071	61	25261	461	-16	0,94
93	1753	40309	48	41536	575	-1	0,96

Quelle: Arbeitsmarktverwaltung, Versicherungsabteilung; Johannesson (1995), Björklund et al. (1991)

Heute decken die Einnahmen aus der Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber weit weniger als die angestrebten 65% der Ausgaben. Im Jahr 1994 reichten die Einnahmen gerade aus, um 26% der Ausgaben für die beiden Systeme von Lohnersatzleistungen zu decken.

Betrachtet man das Verfahren des Haushaltsausgleichs, so trägt der Staat die Hauptverantwortung für die Defizite des Arbeitsmarktfonds. Bis zum Jahr 1991 waren dem schwedischen Arbeitslosenversicherungssystem Finanzierungsprobleme nahezu unbekannt. Während der jüngsten Rezession jedoch hatte das System mit bedeutenden finanziellen Schwierigkeiten zu kämpfen. Der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit führte zu einem wachsenden Defizit im Arbeitsmarktfonds. Während des Haushaltsjahres 1993/94 stieg das Defizit auf 36,6 Mrd. SEK an, und der dem Arbeitsmarktfonds zustehende Kredit wurde mit 52,2 Mrd. SEK beansprucht (vgl. Tab. 5). Bleiben die Determinanten des Finanzierungssystems unverändert, so rechnet die Regierung mit einem Anstieg des Defizits auf 220 Mrd. SEK bis zum Ende dieses Jahrzehnts.

Tab. 5: Die Einnahmen und die Ausgaben des Arbeitsmarktfonds, 1991/92 bis 1993/94 (in Mrd. SEK)

	1991/92	1992/93	1993/94
Einnahmen:			
Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber	13,4	13,1	11,5
Mitgliedsbeiträge der versicherten Arbeitnehmer	0,9	1,2	0,7
Arbeitnehmerbeitrag	-	-	3,5
Ausgaben:			
Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen	-17,1	-31,9	-42,4
Staatliche Arbeitslosenunterstützung	-1,1	-1,6	-2,1
Kurzarbeitergeld	-0,2	-0,2	-0,2
Berufsbildungszuschüsse	-7,0	-4,0	-5,0
Zinsen	0,9	-0,3	-3,0
Defizit	-10,2	-23,7	-36,6
Kumulierter/s Überschuss/ Defizit	7,0	-16,6	-53,2

Quelle: Prop. 1994/95:99

Zu Beginn der derzeitigen Krise (1991-1992) wurde der wachsende Anteil des Staates an der Finanzierung der Lohnersatzleistungen durch Kreditaufnahme und nicht durch eine Anhebung der Beitragssätze finanziert. Mit anderen Worten: Die Zunahme der Ausga-

ben für Lohnersatzleistungen wurde zunächst durch eine höhere Staatsverschuldung gedeckt. Während der letzten zwei Jahre löste das wachsende Defizit des Arbeitsmarktfonds dennoch Maßnahmen der Regierung aus. Die konservativ-liberale Regierung führte einen neuen Arbeitnehmerbeitrag ein (1% des Einkommens), der ab dem 1. Januar 1994 zu entrichten war. Der Beitragssatz sollte im Jahr 1995 auf 2% ansteigen. Die derzeitige sozialdemokratische Regierung schaffte den Arbeitnehmerbeitrag jedoch wieder ab und erhöhte statt dessen die von den Arbeitgebern zu entrichtende Arbeitsmarktabgabe von 2,12% auf 4,32% der Lohnsumme. Um jedoch die Gesamtbelastung der Arbeitgeber mit Sozialversicherungsabgaben konstant zu halten und damit die negativen Auswirkungen steigender Lohnnebenkosten auf die Nachfrage nach Arbeit zu verhindern, erhöhte die Regierung gleichzeitig den Arbeitnehmerbeitrag zur Krankenversicherung um zwei Prozentpunkte und senkte die Arbeitgeberabgabe zur Krankenversicherung entsprechend.

Eine weitere Maßnahme zur Reduzierung des Defizits des Arbeitsmarktfonds war die Absenkung der Lohnersatzrate von 90% auf 80% des vor der Arbeitslosigkeit erzielten Einkommens. Von 1996 an soll die Lohnersatzrate sogar auf 75% abgesenkt werden. Es kann nicht mehr ausgeschlossen werden, dass durch die Senkung der Lohnersatzrate und die Anhebung der Arbeitnehmerbeiträge (zur Krankenversicherung) der Stabilisierungseffekt der Lohnersatzleistungen geschwächt wird. Zusätzlich zu den beschriebenen Maßnahmen gab es Versuche, Randgruppen des Arbeitsmarktes (z. B. Jugendliche unter 20 Jahren) aus dem Leistungsbezug auszuschließen, aber dieser Versuch wurde vom Parlament abgelehnt. Darüber hinaus wurde die Kontrolle der Leistungsbezieher verschärft (schärfere Kontrolle der Intensität der Arbeitsuche, Ausschluss aus dem Leistungssystem im Fall der Ablehnung eines Arbeitsangebotes).

Die Regierung schätzt, dass die Veränderungen im Finanzierungssystem für Lohnersatzleistungen zusammen mit einer Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt und der Einführung verschiedener aktiver arbeitsmarktpolitischer Programme das kumulierte Defizit des Arbeitsmarktfonds bis zum Ende des Jahrzehnts auf 150 Mrd. SEK reduzieren wird.

3.2.2 Die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

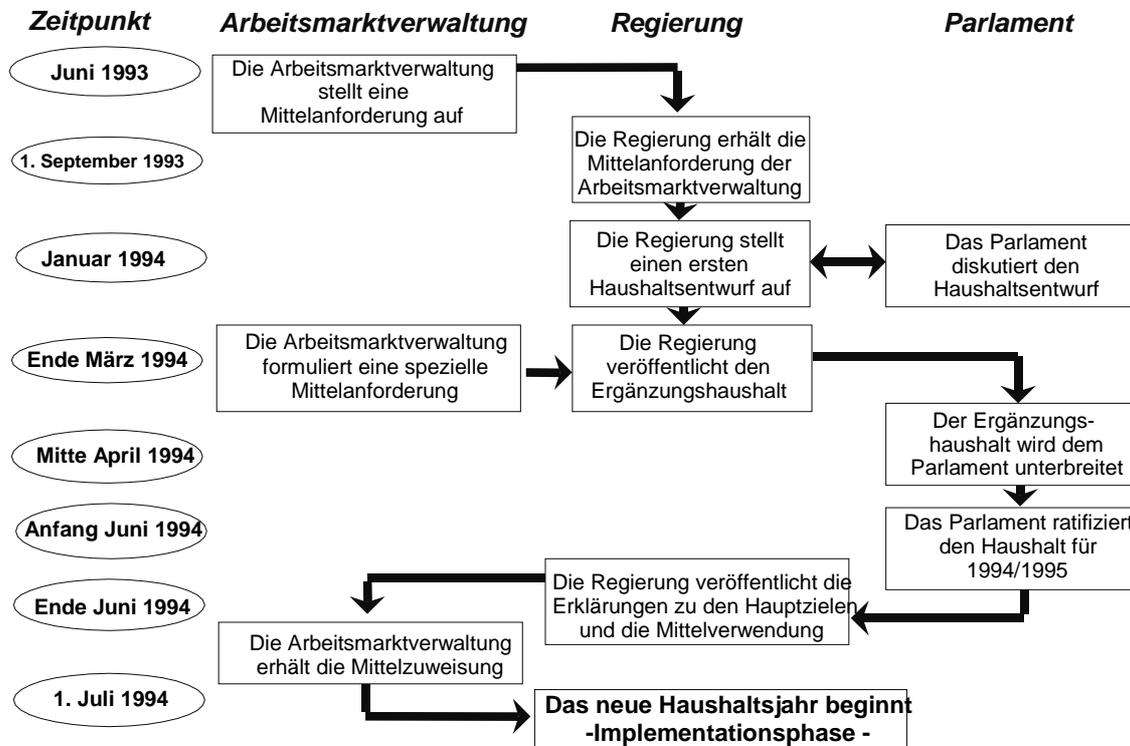
Der Budgetierungsprozess

Der Mittelzuweisung für die Aktivitäten der Arbeitsmarktverwaltung geht eine jährliche Mittelanforderung der Arbeitsmarktverwaltung voraus. Diese Anforderung wird ungefähr ein Jahr vor Beginn des neuen Haushaltsjahres entwickelt und der Regierung Mitte September jeden Jahres - also neun Monate vor Beginn des neuen Haushaltsjahres (1. Juli bis 31. Juni) - zugestellt. Aufgrund ihrer engen Kontakte mit Arbeitgebern und Arbeitssuchenden verfügt die Arbeitsmarktverwaltung über einmalige Möglichkeiten, Informationen über die Entwicklung des Arbeitsmarktes zu erhalten, und kann auf dieser Basis Prognosen erstellen. Die Prognosen über die Entwicklung am Arbeitsmarkt erfolgen in Verbindung mit den Planungsaktivitäten im Hinblick auf den Haushaltsprozess.

Die Regierung legt im Januar jeden Jahres im Rahmen des Haushaltsgesetzes ihre Vorschläge über die Ziele der Arbeitsmarktpolitik und die Einnahmequellen zu ihrer Finanzierung dem Parlament vor. Das Parlament entscheidet dann über den neuen Haushalt (vom 1. Januar 1997 an wird sich das Haushaltsjahr mit dem Kalenderjahr decken). Der Mittelbedarf kann noch nicht so weit vorausgesagt werden, wie es der übliche Haushaltsprozess verlangen würde. Deshalb wurde ein System von Nachtrags- und Zusatz-

haushalten entwickelt. Diese zusätzlichen Haushaltsvorschläge spielen eine wichtige Rolle bei der Entscheidung über das Volumen der einzelnen Haushaltstitel und die Programmstruktur der Arbeitsmarktpolitik.

Abb. 4: Die Phasen des Haushaltsprozesses



Die Regierung schlägt Mitte April jeden Jahres dem Parlament einen Ergänzungshaushalt vor. Die Arbeitsmarktverwaltung unterbreitet der Regierung zuvor (Ende März jeden Jahres) eine besondere Mittelanforderung für diesen Ergänzungshaushalt. Darüber hinaus werden weitere Mittelbedarfe während des laufenden Haushaltsjahres, die die Regierung aufgrund weiterer Mittelanforderungen der Arbeitsmarktverwaltung im Parlament als Nachtragshaushalte einbringt, verhandelt. Weiterhin hat die Regierung die Möglichkeit, der Arbeitsmarktverwaltung weitere Mittel für Arbeitsmarktpolitik ohne Einbeziehung des Parlaments zuzuteilen (*finansfullmakt*). Zusammenfassend lässt sich sagen: zusätzliche Mittel für Arbeitsmarktpolitik können, entsprechend dem sich am Arbeitsmarkt abzeichnenden Finanzierungsbedarf, zu den unterschiedlichsten Zeitpunkten während des laufenden Haushaltsjahres bereitgestellt werden.

1.1.1.1.1 Die Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik

Auch das schwedische System der Finanzierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist fragmentiert. Schwedische aktive Arbeitsmarktpolitik wird zum überwiegenden Teil aus Steuermitteln finanziert, aber es existieren auch beitragsfinanzierte Elemente. Berufsberatung und Arbeitsvermittlung, arbeitsplatzschaffende Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und verschiedene Formen von Lohnsubventionierung) sowie die Bereitstellung geschützter Arbeitsplätze für Arbeitsbehinderte in besonderen Betrieben (*Samhall*) werden vollständig aus dem Staatshaushalt, also aus Steuermitteln, finanziert. Die staatlichen Ausgaben für Kurzarbeitergeld sowie Unterhaltszahlungen während der Teilnahme an Maßnahmen der Berufsbildung und an Praktikaprogrammen werden dagegen, wie es auch für die Ausgaben im Bereich der Lohnersatzleistungen gilt, zum Teil

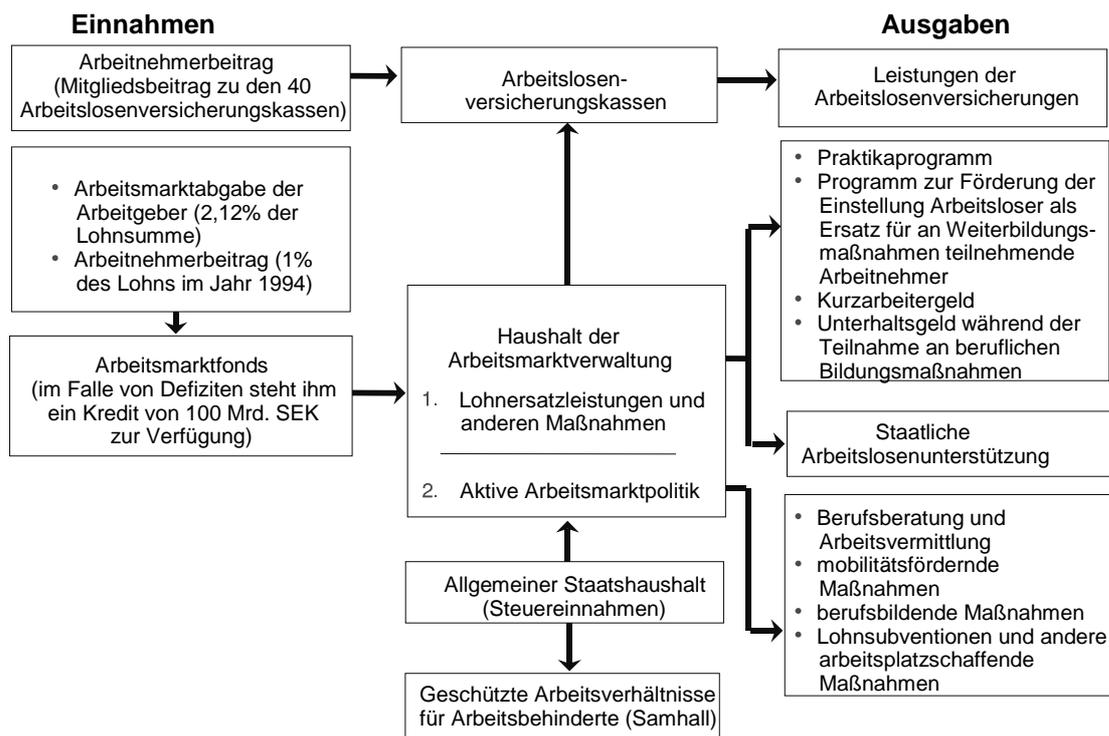
aus der zweckgebunden erhobenen Arbeitgeberabgabe zum Arbeitsmarktfonds (sowie aus den Einnahmen aus dem 1994 erhobenen Arbeitnehmerbeitrag von 1% der Einkommen) refinanziert.

Alles in allem werden ca. 80% der Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik aus dem Staatshaushalt, also aus Steuermitteln, finanziert.

Da die Unterhaltszahlungen während der Teilnahme an Maßnahmen der Berufsbildung⁹¹ und an Praktikaprogrammen sowie das Kurzarbeitergeld zum Teil aus Beitragseinnahmen finanziert werden, haben meist nur solche Arbeitslose Anspruch auf diese Leistungen, die Versicherungsleistungen erhalten. Die Unterhaltszahlungen entsprechen in ihrer Höhe der Lohnersatzleistung, die den Teilnehmenden ansonsten zustehen würde. Grundsätzlich sind ansonsten nur arbeitsplatzschaffende Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnsubventionen) und Mobilitätshilfen Kann-Leistungen, d. h. die Entscheidung über die Teilnahme liegt im Ermessen des örtlichen Arbeitsamtes.

Das Diagramm 5 fasst die Hauptkennzeichen des schwedischen Finanzierungssystems der Arbeitsmarktpolitik noch einmal zusammen.

Abb. 5: Die Finanzierung der schwedischen Arbeitsmarktpolitik 1993/94



Zusammenfassend ist festzustellen, dass in Schweden die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und Lohnersatzleistungen in demselben Haushalt budgetiert sind. Das Finanzierungssystem der schwedischen Arbeitsmarktpolitik enthält sowohl Steuer- als auch Beitragselemente. Die aktive Arbeitsmarktpolitik wird überwiegend aus Steuermitteln finanziert. Das Finanzierungssystem für Lohnersatzleistungen dagegen ist fragmentierter

⁹¹ Die Durchführungskosten der Maßnahmen dagegen werden aus dem allgemeinen Staatshaushalt finanziert.

und komplizierter. Die Mittel hierfür entstammen hauptsächlich zwei Quellen: einem Staatszuschuss, der zum Teil aus der zweckgebunden erhobenen Arbeitsmarktabgabe der Arbeitgeber refinanziert wird, und einem Arbeitnehmerbeitrag, den die Mitglieder der gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherungskassen als Mitgliedsbeitrag entrichten. Obwohl die Zahlung der Lohnersatzleistungen zum Teil auf individuellen Ansprüchen beruht, wird das System der Lohnersatzleistungen stark aus der Staatskasse subventioniert. Da die Beiträge der versicherten Arbeitnehmer nicht im gleichen Maße gestiegen sind wie die Ausgaben für Lohnersatzleistungen, ist der Anteil des Staates an der Finanzierung dieser Leistungen ständig gewachsen. Heute werden mehr als 95% der Ausgaben für Lohnersatzleistungen aus staatlichen Mitteln finanziert, und der Anteil der von den Mitgliedern aufgebrachten Mittel ist entsprechend gesunken.

Schmid, Reissert und Bruce (1992) haben ausgeführt, dass die Integration der Mittel zur Finanzierung der aktiven und der passiven Arbeitsmarktpolitik in einem gemeinsamen Haushalt eine Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik begünstigt. Der Hauptgrund hierfür ist, dass Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik durch Einsparungen bei den Lohnersatzleistungen ausgeglichen werden können. Auf Schweden übertragen, bedeutet dies: die gemeinsame Budgetierung scheint eine Substitution passiver durch aktive Arbeitsmarktpolitik begünstigt zu haben. Die zum Teil unterschiedlichen Finanzierungsquellen für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik minimieren darüber hinaus das Risiko, dass aktive Arbeitsmarktpolitik durch steigende Ausgaben für Lohnersatzleistungen verdrängt wird.

Auf der anderen Seite bedeutet die Tatsache, dass aktive Arbeitsmarktpolitik überwiegend aus allgemeinen Steuereinnahmen finanziert wird, die Anwendung des Prinzips der Nonaffektation (d. h. die Mittel sind nicht an einen bestimmten Verwendungszweck gebunden). Unter diesen Umständen konkurrieren die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik mit anderen öffentlichen Verwendungszwecken. Veränderungen der politischen Prioritäten oder der parteipolitischen Zusammensetzung des Parlamentes und der Regierung können daher bei angespannter Haushaltslage zu einem entscheidenden Faktor werden. Es kann also nicht ausgeschlossen werden, dass der fiskalische Druck, der durch das wachsende Haushaltsdefizit und die beachtliche öffentliche Verschuldung (mehr als 80% des BSP im Jahr 1994) bei gleichzeitig anhaltend hohem Niveau der Arbeitslosigkeit entsteht, in Zukunft zu einer Verdrängung aktiver Arbeitsmarktpolitik durch Lohnersatzleistungen führen kann.

4 Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik

4.1 Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Die schwedische Arbeitsmarktpolitik kann unterteilt werden in ein System von Lohnersatzleistungen, das dem einzelnen im Falle der Arbeitslosigkeit Unterstützung leistet, und eine Palette von verschiedenen aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen. Im folgenden werden wir kurz die beiden Leistungsbereiche beschreiben (eine detailliertere Beschreibung liefern Thoursie und Wadensjö, 1995).

Die passiven Maßnahmen: Die Lohnersatzleistungen

Es existieren zwei Arten von Lohnersatzleistungssystemen. Das bedeutendere ist das der Versicherungsleistungen der Arbeitslosenversicherungskassen. Das zweite System von Lohnersatzleistungen (das staatliche Arbeitslosenunterstützungssystem) unterstützt jene Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf die Versicherungsleistungen haben. Beide Systeme wurden in Abschnitt 3.2.1. vorgestellt.

Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen

Die aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen können unterteilt werden in anpassungs- und mobilitätsfördernde Maßnahmen (angebotsorientierte Maßnahmen) sowie arbeitsplatzschaffende Maßnahmen und Fördermaßnahmen für Behinderte (nachfrageorientierte Maßnahmen). Die angebotsorientierten Maßnahmen schließen auch die Arbeitsvermittlung, Berufsberatung, Mobilitätshilfen und die verschiedenen Arten der Berufsbildung ein. Diese Dienste werden von den Arbeitsämtern angeboten. Sie sollen die Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes verbessern, Engpässe im Arbeitsangebot vermeiden helfen und den Strukturwandel unterstützen. Die Maßnahmen der Berufsbildung können sowohl in unterschiedlich geleiteten Berufsbildungszentren (einschließlich der Einrichtungen des allgemeinen Bildungssystems) als auch auf betrieblicher Ebene stattfinden.

Nachfrageorientierte Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnsubventionen richten sich hauptsächlich an Arbeitslose mit einer besonders schwachen Position auf dem Arbeitsmarkt. Zwischen 10 und 12 Prozent der Arbeitssuchenden haben eine berufliche Behinderung. Die drei nachfrageorientierten Maßnahmen für Arbeitsbehinderte sind: Lohnsubventionen (als Ausgleich für die Mehrausgaben des Arbeitgebers), öffentliche, geschützte Arbeit und *Samhall*. Das Hauptanliegen von *Samhall* ist die Bereitstellung sinnvoller und fördernder Arbeit an Arbeitsbehinderte, die nicht in der Lage sind, auf dem regulären Arbeitsmarkt eine Beschäftigung zu finden, ob mit oder ohne Lohnsubvention.

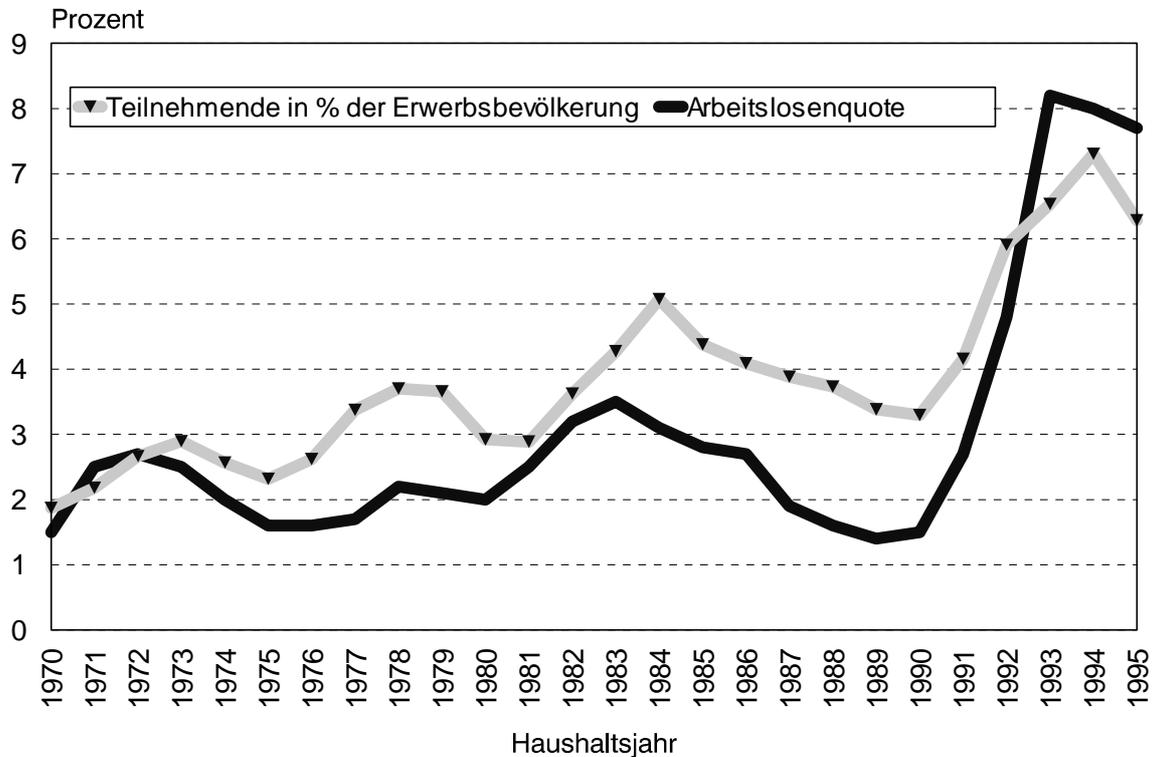
Die wichtigsten arbeitsmarktpolitischen Programme werden im folgenden beschrieben:

Die Stellenvermittlungsaktivität der Arbeitsämter hat während der achtziger Jahre durch eine Verstärkung der Vermittlungsbemühungen und eine Verbesserung der Kontakte mit den Arbeitgebern erheblich zugenommen. Die Arbeitsämter haben einen hohen Marktanteil. Untersuchungen der Arbeitsmarktverwaltung haben gezeigt, dass den Arbeitsämtern ca. 90% aller ausgeschriebenen Stellen gemeldet werden. Ca. 85% aller Arbeitssuchenden wenden sich an das Arbeitsamt um Hilfe. Allgemeine Vermittlungsaktivitäten werden mehr und mehr nach Zielgruppen gebündelt. In Sonderveranstaltungen wie Job-Börsen können Interessierte gezielt Informationen erhalten. Seit Beginn der neunziger Jahren haben Job-Clubs zugenommen. Die lokalen Arbeitsämter vermitteln in diesem Rahmen wichtige Techniken (wie Bewerbungstraining) und Informationen und halten mit den einzelnen Betroffenen bis zur Beendigung der Arbeitslosigkeit Kontakt.

Die Aufgaben der Berufsberatung werden sowohl von den Arbeitsämtern als auch von den Instituten für berufliche Rehabilitation und den allgemeinbildenden Schulen wahrgenommen. Die Arbeitsämter verfügen über spezialisierte Berater, deren Aufgabe die besondere Unterstützung von Arbeitssuchenden mit Schwierigkeiten bei der Stellensuche ist. Berufsberatung richtet sich auch an Menschen, die über ihren beruflichen Werdegang noch nicht entschieden haben, Arbeitsbehinderte und Berufswechsler.

Berufsbildende Maßnahmen ersetzen seit Beginn der derzeitigen Krise weitgehend die Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als antizyklische Maßnahme. Im Jahr 1994 nahmen durchschnittlich 62.000 Menschen an solchen Maßnahmen teil.

Abb. 6: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, in % der Erwerbsbevölkerung, 1970-1994



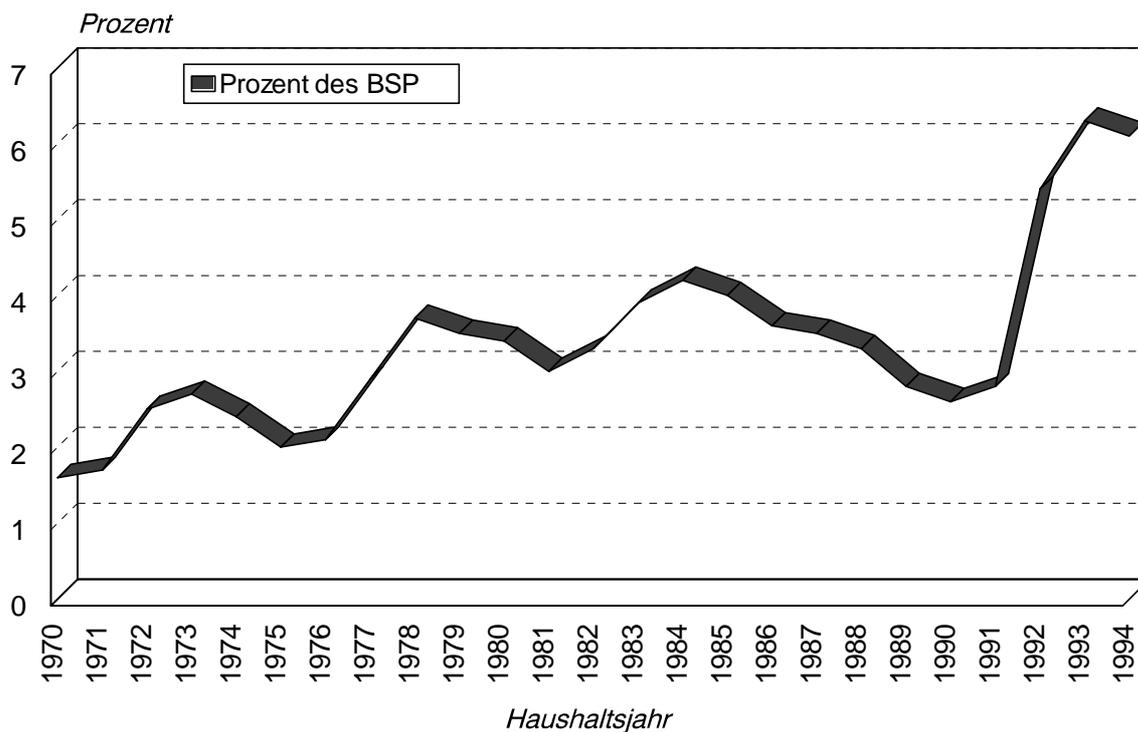
Quelle: Tab. A.3 im Anhang

Das Programm zur Förderung der Einstellung Arbeitsloser als Ersatz für Weiterbildungsmaßnahmen wurde im Jahr 1991 eingeführt und seitdem stetig ausgebaut. Einstellungen in diesem Rahmen werden durch eine Subvention unterstützt. Die Zahl der Teilnehmer an diesem Programm lag im Durchschnitt des Jahres 1994 bei 13.000.

Mobilitätshilfen richten sich an Arbeitslose, die zur Aufnahme einer neuen Beschäftigung umziehen müssen. Dieses Programm wurde bis zum Jahr 1987, als es durch eine Änderung der Regelungen faktisch abgeschafft wurde, stark beansprucht. Im Jahr 1995 wurde eine neue Regelung eingeführt, die der bis 1987 gültigen entspricht.

Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (*beredskapsarbete*) werden im Bereich gemeinnütziger Arbeiten im öffentlichen Bereich geschaffen. Das Programm wurde in den frühen dreißiger Jahren eingeführt und seitdem stark antizyklisch eingesetzt. Die in diesem Rahmen geförderte Beschäftigung sollte sich auf reguläre Arbeiten beziehen, die lediglich zeitlich vorgezogen werden. Die Teilnehmer erhalten für ihre Arbeit den marktüblichen Lohn. Die Beschäftigungsdauer beträgt maximal 6 Monate. Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer an diesem Programm lag im Jahr 1994 bei 17.000, eine Zahl, die, gemessen an den Vorjahren, für eine Zeit ernsthafter Krisen am Arbeitsmarkt sehr niedrig ist.

Abb. 7: Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen, in % der Erwerbsbevölkerung, 1970 bis 1995



Quelle: Tab. A3 im Anhang

Im Jahr 1993 wurde das Praktikaprogramm eingeführt, das als neue Art von Arbeitsbeschaffungsprogramm das alte Programm zum überwiegenden Teil ersetzte. Die Hauptunterschiede zu dem Vorgängerprogramm sind: die Entlohnung erfolgt in Höhe der dem Teilnehmer zustehenden Lohnersatzleistung; die Maßnahme sollte Qualifizierungselemente enthalten, und es sollte sich um Arbeiten handeln, die ohne die Förderung nicht ausgeführt worden wären. Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer im Jahr 1994 betrug 45.000.

Lohnzuschüsse werden zum Ausgleich der Kosten des Arbeitgebers bei der Einstellung eines Arbeitslosen gewährt. Im Jahr 1994 wurden durchschnittlich 23.000 Arbeitsverhältnisse durch Lohnsubventionen unterstützt.

Programme für Jugendliche wurden in den frühen achtziger Jahren eingeführt, zunächst für Jugendliche im Alter von 16 bis 17 Jahren, die keine Schule mehr besuchten, später auch für Jugendliche im Alter von 18 und 19 Jahren. Für Jugendliche zwischen 16 und 17 Jahren werden während der Teilnahme an den Maßnahmen keine Gehälter gezahlt; die Jugendlichen zwischen 18 und 19 Jahren dagegen erhalten ein reguläres Gehalt, aber die ihnen vermittelten Stellen sind Teilzeitstellen. Im Jahr 1992 wurde ein neues Programm für Jugendliche im Alter zwischen 18 und 24 Jahren eingeführt, das das alte Programm ersetzte. Es handelt sich nun um eine Vollzeitmaßnahme, die Ausbildung und nicht mehr Beschäftigung zum Inhalt hat und die mit einem niedrigeren Entgelt entlohnt wird. Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer an dem Programm für Jugendliche zwischen 16 und 17 Jahren betrug im Jahr 1994 12.000; die Zahl der Teilnehmer am Berufsbildungsprogramm für Jugendliche von 18 bis 24 Jahren lag bei durchschnittlich 57.000. Beide Programme wurden im Jahr 1995 durch ein neues Programm ersetzt, das aus berufseinführenden Maßnahmen am Arbeitsplatz besteht. Für Jugendliche im Alter von 18 bis 19 Jahren sind seither die Kommunen zuständig.

In den neunziger Jahren wurden verschiedene Formen von Beschäftigungssubventionen getestet, insbesondere Formen der Subventionierung zusätzlich geschaffener Arbeitsplätze. Unternehmen, die die Zahl ihrer Beschäftigten im Jahr 1993 im Vergleich zum Vorjahr steigerten, erhielten eine Subvention in Form einer Steuerermäßigung. Unternehmen, die im Jahr 1995 Menschen einstellten, die in den letzten Monaten des Jahres 1994 arbeitslos gewesen waren, wurde ein Teil der Sozialversicherungsabgaben erlassen.

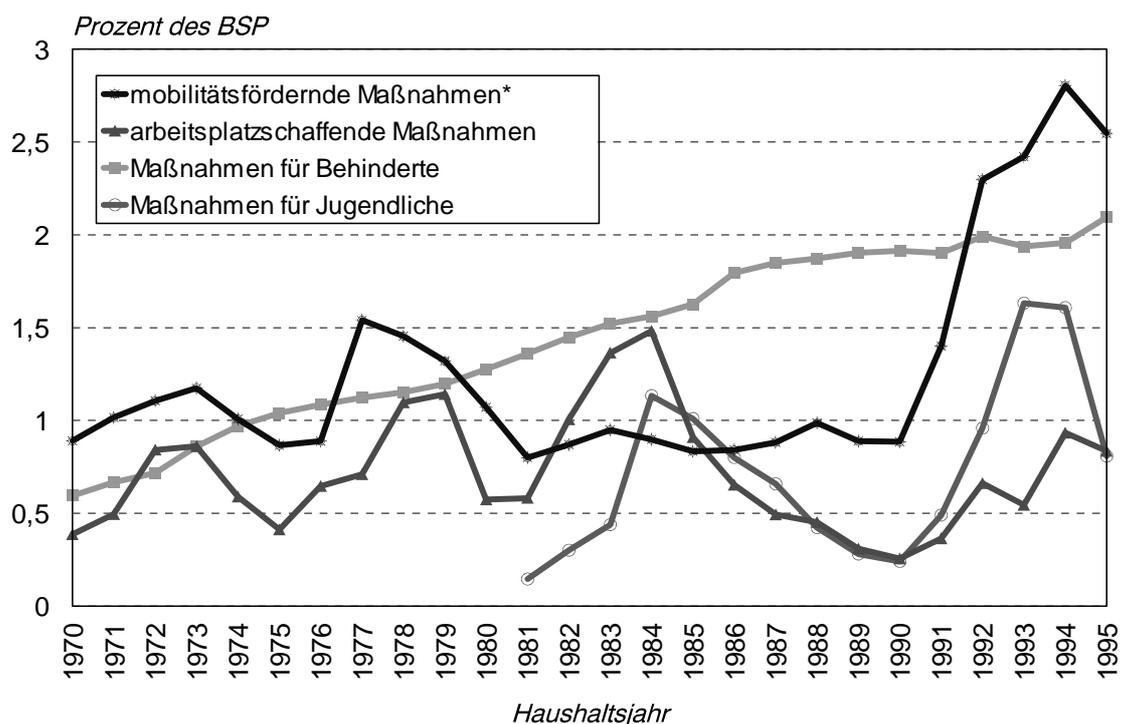
Das Volumen der Programme zur Förderung der Beschäftigung Arbeitsbehinderter ist seit den vierziger Jahren kontinuierlich angestiegen. Die drei wichtigsten Programme in diesem Bereich sind: Beschäftigung bei *Samhall* (einem Konzern mit vielen Firmen für geschützte Beschäftigung), geschützte Arbeitsverhältnisse im öffentlichen Sektor und Lohnsubventionen zur Förderung der Beschäftigung Behinderter in Privatfirmen. Allen Programmen gemeinsam ist, dass die Teilnehmer zum Tariflohn bezahlt werden. Zu den Einrichtungen für Behinderte können auch die Institute für berufliche Rehabilitation gezählt werden, wenn auch nicht alle Teilnehmer an deren Maßnahmen Behinderte sind. An den verschiedenen Programmen für Behinderte nahmen im Jahr 1994 durchschnittlich 84.000 Personen teil.

4.2 Die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik

Die Gesamtausgaben für schwedische Arbeitsmarktpolitik werden hier wie folgt definiert: Ausgaben der Arbeitsmarktverwaltung (einschließlich der Mittelabflüsse aus dem Arbeitsmarktfonds), öffentliche Ausgaben für geschützte Beschäftigung bei *Samhall* und Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen der Kommunen, Regionen und Bildungsbehörden.

Abb. 8: Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik, in Prozent des BSP, 1969/70 bis 1993/94

Quelle: Tab. A1 im Anhang



* einschließlich Arbeitserfahrungsprogramm

Zu Beginn der siebziger Jahre erreichten die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik die Höhe von 1,7% des BSP. Während der Rezession in den ersten Jahren dieses Jahrzehntes stiegen sie auf bald 3% des BSP an. Der allgemeine weltwirtschaftliche Abschwung im Zuge des ersten Ölpreisschocks der Jahre 1973/74 wurde in Schweden verstärkt durch Strukturprobleme im Bereich der Seefahrt, des Schiffbaus, der Stahlindustrie, des Bergbaus und der Papierindustrie. Die politische Antwort hierauf war der Versuch, durch Schaffung von Arbeitsplätzen dem Beschäftigungsabbau entgegenzusteuern.

Die Beschäftigung im öffentlichen Sektor stieg in der Folgezeit an, und eine Reihe von neuen Maßnahmen wie die Förderung der Produktion auf Lager, betriebliche Bildungsmaßnahmen zur Verhinderung von Kündigungen und Subventionen einzelner Industrien wurden eingeführt. Wie Abb. 8 (vgl. auch Tab. A1 im Anhang) zeigt, expandierten die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre stark; die Ausgaben hierfür erreichten im Haushaltsjahr 1977/78 3,7% des BSP.

Die zweite Ölkrise 1979/80 wurde ebenfalls durch eine Expansion der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen begleitet. Im Haushaltsjahr 1983/84 überstiegen die Ausgaben 4% des BSP. Der wirtschaftliche Aufschwung in der Mitte der achtziger Jahre führte zu einer ständigen Abnahme der Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik, die bis 1990 anhielt.

Im ersten Jahr der jüngsten Rezession, 1990/91, wurden die arbeitsmarktpolitischen Ausgaben begrenzt und stiegen erst im Haushaltsjahr 1991/92 an. Im Haushaltsjahr 1993/94 erreichten die Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik mit 6% des BSP ihren historischen Höhepunkt.

Von den sechziger Jahren bis zu Beginn der jüngsten Krise blieb die Arbeitslosenquote während wirtschaftlicher Aufschwünge unter 2% und erreichte auch in Krisenzeiten nur die Marke von 3%. Eine Arbeitslosenquote von 8% im Jahr 1994 - bei weiteren 7,3% der Erwerbsbevölkerung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen - bedeutet, dass die Arbeitslosigkeit in Schweden sich nicht mehr länger von den in anderen europäischen Staaten gewohnten Dimensionen unterscheidet (vgl. Abb. 6).

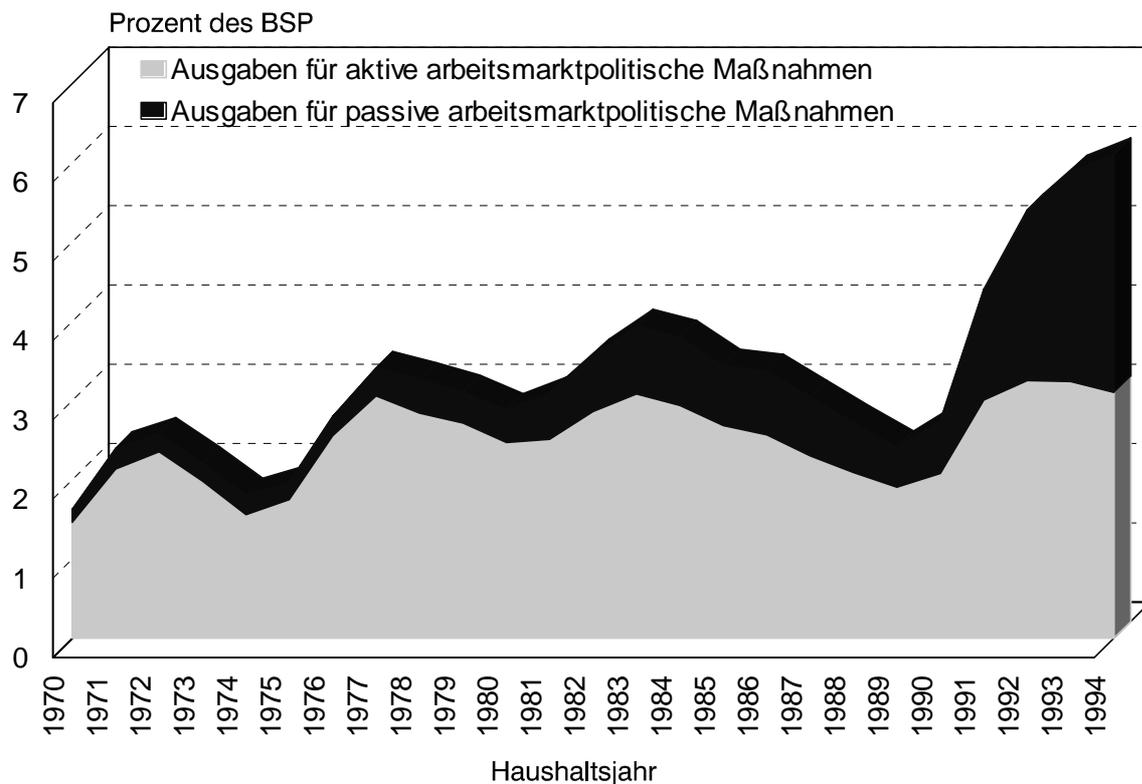
4.3 Die Ausgaben für aktive und passive Maßnahmen

Während der siebziger Jahre wurden beinahe 90% der Gesamtmittel für Arbeitsmarktpolitik für aktive Arbeitsmarktpolitik verausgabt. Dieser Anteil sank in den achtziger Jahren auf 76 bis 80%. Hintergrund dieser Entwicklung ist eine Veränderung der Dimension und der Struktur der Arbeitslosigkeit. Dennoch war der Anteil aktiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen an den Gesamtausgaben in Schweden, im Vergleich zu anderen europäischen Ländern, immer noch sehr hoch.

Vom Beginn der siebziger Jahre bis heute ist der Anteil der Ausgaben für Lohnersatzleistungen an den Gesamtausgaben für Arbeitsmarktpolitik gestiegen und entspricht nun ca. 48% der Gesamtausgaben (vgl. Abb. 9).

Wie Abb. 6 zeigt, wuchs die Arbeitslosenquote von 1,5% im Jahr 1990 auf 8% im Jahr 1994 an. Neben dem Anstieg der Zahl der Arbeitslosen ist eine Tendenz zur Verlängerung der Phasen der Arbeitslosigkeit festzustellen. Ein wachsender Teil der Arbeitslosen ist langzeitarbeitslos. Dies alles bedeutet eine steigende Belastung für das System der Lohnersatzleistungen.

Abb. 9: Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik, in Prozent des BSP



Quelle: Arbeitsmarktverwaltung

5 Der Stabilisierungseffekt der Arbeitsmarktpolitik

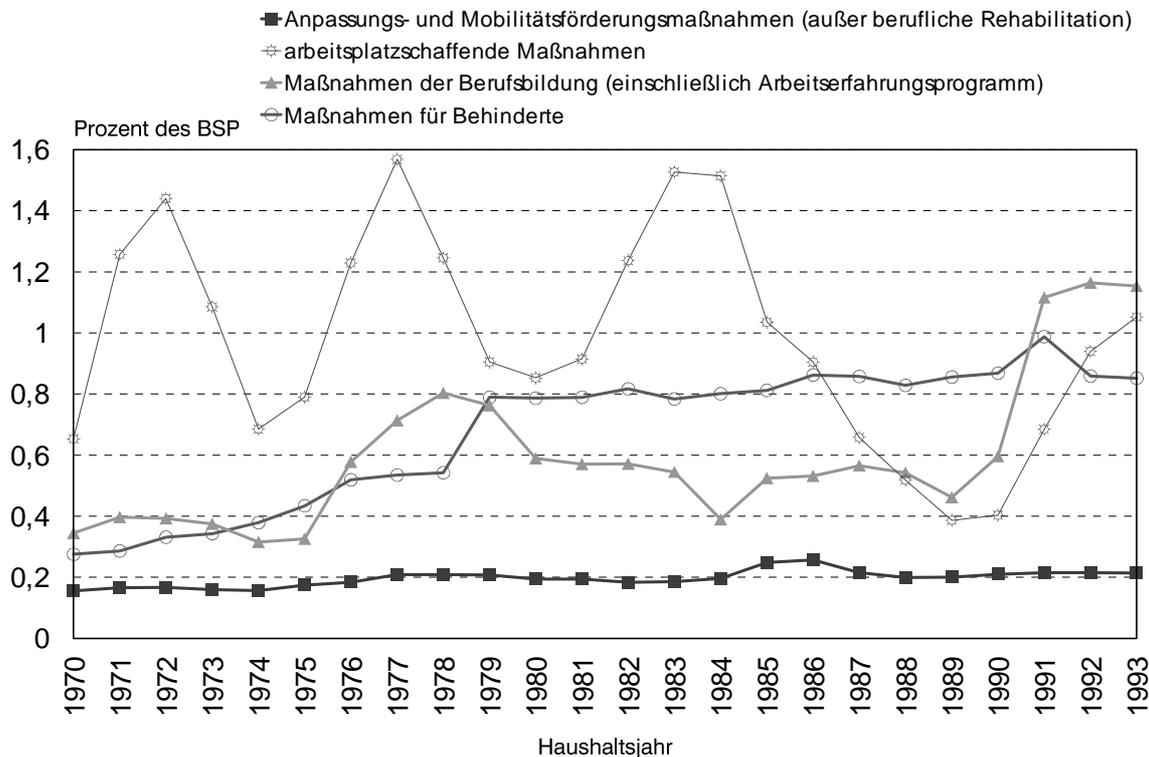
Das Hauptziel dieses Abschnittes ist, die Reaktionsweise der schwedischen Arbeitsmarktpolitik auf Veränderungen im Wirtschaftszyklus zu analysieren. Im folgenden werden wir den Beitrag der verschiedenen Elemente der Arbeitsmarktpolitik zur Stabilisierung der Beschäftigung im Wirtschaftszyklus untersuchen. Die folgenden Ausführungen stützen sich im wesentlichen auf die Studie von H. Ohlsson (1994), die interessante Einblicke in die Veränderungen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik bis zur letzten Wirtschaftskrise bietet. Eine Analyse des Zusammenhangs zwischen dem Finanzierungs- und Entscheidungsfindungsprozess auf der einen und der Implementation der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf der anderen Seite wird ebenfalls vorgenommen.

5.1 Die stabilisierende Rolle der schwedischen Arbeitsmarktpolitik

Wie in den meisten westlichen Industriestaaten zeigten die öffentlichen Ausgaben auch in Schweden während der letzten Jahrzehnte einen ansteigenden Trend. Wie Ohlsson betont, ist auf dieser aggregierten Ebene ein offensichtliches zyklisches Entwicklungsmuster der Ausgaben nicht zu erkennen. Die Studie untersucht daher, welche politischen Instrumente aus den öffentlichen Haushaltstiteln tatsächlich antizyklische Wirkungen aufweisen. Nach der Analyse der Budgets aller Ministerien und Haushaltstitel kommt er zu dem Ergebnis, dass allein das Arbeitsministerium eine antizyklische Ausgabenpolitik betreibt. Innerhalb des Spektrums der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen prägten besonders die nachfrageorientierten Maßnahmen, wie Arbeitsbeschaf-

fungsmaßnahmen und Lohnsubventionen, den antizyklischen Charakter der Arbeitsmarktpolitik. Die anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (wie angebotsorientierte Maßnahmen und Programme für Behinderte) hatten nicht diesen klaren antizyklischen Charakter. Die Maßnahmen für Behinderte wiesen nur geringe Abweichungen von einem insgesamt ansteigenden Trend auf (vgl. Abb. 10).

Abb. 10: Ausgaben für verschiedene arbeitsmarktpolitische Programme, in Prozent des BSP, 1970/71 bis 1993/94

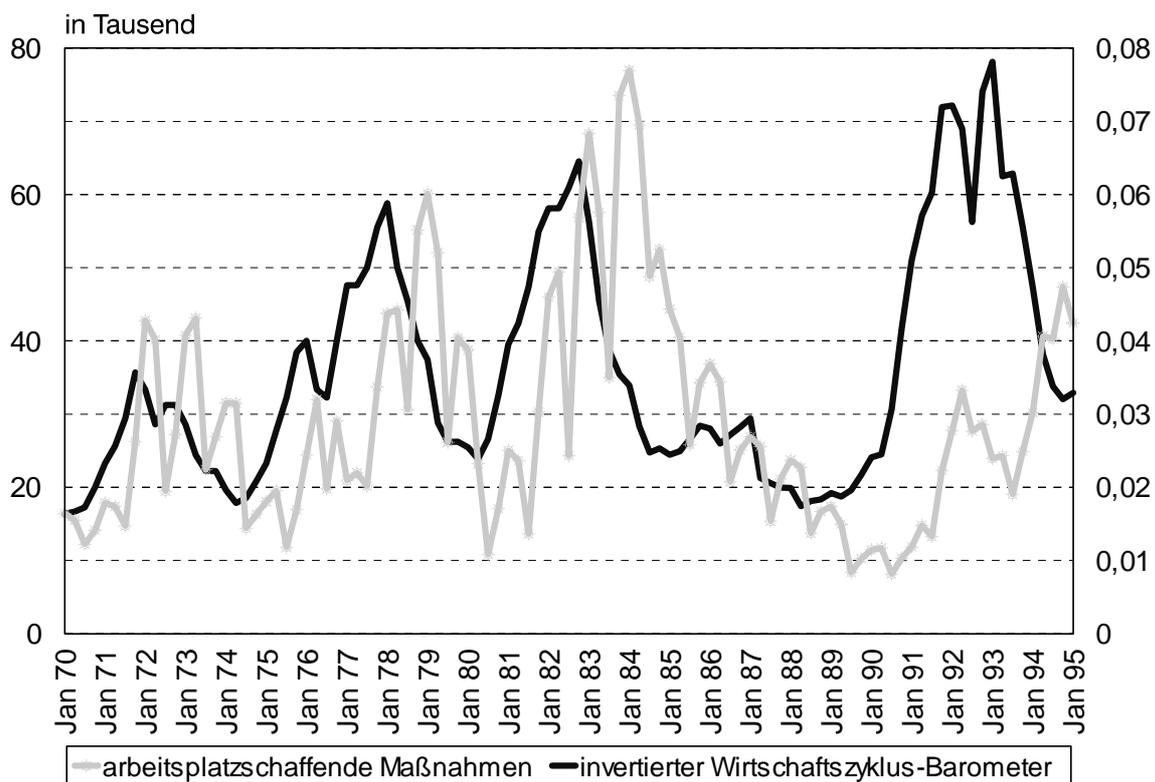


Quelle: Arbeitsmarktverwaltung

Es scheint also, dass die stabilisierende Funktion der aktiven Arbeitsmarktpolitik in erster Linie von den verschiedenen arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen ausgeht. Die folgende Abb.11 belegt, dass zumindest bis zum Beginn der derzeitigen Krise die Zahl der Teilnehmer an den verschiedenen arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen (Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnsubventionen) eine deutliche Korrelation mit dem Wirtschaftszyklus⁹² aufwies: die arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen zeigten einen deutlich antizyklischen Charakter. Besonders hohe Teilnehmerzahlen an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen (Quartale 1973-II, 1997-I, 1983-I und 1984-I) stehen in einem offensichtlichen zeitlichen Zusammenhang mit Einbrüchen im Wirtschaftszyklus (Quartale 1971-III, 1978-II, 1982-III). Dabei besteht allerdings eine zeitliche Verschiebung von bis zu vier oder fünf Quartalen. Im Gegenzug korrelieren Höhepunkte im Wirtschaftszyklus mit besonders niedrigen Teilnehmerzahlen an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen (Quartale 1970-III, 1975-III, 1980-III und 1990-IV). Ohlssons Untersuchung zeigt, dass der Zeitpunkt der höchsten Korrelation zwischen den Teilnehmerzahlen an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen und dem Konjunkturbefund bei einer zeitlichen Verschiebung von fünf Quartalen liegt.

⁹² Der Indikator für den Wirtschaftszyklus wird durch das Nationale Forschungsinstitut veröffentlicht. Dieses Barometer für den Wirtschaftszyklus berücksichtigt die Kapazitätsauslastung und auch den Mangel an Facharbeitern in der verarbeitenden Industrie.

Abb. 11: Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen im Wirtschaftszyklus, 1. Quartal 1970 bis 1. Quartal 1995



1995

Quelle: Konjunkturinstitut; Arbeitsmarktverwaltung

Ohlssons Studie belegt weiterhin die Stabilität und Unmittelbarkeit der politischen Reaktion: sobald die Situation auf dem Arbeitsmarkt sich verschlechterte, wurden zusätzliche Mittel bereitgestellt, die schnell für einen Ausbau der arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen verwendet wurden. Im Durchschnitt stieg die Zahl der Teilnehmer an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen drei Monate nach Bewilligung der zusätzlichen Mittel und erreichte ihren Höhepunkt nach acht Monaten. Es ist auch bemerkenswert, dass die Zahl der Teilnehmer schnell zurückging, sobald sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt verbessert hatte.

Ohlsson betont jedoch, dass diese deutliche Korrelation zwischen dem Wirtschaftszyklus und der Zahl der Teilnehmer an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen noch nicht ausreicht, um die Effizienz dieser Programme zu beurteilen. Nachfrageorientierte Maßnahmen müssen auch das Niveau der Arbeitslosigkeit in antizyklischer Weise beeinflussen.

Um die Auswirkungen der aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf den Beschäftigungsstand und die Lohnentwicklung zu analysieren, verwendet Ohlsson ein Vector-Modell. Um seine Ergebnisse in wenigen Worten zusammenzufassen: Die arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen haben den Beschäftigungsstand schnell und in signifikanter Weise beeinflusst, aber sie hatten keinen langfristigen Einfluss auf die Lohnentwicklung. Diese Maßnahmen stellen also ein effizientes Werkzeug der Stabilitätspolitik dar, mit dem kurzfristig Schwankungen auf dem Arbeitsmarkt entgegengewirkt werden kann.

5.2 Der Haushaltsprozess und die Anpassungsgeschwindigkeit

Die Effizienz der aktiven Arbeitsmarktpolitik in den letzten beiden Jahrzehnten steht zweifellos in einem engen Verhältnis zu den institutionellen Besonderheiten des Finanzierungssystems.

Wir haben bereits betont, dass die Tatsache, dass die Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik beinahe vollständig aus dem Staatshaushalt finanziert werden, die Umsetzung politischer Prioritäten in eine entsprechende Ausgabenpolitik erleichtert.

Auch die zeitliche Struktur des Haushaltsprozesses scheint für das Verständnis der schnellen Reaktionsfähigkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt bedeutsam zu sein. Bei unserer Analyse des Haushaltsprozesses haben wir zwei Arten von Mittelbereitstellung identifiziert: reguläre Mittelzuweisungen, die vor Beginn des Haushaltsjahres verabschiedet werden, und zusätzliche Mittelzuweisungen während des laufenden Haushaltsjahres. Üblicherweise sind die auf regulärem Wege für arbeitsfördernde Maßnahmen bewilligten Mittel nicht an das Haushaltsjahr gebunden, aber sie können nicht überschritten werden.⁹³ Dies bedeutet, dass zusätzliche Mittel zur Steigerung der Zahl der Teilnehmer an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen einer gesonderten Entscheidung bedürfen. Wie schon zuvor bemerkt, können diese zusätzlichen Mittel in Form eines Ergänzungshaushaltes durch ein Votum des Parlaments oder durch Regierungsentscheidung (*finansfullmakt*) bewilligt werden. Diese institutionelle Besonderheit des schwedischen Finanzierungssystems sichert, dass das Mittelvolumen entsprechend den Bedürfnissen der nationalen und regionalen Ebene angepasst werden kann. Die Anpassungsfähigkeit des Finanzierungssystems und die Dezentralisierung des Entscheidungsprozesses haben die Implementation der Arbeitsmarktpolitik besonders flexibel gemacht.

5.3 Die jüngsten Entwicklungen

Wie wir gesehen haben, variierte die Zahl der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen und insbesondere an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen zumindest bis zu Beginn der jüngsten Krise antizyklisch. Während der jüngsten Krise jedoch zeigte die Arbeitsmarktpolitik Verzögerungen bei der Anpassung des arbeitsmarktpolitischen Maßnahmenvolumens. Als die Arbeitslosigkeit nach dem Sommer 1990 anstieg, erhöhte sich die Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zunächst nicht; sie sank sogar gegenüber der zweiten Hälfte des Jahres 1989. Die Zahl der Arbeitslosen stieg im Laufe des Jahres 1991 um durchschnittlich 53.000; die Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erhöhte sich im gleichen Zeitraum jedoch nur um 38.000. Aus stabilitätsorientierter Sicht kann diese Reaktionsweise nur mit "zu wenig und zu spät" beschrieben werden. Der in den Jahren 1992 und 1993 folgende außergewöhnliche Ausbau der Arbeitsmarktpolitik konnte den starken Anstieg der Arbeitslosigkeit (um 123.000 in den Jahren 1991 und 1992) nicht mehr aufhalten. Der Hauptgrund für diese verspätete Reaktion scheint eine Veränderung der Prioritäten der schwedischen Wirtschaftspolitik in den Jahren 1990 und 1991 zu sein, die der Bekämpfung der Inflation eine größere Bedeutung beimaß. Seit der Verabschiedung des Haushalts im Januar 1991 schien das Hauptziel nicht mehr die Vollbeschäftigung, sondern die Preisstabilität zu sein.

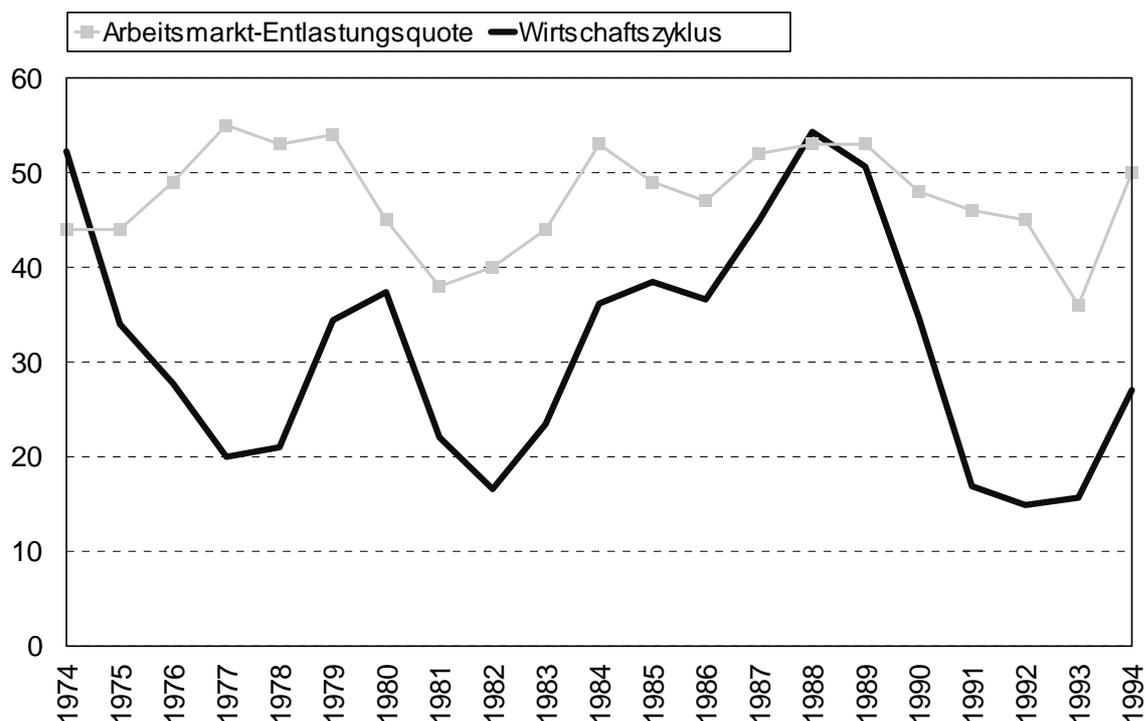
⁹³ Im Gegensatz dazu können die im regulären Haushaltsprozess für Zwecke der Berufsbildung bewilligten Mittel überschritten werden, müssen aber innerhalb des Haushaltsjahres verausgabt werden.

Auch die arbeitsmarktpolitische Schwerpunktsetzung hat sich während der letzten Krise verändert. Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen, die mit dem regulären Lohn abgegolten werden, erreichten nur ein bescheidenes Niveau: durchschnittlich 14.000 Menschen nahmen im Jahr 1993 an diesem Programm teil (im Vergleich zu 60.000 im Rezessionsjahr 1983 - vgl. Abb. 7). Die Schwerpunkte des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums hatten sich verlagert zugunsten berufsbildender Maßnahmen und des neuen Jugendbildungsprogramms (*ungdomspraktik*) sowie eines weiteren neuen Programms zur Vermittlung von Arbeitserfahrung (*arbetslivsutveckling, ALU*).

Obwohl das Volumen der Arbeitsmarktpolitik ein zuvor nie gekanntes Niveau erreichte, weicht die nun verfolgte Politik von der früheren beschäftigungsorientierten Politik ab. Dies kann auch an dem Grad der Arbeitsmarktentlastung abgelesen werden. Setzt man die Zahl der Teilnehmer an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Bezug zu der Zahl der Arbeitsuchenden (definiert als die Summe der Arbeitslosen ohne Förderung und in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen), so ergibt sich daraus die Quote der Arbeitsmarktentlastung oder der Beitrag der Arbeitsmarktpolitik zur Stabilisierung der Beschäftigung. Die Arbeitsmarkt-Entlastungsquote lässt auch auf die Chance eines Arbeitslosen auf aktive Förderung schließen.

Abb. 12 zeigt, dass im Vergleich der Krisen 1977/78, 1982/83 und 1991-1994 die relative Arbeitsmarktentlastung während der jüngsten Krise niedriger war. Dies reflektiert die verfehlte Anpassung der Arbeitsmarktpolitik an die krisenhafte Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sowie die Tatsache, dass das Volumen der Arbeitsmarktpolitik nun die Grenzen der Verwaltbarkeit erreicht hat. Derzeit befinden sich mehr als vier Prozent der Erwerbsbevölkerung in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, womit die Grenze dessen, was unter Effizienz Gesichtspunkten als vertretbar gilt, überschritten ist.

Abb. 12: Die Entwicklung des Grades der Arbeitsmarktentlastung und des Wirtschaftszyklus, 1974 bis 1994



Quelle: Johannesson (1994)

Zusammenfassend kann man sagen: Eine entwickelte, dezentralisierte Infrastruktur für die Implementation der Arbeitsmarktpolitik ist ein Kennzeichen Schwedens. Die Infrastruktur und das Finanzierungssystem bilden einen institutionellen Rahmen, der eine flexible und effiziente Arbeitsmarktpolitik begünstigt. Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Lohnsubventionen bildeten bis 1990 die Hauptinstrumente der Stabilitätspolitik. Bis zu diesem Zeitpunkt folgte die Entwicklung sowohl der Ausgaben als auch der Zahl der Teilnehmer einem klaren antizyklischen Muster. Ein weiteres Charakteristikum der schwedischen arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen ist, dass die Entwicklung der Zahl der Teilnehmer in einem engen Verhältnis zur Entwicklung der Mittelbereitstellung steht; der Zeitraum zwischen der politischen Entscheidung, die bereitgestellten Mittel zu erhöhen, und dem Anstieg der Zahl der Teilnehmer an arbeitsplatzschaffenden Maßnahmen war bis zur derzeitigen Rezession kurz.

Das traditionelle Arbeitsbeschaffungsprogramm, in dessen Rahmen die Teilnehmer marktübliche Löhne erzielten, wurde durch Programme ersetzt, die Qualifikationselemente enthalten und niedriger entlohnt werden. Zu Beginn der aktuellen Krise wurden die arbeitsmarktpolitischen Instrumente zeitverzögert und in geringerem Umfang eingesetzt als während früherer Rezessionen. Berufsbildende Maßnahmen spielen nun eine wichtigere Rolle, während Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in ihrer Bedeutung zurückgingen. In den Jahren 1992 bis 1994 überschritt das Volumen der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen das früher als Obergrenze für eine effiziente Politik angesehene Niveau.

Wie schon weiter oben bemerkt, hat die relativ hohe Flexibilität in der zeitlichen Gestaltung des Finanzierungsprozesses eine schnelle Anpassung der Zahl der Teilnehmer in arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an die Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt erleichtert. Aber so, wie diese spezielle Organisationsweise des Finanzierungssystems eine schnelle Reaktion ermöglicht, so verlangt sie auch nach einem politischen Bekenntnis zu einer antizyklisch gestalteten Arbeitsmarktpolitik. Veränderungen der politischen Prioritäten und mangelnder arbeitsmarktpolitischer Ehrgeiz zu Beginn der derzeitigen Krise zeigen, dass effektive Finanzierungsregeln und eine flexible Organisationsstruktur zwar eine notwendige, jedoch noch keine hinreichende Bedingung für die Erreichung dieses sozialpolitischen Zieles sind.

6 Die regionalen Verteilungswirkungen der Arbeitsmarktpolitik

Das Ziel dieses Abschnittes ist ein dreifaches: erstens die Darstellung der generellen Grundsätze der Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik auf die Regionen; zweitens die Beschreibung der regionalen und personellen Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik und drittens die Untersuchung der Frage, ob aktive Arbeitsmarktpolitik auf lokaler Ebene ein adäquates Instrument zur Bekämpfung der unterschiedlichen Formen von lokalen Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt bildet. Der Abschnitt beinhaltet auch eine Analyse der Beziehungen zwischen den sozialen Sicherungssystemen für Arbeitslose.

6.1 Die regionale Dimension

Die öffentliche Verwaltung in Schweden hat drei Ebenen. Auf der zentralen Ebene werden die meisten Transferzahlungen geleistet⁹⁴, aber nur wenige Dienstleistungen erbracht. Die Provinzialregierungen sind hauptsächlich für die Gesundheitsdienste verantwortlich. Auf der Ebene der ca. 300 Kommunen werden Dienstleistungen wie Kindergärten, allgemeine Schulbildung und andere soziale Dienste bereitgestellt.

Die Kommunalregierungen finanzieren sich überwiegend über die Einnahmen aus der Einkommensteuer, die zwischen den verschiedenen Provinzen leicht variiert.⁹⁵ Im Jahr 1994 lag der Steuersatz für die Einkommensteuer bei durchschnittlich 31% des Einkommens.

Die Verantwortung für die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik liegt hauptsächlich bei der Zentralregierung. Nur 5 Prozent der Gesamtausgaben in diesem Bereich werden von den Kommunen verausgabt. Auf der anderen Seite tragen auch die Kommunen einen Teil der finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit, da sie Einbußen bei den Steuereinnahmen und größere Ausgaben für Sozialhilfe hinzunehmen haben.

6.2 Die regionalen und personellen Umverteilungseffekte der Arbeitsmarktpolitik

Wie schon in Abschnitt 2 bemerkt, ist eines der auffälligsten Kennzeichen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik ihre hohe Dezentralisierung und Flexibilität. Die einheitliche Struktur und der hohe Grad an Integration der provinziellen und lokalen Stellen der Arbeitsmarktverwaltung ermöglichen der Arbeitsverwaltung eine schnelle Implementation umfangreicher Programme und damit eine schnelle Reaktion auf Ungleichgewichte auf dem Arbeitsmarkt.

Die Arbeitsmarktverwaltung beeinflusst direkt die Verteilung der Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik auf der Ebene der Provinzen. Die Mittel werden entsprechend der Zahl der registrierten Arbeitslosen auf die Provinzen verteilt. Auf der anderen Seite haben die regionalen und örtlichen Arbeitsämter einen hohen Ermessensspielraum bei der Auswahl der arbeitsmarktpolitischen Instrumentarien und bei der Vermittlung der Arbeitslosen in diese Programme. Da sich die Situation auf dem Arbeitsmarkt von Provinz zu Provinz unterscheidet, sichert diese dezentralisierte Entscheidungsstruktur, dass die praktizierte Arbeitsmarktpolitik den konkreten Ungleichgewichten auf dem Arbeitsmarkt angepasst werden kann.

In Anlehnung an Schmid et al. (1992) unterscheiden wir zwei Grundverteilungsmuster der Mittel:

1. Es liegt eine proportionale Verteilung der Mittel vor, wenn die auf Regionen oder Personen bezogenen Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik dem Anteil der Regionen oder Gruppen von Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen entsprechen.
2. *Eine selektive Mittelverteilung liegt dann vor, wenn der regionale oder personale Anteil an den Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik den jeweiligen Anteil an der Gesamtzahl der Arbeitslosen überschreitet.*

⁹⁴ Zu diesen zählen: Nationale Rentensysteme, Berufsunfallversicherung, Arbeitslosenversicherung, staatliche Arbeitslosenunterstützung, Lohngarantien, Kindergeld, Bildungsbeihilfen, Unterhaltsgeld während der Teilnahme an beruflichen Bildungsmaßnahmen, Krankenversicherung, Erziehungsurlaubsgeld usw.

⁹⁵ Die Höhe dieser Einkommensteuer wird in Schweden auf der Ebene der Provinzen festgelegt.

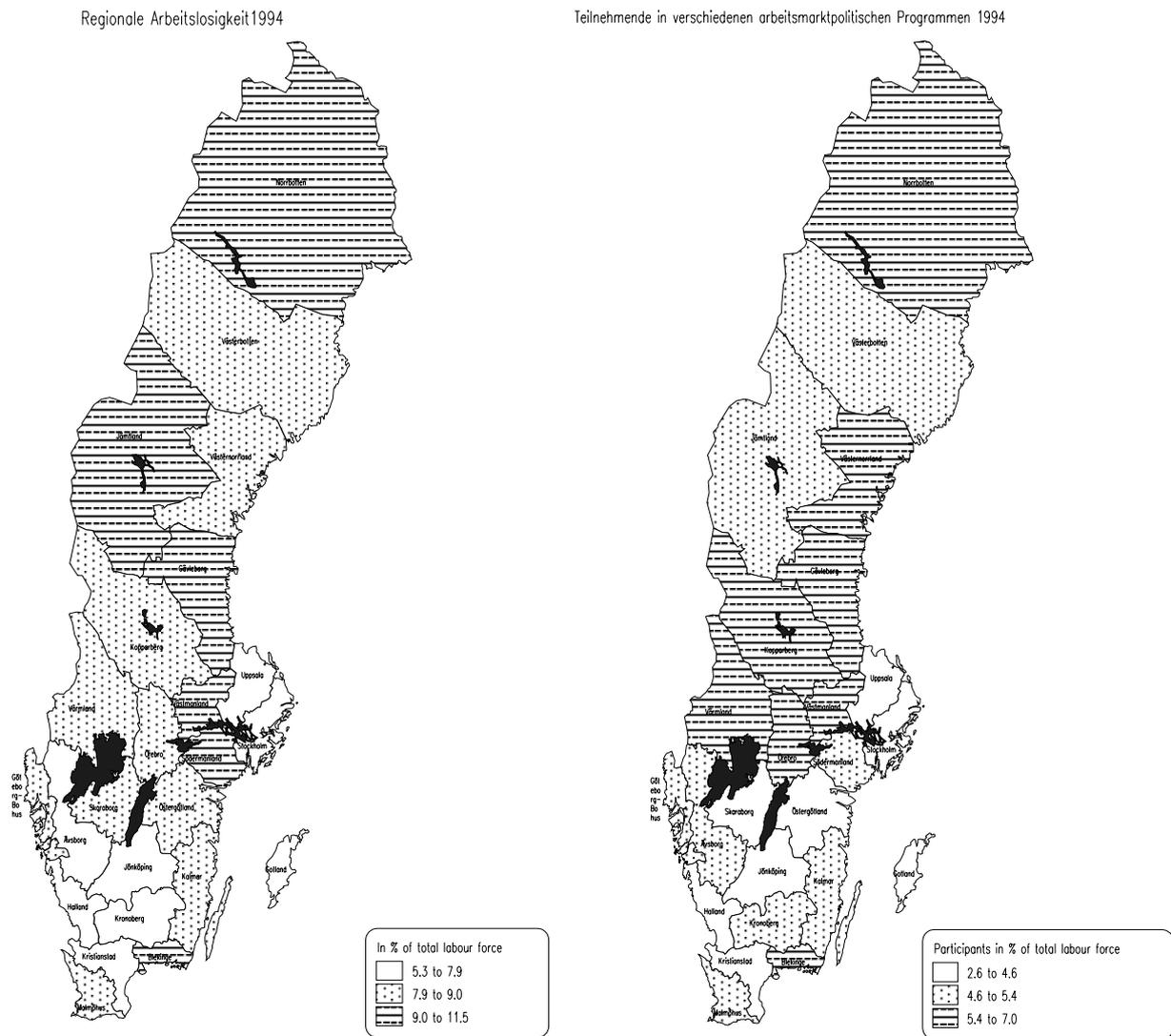
Wir richten also unsere Aufmerksamkeit auf die Analyse der Beziehungen zwischen den regionalen Anteilen an den Ausgaben (im folgenden geschätzt auf Basis des Anteils der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen an der Erwerbsbevölkerung⁹⁶) und dem regionalen Niveau der Arbeitslosigkeit.

Wie die erste Karte zeigt, existieren in Schweden deutliche regionale Unterschiede im Niveau der Arbeitslosigkeit. Die höchsten Arbeitslosenquoten finden sich in den nördlichen Provinzen Schwedens, während im Süden die Arbeitslosigkeit niedriger ist. Wie die erste Karte ebenfalls zeigt, scheint die aktive Arbeitsmarktpolitik sich auf die Regionen mit hoher Arbeitslosigkeit zu konzentrieren, z. B. auf die Region Norrbotten, wo der Anteil der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen an der Erwerbsbevölkerung überdurchschnittlich hoch ist. Dennoch ist es schwierig, ein selektives Verteilungsmuster der Ausgaben nur auf den Augenschein zu begründen.

Eine Analyse des Anteils der Provinzen an der Gesamtarbeitslosigkeit und der Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen an der Gesamtzahl der arbeitsmarktpolitisch Geförderten erlaubt eine bessere Beurteilung der regionalen Verteilungswirkungen der schwedischen Arbeitsmarktpolitik (vgl. Tab. 6).

⁹⁶ Leider haben wir keine Daten über die Verteilung der Einnahmen und Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik auf regionaler Ebene finden können. Daten über die regionale Verteilung der Teilnehmer an den verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programmen sind dagegen verfügbar.

Karte 1: Die regionale Verteilung der Arbeitslosen und der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen



Tab. 6: Die regionale Verteilung der Arbeitslosigkeit und der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen im Jahr 1994

Provinz	Anteil an der Gesamt-Arbeitslosigkeit	Anteil an der Gesamtzahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen
Stockholm	17,3	12,4
Uppsala	3,0	2,8
Södermanland	3,2	3,2
Östergötland	4,6	4,4
Jönköping	2,9	3,4
Kronoberg	1,4	2,1
Kalmar	2,6	3,0
Gotland	0,5	0,6
Blekinge	2,4	2,1
Kristianstad	3,2	3,1
Malmöhus	10,0	9,5
Halland	2,8	2,9
Göteborg-Bohus	8,9	9,0
Älvsborg	4,9	5,2
Skaraborg	3,3	3,2
Värmland	3,2	4,3
Örebro	3,4	3,8
Västmanland	3,2	3,8
Kopparberg	3,3	4,0
Gävleborg	3,9	4,4
Västernorrland	3,1	3,6
Jämtland	1,8	1,6
Västerbotten	3,1	3,1
Norbotten	4,2	4,6
Gesamt	100,0	100,0

Quelle: für die Anteile an der Gesamt-Arbeitslosigkeit: Erwerbspersonenbericht (AKU); für die Anteile an der Gesamtzahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Arbeitsmarktverwaltung (1994)

Mit Ausnahme der Region Stockholm scheint die Verteilung der Mittel (geschätzt auf Basis der Zahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen) überwiegend proportional zu sein. Der Anteil der Provinzen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen entspricht im Grundsatz ihrem Anteil an der Gesamtzahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. Die Korrelation zwischen diesen Anteilen ist sehr hoch (über 0.97).

Selektivität bestimmt jedoch die Verteilung der Mittel auf die verschiedenen Gruppen von Arbeitslosen, wie Jugendliche oder Langzeitarbeitslose, durch die lokalen Arbeitsämter. Die Selektivität der Arbeitsmarktpolitik erscheint daher auf der lokalen, nicht jedoch auf der regionalen Ebene. Tab. 7 zeigt deutlich die im Verhältnis zu ihrem Anteil an der Arbeitslosigkeit überproportionale Repräsentation von Jugendlichen und Einwanderern an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programmen. Die Geschlechtszugehörigkeit hingegen löst keine selektive Berücksichtigung bei der Vermittlung in arbeitsmarktpolitische Programme aus.

Tab. 7 Der Anteil bestimmter Gruppen von Arbeitslosen an der Gesamtzahl der Arbeitslosen und in arbeitsmarktpolitischen Programmen

Kategorien von Arbeitslosen	Durchschnittlicher Anteil an der Gesamt-Arbeitslosigkeit in %			Durchschnittlicher Anteil an der Gesamtzahl der Teilnehmer an arbeitsmarktpolitischen Programmen, in %		
	1992	1993	1994	1992	1993	1994
Jugendliche	30	27	24	43	53	48
Einwanderer	15	13	13	29	20	21
Frauen	38	39	41	43	41	41

Quelle: Erwerbspersonenbericht (AKU); Arbeitsmarktverwaltung (1994)

6.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik, Sozialhilfe und Lohnersatzleistungen

Das System der Finanzierung sowohl der aktiven Arbeitsmarktpolitik als auch der Lohnersatzleistungen übt einen allgemeinen Stabilisierungseffekt auf den Wirtschaftszyklus und auf die regionale Nachfrage aus. In Regionen mit niedriger Arbeitslosigkeit sind die Einnahmen aus den Arbeitgeberabgaben relativ hoch und die Ausgaben für Lohnersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktpolitik relativ niedrig. Für Regionen mit verhältnismäßig hoher Arbeitslosigkeit, wie z. B. für den Norden des Landes, gilt das Gegenteil.

Durch die Arbeitgeberabgabe zur Finanzierung der Lohnersatzleistungen werden aus Regionen mit einer günstigen Arbeitsmarktlage Mittel abgezogen, woraus de facto der regionale Umverteilungseffekt resultiert. Das schwedische System der Finanzierung der Lohnersatzleistungen trägt also positiv zur Stabilisierung der regionalen Nachfrage bei.

Wie Schmid et al. (1992) betont haben, verhindert die Tatsache, dass sich die Arbeitnehmerbeiträge zu den Arbeitslosenversicherungskassen in ihrer Höhe am Risiko des Eintritts der Arbeitslosigkeit orientieren, nicht die regionale Umverteilungswirkung. Dies liegt daran, dass die Beziehung zum Risiko der Arbeitslosigkeit nur schwach ist und die Einnahmen aus den Mitgliedsbeiträgen insgesamt nur einen kleinen Teil der Ausgaben für Lohnersatzleistungen decken.

Die Existenz von Anspruchsvoraussetzungen, die Arbeitslose erfüllen müssen, um eine der beiden Formen von Lohnersatzleistungen beziehen zu können, führt dazu, dass viele Arbeitslose keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen haben. Es ist deshalb interessant zu analysieren, welchen Anteil der Arbeitslosen die verschiedenen Systeme von Lohnersatzleistungen absichern. Obwohl die Zahl derjenigen Arbeitslosen, die keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen haben, insgesamt rückläufig ist, ist der Anteil derjenigen ohne Leistungsansprüche immer noch beachtlich. Betrachtet man die Verteilung der Leistungsansprüche auf die Altersgruppen, so ist erkennbar, dass mit steigendem Alter der Anteil der Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche abnimmt. Der Bezug der staatlichen Arbeitslosenunterstützung ist in den jüngeren Altersgruppen stärker verbreitet.

Tab. 8: Die Verteilung der Arbeitslosen auf die verschiedenen Leistungssysteme

Jahr	Arbeitslosenversicherungs-kassen	staatliche Arbeitslosenunterstützung	keine Leistungsansprüche
1978	45%	14%	41%
1980	46%	16%	38%
1982	50%	14%	36%
1984	58%	11%	31%
1986	63%	8%	29%
1988	69%	7%	24%
1994	53%	22%	25%

Quelle: Björklund et al. (1992), Arbeitsmarktverwaltung

Im Jahr 1994 bezogen 53% der Arbeitslosen Leistungen einer Arbeitslosenversicherungskasse und weitere 22% die staatliche Arbeitslosenunterstützung. Die übrigen Arbeitslosen waren bei Bedürftigkeit auf die kommunale Sozialhilfe angewiesen⁹⁷.

Die dramatischen Veränderungen der letzten Jahre auf dem schwedischen Arbeitsmarkt bedeuten nicht nur eine große finanzielle Belastung aufgrund der stark angestiegenen Ausgaben für Lohnersatzleistungen, sondern erhöhen auch die Ansprüche auf weitere Sozialleistungen wie Wohngeld, Sozialhilfe u. a.

Wie Gustavson und Klevmarken (1993) betonen, hat die Sozialhilfe (*Socialbidrag*), die in Schweden in Abhängigkeit von der Bedürftigkeit gewährt wird, ihre historischen Wurzeln in der Armenfürsorge. Nach dem Gesetz haben alle Personen, deren Einkommen eine bestimmte Schwelle unterschreitet, Anspruch auf Sozialhilfe. Die Sozialhilfe ergänzt das vorhandene Einkommen bis zu der erwähnten Einkommensschwelle. Arbeitslose, die keinen Anspruch auf Lohnersatzleistungen haben oder deren Leistungsanspruch unterhalb der Einkommensschwelle liegt, haben also Anspruch auf (ergänzende) Sozialhilfe. Die Sozialhilfe wird von den Sozialämtern gewährt, wobei Sozialarbeiter im Auftrag der Kommunen über die Ansprüche entscheiden. Der Entscheidungsprozess wird durch Regeln bestimmt, die von den Kommunen aufgestellt werden. Die Sozialhilfe wird von den Kommunen getragen.

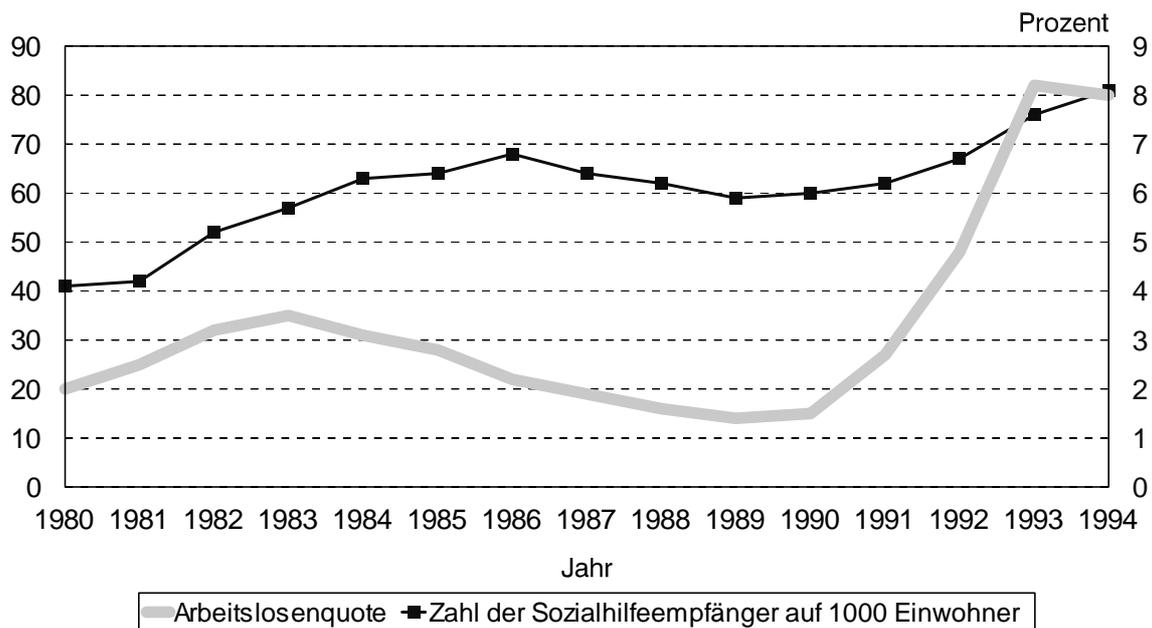
Da die Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen und die staatliche Arbeitslosenunterstützung nur an einen Teil der Arbeitslosen und außerdem nur für eine begrenzte Zeit gezahlt werden, werden die Kommunen mit steigenden Ausgaben für die Sozialhilfe belastet. Da sie bestrebt sind, die finanziellen Auswirkungen der steigenden Arbeitslosigkeit auf ihre Kassen zu begrenzen, haben die Kommunen ein Interesse an der Mitgestaltung der Implementation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Aufgrund der Dezentralisierung des schwedischen Entscheidungsprozesses und der lokalen Finanzierung der Sozialhilfelasten entsteht eine gewisse Kongruenz der Interessen verschiedener Akteure auf der zentralen und lokalen Ebene. Mit anderen Worten: Die Tatsache, dass die Aus-

⁹⁷ Leider können wir keinen Aussagen darüber machen, wie hoch der Anteil der Sozialhilfeempfänger unter den Arbeitslosen ohne Anspruch auf eine der spezifischen Lohnersatzleistungen ist.

gaben für Sozialhilfe durch die Kommunen getragen werden, bildet einen starken Anreiz für einen stärkeren Einsatz aktiver Arbeitsmarktpolitik.

Frühere Untersuchungen zum Sozialhilfebezug haben gezeigt, dass die Höhe der Arbeitslosigkeit starken Einfluss auf die Zahl der Sozialhilfeempfänger hat. Wie Abb. 13 zeigt, ist die Zahl der Sozialhilfeempfänger in den letzten Jahrzehnten bei einer Verschlechterung der Situation auf dem Arbeitsmarkt gestiegen. Die Zahl der Sozialhilfeempfänger und die Situation auf dem Arbeitsmarkt stehen in einem engen Verhältnis zueinander. Besonders während der letzten beiden Krisen (1982-1983, seit 1991) haben die Kommunen in Form steigender Sozialhilfeausgaben eine wachsende Last der Ausgaben der Arbeitslosigkeit zu tragen gehabt.

Abb. 13: Die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der Zahl der Sozialhilfeempfänger, 1980-1994

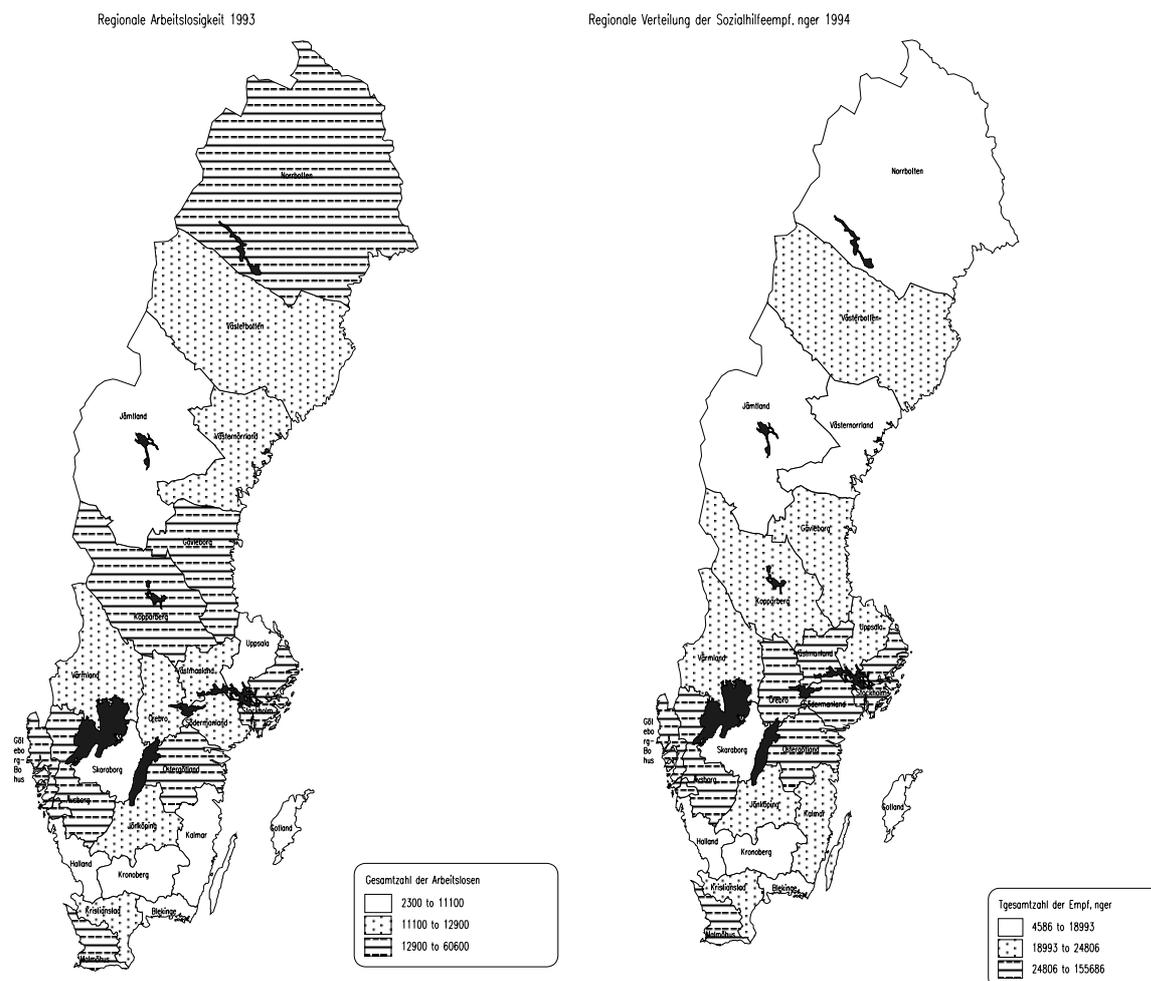


Quelle: Arbeitsmarktbericht (AKU) und Socialstyrelse

Eine Analyse der Verteilung der Sozialhilfeempfänger auf verschiedene Altersgruppen zeigt eine Überrepräsentation junger Menschen im Vergleich zu der mittleren und älteren Altersgruppe (vgl. Tab. A5 im Anhang). Dies ist kaum überraschend, denn gerade in dieser Altersgruppe ist der Anteil der Arbeitslosen ohne Ansprüche auf Lohnersatzleistungen besonders hoch.

Die folgenden Karten zeigen die Verteilung der Arbeitslosigkeit und der Sozialhilfeempfänger auf die Regionen. Schon der bloße Augenschein offenbart eine starke Korrelation zwischen der regionalen Verteilung der Arbeitslosigkeit und den regionalen Anteilen an Sozialhilfebeziehern. Die Korrelation zwischen der Zahl der Arbeitslosen, verschoben um ein Jahr, und dem regionalen Anteil an Sozialhilfeempfängern ist sehr hoch (0.98).

Karte 2: Die regionale Verteilung der Arbeitslosen (1993) und der Sozialhilfeempfänger (1994)



Frühere Kreuztabellenanalysen haben ebenfalls den engen Zusammenhang zwischen der Entwicklung der Arbeitslosigkeit (um ein Jahr verschoben) und der Entwicklung des Bezuges von Sozialhilfe erwiesen. Die Effekte konzentrierten sich jedoch auf die Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche, während der Anteil der Bezieher von Lohnersatzleistungen keine Auswirkungen hatte (Aguilar, Gustavsson, 1992).

Wir haben auch eine einfache Regressionsanalyse durchgeführt, um den Zusammenhang zwischen aktiver Arbeitsmarktpolitik, der Entwicklung der Arbeitslosigkeit (um ein Jahr verschoben) und dem Anteil der Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche auf die Zahl der Sozialhilfeempfänger zu untersuchen. Wir erwarteten, dass die regionalen Unterschiede in der Zahl der Sozialhilfeempfänger positiv mit dem Niveau der Arbeitslosigkeit und der Zahl der Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche, aber negativ mit der Zahl der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Programmen korrelieren würden.

Tab. 9: Ergebnisse der Regressionsanalyse der Bestimmungsfaktoren für die Zahl der Sozialhilfeempfänger (Datenbasis: 23 Provinzen)

Abhängige Variable: Zahl der Sozialhilfeempfänger in den Provinzen, 1994
 Unabhängige Variablen: regionale Arbeitslosenquote, 1993
 Zahl der Teilnehmer an verschied. arbeitsmarktpolitischen Programmen, 1994
 Zahl der Arbeitslosen ohne Leistungsansprüche, 1994

Variable	Koeffizient
Constant	-4339.89762* (2416.561)
Zahl der Arbeitslosen ohne Anspruch auf Lohnersatzleistungen	6.2090** (1.3993)
Arbeitslosenquote im Jahr 1993 (Zahl der Arbeitslosen)	1.8781** (0.4605)
Zahl der Teilnehmer an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen	-4.2044** (1.12514)
R ² adj.	0.9760
Zahl der Beobachtungen	23

Standardabweichung in Klammern. ** und * bezeichnen ein Signifikanzniveau von 0,01 bzw. 0,05.

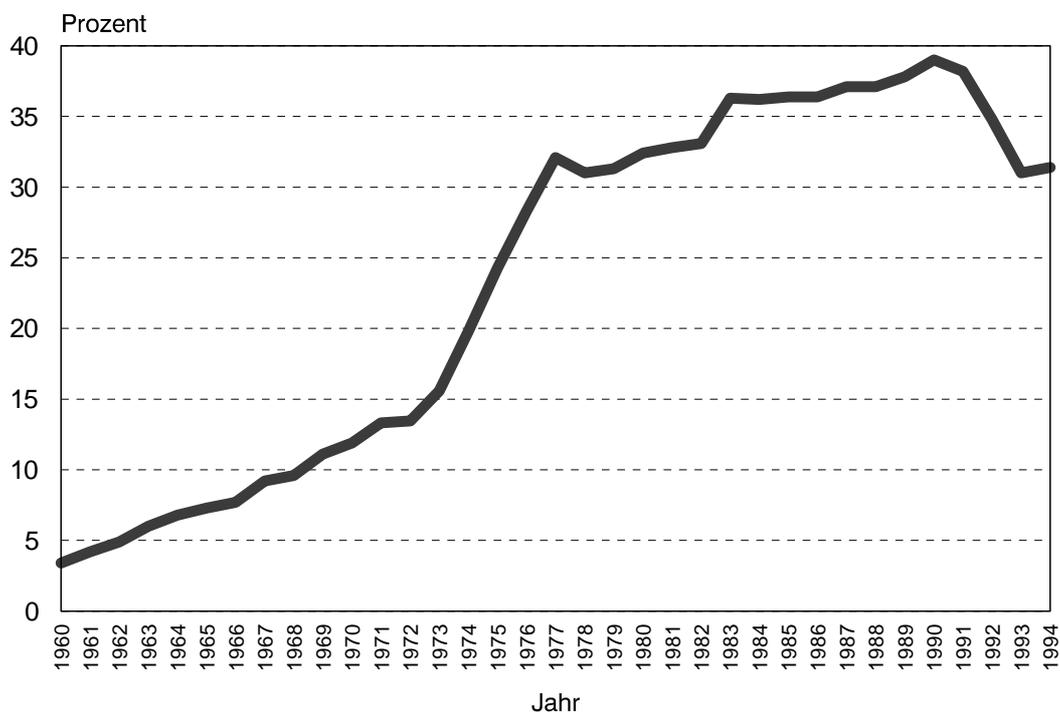
Wie Tab. 9 zeigt, weisen alle Parameter eine statistische Signifikanz auf dem Niveau von 1% auf und der Korrelationskoeffizient R² adj. ist sehr hoch. Die Ergebnisse unserer Datenanalyse bestätigen somit unsere Vermutungen. Ungefähr 97% der regionalen Varianz im Anteil der Sozialhilfeempfänger kann durch die oben benannten Variablen erklärt werden. Die Ergebnisse zeigen deutlich, dass die Sozialhilfe die Funktion eines Ersatzes für die Leistungen der Arbeitslosenversicherungskassen und der staatlichen Arbeitslosenunterstützung hat und dass ein hoher Aktivitätsgrad der regionalen Arbeitsmarktpolitik die finanziellen Lasten der Arbeitslosigkeit auf die Kommunen mildert.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass der hohe Grad der Dezentralisierung in der organisatorischen Struktur der Arbeitsmarktverwaltung eine hohe Flexibilität in der Implementation der aktiven Arbeitsmarktpolitik ermöglicht. Wir haben gesehen, dass die Schnelligkeit der Reaktion angesichts von Veränderungen der Situation auf dem Arbeitsmarkt in einem engen Zusammenhang zu der zeitlichen Gestaltung des Haushaltsprozesses und dem System der Mittelzuteilung auf den verschiedenen Ebenen steht. Die Tatsache, dass die regionalen Arbeitsämter in den Entscheidungsprozess einbezogen werden, sichert, dass den lokalen Anforderungen des Arbeitsmarktes besser entsprochen werden kann. Auf der Ebene der Regionen ist die Verteilungswirkung der Arbeitsmarktpolitik eine proportionale. Erst auf der untersten Ebene, also auf der Ebene der lokalen Arbeitsämter, zeigt sich die selektive Verteilungswirkung der Arbeitsmarktpolitik: Die Mittel für aktive Arbeitsmarktpolitik werden auf bestimmte Gruppen des Arbeitsmarktes konzentriert. Der Prozess der Finanzierung und Mittelverteilung ermöglicht eine Anpassung des Mittelvolumens für aktive Arbeitsmarktpolitik an die konkrete Situation auf den lokalen Arbeitsmärkten.

Die Tatsache, dass die finanziellen Lasten der Sozialhilfe bei den Kommunen liegen, bildet einen zusätzlichen institutionellen Anreiz für eine aktivere Arbeitsmarktpolitik und auch einen starken Anreiz für die Kommunen, in den Gestaltungs- und Entscheidungsprozess um die aktive Arbeitsmarktpolitik einbezogen zu werden.

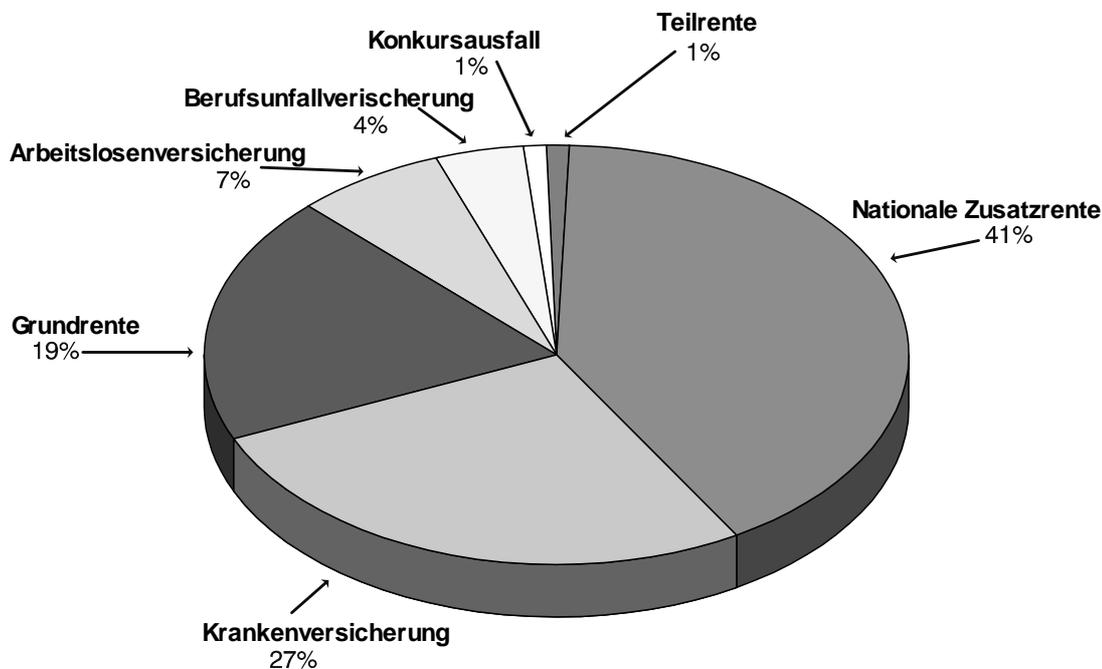
2.1 ANHANG

Abb. A1: Die Entwicklung der Sozialversicherungsabgaben der schwedischen Arbeitgeber (in Prozent der Lohnkosten)



Quelle: SCB (1994)

Abb. A2: Gesetzliche Sozialversicherungsabgaben der schwedischen Arbeitgeber (Lohnsummensteuer); Anteile der verschiedenen Sozialversicherungszweige, 1994



Tab. A1: Ausgaben für schwedische Arbeitsmarktpolitik, in Mio. SEK (nominal), und in Prozent des BSP, 1970/71-1993/94

Haushalts- jahr	Arbeitsmarkt- verwaltung	in Prozent des BSP	arbeitsmarkt- politische Maß- nahmen, die nicht von der Arbeits- marktverwal- tung finanziert werden	gesamt	in Prozent des BSP (gesamt)
1970/71	2089	1,3	540	2629	1,7
1971/72	3461	2	818	4279	2,5
1972/73	3943	2,1	1157	5100	2,7
1973/74	3877	1,8	1150	5027	2,4
1974/75	3826	1,5	1022	4848	2,0
1975/76	4703	1,6	1285	5988	2,1
1976/77	7632	2,4	1560	9192	2,9
1977/78	10511	3	2168	12679	3,7
1978/79	11254	2,8	2462	13717	3,5
1979/80	11919	2,7	2982	14901	3,4
1980/81	11763	2,4	3273	15036	3,0
1981/82	13524	2,5	4236	17760	3,3
1982/83	17128	2,9	5633	22761	3,9
1983/84	21246	3,2	6650	27896	4,2
1984/85	22611	3,1	6496	29107	4,0
1985/86	22020	2,8	6578	28598	3,6
1986/87	23380	2,8	6647	30027	3,5
1987/88	23274	2,5	6392	29666	3,2
1988/89	20160	2,2	6286	29160	2,8
1989/90	21756	2,1	6421	28177	2,5
1990/91	27379	2,3	6923	34302	2,8
1991/92	47719	3,8	7871	55590	4,4
1992/93 ^a	70416	4,9	8000	78416	5,4
1993/94 ^a	76074	5,3	14957	91031	6,3

a: vorläufige Zahlen

Quelle: Arbeitsmarktverwaltung (AMS) und SOU 1993:43.

Tab. A2: Ausgaben für verschiedene arbeitsmarktpolitische Maßnahmen, 1970/71- 1993/94 (nominal, in Mio. SEK)

Haushaltsjahr	Mobilitätsfördernde Maßnahmen	arbeitsplatzschaffende Maßnahmen	Maßnahmen der Berufsbildung ^c	Maßnahmen für Behinderte ^d	Lohnersatzleistungen	andere	Gesamt
1970/71	252	1058	558	446	257	58	2629
1971/72	296	2247	709	511	463	53	4278
1972/73	331	2855	778	656	435	45	5100
1973/74	364	2476	854	782	507	45	5028
1974/75	420	1838	846	1017	663	64	4848
1975/76	531	2404	990	1320	672	73	5989
1976/77	605	4042	1900	1706	791	148	9192
1977/78	777	5836	2654	1989	1294	129	12679
1978/79	877	5233	3373	2278	1793	163	13717
1979/80	997	4341	3657	3786	1870	250	14901
1980/81	1017	4462	3079	4112	2118	249	15036
1981/82	1120	5266	3280	4542	3322	230	17760
1982/83	1169	7892	3647	5212	4526	316	22762
1983/84	1314	10811	3855	5547	6091	277	27896
1984/85	1500	11608	2982	6140	6581	297	29107
1985/86	2073	8620	4363	6764	6250	529	28598
1986/87	2285	8059	4732	7681	7174	96	30026
1987/88	2105	6420	5520	8372	7204	45	29666
1988/89	2139	5568	5828	8902	6700	23	29160
1989/90	2346	4533	5407	10029	5832	30	28177
1990/91	2624	5043	7454	10861	8299	21	34302
1991/92	2720	8645	14096	12481	17625	23	55590
1992/93	3125	14670	15877	12471	32247	26	78416
1993/94	3088	20725	11141	12306	43744	27	91031

^a außer berufsbildenden Maßnahmen

^b einschließlich spezieller Maßnahmen für Jugendliche, Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (Lohnersatzleistungen, ABM im Bereich gemeinnützige Arbeiten), Subventionen für Lagerproduktion usw.

^c außer betrieblicher Weiterbildung

^d Maßnahmen für Behinderte schließen die staatlichen Zuschüsse an *Samhall*, Maßnahmen der beruflichen Rehabilitation und die Maßnahmen der Kommunen in diesem Bereich ein

Quelle: Arbeitsmarktverwaltung und SOU 1993:43

Tab. A3: Die durchschnittliche Zahl der Teilnehmer an verschiedenen arbeitsmarktpolitischen Programmen (in 1.000)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979
Berufsbildende Maßnahme	33,7	39	42,6	45,4	40	34,9	36,2	63,2	60,2	55,4
Einstellung arbeitsloser als Ersatzkräfte										
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	14,6	19	32,4	33,3	23,4	16,6	26,3	29,1	45,4	47,9
Programme für Behinderte	22,5	25,6	27,6	33,2	38,5	41,9	44,2	46,1	47,7	50,2
Sonderprogramme für jugendliche										
Lohnkostenzuschüsse/ Einstellungsbeih.										
Bildungsprogramme für Jugendliche										
Arbeitserfahrungsprogramm										
Gesamt	70,8	83,6	102,6	111,9	93,4	106,7	138,4	153,3	153,5	124,1
Erwerbsbevölkerung	3786	3839	3851	3865	3969	4332	4074	4104	4139	4197
	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Berufsbildende Maßnahme	45,5	34,1	37,3	40,9	38,9	36,4	37	39	44,1	40,2
Einstellung arbeitsloser als Ersatzkräfte										
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	24,4	24,8	43,1	58,8	43,6	25,1	19,2	16,7	14	9,9
Programme für Behinderte	54,2	58	62,1	65,6	67,6	71	79	81,7	83,7	86,2
Sonderprogramme für jugendliche		6,2	12,9	18,9	49,1	44,1	35,2	29,1	18,9	12,7
Lohnkostenzuschüsse/ Einstellungsbeih.					20,6	14,6	9,5	5,1	6,2	4,1
Bildungsprogramme für Jugendliche										
Arbeitserfahrungsprogramm										
Gesamt	124,1	123,1	155,4	184,2	219,8	191,2	179,9	171,6	166,9	153,1
Erwerbsbevölkerung	4248	4264	4288	4311	4332	4367	4399	4421	4471	4527
	1990	1991	1992	1993	1994					
Berufsbildende Maßnahme	40,5	62,4	94,3	59,6	62,4					
Einstellung arbeitsloser als Ersatzkräfte		1,4	8,3	9,8	12,7					
Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen	8	10,7	15,8	14	17,1					
Programme für Behinderte	87,6	86,6	88,9	83,7	83,5					
Sonderprogramme für jugendliche	11	22,3	24,2	12	12					
Lohnkostenzuschüsse/ Einstellungsbeih.	3,7	5,9	13,7	9,5	22,7					
Bildungsprogramme für Jugendliche			18,6	58,5	56,6					
Arbeitserfahrungsprogramm				35,2	44,6					
Gesamt	150,8	189,3	263,8	282,3	311,6					
Erwerbsbevölkerung	4577	4555 2	4465	4320	4267					

* Während der Teilnahme eines Beschäftigten an einer beruflichen Weiterbildungsmaßnahme

Quelle: Arbeitsmarktverwaltung und SOU 1993: 43

Tab. A4: Arbeitsmarktpolitische Programme, ihre Ziele und Finanzierungsquellen, 1993/1994

Maßnahme-Kategorie	Bezeichnung des Programms	Hauptziel	Hauptfinanzierungsquelle
<i>Anpassungs- und mobilitätsfördernde Maßnahmen</i>			
Stellenvermittlung und Verwaltung	<ul style="list-style-type: none"> • Jobbörsen und Jobclubs • Mobilitätshilfen 	Unterstützung der Arbeitsuchebemühungen	Staatshaushalt
Maßnahmen der beruflichen Aus- und Weiterbildung	<ul style="list-style-type: none"> • berufliche Weiterbildung • berufliche Ausbildung an regulären Schulen 	Verbesserung der beruflichen Mobilität	Beitragseinnahmen und Staatshaushalt
<i>Arbeitsplatzschaffende Maßnahmen</i>			
Lohnsubventionen	Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen und Einstellungsbeihilfen	Stabilisierung der Beschäftigung (antizyklische Maßnahmen)	Staatshaushalt
Weitere Maßnahmen, die eine Reduzierung der Lohnkosten mit Qualifizierungselementen verbinden	<ul style="list-style-type: none"> • Programm zur Förderung der Einstellung Arbeitsloser als Ersatz für Arbeitnehmer während der Teilnahme an einer berufsbildenden Maßnahme • Arbeitserfahrungsprogramm • Programm zur Förderung der betrieblichen Ausbildung 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der beruflichen Mobilität • Stabilisierung der Beschäftigung durch antizyklischen Einsatz 	<ul style="list-style-type: none"> • Beitragseinnahmen und Staatshaushalt • Beitragseinnahmen und Staatshaushalt • Staatshaushalt
<i>Programme für Jugendliche</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Berufsbildungsprogramme für Jugendliche • Einstellungsbeihilfen 	<ul style="list-style-type: none"> • Förderung der beruflichen Mobilität • Stabilisierung der Beschäftigung durch antizyklischen Einsatz 	Staatshaushalt
<i>Programme für Behinderte</i>	Samhall Geschützte Arbeit im öffentlichen Sektor Institute für berufliche Rehabilitation	Maßnahmen gegen sozialen Ausschluss	Staatshaushalt
<i>Lohnersatzleistungen</i>			Beitragseinnahmen und Staatshaushalt

Tab. A5: Die Verteilung der Sozialhilfeempfänger auf Altersgruppen, 1994

Alter der Sozialhilfeempfänger	Zahl der Empfängerhaushalte	In Prozent der Empfängerhaushalte
18 - 24 Jahre	107.310	27 %
25 - 29 Jahre	67.589	17 %
30 - 39 Jahre	102.038	26 %
40 - 49 Jahre	64.715	16 %
50 - 59 Jahre	27.388	7 %
60 - 64 Jahre	7.414	2 %
ab 65 Jahre	19.802	5 %

Quelle: Socialbidrag 1994

Literaturverzeichnis

- Aguilar, R./ Gustafsson, B.** (1992): Social Assistance and Public Expenditures, Memorandum Nr. 168, Nationalekonomiska Institutionen, Göteborg
- AMS** (1995): Historical Tables, Stockholm
- AMS** (Nationaler Arbeitsmarktausschuss) (1995): Arbetsmarknadspolitik i förändring, Stockholm
- Anxo, D.** (1993): Coûts salariaux et politique de l'emploi: L'expérience suédoise", in: Gautier et al.: Les subventions à l'emploi, La Documentation Française, Paris.
- Anxo, D.** (1994): Erfarenheter av lönesubventioner i Europa, The Expert Group for Labour Market Policy Evaluation Studies (EFA), Ministry of Labour, Stockholm
- Björklund A./ Holmlund B.** (1991): The economics of Unemployment Insurance, in: Björklund et al. (Hg.): Labour Market Policy and Unemployment Insurance, Clarendon Press, Oxford
- Gustafsson, B.** (1984): Macroeconomic Performance, Old Age Security and the Rate of Social Assistance Recipients in Sweden, in: European Economic Review
- Gustafsson, B./ Klevmarken, A.** (1993): Taxes and Transfers in Sweden, in: Atkinson/ Mogensen (Hg.): Welfare and Work Incentives, Clarendon Press, Oxford
- Johannesson, J.** (1985): Financing Active and Passive Labour Market Policy- The Swedish Case, Swedish Institute of Social Research, Meddelande 4/1985, Universität Stockholm
- Johannesson, J.** (1995): Labour Market Policy as an Economic Political Instrument, in: Johannesson/ Wadensjö (Hg.): Labour Market Policy at the Crossroads, Expertengruppe für die Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik (EFA), Arbeitsministerium, Stockholm
- Johannesson J./ Wadensjö, E.** (1995): Labour Market Policy at the Crossroads, Expertengruppe für die Evaluierung von Arbeitsmarktpolitik (EFA), Arbeitsministerium, Stockholm
- Labour Force Survey** (1963-): Jahresdurchschnitte, schwedische Statistik, Stockholm
- Ohlsson, H.** (1995): Job Creation Programmes as Stabilization Policy Measures, in: Johannesson/ Wadensjö (Hg.): Labour Market Policy at the Crossroads, EFA, Arbeitsministerium, Stockholm.
- Regeringens Proposition** (1995): Bilaga 11, Arbetsmarknadsdepartementet, Regeringens Proposition 1994/95 :99.
- Schmid G./ Reissert, B./Bruche, G.** (1992): Unemployment insurance and Active Labour Market Policy, Wayne State University Press, Detroit
- Socialtj nst** (1995:6): Statistik, Socialstyrelsen
- SOU** (1993:43): Politik mot Arbetsl shet, Arbetsmarknadsdepartementet, Stockholm
- Thoursie, A./ Wadensjö E.** (1995): Sweden Baseline Study, Swedish Institute of Social Research, Universität Stockholm.