

Ulrich Zierahn

Arbeitsmarktreformen in Schweden

Schweden überwand seine Wirtschaftskrise Mitte der 1990er Jahre mit Reformen in der Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik. Welche Erfahrungen sind aus der Bewältigung der Krise zu ziehen? Wie haben die einzelnen Maßnahmen zusammengewirkt? Welche Bedeutung hatte dabei die Struktur der Tarifverhandlungen?

Das schwedische Modell wird häufig als Beispiel für einen funktionierenden Wohlfahrtsstaat genannt, der soziale und wirtschaftliche Ziele gleichermaßen erfolgreich verfolgt. Schweden befand sich zu Beginn der 1990er Jahre in einer tiefen Wirtschaftskrise, hat sich jedoch mittlerweile davon erholt. Die Krise wurde durch schwerwiegende Politikfehler verstärkt. Seitdem wurden viele Reformbemühungen unternommen. Diese waren zwar nicht immer zielführend und zum Teil widersprüchlich, haben jedoch insgesamt zur Bewältigung der Krise beigetragen.

Der Weg Schwedens aus der Krise zeigt die Möglichkeiten der Politik, auf die Arbeitslosigkeit Einfluss zu nehmen und kann so Hinweise für die Bekämpfung der Arbeitslosigkeit in Deutschland liefern. Im Folgenden sollen einzelne Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik analysiert und auf ihre Wirksamkeit hin geprüft werden.

Überblick

Die schwedische Wirtschaft befand sich zu Beginn der 1990er Jahre in einer schweren Krise. So schrumpfte das BIP in den Jahren 1991 bis 1993. Dies wurde von einem Rückgang der Wachstumsraten der Nominallöhne begleitet, wobei gleichzeitig auch die Inflation durch eine Reform der Geldpolitik von 10% in 1990 auf durchschnittlich 2% seit 1991 zurückging (vgl. Abbildung 1).

Mittlerweile hat sich die schwedische Wirtschaft weitestgehend erholt und weist wieder eine geringere Arbeitslosenquote als der EU-Durchschnitt auf. Das niedrige Niveau der Arbeitslosigkeit von 2% im Jahr 1988 konnte allerdings nach der Krise nicht mehr erreicht werden. 2007 betrug die Arbeitslosenquote 6,2%. Auch die Wachstumsrate der Nominallöhne sowie die Inflationsrate sind deutlich geringer als vor der Krise.

Die Arbeitslosigkeit verteilt sich dabei äußerst ungleich auf die einzelnen Gruppen des Arbeitsmarktes. Insbesondere Jugendliche und Einwanderer sind betroffen. Die Arbeitslosenquote von Jugendlichen ist mit 19,1% im nationalen wie im internationalen Vergleich überdurchschnittlich hoch. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote in der EU-27 beträgt für Jugendliche 15,4%. Auch Einwanderer von außerhalb der EU-27 sind in Schweden mit 19,2% gegenüber 14,3% in der EU-27 häufiger arbeitslos.¹ Dagegen ist die Langzeitarbeitslosigkeit sowohl im Vergleich zur EU-15 als auch im Vergleich zu den OECD-Ländern sehr gering.²

Die Tarifverhandlungen werden in Schweden trotz einer Dezentralisierung seit 1983 weiterhin zentraler als in den meisten EU-Ländern durchgeführt. Dies geht einher mit einer gleichmäßigen Einkommensverteilung. Schweden weist im EU-Vergleich die homogenste Einkommensverteilung auf, wobei diese allerdings zunehmend inhomogener wird. Gleichzeitig sind die Steuern auf Arbeitseinkommen im EU-Vergleich relativ hoch, insbesondere im Bereich der niedrigen Einkommen. Bemerkenswert ist, dass die Steuerprogression seit 1980 kontinuierlich abgenommen hat (vgl. Abbildung 2).³

Tarifpolitik

Die schwedische Tarifpolitik unterlag einem tief greifenden Wandel. Lange Zeit herrschte eine sehr zentrale Tarifpolitik. Seit dem Jahr 1983 wurde sie aber zunehmend dezentraler gestaltet.⁴ In Kombination mit einigen Politikfehlern zu Beginn der 1990er Jahre führte dies zu steigender Arbeitslosigkeit: In einer Situation der Kostenkrise und hoher Inflation begegneten die Fiskal- und die Geldpolitik dem zunehmenden Abwertungsdruck der schwedischen Krone mit rest-

¹ Eurostat, die Daten beziehen sich auf 2007.

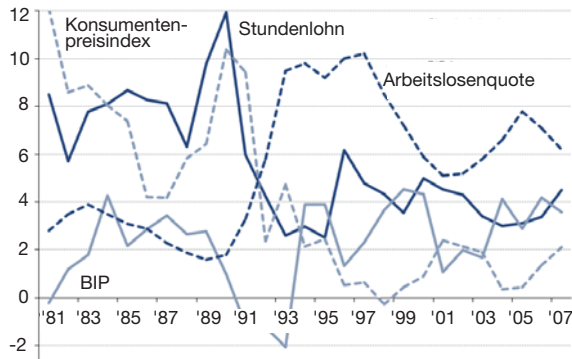
² U. Zierahn: Reform der schwedischen Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik, HWWI Research Paper, 1-14, Hamburg, 2008, S. 42-43.

³ U. Zierahn, a.a.O., S. 11, 37, 48-50.

⁴ Douglas A. Hibbs Jr., H. Locking: Wage compression, wage drift and wage inflation in Sweden, in: Labour Economics, Nr. 3, 1996, S. 109-141; sowie S. J. Davis, M. Henrekson: Wage-setting institutions as industrial policy, in: Labour Economics, Nr. 12, 2005, S. 345-377.

Ulrich Zierahn, 24, Dipl.-Ökonom, ist Research Associate des Hamburgischen WeltWirtschaftsinstituts.

Abbildung 1
Kennzahlen der schwedischen Wirtschaft
(jeweils Veränderung gegenüber dem Vorjahr in %)



Quelle: Konjunkturinstitut, OECD.

riktiven Maßnahmen. Dies verstärkte die Abwertungserwartungen und führte zu steigender Arbeitslosigkeit. Gleichzeitig stieg das Budgetdefizit durch sinkende Staatseinnahmen. Erst als die Wechselkurse freigegeben wurden und eine von der Regierung eingesetzte Kommission die Tarifpartner zu moderaten Lohnabschlüssen bewegte, entschärfte sich die Situation, und die Inflation ging zurück. Als Konsequenz wechselte die Geldpolitik von einem Wechselkursziel auf ein Inflationsziel, und besonders in der Tarifpolitik wurden wesentliche Reformen umgesetzt.⁵

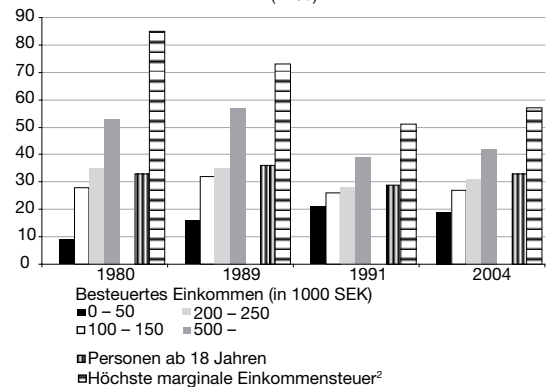
In der Tarifpolitik ist die Rolle des Staates begrenzt. Es herrscht Tarifautonomie und die Einmischung Dritter in die Tarifverhandlungen wird in der Regel von den Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden nicht akzeptiert. Auch die Tarifpartner selbst haben sich weitestgehend aus der Politik zurückgezogen.⁶ Den Tarifverträgen kommt eine besondere Stellung im Arbeitsrecht zu – diese dienen nicht nur als Quelle für das Arbeitsrecht, sondern ersetzen es sogar zum Teil. In der Praxis werden die Tarifverträge auch auf jene Bereiche des Arbeitsmarktes angewandt, in denen es keine Tarifverträge gibt – es besteht eine informelle Allgemeinverbindlichkeit.⁷ So decken die Tarifverträge 92% des schwedischen Arbeitsmarktes ab, je nach Teilmarkt erreicht die Deckungsrate sogar bis zu 100%. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad beträgt 77% und der Organisationsgrad der Arbeitgeber beträgt 55% gegenüber durchschnittlich 25% bzw. 58% in der EU. Die Tarifverhandlungen werden in Schweden im Ver-

⁵ D. Anxo, H. Niklasson: The Swedish model in turbulent times: Decline or renaissance?, in: International Labour Review, 2006, S. 347 ff.

⁶ European Industrial Relations Observatory (EIRO): Sweden – Industrial relations profile, 2007, S. 3-7.

⁷ European Employment Observatory (EEO): Basisinformationsbericht – Schweden 2000, 2002, S. 13 f.

Abbildung 2
Entwicklung der Steuerprogression¹ in Schweden
(in %)



¹ Direkte Steuern als Anteil des besteuerten Einkommens für verschiedene Einkommensklassen. ² Basierend auf der durchschnittlichen lokalen Einkommensteuer.

Quelle: Swedish Tax Agency: Taxes in Sweden. A summary of the Tax Statistical Yearbook of Sweden, 2007.

gleich zu anderen EU-Ländern zentraler geführt, der Zentralisierungsgrad beträgt 56% gegenüber 34% im EU-Durchschnitt, wobei er allerdings seit 1983 abnahm.⁸

Insgesamt haben die Gewerkschaften eine besonders starke Rolle, wobei sie zudem vergleichsweise zentral organisiert sind. Zwar finden die Tarifverhandlungen auf sektoraler Ebene statt, sie beginnen aber vorzugsweise im verarbeitenden Gewerbe, welches internationaler Konkurrenz ausgesetzt ist. Die Lohnforderungen werden jeweils an den durchschnittlichen Lohnsteigerungen der wichtigsten europäischen Konkurrenten ausgerichtet und die übrigen Sektoren orientieren sich an diesem Abschluss – die Lohnverhandlungen finden daher koordiniert statt. Trotz dieser Koordination erlauben die Tarifverträge den einzelnen Unternehmen eine flexible Anpassung der Löhne an die lokalen Gegebenheiten.⁹ Diese Koordination wurde 1997 durch ein Abkommen (Förhandlingsavtalet) zwischen den drei Hauptgewerkschaften des verarbeitenden Gewerbes sowie deren Arbeitgebern erzielt. Die Tarifpartner hatten sich darauf geeinigt, ein konstruktives Klima zu schaffen, das dazu geeignet ist, gemeinsame Tarifabschlüsse zu erzielen, die mit einem stetigen Wachstum vereinbar sind und tarifliche Konflikte zu vermeiden helfen. Dazu wurde ein Industriekomitee (Industriekommiten) einberufen, das den Ablauf der Tarifrunden koordiniert.¹⁰

⁸ EIRO, a.a.O., S. 5 f.

⁹ D. Anxo, H. Niklasson, a.a.O., S. 366 ff., sowie EIRO a.a.O., S. 6.

¹⁰ D. Anxo, H. Niklasson, a.a.O., S. 363-364.

Wirkungen der Transferzahlungen auf den Arbeitsmarkt

Passive Unterstützungsleistungen wie Arbeitslosen- oder Sozialhilfe wirken über zwei Kanäle auf die Arbeitslosigkeit: Sie verringern einerseits die Angst vor Arbeitslosigkeit und führen daher zu höheren Lohnforderungen. Andererseits verringern sie die Suchintensität der Arbeitslosen, da diese nun durch das Alternativ- einkommen einem geringeren finanziellen Druck ausgesetzt sind. Lang andauernde Arbeitslosenhilfe führt daher über verringerte Anreize zu lang andauernder Arbeitslosigkeit, insbesondere wirkt sich lang andauernde Arbeitslosenhilfe stärker auf die Arbeitslosigkeit aus als die Höhe der Unterstützungsleistungen.¹

Die verringerten Arbeitsanreize ergeben sich dadurch, dass passive Unterstützung den Zugewinn an verfügbarem Einkommen beim Übergang von der Arbeitslosigkeit in die Beschäftigung mindert oder im Extremfall sogar unter Null senkt. Die verringerten Anreize betreffen daher insbesondere die Randgruppen des Arbeitsmarktes.² In diesem Zusammenhang spielt auch die Abgabenlast im Niedriglohnsektor eine wesentliche Rolle, da sie ebenfalls den Zugewinn an verfügbarem Einkommen beim Übergang von einer gering entlohnten zu einer höher entlohnten Beschäftigung schmälert.

Die Arbeitslosenhilfe hat aber auch positive Effekte. Sie dient als Versicherung gegen Arbeitslosigkeit, welche auf einem privaten Markt sonst nicht verfügbar wäre. Außerdem führt sie zu einem effizienteren Matching, da die Arbeitslosen unter geringerem Druck stehen und so länger eine ihren Qualifikationen entsprechende Beschäftigung suchen können. Aus diesem Grund hat sie ebenso Wohlfahrt steigernde Effekte.³

¹ S. Nickell: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, Nr. 11 (3), 1997, S. 67; OECD: Employment Outlook 2006, Paris, 2006, S. 58 ff.

² OECD: Economic Survey: Sweden, Paris 2007, S. 70 ff.

³ OECD, a.a.O., 2006, S. 56.

Dezentrale und koordinierte Tarifverhandlungen

Nach den schlechten Erfahrungen, die in der Krise zu Beginn der 1990er Jahre ihren Höhepunkt fanden, wurden die Tarifverhandlungen durch das Abkommen von 1997 stärker koordiniert, die Dezentralisierung allerdings blieb bestehen. Die stärkere Koordination wurde von den Arbeitgeberverbänden unterstützt, weil diese sich dadurch eine Rückkehr zu friedlicheren Tarifverhandlungen erhofften. In der Tat konnte so der Dialog zwischen den Tarifpartnern verbessert werden.¹¹ Es

¹¹ D. Anxo, H. Niklasson, a.a.O., S. 362 ff.; sowie P. Sheldon, L. Thornthwaite: Swedish engineering employers: The search for industrial peace in the absence of centralised collective bargaining, in: Industrial Relations Journal, Nr. 30 (5), 1999, S. 515-516.

liegt die Vermutung nahe, dass die wieder erstarken- de Koordination der Lohnverhandlungen ab Mitte der 1990er Jahre die Arbeitslosigkeit gesenkt hat. So zeigen empirische Untersuchungen im Allgemeinen einen signifikanten positiven Zusammenhang zwischen der Gewerkschaftsmacht und der Arbeitslosigkeit. Dieser wird jedoch aufgehoben, wenn die Tarifverhandlungen koordiniert (nicht aber zwingend zentralisiert) stattfinden, da so die negativen Auswirkungen überhöhter Lohnforderungen auf die Arbeitslosigkeit stärker beachtet werden.¹²

Dieser erneute Umbruch in den Lohnverhandlungssystemen fiel mit einem Wandel der Geldpolitik zusammen, die bis 1993 ein Wechselkursziel anstrebte und seitdem ein Inflationsziel von 2% verfolgt. Das Inflationsziel wurde seitdem im Durchschnitt erreicht und beeinflusst maßgeblich die Preiserwartungen der Gewerkschaften. In einem System koordinierter Tarifverhandlungen führt eine an Stabilität ausgerichtete Geldpolitik eher zu moderaten Lohnforderungen als bei dezentralen Tarifverhandlungen, da die Gewerkschaften einen starken Einfluss auf das Preisniveau ausüben und daher die Reaktion der Zentralbank antizipieren.¹³ Da die Zentralbank seit dem Wechsel in der Geldpolitik deutlich stärker an Preisniveaustabilität ausgerichtet ist, müssen die Gewerkschaften nun mit stärkeren Reaktionen der Zentralbank rechnen, so dass sie sich moderater verhalten.¹⁴

Arbeitsmarktpolitik

Neben der Tarifpolitik liefert auch die Arbeitsmarktpolitik einen Erklärungsbeitrag für die Entwicklung der Arbeitslosigkeit. Die Arbeitsmarktpolitik gliedert sich in verschiedene Arbeitsmarktinstitutionen. Im Folgenden wird erläutert, welchen Einfluss die Institutionen Arbeitslosenhilfe, Kündigungsschutz, Mindestlöhne, Steuern und aktive Arbeitsmarktpolitik haben.

Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe

Die schwedische Arbeitslosenversicherung ist ein von staatlichen Verpflichtungen unabhängiges Fondssystem, das jedoch staatlich gefördert wird und in engem Kontakt mit den Gewerkschaften steht. Die Leistungen setzen sich aus einem Grundbetrag und einer Bruttoentschädigungsrate von 80% zusammen.¹⁵

¹² S. Nickell, L. Nunziata, W. Ochel: Unemployment in the OECD since the 1960s. What do we know?, in: Economic Journal, Nr. 115, 2005, S. 6-8.

¹³ R. J. Flanagan: Macroeconomic Performance and Collective Bargaining: An International Perspective, in: Journal of Economic Literature, Nr. 37 (3), 1999, S. 1172.

¹⁴ D. Anxo, H. Niklasson, a.a.O., S. 351 ff.

¹⁵ EEO, a.a.O., 2002, S. 11; die Arbeitslosenhilfe wird allerdings besteuert.

Dieses System wurde 1997 eingeführt, während zuvor ein duales System aus staatlichen und gewerkschaftlichen Fonds bestand.¹⁶ Auch die Dauer der Auszahlung sowie die durchschnittliche Entschädigungsrate sind vergleichsweise hoch,¹⁷ was tendenziell die Dauer der Arbeitslosigkeit verlängert. Durch aktive Arbeitsmarktpolitik wird versucht, den verringerten Suchanreizen entgegenzuwirken.

Die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen erneuert die Berechtigung zum Empfang von Arbeitslosenhilfe, so dass die Bezugsdauer von Arbeitslosenhilfe theoretisch unendlich ausgedehnt werden kann („Drehtüreffekt“). In den 1990er Jahren wurden viele Versuche unternommen, dies zu ändern. Diese scheiterten aber aufgrund der politischen Brisanz des Themas. Auch die Höhe der Lohnersatzrate wurde 1991 von 90% auf 80% verringert, Mitte der 1990er Jahre sogar kurzfristig auf 75%. Die Voraussetzungen zur Bezugsberechtigung wurden zudem schrittweise verschärft, um Missbrauch einzudämmen.¹⁸ 2001 fand eine Reform statt, nach der die Teilnahme an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Bezugsberechtigung für Arbeitslosenhilfe nicht mehr erneuern sollte. Jedoch wurde hier die Teilnahme an subventionierter oder staatlicher Beschäftigung als Ausnahme definiert, so dass die Möglichkeit zur Erneuerung der Bezugsberechtigung weiterhin gegeben ist.¹⁹ Insgesamt lässt aber der geringe Anteil der Langzeitarbeitslosen in Schweden vermuten, dass die Drehtüreffekte eher gering sind.

Kündigungsschutz und Mindestlöhne

Die Höhe der Arbeitslosigkeit wird auch durch Kündigungsschutzbestimmungen beeinflusst. Dieser Einfluss ist abhängig von der Ebene der Tarifverhandlungen. Je dezentraler die Tarifverhandlungen stattfinden, desto weniger stark sind die Gewerkschaftsmitglieder von den negativen Folgen überhöhter Lohnforderungen auf den Arbeitsmarkt betroffen. Die externen Effekte überhöhter Lohnforderungen – in Form von höherer Arbeitslosigkeit – sind umso weniger internalisiert, je dezentraler die Tarifverhandlungen stattfinden. Höherer Kündigungsschutz kann dann über eine höhere Arbeitsplatzsicherheit zu überzogenen Lohnforderungen führen. Da in Schweden die Tarifverhandlungen jedoch

koordiniert stattfinden, ist dieser Effekt gering, weil eine Internalisierung der externen Effekte stattfindet.²⁰

Strengere Kündigungsschutzbestimmungen führen tendenziell zu einer längeren Dauer der Arbeitslosigkeit, da die Zu- und Abflüsse in die bzw. aus der Arbeitslosigkeit durch die Fluktuationskosten gebremst werden. Sie üben so in Schocksituationen indirekt Einfluss auf die Arbeitslosigkeit aus.²¹ Da durch Kündigungsschutzbestimmungen die Hürden zum Einstieg in den Arbeitsmarkt erhöht werden, verschlechtern sie die Beschäftigungschancen von solchen Gruppen, die ohnehin bereits geringe Anstellungschancen haben.²²

Die Kündigungsschutzbestimmungen sind in Schweden, insbesondere für reguläre Beschäftigungsverhältnisse, vergleichsweise streng.²³ Dies hat zwar keinen direkten Einfluss auf die Arbeitslosigkeit, jedoch verringern sie die Flexibilität des Arbeitsmarktes und erhöhen so die Langzeitwirkung von Schocks auf die Arbeitslosigkeit.²⁴ Seit den 1990er Jahren wurden einige Reformen durchgeführt, um die Flexibilität am Arbeitsmarkt zu erhöhen. So gewähren seit 1997 neue gesetzliche Grundlagen für befristete Arbeitsverträge mehr Spielraum für Arbeitgeber. Diese können nun in begrenztem Ausmaß befristete Arbeitsverträge ohne spezielle Begründung abschließen. Zudem kann der seit 1974 geltende Kündigungsschutz nun durch eine Einigung der Tarifpartner auf Firmenebene angepasst werden. 2006 wurden die Regelungen zu befristeten Arbeitsverträgen weiter vereinfacht.²⁵ Da die Reformen sich jedoch weitestgehend auf den Bereich der unbefristeten Verträge konzentrieren und dort die Flexibilität erhöht haben, kam es zu einem Anstieg der befristeten Arbeitsverträge und zu einem Rückgang der unbefristeten Arbeitsverträge. Dies betraf insbesondere den Bereich der Dienstleistungen. In den übrigen Sektoren dominieren unbefristete Arbeitsverträge, so dass in diesen die Arbeitsmarktflexibilität weiterhin gering ist. In diesen Sektoren muss bei Schocks daher mit langfristigen Wirkungen gerechnet werden. Zudem werden dadurch in diesen Sektoren Randgruppen des Arbeitsmarktes benachteiligt. Die neue Flexibilität im

¹⁶ K. M. Anderson: The Politics of Retrenchment in a Social Democratic Welfare State: Reform of Swedish Pensions and Unemployment Insurance, in: Comparative Political Studies, Nr. 34 (9), 2001, S. 1080-1083.

¹⁷ U. Zierahn, a.a.O., S. 41.

¹⁸ K. M. Anderson, a.a.O., S. 1080-1083.

¹⁹ EEO: Bericht vom Frühjahr 2001, 2001, S. 32.

²⁰ M. Belot, J. C. van Ours: Does the recent success of some OECD countries in lowering their unemployment rates lie in the clever design of their labor market reforms?, in: Oxford Economic Papers, 2004, S. 636 f.

²¹ S. Nickell: Unemployment and Labor Market Rigidities: Europe versus North America, in: Journal of Economic Perspectives, Nr. 11 (3), 1997, S. 66-67.

²² OECD, a.a.O., 2006, S. 96.

²³ U. Zierahn, a.a.O., S. 46.

²⁴ OECD, a.a.O., 2006, S. 218-220.

²⁵ EEO: Contribution to the EEO Autumn Review 2006 'Flexicurity', Sweden, 2006, S. 12.

Rahmen der befristeten Arbeitsverträge kommt den Randgruppen zugute, da diese nun bessere Chancen haben, über einen befristeten Vertrag in den Arbeitsmarkt einzusteigen und mittelfristig einen unbefristeten Vertrag zu erhalten.²⁶

Mindestlöhne dagegen wirken über höhere Lohnkosten in Niedriglohnbereichen steigernd auf die Arbeitslosigkeit.²⁷ Zu beachten ist, dass Mindestlöhne zusammen mit hohen Steuern auf den Faktor Arbeit einen stärkeren Einfluss auf die Arbeitslosigkeit ausüben können, da durch die Steuern die effektiven Mindestlohnkosten²⁸ deutlich über dem eigentlichen Mindestlohn liegen und somit die Arbeitslosigkeit im Niedriglohnbereich erhöhen.²⁹ In Schweden gibt es zwar keinen gesetzlichen Mindestlohn, durch die Tarifverträge jedoch, welche fast den gesamten Arbeitsmarkt abdecken, existiert de facto ein Mindestlohn.³⁰ Dies wirkt sich negativ auf die Beschäftigungschancen von Gruppen wie Jugendlichen und Einwanderern aus. Die Tendenz zu einer stärkeren Lohnspreizung kommt dagegen den Randgruppen des Arbeitsmarktes zugute.

Steuern

Die Arbeitslosigkeit wird durch Steuern und Abgaben beeinflusst. Dabei kommt es auf die Summe aller Steuern und Abgaben auf Arbeit sowie die Konsumsteuern an. Steigende Steuern und Abgaben führen kurzfristig zu höherer Arbeitslosigkeit, wenn durch sie die Arbeitskosten erhöht werden.³¹ Die langfristige Beziehung hängt jedoch von der Struktur der Tarifverhandlungen ab. Steigende Steuern und Abgaben werden wegen der koordinierten Tarifverhandlungen weniger stark in höheren Lohnforderungen weitergegeben als in Kontinentaleuropa. Dort ist die Koordination der Gewerkschaften geringer ausgeprägt, so dass die Zurückhaltung geringer ist und steigende Steuern und Abgaben stärker an die Produzenten weitergegeben werden – mit negativen Folgen für die Beschäftigung.³² Die Zurückhaltung der Gewerkschaften bei steigenden Steuern und Abgaben in Schweden führte

so zu geringeren Nettolöhnen und verhinderte deshalb die negativen Arbeitsmarkteffekte.

Eine aufkommensneutrale progressive Umschichtung der Lohnsteuer führt dazu, dass der Zugewinn von höheren Lohnforderungen als Nettolohn gemessen abnimmt, während die negativen Effekte in Form höherer Arbeitslosigkeit bestehen bleiben. Da die Effekte im Falle koordinierter Tarifverhandlungen internalisiert sind, kommt es im Falle der Koordination tendenziell zu geringeren Lohnforderungen. Denn in diesem Fall nehmen die positiven Effekte der Lohnforderungen (die höheren Nettolöhne) für die Gewerkschaftsmitglieder gegenüber den negativen ab.³³ Zudem werden die Negativanreize im Niedriglohnbereich verringert und die Mindestlohnkosten³⁴ sinken, was sich beides positiv auf die Beschäftigung auswirkt.

Problematisch ist in Schweden daher die vergleichsweise hohe Besteuerung im Niedriglohnbereich. Diese ist auch eine Folge der Reformen seit den 1990er Jahren. So wurden während dieses Jahrzehnts mehrere Reformen zur Senkung der Steuerprogression durchgeführt (vgl. Abbildung 2), was sich tendenziell steigernd auf die Lohnforderungen auswirkte.³⁵ Während die Grenzsteuersätze für die hohen Einkommen sanken, stiegen die der niedrigen Einkommen. Daher ist auch die Abgabenlast im Niedriglohnsektor im Vergleich zu anderen OECD-Ländern hoch,³⁶ so dass die Situation auf dem Arbeitsmarkt für die ohnehin benachteiligten Gruppen noch verschlechtert wird. Denn auch wenn die Mindestlohnkosten gering genug sind, um für diese Gruppen ausreichend Beschäftigung zu generieren, sind die Arbeitsanreize aufgrund der niedrigen resultierenden Löhne klein.³⁷ Dabei sollte aber nicht vergessen werden, dass eine Vielzahl von Transferleistungen (welche auch an Arbeitnehmer gezahlt werden) diese Problematik einschränkt.

Aktive Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik setzt sich aus Maßnahmen zusammen, mit denen Arbeitslose in den Arbeitsmarkt integriert werden sollen, anstatt sie lediglich mit Transferleistungen zu unterstützen. Sie haben insbesondere den Zweck, Gruppen zu fördern, die be-

²⁶ L. Larsson, L. Lindqvist, O. Nordström Skans: Stepping-stones or dead-ends? An analysis of Swedish replacement contracts, Working Paper 2005, Nr.18, Institutet för Arbetsmarknadspolitik Utvärdering, 2005, S. 31 ff.

²⁷ OECD, a.a.O., 2006, S. 86-88.

²⁸ Jene Lohnkosten, die aufgrund der Mindestlöhne und der Abgabenlast mindestens anfallen.

²⁹ S. Nickell, a.a.O., 1997, S. 70.

³⁰ EIRO, a.a.O., S. 7.

³¹ S. Nickell, a.a.O., 1997, S. 68-70.

³² F. Daveri, G. Tabellini: Unemployment, growth and taxation in industrial countries, in: Economic Policy, April 2000, S. 72-82.

³³ C. A. Pissarides: The impact of employment tax cuts on unemployment and wages; The role of unemployment benefits and tax structure, in: European Economic Review, 42, 1998, S. 157.

³⁴ Jene Lohnkosten, die aufgrund der Mindestlöhne und der Abgabenlast mindestens anfallen.

³⁵ P. Fredriksson, C. Runeson: Follow-up of EU's recommendations on the tax and benefit system, Report 2002:5, Institutet för Arbetsmarknadspolitik Utvärdering, 2002, S. 6-14.

³⁶ U. Zierahn, a.a.O., S. 50-51.

³⁷ OECD, a.a.O., 2006, S. 86-87.

sonders stark von Arbeitslosigkeit betroffen sind. Zu Beginn der 1990er Jahre wurden in Schweden insbesondere nachfrageorientierte Maßnahmen der Aktiven Arbeitsmarktpolitik stark ausgebaut, um Arbeitslosigkeit über alle Gruppen hinweg zu bekämpfen. Die Erfahrungen aus dieser Zeit zeigen jedoch, dass Aktive Arbeitsmarktpolitik kaum dazu geeignet ist, Arbeitslosigkeit auf breiter Front zu bekämpfen.³⁸

Wie an den vorherigen Beispielen der schwedischen Arbeitsmarkt- und Tarifpolitik gezeigt wurde, führen einige der Arbeitsmarktinstitutionen tendenziell zu einer Benachteiligung der Gruppen am „Rand“ des Arbeitsmarktes. Ziel der Aktiven Arbeitsmarktpolitik ist es daher, neben ihrer Aufgabe Langzeitarbeitslosigkeit zu verringern, die Möglichkeiten dieser Gruppen am Arbeitsmarkt zu verbessern. Dabei verringert sie vor allem die steigernden Effekte von Arbeitslosenhilfe auf die Arbeitslosigkeit bzw. hebt sie zum Teil sogar auf, da sie bei richtiger Ausgestaltung die Empfänger von Arbeitslosenhilfe danach filtert, ob diese tatsächlich eine Beschäftigung suchen.³⁹

Die meisten empirischen Studien zu Aktiver Arbeitsmarktpolitik⁴⁰ zeigen, dass sie die Arbeitslosigkeit senkt und vor allem Langzeitarbeitslosigkeit verringert. Das Spektrum der Maßnahmen ist dabei äußerst umfangreich, ebenso die Unterschiede bei der Wirkung der Maßnahmen. Arbeitsvermittlung, Unterstützung bei der Arbeitssuche und Aktivierungsprogramme⁴¹ sind meist erfolgreich, obwohl sie oft vergleichsweise kostengünstig sind. Dagegen haben öffentliche Trainingsmaßnahmen, Lohnsubventionen und öffentliche Beschäftigungsprogramme meist eine geringe bis gar keine Wirkung.⁴² Spezielle Jugendprogramme können die gewünschte Wirkung meist auch nicht erzielen. Selbst Maßnahmen der gleichen Kategorie unterscheiden sich oft deutlich. Neben der Art der Maßnahme hängt deren Wirkung daher auch sehr von der konkreten Ausgestaltung der jeweiligen Maßnahme ab.⁴³ Generelle Aussagen sind demzufolge schwer zu treffen. Allerdings lassen sich zwei zentrale Kriterien für die Aktive Arbeitsmarktpolitik aufstellen: Sie muss sowohl Möglichkeiten als auch Anreize setzen, eine reguläre

Beschäftigung aufzunehmen. Da dies im Einzelnen oft nicht ex ante geklärt werden kann, ist eine regelmäßige Evaluation der Maßnahmen bedeutsam für den Erfolg der Aktiven Arbeitsmarktpolitik als solche.⁴⁴

In Schweden fand eine Verschiebung der Aktiven Arbeitsmarktpolitik von nachfrageorientierten Maßnahmen während der 1980er Jahre zurück zu angebotsorientierten Maßnahmen ab den 1990er Jahren statt. Während der 1980er Jahre wurden insbesondere subventionierte und staatliche Arbeitsplätze geschaffen, die zwar die offizielle Arbeitslosenquote senkten, das eigentliche Problem jedoch nicht bekämpften. Stattdessen hat dies dazu geführt, dass zum Teil reguläre Beschäftigung verdrängt wurde. Das ursprüngliche Ziel, Möglichkeiten und Anreize zur regulären Beschäftigung zu fördern, wurde daher in den 1980er Jahren verfehlt und erst ab den 1990er Jahren wieder verstärkt verfolgt.⁴⁵ Der Trend weg von Beschäftigungsmaßnahmen hin zu Arbeitsvermittlungs- und Trainingsmaßnahmen ist auch aufgrund der bisherigen Diskussion positiv zu bewerten.

Wie jedoch aus den Statistiken über Arbeitslosigkeit von Jugendlichen und Einwanderern hervorgeht, besteht hier noch Nachholbedarf, da die Jugendarbeitslosigkeit trotz spezieller Maßnahmen für Jugendliche deutlich über dem europäischen Durchschnitt liegt. Die Arbeitslosenquote von Ausländern ist zwar seit der Wirtschaftskrise gesunken. Diese Verringerung ist neben der wirtschaftlichen Erholung auch auf den Ausbau von Sprachkursen und Berufsbildungsmaßnahmen für diese Gruppe zurückzuführen.⁴⁶ Sie ist aber weiterhin überdurchschnittlich hoch.

Insofern trägt die Aktive Arbeitsmarktpolitik insgesamt zu der geringen Langzeitarbeitslosigkeit in Schweden bei, indem sie den Übergang in Beschäftigung durch Arbeitsvermittlung und Unterstützung bei der Arbeitssuche ebnet. Allerdings fördert sie auch Negativanreize, indem durch die Möglichkeit zur Erneuerung der Bezugsberechtigung die Dauer der Arbeitslosenhilfe im Einzelfall theoretisch unendlich ausgedehnt werden kann. Zwar wurden einige Reformen mit dem Ziel unternommen, diesem Effekt entgegenzuwirken, jedoch blieben dabei weiterhin einige Möglichkeiten zum Missbrauch offen. Diese betreffen insbesondere die staatlichen und subventionierten Arbeitsplätze.

³⁸ D. Anxo, H. Niklasson, a.a.O., S. 355-360.

³⁹ OECD, a.a.O., 2006, S. 59-61.

⁴⁰ OECD, a.a.O., 2006, S. 72.

⁴¹ Gemeinsame Erarbeitung eines Aktivierungsplans zwischen Arbeitslosen und zugewiesenen Beratern, mit denen der Weg zurück in Beschäftigung geplant und überprüft werden soll.

⁴² J. P. Martin, D. Grubb: What works and for whom? A review of OECD countries' experiences with active labour market policies, in: Swedish Economic Policy Review, Nr. 8 (2), 2001, S. 25-33.

⁴³ OECD: Employment Outlook 2005, Paris 2005, S. 175.

⁴⁴ OECD, a.a.O., 2006, S. 71 ff.

⁴⁵ D. Anxo, H. Niklasson, a.a.O., S. 355 ff.

⁴⁶ G. Lemaître: The Integration of Immigrants into the Labour Market: The Case of Sweden, OECD Social, Employment and Migration Working Papers, Nr. 48, Paris 2007, S. 4.

Forslund et al.⁴⁷ untersuchten die Wirkung der Aktivitätsgarantie und stellten für diese starke Drehtüreffekte fest. So ergab die Studie beispielsweise für über die Hälfte der befragten Teilnehmer der Aktivitätsgarantie, dass diese nur wegen der Einkommensunterstützung an der Maßnahme teilnahmen. Zudem bewarb sich weniger als die Hälfte der Teilnehmer innerhalb der letzten vier Wochen um einen Job oder wusste erst gar nicht, dass die Maßnahme einen individuellen Aktivitätsplan einschließt. Zwar ist das Ausmaß der Langzeitarbeitslosigkeit in Schweden sowohl im Vergleich zur EU als auch im Vergleich zur OECD äußerst gering, trotzdem wirken diese Möglichkeiten steigernd auf die Langzeitarbeitslosigkeit – insbesondere bei den Randgruppen.

Für die Wirksamkeit der Maßnahmen ist außerdem von Bedeutung, dass diese am Einzelfall ausgerichtet werden können, dass also die Struktur der Arbeitsmarktpolitik sehr dezentral ist. Nur so können die individuellen Umstände berücksichtigt werden, um den passenden Instrumenteneinsatz zu wählen. In Schweden werden von der Regierung daher nur generelle Richtlinien sowie das Budget vorgegeben, während der Einsatz der Instrumente regional festgelegt wird. Die nötige Autonomie und Dezentralität ist in Schweden daher gegeben und ermöglicht einen effizienten Einsatz der verschiedenen Instrumente.⁴⁸

Schlussfolgerungen

Die schwedische Reformpolitik seit der Wirtschaftskrise hatte starken Einfluss auf die Arbeitslosigkeit. Sie hat zusammen mit der Reform der Geld- und Tarifpolitik zur Bewältigung der Krise beigetragen. Die Interaktion der Arbeitsmarktpolitiken untereinander und die Reaktion auf Schocks, sowie deren Zusammenwirken mit der Struktur der Tarifpolitik sind dabei von zentraler Bedeutung. Die Wirkung von Maßnahmen der Arbeitsmarktpolitik ist mit den Tarifverhandlungen und makroökonomischen Schocks eng verknüpft, so dass sie auch nur zusammen mit diesen den Rückgang der Arbeitslosigkeit seit Mitte der 1990er Jahre hinreichend erklären können.⁴⁹ Einige Reformen waren allerdings kontraproduktiv und einige Bereiche des Arbeitsmarktes werden weiterhin unzureichend berücksichtigt. Die Politik in Schweden führt tendenziell zu einer Benachteiligung von schwachen Gruppen auf dem Arbeitsmarkt. Die aktuellen Reformbemühungen sind dagegen insbesondere für die benachteiligten Grup-

pen meist zielführend, auch wenn für diese Gruppen noch weitere Anstrengungen nötig sind. Die geringe Lohnspreizung ist ein Grund für die Benachteiligung dieser Gruppen. Die Tendenz zu mehr Dezentralität bei gleichzeitiger Koordination in der Tarifpolitik trägt dazu bei, diesen negativen Effekt teilweise aufzuheben. Dies ist positiv zu bewerten, zumal die Dezentralität nicht zu verschärften Lohnforderungen führt.

Die passiven Unterstützungsleistungen setzen durch ihre großzügige Ausgestaltung Negativanreize, die aber durch die aktive Arbeitsmarktpolitik teilweise aufgehoben werden. Die Möglichkeit einer unendlichen Bezugsdauer der Arbeitslosenhilfe scheint keine empirisch relevante Bedeutung zu haben. Der Grundbetrag des Arbeitslosengeldes vermindert im Niedriglohnsektor die Arbeitsanreize. Diese reduzieren sich zusätzlich durch die hohe Steuer- und Abgabenlast im Niedriglohnbereich. Dem wird teilweise durch entsprechende Lohnsubventionen entgegengewirkt.

Der direkte Einfluss des Kündigungsschutzes auf die Arbeitslosigkeit ist durch das Zusammenwirken mit der Tarifpolitik relativ schwach. Er ist aber ein wesentlicher Grund für die Arbeitslosigkeit der Randgruppen. Durch eine zunehmend flexiblere Handhabung der befristeten Arbeitsverträge wird diesem Effekt entgegengewirkt, wobei der vermehrte Einsatz befristeter Arbeitsverträge die Situation dieser Gruppen in Krisenzeiten verschlechtern kann.

Die hohen Steuern und Abgaben in Schweden haben durch die koordinierten Lohnverhandlungen nur geringe Effekte auf den gesamten Arbeitsmarkt. Betrachtet man dagegen die Problembereiche, so fällt diese Bewertung negativer aus. Da einerseits die Lohnspreizung gering, und andererseits die Abgabenlast im Niedriglohnsektor hoch ist, sind insbesondere in den niedrig entlohnten Sektoren die Arbeitsanreize gering. Dies wirkt sich negativ auf die Beschäftigung der Randgruppen aus.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik leistet einen Beitrag dazu, lang andauernde Arbeitslosigkeit zu begrenzen, kann bei den Randgruppen jedoch nur geringe positive Effekte erzielen. Es stellt sich daher die Frage, inwieweit die aktive Arbeitsmarktpolitik den zweiten Punkt überhaupt lösen kann bzw. ob nicht zunächst Reformen in den übrigen Politikbereichen notwendig sind. Zumindest jedoch sollten für diese Gruppen jene Maßnahmen ausgebaut werden, die sich als erfolgreich erwiesen haben. Zudem können eine weitere Differenzierung und eine verstärkte Evaluation der Maßnahmen dazu beitragen, die Unsicherheit über die Wirksamkeit der aktiven Arbeitsmarktpolitik einzudämmen.

⁴⁷ A. Forslund, D. Fröberg, L. Lindqvist: The Swedish activity guarantee, Report 2004:4, Institutet för Arbetsmarknadspolitik Utvärdering, 2004, S. 3.

⁴⁸ D. Anxo, H. Niklasson, a.a.O., S. 356.

⁴⁹ OECD, a.a.O., 2006, S. 213 ff.