

Europäische Sozialmodelle im Krisenmodus?!

Das dänische Flexicurity- modell 2021

Thorsten Braun
Dipl. Volkswirt
Associated professor
VIA University College Aarhus
<https://en.via.dk/>
mail: thbr@via.dk



Mein Hintergrund

- 
- Thorsten Braun, Dipl. Volkswirt , Bach. Politikwissenschaft, Uni Göttingen
 - Seit 1997 in DK, seit 2012 VIA Aarhus University College, Fachbereich Sozialarbeit
 - Interessengebiete: Arbeitsmarkt-/Sozialpolitik aus Frontlinienperspektive, Implementering Arbeitsmarktreformen, Vergleichsstudien u.a. in Zusammenarbeit mit HDBA

Disposition

- Einordnung des dänischen Modells
- Was leistet es in Krisenzeiten?
- Entwicklungslinien seit den 90'er Jahren – Konvergenz, Pfadabhängigkeit, Retrenchment oder ???
- Beispiele: Arbeitslosenversicherung und beschäftigungsnaher Ansatz
- Paradoxe der dänischen Arbeitsmarktpolitik?
- Abgeleitete Forschungsfragen

Liberaler (anglo-amerikanischer) Wohlfahrtsstaat	Konservativer (mitteleuropäischer) Wohlfahrtsstaat	Sozialdemokratisch-skandinavischer Wohlfahrtsstaat
Zentraler Wohlfahrtsproduzent: Markt	Zentraler Wohlfahrtsproduzent: Familie	Zentraler Wohlfahrtsproduzent: Staat
sozialer Ausgleich gering	Sozialleistungen nach Beitragshöhe	sozialer Ausgleich hoch <i>DK?</i>
Zwang zur Selbstvermarktung: hoch	Zwang zur Selbstvermarktung: mittel	Zwang zur Selbstvermarktung: niedrig bis mittel
Skepsis ggü. dem Staat	mittlere bis hohe Erwartungen an den Staat	hohe Erwartungen an den Staat
Steuern/Sozialausgaben niedrig	Steuern/Sozialausgaben (damals) mittel	Steuern/Sozialausgaben hoch

Was leistet das dänische Modell?

- Relativ hohe Beschäftigungsraten
- Hohes Niveau an Jobmobilität/Sektormobilität
- Relativ hohes Lohnniveau
- Niedriger Gini Koeffizient
- Niedriges Armutsniveau
- Relativ gute Sicherung des Übergangs von AL zu Arbeit

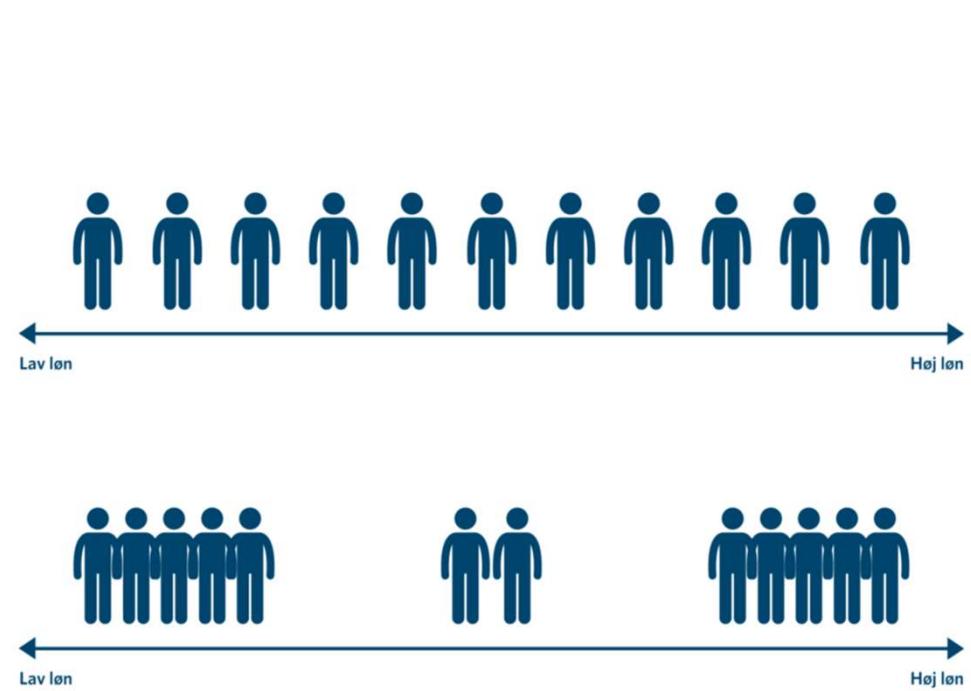
Was leistet das dänische System?

https://ec.europa.eu/info/publications/2020-european-semester-country-reports_en

SOCIAL SCOREBOARD FOR DENMARK		
Equal opportunities and access to the labour market	Early leavers from education and training (% of population aged 18-24)	To watch
	Gender employment gap	Better than average
	Income quintile ratio (S80/S20)	Better than average
	At risk of poverty or social exclusion (in %)	Good but to monitor
	Youth NEET (% of total population aged 15-24)	Good but to monitor
Dynamic labour markets and fair working conditions	Employment rate (% population aged 20-64)	Good but to monitor
	Unemployment rate (% population aged 15-74)	On average
	Long-term unemployment (% population aged 15-74)	Better than average
	GDHI per capita growth	Better than average
	Net earnings of a full-time single worker earning AW	Better than average
Social protection and inclusion	Impact of social transfers (other than pensions) on poverty reduction	Best performers
	Children aged less than 3 years in formal childcare	Best performers
	Self-reported unmet need for medical care	Better than average
	Individuals' level of digital skills	Good but to monitor

Was leistet das dänische System?

Begrenzte Lohnpolarisierung



Finanzministerium:

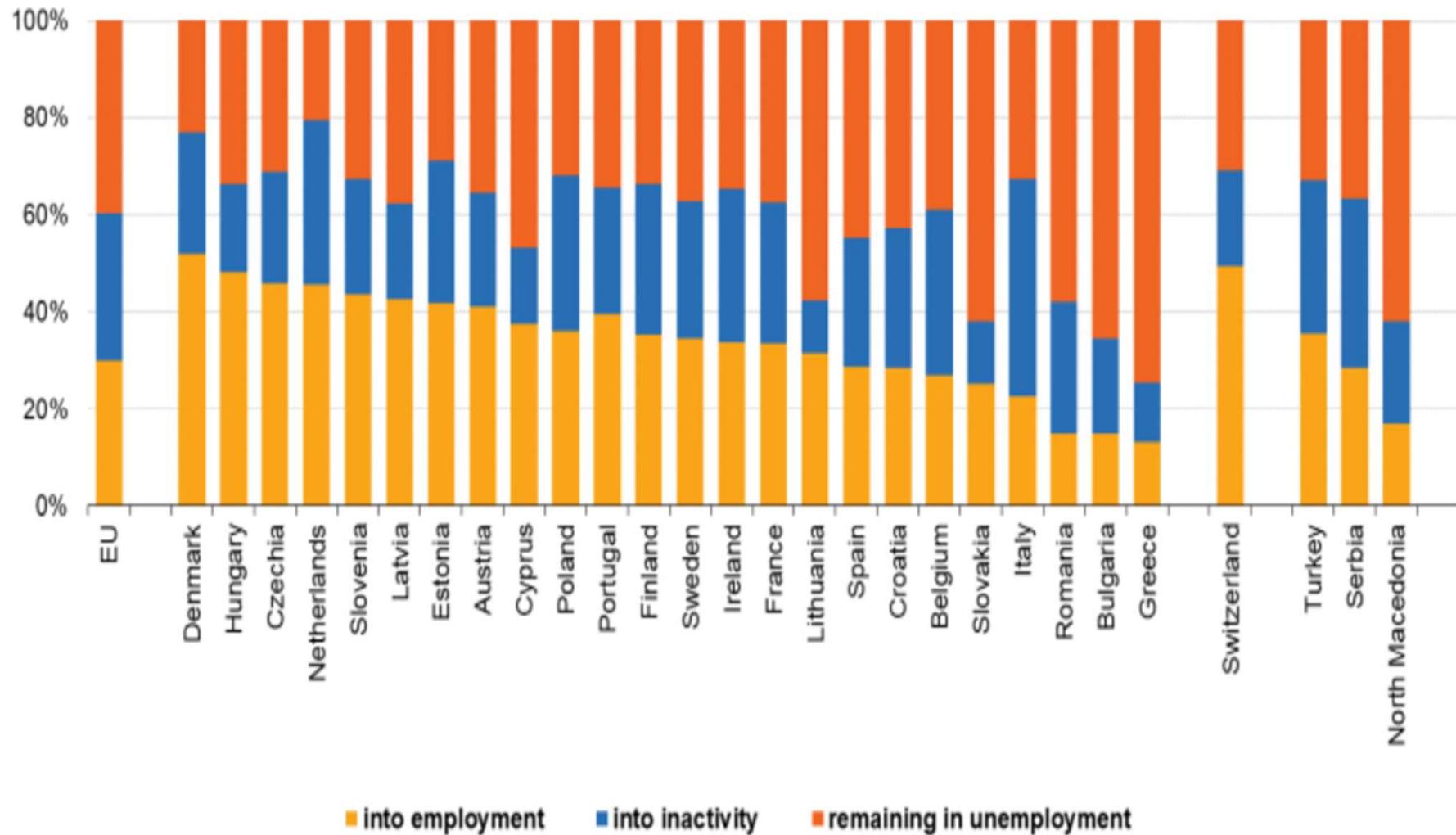
https://fm.dk/media/18359/ulighedsredegoerelsen-2020_web.pdf

Gewerkschaftsnahes Institut:

https://ae.dk/sites/www.ae.dk/files/dokumenter/publikation/ae_temapublication_det-danske-arbejdsmarked-er-skaedersyet-til-fretdidens-forandringer.pdf

Transitions out of unemployment, 2019-2020

In % of total unemployment 2019, sorted by share of transition into employment



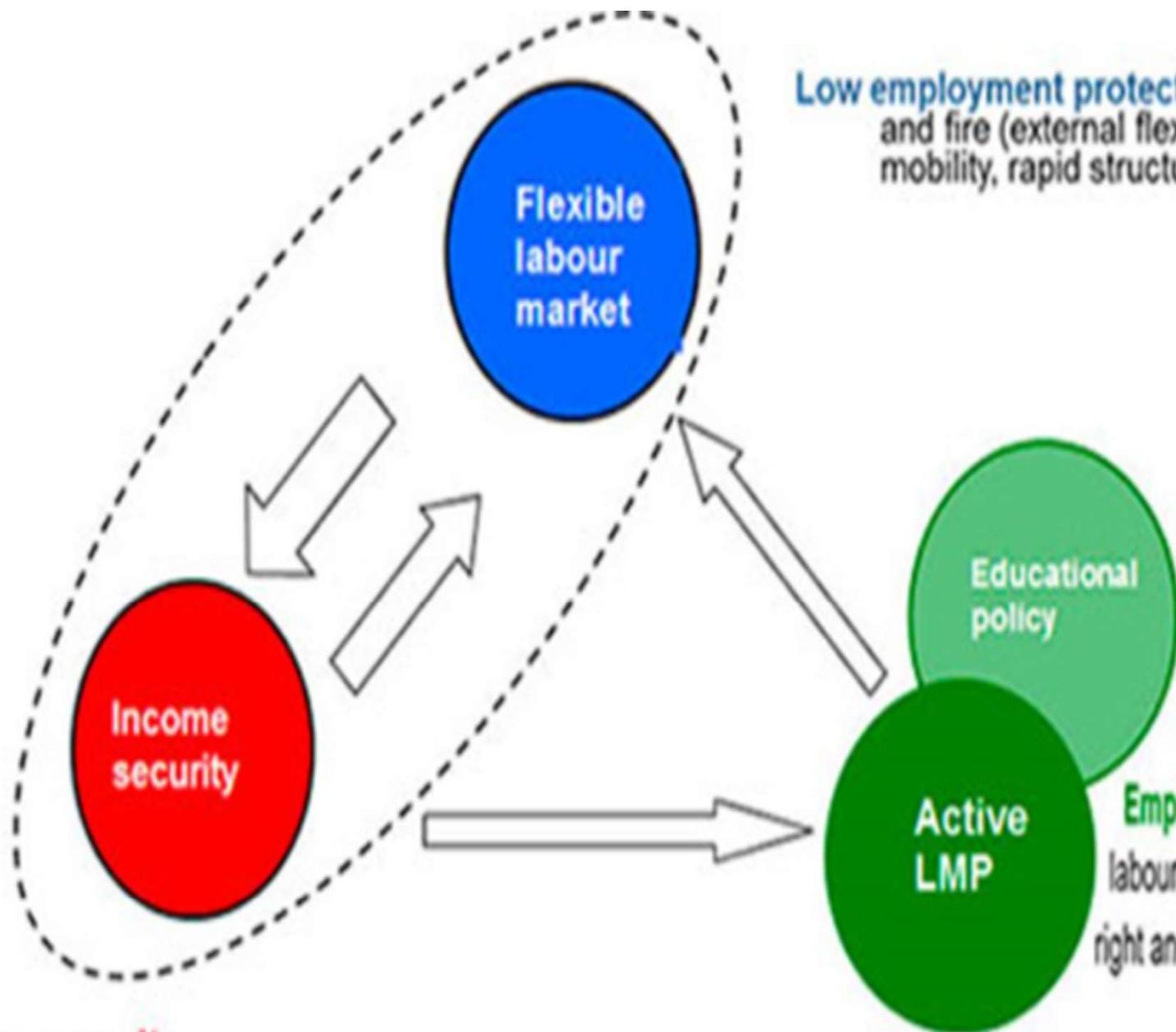
The size of the underlying sample does not allow publication of all three flows for Luxembourg, Malta and Iceland.
Data for Portugal is provisional. Data for Germany is not available; estimates have been used to derive EU aggregates.

Entwicklung der Beschäftigung unter Covid 19



Flexicurity – Modell: Ein Teil der Erklärung?

- 
- Regulierter Arbeitsmarkt – hoher Grad an Tarifbindung "dänisches Modell"
 - Flexibilität: "hire and fire"
 - Sicherheit: Relativ hohes Niveau an sozialer Sicherung bei Arbeitslosigkeit
 - Aktive Arbeitsmarktpolitik: Hohes Niveau an Beschäftigungssicherheit



Low employment protection: Easy to hire and fire (external flexibility). High job mobility, rapid structural change

Income security
(Unemployment benefits and
cash benefits)

Employment security: active labour market policy, activation, right and duty, individual job plan

Wolken am Himmel?

Entwicklung Organisations- grad

Andelen af arbejdsstyrken, som er medlem af en fagforening (samlet organisationsgrad), 2000-2018, procent



- https://www.mm.dk/artikel/den-traditionelle-fagbevaegelse-organiserer-nu-kun-halvdelen-af-loenmodtagerne?SNSubscribed=true&ref=newsletter&refid=mandag-morgen-gratis-normal-344&utm_campaign=Mandag%20Morgen&utm_medium=email&utm_source=nyhedsbrev

Grundausrichtung Arbeitsmarktpolitik

- 
- "Fördern": Relativ hoher Anteil des BNP für "aktive" Arbeitsmarktpolitik. Typische Angebote: Unternehmensnahe Praktikum, Lohnzuschuss, Weiterbildung, u.ä.
 - "Fordern": Vielfältige Sanktionsmöglichkeiten.
 - Versuch der Orientierung an den individuellen Bedürfnissen der Arbeitslosen und ganzheitlichem Einsatz.

Änderungen politisches Verständnis

- Der Arbeitsmarkt ist von strukturellen Problemen belastet – Individualisierung des Problems der Arbeitslosigkeit, Anreize als Lösung
- Angebotspolitik - Arbeitsangebot entscheidend für die Beschäftigung
- Verschmelzung Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik: "Selbstversorgung" und "job-first" als neue "Norm" der Sozialpolitik
- Unternehmensnaher Ansatz für alle Zielgruppen: "Place then train" – mit parallelen Massnahmen

Reformen mit Ansatzpunkten an ...

- Versorgungsniveau bzw. –dauer
- ”Fordern”
- organisatorischem Rahmen der kommunalen Arbeitsmarktpolitik
- konkreten Prozessen und Methoden der Beschäftigungspolitik
- ökonomischen Anreizen als Kernelemente vieler Reformen
- Kategorien für Arbeitslose – seit 2014 sind alle ”parat” (aktivitätsparat, ausbildungsparat oder jobparat)

Arbeitsmarkt- politische Reformen in DK

- Arbeitslosengeld: 1994, 2007, 2010, 2015, 2018
- Frührente: 1998, 2006, 2011
- Sozialhilfe: 1998, 2002, 2014
- Organisation: 2007-09, 2016
- Krankengeld: 2014
- Invalidenrente: 2003, 2013
- Aktiver Beschäftigungseinsatz: 1994, 1998, 2003, 2005, 2015
- "Vereinfachungsreform": 2019

Kommende:

- Versorgungsniveau 2021/22?
- Integrationsbereich 2021?
- Zusammenlegung Gesetzgebung Sozial/Beschäftigungsbereich 2022?

Beispiel Arbeitslosengeld

	Zugangskriterien	Dauer (Jahre)	Bemessung
1994 Reform 1	Zugangskriterien (26 Wochen Vollzeitarbeit)	7	90 % des früheren Einkommens. (max. ca. 2.100 Euro, Sozialhilfe gestaffelt)
1996 Reform 2	-	5	-
1998 Reform 3	-	4	-
2010 Reform	Zugangskriterien (von 26 Wochen auf 52 Wochen verschärft)	2	-
2011-2015 Reformen	Gesonderte Regelungen zum Zugang	Verschiedene Verlängerungsmöglichkeiten	Verlängerungsmöglichkeiten auf Sozialhilfenniveau
2015 Reform	-	2 (evt. + 1 Jahr)	3 Karenztage pr. Jahr. Dimittendsatz (71,5%)

Beschäftigungs- naher Einsatz für LZAL

Sozialhilfereform im Jahr 2014 in DK

- beschäftigungsnaher Einsatz AL, auch für arbeitsmarktferne, schwervermittelbare Sozialhilfeempfänger (LZAL)
- resultierende Spannungsfelder für die Street-level Bureaucrats, u.a.:

Sozialfachliche Arbeit vs. Serviceorientierung gegenüber Unternehmen und der Bevorzugung beschäftigungsnaher Einsätze

Implementierungsprozesse in den lokalen, teilautonomen Jobcentern und Qualifikationsbedarfe der SLB



Institutionelle Perspektiven

Zwei prägende Publikationen in DK:

1. Eine **“stille Weichenänderung”** im Wohlfahrtsstaat, u.a. Jacob Torfing:

- Eine Änderung, die recht diskret eingeführt wurde - politischer Konsensus
- Basiert auf internationalen Vorbildern
- Human capital

2. Ein mehr **grundlegender Wandel** “Konkurrencestaten”

- Eine Abschaffung des klassischen Wohlfahrtsstaates (Ove Kaj Pedersen)

	Classical Welfare State	Competition State
General purpose	To compensate/protect citizens against the calamities of market economy	To mobilise and motivate population and business to international competition
Political instruments	Redistribution of resources Achievement of full social citizenship	The 'ongoing reform' → competitive businesses and citizens → jobs
Perception of society	Market society = inherent destabilising mechanisms.	Global economy as competition context for national economy.
Perceived "Threat" to social order	Social dissolution, class conflict, political extremism.	Becoming a 'Loser-economy' (jobs and growth) in global race of nations
Citizen in society	Citizen as person with set of needs Citizen as democratic participant	Citizen as an active, self-realising individual – in the working community.
Role of "welfare"	Source of solidarity, well-being and social cohesion	Costly luxury to be 'earned' Potential risk to economic dynamics

Aktuelle Diskussionen in DK

- Entwicklung der LZAL unter COVID19
- Investitionsstrategie in Bezug auf ABMP
- Priorisierung unternehmensnaher Einsatz
- Niveau der Sozialleistungen, insbesondere AL-Geld
- Abnehmender gewerkschaftlicher Organisationsgrad
- Integration Einwanderer

”Dänische Paradoxe”

- Einerseits eine weit bessere Balance zwischen sozialer Gerechtigkeit, sozialer Sicherheit und Freiheit sich selbst zu realisieren, als viele andere europäische Länder.
- Andererseits viele negative Begleiterscheinungen durch den Druck auf den Einzelnen zur Wettbewerbsfähigkeit.
(Protestgruppen, u.a. Jobcenteropfer)

”Dänische Paradoxe”

- 
- Einerseits ein äusserst gut funktionierender, produktiver und effektiver öffentlicher Sektor.
 - Andererseits eine grosse Gruppe öffentlich Angestellter, insbesonder SozialarbeiterInnen in Jobcentern, die durch eine Vielzahl von Reformen, Umstellungen, Dokumentationspflicht und Effektivisierungen belastet ist. (u.a. hohes Stressniveau)

Weitere interessante Forschungsfragen

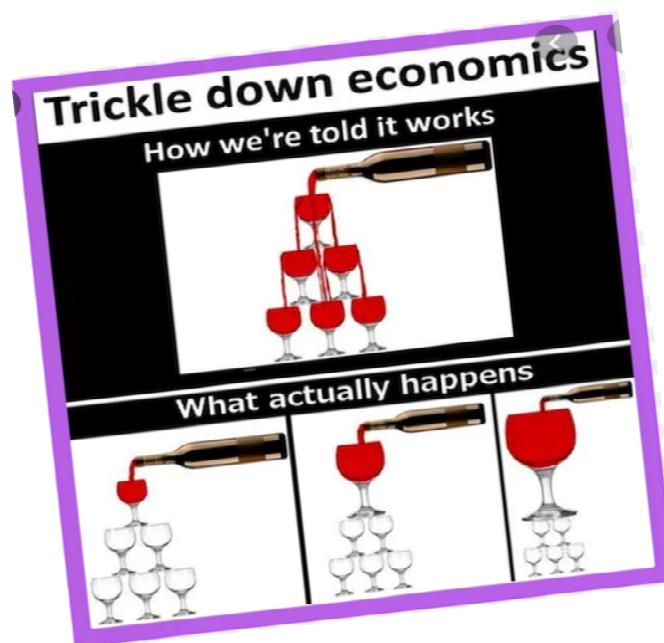
Was bedeuten diese jüngste Entwicklungen ...

- ... für die Entwicklung des dänischen Wohlfahrtsstaates und Flexicuritymodells?
- ... für die MitarbeiterInnen in der Frontlinie, die dies in der Praxis umsetzen? Wie wird z. B. der beschäftigungsnahen Einsatz für LZAL umgesetzt? Was erfordert dieser Ansatz an Kompetenzen der MitarbeiterInnen in den Jobcentern? Wann stösst dieser Ansatz an Grenzen?
- ... für die betroffenen BürgerInnen in sozialen Notlagen? Wieviel Sicherheit ist noch vorhanden nach den vielfältigen Reformen der letzten Jahrzehnte?

Zusammenfassung

- 
- Neue Erkenntnisse zum dänischen Modell, zur jüngsten Entwicklung, den "dänischen Paradoxen" und aktuellen Herausforderungen.
 - Generierung neuer Fragen zur Arbeitsmarkt-/Sozialpolitik, die auch Anlass zu weiteren Vergleichsstudien mit dem dänischen Modell geben können.

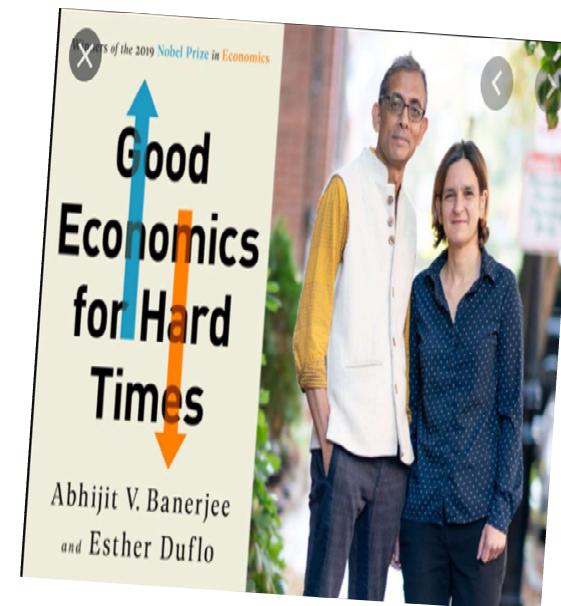
Perspektivierung



U.a. Banerjee & Duflo weisen explizit auf DK, als Land mit alternativer Strategie zur klassischen “Trickle-down Ökonomie”

DK ist recht gut aufgestellt, aufgrund:

- Flexicurity
- Ausbildungssystem, u.a. mit Fokus auf lebenslangem lernen
- Steuersystem



Literatur zur Vertiefung

- Andersen, Jørgen Goul. Denmark: Ambiguous modernization of an inclusive unemployment protection system. In: Regulating the Risk of Unemployment: National Adaptations to Post-Industrial Labour Markets in Europe. red. / Jochen Clasen; Daniel Clegg. 2. udg. Oxford : Oxford University Press, 2013. s. 187-207.
- Arbejderbevægelsens Erhvervsråd (2021): <https://www.ae.dk/publikation/2021-01-det-danske-arbejdsmarked-erskraeddersyet-til-fremtidens-forandringer>
- Banerjee, Abhijit; Duflo, Esther (2019): Good Economics for hard times, Allen Lane
- Braun (2003): Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt, WSI –Mitteilungen, 2/2003.
- Braun, Christensen (2018): Implementation of the 2014 Reform of Social Assistance at Job Centres in Denmark – Categorizing Young unemployed, <http://dx.doi.org/10.1080/2156857X.2018.1519457>. Journal: Nordic Social Work Research
- Bredgaard Thomas; Madsen, Per Kongshøj: Farewell flexicurity? Danish flexicurity and the crisis, Transfer 2018 <http://journals.sagepub.com/doi/abs/10.1177/1024258918768613>
- Madsen, Per Kongshøj. The Danish Labor Market Model: Flexicurity. I: The Journal AARP International, Vol. Winter 2011, 2011, s. 34-37.