

Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark

Irene Dingeldey

Vor rund zehn Jahren traten die ersten Maßnahmen einer als „aktivierend“ etikettierten Arbeitsmarktpolitik in Dänemark in Kraft. Als zentrale Ziele wurden die Förderung der Beschäftigungsfähigkeit sowie die Arbeitsmarktintegration von arbeitsmarktfernen Gruppen verfolgt. Neben den Rechten wurden zunehmend auch die Pflichten der Arbeitsmarktklienten betont. Da in den folgenden Jahren die Arbeitslosigkeit stark abnahm und dauerhaft auf niedrigem Niveau blieb, wurde das „dänische Beschäftigungswunder“ proklamiert. In dem Beitrag wird die dänische Arbeitsmarktpolitik der vergangenen zehn Jahre nachgezeichnet und zu erklären versucht, warum Dänemark zwar eine der höchsten Erwerbsquoten in den westlichen Industriegesellschaften hat, diese jedoch seit Beginn der 90er Jahre sinkt. Im Mittelpunkt der Analyse steht daher die Frage, inwiefern Dänemark tatsächlich eine Politik der Arbeitsmarktaktivierung implementiert hat bzw. welche Schwerpunkte dabei gesetzt wurden und werden.

1

Die Arbeitsmarktentwicklung

In Dänemark schlug sich die Mitte der 70er Jahre einsetzende europaweite Beschäftigungskrise zunächst viel stärker als beispielsweise in der Bundesrepublik nieder. Das dänische Beschäftigungswunder wird deshalb darin gesehen, dass die bis 1993 auf einen Spitzenstand von 10,7 % angestiegene Arbeitslosenquote innerhalb von fünf Jahren halbiert werden konnte (Döhrn et al. 1998, 2001; Madsen 1998). Seit 1997 ist mit einer Arbeitslosenquote von dauerhaft um 5 % quasi Vollbeschäftigung erreicht (Tabelle 1). Dabei konnte vor allem auch der Anteil der Langzeitarbeitslosen maßgeblich reduziert werden, so dass 2003 nur noch knapp 20 % der Arbeitslosen länger als ein Jahr arbeitslos waren (OECD 2004, S. 315).

Die Verringerung der Arbeitslosigkeit seit 1994 ist zunächst nur bedingt durch eine Zunahme der Beschäftigung zu erklären. Entscheidend war vielmehr ein drastischer Rückgang der Erwerbsbeteiligung um insgesamt 3,5 Prozentpunkte allein zwischen 1993 und 1994. Dabei nahm die Erwerbsbeteiligung der Frauen unmittelbar stärker ab; sie hat sich mittlerweile bei knapp 75 % stabilisiert. Dagegen sank die Erwerbsbeteiligung der Männer bis 2002 stetig und liegt 2003 bei 84 %. Gleichwohl ist die Gesamterwerbsquote von um die 80 % im europäischen Vergleich sehr hoch (Tabelle 1).

Die Beschäftigung wuchs zwischen 1994 und 2002 um mehr als drei Prozent-

punkte auf 76,4 %. Trotz des erneuten Einbruchs 2003 hat Dänemark damit eine der höchsten Beschäftigungsquoten in Europa, wobei eine starke Annäherung zwischen Männern und Frauen stattfindet. Bereits Mitte der 90er Jahre waren daher rund 70 % der Haushalte in Dänemark Zweiverdienerhaushalte (Bonke 1997). Die hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen vollzieht sich dabei überwiegend in Form von Vollzeitbeschäftigung, wobei die Vollzeitnorm in Dänemark mit 37 Wochenstunden im Vergleich sehr niedrig ist (Egger/Sengenberger 2003, S. 77). Die Teilzeitquote der Frauen ist seit den 90er Jahren kontinuierlich gesunken und mit 23 % entsprechend niedrig. Das Vorhandensein von Kindern hat dabei sowohl auf die Beschäftigung wie auch auf die Arbeitszeit nur äußerst geringen Einfluss: Mütter mit einem Kind hatten 1999 eine Beschäftigungsquote von knapp 90 % (77 % bei zwei Kindern) (OECD 2002b, S. 58).

Kritisch anzumerken ist dabei jedoch, dass die hohe Erwerbsbeteiligung der Frauen vor dem Hintergrund einer extremen geschlechtsspezifischen Arbeitsmarktsegregation stattfindet. Vor allem im Gesundheits- und Sozialbereich sind 83,4 % der Beschäftigten weiblich (Egger/Sengenberger 2003, S. 64). Dennoch kann im Fall Dänemark von einer zunehmend universellen und egalitären Erwerbsgesellschaft gesprochen werden.

2

Die Arbeitsmarktpolitik

Als Reaktion auf die hohe Arbeitslosigkeit wurde in Dänemark Anfang der 90er Jahre eine grundlegende Reform der Arbeitsmarktpolitik eingeleitet (Neuer Kurs/Ny Kurs). Rückblickend lassen sich dabei drei Phasen mit unterschiedlichen Schwerpunkten unterscheiden.

2.1 AKTIVIERENDE ARBEITSMARKTPOLITIK UND VERRINGERUNG DES ARBEITSANGEBOTS (1994–1999)

Die „passive“ Orientierung der dänischen Arbeitsmarktpolitik war traditionell sehr stark. D.h. letztlich standen die Unterhaltzahlungen an Arbeitslose sowie der Rückzug vom Arbeitsmarkt im Vordergrund. Im Laufe der 80er Jahre wurden jedoch Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eingeführt. Darauf aufbauend verfolgte die

Irene Dingeldey, Dr. rer. soc., Wissenschaftliche Assistentin am Zentrum für Sozialpolitik, Universität Bremen, Abteilung Geschlechterpolitik im Wohlfahrtsstaat. Arbeitsschwerpunkte: Wohlfahrtsstaatsvergleich, Theorien staatlicher Steuerung, Arbeitsmarkt-, Familien- und Sozialpolitik.
e-mail: i.dingeldey@zes.uni-bremen.de

Die Autorin dankt Marion Linke-Sonderegger für umfassende Recherchen zu den Maßnahmen der dänischen Arbeitsmarktpolitik.

Tabelle 1: Die Arbeitsmarktentwicklung Dänemarks

	1970	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Arbeitslosenquote	0,7	6,9	8,3	9,1	9,0	10,7	8,0	7,0	6,9	6,1	5,4	5,5	4,6	4,8	4,7	5,5
Frauen	0,7	10,7	8,9	10,0	9,9	11,1	9,0	8,1	8,3	7,5	6,6	6,5	5,2	5,3	5,1	6,2
Männer	0,8	10,0	7,7	8,3	8,2	10,3	7,1	6,1	5,8	4,9	4,4	4,7	4,0	4,3	4,4	5,0
Beschäftigungsquote	74,4	71,8	77,2	76,1	75,9	73,9	72,8	73,8	74,2	75,6	75,8	76,1	76,4	75,9	76,4	75,1
Frauen	57,6	64,0	71,5	71,0	71,1	69,6	67,2	67,6	68,0	69,4	70,3	70,9	71,9	71,4	72,6	70,5
Männer	91,1	79,5	82,7	81,2	80,5	78,1	78,2	79,8	80,2	81,5	81,1	81,2	80,9	80,2	80,2	79,7
Erwerbsquote	74,9	81,0	84,1	83,8	83,5	82,6	79,1	79,4	79,7	80,5	80,2	80,5	80,1	79,2	79,9	79,4
Frauen	58,0	71,8	78,5	78,9	79,0	78,3	73,8	73,6	74,1	75,1	75,2	75,8	75,9	75,0	75,9	74,8
Männer	91,8	88,3	89,6	88,5	87,9	86,9	84,2	85,0	85,2	85,7	84,9	85,2	84,3	83,3	83,8	84,0

Quelle: OECD labour force statistics indicators, lfs by sex, <http://www1.oecd.org/scripts/cde/members/lfsindicatorsauthenticate.asp>

WSI Hans Böckler
Stiftung

Reformpolitik den Ansatz, in mehreren Wellen die Arbeitslosen zu aktivieren bzw. sie in den Arbeitsmarkt zu (re-)integrieren. Dieser arbeitsmarktpolitische Paradigmenwechsel basierte einerseits darauf, die den Arbeitslosen gewährten Rechte durch eine zunehmende Betonung ihrer Pflichten zu ergänzen. Andererseits erfolgte eine klare Ausweitung der Maßnahmen zur Förderung der Beschäftigungsfähigkeit, die sich sowohl an Arbeitslose als auch an Beschäftigte richtete (Andersen 2002, S. 144f.). Ein Spezifikum der dänischen Variante liegt jedoch darin, dass zugleich auch verschiedene Maßnahmen auf die Reduzierung des Arbeitsangebots – und damit die De-Aktivierung von Erwerbstätigen zielten.

Die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes wurde von bis zu 9,5 Jahren¹ schrittweise auf 4 Jahre seit 1999 gekürzt, die Zugangsberechtigungen wurden verschärft. Des Weiteren führt die Teilnahme an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik nicht mehr zu einer Erneuerung des Anspruchs. Ein sogenannter Individueller Handlungsplan (individuel handlingsplan), der als Vertrag zwischen lokaler Arbeitsmarktdadministration und Arbeitslosen geschlossen wird, legt die für die Aktivierung eines Arbeitslosen notwendigen Maßnahmen im Einklang mit dessen Wünschen und den regionalen Arbeitsmarktbedürfnissen fest. Dies beinhaltet letztlich eine starke Individualisierung der Leistungen, wobei zunehmend die Pflichten der Arbeitslosen in den Vordergrund treten. So wurden die Zumutbarkeitsregelungen hinsichtlich der Arbeitsangebote verschärft und die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs in eine Leistungsperiode und eine Aktivierungsperiode unterteilt. Mittlerweile besteht für die versicherten Arbeitslosen nach einem Jahr Arbeitslosigkeit

(ein halbes Jahr für unter 30-Jährige) das Recht, aber auch die Pflicht, an einer angebotenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahme (Arbeitsbeschaffung oder Training) teilzunehmen (Braun 2003, S. 97).

Trotz der genannten Kürzungen ist die dänische Arbeitslosenversicherung weiterhin eine der großzügigsten der Welt. Da die Deckelung des Arbeitslosengeldes sehr niedrig angesetzt ist, wird es quasi als Festbetrag gewährt. Insbesondere Geringverdiener erhalten daher im Falle der Arbeitslosigkeit Transferleistungen, die nahezu der Höhe ihres Einkommens entsprechen: So lag für das durchschnittliche Einkommen eines Industriearbeiters (APW) 1999 die Lohnersatzrate des Arbeitslosengeldes für Singles bei 63 % und für Verheiratete mit zwei Kindern bei 73 %. Für Arbeitslose, die zuvor nur zwei Drittel des durchschnittlichen Einkommens verdienten, waren die entsprechenden Lohnersatzraten dagegen deutlich höher, nämlich 89 % bzw. 95 % (van Reenen 2001).

Parallel zu den Kürzungen der passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wurde das Spektrum der aktiven Arbeitsmarktpolitik weiter ausgebaut. Die staatlich subventionierten Beschäftigungsmaßnahmen² blieben auf einem kontinuierlich hohen Niveau und die Bildungsmaßnahmen (z. B. Staatliche Erwachsenenbildungsunterstützung/Statens voksenuddannelsesstøtte) nahmen zwischen 1995 und 2001 stark zu (Tabelle 2). Als klassische Form der Arbeitsmarktpolitik kann darüber hinaus der Ausbau der Beschäftigung im öffentlichen Sektor um knapp 50.000 zwischen 1995 und 2001 gelten (OECD 2002a, S. 43).

Als Innovation der dänischen Arbeitsmarktpolitik der 90er Jahre sind die so genannten Jobrotation-Programme anzusehen. Dabei konnten Beschäftigte zwischen einem Sabbatical (sabbatorlov), Weiterbil-

dungsurlaub (uddannelsesorlov) und Erziehungsurlaub (børnepasningsorlov) für die Dauer von bis zu einem Jahr wählen (finanzielle Kompensation mehr oder weniger in Höhe des maximalen Arbeitslosengeldes). Die beiden letztgenannten Optionen konnten auch Arbeitslose in Anspruch nehmen (Compston/Madsen 2001). Der aktivierende Aspekt lag zunächst darin, dass für die Beschäftigten, die eine Urlaubsoption in Anspruch nahmen, ein Arbeitsloser eingestellt werden sollte. Obligatorisch war die Stellvertreterregelung jedoch lediglich bei der Sabbaticaloption, während sie beim Bildungsurlaub über freiwillige Abkommen geregelt wurde – und für Arbeitslose ohnehin obsolet war. Faktisch wurde daher nur für etwa jeden fünften Bildungsurlauber eine Ersatzkraft eingestellt (Kruhoffer 2001, S. 20). Insgesamt trugen die Urlaubsprogramme damit primär zur Reduzierung des Arbeitskraftangebots um 1,5 bis knapp 3 % zwischen 1994 und 1997 bei (Compston/Madsen 2001). Positiv ist dabei zu bewerten, dass die Instrumente sehr flexibel eingesetzt und bereits beim ersten Beschäftigungsanstieg wieder abgebaut wurden (Tabelle 2, Knuth et al. 2004).

Die über die Beurlaubungsregelungen erreichte Reduzierung des Arbeitskräfteangebots wurde durch die bereits 1979 eingeführten Möglichkeiten des Vorruhestandes (efterløn) noch weit übertroffen. In den 90er Jahren hat man bis zu 44 % der Bevöl-

¹ Die Angaben zur maximalen Dauer des Arbeitslosengeldes variieren nach Quellen, was auf unterschiedliche Verlängerungsmöglichkeiten im regionalen Kontext zurückzuführen sein dürfte.

² z. B. Jobtraining (Jobtræning) und individuelles Jobtraining (Individuel Jobtræning) sowie Flex- und Schonjobs (Fleks- og Skånejobs).

Tabelle 2: Teilnehmer arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen in Dänemark – 1991 bis 2004 –

	1991	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Gesamt¹⁾	160 542	226 000	249 300	275 578	305 018	294 328	298 354	302 062	294 224	293 668	292 178	271 036	270 400
Subvent. Beschäftigung	36282	44 005	44 327	35 618	34 092	37 016	37 947	38 838	35 761	34 344	37 533	33 800	32 832
Bildungsmaßnahmen	11 893	14 458	27 380	12 771	20 058	23 158	26 427	39 608	39 736	41 821	38 695	31 444	26 507
Spezielle Beratung	12 480	15 961	15 986	6 757	11 478	11 130	8 249	4 019	1 556	1 019	4 445	2 455	4 800
Beurlaubungen	0	0	41 226	83 102	70 027	49 247	45 118	37 635	29 482	26 096	2 1519	5 349	3 764
Vorruhestand/Frührente	99 888	112 033	118 024	133 436	165 567	169 562	175 716	176 616	179 412	178 935	176 933	183 390	187 890

Bestand (Vollzeitäquivalent) jeweils im 2. Quartal des Jahres; zusammengestellt von Marion Linke-Sonderegger.

1) Die einzelnen hier aufgeführten Maßnahmenteilnehmer addieren nicht zur vollen Zahl der gesamten Teilnehmer, da nicht alle Einzelmaßnahmen berücksichtigt wurden.

Quelle: Statistikenbanken Dänemark www.statistikbanken.dk AB711, Danmarks Statistik „Statistiske efterretninger. Arbejdsmarked“, div. Jahrgänge.

WSI Hans Böckler
Stiftung

kerung im Alter von 60 bis 66 Jahren darüber aus dem Arbeitsmarkt ausgegliedert (OECD 2003, S. 64). Außerdem konnte zwischen 1992 und 1996 die Frühverrentung (Übergangsgeld/overgangsydelse) von Arbeitslosen im Alter zwischen 55 bis 59 Jahren beantragt werden, um die Zeit bis zur Anspruchsberechtigung für den Vorruhestand zu überbrücken³ (Andersen 2001, S. 78), was jährlich von bis zu 40.000 Arbeitnehmern in Anspruch genommen wurde (Tabelle 2).

Als Erfolg dieser ersten Phase der Arbeitsmarktpolitik ist – als unmittelbare Folge der Verringerung der Arbeitslosigkeit – ein Trend weitgehend rückläufiger Ausgaben für die Arbeitsmarktpolitik zu verbuchen (von 6,19 % des BIP in 1991 auf 4,63 % in 2000). Während sich die Kosten für Lohnersatzleistungen stark reduzierten (von 3,49 % auf 1,37 % des BIP), sind die Ausgaben für Vorruhestand und Frühverrentungen (von 1,24 % auf 1,67 % des BIP) und auch die Ausgaben für aktive Maßnahmen (einschließlich Urlaubsregelungen) im gleichen Zeitraum angestiegen (von 1,46 % auf 1,58 % des BIP). Insgesamt spiegelt sich darin eine relative Zunahme des Anteils der Ausgaben für aktive Maßnahmen von rund einem Viertel auf ein Drittel der Gesamtausgaben wider (OECD 1996, S. 206; 2004, S. 320).

2.2 REORIENTIERUNG (2000–2002)

Ende der 90er Jahre hatte sich der dänische Arbeitsmarkt wieder erholt und es entstand sogar Arbeitskräftemangel in spezifischen Berufen, z. B. im Gesundheitssektor. Zudem stieg der Ausgabendruck auf die öffentlichen Haushalte aufgrund der weitgehend gleichbleibend hohen Zahl von Transferleistungsempfängern. Es wurden daher noch unter der sozialdemokratisch dominierten Regierung Instrumente zurückgenommen bzw. eingeschränkt, die

den Arbeitsmarktrückzug von Personen im erwerbsfähigen Alter ermöglicht hatten.

Einerseits wurde ab 2004 das formelle Pensionsalter – das ohnehin nur von wenigen Arbeitnehmern in Erwerbstätigkeit erreicht wurde – von 67 auf 65 Jahre reduziert. Andererseits beinhaltet die Neuregelung des Vorruhestands 1999 ein komplexes Geflecht von Veränderungen, die Anreize für einen faktisch längeren Verbleib im Arbeitsmarkt beinhalten⁴. (OECD 2003, S. 65f). Dies hat zwar nachweislich dazu geführt, dass der Renteneintritt tatsächlich später erfolgt (Knuth et al. 2004). Der Gesamteffekt ist jedoch als marginal einzuschätzen (Tabelle 2), so dass bislang die Arbeitsmarktbeteiligung älterer Arbeitnehmer nicht maßgeblich erhöht wurde.

Ferner wurden die spezifischen Urlaubsregelungen abgeschafft bzw. beschnitten: Die Sabbaticalregelung wurde zum Jahr 2000 formell gestrichen. Zudem wurde 2001 das Auslaufen des Bildungsurlaubs beschlossen sowie der Erziehungsurlaub modifiziert. 2002 wurden schließlich – bereits unter konservativer Regierung – die verschiedenen Regulierungen des Erziehungsurlaubs zum Elternurlaub (forældrerlov) zusammengefasst. Nun haben beide Elternteile Anspruch auf zusammen insgesamt 32 Wochen Elternurlaub, den sie gleichzeitig oder nacheinander antreten können⁵. Insgesamt hat sich damit die maximale (Vollzeit-) Dauer des Elternurlaubs gegenüber der vorherigen Regelung um 20, respektive 6 Wochen verkürzt (Linke Sonderegger 2003).

Die Reorientierungsphase steht damit für eine formale Trendwende in der dänischen Arbeitsmarktpolitik, die eine Abkehr von der Strategie der Arbeitskräfte-De-Aktivierung signalisiert. Die arbeitsmarktpolitischen Effekte dieser Trendwende sind bislang jedoch als eher marginal zu bezeichnen.

2.3 AKTIVIERUNG, VERSTÄRKTE NEUORGANISATION DER ARBEITSFÖRDERUNG (SEIT 2003)

Die konservativ dominierte Regierung verband mit ihrem Programm „Mehr Menschen in Beschäftigung“ (Flere i arbejde) das Ziel einer verstärkten Arbeitsmarkttaktivierung von arbeitsmarktfernen Gruppen mit der Reorganisation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen. Diese Reorientierung der Arbeitsmarktpolitik war nicht zuletzt durch die in vielen Bereichen weiterhin bestehende Arbeitskräftemangel motiviert. Mit dem Gesetz über einen „aktiven Beschäftigungseinsatz“ (aktiv beskæftigelsesindsats) von 2003 wurden die Regelungen für Arbeitslosengeld- und Sozialhilfebezieher vereinheitlicht. Beide Gruppen unterliegen nun denselben Vermittlungsprozessen und haben Zugang zu denselben Maßnahmen. Die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen selbst wurden vereinfacht, stärker zielorientiert gestaltet sowie in drei Gruppen gebündelt: Beratung und Qualifi-

³ Die Leistungshöhe im Vorruhestand war für 2,5 Jahre dem Arbeitslosengeld äquivalent. Weitere Jahre wie auch das Übergangsgeld wurden dagegen nur in Höhe von 80 % desselben kompensiert (Andersen 2001, S. 78).

⁴ Die Abschläge bei den privaten Pensionsleistungen, die im Fall des Renteneintritts vor dem 62. Lebensjahr zur Geltung kommen, wurden erhöht. Zudem erhalten Arbeiter, die nach dem 62. Lebensjahr noch erwerbstätig sind, eine Steuerermäßigung, die sich graduell mit jedem weiteren Erwerbsjahr erhöht und als Einmalzahlung beim Renteneintritt mit Vollendung des 65. Lebensjahres ausbezahlt wird. Ferner wurde die Anwartschaftszeit für die Berechtigung zum Vorruhestand von 20 Jahren Beitragszeit während der letzten 25 Jahre auf 25 Jahre Beitragszeit während der letzten 30 Jahre erhöht (OECD 2003, S. 186).

⁵ Darüber hinaus ist eine Verlängerung des Elternurlaubs um maximal weitere 14 Wochen möglich – allerdings unter Inkaufnahme einer geringeren finanziellen Kompensation verkürzt (Linke Sonderegger 2003).

zierungsprogramme, Unternehmenspraktika sowie Lohnsubventionen (OECD 2003).

Daneben wird die Arbeitsmarkttaktivierung über Zwangselemente und finanzielle Anreize verstärkt. Verschärft werden die Prüfung der Arbeitsbereitschaft (Arbeitsuche ab dem ersten Tag der Arbeitslosigkeit), die Definition von „annehmbaren“ Beschäftigungen (einschließlich Mobilitätsanfordernissen) oder Aktivierungsangeboten sowie Sanktionen bei Zuwiderhandlungen. Ferner findet eine Intensivierung des Kontakts zwischen Arbeitsverwaltung bzw. Kommune und den Arbeitslosen statt, indem neben dem *individuellen Handlungsplan* nun auch ein sogenannter *individueller Kontaktverlauf* (individuell kontaktforløb) eingefordert wird. Dieser beinhaltet, dass Arbeitslose mindestens alle drei Monate beim Arbeitsvermittler vorstellig werden. Ferner werden finanzielle Anreize für die Erwerbstätigkeit erhöht, indem Bezieher von Transferleistungen einen höheren Anteil des verdienten Einkommens behalten können (im Sinne von In-work-Benefits, OECD 2003).

Im Rahmen der Reform des öffentlichen Sektors ist bis 2007 eine Zusammenlegung der bislang zweigleisig organisierten Leistungen für Arbeitslosengeldbezieher durch die staatliche Arbeitsverwaltung und für Sozialhilfebezieher durch die Kommunen geplant. Ziel ist es, kommunale Jobzentren zu gründen, welche für alle Arbeitslosen zuständig sind. Damit folgt Dänemark den Reformen der Arbeitsverwaltung in Großbritannien oder auch der Bundesrepublik.

Die positive dänische Arbeitsmarktbilanz kann jedoch nicht nur durch den aufgezeigten Instrumentenmix erklärt werden. Wesentlich erscheinen darüber hinaus spezifische Institutionen des Arbeitsmarktes sowie die Koordination mit anderen Politikfeldern.

3

Spezifische Institutionen des dänischen Arbeitsmarktes

3.1 FLEXICURITY

Im Gegensatz zum Ausbau der sozialen Leistungen folgt die Regulierung des Arbeitsmarktes in Dänemark einem eher li-

beralen Wohlfahrtsstaatsmodell. Gesetzliche Regulierungen von Arbeitszeit und Kündigungsschutz sind auf ein Minimum beschränkt. Festgelegt sind lediglich Ruhepausen, wie z. B. der Jahresurlaub von fünf Wochen, jedoch keine täglichen Höchstarbeitszeiten. Kommt es zu Kündigungen, werden keine Abfindungen gezahlt, sondern nur die ersten zwei Tage der Arbeitslosigkeit von den Arbeitgebern finanziert. Im europäischen Ranking der liberalen Kündigungsschutzregelungen liegt Dänemark daher direkt hinter Großbritannien, Belgien und Irland. Ähnlich sind auch Befristungen kaum gesetzlich reguliert und beispielsweise nicht im Hinblick auf die Zahl der Vertragsverlängerungen oder die Gesamtdauer hin restringiert (Emmerich 1999, S. 7f).

Alles in allem ermöglicht die geringe Regulierung des Arbeitsmarktes in Dänemark damit eine Politik des *Hire und Fire* oder – positiv ausgedrückt – eine höchst flexible Anpassung des Arbeitsmarktes an Konjunkturschwankungen (Braun 2003). Dies wird allerdings durch die hohen staatlichen Lohnersatzleistungen im Fall der Arbeitslosigkeit sozial abgesichert, wie auch die berufliche Mobilität der Arbeitskräfte nicht zuletzt durch die Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik gefördert wird. Dieses Zusammenwirken liberaler Arbeitsmarktregulierung, hoher sozialstaatlicher Absicherung des Arbeitslosigkeitsrisikos in Verbindung mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik wird daher auch als goldenes Dreieck der *Flexicurity* bezeichnet (Benner/Bundgaard Vad 2000; Braun 2003).

3.2 NEGOTIATED ECONOMY

Das System der kollektiven Arbeitsbeziehungen in Dänemark wird als hochgradig korporatistisch oder auch als *Negotiated Economy* beschrieben (Nielsen 1991). Wesentliche Elemente sind (Egger/Sengenberger 2003, S. 29, 47f.):

(1) *Starke Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen.* Die Gewerkschaften sind mit einem Organisationsgrad von etwa 80% im europäischen Vergleich extrem stark. Die Einzelgewerkschaften organisieren entlang verschiedener Berufs- und Statusgruppen. Die Arbeitgeberorganisationen folgen dagegen dem Industrieprinzip und haben eine Organisationsdichte von etwa 72 % (Visser 2001).

(2) *Zentralisierte oder auch koordinierte Dezentralisierung* des dänischen Kollektivverhandlungssystems (Benner/Bundgaard Vad 2000, S. 440; Madsen 2000). Die Spitzenorganisationen der Gewerkschaften (LO) und Arbeitgeber (DA) setzen auf sektoraler bzw. Branchenebene Rahmenbedingungen (u.a. über das Festlegen der Mindestlöhne) für die Lohnverhandlungen auf lokaler Ebene. Die lokalen Verhandlungsführer berücksichtigen diese, passen ihre Forderungen an die spezifische Wettbewerbslage oder andere Bedingungen in den einzelnen Betrieben an. Die von DA und LO abgeschlossenen Rahmenverhandlungen werden über so genannte Anpassungsvereinbarungen auf weitere Branchen übertragen. Für 2001 wurde der Deckungsgrad der Tarifverhandlungen auf etwa 85 % geschätzt. Faktisch ist dies jedoch nicht mit einem System ausschließlich zentraler Lohnbildung gleichzusetzen. Da letztlich die betrieblichen Verhandlungen mit mehreren Einzelgewerkschaften entscheidend sind, ist die Möglichkeit des Lohndrifts sehr hoch (Döhrn et al. 2001).

(3) *Rolle des Staates als Katalysator.* Die Beziehung der Tarifpartner ist durch weitgehende Autonomie geprägt. Allein in Krisen bzw. wenn die Tarifpartner nicht zu einer Einigung kommen, interveniert die Regierung. So wurde beispielsweise der 1998 geführte Tarifkonflikt um die Verlängerung des Urlaubs letztlich von der Regierung per Gesetz beendet (Döhrn et al. 2001, S. 280).

(4) *Konsultation und Verhandlungen in formellen und informellen Netzwerken auf verschiedenen Entscheidungsebenen.* Die in den Tarifvereinbarungen verhandelten Themen sind in Dänemark sehr weitreichend und umfassen neben Löhnen auch Renten, soziale Leistungen und Arbeitszeiten. Im Rahmen von so genannten Komitees haben Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen auf lokaler, regionaler und zentraler Ebene weitreichende Beratungs- und z. T. auch Entscheidungskompetenzen bei arbeitsmarktrelevanten Politikbereichen.

Der hohe Grad der Mitbestimmung der Sozialpartner sowie die starke Konsensorientierung in den Bereichen der Arbeitsmarktpolitik sind Voraussetzung dafür, dass Politiken und Entscheidungen flexibel an veränderte Rahmenbedingungen angepasst und gegebenenfalls einmal getroffene Entscheidungen auch schnell revidiert wer-

den können. Ferner tragen die Strukturen der *negotiated economy* zu einem hohen Grad der Vernetzung und Koordination verschiedener Ziele und Politiken bei, was u.a. auch für die Umsetzung einer beschäftigungspolitisch sensiblen Tarifpolitik zentral war.

4

Koordination mit weiteren Politikfeldern als gelungener Policy Mix

4.1 OPTIMIERUNG DER FISKAL- UND STEUERPOLITIK

Anfang der 90er Jahre bis 1997 wurde die Konjunktursteuerung und Beschäftigungsausweitung einerseits sowie die Konsolidierung der öffentlichen Finanzen und Preisstabilisierung andererseits weitgehend optimal durch die wirtschaftspolitischen Akteure beeinflusst. Bei Fortsetzung einer Hartwährungspolitik wurde zunächst zur Überwindung der Rezession ein expansiver finanzpolitischer Kurs eingeschlagen. Dies war Teil einer mittelfristigen Strategie, die in eine sukzessiv weniger stimulierende und schließlich restriktive Finanzpolitik überging (Kuntze 2000). Die Steuerreform von 1994/1998, die auf eine Verlagerung der Steuerbelastung von den direkten zu den indirekten Steuern abzielte, beinhaltete aus konjunkturpolitischen Gründen zunächst eine Steuerentlastung. Die angestrebte Erhöhung der Nettobelastung wurde erst ab 1996 wirksam. Begleitet von einer expansiven Geldpolitik sowie einer zurückhaltenden Lohnpolitik zur Stabilisierung des Preisniveaus konnte so bereits Ende 1993 ein kräftiger Aufschwung der dänischen Wirtschaft unterstützt werden.

Als Reaktion auf den ab 1997 erneut steigenden Lohndruck kam es zu einer expandierenden Inlandsnachfrage und ausgeprägter Ausfuhrschwäche sowie einem Anstieg der Inflationsraten auf ca. 2,5 % jährlich. Darauf wurde – allerdings sehr spät – mit einem Bündel finanzpolitisch restriktiver Maßnahmen reagiert. Ende der 90er Jahre zeichnete sich ein erneuter Aufschwung ab. Die 1997 beschlossene Steuerreform beinhaltet eine schrittweise Herabsetzung des Körperschaftssteuersatzes von 34 % auf 26 % bis 2002. Dagegen werden Kreis- und Gemeindesteuern um 0,5 bzw. 0,15 Prozentpunkte angehoben. Insgesamt

ist auch unter der konservativ dominierten Regierung kein Abbau der im europäischen Vergleich sehr hohen Abgabenbelastung zu erwarten (53 % in Relation zum BIP). Aufgrund der bis 2002 weiterhin insgesamt positiven Wirtschaftsentwicklung konnte die Staatsverschuldung (2003 43 % des BIP) weit unter das in der EU durchschnittliche Niveau zurückgeführt werden (Kuntze 2000, 2003). Insgesamt kann damit den Dänen zumindest für die Mitte der 90er Jahre eine optimale beschäftigungsfördernde Konjunktursteuerung attestiert werden, zu der auch die Lohnpolitik beitrug.

4.2 MODERATE LOHNPOLITIK BIS ENDE DER 90ER JAHRE

Insgesamt spiegelt sich im Lohnwachstum wider, dass die Sozialpartner bereits Ende der 80er Jahre ein starkes Krisenbewusstsein entwickelten und die Lohnabschlüsse zunehmend an makroökonomischen Rahmenbedingungen orientierten (Egger/Sengenberger 2003, S. 52f). In der wirtschaftlichen Aufschwungphase wurde daher eine moderate Lohnpolitik zur Sicherung des Preisniveaus verfolgt. Während der Hochkonjunktur 1997 und 1998 gaben die Gewerkschaften gleichwohl dem Druck der Mitglieder nach und erzielten, z. T. auf der Basis von Arbeitskonflikten, erneut hohe Abschlüsse.

Vor diesem Hintergrund wird das im Jahr 2000 für vier Jahre geschlossene Rahmenabkommen zwischen LO und DA als historisches Abkommen zur Sicherung der Flexibilität der Tarifverhandlungen bzw. der Fortsetzung der zentralisierten bzw. koordinierten Dezentralisierung interpretiert. Inhaltlich wurden dabei u.a. die flexible Implementation der zusätzlichen fünf Urlaubstage im Einklang mit Arbeitnehmern und betrieblichen Interessen auf lokaler Ebene oder die Zusammenlegung der Tarifabkommen für Arbeiter und Angestellte in der Industrie vereinbart (Madsen 2000). Die beschlossenen Lohnsteigerungen von jährlich 4 % lagen dabei allerdings klar über denen in anderen westeuropäischen Ländern (Kuntze 2002, S. 29).

Insgesamt wurde damit in Dänemark bis Ende der 90er Jahre eine weitgehend zurückhaltende Lohnpolitik implementiert, die maßgeblich zur Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit und damit letztlich auch zu einer Erhöhung des Beschäftigungsniveaus beigetragen hat. Vor dem

Hintergrund einer weitgehend positiven Konjunktur sowie einem in vielen Bereichen bestehenden Defizit an qualifizierten Arbeitskräften muss die Phase der moderaten Lohnabschlüsse allerdings als zunächst beendet betrachtet werden.

4.3 FAMILIENPOLITIK ZUR UNTERSTÜTZUNG DES ZWEIERVERDIENERMODELLS

Die dänische Familienpolitik ist durch die Leitbilder des universalistischen Wohlfahrtsstaates und des *Individual Adult Worker Models* geprägt, d.h. dass einerseits die familienpolitischen Maßnahmen weitgehend individualisiert sind und andererseits die volle Erwerbstätigkeit auch der Mütter bzw. die Zweiverdienerfamilie unterstützt wird (Dingeldey 2003; Linke Sonderegger 2003)). Als Konsequenz dieses Leitbildes bezieht die Aktivierungspolitik generell Mütter bzw. Eltern als Zielgruppe ein, so dass die Gewährung von Transferleistungen nur in spezifischen Ausnahmesituationen vom Anspruch der Arbeitsmarktteilhabe ausgenommen wird. Neben Kranken werden nur Schwangere und Mütter mit Kindern unter sechs Monaten sowie Eltern mit Kindern, für die keine Betreuungsplätze zur Verfügung stehen, von Maßnahmen der Arbeitsmarkttaktivierung freigestellt (Rosdahl/Weise 2000, S. 171).

Im Zuge der Umsetzung einer Politik der Arbeitsmarkttaktivierung wurde daher zur Beseitigung weiterhin bestehender Versorgungsdefizite im Bereich der Kinderbetreuung – vor dem Hintergrund einer im internationalen Vergleich bereits hohen Versorgungsquote – ein weiterer Ausbau der Betreuungsplätze angestrebt: Mitte der 90er Jahre gab der damalige Premierminister das Versprechen, einen Betreuungsanspruch für jedes Kind bis zum Jahr 2000 einzulösen. Es wurde durch Ko-Finanzierung umgesetzt, d.h. die für die Kinderbetreuung zuständigen Kommunen wurden durch finanzielle Anreize von der Zentralregierung zur Einrichtung der Plätze „motiviert“. Infolge dieser Politik konnten bis 2000 im Ländervergleich extrem hohe Versorgungsquoten bei der Kinderbetreuung erzielt werden (nach Altersgruppen 56 % für 0- bis 2-Jährige; 92 % für 3- bis 5-Jährige, 79 % für 6- bis 9-Jährige und 10,8 % für 10- bis 13-Jährige (Denmarks Statistik 2002, „Denmark i tal“, Kopenhagen).

Die Erweiterung der Elternurlaubsregelungen hat zudem den Bedarf für Kin-

derbetreuung kurzfristig reduziert. Obgleich die Beurlaubungen fast ausschließlich von den Müttern wahrgenommen werden, stellt diese Maßnahme im dänischen Kontext wohl kaum eine auf die Frauen zielende Strategie des „Zurück an den Herd“ dar, sondern muss in einer universalisierten Arbeitsgesellschaft vielmehr als Gewährleistung des Anspruchs interpretiert werden, sich temporär aus dem Arbeitsmarkt zurückziehen zu können. Dafür spricht die kontinuierliche Zunahme der Beschäftigung von Frauen. Die seit langen Jahren bestehende Koordination von Arbeitsmarkt- und Familienpolitik auf der Basis des *Individual Adult Worker Model* stellt daher das Kernelement der dänischen Arbeitsmarktaktivierungspolitik im engeren Sinne dar.

5

Abschließende Charakterisierung des dänischen Beschäftigungswunders

Typisch für die dänische Arbeitsmarktpolitik erscheint das Untypische: Es wurde weder auf eine spezifische Arbeitsmarktideologie noch auf singuläre Maßnahmen gesetzt, sondern letztlich ein bunter Maßnahmenmix implementiert. Innerhalb dieses Mix' sind das Aufrechterhalten eines – trotz Kürzungen – letztlich sehr hohen Niveaus sozialer Sicherung der Arbeitslosen und die Aktivierung von Müttern durch den weiteren Ausbau der Kinderbetreuung kontinuierliche und zentrale Elemente. Jenseits dessen wurden seit 1994 unterschiedliche Akzente bei der Einführung aktivierender und de-aktivierender Elemente gesetzt:

In der ersten Phase der so genannten Aktivierungspolitik wurden sowohl die Dauer der Transferleistungen gekürzt und

eine obligatorische Aktivierung der Arbeitslosen eingeführt als auch die Weiterbildungsmaßnahmen sowie die Arbeitskräftenachfrage durch den öffentlichen Sektor ausgedehnt. Gleichzeitig wurde aber durch die Urlaubsoptionen sowie die Frühpensionierungsmaßnahmen auch das Arbeitsangebot massiv reduziert. Trotz der partiellen Verschärfung des Arbeitszwangs wurde dabei ein hohes Maß der Autonomie der Arbeitslosen gewährleistet. Dies jedenfalls legen Implementationsstudien zum individuellen Handlungsplan nahe, die betonen, dass die zentralen Werte nordischer Sozial- und Arbeitsmarktpolitik, nämlich die Behandlung der Bürger/Nutzer/Klienten „as individual human being in his/her own right“ bewahrt wurden (Olesen 2001, S.104f., 134).

Die zweite Phase steht für eine programmatische Abkehr von der Politik der De-Aktivierung, die sich allerdings nur bedingt in einer effektiven Reduzierung entsprechender Maßnahmen niederschlägt. In der dritten Phase ist bislang die Reorganisation der Arbeits- und Maßnahmenverwaltung als auch eine weitere Verschärfung des Arbeitszwangs zu beobachten. Wie sich dabei die letztliche Gewichtung von workfare Elementen, Weiterbildung und De-Aktivierung entwickelt, bzw. ob und in welcher Form aufgrund dieser Reformen die individuelle Handlungsautonomie der Arbeitsmarktklienten in Zukunft eingeschränkt wird, muss als offen angesehen werden.

Will man diesen Maßnahmenmix gewichten, erscheint die Verschärfung des Arbeitszwangs (workfare) bislang keinesfalls zentral (Torfing 1999, 2000). Das Profil der dänischen Arbeitsmarktpolitik wird vielmehr durch die Maßnahmen zur Steigerung der Beschäftigungsfähigkeit (Ausdehnung der Weiterbildung, Kinderbetreuung, Beschäftigung im öffentlichen Sektor, Reorganisation der Arbeitsverwaltung) sowie

– paradoxerweise – durch die De-Aktivierung von Arbeitskräften geprägt.

Für das dänische Beschäftigungswunder erscheint darüber hinaus die Verzahnung der Arbeitsmarktpolitik mit den Institutionen des dänischen Arbeitsmarktes sowie die Koordination mit weiteren Politikfeldern ausschlaggebend zu sein: Das System der *Flexicurity* schafft letztlich für Arbeitgeber und Arbeitnehmer flexible Handlungsmöglichkeiten. Die *Negotiated Economy* ermöglicht die Re-Reformierung der einzelnen Maßnahmen und damit effektives *Policy Learning*. Ferner trägt die hohe gesellschaftliche Verflechtung der Akteure mit zur erfolgreichen Koordination verschiedener Politikfelder bei. Und last but not least: Die Ausweitung der Zweierdienerhaushalte bzw. die Beschäftigungsfähigkeit beider Elternteile wird maßgeblich durch den Ausbau der wohlfahrtsstaatlichen Dienstleistungen getragen. Gleichzeitig bietet die damit verbundene weitgehende Universalisierung der Arbeitsmarktteilhabe wiederum die Basis für die hohe Abgabenbelastung der Haushalte zur Finanzierung des dänischen Wohlfahrtsstaates.

Gleichwohl erscheint der von Dänemark beschrittene Reformweg in dieser Form nicht zukunftsfähig: Das Instrument der De-Aktivierung von Arbeitskräften verstärkt – auch vor dem Hintergrund des demographischen Wandels – den Arbeitskräftemangel in spezifischen Qualifikationsbereichen und stellt eine wachsende finanzielle Belastung des öffentlichen Haushalts dar. Ferner scheint die Bereitschaft der Arbeitnehmer für Konzessionen im Bereich der Lohnsteigerungen zumindest vorübergehend erschöpft. Sollte sich die Zunahme der Arbeitslosigkeit von 2003 verfestigen, ist daher auch in Dänemark – unter der konservativ dominierten Regierung – eine Veränderung des bisher verfolgten Mix' zu erwarten.

LITERATUR

- Andersen, J. G.** (2001): From Citizenship to Workfare? Changing Labour Market Policies in Denmark since the Oil Crisis; in: Bolder, A./Heinz, W. R./Kutscha, G. (Hrsg.), *Deregulierung der Arbeit – Pluralisierung der Bildung?*, Opladen, S. 73–86
- Andersen, J. G.** (2002): Denmark: From the Edge of the Abyss to a Sustainable Welfare State; in: Andersen, J. G./Clasen, J./van Oorschot, W./Halvorsen, K. (Hrsg.), *Europe's New State of Welfare. Unemployment, Employment Policies and Citizenship*, Bristol, S. 143–162
- Benner, M./Bundgaard Vad, T.** (2000): Sweden and Denmark Defending the Welfare State; in: Scharpf, F./Schmidt, V. A. (Hrsg.), *Welfare and Work in the Open Economy*, Oxford, S. 399–466
- Bonke, J.** (1997): Hans ægteskab/hendes ægteskab - økonomiske beslutninger i familier og hjemmeservice. Socialforskningsinstituttet, Copenhagen
- Braun, T.** (2003): Ein neues Modell für Flexicurity - der dänische Arbeitsmarkt; in: WSI-Mitteilungen 2, S. 92–99
- Compston, H./Madsen, K. P.** (2001): Conceptual Innovation and Public Policy: Unemployment and Paid Leave Schemes in Denmark; in: *Journal of European Social Policy* 2, S. 117–132
- Dingeldey, I.** (2003): Politikfeldübergreifende Koordination als neue Steuerungsform im aktivierenden Sozialstaat; in: *Österreichische Zeitschrift für Politikwissenschaft* 1, S. 97–107
- Döhrn, R./Heilemann, U./Schäfer, G.** (1998): Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?; in: *Mitteilungen aus Arbeitsmarkt und Berufsforschung, MittAB* 2, S. 312–323
- Döhrn, R./Heilemann, U./Schäfer, G.** (2001): Geht es auch ohne Expansion des Dienstleistungssektors? Zum dänischen „Beschäftigungswunder“; in: Baethge, M./Wilkens, I. (Hrsg.), *Die große Hoffnung für das 21. Jahrhundert? Perspektiven und Strategien für die Entwicklung der Dienstleistungsbeschäftigung*, Opladen, S. 269–290
- Egger, P./Sengenberger, W.** (Hrsg.) (2003): *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security*, Geneva
- Emmerich, K.** (1999): Der dänische Erfolgsweg zum Abbau der Arbeitslosigkeit, Bonn
- Knuth, M./Schweer, O./Siemens, S.** (2004): Drei Menüs – und kein Rezept? Dienstleistung am Arbeitsmarkt in Großbritannien, in den Niederlanden und in Dänemark, Friedrich-Ebert-Stiftung (Hrsg.), Bonn
- Kruhoffer, J.** (2001): Jobrotation in Denmark. Status and Problems; in: Schmid, G./Schömann, K. (Hrsg.), *Von Dänemark lernen. Learning from Denmark*, Wissenschaftszentrum Berlin, S. 17–24
- Kuntze, O.-E.** (2000): Dänemark; in: IFO Schnelldienst 7, S. 13–22
- Kuntze, O.-E.** (2002): Dänemark; in: IFO Schnelldienst 7, S. 25–31
- Kuntze, O.-E.** (2003): Dänemark; in: IFO Schnelldienst 7, S. 28–36
- Linke Sonderegger, M.** (2003): Mehr als nur staatliche Kinderbetreuung. Optionserweiterungen und Geschlechterrollen in der aktuellen dänischen Familienpolitik. ZeS-Arbeitspapier 7/2004, Bremen
- Madsen, K. P.** (1998): Das dänische „Beschäftigungswunder“; in: *Mitbestimmung* 5, S. 36–38
- Madsen, J. S.** (2000): Compromise means renewed Stability in Danish Industrial Relations, <http://www.eiro.eurofound.ie/about/2000/02/feature/dk0002168f.html>
- Nielsen, K.** (1991): Learning to Manage the Supply-Side: Flexibility and Stability in Denmark; in: Jessop, B./Kastendiek, H./Nielsen, K./Pedersen, O. K. (Hrsg.), *The Politics of Flexibility. Restructuring State and Industry in Britain, Germany and Scandinavia*, Aldershot, S. 282–313
- OECD** (1996): *Employment Outlook*, Paris
- OECD** (2002a): *Denmark*, Paris
- OECD** (2002b): *Employment Outlook*, Paris
- OECD** (2003): *Denmark*, Paris
- OECD** (2004): *Employment Outlook 2004*, Paris
- Olesen, S. r. P.** (2001): Discourses of Activation at Danish Employment Offices; in: Seltzer, M./Kullberg, C./Olesen, S. r. P./Rostilla, I. (Hrsg.), *Listening to the Welfare State*, Aldershot/Burlington/Singapore, S. 103–137
- Rosdahl, A./Weise, H.** (2000): When all must be Active - Workfare in Denmark; in: Lødemel, I./Trickey, H. (Hrsg.), *An Offer You can't refuse*, Bristol, S. 159–180
- Torfin, J.** (1999): Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State; in: *Journal of European Social Policy* 1, S. 5–28
- Torfin, J.** (2000): Welfare, Workfare and the Good Society: Reflections on the Offensive, Neo-Statist Workfare Strategy in Denmark; in: Greve, B. (Hrsg.), *What Constitutes a Good Society?*, Houndmills/Basingstoke/Hampshire, S. 99–115
- van Reenen, J.** (2001): No More Skivy Schemes? Active Labour Market Policies and the British New Deal for the Young Unemployed in Context; in: *The Institute for Fiscal Studies*
- Visser, J.** (2001): Industrial Relations and Social Dialogue; in: Auer, P. (Hrsg.), *Changing Labour Markets in Europe: The Role of Institutions and Policies*, Geneva