

Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt

Thorsten Braun

In der Diskussion über die Kombination von Flexibilität und sozialer Sicherheit wird Dänemark immer wieder als „good practice“ Beispiel genannt. Ein im internationalen Vergleich liberaler Arbeitsmarkt in Kombination mit der so genannten „Aktivlinie“ in der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik ergibt zusammen mit einem auf Solidarität basierten universellen Wohlfahrtssystem das in der Fachliteratur erwähnte „Golden Triangle“ der dänischen Arbeitsmarktpolitik. In dem vorliegenden Artikel werden zunächst die Entwicklung der Arbeitslosigkeit und die Flexibilität des dänischen Arbeitsmarktes in einem internationalen Vergleich dargestellt. Anschließend als Schwerpunktbereich des sozialen Sicherungssystems die Arbeitsmarktpolitik analysiert.

1

Entwicklung der Arbeitslosigkeit

Seit Beginn der 90er Jahre ist es in Dänemark, insbesondere im Vergleich zu anderen EU-Ländern, zu einem deutlichen Rückgang der Arbeitslosenquoten gekommen. Nach einem Höchststand der registrierten Arbeitslosigkeit mit 10,2 % in 1993, ist die Quote auf ca. 4 % in 2002 gesunken.

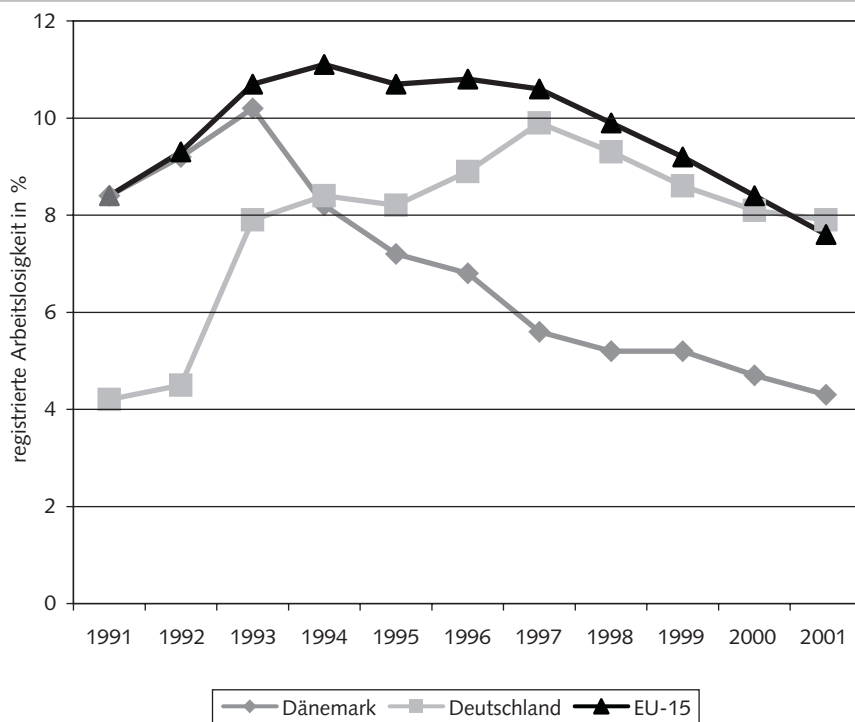
In derselben Periode verharrte die registrierte Arbeitslosenquote in Deutschland auf einem relativ hohen Niveau zwischen 8 % und 10 % (OECD Employment Outlook 2002; Eichhorst 2001) (Abbildung 1).

Gleichzeitig zählt die Beschäftigungsquote in Dänemark mit ca. 80 % der erwerbsfähigen Bevölkerung zu einer der höchsten in Europa, wobei sich insbesondere die hohe Beschäftigungsquote der Frauen abhebt. (OECD Employment Outlook 2002). Diese positive Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt wurde ohne Defizite in

der Zahlungsbilanz und hohe Lohnsteigerungsraten erreicht, gleichzeitig ergaben sich Überschüsse der öffentlichen Finanzen (Nannestad/Green-Pedersen 2000).

Durch eine Aufschlüsselung der TeilnehmerInnenzahlen an einzelnen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden diese positiven Rahmendaten relativiert, an der positiven Grundtendenz der Entwicklung ändert sich jedoch nichts. Die häufiger kritisierte, zunächst passive Ausrichtung der dänischen Arbeitsmarktpolitik seit 1993 (Westergaard-Nielsen 2001), bei welcher der Rückzug vom Arbeitsmarkt durch verschiedene Urlaubsverordnungen (leave schemes) oder Frühverrentung im Vordergrund stand, wird in *Tabelle 1* deutlich. So ist in der Periode von 1993 bis 2001 die Anzahl der FrührentnerInnen von 115.000 auf 179.000 Personen deutlich gestiegen. Die TeilnehmerInnenzahl an verschiedenen Urlaubsverordnungen erreichte 1995 mit 82.000 Personen einen zwischenzeitlichen Höhepunkt, ist dann jedoch bis 2001 auf 24.000 Personen gefallen. Eine weitere Kritik an der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark bezieht sich auf die fortwährend hohe Arbeitslosigkeit unter älteren Personen und insbesondere der Gruppe von Einwanderern und Flüchtlingen (Pedersen/Smith 2002; Braun/Dam 2000; Abrahamson/van Oorschot 2002; CASA 2001; Albrekt Larsen 2002).

Abb. 1: Entwicklung der Arbeitslosigkeit in Dänemark, Deutschland und den EU-Ländern 1991-2001



Quelle: OECD Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge

WSI Hans Böckler Stiftung

Thorsten Braun, Ph.D.-Scholar, Department of Political Science, Universität Århus/Dänemark. Forschungsschwerpunkt: Arbeitsmarktpolitische Reformen – Dänemark und Deutschland im Vergleich.

e-mail: thorsten@ps.au.dk

Insgesamt gesehen ist jedoch von 1993 bis 2001 die Anzahl der vom Arbeitsmarkt zurückgezogenen Personen von 568.000 auf 427.000 gefallen. Insbesondere die Entwicklungen der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit weisen in dieser Periode eine deutlich positive Tendenz auf. Die Langzeitarbeitslosigkeit ist in der betrachteten Periode von 145.000 auf 33.000 Personen, ebenso wie die Anzahl der Jugendarbeitslosen von 56.000 auf 12.000 Personen, beträchtlich gesunken. Auch bei Einbeziehung der versteckten Arbeitslosigkeit lässt sich damit generell eine deutliche Verbesserung der Arbeitsmarktsituation in Dänemark seit Mitte der 90er Jahre feststellen.

2 Flexibilität

Der dänische Arbeitsmarkt gilt als einer der flexibelsten unter den OECD-Ländern. Das Flexibilitätsniveau von Arbeitsmärkten lässt sich unter anderem durch die Indikatoren Kündigungsschutzregelungen und Jobmobilität messen, die auf Daten der OECD beruhen.

Die Kündigungsschutzregeln für Beschäftigte in Dänemark sind im internationalen Vergleich sehr schwach ausgebaut (Abbildung 2). So war es bis 1989 für dänische ArbeitgeberInnen möglich, Beschäftigte ohne jegliche Kompensationszahlung zu entlassen. 1989 wurde dann die gesetzliche Regelung eingeführt, der zufolge ArbeitgeberInnen den ersten Tag der Arbeitslosigkeit für jeden entlassenen, versicherten Arbeitslosen zu finanzieren haben. Diese Regelung wurde 1993 auf die ersten beiden Tage der Arbeitslosigkeit ausgeweitet. Dieser im internationalen Vergleich geringe Kündigungsschutz wurde mit der Notwendigkeit einer flexiblen Anpassung in einer offenen Marktwirtschaft mit einer Vielzahl kleinerer und mittlerer Unternehmen begründet. Voraussetzungen für die gewerkschaftliche Akzeptanz dieses geringen Kündigungsschutzes sind die relativ hohen öffentlichen Lohnersatzleistungen vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an (Haahr/Ørsted/Jensen 1996, S. 96). Einem deregulierten Element der Arbeitsmarktpolitik steht somit eine ausgleichende soziale Flankierung gegenüber.

Die individuellen Kündigungsregeln in Dänemark schreiben vor, dass bei einer

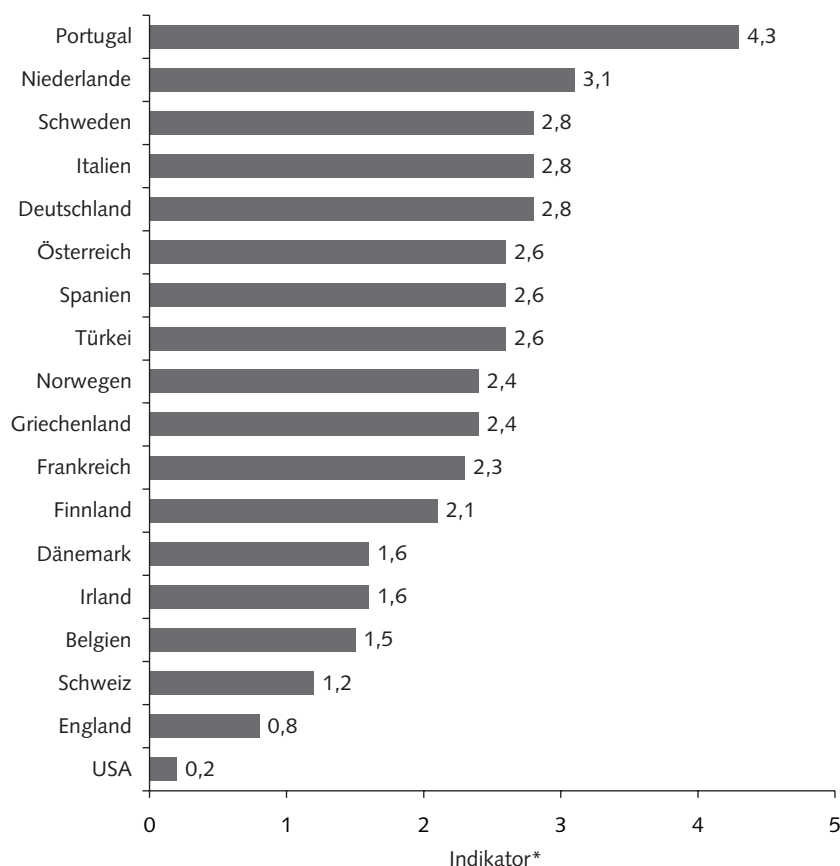
Tabelle 1: Personen ohne Beschäftigung in Dänemark (in 1.000, 1993–2001)

	1993	1995	1997	2001
Aktive Arbeitsmarktpolitik	104	72	77	79
Urlaubsverordnungen (Erziehungs-, Bildungs- und Sabbaturlaub)	–	82	47	24
Arbeitslos	349	288	220	145
– Langzeitarbeitslos	145	113	77	33
– Jugendarbeitslos	56	39	23	12
Frührente	115	138	170	179
Insgesamt vom Arbeitsmarkt zurückgezogen	568	580	514	427

Quelle: Danmark Statistik, Ti – årsversigt (2002)

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 2: Kündigungsschutzregelungen in OECD-Ländern, Ende der 1990er Jahre



*Skala von 0-6 als übergeordneter Indikator zu Kündigungsschutzregelungen (Je höher der Wert, desto strikter sind die Kündigungsschutzregelungen).

Quelle: OECD Employment Outlook 1999, S. 57, table 2.2.

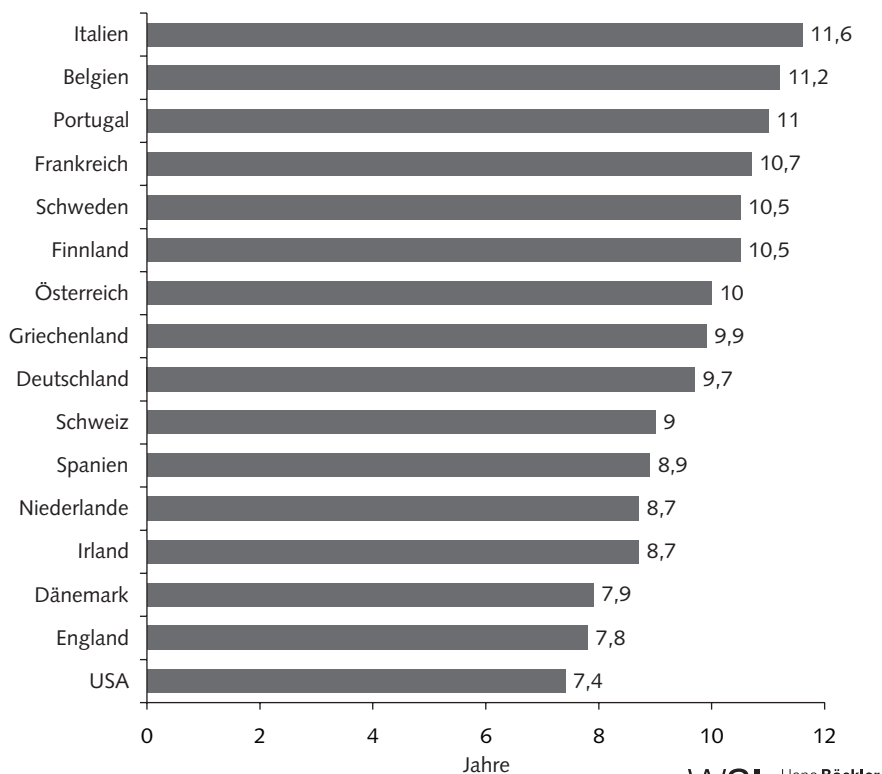
WSI Hans Böckler Stiftung

nicht-betriebsbedingten Kündigung die gekündigte Person eine schriftliche Begründung des Arbeitgebers einfordern kann (siehe hierzu die genaue Ausgestaltung der Kündigungsregelungen nach dem Angestelltengesetz „funktionærlov“: www.hk.dk). Diese Regelung gilt für ArbeitnehmerInnen, die länger als 9 Monate beschäftigt waren. Generell sind die Kündigungsfristen nach der

Dauer der Betriebszugehörigkeit gestaffelt. Bei weniger als sechsmonatiger Betriebszugehörigkeit gilt eine einmonatige Kündigungsfrist, bei einer mehr als neunjährigen Betriebszugehörigkeit gilt eine Kündigungsfrist von 6 Monaten (Haahr/Ørsted/Jensen 1996, S. 98; Anker 1990).

Als weiterer Indikator für die Flexibilität des Arbeitsmarktes wird die durch-

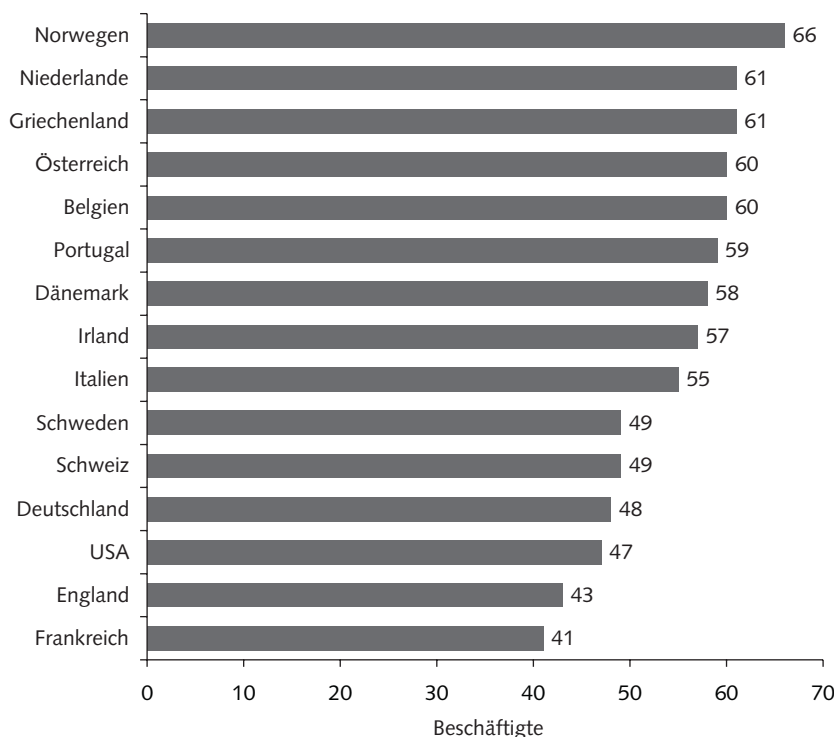
Abb. 3: Dauer der Beschäftigungsverhältnisse 1995 (in Jahren)



Quelle: OECD Employment Outlook 1996, S. 144, table 5.10.

WSI Hans Böckler Stiftung

Abb. 4: Zufriedenheit mit der Arbeitsplatzsicherheit 1996 (in % der Beschäftigten)



Quelle: OECD Employment Outlook 1996, S. 135, table 5.3.

WSI Hans Böckler Stiftung

schnittliche Dauer der Beschäftigungsverhältnisse herangezogen (Abbildung 3).

Die durchschnittliche Dauer der Arbeitsverhältnisse zeigt für Dänemark vergleichsweise niedrige Werte. Während ein dänischer Arbeitsplatz nach durchschnittlich 7,9 Jahren neu besetzt wird, beträgt diese Zeitspanne in Deutschland 9,7 Jahre, in Italien ca. 12 Jahre. Der dänische Arbeitsmarkt zeichnet sich damit im internationalen Vergleich durch einen geringen Kündigungsschutz und relativ häufige Arbeitsplatzwechsel der ArbeitnehmerInnen aus.

3 Soziale Sicherheit

Trotz dieser Flexibilität des dänischen Arbeitsmarktes herrscht unter den Beschäftigten keine übermäßige Sorge vor dem Verlust ihres Arbeitsplatzes. Die folgenden OECD-Daten zeigen, dass dänische ArbeitnehmerInnen eine im internationalen Vergleich relativ geringe Angst vor Arbeitsplatzverlust haben. Trotz der im Vergleich zu Deutschland liberaleren Kündigungsregelungen ist die Unsicherheit vor Jobverlust in Dänemark weniger stark verbreitet. Annähernd 60 % der dänischen ArbeitnehmerInnen fühlen sich in ihrem Job sicher. In Deutschland sind dies vergleichsweise weniger als 50 % der Beschäftigten, in Frankreich ist die Unsicherheit vor Jobverlust mit annähernd 60 % der Beschäftigten am größten (Abbildung 4).

In welchem Umfang das System der sozialen Sicherheit zu der positiven Entwicklung der Arbeitslosigkeit und der überwiegenden Arbeitsplatzsicherheit beiträgt, lässt sich nicht genau quantifizieren. Es scheint jedoch einen Zusammenhang dieser Entwicklung mit dem Niveau der sozialen Sicherungsleistungen und dem Angebot an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zu geben. Dies ist auch das Ergebnis einer Studie des dänischen Arbeitsministeriums, die die Effekte verschiedener arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen evaluiert (Ministry of Labour 2000).¹

¹ Siehe auch zu einer mehr qualitativ orientierten Evaluierung des Aktivierungseinsatzes für versicherte Arbeitslose: Braun/Nielsen (2001). Zu einer sehr viel kritischeren Einschätzung der Effekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark Goul Andersen u.a. (2002), Albrekt Larsen (2002).

Was ist das Charakteristische des dänischen Systems der Arbeitslosenversicherung und worin bestanden die wichtigsten Reformschritte der Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren?

3.1 DAS SYSTEM DER DÄNISCHEN ARBEITSLOSENVERSICHERUNG

Das dänische System der Arbeitslosenversicherung basiert auf freiwilliger Mitgliedschaft. Neben Finnland, Schweden und Belgien ist Dänemark damit eines der vier EU-Länder mit einer freiwilligen Arbeitslosenversicherung. Gegenwärtig wird das Versicherungssystem von 35 unabhängigen „Arbeitslosenkassen“ (A-kasser) verwaltet. Diese sind entsprechend der gewerkschaftlichen Organisationsform teils nach Branchen und Berufsgruppen, teils nach „Status“ (z.B. un- und angelernte Frauen, Akademiker, Selbständige) organisiert und von dem System der Arbeitsverwaltung getrennt. Nur Mitglieder einer dieser Arbeitslosenkassen haben Ansprüche auf Leistungen bei Arbeitslosigkeit, Teilvorruhestand und Frührente. Obwohl die Arbeitslosenkassen von den Gewerkschaften verwaltet werden, ist die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft für den Bezug von Arbeitslosengeld nicht erforderlich. Mitglied können alle Personen zwischen 18 und 63 Jahren werden, die eine Beschäftigung oder mindestens eine 18-monatige Ausbildung absolviert haben. Auch Selbständige werden aufgenommen, 2 der 35 Arbeitslosenkassen richten sich an Selbständige.² Gegenwärtig sind ca. 80 % der Erwerbstätigen Mitglieder in einer Arbeitslosenkasse. Im Unterschied zur deutschen Arbeitslosenversicherung ist die Beitragshöhe einkommensunabhängig, jedoch nach dem Erwerbsstatus gestaffelt. So sind die Beiträge für Arbeitslose oder Teilzeitbeschäftigte niedriger als für Vollzeitbeschäftigte. Das System zur Sicherung gegen Arbeitslosigkeit ist formell als Versicherung mit Beiträgen von ArbeitnehmerInnen konzipiert, wobei der Staat jedoch den größten Teil finanziert.

Die Möglichkeit zur Einbeziehung der versicherten ArbeitnehmerInnen in das Arbeitslosenversicherungssystem besteht in Dänemark von der ersten Arbeitsstunde an. Hierbei bestehen jedoch gewisse Einschränkungen, beispielsweise in Verbindung mit Mindestbeitragszeiten für die Anspruchsberechtigung von Leistungen bei Arbeitslosigkeit. Erforderlich für den

Tabelle 2: Höhe der Leistungen bei Arbeitslosigkeit in Abhängigkeit des früheren Einkommens (in % des früheren Einkommens, 1998)

Früheres Einkommen Großbritannien als % des Durchschnittseinkommens	Dänemark	Deutschland	Schweden	Niederlande	
75	80	59	80	71	26
100	63	58	70	71	20
150	46	58	52	68,5	14
175	41	55	46	60	12
200	37	49	41	54	10

Quelle: Hansen (2000), S. 33., Tabelle 2.4

WSI Hans Böckler
Stiftung

Bezug von Arbeitslosengeld ist eine Mindestbeschäftigungsdauer von 1.924 Arbeitsstunden, verteilt auf eine Periode von maximal drei Jahren. Dies entspricht dem Arbeitsvolumen einer Vollzeitbeschäftigung über die Periode von einem Jahr (Arbejdsministeriet 2001).

Der internationale Vergleich der Höhe der Einkommensersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit macht deutlich, dass in Dänemark insbesondere für Personen aus Niedrigeinkommensgruppen ein relativ hoher Kompensationsgrad gilt. Arbeitslose Personen mit einem früheren Einkommen in Höhe von 75 % des Durchschnittseinkommens erhalten 80 % ihres früheren Einkommens als Lohnersatzleistung. In Deutschland erhalten arbeitslose Personen in dieser Einkommensgruppe lediglich 59 % ihres früheren Einkommens. Die maximale Höhe des Arbeitslosengeldes ist auf 2.940 Dkr. (der aktuelle Eurokurs 24.07.2002 www.ecb.int: 1 Euro = 7.4344 Dkr., d.h. 2.940 Dkr. = 395,5 Euro) pro Woche begrenzt (1.1.2002). Diese obere Bezugsgrenze bedeutet, dass nur die unteren Einkommensgruppen eine relativ hohe Kompensation im Falle von Arbeitslosigkeit erhalten. Für Verdienere höherer Einkommen ist der Kompensationsgrad niedriger.

3.2 DIE ROLLENVERTEILUNG IN DER GESTALTUNG DER ARBEITSMARKTPOLITIK

Die dänische Arbeitsmarktpolitik ist generell durch eine starke Einflussnahme der Sozialpartner geprägt. Dieser Einfluss erfolgt in erster Linie durch die den staatlichen Arbeitsbehörden zugeordneten, drittelparitätisch von Gewerkschaften, Arbeitgebervereinigung und staatlichen Vertretern besetzten Gremien. Entsprechend sind auch den 14 regionalen Arbeitsbehörden drittelparitätische Gremien zugeord-

net. So ist der nationalen Arbeitsbehörde für aktive Arbeitsmarktpolitik (AMS) der paritätisch aus Arbeitgeber- und ArbeitnehmervertreterInnen zusammengesetzte Landesarbeitsrat zugeordnet (LAR). Auf regionaler Ebene existieren in jeder der 14 Arbeitsmarktreionen regionale Arbeitsmarkträte (RAR), die für die regionale Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik verantwortlich sind (Arbejdsministeriet 2001).

Die Kommunen sind für die soziale Sicherung und Arbeitsmarktintegration der nicht versicherten ArbeitnehmerInnen und SozialhilfeempfängerInnen verantwortlich.³ Mit dem Gesetz zur aktiven Sozialpolitik von 1998 (www.retsinfo.dk) wurden den Kommunen verschiedene, teilweise neue, arbeitsmarktpolitische Instrumente zur Verfügung gestellt. Hier ist insbesondere auf neue Integrationsinstrumente für Flüchtlinge und Einwanderer hinzuweisen. Diese sind den Instrumenten für versicherte Arbeitslose weitgehend ähnlich, wobei den Kommunen umfangreichere Sanktionsmöglichkeiten gegenüber den Arbeitslosen zur Verfügung gestellt wurden. Bei Nichtteilnahme an obligatorischen Veranstaltungen zur aktiven Arbeitsmarkt-

² Als Selbständiger ist man in der Regel nur bei Erwerbsstilllegung zum Bezug von Arbeitslosengeld berechtigt. Zu detaillierten Regeln: (http://www.ase.dk/ydelder/ydelder_dagpenge.asp)

³ Die Sicherungsleistungen für SozialhilfeempfängerInnen betragen ca. 7.000 Dkr. (= 939 Euro) monatlich, wobei es gesonderte Mietzuschüsse und andere Leistungen gibt (vgl. Vejledning om Lov om aktiv Socialpolitik, 2001, § 25). Anspruchsberechtigt sind alle Personen, die folgende drei Bedingungen erfüllen: (1) Veränderungen der Lebenssituation bspw. durch Krankheit, Scheidung, Arbeitslosigkeit. (2) Die Veränderungen verhindern die Möglichkeit zur Selbstversorgung. (3) Die Versorgung kann nicht durch andere Leistungen sichergestellt werden (vgl. Vejledning om Lov om aktiv Socialpolitik, 2001, § 11 ff.).

Übersicht 1: Die wichtigsten Reformen der dänischen Arbeitsmarktpolitik (1993 – 2002)

1993: Arbeitsmarktreform

- Abschaffung der Wiedererlangung des Anspruches auf Arbeitslosengeld durch Teilnahme an Beschäftigungsprojekten.
- Zeitlich vorgerückte Aktivierung für Problemgruppen.
- Individuelle Handlungspläne für Arbeitslose.
- Dezentralisierung des Arbeitsmarkteinsatzes.
- Einführung von drei Urlaubsregelungen: Erziehungs-, Ausbildungs- und Sabbaturlaub.

1995 – 2001: Haushaltspläne und Gesetzreformen

- Schrittweise Einführung der Recht- und Pflichtaktivierung nach 4-jähriger Arbeitslosigkeit (1995), später bereits nach 2-jähriger Arbeitslosigkeit (1996).
- Stärkung des Einsatzes für jugendliche Arbeitslose, Recht- und Pflichtausbildung nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit.
- Verpflichtung zur Annahme einer vermittelten Stelle auch im Laufe einer Ausbildung (1997).
- Verpflichtung, nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit eine Stelle außerhalb der eigenen Qualifikation anzunehmen (1998).
- Erweiterung des geographischen Gebietes, innerhalb dessen eine Pflicht zur Annahme einer Arbeitsstelle besteht (1998).
- Gesetz zur Integration von Einwanderern und Flüchtlingen (1999).
- Einführung der Recht- und Pflichtaktivierung nach 1-jähriger Arbeitslosigkeit (2001).

2002: Neuer Schritt der Arbeitsmarktreform

- Weitere Zielausrichtung der einzelnen Maßnahmen in enger Abstimmung mit dem individuellen Bedarf ist geplant.

Quelle: Arbeitsministeriet 2001 und eigene Angaben

WSI Hans Böckler Stiftung

politik sind beispielsweise Kürzungen der Sozialhilfe um bis zu 20 % vorgesehen (Vejledning om Lov om aktiv Socialpolitik 2000). Der weitaus größte Teil der dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden Arbeitslosen befindet sich im Arbeitslosenversicherungssystem. Im Jahr 1999 zählten 128.000 Personen zu den versicherten Arbeitslosen, 30.000 Arbeitslose befanden sich im Sozialhilfesystem (Danmark Statistik 2000).

3.3 AKTIVERE ARBEITSMARKT-POLITIK SEIT 1993

Im Jahr 1993 kam es in Dänemark mit dem Regierungswechsel von einer bürgerlichen hin zu einer sozialdemokratischen Regierung zu einschneidenden Reformmaßnahmen und einem Paradigmenwechsel, sowohl im Bereich der Arbeitsmarktpolitik als auch später im Bereich der Sozialpolitik.⁴ Seit 1993 hat sich die Grundausrichtung der dänischen Arbeitsmarktpolitik verändert. Stand vor dieser Richtungsänderung die „passive“ Unterhaltszahlung an die Arbeitslosen und der Rückzug vom Arbeitsmarkt im Vordergrund, so legt der neue Ansatz ein sehr viel größeres Gewicht auf den „aktiven“ Arbeitsmarkteinsatz.⁵ Die dänische Sozialdemokratie hat über einen längeren Zeitraum die passive Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik gestützt. Erst zu Beginn der 90er Jahre kam es zu einem Paradigmenwechsel, der im Folgen-

den zu einer Flexibilisierung des Arbeitsmarktes beitrug. Als Hauptanker der sozialdemokratischen Arbeitsmarktpolitik wurde ein relativ hohes Einkommensniveau erhalten. Hier zeigt sich die Tradition der sozialdemokratischen, auf Gleichheit ausgerichteten Einkommens- und Arbeitsmarktpolitik. Eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit sollte weder durch eine Senkung der Leistungen für Arbeitslose, noch durch eine Senkung der Mindestlöhne herbeigeführt werden. Grundsätzlich kam es jedoch zu einer Umorientierung der dänischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik zugunsten eines sehr viel größeren Gewichts auf der individuellen Verantwortung der einzelnen Person und einer Betonung von Pflichten (Übersicht 1).

Die dänische Arbeitsmarktreform von 1993 muss als ein umfassendes, zusammenhängendes Reformpaket mit einem langfristigen Effekt auf den Arbeitsmarkt gesehen werden. Der generelle Trend besteht in einem mehr zielgerichteten Einsatz, sowohl mit Rücksicht auf den einzelnen Arbeitslosen, als auch mit Rücksicht auf die generelle Arbeitsmarktsituation. Der Erfolg soll unter anderem durch den Einsatz individueller Handlungspläne und durch eine Dezentralisierung der Arbeitsmarktpolitik gesichert werden.

Jeder Arbeitslose hat einen Anspruch auf die Erstellung eines individuellen Handlungsplanes, der verschiedene Möglichkeiten zum Weg aus der Arbeitslosigkeit

unter Einbeziehung der individuellen Kompetenzen und Motivation aufzeigen soll. Der individuelle Handlungsplan ist ein Grundelement in der aktiven dänischen Arbeitsmarktpolitik. Er wird von den regionalen Arbeitsverwaltungen oder kommunalen Arbeitsbehörden in Zusammenarbeit mit der arbeitslosen Person gemeinsam schriftlich erstellt und unterzeichnet.

Um Facharbeitermangel in einzelnen Branchen vorzubeugen, wurde der präventive Einsatz u. a. in Form von Jobrotationsverläufen verstärkt. Für besondere Zielgruppen, wie beispielsweise Flüchtlinge und Einwanderer sowie Personen mit herabgesetzten Arbeitsfähigkeiten, wurde der Einsatz ebenfalls erweitert. So wurden beispielsweise „Flexjobs“ und „Schonarbeitsplätze“⁶ eingeführt.

Neben der Ausweitung der Angebote an Arbeitslose, die eine Ausweitung der Rechte des Einzelnen darstellen, wurden gleichzeitig auch die Sanktionen gegenüber Arbeitslosen, beispielsweise bei Ablehnung eines Aktivierungsangebotes oder von Jobangeboten, verschärft. Die Rechte der BürgerInnen waren bislang in der dänischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik von den Pflichten klar getrennt. Durch die Einführung der Pflichtaktivierung wurde dieses Prinzip grundlegend geändert, Rechte zum Bezug von staatlichen Leistungen sollen weitgehend durch Pflichten widergespiegelt werden. Die Verschärfung der Verfügbarkeitsregeln für Arbeitslose, sowohl fachlich als auch geografisch, sowie die starke Verkürzung der Anspruchsperiode für Arbeitslosengeld bei gleichzeitiger Teilnahmepflicht an arbeitsmarktpolitischen

⁴ Die Analyse dieses arbeitsmarktpolitischen Paradigmenwechsels in Dänemark im Vergleich zur inkrementellen Entwicklung im Bereich der Arbeitsmarktpolitik in Deutschland ist Thema meines Ph.D. – Projektes. Siehe hierzu: www.ps.au.dk/thorsten.

⁵ Auch wenn sich die Abgrenzung zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik nicht völlig klar treffen lässt, wird hier an dieser Grobeinteilung festgehalten. Unter aktiven Maßnahmen werden Instrumente und Methoden verstanden, die als Hauptziel die Integration in den Arbeitsmarkt haben, passive Maßnahmen dienen hauptsächlich dem Rückzug aus dem Arbeitsmarkt. Siehe hierzu: Goul Andersen u.a. (2002)

⁶ Hierbei handelt es sich um gesondert geförderte Arbeitsplätze für Personen, die den Anforderungen eines „normalen Arbeitsplatzes“ aufgrund von Behinderung oder anderen Ursachen nicht gewachsen sind.

Maßnahmen spiegeln diese Entwicklung deutlich wider.

Insgesamt gesehen kam es zu einem Wechsel von einem starren, regelgesteuerten Einsatz mit „typischen“ Einsätzen zu festgelegten Zeitpunkten zu einem sehr viel flexibleren System mit Schwerpunkt auf Individualisierung und einer mehr zielgerichteten Aktivierung. Ausgangspunkte für den Einsatz arbeitsmarktpolitischer Instrumente sollen nach den durchgeführten Reformen die Wünsche und Voraussetzungen des einzelnen Arbeitslosen auf der einen Seite und die Erfordernisse des Arbeitsmarktes auf der anderen Seite sein (Madsen 2002; Braun 2001; Torfing 1999, Cox 2001).

Die aktive Arbeitsmarktpolitik soll auf diese Weise nach Möglichkeit gleichzeitig zwei Hauptziele verfolgen:

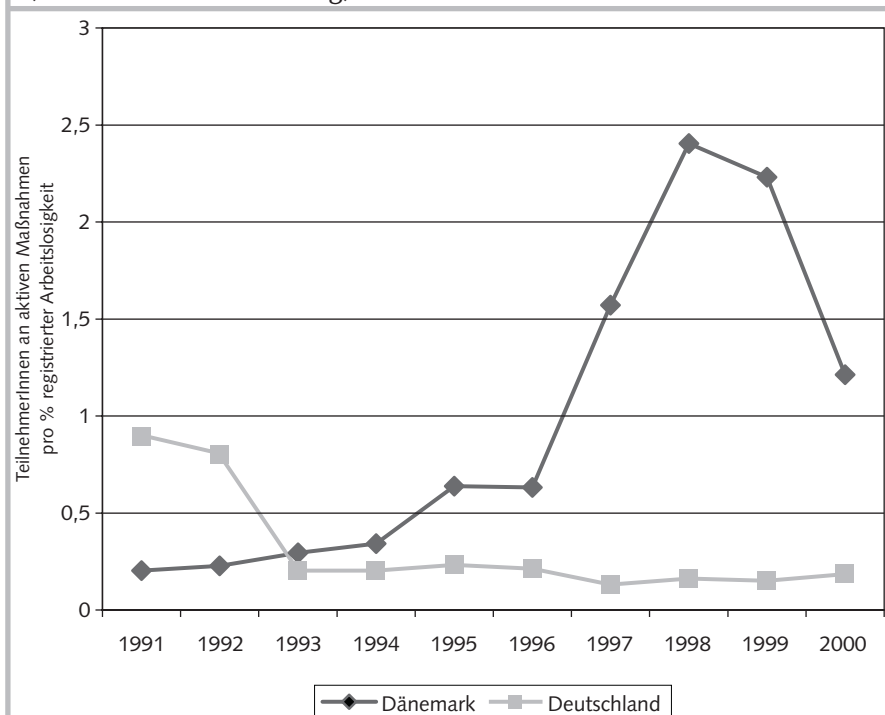
- Die Arbeitgeber sollen die Möglichkeit bekommen, ausgebildete Arbeitskräfte einzustellen.
- Für Arbeitslose soll die Möglichkeit bestehen, sich wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

3.4 PASSIVE MAßNAHMEN

Als wichtigste Maßnahmen im Bereich der passiven Arbeitsmarktpolitik seien hier die schrittweise Verkürzung der Bezugsperiode von Arbeitslosengeld in der sogenannten „dagpengeperiode“⁷ und die Einführung des Erziehungsjahres und des Sabbaticals⁸ genannt.⁹ War es vor 1993 möglich, über einen Zeitraum von bis zu 9 Jahren „passiv“ Arbeitslosengeld zu beziehen, so wurde mit dem Reformschritt von 1999 die Länge dieser „passiven“ Bezugsperiode (dagpengeperiode) auf ein Jahr verkürzt. Drei weitere Jahre besteht der Anspruch auf Leistungen, allerdings nur bei aktiver Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (aktivperiode). Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit besteht also für die versicherten Arbeitslosen das Recht und die Pflicht, an einer Aktivierungsmaßnahme teilzunehmen.

Die „passiven“ Urlaubsregelungen, der einjährige Erziehungsurlaub und das Sabbatical, waren kurz nach ihrer Einführung 1993 zu einem sehr beliebten Instrument geworden. Diese Regelungen haben zur Absenkung der Arbeitslosenquoten kurz nach der Einleitung der ersten Reformschritte 1993 beigetragen. Seit 1995 sind die TeilnehmerInnenzahlen an diesen Ur-

Abb. 5: Entwicklung der TeilnehmerInnenzahlen an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen für Arbeitslose 1990-2000
(standardisierte Berechnung)



Quelle: OECD Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge, eigene Berechnungen

WSI Hans Böckler Stiftung

laufsregelungen jedoch kontinuierlich gesunken, das Sabbatical wurde im Jahre 1998 schließlich ganz abgeschafft.

3.5 AKTIVE MAßNAHMEN

Die Einführung des einjährigen Bildungsurlaubes erleichterte die Anwendung des mittlerweile auch in Deutschland eingeführten Instrumentes „Job Rotation“. Der direkte arbeitsmarktpolitische Effekt der „Job Rotation“ in Dänemark ist momentan, in einer Situation der annähernden Vollbeschäftigung, jedoch relativ gering.¹⁰ Die Betriebe geben MitarbeiterInnen nicht gerne für Weiterbildungsmaßnahmen frei, der Arbeitsmarkt bietet auch kaum noch geeignete StellvertreterInnen. Längerfristig bietet dieses Instrument jedoch interessante Perspektiven zur Qualifizierung der Belegschaft bei gleichzeitiger Arbeitsmarktintegration von Arbeitslosen.

Sowohl Beschäftigte als auch arbeitslose Personen haben einen Rechtsanspruch auf Bildungsurlaub für eine Periode von 1 bis 52 Wochen. Für arbeitslose Personen wurde 1996 eingeführt, dass sie während der Zeit des Bildungsurlaubs ebenfalls Anspruch auf die volle Höhe des Arbeitslosengeldes haben. Für Beschäftigte setzt

die Bewilligung des Bildungsurlaubs die Einwilligung des Arbeitgebers voraus (Haahr/Ørsted/Jensen 1996, S. 61).

⁷ Die Arbeitslosigkeitsperiode ist in eine Periode des passiven Bezugs von Arbeitslosengeld (dagpengeperiode) und eine „aktivperiode“ aufgeteilt. Die Höhe der Arbeitslosenunterstützung ist in beiden Perioden identisch. In der letzteren Periode besteht ein Recht auf und die Pflicht zur Teilnahme an beschäftigungspolitischen Maßnahmen.

⁸ Diese Verordnung wurde für Personen über 25 Jahren eingeführt, die Anspruch auf Arbeitslosengeld hatten. Für diese Personen war es möglich, eine Periode zwischen 13 und 52 Wochen „Sabbaturlaub“ bei Bezug von 80 % des maximalen Arbeitslosengeldes zu nehmen. Abgesehen von der Bestimmung, dass die Arbeitgeber verpflichtet waren, für die Zeit des „Sabbaturlaubs“ einen arbeitslosen Stellvertreter einzustellen, wurden keine weiteren Bedingungen zum Verlauf des Urlaubs gestellt. 1997 wurde die Versorgungsgrundlage auf 60 % des maximalen Arbeitslosengeldes reduziert, 1998 wurde die Regelung schließlich ganz abgeschafft (Haahr/Ørsted/Jensen 1996, S. 54).

⁹ Die beiden Regelungen Erziehungsurlaub und Sabbatical werden hier den passiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugeordnet, da der „passive“ Rückzug vom Arbeitsmarkt im Vordergrund steht im Gegensatz bspw. zu gezielten Qualifizierungsmaßnahmen wie dem Bildungsurlaub.

¹⁰ Die TeilnehmerInnenzahlen an Jobrotationsmaßnahmen in Dänemark wurden für die Jahre 1999–2000 auf 96 geschätzt. Kvist (2002), Tabelle 3.5, S. 44.

Als weitere aktive Instrumente sind die stark gestiegene Bedeutung des aktiven Einsatzes der Arbeitslosen selbst zur Beibehaltung ihres Anspruches auf Arbeitslosengeld, sowie spezielle Programme zur Förderung von arbeitslosen Jugendlichen zu nennen. Seit 1996 besteht für arbeitslose Jugendliche bereits nach 6-monatiger Arbeitslosigkeit das Recht und die Pflicht, an einer 18-monatigen Beschäftigungsmaßnahme teilzunehmen.

Die Entwicklung der TeilnehmerInnenzahlen an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (nach OECD Abgrenzung: labour market training) in den 90er Jahren zeigt für Dänemark einen eindeutigen Trend hin zu einer aktiveren Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik. Von 1993 an kommt es zu einem kontinuierlichen Anstieg der TeilnehmerInnenzahlen an Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik, der 1998 einen vorläufigen Höhepunkt erreicht (*Abbildung 5*). Insbesondere im Vergleich mit der deutschen Entwicklung der TeilnehmerInnenzahlen wird die aktive Ausrichtung der dänischen Arbeitsmarktpolitik in den 90er Jahren deutlich.

4 Fazit

Auch wenn es keinen eindeutigen operationalisierten Zusammenhang zwischen den durchgeführten dänischen Arbeitsmarktreformen seit 1993, der Arbeitsmarktflexibilität, des relativ generösen dänischen Wohlfahrtsstaates und der positiven Entwicklung der Arbeitslosigkeit gibt, so ist doch begründbar zu vermuten, dass das Zusammenspiel dieser drei Faktoren den Abbau der Arbeitslosigkeit zumindest aktiv unterstützt hat. Die Übergänge zwischen Erwerbsarbeit, Arbeitslosigkeit, Familien- und Bildungsperioden sind institutionell erleichtert worden, was weitgehend dem Leitbild der Übergangsarbeitsmärkte entspricht (Schmid/Gazier 2002). Das dänische „Flexicurity-Modell“ bietet demnach interessante Lernmöglichkeiten für andere Länder zum Abbau persistenter Arbeitslosigkeit.

Selbst wenn vor der einfachen Übertragung einzelner arbeitsmarktpolitischer In-

strumente im Sinne von „Benchmarking“ gewarnt werden muss,¹¹ soll als Beitrag zur deutschen Reformdebatte auf die Betonung der Rechte der dänischen Arbeitslosen, und damit der Erleichterung des Übergangs von der Arbeitslosigkeit hin zu qualifizierenden Maßnahmen hingewiesen werden. Nach einem Jahr Arbeitslosigkeit hat man das Recht, an verschiedenen individuellen und zielgerichteten Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilzunehmen. Ein früher aktiver Einsatz für Arbeitslose könnte auch für Deutschland ein wichtiger Beitrag zur Reform des Arbeitsmarktes sein. Ein zum angelsächsischen Rezept zum Abbau der Arbeitslosigkeit alternativer Weg scheint möglich. Das ausgewogene Zusammenspiel der oben dargestellten Faktoren Flexibilität und soziale Sicherheit ist entscheidend.

11 Siehe hierzu auch zu „naiven policy borrowing“: Cox/Schmid 1999.

- Abrahamson, P./van Oorschot, W.** (2002): The Dutch and Danish Miracles Revisited: Comparing the Role of Activation Policies within two Different Welfare Regimes, Paper Presented at the Conference Welfare Reforms for the 21st Century, Oslo, April, <http://www.isaf.no/nova/nyheter/kalender/COSTa15/Papers/Abrahamson.pdf>.
- Albrekt Larsen, Ch.** (2002): Policy paradigms and Cross-National Policy (mis)Learning from the Danish Employment Miracle, in: *Journal of European Public Policy* 5, S. 715–735
- Anker, N.** (1990): Fleksibilitet på arbejdsmarkedet – mobilitet, hjemsendelse og midlertidig ansættelse i Danmark og Sverige, SFI, København
- Arbejdsministeriet** (2001): Den danske arbejdsmarkedsmodel og den arbejdsmarkedspolitiske udvikling, http://www.am.dk/publikationer/2001/den_danske_arbejdsmarkedsmodel/dk_0_0.asp.
- Braun, T.** (2001): Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung, S. 637–680, in: Klammer, U./Tillmann, K. (Hrsg.), *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Düsseldorf: WSI und Hans Böckler Stiftung, <http://www.masqt.nrw.de/soziales/sicherung/wandel/flexicurity/flexicurity.html>.
- Braun, T./Dam, H.-J.** (2000): „Århus, the Town with the best-trained Greengrocers in the Whole of Denmark, Discrimination of Refugees and Immigrants in the Municipality of Århus“, pp. 107–140 in: *Labour-market and Discrimination, an Investigation in Denmark, Germany, Austria and Sweden*, Göttingen: City of Göttingen, <http://www.agenda13.net/>
- Braun, T./Nielsen, A.** (2001): Metoder i aktivering af 'svagt stillede dagpengemodtagere' – spørgeskema- og interviewundersøgelse, Risskov: Sociologisk Analyse og arbejdsmarkedsstyrelsen. 313 S., <http://www.as.dk>
- CASA** (2001): Social Årsrapport, København
- Cox, R.** (2001): The Social Construction of an Imperative – Why Welfare Reforms happened in Denmark and the Netherlands but not in Germany, in: *World Politics* Vol. 53, S. 463–98
- Cox, R./Schmid, J.** (1999): Reformen in westeuropäischen Wohlfahrtsstaaten – Potentiale und Trends, Tübingen (WIP-Occasional Paper. 5), <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/wip-05.pdf>
- Danmark Statistik** (2000): Nyt fra Danmarks Statistik, Sammenhængende socialstatistik 1999, København
- Eichhorst, W.** (2001): Benchmarking Deutschland: Arbeitsmarkt und Beschäftigung: Bericht der Arbeitsgruppe Benchmarking und der Bertelsmann Stiftung, Berlin
- Goul Andersen, J. et. al.** (2002): Marginalisering og velfærdspolitik. Arbejdsløshed, jobchancer og trivsel, Frydenlund
- Goul Andersen, J.** (2000): Welfare Crisis and Beyond: Danish Welfare policies in the 1980s and 1990s, S. 69–87, in: Kuhnle/Stein (eds.) *Survival of the European Welfare State*, London
- Haahr, H. J./Ørsted, H./Jensen, P.** (1996): *Labour Market Studies* Denmark, Luxembourg
- Hansen, H.** (2000): *Elements of Social Security*, SFI, København
- Jørgensen, H.** (2002): Consensus, Cooperation and Conflict – The Policy Making Process in Denmark, Cheltenham
- Kvist, Jon** (2002): *Beskæftigelsespolitik i et nyt Europa*, SFI, København
- Madsen, P. K.** (2002): Security and Flexibility: Friends or Foes? Some Observations from the Case of Denmark, Paper presented at the Lyon Conference (ILO) on the Future of Work and Social Protection, 16–18 January, <http://www.ilo.org/public/english/bureau/inst/download/madsen.pdf>
- Ministry of Labour** (2000): Effects of Danish Employability Enhancement Programmes, København, <http://www.bm.dk/english/publications/effects/eodeep.asp?id=Documents&mtop=4&mlft=1&thgt=0>
- Nannestad, P./Green-Pedersen, Ch.** (2000): Keeping the Bumblebee Flying: Economic Policy in the Welfare State of Denmark, 1973–99, Århus University, Århus
- OECD** Employment Outlook, verschiedene Jahrgänge
- Pedersen P.J./Smith, N.** (2002): International Migration and Migration Policy in Denmark, in: Rotte, R./Stein, P. (eds.), *Migration Policy and the Economy: International Experiences*. Hans Seidel Stiftung. Academy for Politics and Current Affairs, Munich
- Schmid, G./Gazier, B.** (2002): The dynamics of full employment: Social integration through transitional labour markets, Edward Elgar, Cheltenham
- Torfig, J.** (1999): Towards a Schumpeterian Workfare Post National Regime: Path-shaping and Path-dependency in Danish Welfare State Reform, in: *Economy and Society* 3, S. 369–402
- Westergaard-Nielsen, N.** (2001): Danish Labour Market Policy: Is it worth it?, Centre for Labour Market and Social Research, Working-paper 01–10, Århus, <http://www.cls.dk/workingpapers/docfiles/90.pdf>.