

Knut Emmerich

Dänemark: Arbeitsmarktflexibilität bei hoher sozialer Sicherung

Während die Arbeitslosigkeit in Deutschland nach wie vor Höchststände aufweist, verzeichnen andere Länder eine niedrige bzw. sinkende Arbeitslosigkeit oder kontinuierlich steigende Beschäftigungszahlen. Neben den USA, Großbritannien, Neuseeland und den Niederlanden zählt auch Dänemark zu diesen beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern¹. Welche Strategien wurden in Dänemark ergriffen, um diese Trendwende am Arbeitsmarkt einzuleiten? Welche Schlußfolgerungen können aus der dänischen Entwicklung für Deutschland gezogen werden?

In Dänemark ist ebenso wie in Deutschland ein langfristiger Trend steigender Arbeitslosigkeit zu beobachten. In keinem Konjunkturaufschwung wurden die Arbeitslosenquoten des vorangegangenen Konjunkturaufschwungs erreicht. Diese Persistenz der Arbeitslosigkeit ist auf strukturelle Einflußgrößen zurückzuführen. Beide Länder verzeichnen im internationalen Vergleich ein hohes Niveau an struktureller Arbeitslosigkeit. Gemessen an der NAIRU („Non accelerating inflation rate of unemployment“) wurde sie 1996 in Dänemark auf 9,0% und in Deutschland auf 9,6% der Erwerbspersonen geschätzt. In den USA liegt die Rate unter 6%². Dänemark verzeichnet allerdings seit 1990 einen Rückgang um 0,6 Prozentpunkte, während die Rate in Deutschland – u.a. auch als Folge des deutschen Einigungsprozesses – um 2 Prozentpunkte gestiegen ist.

Was die Einflußgrößen der Höhe und Persistenz der Arbeitslosigkeit im einzelnen betrifft, so werden für Dänemark Faktoren genannt, die auch in der beschäftigungspolitischen Diskussion in Deutschland eine Rolle spielen³.

□ In Dänemark besteht ein schwacher Zusammenhang zwischen Arbeitslosenquote und Lohnzuwachsrate, d.h., die Arbeitslosigkeit übt nur einen geringen Druck auf die Löhne aus. Diese Rigidität der Löhne ist eine der Ursachen für das Entstehen von Arbeitslosigkeit.

□ Im Zusammenhang mit dem Lohnbildungsprozeß sind Insider-Outsider-Beziehungen charakteristisch für den dänischen Arbeitsmarkt. Für die Insider (Arbeitsplatzbesitzer) besteht bei den Tarifverhandlungen wenig Anreiz, die Wirkungen ihrer Lohnforderungen auf die Situation der Outsider (Arbeitslosen) in Betracht zu ziehen.

□ Im internationalen Vergleich ist der dänische Arbeitsmarkt durch eine geringe Lohndifferenzierung gekennzeichnet. Die qualifikatorische Lohnstruktur entspricht nicht den Produktivitätsunterschieden und der Situation auf den jeweiligen Teilarbeitsmärkten.

□ Es gibt Anhaltspunkte für eine sich selbst verstärkende Persistenz der Arbeitslosigkeit. Dieser Hystereseeffekt ist auf die Degression des Humankapitals von Langzeitarbeitslosen zurückzuführen, die ihrerseits das Ergebnis von Sortierprozessen auf dem Arbeitsmarkt, Suchstrategien Langzeitarbeitsloser bei der Arbeitsplatzsuche, aber auch der passiven Arbeitsmarktpolitik (Höhe und Dauer des Leistungsbezugs) ist.

¹ Vgl. A. Birk, Th. Gries: Amerikanisches Job-Wunder versus deutsches Produktivitätswunder, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 2, S. 99 ff.; F. Botzenhardt, H. J. Rösner: Dezentralisierung von Tarifverhandlungen: Ist das Beispiel Neuseeland übertragbar?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 10, S. 564; sowie das Zeitgespräch „Abbau der Arbeitslosigkeit nach dem „holländischen Modell“?, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 4, S. 191.

² Vgl. OECD: Implementing the OECD Jobs Strategy, Member Countries Experience, Paris 1997, S. 28. Zum Konzept der NAIRU und der Entwicklung in den USA vgl. Ch. Brück: Arbeitslosigkeit und Inflationsrisiken in den USA – Zur Lage der NAIRU, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 2, S. 111 ff.

³ Vgl. PLS Consult und P. Jensen: Labour Market Studies, Denmark, Report for the European Commission, Brüssel 1996, S. 7.

Knut Emmerich, 56, Dipl.-Volkswirt, MBA, ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

In Dänemark bestand Konsens, daß die strukturelle Arbeitslosigkeit das eigentliche Problem auf dem dänischen Arbeitsmarkt ist. Eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit war deshalb nur über eine Politik zu realisieren, die neben den konjunkturellen Bestimmungsfaktoren auch an der Struktur und Funktionsfähigkeit des Arbeitsmarktes ansetzt.

Das „dänische Modell“ zum Abbau der Arbeitslosigkeit ist gekennzeichnet durch ein konzertiertes Vorgehen, das im einzelnen die Politikbereiche Fiskalpolitik, Lohnpolitik und Arbeitsmarktpolitik umfaßt. Grundlage dieses Policy-Mix waren eingehende Analysen der Ursachen der Arbeitslosigkeit. Bei der Beurteilung der einzelnen Maßnahmen ist außerdem die, im Vergleich zu Deutschland, unterschiedliche Arbeitsmarktverfassung zu berücksichtigen.

Hohe Arbeitsmarktflexibilität

In Dänemark gibt es nur wenige staatlich fixierte Arbeitsmarktregelungen. So ist die Arbeitszeit z.B. vom Staat nicht begrenzt. Vorgeschrieben ist nur eine Pause von elf Stunden zwischen zwei Arbeitsperioden und ein bezahlter Urlaub von fünf Wochen pro Jahr. Er war vor kurzem Gegenstand eines länger andauernden Generalstreiks, in dessen Folge er um zwei bzw. drei Tage verlängert wurde. Ein staatliches Kündigungsschutzgesetz existiert ebenfalls nicht, staatlich geregelt sind lediglich Massenentlassungen⁴.

Die Regulierungsdichte auf den Arbeitsmärkten kann anhand unterschiedlicher Kriterien beurteilt werden. Diskutiert werden Restriktionen bei der Entlassung von Arbeitskräften (Kündigungsschutz), Beschränkungen beim Abschluß befristeter Arbeitsverhältnisse und bei der Leiharbeit sowie Restriktionen bei der Arbeitszeit (Wochenarbeitszeit, Überstunden, Wochenend- und Nacharbeit). Legt man diese Kriterien zugrunde, dann hat Dänemark zusammen mit Großbritannien den am weitesten deregulierten Arbeitsmarkt in der Europäischen Union⁵. Das Stichwort „Flexibilisierung des Arbeitsmarktes“ spielte deshalb bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit keine Rolle. Auch die OECD gibt in ihrem Bericht zur Umsetzung der „OECD Jobs Study“ zu diesem Punkt für Dänemark keine Empfehlungen⁶.

Bei Entlassungen entstehen dänischen Arbeitgebern vergleichsweise niedrige Kosten. Abfindungszahlungen beschränken sich auf die Finanzierung der ersten zwei Tage der Arbeitslosigkeit. Der geringe Kündigungsschutz wird damit begründet, daß eine offene Volkswirtschaft mit vorwiegend kleinen und mittleren Unternehmen diese Form der Arbeitsmarkt-

flexibilität benötigt und sich bei zurückgehender Wirtschaftsaktivität keine hohen Arbeitskosten leisten kann. Die Unternehmen haben außerdem die Möglichkeit, sich über „vorübergehende Entlassungen“ flexibel an Auftragsschwankungen anzupassen. Dieses Instrument spielt in Dänemark eine große Rolle, wie folgende Zahlen zeigen: Vorübergehende Entlassungen und Wiedereinstellungen machen 40% der Zu- und Abgänge bei Arbeitslosigkeit aus und rund 16% der Gesamtarbeitslosigkeit⁷.

Den dänischen Arbeitgebern stehen darüber hinaus noch Anpassungsstrategien zur Verfügung, die in Ländern mit regulierten Arbeitsmärkten oft als „Flexibilitätersatz“ dienen, wie etwa die befristete Beschäftigung oder die Leiharbeit. Auch diese Beschäftigungsverhältnisse sind im Vergleich zu anderen Ländern nur in einem geringen Umfang geregelt. Das gilt insbesondere für befristete Arbeitsverträge. Hier sind keinerlei Restriktionen vorgesehen, etwa bei der Zahl der Vertragsverlängerungen oder bei der Gesamtdauer befristeter Verhältnisse.

Fiskalpolitik

Das konzertierte Vorgehen Dänemarks gegen die Arbeitslosigkeit wurde durch die Fiskalpolitik eingeleitet, setzte also zunächst bei den konjunkturellen Ursachen an. Angesichts der 1993 zu verzeichnenden Rekordarbeitslosenquote entschloß sich die Regierung zu einer antizyklischen Politik. Nachfragestimulierend wirkte der Staatshaushalt auf der Ausgabenseite über öffentliche Investitionen und die Förderung privater Bauinvestitionen. Auf der Einnahmenseite gingen expansive Wirkungen von einer – zunächst unterfinanzierten – Steuerreform aus.

Im internationalen Vergleich weist Dänemark, bezogen auf das Bruttoinlandsprodukt, die höchste Steuerbelastung auf. Dabei stehen einer massiven Besteuerung der persönlichen Einkommen (Arbeitseinkommen, Ersparnisse) und hohen indirekten Steuern vergleichsweise niedrige Unternehmenssteuern gegenüber⁸. Durch die Reform wurden die ho-

⁴ PLS Consult und P. Jensen, a.a.O., S. 96 ff.

⁵ Vgl. D. Grubb, W. Wells: Employment Regulations and Patterns of Work in EC Countries, in: OECD Economic Studies, Nr. 21, Winter 1993, S. 8 ff.; U. Walwei, G. Zika: Sozialer Schutz als Beschäftigungshindernis; in: Internationale Revue für Soziale Sicherheit, Nr. 4, 1997, S. 3 ff.

⁶ Vgl. OECD: Implementing the OECD Jobs Study, a.a.O., S. 70.

⁷ Vgl. PLS Consult und P. Jensen, a.a.O., S. 97.

⁸ Vgl. OECD: OECD Economic Surveys, Denmark 1996, Paris 1996, S.47; und OECD: OECD Economic Surveys, Denmark 1997, Paris 1997, S. 51.

hen Grenzsteuersätze auf persönliche Einkommen von knapp 70% in einer Größenordnung von 10 Prozentpunkten abgesenkt. Finanziert wurde diese Steuersenkung durch eine Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage und durch eine Erhöhung der indirekten, vor allem umweltbezogenen Steuern⁹.

Die nachfragestimulierende Wirkung des Budgets 1994 wurde von der OECD auf rund 1,5% des Bruttoinlandsproduktes geschätzt. Damit wurde 1994 ein Wachstum des realen Bruttoinlandsproduktes von 4,4% erreicht, eine deutliche Steigerung gegenüber der Rate von 1,5% im Jahr 1993. Die Beschäftigungsentwicklung folgte der Entwicklung des Bruttoinlandsproduktes mit der im Konjunkturaufschwung üblichen zeitlichen Verzögerung. Nach den OECD-Statistiken verzeichnete die Beschäftigung 1994 noch einen leichten Rückgang. Von 1995 bis 1997 stieg sie dann um insgesamt 108310 Personen (4,4%).

Der durch die Fiskalpolitik eingeleitete Konjunkturaufschwung wurde dann in den Folgejahren konsequent zur Konsolidierung der Staatsfinanzen genutzt. Das Haushaltsdefizit sank von 1994 bis 1997 von 5,5% auf 1,1% des BIP. Ab 1998 wird mit Haushaltsüberschüssen gerechnet. Sie werden nach den Vorstellungen der Regierung zur Reduzierung der Staatsverschuldung verwendet, deren vollständiger Abbau bis 2010/2015 angestrebt wird¹⁰.

Lohnpolitik

Die Arbeitskosten sind in Dänemark weitgehend identisch mit den Direktentgelten. In der Europäischen Union sind die dänischen Direktentgelte mit Abstand am höchsten. Die Lohnnebenkosten sind dagegen am niedrigsten, da das System der sozialen Sicherung weitgehend über Steuern finanziert wird¹¹. Bei dieser Konstellation werden die Arbeitskosten maßgeblich durch die Lohnpolitik beeinflusst.

Die Rigidität der Reallöhne als eine der Ursachen persistenter Arbeitslosigkeit ist in Dänemark seit Mitte

der achtziger Jahre primär auf Probleme der Lohnstruktur zurückzuführen¹². Berufsgruppen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit verzeichneten keine geringeren Reallohnsteigerungen als Gruppen in günstigerer Arbeitsmarktlage. So sind z.B. die Real-löhne von unqualifizierten Arbeitskräften von 1984 bis 1992 stärker gestiegen als die von Berufsgruppen mit niedrigerer Arbeitslosigkeit. Das Ergebnis dieser Lohnentwicklung ist eine komprimierte Lohnstruktur, Dänemark zählt in der OECD zu den Ländern mit den geringsten (qualifikatorischen) Lohndifferenzen¹³.

Geringe Lohndifferenzen sind unproblematisch, sofern sie die Situation und Entwicklung auf den qualifikationsspezifischen Teilarbeitsmärkten widerspiegeln. Ist dies nicht der Fall, so müssen entweder die Löhne stärker differenziert oder die Qualifikationsstruktur den geringen Lohnunterschieden angepaßt werden. Um die strukturbedingte Rigidität der Löhne zu reduzieren, hat man in Dänemark die Doppelstrategie einer stärkeren Lohndifferenzierung und der Anpassung der Qualifikationstruktur an die geringe Lohnspreizung verfolgt. Diese Strategie betraf im einzelnen die Politikbereiche Tarifpolitik und Arbeitsmarktpolitik mit dem Schwerpunkt Weiterbildung.

Betrachtet man zunächst die Tarifpolitik, so ist seit der Tarifverhandlungsrunde 1990 ein Trend in Rich-

⁹ Die Änderungen bezogen sich auf die Besteuerung von Renteneinkommen und verschiedener Transferzahlungen einschließlich des Arbeitslosengeldes. Durch die umweltbezogenen Steuererhöhungen wurde u.a. der Energieverbrauch und Autofahren verteuert. Zu Einzelheiten vgl. Ministry of Economic Affairs/Ministry of Labour: National Action Plan for Employment, Denmark 1998, S. 52 ff.

¹⁰ Vgl. PLS Consult und P. Jensen, a.a.O., S. 31.

¹¹ Vgl. Ch. Schröder: Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1980 bis 1996, in: IW-Trends, 1997, Nr. 2, S. 48.

¹² Vgl. die im einzelnen aufgeführten Untersuchungen bei PLS Consult und P. Jensen, a.a.O., S. 26.

¹³ Zwischen der ersten und neunten Einkommensdezile beträgt der Multiplikator in Dänemark 2,15, in Deutschland 2,52 und in den USA, dem Land mit der größten Lohnspreizung, 5,5; vgl. Ministry of Labour/Ministry of Finance, Denmark: Labour Market Policy in Transition, Kopenhagen 1996, S. 8.

Silvia Matalik/Diethard Schade (Hrsg.)

Entwicklungen in Aus- und Weiterbildung

– Anforderungen, Ziele, Konzepte –

Beiträge zum Projekt „Humanressourcen“

Durchgeführt und geleitet von Günter Clar, Julia Doré, Silvia Matalik, Hans Mohr

1998, 318 S., brosch., 54,- DM, 394,- öS, 49,- sFr, ISBN 3-7890-5294-9



NOMOS Verlagsgesellschaft · 76520 Baden-Baden

tung einer stärkeren Dezentralisierung und Differenzierung festzustellen – allerdings mit zentraler Kontrolle. Dänische Experten bezeichnen den gegenwärtigen Lohnbildungsprozeß als ein System „zentralisierter Dezentralisierung“. Es erlaubt flexible Lohnstrukturen durch Dezentralisierung, kontrolliert aber gleichzeitig das Maximum der Lohnsteigerungen zentral¹⁴. Inwieweit dies zu einer stärkeren Lohnspreizung führte, läßt sich im Moment nicht sagen. Die aktuellsten Statistiken zur Lohnstruktur in Dänemark stammen aus dem Jahr 1990.

Arbeitsmarktpolitik

In Dänemark wird die geringe Beschäftigungssicherheit durch umfangreiche und relativ langfristige Ansprüche bei den Lohnersatzleistungen für Arbeitslose abgedeckt. Das gut ausgebaute System der sozialen Sicherung in Dänemark ist eine wesentliche Voraussetzung für die gesellschaftliche Akzeptanz des geringen Kündigungsschutzes bzw. des deregulierten Arbeitsmarktes.

Bei den Ausgaben für die aktive und passive Arbeitsmarktpolitik nimmt Dänemark unter den OECD-Ländern seit langem den Spitzenplatz ein¹⁵. Das änderte sich auch nicht durch die arbeitsmarktpolitischen Reformen, die ab 1993 in mehreren Schritten durchgeführt wurden. Sie stehen in einem gewissen Sinn für einen Richtungswechsel in der dänischen Arbeitsmarktpolitik, die bis zu diesem Zeitpunkt weitgehend nach formalen Gesichtspunkten und oft in standardisierter Form umgesetzt wurde. Die Regierung betrachtete sie als integralen Bestandteil der Strategie für mehr Beschäftigung.

Kernpunkte der arbeitsmarktpolitischen Neuorientierung waren eine stärkere Dezentralisierung bei der Formulierung und Umsetzung von Maßnahmen und eine stärkere Ausrichtung der Arbeitsmarktpolitik auf die Bedürfnisse der Arbeitslosen und die Anforderungen des Arbeitsmarktes. Eine wesentliche Rolle spielte in dem neuen Konzept der individuelle Aktionsplan.

¹⁴ Zu Einzelheiten vgl. OECD: OECD Economic Surveys 1996, a.a.O., S. 26.

¹⁵ Vgl. hierzu die jeweiligen Übersichten in den jährlichen Employment Outlook der OECD.

¹⁶ Zu Einzelheiten vgl. OECD: Employment Outlook, Juli 1995, Paris 1995, S. 120. Bis Anfang 1996 wurden rund 300 000 solcher Aktionspläne erstellt. Sie machen heute den größten Teil der Arbeit der Arbeitsämter aus.

¹⁷ Vgl. OECD: Employment Outlook, Juli 1997, Paris 1997, S. 183.

¹⁸ Arbeitslose und Beschäftigte konnten sich frühverrenten lassen, sofern sie mindestens zwanzig Jahre Beiträge an die Arbeitslosenversicherung entrichtet hatten.

¹⁹ Vgl. OECD: OECD Economic Surveys 1997, a.a.O., S. 25.

²⁰ Vgl. PLS Consult und P. Jensen, a.a.O., S. 52 ff.

Er wird für jeden Arbeitslosen erstellt und spezifiziert die Aktivitäten, mit deren Hilfe die Reintegrationschancen des Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt erhöht werden können¹⁶.

Neben der Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit war besonders die Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit Ziel der arbeitsmarktpolitischen Reformen. Das zeigt sich auch schon bei der passiven Arbeitsmarktpolitik, die entsprechende Elemente enthält, aber in noch stärkerem Maß bei der aktiven Arbeitsmarktpolitik. So haben seit 1993 berufliche Weiterbildungsmaßnahmen, auch im Hinblick auf die Anpassung der Qualifikationsstrukturen an die Lohn-differenzen, im Vergleich zu anderen Instrumenten an Bedeutung gewonnen¹⁷.

Zur Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit wurde eine Reihe von Maßnahmen ergriffen, durch die das Arbeitskräfteangebot in einem erheblichen Umfang reduziert wurde. In Dänemark gibt es seit 1979 ein Frühverrentungsprogramm für ältere Arbeitnehmer im Alter von 60 bis 66 Jahren¹⁸. Im Jahr 1992 wurde es durch ein bis 1995 befristetes Programm ergänzt, das den Übergang von 50jährigen Langzeitarbeitslosen in das Frühverrentungsprogramm ermöglichte. Von 1994 bis Anfang 1996 wurde allein durch dieses Übergangsprogramm die Angebotsseite um 42 000 Personen reduziert, weitere 8 000 gingen seit 1994 in den Vorruhestand¹⁹. Wesentliche Auswirkungen auf das Arbeitsangebot hatten auch drei umfassende „Freistellungsprogramme“, die 1994 eingeführt wurden²⁰:

Beschäftigte und Arbeitslose können bis zu einem Jahr Kindererziehungsurlaub in Anspruch nehmen. Bis 1996 machten ca. 75 000 Personen (Vollzeitäquivalent) davon Gebrauch.

Bis 1998 können Beschäftigte, die älter als 25 Jahre sind und Arbeitslosengeldansprüche erworben haben, einen Sabbat-Urlaub bis zu einer Dauer von 52 Wochen nehmen. Der Arbeitgeber muß dem zustimmen und dafür einen Arbeitslosen einstellen. Im Jahr 1995 nahmen 5 200 Personen (Vollzeitäquivalente) diesen Urlaub in Anspruch. Im März 1996 wurde der Sabbat-Urlaub wieder abgeschafft.

Beschäftigte, Selbständige und Arbeitslose können bis zu 52 Wochen Bildungsurlaub beanspruchen. Anders als beim Sabbat-Urlaub muß der Arbeitgeber nur im Rahmen des „Arbeitsplatz-Rotations-Programms“ einen Arbeitslosen als Ersatz einstellen. Die Teilnehmerzahl an diesem Urlaub entsprach 1995 etwa 27 000 Vollzeitäquivalenten.

Mit Ausnahme des Bildungsurlaubs handelt es sich bei all diesen Maßnahmen um passive Instrumente der Arbeitsmarktpolitik.

Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit

Bei der Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit standen folgende Maßnahmen im Vordergrund:

- Frühzeitige und umfassende Aktivierung der Arbeitslosen. Bis 1994 hatten Langzeitarbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von vier Jahren das Recht und die Pflicht zur Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme oder an subventionierter Beschäftigung. Ab 1998 erfolgt diese Aktivierung bereits nach einer zweijährigen Arbeitslosigkeitsdauer. Bei geringqualifizierten Arbeitslosen unter 25 Jahren beginnt die Aktivierung bereits nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit. Für diesen Personenkreis ist die Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme oder auch an einer beruflichen Ausbildung ebenfalls Pflicht.
- Langfristiger Leistungsanspruch. Bis 1994 betrug die Dauer des Arbeitslosengeldbezugs formal zweieinhalb Jahre. Arbeitslose hatten anschließend einen Rechtsanspruch auf eine Bildungsmaßnahme oder auf subventionierte Arbeit. Durch ein entsprechendes Angebot erwarben sie für weitere zweieinhalb Jahre einen Arbeitslosengeldanspruch. Bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten ergab sich de facto ein Leistungsanspruch von maximal neun Jahren. Dieser Anspruch wurde auf fünf Jahre begrenzt²¹. Ab 1994 konnten Arbeitslose in subventionierter Beschäftigung keine Arbeitslosengeldansprüche mehr erwerben.
- Schärfere Anspruchsvoraussetzungen. Die Mindestbeschäftigungsdauer zum Erwerb von Leistungsansprüchen wurde von 26 Wochen auf 52 Wochen erhöht.
- Einführung von sogenannten „pool jobs“ im öffentlichen Sektor als langfristiges Aktivierungsprogramm für Langzeitarbeitslose. Ziel ist die Verbesserung der Reintegrationschancen der Teilnehmer und die Verbesserung einer Reihe von öffentlichen Dienstleistungen. Die Arbeitsplätze werden bis zu drei Jahre zur Verfügung gestellt.

Die arbeitsmarktpolitischen Reformen waren mit Einschnitten und einer Verschärfung der Anspruchskriterien bei bestimmten Leistungen verbunden. Die Teilnahme an aktiven Maßnahmen war Pflicht, andernfalls waren Sanktionsmechanismen vorgesehen. Nach dem Prinzip „Zuckerbrot und Peitsche“ wurde

ein Gleichgewicht von hohen Transferleistungen bei Arbeitslosigkeit und Anreizen zur aktiven Arbeitssuche angestrebt. Dabei wird den Arbeitslosen auch zugemutet, daß sie einen Arbeitsplatz mit geringerer Bezahlung und niedrigeren Qualifikationsanforderungen annehmen.

Ein beschäftigungspolitischer Erfolg?

In Dänemark wurde in relativ kurzer Zeit ein erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt eingeleitet. Die Beschäftigungseffekte der im einzelnen getroffenen Maßnahmen lassen sich kaum isolieren. Eine Evaluierung bzw. erste Einschätzung liegt nur für die arbeitsmarktpolitischen Reformen vor²². Den Freistellungsprogrammen wird bei der Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit eine kurzfristig positive Wirkung in den Jahren 1994 und 1995 zugeschrieben. Die vorliegenden Analysen berücksichtigen jedoch nicht die negativen Beschäftigungseffekte, die sich mittel- und langfristig ergeben können. Die Reduzierung des Arbeitsangebotes wird den Lohnbildungsprozeß beeinflussen und tendenziell lohnteigernd wirken. Denkbar sind auch negative Struktureffekte. So kann es zu Mismatch-Arbeitslosigkeit kommen, wenn Beschäftigte mit Mangelberufen ein Freistellungsprogramm in Anspruch nehmen.

Die dänischen Arbeitsmarktzahlen zeigen deutlich, daß das dänische „Beschäftigungswunder“ ohne die massive Reduzierung des Arbeitsangebotes nicht möglich gewesen wäre. So steht dem Rückgang der Arbeitslosigkeit von 148000 Personen seit 1994 ein Beschäftigungszuwachs von nur 108000 Arbeitsplätzen gegenüber²³. Noch deutlicher wird die Rolle der Angebotsreduzierung, wenn man das Jahr 1994 betrachtet. 1994 wurde ein Rückgang der Arbeitslosigkeit um 27900 Personen bei gleichzeitigem Rückgang der Beschäftigung um 48000 Personen verzeichnet. Durch die Beschäftigungsentwicklung hätte also die Arbeitslosigkeit weiter ansteigen müssen. Inwieweit eine solch defensive und vor allem kurzfristig ausgerichtete Strategie mittel- und langfristig als Erfolg anzusehen ist, bleibt abzuwarten. Schließlich bedeutet die Reduzierung des Arbeitsangebotes auch ein Verzicht auf Wachstumschancen.

Positiver beurteilt werden die Aktivierungsprogramme für unterschiedliche Gruppen von Arbeitslosen, die durch Reduzierungen bei der Höhe und der Dauer des Leistungsbezuges flankiert wurden. Als Erfolg wird angeführt, daß die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und die Zahl der Langzeitarbeitslosen von 1990 bis 1995 stärker zurückging als im konjunkturell vergleichbaren Zeitraum 1980 bis 1985. Dabei

²¹ Davon entfallen auf den Arbeitslosengeldbezug zwei Jahre und auf die Aktivierungsperiode drei Jahre.

²² Vgl. den Überblick bei PLS Consult und P. Jensen, a.a.O., S. 61 ff.

²³ Berechnung auf der Grundlage von OECD-Statistiken.

ist allerdings zu berücksichtigen, daß der Abbau der Langzeitarbeitslosigkeit im wesentlichen auf das für Langzeitarbeitslose konzipierte Übergangsprogramm in die Frühverrentung zurückzuführen ist. Als weiterer Erfolg wird angeführt, daß es anscheinend gelungen ist, im aktuellen Konjunkturaufschwung Qualifikationsengpässe zu reduzieren. So wird darauf hingewiesen, daß der Konjunkturaufschwung 1984 bis 1986 in einigen Sektoren durch einen stärkeren Lohn- und Druck gekennzeichnet war.

Zu den „pool jobs“ im öffentlichen Sektor, ein de facto permanenter zweiter Arbeitsmarkt für Langzeitarbeitslose, wie er auch in Deutschland diskutiert wird, liegen keine Untersuchungsergebnisse vor. Im Vergleich zu dem Übergangsprogramm in die Frühverrentung erscheint diese Option jedoch sinnvoller.

Schlußfolgerungen für Deutschland

Bei der Frage der Übertragbarkeit auf Deutschland sind zunächst, von den Mentalitätsunterschieden abgesehen, die unterschiedlichen institutionellen Rahmenbedingungen Dänemarks zu berücksichtigen, so der flexiblere Arbeitsmarkt, die niedrigeren Lohnnebenkosten und die geringeren Unternehmenssteuern. In jedem dieser Punkte hat Deutschland einen Nachholbedarf. Seit 1994 wurden zwar Maßnahmen zur Erhöhung der Flexibilität des deutschen Arbeitsmarktes getroffen, sie sind jedoch als moderat zu bezeichnen²⁴. Weitere Schritte in Richtung auf eine größere Arbeitsmarktflexibilität sind notwendig und sollten konsensfähig sein, zumal das System der sozialen Sicherung ähnlich gut ausgebaut wie in Dänemark ist²⁵. Die Senkung der Lohnnebenkosten ist ebenfalls in den Anfängen steckengeblieben, und die längst überfällige Steuerreform ist vorerst in weite Ferne gerückt.

Beispielhaft ist, daß es in Dänemark gelungen ist, ein „Bündnis für Arbeit“ zu schließen, das nicht nur konzipiert, sondern von der Politik auch konsequent umgesetzt wurde. Dabei setzte man auf einen Policy-Mix aus nachfrage- und angebotsorientierten Maß-

nahmen. Die expansive Fiskalpolitik als Stimulans für den Konjunkturaufschwung 1994 war eine nachfrageorientierte Politik. Es folgte eine Phase der Haushaltskonsolidierung, verbunden mit einer Reduzierung der Staatsverschuldung. Diese Politik der fiskalpolitischen Disziplin ist Angebotspolitik, da sie mittelfristig zu einer Reduzierung der Staatsquote führt. Dieser Politikrichtung zuordnen lassen sich auch die stärkere Lohndifferenzierung und die besondere Betonung der Weiterbildungsmaßnahmen bei der Arbeitsmarktpolitik. Durch die arbeitsmarktpolitischen Reformen wurden außerdem die Lohnersatzleistungen in einem nicht unerheblichen Umfang reduziert und der Druck auf die Arbeitslosen erhöht, sich Arbeit zu suchen und auch einen Arbeitsplatz anzunehmen, der nicht den bisherigen Berufserfahrungen entspricht.

In Deutschland werden ähnlich umfassende Konzepte zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit bereits seit einiger Zeit diskutiert. Sie sehen, wie das vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB) vorgeschlagene Strategiebündel, einen auf die deutschen Spezifika zugeschnittenen Policy-Mix vor²⁶. Es fehlt allerdings die Umsetzung in die Praxis. Fortschritte waren in der jüngsten Vergangenheit nur bei den arbeitsmarktpolitischen Reformen zu verzeichnen, die mehrere Parallelen zu den dänischen Reformen aufweisen. So sind Dezentralisierung, Zielgruppenorientierung, Verschärfung der Zumutbarkeit, frühzeitige Aktivierung und Reintegration in den ersten Arbeitsmarkt auch wesentliche Punkte des Sozialgesetzbuches III.

Warum war es in Dänemark möglich, ein Bündnis für Arbeit in die Tat umzusetzen und in Deutschland nicht? Das ist zunächst eine Frage des Leidensdrucks, der anscheinend trotz Rekordarbeitslosigkeit in Deutschland noch nicht hoch genug ist. Aber Dänemark ist auch ein kleines Land mit relativ homogenen Strukturen. Es dominieren mittlere Unternehmensgrößen, der Strukturwandel zum Dienstleistungssektor vollzog sich seit 1980 im Vergleich zu Deutschland wesentlich moderater, und die Struktur der Arbeitslosigkeit ist nahezu identisch mit der Struktur der Beschäftigten.

Dänemark ist außerdem ein Land mit hoher Exportabhängigkeit und unterliegt nicht zuletzt auch wegen seiner geringen Größe einem stärkeren Anpassungsdruck. Staat und Tarifparteien tragen dem Rechnung, wobei die Homogenität der Strukturen die Konsensfindung erleichtert. Aber Konsens ist in Dänemark nicht nur eine Reaktion auf Druck von außen, sondern hat auch Tradition. Daran dürfte auch der jüngste Generalstreik nichts geändert haben.

²⁴ Vgl. K. Emmerich, G. Zika, U. Walwei: Beschäftigungsförderung durch Rechtsänderung: Aktuelle Beispiele, in: WIRTSCHAFTSDIENST, 77. Jg. (1997), H. 6, S. 324 ff.; U. Walwei: Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen, in: IABkurzbericht, Nr. 3, 1998.

²⁵ Vgl. hierzu die Übersichten in OECD: OECD Economic Survey, Denmark 1996, a.a.O., S. 56.

²⁶ Vgl. P. Schnur, U. Walwei, G. Zika: Wege zu mehr Beschäftigung: Strategiebündel immer noch tragfähig, in: IABkurzbericht, Nr. 4, 1998.