

Dänemark

Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt

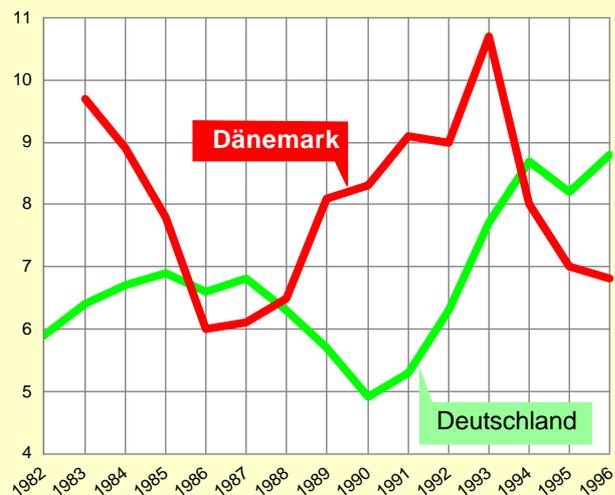
Erfolge durch angebots- und nachfrageorientierte Strategien

In aller Kürze

- ❑ Durch einen Policy-Mix aus nachfrage- und angebotsorientierten Maßnahmen ist es in Dänemark gelungen, die Arbeitslosenquote von 1993 bis 1997 von 11 Prozent auf 6,1 Prozent zu senken.
- ❑ Einer expansiven Fiskalpolitik durch Ausgabenerhöhung und Steuersenkung im Jahr 1994 folgte eine Phase konsequenter Haushaltskonsolidierung, mit der 1997 ein nahezu ausgeglichenes Budget erreicht werden konnte.
- ❑ Eine relativ moderate Lohnpolitik und niedrige Lohnnebenkosten haben die Arbeitsmarktentwicklung ebenfalls positiv beeinflusst.
- ❑ Einen wesentlichen Beitrag zur Reduzierung der registrierten Arbeitslosigkeit leistete die Arbeitsmarktpolitik. Durch Vorruhestandsregelungen und Freistellungsprogramme wurde das Arbeitsangebot in erheblichem Umfang reduziert.
- ❑ Die frühzeitige Aktivierung von Arbeitslosen durch Bildungsmaßnahmen war ein weiteres Element der arbeitsmarktpolitischen Reformen. Sie wurde ergänzt durch eine Reduzierung der Höhe und Dauer des Leistungsbezugs bei Arbeitslosigkeit.
- ❑ Das dänische Arbeitslosenversicherungssystem gewährt auch nach den Reformen ein hohes Maß an Sozialer Sicherheit als wesentliche Voraussetzung für einen weitgehend deregulierten Arbeitsmarkt mit hoher Arbeitsmarktflexibilität.

Arbeitslosenquoten in Deutschland^{*)} und Dänemark 1982 bis 1996

- in Prozent -



* ab 1991 einschl. neue Bundesländer

Quelle: Eurostat, Erhebung über Arbeitskräfte, versch. Jahrgänge
OECD, Quarterly Labour Force Statistics 3/1995

Die neuen Ausgaben des IABkurzberichts im Überblick

- Nr. 12 **Kann Deutschland von den Niederlanden lernen?**
12.12.97 Arbeitsmarktbilanz mit hohen Beschäftigungsgewinnen und niedrigen Arbeitslosenquoten.
Durch Konsens zu Erfolgen in der Reformpolitik
- Nr. 1 **Positive Zwischenbilanz für „Überbrückungsgeld-Empfänger“**
19.1.98 Wer die ersten drei Jahre übersteht, hat einen wichtigen Schritt beim Aufbau einer
selbständigen Existenz getan
- Nr. 2 Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 1
27.1.98 **Längerfristige Entwicklung von Erwerbsformen in Westdeutschland**
- Nr. 3 Beschäftigung: Formenvielfalt als Perspektive? - Teil 2
28.1.98 **Bestimmungsfaktoren für den Wandel der Erwerbsformen**
- Nr. 4 Wege zu mehr Beschäftigung
3.2.98 **Strategiebündel immer noch tragfähig**
Was ist aus den Vorschlägen des IAB vom Sommer 1996 geworden?
- Nr. 5 Jugendliche: **Im Sog der Arbeitsmarkt-Turbulenzen**
30.3.98 Erwerbstätigkeit der 15-24jährigen seit 1991 in Westdeutschland drastisch gesunken
- Nr. 6 **Chancen und Risiken am Arbeitsmarkt 1998**
31.3.98 Alternativrechnungen des IAB für West- und Ostdeutschland
- Nr. 7 **Nachfrage nach Ausbildungsplätzen steigt auch 1998**
14.4.98 Inhaltliche und methodische Befunde aus der Statistik zum Ausbildungsstellenmarkt
- Nr. 8 Großbritannien: **„Europas kranker Mann“ genesen**
17.4.98 Die wirtschaftliche Gesundung erfaßt nun auch den Arbeitsmarkt
- Nr. 9 **Das gesamtwirtschaftliche Stellenangebot im vierten Quartal des Jahres 1997**
20.4.98 Arbeitsämter zunehmend an der Personalsuche beteiligt
- Nr. 10 Arbeitsmarkt Ostdeutschland: **Angebot an Arbeitskräften bleibt weiter hoch**
27.4.98 Auf mittlere Sicht ist nicht mit einer Entlastung des Arbeitsmarktes durch eine stärker
sinkende Erwerbsbeteiligung zu rechnen
- Nr. 11 Arbeitsmarkt Ostdeutschland
28.4.98 **Beschäftigungsaufbau braucht langen Atem**
- Nr. 12 Alle Jahre wieder: **Saisoneffekte in der Arbeitslosigkeit**
8.5.98 Für 1998 wird zwischen dem größten und kleinsten Saisoneinfluß wieder eine Differenz von
0,6 Mio Personen erwartet

*Die Reihe **IABkurzbericht** gibt es seit 1976. Eine Übersicht über die letzten Jahrgänge finden Sie in den
„**Veröffentlichungen**“ des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (Tel. 0911/179-3025).*

IABkurzbericht
Nr.13 / 29.5.1998

Redaktion
Ulrich Möller, Elfriede Sonntag

Graphik
Monika Pickel

Technische Herstellung
Hausdruckerei der Bundesanstalt
für Arbeit

Rechte
Nachdruck - auch auszugsweise - nur
mit Genehmigung des IAB gestattet

Bezugsmöglichkeit
Institut für Arbeitsmarkt- und
Berufsforschung,
Regensburger Str. 104,
D-90327 Nürnberg

ISSN 0942-167X

IAB im Internet:
<http://www.iab.de>
Dort finden Sie unter anderem
auch diesen Kurzbericht im Volltext
zum Download

Rückfragen zum Inhalt an
Knut Emmerich, Tel. 0911/179-3010
Dr. Heinz Werner, Tel. 0911/179-3090

Dänemark

Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt

Erfolge durch angebots- und nachfrageorientierte Strategien

Als beschäftigungspolitisch erfolgreich bezeichnet man Länder mit niedriger bzw. sinkender Arbeitslosigkeit oder kontinuierlich steigender Beschäftigung. Zu diesem Kreis von Ländern in Europa gehört seit kurzem auch Dänemark. Im Gegensatz zu Großbritannien oder den Niederlanden liegen jedoch über Dänemark relativ wenige Informationen in Deutschland vor.¹ Es ist deshalb von Interesse zur fragen: Welche Strategien zur Verbesserung der Situation auf dem Arbeitsmarkt wurden in Dänemark ergriffen, um eine Trendwende am Arbeitsmarkt einzuleiten? Welche Besonderheiten zeichnen den dänischen Weg aus?

Arbeitslosigkeit

In Dänemark war ist seit Mitte der achtziger Jahren - ähnlich wie in Deutschland - ein langfristiger Trend steigender Arbeitslosigkeit zu beobachten. Die dänische Arbeitslosenquote lag dabei bis in jüngster Zeit fast immer über der deutschen (vgl. *Titelgraphik*).² In der Rezession 1993 erreichte sie mit 11% einen Höhepunkt und geht seitdem kontinuierlich zurück. Neben den konjunkturellen Einflüssen auf die Arbeitslosigkeit hat Dänemark auch ein Strukturproblem. So sind Frauen, Jugendliche und Personen mit geringer Qualifikation nach wie vor besonders von Arbeitslosigkeit be-

troffen. Allerdings weist Dänemark seit Beginn der neunziger Jahre in der Europäischen Union den geringsten Anteil von Langzeitarbeitslosen auf. Nach der Arbeitskräfteerhebung der EU betrug dieser 1996 27% (zum Vergleich D: 48%).

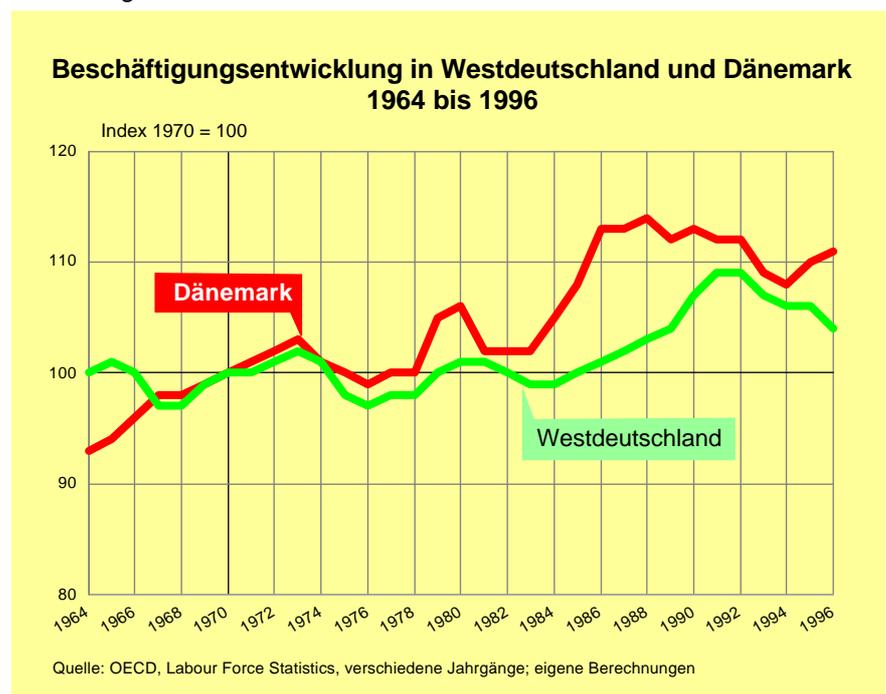
Beschäftigung

Die Beschäftigungsentwicklung verlief in Dänemark bis Mitte der 80er Jahre ähnlich wie in Westdeutschland. Hierzulande sind die konjunkturellen Ausschläge allerdings nicht so ausgeprägt und fol-

gen im Vergleich zu den dänischen mit einer zeitlichen Verzögerung (*Abbildung 1*). In Dänemark steigt in der aktuellen Konjunkturphase die Beschäftigung seit 1994, während sie in Deutschland noch zurückgeht. Bezieht man seit 1993 die steigende Beschäftigung auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit, dann fällt allerdings auf, daß die Arbeitslosigkeit schneller fiel als die Beschäftigung stieg. Die Beschäftigungsentwicklung allein reicht also als Erklärung für den Rückgang der Arbeitslosigkeit nicht aus.

Dänemark hatte bis 1993 deutlich niedrigere Wachstumsraten des Bruttoinlandsproduktes zu verzeichnen als Westdeutschland. Seither liegt das Wirtschaftswachstum über dem Westdeutschlands (*Tabelle 1*). Eingeleitet wurde diese Entwicklung durch die Fiskalpolitik. Angesichts der Rekordarbeitslosenquote von 1993 entschloß sich die Regie-

Abbildung 1



¹ Kurzberichte zur Arbeitsmarktentwicklung in den USA, den Niederlanden und Großbritannien wurden vom IAB bereits veröffentlicht.

² Bei den Arbeitslosenquoten handelt es sich nicht um Zahlen der Arbeitsämter, sondern die Angaben kommen von Eurostat, dem Statistischen Amt der Europäischen Gemeinschaften. Die Zahlen basieren auf repräsentativen Befragungen. Leider weist Eurostat die Quoten nicht mehr getrennt nach alten und neuen Bundesländern aus. Würde man die gleichen Relationen der Arbeitslosenquoten D(O) und D(W) anhand der bei den Arbeitsämtern gemeldeten Erwerbslosen bei den Eurostat-Zahlen unterstellen, dann würde die Quote für die alten Bundesländer 1996 nur 12,5% niedriger liegen als die in *Abbildung 1* ausgewiesene Arbeitslosenquote. An den Grundaussagen würde sich also nichts ändern.

zung zu einer antizyklischen Politik. Nachfragestimulierend wirkte das Budget auf der Ausgabenseite über öffentliche Investitionen und die Förderung privater Bauinvestitionen, auf der Einnahmenseite durch eine - zunächst unterfinanzierte - Steuerreform. Die hohen Grenzsteuersätze auf persönliche Einkommen wurden deutlich abgesenkt und durch eine Verbreiterung der Besteuerungsgrundlage und eine Erhöhung der indirekten, vor allem umweltbezogenen, Steuern („green taxes“) gegenfinanziert³. Der dadurch eingeleitete Konjunkturaufschwung wurde dann in den Folgejahren konsequent zur Konsolidierung der Staatsfinanzen genutzt.⁴

Der Arbeitsmarkt - die Angebotsseite

Bei der weiteren Analyse der Arbeitsmarktentwicklung sind zunächst die Komponenten der Angebots- und der Nachfrageseite zu analysieren um die Unterschiede bzw. Gemeinsamkeiten zwischen Dänemark und Deutschland herauszuarbeiten.

Die Komponenten der Angebotsseite des Beschäftigungswachstums lassen sich über die folgende Identitätsgleichung darstellen:

$$ET = Bev \times EQ \times BQ$$

Die Identität

$$ET = Bev \times EQ \times BQ$$

setzt sich wie folgt zusammen:

$$ET = Bev \times EP/Bev \times ET/EP$$

wobei:

ET = Zahl der Erwerbstätigen

EP = Zahl der Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Arbeitslose)

Bev = Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter

EP/Bev = Erwerbsquote = EQ

ET/EP = Beschäftigungsquote = BQ

Tabelle 1

Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Arbeitslosenquote in Dänemark und in Deutschland

	1986-90	1991-95	1996	1997*	1998*
Dänemark					
BIP-Wachstum (real)	1,4	2,0	2,7	2,9	2,7
Erwerbstätigenwachstum	0,3	-0,3	1,1	2,2	1,2
Arbeitslosenquote	6,4	8,6	6,9	6,1	5,4
Deutschland**					
BIP-Wachstum (real)	3,4	2,1	1,4	2,2	2,6
Erwerbstätigenwachstum	1,5	-0,4	-1,2	-1,4	-0,1
Arbeitslosenquote	5,9	7,3	8,8	9,7	9,8

* 1997 und 1998 Schätzung

** Bis 1991/92 Westdeutschland

Quelle: Europäische Kommission (1998): Spring 1998 Economic Forecasts

Näherungsweise kann dieser Zusammenhang auch in Wachstumsraten ausgedrückt werden. Dadurch können die Beiträge der einzelnen Komponenten sichtbar gemacht und für den Vergleich beider Länder

herangezogen werden. Berechnet man für sie die prozentualen Veränderungen für die Zeit von 1983 bis 1995, dann ergeben sich folgende Werte:

Tabelle 2

Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Angebotsseite (Demographie und Erwerbsverhalten) - Veränderungen 1983 -1995, in Prozent

	ET	Bev	EQ	BQ
Dänemark	7,5	4,4	-1,9	-5,0
Deutschland (West)	8,5	6,4	2,3	-0,4

Quelle: OECD, Eurostat, eigene Berechnungen

Die Tabelle 2 zeigt, daß die Erwerbstätigkeit im betrachteten Zeitraum in Dänemark schwächer zugenommen hat als in Westdeutschland. Die zunehmende Erwerbstätigkeit wurde in beiden Ländern vor allem durch den Anstieg der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter gespeist. In Deutschland ist dies u.a. auf Zuwanderungen zurückzuführen, die in Dänemark aber so gut wie keine Rolle spielen. Auf jeden Fall weist die größere Zunahme der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in Deutschland auf einen stärkeren Angebotsdruck hin.

Bei den anderen Komponenten ergeben sich folgende Unterschiede: In Westdeutschland hängt das Beschäftigungswachstum auch mit

³ U.a. wurden Änderungen bei der Besteuerung von Renteneinkommen und Transferzahlungen (einschließlich Arbeitslosengeld) vorgenommen, auf die jetzt die allgemeine Steuertabelle angewendet wird. Bei den indirekten Steuern wurden Erhöhungen vorgenommen auf Energie- und Wasserverbrauch und CO₂ Ausstoß.

⁴ Nach der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung belief sich das Defizit 1994 auf 5,5% des BIP. Bis 1997 sank es auf 1,1%.

dem Anstieg der Erwerbsquote zusammen, die in Dänemark - bei hohem Ausgangsniveau - gefallen ist. Dänemark hat mit 80% (Männer 86%, Frauen 74%) eine der höchsten Erwerbsquoten der westlichen Industrieländer. Die Beschäftigungsquote ist dagegen in Westdeutschland geringfügig gesunken und in Dänemark gestiegen.⁵ Der Rückgang der Erwerbsquote in Dänemark ist u.a. auf die längere Ausbildungsdauer der Jugendlichen und auf arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes zurückzuführen (Freistellungsprogramme, vorzeitiger Ruhestand).

Der Arbeitsmarkt - die Nachfrageseite

Die gesamtwirtschaftlichen Bestimmungsfaktoren auf der Nachfrageseite lassen sich aus einer Identitätsgleichung ablesen, in der das Sozialprodukt (Wirtschaftswachstum) in die Komponenten Stundenproduktivität, Jahresarbeitszeit und Erwerbstätige aufgespalten wird:

$$Y = ET \times JAZ \times AP$$

Die Identität

$$Y = ET \times JAZ \times AP$$

setzt sich wie folgt zusammen:

$$Y = ET \times AV/ET \times Y/AV$$

wobei:

Y = BIP

ET = Erwerbstätige

AV = jährliches Gesamtarbeitsvolumen in Stunden

AV/ET = durchschnittliche Jahresarbeitszeit je Erwerbstätigen in Stunden = JAZ

Y/AV = Arbeitsproduktivität je Erwerbstätigenstunde = AP

Näherungsweise läßt sich dies für den Zeitraum 1983 - 1995 in Wachstumsraten ausdrücken:

Tabelle 3

Komponenten des Beschäftigungswachstums auf der Nachfrageseite
(Wirtschaftswachstum) - Veränderungen 1983 -1995, in Prozent

	Y	ET	JAZ	AP
Dänemark	29,1	7,5	-2,4	23,1
Deutschland (West)	34,7	8,5	-9,3	37,0

Quelle: OECD, Eurostat, eigene Berechnungen

Mit Ausnahme der Jahre ab 1993 war das Wirtschaftswachstum in der Periode 1983 - 1995 in West-Deutschland höher als in Dänemark. Dabei zeigen sich deutliche Unterschiede bei den einzelnen Komponenten. Im Vergleich zu Dänemark wird das Wirtschaftswachstum in West-Deutschland stärker von der Produktivitätsentwicklung getragen. Dabei hat eine Rolle gespielt, daß der Dienstleistungssektor in Dänemark mit 70% aller Beschäftigten ungleich größer ist als in Deutschland mit 49%. Vor allem öffentliche Dienstleistungen nehmen mit 31% aller Beschäftigten in Dänemark eine dominierende Stellung ein. Diese Aufteilung der Wirtschaftssektoren hat sich im Übrigen in Dänemark weit weniger verändert als in Deutschland.⁶

In Westdeutschland ging außerdem die durchschnittliche Arbeitszeit wesentlich stärker zurück.⁷ Dies kann mit der Entwicklung und der unterschiedlichen Bedeutung von Teilzeitarbeit in beiden Ländern zusammenhängen. In Dänemark fiel sie von 1983 bis 1995 von 23,8%

auf 21,6%, in Deutschland stieg sie um fast 4 Prozentpunkte auf über 16%.

Lohnpolitik

Die seit Mitte der achtziger Jahre beobachtete Rigidität der Reallöhne wird in Dänemark auf lohnstrukturelle Probleme zurückgeführt:⁸ Gruppen mit überdurchschnittlich hoher Arbeitslosigkeit verzeichneten in der Vergangenheit keine niedrigeren Reallöhne als Gruppen in günstigerer Arbeitsmarktlage. Dänemark zählt in der OECD zu den Ländern mit den geringsten (qualifikatorischen) Lohndifferenzen. Die Lohnstruktur ist noch stärker komprimiert als in Deutschland.⁹ Sie ist u.a. Ergebnis eines zentralisierten Tarifverhandlungssystems, das charakterisiert ist durch einen hohen Organisationsgrad der Beschäftigten - fast 80% der Arbeitnehmer sind Mitglied einer Gewerkschaft.¹⁰ Lohnrigiditäten und eine geringe Lohnspreizung werden als kritisch angesehen, da sie, die Anpassung der Löhne an die konjunkturellen,

⁵ Die Beschäftigungsquote entspricht dem Anteil der Erwerbstätigen an den Erwerbspersonen. Den verbleibenden Anteil an den Erwerbspersonen bestimmt die Arbeitslosigkeit. Durch Umformung kann man zeigen daß $ET/EP = 1 - AQ/100$, wobei AQ die Arbeitslosenquote ist.

⁶ Der Vollständigkeit soll hier noch angefügt werden, daß die Selbständigkeit in Dänemark mit 5% aller Erwerbstätigen keine große Rolle spielt.

⁷ Wobei darauf hinzuweisen ist, daß in Dänemark sowohl die durchschnittliche Vollzeit, als auch Teilzeit höher liegen als bei uns.

⁸ PLS Consult und Peter Jensen (1997): a.a.O., S. 26 ff. und S. 90 ff.

⁹ OECD (1996): Employment Outlook, Paris, S. 59.

¹⁰ OECD (1997): Employment Outlook, Paris S.72.

betrieblichen und qualifikatorischen Bedingungen des Arbeitsmarktes behindern. Inzwischen werden in zunehmendem Maße tarifliche Rahmenabkommen zwar zentral ausgehandelt, diese lassen jedoch auf lokaler und betrieblicher Ebene erheblichen Spielraum.¹¹

Im Zusammenhang mit dem Lohn ist auch auf den international sehr niedrigen Anteil der Lohnnebenkosten an den Gesamtarbeitskosten hinzuweisen.¹² In der Europäischen Union verzeichnet Dänemark die niedrigsten Lohnnebenkosten, da das Sozialsystem weitgehend steuerfinanziert ist. Die Direktentgelte gehören dagegen zu den höchsten.

Arbeitsrecht

In Dänemark gibt es kaum staatlich fixierte Arbeitsmarktregelungen.¹³ So existieren keine gesetzlichen Arbeitszeitvorschriften. Die Unternehmen können prinzipiell rund um die Uhr tätig sein und das 365 Tage im Jahr. Es gibt auch keinen staatlichen Kündigungsschutz.

In der Praxis bedeutet dies keineswegs, daß es keine Arbeitszeitregelungen gibt. Sie werden in Tarifverhandlungen festgelegt und sind für die Beteiligten bindend. Die nach dem Gesetz mögliche Freiheit der flexiblen Arbeitszeitgestaltung wird jedoch in der Praxis kaum wahrgenommen. Nach der Arbeitskräfteerhebung von Eurostat leisten fast 70% der Vollzeitbeschäftigten die tariflich festgelegte Wochenarbeitszeit von 37 Stunden.¹⁴

Bei den befristeten Beschäftigungsverhältnissen liegt Dänemark 1995 mit einem Anteil von 12% geringfügig höher als Deutschland mit 10,4%. In 50% der Fälle werden als Gründe für die Befristung die Wünsche der Arbeitnehmer oder das Vorliegen von Ausbildungsverhält-

nissen angegeben.¹⁵ Direkte Vergleichszahlen für Deutschland liegen lediglich für befristete Ausbildungsverhältnisse vor. Ihnen kommt die gleiche Bedeutung zu wie in Dänemark. Insofern kann nicht gesagt werden, in welchem Umfang befristete Arbeitsverträge als „Flexibilitäts-Ersatz“ dienen.

Dänischen Arbeitgebern entstehen bei Entlassungen vergleichsweise niedrige Kosten. Abfindungszahlungen beschränken sich auf die beiden ersten Tage der Arbeitslosigkeit. Der geringe Kündigungsschutz wird u.a. damit begründet, daß eine offene Volkswirtschaft mit vorwiegend kleinen und mittleren Unternehmen diese Form der Arbeitsmarktflexibilität braucht und sich hohe Arbeitskosten bei zurückgehender Wirtschaftsaktivität nicht leisten kann. Sie sind auch der Grund für das Instrument der „vorübergehenden Entlassungen“, das ebenfalls zur Flexibilität beiträgt. Es spielt in Dänemark eine große Rolle. Vorübergehende Entlassungen machen 40% der Zu- und Abgänge bei Arbeitslosigkeit aus und rund 16% der Gesamtarbeitslosigkeit.¹⁶ Die liberale Arbeitsgesetzgebung als wesentliches Element der Flexibilität des dänischen Arbeitsmarktes muß

im Zusammenhang gesehen werden mit den hohen Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, die die gesellschaftliche Akzeptanz eines geringen Kündigungsschutzes erhöhen. Die Flexibilität des dänischen Arbeitsmarktes ist auch der Grund, daß Dänemark beim „Flexibilitäts“-Ranking der OECD in dieser Kategorie einen Spitzenplatz einnimmt.¹⁷

Arbeitsmarktpolitik

Bei den Ausgaben für aktive und passive Arbeitsmarktpolitik nimmt Dänemark unter den OECD-Ländern den Spitzenplatz ein.¹⁸ Das änderte sich auch nicht durch die Reformen, die ab 1993 in mehreren Schritten durchgeführt wurden. Sie stehen in einem gewissen Sinn für einen Richtungswechsel in der dänischen Arbeitsmarktpolitik und wurden von der Regierung als integraler Bestandteil der dänischen Strategie für mehr Beschäftigung betrachtet. 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 Anfor-

¹¹ Hinzuweisen ist noch darauf, daß es in Dänemark - ähnlich wie in den Niederlanden - eine permanente halbstaatliche Schlichtungsstelle gibt, die sich einschaltet und um einen Konsens bemüht, wenn sich die Sozialpartner bei Tarifverhandlungen nicht einigen können. Notfalls kann der Staat eingreifen und eine Entscheidung herbeiführen oder einen Streik per Dekret beenden wie beim Generalstreik im Mai 1998.

¹² Christoph Schröder (1997): Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1980 bis 1996, in: IW-Trends 2/97, S. 48.

¹³ PLS Consult und Peter Jensen (1997): a.a.O., S. 96 ff

¹⁴ Eurostat (1997): Erhebung über Arbeitskräfte 1996, Luxemburg, S. 194

¹⁵ Gutachten des IAB für Eurostat zu atypischen Beschäftigungsformen aus der Arbeitskräfteerhebung der EU.

¹⁶ PLS Consult und Peter Jensen (1997): a.a.O., S. 97

¹⁷ OECD (1997): Implementing the OECD Jobs Strategy, Paris, S. 70.

¹⁸ Siehe hierzu die jeweiligen Übersichten in den jährlichen Employment Outlook der OECD

derungen des Arbeitsmarktes. Eine wesentliche Rolle spielt dabei ein individueller Aktionsplan, der für jeden Arbeitslosen erstellt wird¹⁹. In diesem Plan werden die Aktivitäten spezifiziert, die die Reintegrationchancen des Arbeitslosen in den ersten Arbeitsmarkt verbessern. Ziel dieser Reformen war neben der Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit insbesondere die Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit.

Zur Verringerung der registrierten Arbeitslosigkeit wurden Maßnahmen ergriffen, durch die das Arbeitskräfteangebot reduziert wurde. In Dänemark gibt es seit 1979, modifiziert 1987, ein Frühverrentungsprogramm für ältere Arbeitnehmer ab 60 Jahren. Es wurde 1992 durch ein bis 1995 befristetes Programm ergänzt, das den Übergang von 50jährigen Langzeitarbeitslosen in das Frühverrentungsprogramm ermöglichte. Bis Mitte 1996 wurde dadurch die Angebotsseite um insgesamt 160 000 Personen reduziert.²⁰ Wesentliche Auswirkungen auf das Arbeitsangebot hatten auch drei umfassende „Freistellungsprogramme“, die 1994 eingeführt wurden:²¹

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

- Zunächst befristet 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 5200 Personen (Vollzeitäquivalente) diesen Urlaub in Anspruch. Im März 1996 wurde der Sabbat-Urlaub vorzeitig 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 27000 Vollzeitäquivalenten.

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

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

- Frühzeitige und umfassende Aktivierung der Arbeitslosen. Bis zu den arbeitsmarktpolitischen Reformen hatten Langzeitarbeitslose mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von vier Jahren das Recht und die Pflicht auf 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 berufliche Ausbildung Pflicht.

- Berufliche Bildungsmaßnahmen und Bildung allgemein sind nach der Reform die wichtigsten Instrumente aktiver Arbeitsmarktpolitik. Im Vordergrund steht die Reduzierung von Engpässen bei bestimmten Qualifikationen. Eine entsprechende

Ausrichtung der Maßnahmen wird durch die dezentralisierten Entscheidungsprozesse sichergestellt.

- 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 usw. Bei Ausschöpfung aller Möglichkeiten ergab sich de facto ein Leistungsanspruch von maximal neun Jahren. Dieser Anspruch wurde auf fünf Jahre begrenzt. Arbeitslose erwarben ab 1994 in subventionierter Beschäftigung keine Arbeitslosengeldansprüche mehr.

- Einführung von sog. „pool jobs“ im öffentlichen Sektor (ähnlich deutsche ABM) 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.

- Ein weiteres Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist, daß die Arbeitslosen aktiv Arbeit suchen und auch Arbeit annehmen, die nicht notwendigerweise ihrer bisherigen Berufserfahrung entspricht.

Zu den Reformen liegen einige Evaluierungsergebnisse und erste Einschätzungen vor.²² Bei der Bekämpfung der registrierten Arbeitslosigkeit wird den Freistellungs-

¹⁹ Bis Anfang 1996 wurden rund 300 000 Aktionspläne erstellt. Sie machen heute den größten Teil der Arbeit der Arbeitsverwaltung aus.

²⁰ OECD(1997): Economic Surveys - Denmark, Paris, S. 25.

²¹ PLS Consult and Peter Jensen, a.a.O., S.52ff.

²² PLS Consult and Peter Jensen (1997, a.a.O., S. 61ff.

programmen eine kurzfristig positive Wirkung für die Jahre 1994 und 1995 zugeschrieben. Bei der Beurteilung der langfristigen Wirkungen dieser Programme ist allerdings zu berücksichtigen, wie sich das reduzierte Arbeitsangebot auf den Lohnbildungsprozeß auswirkt und welche positiven und negativen Struktureffekte von diesen Programmen ausgehen. Nehmen etwa Beschäftigte mit Mangelberufen (z. B. Pflegeberufe) ein solches Programm in Anspruch, so käme es zu Mis-Match Arbeitslosigkeit. Dies war auch einer der Gründe weshalb der Sabbat-Urlaub abgeschafft wurde.

Bei der Bekämpfung der strukturellen Arbeitslosigkeit ist positiv zu vermerken, daß 1990 bis 1995 die durchschnittliche Dauer der Arbeitslosigkeit und die Zahl der Langzeitarbeitslosen stärker zurückging als in der konjunkturell vergleichbaren Periode 1980-1985. Als Indikator für die Reduzierung von Qualifikationsengpässen wird angesehen, daß der Konjunkturaufschwung 1984 - 1986 in einigen Sektoren durch einen stärkeren Lohndruck gekennzeichnet war.

Zusammenfassung und Fazit

In Dänemark wurde in relativ kurzer Zeit ein Umschwung am Arbeitsmarkt eingeleitet. Angesichts der hohen Arbeitsmarktflexibilität beschränkten sich angebotsorientierte Maßnahmen auf das Haushaltsgebaren, den Lohnbildungsprozeß und arbeitsmarktpolitische Reformen. Dabei lassen sich aber die Effekte der unterschiedlichen Maßnahmen kaum isolieren.

Vorübergehend wurde ein Haushaltsdefizit in Kauf genommen und das Steuersystem umgebaut. Auf Grund von Time-Lags beim Einsatz der Fiskalpolitik führte das Haus-

haltsdefizit 1994 erst 1995 zu einer Beschäftigungsexpansion. Mit dem Wirtschaftsaufschwung wurde dann durch fiskalpolitische Disziplin eine Beseitigung des allgemeinen Haushaltsdefizits bis 1997 angestrebt. Die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen wurde von den Tarifvertragsparteien ebenfalls eingeleitet, ihre Wirkungen auf die Lohnstruktur ist jedoch im Moment noch nicht abzuschätzen. Relativ moderate Lohnabschlüsse und im internationalen Vergleich niedrige Lohnnebenkosten dürften den Arbeitsmarkt positiv beeinflußt haben.

Wesentlich effizienter trug die Arbeitsmarktpolitik zum Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit durch die Vorruhestandsregelungen und die Freistellungsprogramme bei.²³ Es ist jedoch die Frage, inwieweit eine solche defensive und kurzfristig ausgerichtete Strategie langfristig als „beschäftigungspolitischer Erfolg“ zu sehen ist. Positiver zu beurteilen sind die „Aktivierungsprogramme“ für Arbeitslose, die über Bildungsmaßnahmen mit dem Ziel der Reintegration der Teilnehmer in den ersten Arbeitsmarkt durchgeführt wurden. Die Aktivierung der Arbeitslosen wurde gleichzeitig durch die Reduzierung der Höhe und Dauer des Leistungsbezugs flankiert. Das dänische Arbeitslosenversicherungssystem zählt aber auch nach diesen Reformen zu den großzügigsten in der OECD und ist eine wesentliche Voraussetzung für die hohe Arbeitsmarktflexibilität und deren Akzeptanz durch die dänischen Arbeitnehmer.

Dänemark ist ein kleines Land mit relativ homogenen Strukturen. So ist u.a. die Qualifikationsstruktur der

Arbeitslosigkeit nahezu identisch mit der Struktur der Beschäftigten. Dänemark ist außerdem ein Land mit hoher Exportabhängigkeit und unterliegt von dieser Seite nicht zuletzt auch wegen seiner geringen Größe einem stärkeren Anpassungsdruck als etwa Deutschland. Die Tarifparteien tragen dem in weitgehend autonomen Verhandlungen Rechnung. Aber Konsens ist in Dänemark nicht nur eine Reaktion auf Druck von außen sondern auch Tradition.

²³ Beide Programme umfaßten in den letzten Jahren etwa soviel Personen wie sich jeweils in Arbeitslosigkeit befanden. Siehe OECD (1997): Economic Survey - Denmark, Paris, S. 24