

Sonderdruck aus:

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung

Roland Döhrn, Ullrich Heilemann, Günter Schäfer

Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?

Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (MittAB)

Die MittAB verstehen sich als Forum der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung. Es werden Arbeiten aus all den Wissenschaftsdisziplinen veröffentlicht, die sich mit den Themen Arbeit, Arbeitsmarkt, Beruf und Qualifikation befassen. Die Veröffentlichungen in dieser Zeitschrift sollen methodisch, theoretisch und insbesondere auch empirisch zum Erkenntnisgewinn sowie zur Beratung von Öffentlichkeit und Politik beitragen. Etwa einmal jährlich erscheint ein „Schwerpunkt-heft“, bei dem Herausgeber und Redaktion zu einem ausgewählten Themenbereich gezielt Beiträge akquirieren.

Hinweise für Autorinnen und Autoren

Das Manuskript ist in dreifacher Ausfertigung an die federführende Herausgeberin Frau Prof. Jutta Allmendinger, Ph. D.
Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung
90478 Nürnberg, Regensburger Straße 104
zu senden.

Die Manuskripte können in deutscher oder englischer Sprache eingereicht werden, sie werden durch mindestens zwei Referees begutachtet und dürfen nicht bereits an anderer Stelle veröffentlicht oder zur Veröffentlichung vorgesehen sein.

Autorenhinweise und Angaben zur formalen Gestaltung der Manuskripte können im Internet abgerufen werden unter http://doku.iab.de/mittab/hinweise_mittab.pdf. Im IAB kann ein entsprechendes Merkblatt angefordert werden (Tel.: 09 11/1 79 30 23, Fax: 09 11/1 79 59 99; E-Mail: ursula.wagner@iab.de).

Herausgeber

Jutta Allmendinger, Ph. D., Direktorin des IAB, Professorin für Soziologie, München (federführende Herausgeberin)
Dr. Friedrich Buttler, Professor, International Labour Office, Regionaldirektor für Europa und Zentralasien, Genf, ehem. Direktor des IAB
Dr. Wolfgang Franz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Mannheim
Dr. Knut Gerlach, Professor für Politische Wirtschaftslehre und Arbeitsökonomie, Hannover
Florian Gerster, Vorstandsvorsitzender der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Christof Helberger, Professor für Volkswirtschaftslehre, TU Berlin
Dr. Reinhard Hujer, Professor für Statistik und Ökonometrie (Empirische Wirtschaftsforschung), Frankfurt/M.
Dr. Gerhard Kleinhenz, Professor für Volkswirtschaftslehre, Passau
Bernhard Jagoda, Präsident a.D. der Bundesanstalt für Arbeit
Dr. Dieter Sadowski, Professor für Betriebswirtschaftslehre, Trier

Begründer und frühere Mitherausgeber

Prof. Dr. Dieter Mertens, Prof. Dr. Dr. h.c. mult. Karl Martin Bolte, Dr. Hans Büttner, Prof. Dr. Dr. Theodor Ellinger, Heinrich Franke, Prof. Dr. Harald Gerfin, Prof. Dr. Hans Kettner, Prof. Dr. Karl-August Schäffer, Dr. h.c. Josef Stingl

Redaktion

Ulrike Kress, Gerd Peters, Ursula Wagner, in: Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit (IAB), 90478 Nürnberg, Regensburger Str. 104, Telefon (09 11) 1 79 30 19, E-Mail: ulrike.kress@iab.de; (09 11) 1 79 30 16, E-Mail: gerd.peters@iab.de; (09 11) 1 79 30 23, E-Mail: ursula.wagner@iab.de; Telefax (09 11) 1 79 59 99.

Rechte

Nachdruck, auch auszugsweise, nur mit Genehmigung der Redaktion und unter genauer Quellenangabe gestattet. Es ist ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages nicht gestattet, fotografische Vervielfältigungen, Mikrofilme, Mikrofotos u.ä. von den Zeitschriftenheften, von einzelnen Beiträgen oder von Teilen daraus herzustellen.

Herstellung

Satz und Druck: Tümmels Buchdruckerei und Verlag GmbH, Gundelfinger Straße 20, 90451 Nürnberg

Verlag

W. Kohlhammer GmbH, Postanschrift: 70549 Stuttgart; Lieferanschrift: Heßbrühlstraße 69, 70565 Stuttgart; Telefon 07 11/78 63-0; Telefax 07 11/78 63-84 30; E-Mail: waltraud.metzger@kohlhammer.de, Postscheckkonto Stuttgart 163 30. Girokonto Städtische Girokasse Stuttgart 2 022 309. ISSN 0340-3254

Bezugsbedingungen

Die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ erscheinen viermal jährlich. Bezugspreis: Jahresabonnement 52,- € inklusive Versandkosten; Einzelheft 14,- € zuzüglich Versandkosten. Für Studenten, Wehr- und Ersatzdienstleistende wird der Preis um 20 % ermäßigt. Bestellungen durch den Buchhandel oder direkt beim Verlag. Abbestellungen sind nur bis 3 Monate vor Jahresende möglich.

Zitierweise:

MittAB = „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ (ab 1970)
Mitt(IAB) = „Mitteilungen“ (1968 und 1969)
In den Jahren 1968 und 1969 erschienen die „Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung“ unter dem Titel „Mitteilungen“, herausgegeben vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung der Bundesanstalt für Arbeit.

Internet: <http://www.iab.de>

Ein dänisches „Beschäftigungswunder“?

Roland Döhrn, Ullrich Heilemann und Günter Schäfer*

Dänemark gehört zu den Ländern in Europa, die in den letzten Jahren die Arbeitslosigkeit drastisch reduzieren konnten; die Zahl der Arbeitslosen fiel seit 1994, als sie mit 340 000 einen Höhepunkt erreicht hatte, um mehr als 120 000. Dieser Erfolg verdient deshalb besondere Beachtung, weil sich die in Dänemark verfolgte Politik recht deutlich von der in anderen beschäftigungspolitisch erfolgreichen Ländern unterscheidet, ist doch weder eine akzentuierte Liberalisierung des Arbeitsmarktes festzustellen, noch besteht das Geheimnis des dänischen Erfolges in einer Förderung von Teilzeitarbeit oder einer Forcierung der Arbeitszeitverkürzung.

Wie der vorliegende Beitrag zeigt, geht der Abbau der Arbeitslosigkeit auf das Zusammenwirken mehrerer Politiken zurück, die das Problem annähernd zeitgleich angingen: Eine Fiskalpolitik, die zunächst (1994) einen expansiven Impuls von insgesamt 1,2 vH des BIP gab und das Steuer- und Abgabensystem reformierte; eine Arbeitsmarktpolitik, die den Druck zur Arbeitsaufnahme erhöhte, vorhandene Instrumente (Vorruhestandsregelungen) verstärkt einsetzte und neue entwickelte (Beurlaubungsmodelle) und so das Erwerbspersonenpotential kurzfristig um etwa 100 000 verringerte; schließlich eine Lohnpolitik, die trotz kräftiger wirtschaftlicher Expansion einen moderaten Kurs verfolgte und die Lohnfindung flexibler gestaltete. Wesentlicher Schlüssel zum Erfolg ist, daß sich in Dänemark nicht zuletzt aufgrund dieses Politikwandels eine stärkere gesamtwirtschaftliche Expansion einstellte, jedoch erklärt das höhere Wachstum den Anstieg der Beschäftigung nur zum Teil; auch die anderen Politiken leisteten ihren Beitrag.

Die in Dänemark praktizierte Lösung des Beschäftigungsproblems kann nicht ohne weiteres auf Deutschland übertragen werden, schon allein angesichts des Größenunterschieds und der besonderen Probleme Ostdeutschlands. Gleichwohl hebt der vorliegende Beitrag drei Elemente der Reform hervor, die auch für Deutschland richtungweisend sein können: Zum einen das angesprochene konzertierte Vorgehen, das auch dazu führte, daß sich die verschiedenen Maßnahmen gerade in der Anfangsphase in ihren Wirkungen verstärkten. Zum anderen das Einhalten der Fahrpläne. Nahezu alle ergriffenen Maßnahmen waren zeitlich begrenzt und man hielt sich in der Folgezeit auch an die Pläne zu ihrem Abbau. Zum dritten ist Dänemark ein Beispiel dafür, daß ein hohes Niveau der sozialen Sicherung dem Abbau der Arbeitslosigkeit nicht im Wege stehen muß, solange die übrigen Bedingungen dazu passen. Insbesondere trug die hohe Grundsicherung wohl wesentlich zur Akzeptanz der auch in Dänemark unvermeidlichen Einschnitte bei.

Gliederung

- 1 Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung
 - 1.1 Arbeitslosenquote
 - 1.2 Struktur der Arbeitslosigkeit
 - 1.3 Demographie, Wanderungen und Erwerbsverhalten
 - 1.4 Selbständigkeit und Teilzeitbeschäftigung
 - 1.5 Sektorenstruktur
- 2 Wachstum und Beschäftigung
- 3 Arbeits- und Kapitalkosten
 - 3.1 Der Lohnfindungsprozeß
 - 3.2 Flexibilität des Arbeitseinsatzes
 - 3.3 Arbeitskosten und Faktorkostenrelationen
- 4 Sozial- und Arbeitsmarktpolitik
 - 4.1 Soziale Sicherung
 - 4.2 Arbeitsmarktpolitik
 - 4.2.1 Umfang der Arbeitsmarktpolitik
 - 4.2.2 Aktivierung der Arbeitslosen
 - 4.2.3 Job-Rotation und Beurlaubungsmodelle

4.2.4 Vorruhestandsregelungen

4.2.5 Gesamtwirkungen

5 Zusammenfassung und Lehren für Deutschland

Literatur

Angesichts der anhaltend unbefriedigenden Entwicklung des deutschen Arbeitsmarkts, richtet sich das Augenmerk der Wirtschaftspolitik und der Wirtschaftsforschung in der Bundesrepublik verstärkt auf Länder, in denen sich der Arbeitsmarkt in den letzten Jahren vergleichsweise günstig entwickelte, in der Hoffnung, von dort Lehren beziehen zu können. Diese Außenorientierung ist an sich durchaus zu begrüßen, wenngleich es auch hierzulande an überzeugenden Diagnosen und prüfenswerten Therapievorschlägen für den Arbeitsmarkt nicht fehlt (vgl. dazu diverse Jahresgutachten des Sachverständigenrates, die Strukturberichte der Wirtschaftsforschungsinstitute oder, jüngst, die Gutachten für die Kommission für Zukunftsfragen der Freistaaten Bayern und Sachsen); es wird in diesem Zusammenhang übrigens auch leicht vergessen, daß noch zu Beginn der neunziger Jahre das „Modell Deutschland“ und insbesondere seine Arbeitsmarktinstitutionen die Aufmerksamkeit des Auslandes – namentlich auch der Vereinigten Staaten (z.B. Abraham/ Houseman 1993, Thurow 1992) – auf sich zu lenken vermochten. Bei allem Interesse an den Lösungen der Arbeitsmarktprobleme im Ausland, das ja auch die vorliegende Darstellung motiviert hat, sollte freilich die Erwartung, dort Patentrezepte, nach Möglichkeit noch kostenlose, zu finden, nicht zu hoch ge-

* Dr. Roland Döhrn ist Leiter der Forschungsgruppe Weltwirtschaft im Rheinisch-Westfälischen Institut für Wirtschaftsforschung e.V., Prof. Dr. Ullrich Heilemann lehrt an der Gerhard-Mercator-Universität Duisburg und ist Vizepräsident des RWI, Günter Schäfer ist Mitarbeiter der Konjunkturabteilung des RWI. Der Beitrag liegt in der alleinigen Verantwortung der Autoren.

spannt sein. Wie auch im folgenden deutlich wird, sind die dort gefundenen Lösungen meist nur vor dem Hintergrund der spezifischen ökonomischen und gesellschaftlichen Gegebenheiten, Regelungen, Verhaltensweisen, Erfahrungen und Perspektiven dieser Länder zu verstehen und zu würdigen. Eine wichtige Funktion des Blicks über die Landesgrenzen ist daher nicht nur darin zu sehen, die Arbeitsmarkterfolge näher zu beleuchten, sondern auch die generellen und situativen Funktions- bzw. Erfolgsbedingungen zu verdeutlichen. Erst dann läßt sich sinnvoll die Frage nach den zu ziehenden Lehren beantworten.

Neben den Vereinigten Staaten und Großbritannien, die als große Volkswirtschaften ohnehin stets beachtet werden, gilt im vorliegenden Zusammenhang in der jüngsten Zeit die besondere Aufmerksamkeit einigen kleineren Ländern, vor allem Neuseeland, den Niederlanden und zunehmend auch Dänemark. Ihnen ist gemeinsam, daß sie die Arbeitslosigkeit beachtlich senken konnten (Gemeinschaftsdiagnose 1997, Siebert 1997). Dänemark ist darunter das Land, in dem die Besserung auf dem Arbeitsmarkt zuletzt einsetzte und das vielleicht deshalb hierzulande bisher am wenigsten in den Blickpunkt rückte. Immerhin gelang es dort, die Zahl der Arbeitslosen zwischen 1994 und 1997 um über 120 000 bzw. mehr als ein Drittel zu reduzieren, die Arbeitslosenquote von über 12 vH (1994) auf etwa 7 vH (Frühjahr 1998) zu senken.

Der vorliegende Beitrag setzt sich mit dieser Entwicklung auseinander, geht ihren Ursachen nach und fragt nach Lehren für Deutschland: Ausgangspunkt ist die Darstellung von Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Dänemark (Abschnitt 1). Daran anschließend werden deren Determinanten analysiert, zunächst der Zusammenhang von Wachstum und Beschäftigung (Abschnitt 2), dann die Faktorkostenrelationen (Abschnitt 3) und schließlich die Sozial- und die Arbeitsmarktpolitik (Abschnitt 4). Der letzte Abschnitt bewertet die Befunde, auch mit Blick auf Deutschland.

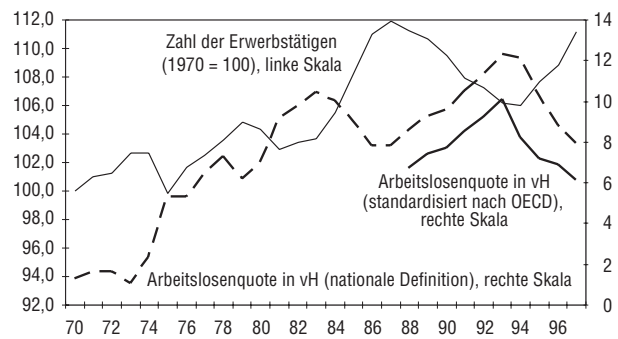
1 Entwicklung von Arbeitslosigkeit und Beschäftigung

1.1 Arbeitslosenquote

Bis Anfang der neunziger Jahre weist die Arbeitslosigkeit in Dänemark einen ähnlichen Verlauf und – gemessen an der Arbeitslosenquote – auch eine ähnliche Größenordnung auf wie in den meisten anderen europäischen Ländern: Ausgehend von einem sehr geringen Niveau nahm seit Beginn der siebziger Jahre die Zahl der Erwerbslosen in jedem konjunkturellen Abschwung zu und wurde in den darauffolgenden Aufschwungsphasen nicht wieder in dem Maß abgebaut, wie sie zuvor gestiegen war (vgl. Schaubild 1). Ende der achtziger Jahre lag die von der OECD berechnete standardisierte Arbeitslosenquote – für frühere Zeiträume sind diese Angaben für Dänemark nicht verfügbar – unter dem Durchschnitt der EU-Länder, aber über dem der OECD insgesamt, und sie übertraf die Westdeutschlands recht deutlich (vgl. Schaubild 2). Ein von der Entwicklung in den meisten anderen europäischen Industrieländern deutlich abweichender Verlauf zeigt sich erst mit Beginn der neunziger Jahre, seitdem geht die Arbeitslosigkeit deutlich zurück – und zwar sowohl nach nationaler Definition, als auch in der Abgrenzung der OECD, deren standardisierte Arbeitslosenquote etwa 2 vH-Punkte unter der „nationalen“ liegt.

Der Abbau der Zahl der Erwerbslosen setzte zur Jahresmitte 1994 ein (vgl. Schaubild 3), und innerhalb von nur 12 Monaten fiel die Arbeitslosenquote um fast 3 vH-Punkte. Seitdem hält der Rückgang an, wenn auch abgeschwächt. Zum Jahres-

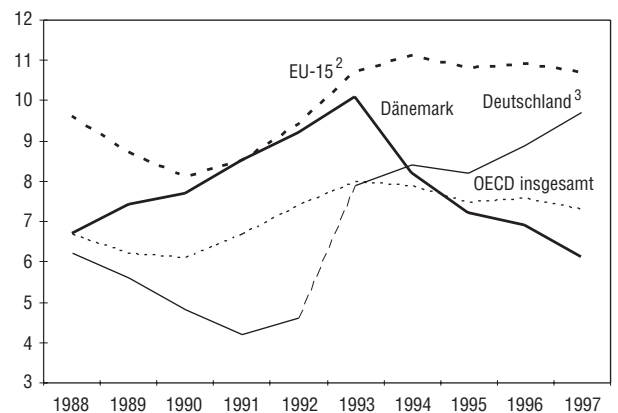
Schaubild 1: Arbeitslosigkeit und Erwerbstätigkeit in Dänemark
1970 bis 1997



Nach Angaben der OECD



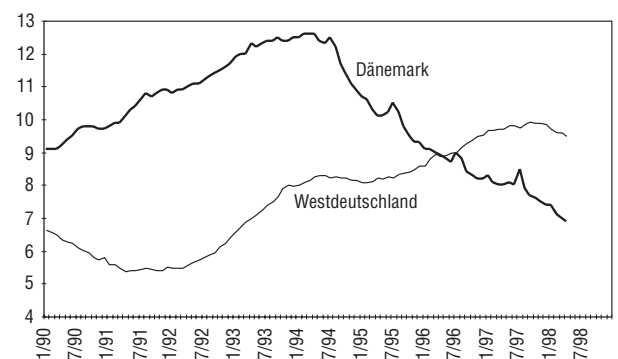
Schaubild 2: Arbeitslosenquote Dänemarks im internationalen Vergleich¹
1988 bis 1997, in vH



Nach Angaben der OECD. – ¹Standardisierte Arbeitslosenquoten. – ²Bis 1992: EU der Zwölf ohne Ostdeutschland. – ³Bis 1992: Nur Westdeutschland.



Schaubild 3: Monatliche Arbeitslosenquoten¹
1990 bis 1998, in vH der Erwerbspersonen



Nach Angaben von Statistics Danmark und der Bundesanstalt für Arbeit – ¹Nationale Definition, saisonbereinigt



ende 1997 lag die Arbeitslosenquote (in nationaler Definition und saisonbereinigt) bei 7,4 vH, also etwa 5 vH-Punkte unter dem Höchstwert von Anfang 1994, und in den ersten Monaten von 1998 ist sie weiter gesunken.

1.2 Struktur der Arbeitslosigkeit

Einige wichtige Aspekte dieser Entwicklung enthüllt ein Blick auf die Struktur der Arbeitslosigkeit (vgl. Tabelle 1):

– Die Arbeitslosigkeit von Jugendlichen lag 1983 noch über dem Durchschnitt der OECD-Länder, zur Mitte der neunziger Jahre war sie aber deutlich niedriger. Allerdings ist dieser Rückgang wohl auch spezifischen Definitionen der Statistik zu verdanken. Als arbeitslos können sich nur solche Jugendliche melden, die die recht engen Voraussetzungen hinsichtlich Ausbildung, Beschäftigung und Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung erfüllen. Die anderen erhalten eine „Jugendgarantie“, eine besondere Form der Sozialhilfe, tauchen aber in der Arbeitslosenstatistik nicht auf (Raagard 1997). In Deutschland stieg die im europäischen Vergleich traditionell niedrige Quote der Jugendarbeitslosigkeit 1996 zwar auf 8 vH (1991: 5 vH), damit war sie aber immer noch etwas niedriger als in Dänemark.

– Der Anteil von Langzeitarbeitslosen an der Gesamtzahl der Erwerbslosen ist ebenfalls deutlich gesunken und liegt mit 25 vH im unteren Bereich der europäischen OECD-Länder. In Deutschland betrug er 1996 mehr als 47 vH, und er stieg 1997 aufgrund der Einschränkungen von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen deutlich an.

– Schließlich war der Rückgang der Arbeitslosigkeit bei Männern stärker als bei Frauen, worauf im Zusammenhang mit der Arbeitsmarktpolitik noch zurückzukommen sein wird.

Bis zur Mitte der achtziger Jahre gab es nur wenige Hinweise darauf, daß der Anstieg der Arbeitslosigkeit struktureller

Tabelle 1: Struktur der Arbeitslosigkeit¹ Dänemarks 1983 bis 1996

	1983	1990	1993	1995	1996
	Arbeitslosenquote, in vH der Erwerbspersonen				
Nach Geschlecht					
Männer	9,2	7,8	10,4	5,6	5,5
Frauen	10,4	8,9	11,1	8,6	8,4
Nach Alter					
15 bis 24	18,9	11,5	14,6	9,9	10,6
25 bis 54	8,0	7,9	10,7	6,2	6,0
55 bis 64	6,2	6,1	8,8	8,0	6,1
	<i>Zum Vergleich: Deutschland²</i>				
Nach Geschlecht					
Männer	7,3	5,4	6,6	7,0	8,1
Frauen	8,8	7,4	9,6	9,7	10,2
Nach Alter					
15 bis 24	11,0	5,6	8,2	8,0	8,0
25 bis 54	6,9	5,7	8,4	7,8	8,0
55 bis 64	8,9	11,6	14,2	11,3	11,9
	Anteil an den Arbeitslosen in vH				
länger als 6 Monate arbeitslos	67,2	53,5	45,5	46,8	44,4
länger als ein Jahr arbeitslos	44,3	30,0	25,2	28,1	26,5
	<i>Zum Vergleich: Deutschland²</i>				
länger als 6 Monate arbeitslos	65,8	64,7	60,1	65,4	66,0
länger als ein Jahr arbeitslos	41,6	46,8	40,3	48,3	47,5

Nach Angaben des OECD Employment Outlook, versch. Jgg. – ¹Nach OECD-Abgrenzung. Die Angaben weichen daher z.T. von denen in den vorhergehenden Darstellungen ab.

²Bis 1993: Westdeutschland, Angaben für 1996 teilweise geschätzt.



Natur sein könnte. Jedenfalls weist die Beveridge-Kurve, die den Zusammenhang zwischen der Zahl der Offenen Stellen und der Arbeitslosen beschreibt, einen fallenden Verlauf auf, d.h. der Anstieg der Arbeitslosigkeit war von einer Abnahme der Zahl der Offenen Stellen begleitet (vgl. EU 1996: 120f.). Seitdem ist eine Verschiebung der Beveridge-Kurve nach oben zu beobachten, d.h. die Zahl der Offenen Stellen nimmt bei unveränderter Arbeitslosigkeit zu. Allerdings kommt darin zum Teil wohl auch ein Wechsel in der Erfassungsmethode bei den Offenen Stellen zum Ausdruck.

Die Entwicklung der Erwerbstätigkeit in Dänemark spiegelt die der Arbeitslosigkeit nicht vollständig wider: Zwischen 1970 und 1987, als die Zahl der Erwerbslosen kräftig stieg, erhöhte sich gleichzeitig die Zahl der Erwerbstätigen, wenn auch unter zyklischen Schwankungen, so doch im Trend recht deutlich um insgesamt etwa 12 vH (vgl. Schaubild 1). Diese Zunahme wurde durch die außerordentlich starke Expansion der Beschäftigung im öffentlichen Sektor getragen, dessen Anteil an den Erwerbstätigen insgesamt zwischen 1970 und 1980 von 17 vH auf 31 vH gestiegen war; danach blieb er annähernd konstant. Nach 1987 sank die Erwerbstätigkeit kontinuierlich bis 1994 (im Jahresdurchschnitt). Seitdem nahm sie (bis 1997) um etwa 4,9 vH bzw. 122 000 Arbeitsplätze zu (Hammer 1997). Dies ist indes weniger als der Rückgang der Zahl der Arbeitslosen, was darauf hindeutet, daß auch andere Faktoren – wie das Erwerbsverhalten, demographische Einflüsse sowie arbeitsmarktpolitische Maßnahmen – zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen haben.

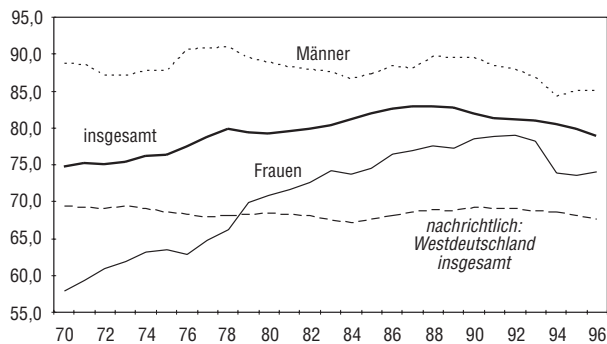
1.3 Demographie, Wanderungen und Erwerbsverhalten

Demographische Faktoren erklären vor allem von 1975 bis 1990 einen Teil der beschriebenen Entwicklungen. In diesem Zeitraum nahm der Anteil der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter an der Gesamtbevölkerung um etwa 3,5 vH-Punkte zu. Bei unveränderten Erwerbsverhalten und ohne Berücksichtigung etwaiger Rückwirkungen auf die Arbeitskräftenachfrage hätte die Zahl der Arbeitslosen dadurch 1990 um 100 000 höher gelegen als 1975. In den neunziger Jahren sind indes keine nennenswerten Auswirkungen demographischer Faktoren auf den Arbeitsmarkt erkennbar.

Wanderungen spielen hingegen für den dänischen Arbeitsmarkt eine untergeordnete Rolle. Die Nettozuwanderung liegt im allgemeinen unter 10 000 Personen im Jahr (EU 1996: 158f.). Die Zahl der ausländischen Arbeitnehmer betrug 1994 80 000, das sind weniger als 3 vH der Erwerbspersonen. In der Bundesrepublik waren demographische Einflüsse insbesondere zwischen 1975 und 1983 für den damals kräftigen Anstieg des Angebots an Arbeitskräften maßgeblich. Wanderungen waren bereits in den fünfziger und sechziger Jahren (Gastarbeiter) von Bedeutung und sie gewannen in den achtziger und neunziger Jahren (Aussiedler und Asylbewerber) zusätzlich an Einfluß. 1996 waren in Westdeutschland etwa 3 Mill. Ausländer beschäftigt, das sind etwa 10 vH aller Erwerbspersonen. Ihr Anteil an den Arbeitslosen lag deutlich höher, bei etwa einem Sechstel, worin allerdings neben Nachteilen bei der Qualifikation vor allem die hohe Konzentration der Ausländerbeschäftigung auf „alte“, schrumpfende bzw. zyklisch sensible Industrien zum Ausdruck kommt (Gieseck/Heilemann/ von Loeffelholz 1995: 694ff.).

Große Bedeutung für die Veränderung des Arbeitskräfteangebots hat in Dänemark die Zunahme der – im Vergleich zur Bundesrepublik ohnehin recht hohen – Erwerbsquote. Diese stieg zwischen 1970 und 1987 insgesamt von knapp 75 vH

Schaubild 4: Erwerbsbeteiligung¹ in Dänemark 1970 bis 1996, in vH



Eigene Berechnungen nach Angaben der OECD. – ¹Erwerbspersonen in vH der aktiven Bevölkerung (zwischen 15 und 64).



auf fast 82 vH, Folge einer deutlich zunehmenden Erwerbsbeteiligung der Frauen bei gleichzeitig nur schwach sinkender der Männer (vgl. Schaubild 4). Zuletzt waren drei von vier Frauen zwischen 15 und 64 Jahren erwerbstätig (Westdeutschland weniger als 60 vH).

Demographie und Anstieg der Erwerbsbeteiligung erklären, weshalb in den siebziger und frühen achtziger Jahren die Arbeitslosigkeit trotz steigender Beschäftigung zunahm. Spiegelbildlich zu dieser Entwicklung war auch der Rückgang der Arbeitslosigkeit nach 1994 von einer nun sinkenden Erwerbsquote begleitet, besonders markant bei den Frauen. Dies dürfte im Zusammenhang mit den nach 1992 ergriffenen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (Beurlaubungsmodelle, Frühverrentung) stehen, von denen – wie noch näher darzulegen sein wird – Frauen offenbar besonders intensiv Gebrauch machten.

Abschließend sind auch einige Faktoren zu betrachten, die im Unterschied zu anderen europäischen Ländern in Dänemark keine oder nur geringe Beiträge zur Erklärung der Erfolge auf dem Arbeitsmarkt leisten.

1.4 Selbständigkeit und Teilzeitbeschäftigung

Ein Blick auf die Struktur der Erwerbstätigkeit zeigt, daß in Dänemark weder eine wachsende Zahl von Selbständigen noch eine zunehmende Teilzeitquote zum Abbau der Arbeitslosigkeit beigetragen haben (vgl. Tabelle 2). Der Anteil der Selbständigen an den Erwerbstätigen ist im europäischen Vergleich niedrig und in den letzten Jahren gesunken. Die dänische Teilzeitquote ist traditionell zwar recht hoch; innerhalb der EU wird sie nur von der der Niederlande, Schwedens und Großbritanniens übertroffen¹. Insbesondere die Teilzeitquote bei Männern (1994: 10 vH; Deutschland: 4 vH) liegt weit über dem europäischen Durchschnitt. Bemerkenswert ist dabei der im Vergleich zu anderen Ländern geringe Anteil unfreiwilliger Teilzeitarbeit² unter Männern (OECD 1995: 65ff.). Die Teilzeitquote ist aber – anders als z.B. in den Niederlanden oder in der Bundesrepublik – bereits seit längeren nicht mehr gestiegen, in den letzten Jahren sogar leicht gesunken.

¹ Eine Teilzeittätigkeit liegt nach der Definition der OECD vor, wenn ein Erwerbstätiger regelmäßig weniger als 30 Stunden in der Woche arbeitet.

² Unfreiwillige Teilzeitarbeit liegt dann vor, wenn eine Vollzeitarbeit gewünscht, aber nur eine Teilzeitarbeit ausgeübt wird oder wenn aus wirtschaftlichen Gründen kürzer als die übliche Zeit gearbeitet wird.

Tabelle 2: Entwicklung der Erwerbstätigkeit Dänemarks 1990 bis 1996, in 1000

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Erwerbstätige insgesamt	2564,4	2526,1	2510,1	2485,7	2480,7	2521,0	2545,5
Selbständige	280,9	269,5	267,7	266,0	258,4	256,9	255,0
Anteil an den Erwerbstätigen in vH	11,0	10,7	10,7	10,7	10,4	10,2	10,0
Abhängig Beschäftigte	2283,5	2256,6	2242,4	2219,7	2222,3	2264,0	2290,5
dar.:							
Anteil der Teilzeitbeschäftigten in vH	23,3	23,1	22,5	23,3	21,2	21,6	21,5
Nachrichtlich: Westdeutschland (in vH)							
Anteil der Selbständigen	10,8	10,6	10,6	10,7	10,9	11,0	11,2
Anteil der Teilzeitbeschäftigten	14,8	15,4	15,7	16,7	16,7	16,7	17,1

Nach Angaben der OECD.



Aktuelle Angaben zum Arbeitsvolumen liegen nicht vor. Berücksichtigt man aber die recht konstante Teilzeitquote und nimmt die verschiedenen Angaben zur Wochenarbeitszeit hinzu – für die tarifliche Arbeitszeit existieren allerdings Angaben nur bis 1993 und nur für das Verarbeitende Gewerbe (ILO 1996) –, so liegt der Schluß nahe, daß Verkürzungen der Jahresarbeitszeit wohl keine überragende, zumindest aber im internationalen Vergleich keine überdurchschnittliche Rolle beim Abbau der Arbeitslosigkeit gespielt haben. Gemäß der EU-Arbeitskräftestichprobe ging jedenfalls zwischen 1994 und 1996 die von Voll- wie von Teilzeitbeschäftigten normalerweise geleistete wöchentliche Arbeitszeit nur leicht (um 0,4 bzw. 0,3 Stunden) zurück, und damit nicht wesentlich stärker als in Deutschland (EUROSTAT).

1.5 Sektorenstruktur

Die Sektorenstruktur der Erwerbstätigkeit läßt vermuten, daß beim Abbau der Arbeitslosigkeit die Expansion des tertiären Sektors eine im internationalen Vergleich eher unterdurchschnittliche Rolle spielt. Insgesamt hat sich die Struktur der dänischen Wirtschaft den letzten Jahren recht wenig gewandelt (vgl. Tabelle 3). Die Landwirtschaft hat an Bedeutung verloren, ist aber dank hoher Produktivitätszuwächse nach

Tabelle 3: Erwerbstätigkeit Dänemarks nach Sektoren 1985 bis 1996, Anteile in vH

	1985	1990	1995	1996
Primärer Sektor	7,4	5,9	4,9	4,7
Sekundärer Sektor	25,1	25,8	24,9	24,8
Verarbeitendes Gewerbe	18,6	18,8	18,4	18,3
Elektrizität, Gas, Wasser	0,7	0,7	0,7	0,7
Bauindustrie	5,8	6,3	5,8	5,8
Tertiärer Sektor	67,4	68,5	70,2	70,5
Handel, Hotels und Gaststätten	17,0	17,3	17,3	17,8
Verkehr und Nachrichtenübermittlung	6,8	6,8	6,6	6,6
Banken, Versicherungen, Dienstl. für Unternehmen	9,0	10,6	11,0	11,0
Staatliche und Persönliche Dienste	34,0	33,2	34,8	34,6
Sonstige	0,6	0,6	0,5	0,5

Nach Angaben von Statistics Danmark.



wie vor ein wichtiger Bereich der dänischen Wirtschaft. Der Anteil des Verarbeitenden Gewerbes sank nur geringfügig und ist auf lange Sicht bemerkenswert konstant. Der Dienstleistungssektor gewann wie in nahezu allen Industrieländern an Bedeutung, jedoch beschränkte sich der Anstieg der Beschäftigung keineswegs auf diesen Bereich, sondern war auch vom Verarbeitenden Gewerbe und vom Bausektor getragen.

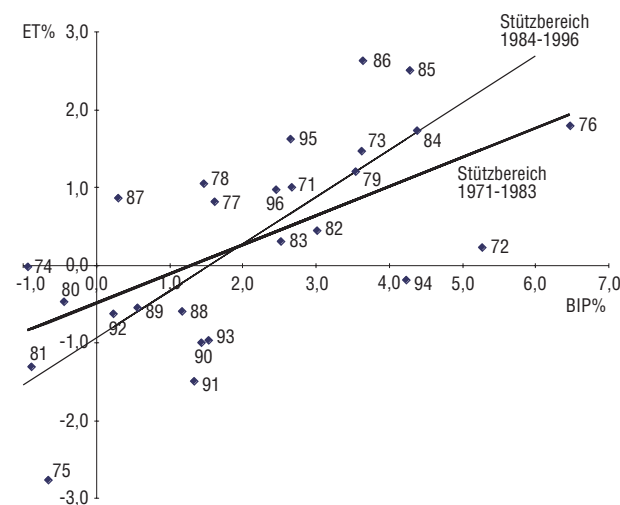
In Westdeutschland hingegen stieg die Zahl der Erwerbstätigen in den neunziger Jahren nur im tertiären Sektor; und diese Zunahme reichte nicht aus, um den Rückgang im produzierenden Bereich, der wegen der stärkeren Ausrichtung vieler Industriebranchen auf die Weltmärkte bedeutender ist als in Dänemark, auszugleichen.

2 Wachstum und Beschäftigung

Der Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung ist – wie nicht anders zu erwarten – insgesamt deutlich ausgeprägt (vgl. Schaubild 5). Er scheint aber in Dänemark gemessen am Korrelationskoeffizienten nicht ganz so eng zu sein wie in der Bundesrepublik (RWI 1996).

Schaubild 5: Zusammenhang zwischen Wachstum und Beschäftigung in Dänemark

1971 bis 1976, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH



Eigene Berechnungen.

Schätzansätze:

$$1971-1983: ET\% = -0,499 + 0,374 * BIP\% \quad R^2=0,472$$

(1,5) (3,4)

$$1984-1996: ET\% = -0,937 + 0,604 * BIP\% \quad R^2=0,386$$

(1,7) (2,9)

mit: ET%: Veränderung der Zahl gegenüber dem Vormonat in vH.

BIP%: Veränderung des realen Bruttoinlandsprodukts gegenüber dem Vorjahr in vH.

R²: korrigiertes Bestimmtheitsmaß; unter den Koeffizienten in Klammern die t-Werte



Schätzungen des entsprechenden Zusammenhangs – m.a.W. eine Überprüfung von Okun's Law – für einzelne Teilzeiträume zeigt indes, daß sich die autonome und die wachstumsinduzierte Komponente der Beschäftigungsveränderung gegenläufig entwickelten: Während sich für den Teilzeitraum 1971 bis 1983 ein autonomer Beschäftigungsabbau um 0,5 vH pro Jahr ergibt, läßt sich für die Zeit zwischen 1984 und 1996 ein annähernd doppelt so hoher Wert feststellen. Gleichzeitig hat sich die Beschäftigungsintensität des Wirtschaftswachstums ungefähr verdoppelt, worin sowohl strukturelle Faktoren, so z.B. der wachsende Anteil des Dienstleistungssektors, als auch Flexibilisierungen auf dem Arbeitsmarkt

zum Ausdruck kommen dürften. Die aus den Schätzungen abgeleitete Beschäftigungsschwelle, also das Wachstum, ab dem die Zahl der Erwerbstätigen zunimmt, hat sich – berücksichtigt man die statistische Unschärfe der Schätzungen – relativ wenig verändert und liegt bei 1,5 vH, was im übrigen im Einklang mit der Produktivitätsentwicklung in Dänemark steht. Im Vergleich dazu hat sich in Deutschland im Laufe der Jahre der autonome Beschäftigungsabbau bei unveränderter Beschäftigungsintensität verringert, ist die Beschäftigungsschwelle also gesunken. Im übrigen liegen die für den zweiten Teilzeitraum geschätzten Koeffizienten sehr nahe bei den für diesem Zeitraum für Westdeutschland ermittelten (RWI 1996: 3).

Tabelle 4: Reales Bruttoinlandsprodukt Dänemarks und seine Komponenten

1990 bis 1996, Veränderung gegenüber dem Vorjahr in vH

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Privater Verbrauch	0,0	1,2	1,9	2,3	6,6	2,1	2,6
Staatsverbrauch	-0,4	-0,1	0,4	3,0	2,0	0,5	2,0
Anlageinvestitionen	-1,7	-5,7	-4,2	-4,4	0,6	10,7	7,7
Staatliche Investitionen	-6,5	-3,8	11,8	0,9	4,2	-4,7	0,8
Private Bauinvestitionen	-13,7	-11,7	-3,7	-7,2	11,7	9,4	8,9
Ausrüstungsinvestitionen	2,6	-4,5	-6,8	-4,7	-2,7	14,3	8,5
Vorratsinvestitionen ¹	0,0	0,1	-0,4	-0,9	0,2	1,8	0,9
Exporte	6,9	7,7	1,4	-1,4	9,0	0,7	2,3
Importe	1,2	4,1	0,8	-3,8	13,6	5,6	1,8
Bruttoinlandsprodukt	1,4	1,3	0,2	1,5	4,2	2,7	2,5

Eigene Berechnungen nach Angaben der OECD. –
¹Anteil am BIP des Vorjahres.



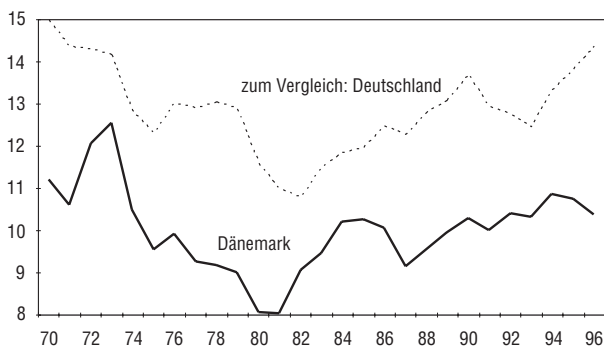
Das Wachstum der dänischen Wirtschaft war in den letzten Jahren recht kräftig (vgl. Tabelle 4). Es liegt seit 1994 über der Beschäftigungsschwelle und trug somit wesentlich zum Abbau der Arbeitslosigkeit bei. Eingeleitet wurde die Rückkehr zu höheren Wachstumsraten sowohl durch eine Steuerreform, die 1994 in Kraft trat, als auch durch ein Wachstumsprogramm, das bereits 1993 anlief und 1994 seine größten Wirkungen erzielte. Die Steuerreform war langfristig aufkommensneutral angelegt; jedoch ergab sich durch die Senkung der Einkommensteuer anfangs eine Entlastung in Höhe von etwa 0,5 vH des BIP. Das „Wachstumsprogramm“, das vor allem auf Investitionsanreize setzte, aber auch zusätzliche Mittel für die Arbeitsmarktpolitik bereitstellte, brachte 1994 zusätzliche Impulse von ca. 0,7 vH des BIP. In den Folgejahren wurde der expansive Impuls aber reduziert, von ursprünglich (1994) 12^{1/2} Mrd. dkr (1,2 vH des BIP) auf 1998 nur noch 3^{1/2} Mrd. dkr (etwa 0,3 vH des BIP): auf der Ausgabenseite durch ein Rückführen der Programme, auf der Einnahmenseite durch die Einführung von Sozialversicherungsbeiträgen der Unternehmen und deren sukzessive Anhebung, die Erweiterung der Bemessungsgrundlage und den Abbau von Vergünstigungen bei der Einkommensteuer sowie nicht zuletzt durch die Einführung von Öko-Steuern und anderer „Grüner Abgaben“, deren Anteil an den Staatseinnahmen von 10 auf 15 vH stieg.

Jedenfalls trug die Fiskalpolitik seit 1994 mit dazu bei, daß sich das Wachstum merklich verstärkte. Im Durchschnitt der neunziger Jahre belief es sich auf 2,1 vH, ein Wert, den nur wenige europäische OECD-Länder übertrafen. Treibende Kraft war der Private Verbrauch (2,7 vH im Jahresdurchschnitt), während sich die Investitionen (0,6 vH) nur schwach entwickelten. Besonders markant war die Zunahme des Kon-

sums 1994 (real fast 7 vH), worin einerseits die angesprochenen Steuersenkungen, andererseits aber auch eine niedrigere Sparquote zum Ausdruck kommen. Eine Ursache für das nur verhaltene Wachstum der Investitionen ist darin zu sehen, daß der Staat ständig weniger investierte und sich insbesondere in den letzten Jahren, als die privaten Investitionen anzogen, zurückhielt. Die Ausrüstungsinvestitionen stiegen 1995 und 1996 nach einer langen Schwächephase kräftig. Ausgelöst wurde der Investitionsaufschwung vor allem durch die mittlerweile hohe Kapazitätsauslastung. Allerdings trägt auch das derzeit größte Infrastrukturprojekt Dänemarks, der überwiegend mit privaten Mitteln finanzierte Bau der Brückenverbindung über den Großen Belt, wesentlich dazu bei; etwa ein Viertel der gesamten Investitionen in Dänemark steht im Zusammenhang mit diesem Projekt (OECD 1997: 19)

Neben dieser mehr als Sondereffekt zu wertenden Steigerung haben sich indes die Investitionsbedingungen in den letzten Jahren generell gebessert. Die kurz- wie langfristigen Zinsen sind niedrig und haben sich den deutschen stark angenähert, während sie in den achtziger Jahren zumeist noch deutlich darüber lagen, nominal um jeweils 5 bis 6 vH Punkte, real zeitweise sogar noch mehr. Auch hat sich die Sachkapitalrendite in den letzten Jahren stetig verbessert (vgl. Schaubild 6). Günstigere Wachstumsbedingungen resultierten auch aus dem Ausbau der Infrastruktur sowie aus der Kostensenkung im Zuge der Privatisierung und Liberalisierung im Telekommunikations- und Verkehrsbereich sowie im Bankensektor.

Schaubild 6: Sachkapitalrendite¹ in Dänemark 1970 bis 1996, in vH des Kapitalstocks



Nach Angaben der OECD – ¹Rates of return on investment in business sector.



In zahlreichen Punkten unterscheidet sich die Veränderung der Wachstumsbedingungen freilich nur wenig von denen in Deutschland: Auch hier stieg die Sachkapitalrendite, und dies sogar noch etwas ausgeprägter als in Dänemark – aus der in Deutschland höheren Rendite sollte man im übrigen aufgrund der methodisch bedingt nur schwer vergleichbaren Niveaus keine weitreichenden Schlüsse ziehen. Ferner wurden hierzulande ebenfalls die Privatisierung und die Liberalisierung von Märkten vorangetrieben. Selbst hinsichtlich der außenwirtschaftlichen Bedingungen unterscheidet sich Dänemark nur wenig von Deutschland, da der Kurs der Krone seit Jahren eng an den der D-Mark gekoppelt ist. Der markanteste

³ Die Überprüfung wird Okun's Law für den Zeitraum 1971 bis 1993 brachte folgendes Ergebnis

$$ET\% = -0,971 + 0,469 \text{ BIP\%} \quad R^2 = 0,479 \quad F: 21,2$$

$$(2,3) \quad (4,6)$$
 Zu den Symbolen vgl. Schaubild 5.

Unterschied besteht hinsichtlich der Fiskalpolitik, die sich in Deutschland angesichts der Wiedervereinigung mit gänzlich anderen Problemen konfrontiert sah und sieht (Heilemann u.a. 1994). Während es Dänemark gelang, den Anteil der Bruttoverschuldung am BIP zwischen 1993 und 1997 von 81,6 vH auf 65,1 vH zu senken, stieg diese Quote in Deutschland im gleichen Zeitraum von 48,0 vH auf 61,3 vH.

Allerdings erklärt das seit 1994 recht hohe Wirtschaftswachstum den Anstieg der Beschäftigung nur teilweise. Dies wird deutlich, wenn man den langfristig beobachteten Zusammenhang von Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum als Maßstab heranzieht. Legt man, da 1993 ein Wandel in der dänischen Arbeitsmarktpolitik einsetzte, den Stützbereich 1971 bis 1993 zugrunde³, so zeigt ein Vergleich des tatsächlichen mit dem gemäß dieser Schätzung erwarteten Beschäftigungswachstum, daß 1994 die Veränderung (-0,2 vH) noch hinter der zu erwartenden (+1,6 vH) Veränderung zurückblieb, was angesichts der Verzögerungen, mit denen der Arbeitsmarkt erfahrungsgemäß auf Änderungen der Wachstumsdynamik reagiert, nicht überrascht. In den Jahren danach war das beobachtete Beschäftigungswachstum (1995: 1,6 vH; 1996: 1,0 vH und 1997: 2,1 vH) stets doppelt so hoch wie das erwartete (1995: 0,7 vH; 1996: 0,5 vH und 1997: 1,1 vH). Mit anderen Worten: Nur etwa die Hälfte des Anstiegs der Beschäftigung in den letzten drei Jahren läßt sich auf das Wachstum des BIP zurückführen.

3 Arbeits- und Kapitalkosten

3.1 Der Lohnfindungsprozeß

Der dänische Arbeitsmarkt ist durch starke Arbeitnehmer- und Arbeitgeberorganisationen und eine lange Tradition kollektiver Tarifverhandlungen – sie reicht zurück bis 1899 – gekennzeichnet. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad ist mit etwa 80 vH sehr hoch (Deutschland: 30 vH). Tradition und Stärke der Organisationen haben zur Folge, daß relativ weite Bereiche der Arbeitsverhältnisse durch Tarifverträge geregelt sind und gesetzliche Vorschriften einen kleineren Raum einnehmen als in anderen Ländern. Auch auf den Gesetzgebungsprozeß und die Arbeitsmarktpolitik haben die Sozialpartner einen nicht unerheblichen Einfluß, und sie verfügen zudem über eine hohe Autonomie hinsichtlich Anwendung und Auslegung der Tarifverträge (Dänisches Arbeitsministerium 1996, OECD 1996b).

Die Lohnpolitik Dänemarks ist – wie der Politikstil generell – stark vom Streben nach Konsens geprägt. Gleichwohl spielt auch der Staat eine aktive Rolle. Er versteht dabei seinen Part so, daß er erst dann in die Kollektivverhandlungen eingreift, wenn die Sozialpartner keine befriedigende Lösung finden („Dreierzusammenarbeit“). Solche Eingriffe können recht weit gehen, wie sich in den siebziger Jahren zeigte, als die Löhne durch eine staatliche Vorschrift an die Preisentwicklung gebunden wurden, eine Praxis, von der man sich erst 1982 löste. In jüngerer Zeit hält sich der Staat mit solchen Eingriffen zwar zurück, ist aber stets bereit, von seinen Möglichkeiten Gebrauch zu machen. So beendete er im Frühjahr 1998 einen Streik für eine Verlängerung des Urlaubs, der zu einem längeren Generalstreik zu eskalieren drohte, nach einer Woche per Gesetz, was von den Tarifparteien auch akzeptiert wurde.

In Deutschland wurden in den späten sechziger und in den siebziger Jahren Versuche unternommen, ein abgestimmtes Verhalten und damit mehr Konsenslösungen zwischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft durch die „Konzertierte Ak-

tion“⁴ zu erreichen. Sie hatte jedoch von vornherein nur eine Beratungsfunktion, und verschiedene Vorstöße, ihr mehr Entscheidungsbefugnisse zu verschaffen, scheiterten. Im Sommer 1977 fanden ihre Zusammenkünfte ein Ende, als die Gewerkschaften im Zuge gerichtlicher Auseinandersetzungen um das Mitbestimmungsgesetz ihre weitere Teilnahme einstellten. Zu Spannungen war es allerdings schon zuvor gekommen, als die Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände Einschränkungen der Tarifautonomie befürchteten.

Tarifverhandlungen werden in Dänemark sowohl zentral (Branchenebene) als auch dezentral (Unternehmensebene) geführt. Sie finden i.d.R. im zweijährigen Turnus statt, wobei die Verträge im privaten Sektor zum 1. März, die für den Staatssektor zum 1. April auslaufen, so daß dem öffentlichen Dienst nicht die Vorreiterrolle zufällt. 1997 wurden in einigen Bereichen versuchsweise Tariflaufzeiten von 3 Jahren vereinbart.

Zwar ist einerseits eine zunehmende Bündelung der Verhandlungen auf der Zentralebene festzustellen, d.h. sie betreffen einen immer größeren Kreis von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerorganisationen, andererseits haben die dabei ausgehandelten Verträge mehr und mehr den Charakter von Manteltarifverträgen, die auf Unternehmensebene ausgefüllt werden. Das Prinzip der zentralen Lohnbildung verliert so an Bedeutung. Da es keine Industriegewerkschaften gibt, müssen die Unternehmen allerdings häufig mit einer Vielzahl von Einzelgewerkschaften verhandeln.

Typisch für das dänische Entlohnungssystem ist eine hohe Lohndrift. Ergebnis der kollektiven Tarifverhandlungen ist entweder ein „Standardlohn“, der in der Regel nur in Bereichen mit relativ wenig qualifizierten Arbeitskräften Anwendung findet, oder ein Mindestlohn – was inzwischen für den überwiegenden Teil der Verträge gilt –, der in dezentralen Verhandlungen um Zuschläge ergänzt wird. Im Durchschnitt macht dieser Mindestlohn beispielsweise nur 60 vH der Bezüge eines ausgebildeten Facharbeiters aus. In der Bundesrepublik steht dagegen nach wie vor ein Tariflohn im Vordergrund der Verhandlungen, der den Arbeitnehmern eine möglichst vollständige Abdeckung ihres Lebensstandards sichern soll. Er wird nach Branchen und Regionen einheitlich für alle Arbeitnehmer festgelegt (Flächentarifvertrag). Zwar stellt auch er einen Mindestlohn dar, der von vielen Unternehmen durch übertarifliche Zahlungen überschritten wird, doch kommt der Lohn drift mittlerweile nur eine vergleichsweise geringe Bedeutung zu. Die Gewerkschaften sind zudem bestrebt, die übertariflichen Lohnbestandteile in die neu abgeschlossenen Verträge einzubeziehen (Vorweganhebungen).

3.2 Flexibilität des Arbeitseinsatzes

Neben der Lohnhöhe ist die Flexibilität des Arbeitseinsatzes entscheidend für die Kosten und die Arbeitskräftenachfrage der Unternehmen. Wie in den meisten europäischen Ländern, so waren auch in Dänemark zahlreiche Reformen in den neunziger Jahren darauf gerichtet, diese Flexibilität zu erhöhen, obwohl dort der Arbeitsmarkt – zumindest in formaler Hinsicht – bereits traditionell recht flexibel ist (im einzelnen vgl. EU 1996: 96ff).

⁴ § 3 Stabilitätsgesetz vom 8. Juni 1967 (BGBl I, S. 582).

⁵ Arbeitgeber müssen lediglich für die beiden ersten Tage der Arbeitslosigkeit eine Lohnfortzahlung leisten (EU 1996: 96).

– *Anpassungen der Beschäftigung an Nachfrageschwankungen*: Der gesetzliche Kündigungsschutz ist wenig ausgeprägt, und Sozialpläne sind weitgehend unbekannt⁵, wenn auch eine Tendenz erkennbar ist, entsprechende Regelungen in den Tarifverträgen festzuschreiben. Ferner gibt es keine gesetzlichen Beschränkungen bei Überstunden, die Rahmenbedingungen für den Abschluß von Zeitverträgen sind vergleichsweise liberal, und es bestehen vielfältige Möglichkeiten, Kurzarbeitsregelungen in Anspruch zu nehmen. Alles in allem ist also die Flexibilität beträchtlich, was auch durch die hohe Teilzeitquote bestätigt wird. Die 1994 eingeführten Beurlaubungsmodelle (vgl. dazu Abschnitt 4.2) vergrößern sie weiter, wenn auch vor allem im Sinne der Arbeitnehmer.

– *Arbeitszeit*: Gesetzliche Beschränkungen der Arbeitszeit gibt es in Dänemark nicht. Arbeitszeitverkürzungen standen indes im Mittelpunkt der Tarifverhandlungen der achtziger Jahre. Seit 1990 gilt eine wöchentliche Arbeitszeit von 37 Stunden. Allerdings konnte sich auch Dänemark nicht dem internationalen Trend zu flexibleren Arbeitszeiten entziehen. Die Tarifverträge der neunziger Jahre enthalten entsprechende Regelungen, wodurch insbesondere die Zahl der zuschlagpflichtigen Überstunden deutlich vermindert wurde.

– *Qualifizierungsverhalten*: Die berufliche Mobilität wurde zum einen durch Maßnahmen zur Verbesserung der Qualifikation, zum anderen durch Aufstockung der Mobilitätsbeihilfen im Rahmen der Reform der Arbeitsmarktpolitik vergrößert. Dabei wurde insbesondere für jugendliche Arbeitslose der Anreiz zur Weiterbildung dadurch erhöht, daß das Arbeitslosengeld für diejenigen ohne vollständige Berufsausbildung halbiert wurde.

– *Bildungssystem*: Die Aufwendungen für Bildung und Ausbildung sind vergleichsweise hoch, jedoch bemängelt die OECD, daß das Bildungssystem nicht sehr effizient sei, festzumachen z.B. an einer hohen Quote von Studienabbrechern (OECD 1997: 122). In den letzten Jahren wurden Schritte zur Reform des Bildungssystems unternommen, die sich ebenfalls langfristig günstig auf die berufliche Mobilität auswirken werden.

– *Lohndifferenzierung*: Das Entlohnungssystem schließlich ist generell durch eine geringe Lohnspreizung gekennzeichnet (Andersen 1997: 137ff.). Durch eine stärkere Verlagerung der Lohnfindung auf die betriebliche Ebene wurde in den letzten Jahren jedoch eine größere Flexibilisierung des Standardentlohnungssystems erreicht. Aufgrund der eher kleinbetrieblichen Struktur der Wirtschaft ist dabei der Raum für individuelle Lösungen beträchtlich. Auch sehen neuerdings die Lohnabschlüsse die Möglichkeit einer untertariflichen Bezahlung vor. Erleichtert wurde all dies durch die erwähnte Steuerreform, die seit 1994 mit einer deutlichen Senkung der Einkommensteuer verbunden war.

3.3 Arbeitskosten und Faktorkostenrelationen

Die Lohnsteigerungen haben sich in Dänemark wie in den meisten Industrieländern im Laufe der vergangenen 25 Jahre merklich abgeflacht. Seit 1992 stiegen die Löhne nominal stets mit Raten zwischen 2 und 4 vH, wobei der Zuwachs in den Jahren 1993 und 1994 nominal wie real unter dem der Produktivität lag, die Lohnstückkosten also deutlich sanken (vgl. Tabelle 5). Bemerkenswert dabei ist, daß die Reallohnzuwächse trotz sinkender nominaler Lohnsteigerungen im Laufe der Jahre nicht zurückgingen. Im Gegenteil: In den neunziger Jahren waren die Zuwächse bisher sogar höher als in den achtziger.

Tabelle 5: Löhne und Produktivität in Dänemark 1970 bis 1996, Veränderung in vH

	1970-80	1980-90	1991	1992	1993	1994	1995	1996
Löhne								
Lohn- und Gehaltssumme je Erwerbstätigen ¹	12,4	6,5	4,9	3,7	1,3	2,4	3,6	3,9
Stundenverdienste im Verarb. Gewerbe	14,1	6,5	4,5	3,3	2,4	2,4	3,9	4,1
Reallöhne	1,8	0,7	2,4	1,7	0,9	0,6	1,5	1,8
Produktivität								
reales BIP je Erwerbst.	1,8	1,5	2,9	0,9	2,5	4,4	1,0	1,5
Lohnstückkosten								
Gesamtwirtschaft	10,3	5,4	2,1	2,9	-0,9	-1,1	2,7	2,3
Verarbeitendes Gewerbe	8,1	5,7	1,9	1,7	-3,7	-1,5	0,5	2,3

Nach Angaben der OECD – ¹In der Privatwirtschaft.



Die Lohnnebenkosten spielen in Dänemark eine nur untergeordnete Rolle, da Sozialleistungen zum weitaus überwiegenden Teil durch Steuern finanziert werden. Nach Berechnungen des Instituts der deutschen Wirtschaft machten sie 1996 lediglich 25 vH der Direktentgelte aus, der niedrigste Wert unter allen Industrieländern (Schröder 1997: 39ff.). Auch ist bislang keine Tendenz erkennbar, daß die Unternehmen – die Frage der Überwälzung hier einmal offengelassen – in nennenswertem Umfang durch zusätzliche Lohnnebenkosten belastet werden. Dem steht indes gegenüber, daß die Steuer- und Abgabenquote Dänemarks zu den höchsten unter den Industrieländern gehört; 1995 betrug sie (in der Abgrenzung der OECD) 59,3 vH des BIP – ein Niveau, das seit der Mitte der achtziger Jahre zu beobachten ist.

Die Produktivitätszuwächse änderten sich über die Jahre kaum. Abgesehen von konjunkturellen Schwankungen nahm das reale BIP je Erwerbstätigen über die letzten 25 Jahre im Durchschnitt um knapp 2 vH pro Jahr zu, also etwa mit der Rate, die in Westdeutschland in den neunziger Jahren zu beobachten war. In den siebziger Jahren verzeichnete Dänemark so in Europa mit die geringsten Produktivitätszuwächse, in den neunziger Jahren hingegen mit die höchsten.

Beides zusammengenommen – die niedrigen Lohnzuwächse auf der einen, ein gleichmäßiger, sich in den neunziger Jahren möglicherweise sogar etwas beschleunigender Produktivitätsfortschritt auf der anderen Seite – führte dazu, daß sich der Anstieg der Lohnstückkosten merklich abflachte von durchschnittlichen Raten um die 10 vH in den siebziger Jahren über 5 vH in den achtziger Jahren auf nunmehr Raten von etwa 2 vH in der Gesamtwirtschaft, im Verarbeitenden Gewerbe sogar deutlich darunter. Insofern haben Löhne und Produktivität in den letzten Jahren das Wachstum gestützt und zur Erhöhung der Beschäftigung beigetragen.

Dies gilt um so mehr, als sich seit Anfang der achtziger Jahre die Kapitalkosten – ein wichtiger Indikator dafür ist der Realzins – nicht in gleichem Maße vermindert haben. Die Faktorpreisrelationen haben sich also mit Blick auf die Beschäftigung zugunsten des Faktors Arbeit verschoben.

4 Sozial- und Arbeitsmarktpolitik

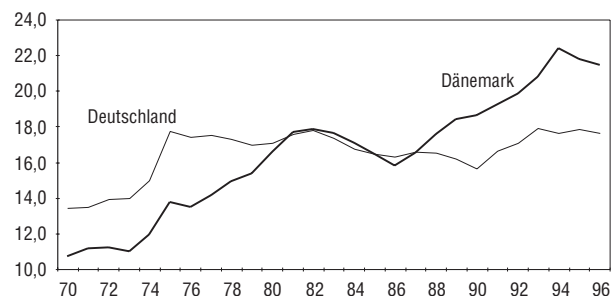
4.1 Soziale Sicherung

Das Niveau der sozialen Sicherung in Dänemark ist hoch. Der Staat wendet mehr als 20 vH des BIP für – überwiegend durch

Steuern finanzierte – soziale Leistungen auf. Dieser Anteil hat sich im Laufe der letzten 25 Jahre etwa verdoppelt, wobei die Entwicklung ziemlich gut die der Arbeitslosigkeit widerspiegelt (vgl. Schaubild 7). Ihren vorläufigen Höhepunkt hatte der Anteil der Sozialleistungen 1994, also im Jahr der höchsten Arbeitslosigkeit.

Schaubild 7: Aufwendungen des Staates¹ für soziale Zwecke

1970 bis 1996, Anteil am BIP in vH



Eigene Berechnungen nach Angaben der OECD – ¹Gebietskörperschaften und Sozialversicherung



Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenunterstützung haben in Dänemark nur Erwerbslose, wenn sie – freiwillig – Mitglieder einer Arbeitslosenversicherung sind, der sich seit 1979 auch Selbständige anschließen können (Danish Ministry of Labour 1994). Es bestehen mehrere – 1994: 37 – z.T. gewerkschaftliche, z.T. unabhängige Versicherungen, in denen 1993 fast drei Viertel der Erwerbstätigen Mitglieder waren. Finanziert werden die Arbeitslosenkassen durch einen Arbeitsmarktbeitrag, Mitgliedsbeiträge und staatliche Zuschüsse. Der Arbeitsmarktbeitrag ist eine spezielle Form der Lohnsteuer, der seit 1993 die reguläre Einkommensteuer partiell ersetzt (EU 1996: 48), der Beitragssatz lag 1997 bei 8 vH des Bruttolohns. Hinzu kommt ab 1997 ein Arbeitsmarktbeitrag der Arbeitgeber von 0,3 vH der Lohnsumme. Die Mitgliedsbeiträge sind landeseinheitlich und unabhängig vom Einkommen festgelegt, zusätzlich wird ein Beitrag zu den Verwaltungskosten erhoben, der sich von Versicherung zu Versicherung unterscheidet. Die Beiträge deckten (1993) 16 vH der Leistungen der Versicherung ab. Weitere 11 vH der Ausgaben wurden von den Arbeitgebern, der Rest wird aus dem Steueraufkommen aufgebracht. Seitdem sinkt der durch staatliche Zuschüsse finanzierte Anteil. Der einheitliche, einkommensunabhängige Mitgliedsbeitrag für die Arbeitslosenversicherung führt allerdings dazu, daß viele gering verdienende Arbeitnehmer, vor allem Teilzeitkräfte mit kurzen Arbeitszeiten, auf eine Versicherung verzichten.

Anspruchsvoraussetzungen für die Gewährung von Arbeitslosengeld sind die Zahlung von mindestens zwölf Monatsbeiträgen zur Arbeitslosenversicherung und eine Beschäftigung von mindestens 52 Wochen (Teilzeitbeschäftigte 34 Wochen) auf einem nicht-subventionierten Arbeitsplatz binnen drei Jahren vor Eintritt der Arbeitslosigkeit. Die Ansprüche endeten bis 1994 nach 2 1/2 Jahren, seitdem vorübergehend erst nach 7 Jahren, 1996 wurde der Anspruchszeitraum wieder auf 5 Jahre verkürzt. Die Anspruchsfristen in Dänemark gehören damit zu den längsten in der EU. Allerdings können seit 1994 durch die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen keine neuen Ansprüche erworben werden – was im übrigen ab 1998 bei Weiterbildungsmaßnahmen auch in Deutschland gilt.

Die Leistungen der Arbeitslosenversicherung betragen maximal 90 vH des zuvor erzielten (Netto-) Arbeitseinkommens, wobei je nach Familiensituation und Einkommen unterschiedliche Obergrenzen bestehen. Dadurch wirkt die Versicherung stark degressiv: Arbeitslose mit niedrigen Einkommen und/oder vielen Kindern erhalten eine höhere Unterstützung – großzügiger als in den meisten anderen OECD-Ländern –, und mit wachsendem Einkommen wird ein deutlich abnehmender Teil des Einkommensausfalls ersetzt.

Die Leistungen der Sozialhilfe, die dann greift, wenn kein Anspruch auf Arbeitslosengeld besteht, können im europäischen Vergleich als generös eingestuft werden. Aufgrund dieses Systems besteht gerade für gering Qualifizierte mit potentiell niedrigem Einkommen kurzfristig kaum ein Anreiz, eine Arbeit aufzunehmen (OECD 1996a: 50). Dem wird seit 1994 auf Grundlage des Gesetzes über die kommunale Aktivierung entgegengewirkt, das es gestattet, Sozialhilfeempfänger in recht rigider Form bereits nach einem 13 Wochen währendem Leistungsbezug zu Arbeiten für die Allgemeinheit heranzuziehen, die ihnen die Kommunen zuweisen (o.V. 1997).

4.2 Arbeitsmarktpolitik

4.2.1 Umfang der Arbeitsmarktpolitik

Eine aktive Arbeitsmarktpolitik hat in Dänemark lange Tradition. Die Aufwendung dafür machten 1990 1,3 vH des BIP aus (Westdeutschland 1 vH) und wurden seitdem kontinuierlich gesteigert (OECD 1995). Anfang der neunziger Jahren nahmen etwa 5 vH des Erwerbersonenpotentials an Arbeitsmarktprogrammen teil, überwiegend in Form von Vorruhestandsregelungen; in der Bundesrepublik betrug dieser Anteil 1996 4 vH, in Westdeutschland gar nur 2 vH. In den achtziger und neunziger Jahren geriet die dänische Arbeitsmarktpolitik – wie die der Bundesrepublik und anderer Industrieländer – zunehmend in die Kritik; es wurde bemängelt, daß sie zu reguliert, zu ineffektiv und zu inflexibel sei. Nach früheren Reformansätzen (z.B. dem „Aktivierungsgesetz“ von 1992) führte die damals neu ins Amt gekommene Regierung Mitte 1993 eine Reform durch, die 1994 in Kraft trat (Gesetz über aktive Arbeitsmarktpolitik, Gesetz über Beurlaubung und Freistellung, Gesetz über kommunale Aktivierung). Dadurch stiegen die Aufwendungen für die aktive Ar-

Übersicht: Ausgewählte arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Dänemark

Stand: 1997

Maßnahme	Zielgruppe	Gegenstand der Maßnahme	Dauer der Förderung	Geltungszeitraum der Maßnahme	Beteiligung ¹
Individueller Handlungsplan	Personen, die seit 6 Monaten arbeitslos sind	Individuelle Beratung, Festlegung weiterer Handlungsschritte	–	ab 1994	–
Job-Training	Arbeitslose	Lohnkostenzuschuß von 43,77 DKR je Stunde, sofern Tariflöhne gezahlt werden	Max. 2 Jahre, davon Zuschüsse nur für 1 Jahr	ab 1994	–
Gründergeld	Arbeitslose, die ein eigenes Unternehmen gründen wollen	Zuschuß in Höhe von 50 vH des Arbeitslosengeld-Höchstsatzes	Max. 2 1/2 Jahre	ab 1994	1996: 11000
Berufsbildungsurlaub	Arbeitslose, Arbeitnehmer und Selbständige über 25 Jahre.	Zahlung eines Urlaubsgeldes bis zu 100 vH des Arbeitslosengeld-Höchstsatzes	1 Woche bis max. 1 Jahr	ab 1995	1995: 33000; 1996: 32000
Erziehungsurlaub	Arbeitslose, Arbeitnehmer und Selbständige mit Kindern zwischen 0 und 8 Jahren	Zahlung eines Urlaubsgeldes bis zu 70 vH, ab 1996 60 vH des Arbeitslosengeld-Höchstsatzes	13 bis 52 Wochen	ab 1995	1995: 42000; 1996: 31000
Langzeiturlaub (Sabbaturlaub)	Arbeitnehmer über 25 Jahre	Zahlung eines Urlaubsgeldes bis zu 70 vH, ab 1996 60 vH des Arbeitslosengeld-Höchstsatzes. Der freigewordene Arbeitsplatz muß mit einem Langzeitarbeitslosen besetzt werden.	13 bis 52 Wochen	ab 1995 bis 1999	1995: 7500; 1996: 1000
Vorruhestandsprogramme	Mitglieder der Arbeitslosenversicherung zwischen 60 und 66 Jahren	Maximal 90 % des früheren Netto-Einkommens der Versicherten	bis zum Eintritt in das Rentenalter (67 Jahre)	ab 1979; befristete Zusatzprogramme	1995: 140000; 1996: 170000
Teilzeitvorruhestand	Mitglieder der Arbeitslosenversicherung zwischen 60 und 66 Jahren	58 DKR je Stunde der Arbeitszeitverkürzung	bis zum Eintritt in das Rentenalter (67 Jahre)	ab 1995	1995: 6000; 1996: 6000

Nach Angaben bei MISEP 1997. - ¹Arbeitsplätze in Vollzeit-Äquivalenten. Nach Angaben bei Kongshøj Madsen 1997.



beitsmarktpolitik deutlich auf 2,1 vH des BIP im Jahresdurchschnitt 1994 bis 1996 (Deutschland etwa 1,4 vH). Gleichzeitig sank im Zuge des Rückgangs der Arbeitslosigkeit der Aufwand für passive Maßnahmen (insbesondere Arbeitslosengeld) von 5,5 vH des BIP 1993 auf 4,4 vH 1996.

Akteure der Arbeitsmarktpolitik sind zum einen das Arbeitsministerium und die ihm angeschlossenen Organisationen, zum anderen die Kommunen. Während diese ihre Leistungen auf Personen beschränken, die kein Arbeitslosengeld erhalten, sind die Ämter des Arbeitsministeriums für versicherte Personen zuständig, wobei daran zu erinnern ist, daß die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit in Dänemark freiwillig ist. Daher richtet sich ein größerer Teil der arbeitsmarktpolitischen Aktivitäten als hierzulande an Sozialhilfeempfänger und fällt damit in den Zuständigkeitsbereich der Gemeinden. Allerdings gelten seit der Reform der Arbeitsmarktpolitik für beide Bereiche prinzipiell dieselben Vorschriften bei der Anwendung von Maßnahmen.

4.2.2 Aktivierung der Arbeitslosen

Leitend bei der Neufassung der gesetzlichen Regelungen von 1993 war der Grundsatz, daß Arbeitslose so wenig wie möglich passive Leistungsempfänger sein sollten. Zunächst wird (bis maximal ein Jahr) versucht, neu hinzukommende Arbeitslose möglichst rasch auf dem regulären Arbeitsmarkt unterzubringen. Im zweiten Jahr gelten verschärfte Zumutbarkeitskriterien. Stärker als zuvor werden durch die Aufstellung individueller Handlungspläne die spezifischen Einsatzmöglichkeiten des einzelnen Arbeitslosen und die regionalen Erfordernisse am Arbeitsmarkt berücksichtigt. Gegebenenfalls werden die Arbeitslosen entsprechend ihren beruflichen Fähigkeiten, Kenntnissen und Möglichkeiten den unterschiedlichen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zugeführt, um sie für den regulären Arbeitsmarkt zu reaktivieren (Aktivierungsgesetz). Arbeitslose, die angebotene Stellen ausschlagen oder durch eigenes Verschulden verlieren, müssen eine Minderung des Arbeitslosengeldes hinnehmen; im Wiederholungsfall verlieren sie ihre Ansprüche ganz. Ähnliche Sanktionen gelten auch bei unzureichender Beteiligung an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

In Deutschland wurden solche Sanktionen durch den Entzug von Arbeitslosengeld erst 1998 wirksam, und zwar können Kürzungen vorgenommen werden, wenn Arbeitslose unbegründet versäumen, ihre Meldung beim Arbeitsamt nach einem Vierteljahr zu erneuern, oder wenn sie durch mangelnde Eigeninitiative bei der Stellensuche auffallen⁶. Gleichwohl ist der Druck, den Arbeitsverwaltungen und Sozialämter in Dänemark auszuüben vermögen, deutlich höher als in der Bundesrepublik. Auch werden recht harte Maßnahmen offenbar von der Gesellschaft weitgehend akzeptiert. Es ist zu vermuten, daß dazu das trotz einzelner Kürzungen immer noch hohe Niveau der sozialen Sicherung mit beiträgt.

Des weiteren wurden mit der Reform von 1993 die Instrumente zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit erweitert und effektiver gestaltet; die Mobilitätshilfen wurden vermehrt. Auch der Bekämpfung der Langzeitarbeitslosigkeit wurde ein höherer Stellenwert eingeräumt.

⁶ Vgl. Gesetz zur Reform der Arbeitsförderung (Arbeitsförderungs-Reform-Gesetz AFRG) vom 24. März 1997.

⁷ Bis zum 1.4.1997 betrug die Beihilfe 70 vH des Höchstsatzes.

⁸ In etwa 70 vH der Fälle wurde für einen Beurlaubten eine Ersatzarbeitskraft eingestellt. Vgl. P. Kongshøj Madsen 1997: 4.

4.2.3 Job-Rotation und Beurlaubungsmodelle

Viele Instrumente der Arbeitsmarktpolitik, wie Maßnahmen der beruflichen Bildung oder Vorruhestandsmodelle sind denen in der Bundesrepublik vergleichbar. „Pool-Arbeitsplätze“ entsprechen weitgehend ABM-Stellen, sie konzentrieren sich jedoch noch stärker als hierzulande auf Beschäftigungsmöglichkeiten in öffentlichen Bereichen. Besondere Bedeutung für den Abbau der Arbeitslosigkeit kommt den Regelungen über den Erziehungs-, Bildungs- und Sabbaturlaub zu, mit denen auch bevölkerungs-, sozial- und bildungspolitische Ziele verfolgt werden. Der Bildungsurlaub stellt dabei auch den Versuch dar, die „Last“ der Qualifizierung zum Teil von den Arbeitslosen auf die Beschäftigten zu verlagern (Kongshøj Madsen 1997: 4). Unter arbeitsmarktpolitischen Aspekten sollen diese drei Beurlaubungsmodelle die Eingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt erleichtern, da sie ein „Training on the Job“ ermöglichen und eine „Job-Rotation“ fördern. Zudem erhofft man von den Beurlaubungsmodellen, daß sie zur Besserung des Qualifikationsniveaus genutzt werden.

Nach den Beurlaubungsmodellen werden für bis zu ein Jahr Beihilfen gewährt (vgl. dazu die Übersicht). Der Sabbaturlaub, der Arbeitnehmern, die älter als 25 sind, für unterschiedliche persönliche Zwecke zusteht, wird nur dann gewährt, wenn dafür ein Erwerbsloser eingestellt wird, der mindestens ein Jahr lang arbeitslos war. Dieses Programm ist bis Ende 1999 begrenzt, der Beurlaubte erhält eine Beihilfe in Höhe von 60 vH des Höchstsatzes beim Arbeitslosengeld⁷. Erziehungs- und Bildungsurlaub stehen Arbeitslosen, Arbeitnehmern und Selbständigen zu. Im Falle der Inanspruchnahme durch einen Arbeitnehmer ist eine Ersatzeinstellung wie bei der Sabbatregelung nicht vorgeschrieben, doch wird die zwischenzeitliche Einstellung von Arbeitslosen durch Job-Trainings- und Job-Rotation-Maßnahmen gefördert, indem den Arbeitgebern die Kosten für die Ersatzarbeitskraft zum Teil erstattet werden⁸.

Die drei Beurlaubungsmodelle führten kurz nach ihrer Einführung 1994/95 zu einer sehr deutlichen Minderung der Erwerbslosigkeit. 1995 und 1996 nahmen jeweils 65 000 Arbeitnehmer an den Programmen teil. Da insbesondere der Erziehungsurlaub in großem Umfang auch von Erwerbslosen, und zwar zum überwiegenden Teil von arbeitslosen Frauen, in Anspruch genommen wurde, ging, wie erwähnt, in auffälliger Weise die Erwerbsquote insbesondere von Frauen zurück.

4.2.4 Vorruhestandsregelungen

Große Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt hatte auch ein bis 1996 befristetes Vorruhestandsprogramm für ältere Arbeitslose, das 1993 beschlossen und zusätzlich zu bereits seit 1979 bestehenden Regelungen eingeführt wurde. Dadurch wurde vorübergehend die Inanspruchnahme des Vorruhestandes verstärkt; rund 40 000, das sind knapp 1,5 vH der Erwerbspersonen nutzen diese Möglichkeit. Die Wirkungen auf den Arbeitsmarkt werden aber in den kommenden Jahren in dem Maße auslaufen, in dem die Vorruheständler ohnehin ins Rentenalter gekommen wären.

Daneben besteht seit 1995 die Möglichkeit, daß ältere Arbeitnehmer und Selbständige einen Teilzeit-Vorruhestand in Anspruch nehmen. Dies gilt für Personen zwischen dem 60. und 66. Lebensjahr, die ihre Arbeitszeit um mindestens ein Viertel verkürzen. Sie erhalten dafür ein festes Vorruhestandsgeld bezogen auf die Anzahl der Stunden, um die sie die Arbeitszeit verringert haben (MISEP 1997: 31).

4.2.5 Gesamtwirkungen

Nimmt man die Auswirkungen der beiden wichtigsten Neuerungen der Arbeitsmarktpolitik zusammen – 45 000 zusätzliche Vorruehständler und 65 000 vorübergehend Beurlaubte –, so läßt sich zumindest der Rückgang der Arbeitslosigkeit zwischen 1994 und 1996 um 98 000 nahezu vollständig durch die entsprechenden Programme erklären. Insgesamt erhöhte also die neue Arbeitsmarktpolitik kurzfristig nicht die Zahl der Arbeitsplätze, sondern verteilte die vorhandene Arbeit lediglich auf mehr Personen. Allerdings trat nach dem Auslaufen des Vorruehstandsprogrammes und den Einschränkungen bei den Beurlaubungsmodellen kein Wiederanstieg der Arbeitslosigkeit ein, was dafür spricht, daß auch die konjunkturellen Kräfte ausreichend Wirkung entfalteten.

5 Zusammenfassung und Lehren für Deutschland

Dänemark gehört zu jener Gruppe von Ländern, denen es in den letzten vier Jahren gelang, die Arbeitslosigkeit spürbar abzubauen. Die Verringerung war jedoch nicht nur beträchtlich – die Zahl der Arbeitslosen verringerte sich von 349 000 (1993) auf 222 000 (1997), die Arbeitslosenquote von 13 vH auf 8 vH –, sondern trat auch rasch ein, ein großer Teil der Gesamtwirkungen bereits im ersten Jahr. Es überrascht daher nicht, wenn das „dänische Modell“ gegenwärtig viel Aufmerksamkeit erfährt. Wie die vorstehende Darstellung zu zeigen versuchte, wäre es freilich falsch, die festgestellten Wirkungen als Resultate eines „Modells“ im Sinne eines kohärenten, neuen Regelwerks oder detailliert ex ante geplanten Maßnahmenpaketes zu sehen. Die gegenwärtigen Arbeitsmarkterfolge Dänemarks sind vielmehr dem Zusammenwirken der Bemühungen auf mindestens drei Aktivitätsfeldern zu danken. In zeitlicher Reihenfolge: erstens, einer zumindest vorübergehend expansiven Fiskalpolitik, die die Nachfrage sowohl via Steuersenkungen als auch über unmittelbare Impulse stärkte; zweitens, einer Reform und einer konsequenten Ausnutzung der arbeitsmarktpolitischen Möglichkeiten und, drittens, einer trotz hoher gesamtwirtschaftlicher Expansion moderaten Lohnpolitik. Die Arbeitsmarktpolitik war einerseits „defensiv“ ausgerichtet, d.h. die Arbeit wurde im Rahmen verschiedener Beurlaubungsmodelle umverteilt und das Arbeitsangebot durch die verstärkte Nutzung des Vorruehstandsprogramms vermindert. Gleichzeitig trieben „Aktivierungsprogramme“ sehr erfolgreich die Arbeitsaufnahme von Arbeitslosen voran. Über den relativen Beitrag der einzelnen Aktivitäten lassen sich hier keine Aussagen machen, vieles spricht dafür, daß den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zumindest auf kurze Sicht die größte Bedeutung zukommt. Eine wichtige Erfolgsbedingung war ohne Frage, daß die dänische Wirtschaft dank günstiger Wachstumsbedingungen (Steuerpolitik, Lohnpolitik) den erzeugten Angebotsdruck der Arbeitslosen zu absorbieren vermochte. Insofern ist von einem zumindest ex post koordinierten Maßnahmenbündel, Programm oder Modell zu sprechen.

Die Erfolge dieser Maßnahmen sind recht jungen Datums. Es muß sich also erst zeigen, ob sie tatsächlich den Anfang einer dauerhaft günstigeren Entwicklung darstellen, oder ob sie nur vorübergehend Wirkungen entfalten. Die OECD jedenfalls geht in ihrer jüngsten Prognose für Dänemark davon aus, daß sich der Abbau der Arbeitslosigkeit fortsetzt⁹. Erinnerung sei in diesem Zusammenhang aber daran, daß der Rückgang zwi-

schen 1994 und 1996 ziemlich genau der Zahl derer entspricht, die an den Beurlaubungsmodellen teilnahmen oder von neuen Vorruehstandsregelungen Gebrauch machten. Würden sich die Erfolge darin erschöpfen, so wäre die Strategie zwar zur Überwindung temporärer Ungleichgewichte geeignet, langfristig aber dann bedenklich, wenn sie bei den Arbeitnehmern eine „Anspruchshaltung“ schafft; in großem Stil angewendet wäre sie auf Dauer auch zu teuer. Immerhin spricht aber für die Politik Dänemarks, daß die Maßnahmen insgesamt über den Tag hinaus insofern Erfolge zeitigten, als zum einen nach Ende des Vorruehstandsprogramms kein neuerlicher Anstieg der Arbeitslosigkeit festzustellen war und daß zum anderen die Haushaltskonsolidierung nach der Steuersenkung von 1994 wie geplant gelang, also keine neuen Programme „nachgeschoben“ werden mußten. Insofern zeigt das dänische Modell zumindest bisher beachtliche positive Wirkungen, weil offenbar die beschäftigungspolitischen Ziele erreicht wurden.

Inwieweit die dänischen Maßnahmen auf Deutschland übertragen und somit die Erfahrungen genutzt werden können, ist offen. Ein Teil der Maßnahmen – etwa im Bereich der Vorruehstandsregelung – wurde ja auch hierzulande praktiziert; eine aktive Fiskalpolitik nach 1993 verbot sich mit Blick auf die Haushaltssituation, und bei der Lohnpolitik ist mit einer Unterbrechung 1995 eine ausgeprägte Beschäftigungsorientierung nicht zu übersehen. Anders dürften die Maßnahmen zur Eingliederung von Arbeitslosen zu beurteilen sein: Hier sind die prinzipiellen Voraussetzungen in Deutschland vielfach gegeben, die Möglichkeiten wurden aber, trotz inzwischen wieder erhöhter Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik, bislang erst wenig genutzt. Unabhängig von den spezifischen institutionellen Gegebenheiten steht einer unmittelbaren Übertragung der dänischen Maßnahmen auf Deutschland entgegen, daß es sich bei Dänemark mit gut 5 Mill. Einwohnern um ein kleines Land handelt, in dem die ökonomischen Problemlagen weitaus homogener sind als in dem 16 mal größeren Deutschland, von den spezifischen ökonomischen Bedingungen Ostdeutschlands ganz abgesehen. Auf jeden Fall dürfte der in Dänemark ausgeprägt auf Kooperation und Konsens angelegte Politikstil, der in Deutschland keine vollständige Entsprechung findet, wesentlich zum Erfolg der Maßnahmen beigetragen haben. In diesem Zusammenhang dürfen auch nicht die Unterschiede in den sozialen Sicherungssystemen aus den Augen verloren werden, sowohl was die Art ihrer Finanzierung als auch was ihre Höhe angeht.

Ungeachtet dieser Vorbehalte sind einige Elemente der Reform besonders hervorzuheben.

(1) *Konzertiertes Vorgehen*: Das Problem der Arbeitslosigkeit – ob so geplant oder nicht, soll dahingestellt sein – wurde von verschiedenen Seiten zeitgleich angegangen. Steuerreform, Wachstumsprogramm, „defensive“ Arbeitsmarktmaßnahmen und Reform der Arbeitsmarktpolitik wurden annähernd zeitgleich wirksam und verstärkten sich so gerade in der Anfangsphase in ihren Wirkungen. In Deutschland ist ein derart kohärentes Vorgehen nicht erkennbar.

(2) *Einhalten des „Fahrplans“*: Nahezu alle ergriffenen Maßnahmen waren zeitlich begrenzt und man hielt sich in der Folgezeit auch an die Pläne zum Abbau der Programme: Die Steuerentlastung von 1994 wurde fahrplangemäß „einkasiert“ und das Vorruehstandsprogramm endete wie vorgesehen 1996. Hinzu kommt, daß ungeachtet der recht großen Anfangserfolge der Programme keine neuen Begehrlichkeiten aufkamen.

⁹ In ihrem „Economic Outlook“ vom Frühjahr 1998 prognostiziert die OECD einen Rückgang der Arbeitslosenquote von 7,6 vH in 1997 auf 6,7 vH (1998) und 6,2 vH (1999). (OECD 1998)

(3) *Hohe Akzeptanz auch von Einschnitten*: Als drittes zeigt sich, daß – obwohl auch Dänemark zu Einschnitten in das soziale Netz gezwungen war – ein hohes Niveau der sozialen Sicherung einem Abbau der Arbeitslosigkeit nicht zwangsläufig im Wege steht, solange die übrigen Bedingungen dazu passen. Von Arbeitslosen und Sozialhilfeempfängern wurden zum Teil recht drastische Zwangsmaßnahmen und Einkommenseinbußen akzeptiert, und es kann vermutet werden, daß sie bei schlechterer Grundsicherung dies nicht ohne weiteres hingenommen hätten. Auch die Tatsache, daß nur relativ schwache Kündigungsschutzregeln bestehen, muß vor dem Hintergrund der recht generösen Abfederung im Falle der Arbeitslosigkeit gesehen werden.

Im Detail wurden in Dänemark mit den Beurlaubungsmodellen recht erfolgversprechende Möglichkeiten gefunden, Arbeitslose zumindest vorübergehend in die Arbeitswelt zu integrieren und so deren Beschäftigungsaussichten dauerhaft zu verbessern. Allerdings zeigt hier die jüngere Entwicklung, daß die Möglichkeiten solcher Instrumente auch nicht überschätzt werden dürfen. Fand das Sabbatjahr-Programm in der Anfangsphase noch das Interesse von über 7000 Arbeitnehmern, die sich auf diesem Wege vorübergehend aus dem Arbeitsmarkt zurückzogen und Arbeitslosen Platz machten, so waren es 1996 bei verschlechterter finanzieller Ausstattung gerade noch 1000 und 1997 – als wie erwähnt die entsprechende Beihilfe gekürzt wurde – nur etwa 600 Arbeitnehmer.

Literatur

- Abraham, K. G./ Houseman, S. N. (1993): Job security in America: lessons from Germany. Washington D.C.
- Andersen, T. (1997): Structural Changes and Barriers in the Danish Labour Market. In: Siebert, H. (ed.) (1997), S. 123ff.
- Dänisches Arbeitsministerium (Hrsg.) (1996): Das dänische Arbeitsmarktmodell und die arbeitsmarktpolitische Entwicklung. Kopenhagen.
- Danish Ministry of Labour (ed.) (1994): The Unemployment Insurance System. Kopenhagen.
- EU (ed.) (1996): Labour Market Studies. Denmark. Brüssel.
- EUROSTAT (Hrsg.): Erhebung über Arbeitskräfte. Luxemburg lfd. Jahre.
- Gemeinschaftsdiagnose (1997): Die Lage der Weltwirtschaft und der deutschen Wirtschaft im Herbst 1997. Berlin.
- Gieseck, A./ Heilemann, U./ von Loeffelholz H.D. (1995): Economic Implications of Migration into the Federal Republic of Germany, 1988-1992. In: International Migration Review, vol. 29, S. 693-709.
- Hammer, B. (1997): Employment Promotion – The Danish Case. In: MittAB 4, S. 816-818.
- Heilemann, U. u.a. (1994): Konsolidierungs- und Wachstumserfordernisse – Fiskalperspektiven der Bundesrepublik in den neunziger Jahren. Untersuchungen des RWI, Heft 14. Essen.
- ILO (ed.) (1996): Yearbook of Labour Statistics. Genf.
- Kongshøj Madsen, P. (1997): The Danish Employment „Miracle“ - What are the Lessons. Vortrag bei der Tagung der Hans-Böckler-Stiftung „Vom Nachbarn lernen? Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Dänemark“ am 16. Dezember 1997 in Düsseldorf.
- MISEP (Hrsg.) (1997): Beschäftigungsobservatorium. Basisinformationsbericht Dänemark. Berlin.
- OECD (ed.) (1995): Employment Outlook 1995. Paris.
- OECD (ed.) (1996a): OECD Economic Surveys. Denmark 1996. Paris.
- OECD (ed.) (1996b): The Public Employment Service. Denmark, Finland, Italy. Paris.
- OECD (ed.) (1997): OECD Economic Surveys. Denmark 1997. Paris.
- OECD (ed.) (1998): Economic Outlook No. 63. Paris
- o.V. (1997): Arbeitspflicht und Arbeitsrecht. In: Süddeutsche Zeitung vom 20.11.1997.
- Raagard, I. (1997): Reine Definitionssache. Wie Dänemark die Arbeitslosigkeit schönrechnet. In: Die Welt vom 2.5.1997.
- Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung (Hrsg.), Schäfer-Jäckel, E. (Bearb.) (1996): Wachstum ohne Beschäftigung. RWI-Konjunkturbrief Nr. 4, 1996. Essen.
- Schröder, C. (1997): Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich. In: iw-Trends, 24. Jg., Nr. 2, S. 39ff.
- Siebert, H. (ed.) (1997): Structural change and labour market flexibility: experience in selected OECD economies. Tübingen.
- Thurow, L. (1992): Head to head. The coming economic battle among Japan, Europe, and America. New York.