

Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark

Knut Emmerich, Edeltraud Hoffmann, Ulrich Walwei

Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark

1. Der dänische Arbeitsmarkt seit 1994

1.1 Entwicklung der Unterbeschäftigung

Dänemark zählt in den neunziger Jahren, neben Norwegen, den Niederlanden und Österreich zu den beschäftigungspolitisch erfolgreichen Wohlfahrtsstaaten¹. Dieser Erfolg lässt sich an der Entwicklung der Unterbeschäftigung bzw. der „erweiterten“ Arbeitslosigkeit ablesen. In **Tabelle 1** wurde die Zahl der Beschäftigten und der Teilnehmer in Arbeitsmarkt-, Beurlaubungs- und Frühverrentungsprogrammen jeweils in Vollzeitäquivalente umgerechnet. Auf dieser Basis konnte die Unterbeschäftigung im Zeitraum 1994 bis 1997 von knapp 600 Tausend auf rund 500 Tausend reduziert werden. Dazu beigetragen hat auch die Beschäftigungsentwicklung, denn die Zahl der (Vollzeit-)Arbeitsplätze hat seit 1994 um rund 7 Prozent zugenommen.

Tabelle 1

Entwicklung der Beschäftigung*, der Arbeitslosigkeit und der Teilnehmerzahlen*** in verschiedenen Arbeitsmarktprogrammen 1994-1998**

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998**** |
|-----------------------------------------------------------------------------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|------------------|
| Subventionierte Beschäftigung (Berufliche Ausbildung, Subventionen an Unternehmen etc.) | 59 800 | 51 484 | 48 617 | 48 956 | 48 000 |
| Bildung/Weiterbildung (ohne Bildungsurlaub) | 23 400 | 17 832 | 23 163 | 23 816 | k.A. |
| Sonstige Aktivierung (Experimente, spez. Aktivierungen) | 2 500 | 3 250 | 3 213 | 4 002 | k.A. |
| Beurlaubungsprogramme (Sabbatical, Erziehung, Bildung) | 51 000 | 82 116 | 62 990 | 46 709 | 42 000 |
| Aktive Arbeitsmarktpolitik und Beurlaubungsprogramme | 136 700 | 154 682 | 137 983 | 123 483 | k.A. |
| Frühverrentung einschl. Übergangsprogramm | 119 000 | 138 464 | 166 947 | 170 654 | 177 000 |
| Arbeitsmarktpolitik/Urlaub/Frühverrentung | 225 700 | 293 146 | 304 930 | 294 137 | k.A. |
| Zahl der Arbeitslosen | 343 000 | 288 000 | 246 000 | 220 000 | 182 000 |
| Unterbeschäftigung | 598 700 | 581 146 | 550 930 | 514 137 | k.A. |
| Zivile Beschäftigung | 2 521 000 | 2 555 000 | 2 588 000 | 2 646 000 | 2 695 000 |

* Vollzeitäquivalente, Jahresdurchschnitte
 ** Jahresdurchschnitte

*** Vollzeitäquivalente, Jahresdurchschnitte
 **** vorläufige Ergebnisse

Quelle: Statistisk Danmark

¹ Zur dänischen Beschäftigungspolitik in den neunziger Jahren vgl. die Analyse von Emmerich (1999a).

1.2 Hohe Erwerbs- und Erwerbstätigenquote

Bei der jüngsten Arbeitsmarktentwicklung in Dänemark ist zu berücksichtigen, dass das Land seit Jahrzehnten in der Europäischen Union mit über 80 Prozent die höchste Erwerbsquote aufweist. Auch bei der Erwerbstätigenquote nimmt Dänemark einen Spitzenplatz ein. Im Jahr 1997 waren 75 Prozent der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren in Beschäftigung, in Deutschland waren es nur 63,5 Prozent. Differenziert nach Altersgruppen zeigen sich wie in Deutschland deutliche Generationsunterschiede, die Erwerbs- und Beschäftigtenquoten sind aber in allen Altersklassen höher als in Deutschland, z.T. auch höher als in den USA (*Tabelle 2*). Dänemark ist ein Beispiel dafür, dass sich eine hohe Erwerbsquote und eine niedrige Arbeitslosenquote durchaus nicht ausschließen.

Vor diesem Hintergrund stellt sich die Frage nach der Situation der Geringqualifizierten auf dem dänischen Arbeitsmarkt. Inwieweit konnten sie von der allgemein hohen Erwerbstätigenquote und der positiven Beschäftigungsentwicklung seit 1994 profitieren? Hierzu wird zunächst ein Blick auf die sektorale Struktur der Erwerbstätigen geworfen.

Tabelle 2:

Erwerbs-, Erwerbstätigen- und Arbeitslosenquoten nach Altersgruppen 1994 - 1997 (in Prozent)

| | 1994 | | | 1995 | | | 1996 | | | 1997 | | |
|---------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Altersgruppe | 15-24 | 25-54 | 55-64 | 15-24 | 25-54 | 55-64 | 15-24 | 25-54 | 55-64 | 15-24 | 25-54 | 55-64 |
| Deutschland | | | | | | | | | | | | |
| Erwerbsquote | 53,1 | 72,8 | 28,4 | 50,1 | 73,3 | 31,1 | 48,0 | 73,9 | 32,9 | 47,8 | 73,7 | 33,0 |
| Erwerbstätigenquote | 48,8 | 65,5 | 24,6 | 46,1 | 66,6 | 26,9 | 43,9 | 67,1 | 28,0 | 43,2 | 66,0 | 27,5 |
| Arbeitslosenquote | 8,2 | 10,0 | 13,5 | 8,0 | 9,2 | 13,5 | 8,7 | 9,3 | 14,7 | 9,6 | 10,4 | 16,5 |
| Dänemark | | | | | | | | | | | | |
| Erwerbsquote | 65,9 | 82,7 | 43,1 | 69,4 | 82,1 | 40,1 | 70,8 | 82,1 | 39,5 | 70,4 | 81,7 | 43,9 |
| Erwerbstätigenquote | 59,1 | 75,2 | 40,2 | 60,9 | 75,9 | 36,1 | 62,0 | 75,8 | 37,0 | 63,4 | 77,0 | 41,2 |
| Arbeitslosenquote | 10,2 | 9,0 | 6,7 | 12,3 | 7,6 | 9,8 | 12,4 | 7,6 | 6,3 | 9,9 | 5,7 | 6,0 |
| USA | | | | | | | | | | | | |
| Erwerbsquote | 62,5 | 75,3 | 48,9 | 62,3 | 75,6 | 49,2 | 62,2 | 76,1 | 49,6 | 62,6 | 76,7 | 50,9 |
| Erwerbstätigenquote | 55,3 | 71,5 | 47,0 | 55,1 | 72,2 | 47,5 | 55,2 | 72,8 | 47,9 | 55,9 | 73,5 | 49,5 |
| Arbeitslosenquote | 11,6 | 5,0 | 3,9 | 11,6 | 4,5 | 3,6 | 11,3 | 4,4 | 3,4 | 10,7 | 4,1 | 2,7 |

Quelle: OECD Labour Force Statistics

2. Dänemark – eine Dienstleistungswirtschaft

2.1 Arbeitsplatzpotenziale – Ein Vergleich Deutschland – Dänemark - USA

Der Dienstleistungssektor gilt allgemein als Hoffnungsträger für die Beschäftigung Geringqualifizierter. Welche Bedeutung hat dieser Sektor in Dänemark?

Die Struktur der dänischen Volkswirtschaft ist vergleichbar mit der Wirtschaftsstruktur der USA. Pro Tausend Einwohner sind in Dänemark 354 Personen im Dienstleistungssektor beschäftigt, in den USA sind es 359, in Deutschland lediglich 272. Das produzierende Gewerbe spielt allerdings in Dänemark noch eine größere Rolle als in den USA (*Tabelle 3 auf Seite 5*). An Hand dieser Dichteziffern lässt sich für Deutschland eine fiktive Beschäftigungslücke berechnen. Für den Dienstleistungssektor ergibt sich ein Defizit gegenüber Dänemark von 6,7 Millionen und gegenüber den USA von 7,0 Millionen Arbeitsplätzen. Bei differenzierter Betrachtung ergeben sich Parallelen, z.T. aber auch erhebliche Unterschiede²:

- Bei den distributiven Diensten sind Dänemark und die USA weitgehend identisch.
- Die wirtschaftsbezogenen Dienste sind eindeutig eine Domäne der USA. Sie spielen aber in Dänemark eine größere Rolle als in Deutschland.
- Bei den haushaltsbezogenen Diensten im engeren Sinn weist Dänemark ein Arbeitsplatzdefizit gegenüber Deutschland auf. Die freizeitbezogenen Dienstleistungen stellen wiederum mehr Arbeitsplätze zur Verfügung als in Deutschland.
- Der Schwerpunkt des Dienstleistungssektors liegt in Dänemark mit Abstand bei den gesellschaftsbezogenen Diensten und hier wiederum in der Kategorie „Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen“.
- Die Dichteziffer für „Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung“ ist in Dänemark niedriger als in Deutschland. Dies kann das Ergebnis einer effizienteren Verwaltung sein, die Arbeitsteilung im staatlichen Sektor (Stichwort „schlanke Verwaltung“) kann aber auch anders organisiert sein als in Deutschland.

Tabelle 3 (auf Seite 5) verdeutlicht auch die Größenunterschiede beider Länder. So zählt Deutschland 35,5 Millionen Erwerbstätige, Dänemark lediglich 2,7 Millionen. Der Drei-Länder-Vergleich zeigt auch die Grenzen dieser Methode der Berechnung von Arbeitsplatzpotenzialen auf. Für den Dienstleistungssektor insgesamt kommt man zwar zu – in der Größenordnung – vergleichbaren Ergebnissen. Bei der differenzierteren Betrachtung des Dienstleistungssektors kommt man jedoch, je nach Bezugsland, zu unterschiedlichen Ergebnissen und daraus abgeleiteten Folgerungen.

2.2 Die Beschäftigung von Geringqualifizierten

Bestätigt sich nun für Dänemark die These, dass der Dienstleistungssektor der vorrangige Arbeitgeber für Geringqualifizierte ist?

Die Statistiken der Europäischen Union definieren Qualifikationsstufen wie folgt:

² Zu Einzelheiten einer fiktiven Beschäftigungslücke im Vergleich mit den USA vgl. Hoffmann/Walwei (1999).

| Qualifikationsstufen | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| niedrig | mittel | hoch |
| Kein formaler beruflicher Bildungsabschluss/nur allgemeine schulische Bildung (max. Pflichtschulabschluss) /sonstige allgemeine oder berufliche Qualifikation. | Abschluss einer beruflichen Ausbildung (Lehre) oder Berufsfachschule /Abschluss einer beruflichen Schule mit mittlerer Reife oder Hochschulreife (Sekundarstufe) / nur allgemeine Schulbildung mit Fachhochschul-/Hochschulreife (Sekundärbereich 2. Stufe). | Fachhochschul-/Hochschulabschluss / Abschluss im nicht-universitären tertiären Bildungsbereich (z.B. in D: Meister-/Technikerabschluss). |

Als „geringqualifiziert“ gelten demnach in den folgenden Ausführungen „nicht formal qualifizierte“ Arbeitskräfte. Praktische Berufserfahrungen und nicht formal erworbene Qualifikationen bleiben also bei EUROSTAT ebenso unberücksichtigt wie die (unterschiedliche) Qualität des Bildungssystems in den einzelnen Ländern³.

Einen Anhaltspunkt zur Beschäftigung formal nicht qualifizierter Personen liefert zunächst der Anteil der Geringqualifizierten an der Beschäftigung in den Wirtschaftszweigen bzw. an der Gesamtbeschäftigung. In Dänemark stellen sie einen Anteil von 23,4 Prozent an den Erwerbstätigen, in Deutschland sind es nur 16,9 Prozent (**Tabelle 4.1** auf Seite 6). Die höheren Anteile ziehen sich durch alle Wirtschaftszweige, beschränken sich also nicht nur auf den Dienstleistungssektor. Bei den wirtschaftsbezogenen und gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen sind die Differenzen allerdings nur gering. Die Beschäftigungsanteile der Geringqualifizierten in den einzelnen Wirtschaftszweigen berücksichtigen allerdings nicht die im Vergleich zu Deutschland höhere Erwerbsquote und die unterschiedliche Bedeutung der einzelnen Wirtschaftszweige für die Gesamtbeschäftigung. In **Tabelle 4.2** (auf Seite 7) wurde deshalb jeweils die Zahl der Erwerbstätigen unterschiedlicher Qualifikationsstufen auf die Bevölkerung im Alter von 15 – 65 Jahre bezogen.

Der Ländervergleich zeigt, dass es in Dänemark gelungen ist, einen höheren Anteil Geringqualifizierter im erwerbsfähigen Alter in Beschäftigung zu bringen. In nahezu allen Wirtschaftszweigen sind die Dichteziffern in der unteren Qualifikationsstufe höher als in Deutschland. Das gilt für die Landwirtschaft, das verarbeitende Gewerbe, das Baugewerbe und vor allem für den Dienstleistungssektor. Am geringsten ist das Defizit gegenüber Dänemark bei den wirtschaftsbezogenen Dienstleistungen. Ansonsten schneidet Deutschland nur bei den haushaltsbezogenen Dienstleistungen (im engeren Sinn) und bei der Öffentlichen Verwaltung/Verteidigung/Sozialversicherung besser ab.

Damit stellt sich die Frage nach den Ursachen für die höhere Erwerbstätigenquote von Geringqualifizierten in Dänemark. Mögliche Erklärungsansätze werden im folgenden Kapitel unter Bezugnahme auf die Rahmenbedingungen des dänischen Arbeitsmarktes einer kritischen Würdigung unterzogen.

³ Dänemark hat 1999 den Bertelsmann Preis für seine Reform des Berufsausbildungssystems bekommen.

Tabelle 3:

Erwerbstätige in Deutschland, Dänemark und in den U.S.A. 1998
 nach Wirtschaftszweigen und Dichteziffern je 1000 Einwohner

| Wirtschaftszweige | D | DK | Dichteziffern | | | Vergleich der Dichteziffern für Deutschland mit | | Fiktive "Beschäftigungslücke" gegenüber | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------|--------------|-----------------------------|------------|------------|-------------------------------------------------|------------|-----------------------------------------|---------------|
| | 82.057 | 5.295 | D | DK | U.S.A. | DK | U.S.A. | DK | U.S.A. |
| | | | Erwerbstätige je 1000 Einw. | | | Anteil in % | | Erwerbstätige in Mio | |
| Bevölkerung (am 1.1.1998 Eurostat Bevölkerungsstatistik) | | | | | | | | | |
| Land-, Forstwirtschaft, Fischerei | 988 | 99 | 12 | 19 | 12 | 64 | 102 | -0,546 | 0,023 |
| Produzierendes Gewerbe | 12.221 | 707 | 149 | 134 | 115 | 112 | 128 | 1,265 | 2,591 |
| Bergbau | 187 | 04 | 2 | 1 | 2 | 302 | 97 | 0,125 | -0,005 |
| Energie-, Wasserversorgung | 326 | 19 | 4 | 4 | 4 | 111 | 84 | 0,032 | -0,060 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 8.570 | 503 | 104 | 95 | 77 | 110 | 135 | 0,775 | 2,176 |
| Baugewerbe | 3.139 | 180 | 38 | 34 | 31 | 113 | 119 | 0,350 | 0,479 |
| Dienstleistungsgewerbe | 22.327 | 1.873 | 272 | 354 | 359 | 77 | 76 | -6,699 | -6,992 |
| Distributive Dienste | 7.015 | 563 | 85 | 106 | 110 | 80 | 78 | -1,710 | -1,980 |
| Handel, Instandhaltung, Reparatur | 5.095 | 375 | 62 | 71 | 82 | 88 | 76 | -0,716 | -1,611 |
| Verkehr | 1.371 | 127 | 17 | 24 | 20 | 70 | 85 | -0,597 | -0,249 |
| Nachrichtenübermittlung | 549 | 61 | 7 | 12 | 8 | 58 | 82 | -0,396 | -0,120 |
| Vorwiegend wirtschaftsbezogene Dienste | 3.840 | 304 | 47 | 57 | 74 | 82 | 66 | -0,871 | -2,071 |
| Kredit-, Versicherungsgewerbe | 1.268 | 81 | 15 | 15 | 23 | 101 | 66 | 0,013 | -0,649 |
| Beratung, Planung, Werbung, Leasing, Nachrichtenbüros, Gebäudedienste, u.a. | 2.572 | 223 | 31 | 42 | 51 | 74 | 66 | -0,884 | -1,422 |
| Vorwiegend haushaltsbezogene Dienste | 2.641 | 162 | 32 | 31 | 55 | 105 | 59 | 0,130 | -1,828 |
| haushaltsbezogen im engeren Sinne | 993 | 32 | 12 | 6 | 12 | 200 | 106 | 0,497 | 0,060 |
| Wäscherei, Reinigung, Friseur, u.a. | 715 | 21 | 9 | 4 | 7 | 220 | 124 | 0,390 | 0,144 |
| Abfall, Abwasser, sonstige Entsorgung | 145 | 06 | 2 | 1 | 1 | 156 | | 0,052 | 0,058 |
| Private Haushalte | 133 | 05 | 2 | 1 | 4 | 172 | 51 | 0,056 | -0,143 |
| Freizeitbezogene Dienstleistungen | 1.648 | 130 | 20 | 25 | 43 | 82 | 46 | -0,367 | -1,888 |
| Gastgewerbe | 1.124 | 74 | 14 | 14 | 31 | 98 | 45 | -0,023 | -1,374 |
| Kultur, Sport, Erholung | 524 | 56 | 6 | 11 | 12 | 60 | 49 | -0,344 | -0,513 |
| Vorwiegend gesellschaftsbezogene Dienste | 8.831 | 838 | 108 | 158 | 120 | 68 | 89 | -4,156 | -1,114 |
| Erziehung, Unterricht | 1.968 | 191 | 24 | 36 | 39 | 66 | 61 | -0,992 | -1,251 |
| Gesundheits-, Veterinär-, Sozialwesen | 3.389 | 456 | 41 | 86 | 54 | 48 | 79 | -3,678 | -0,932 |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter (ohne freie Wohlfahrtspflege) | 403 | 32 | 5 | 6 | 5 | 81 | 108 | -0,093 | 0,032 |
| Öffentliche Verwaltung, Verteidigung ¹⁾ , Sozialversicherung (D, DK inkl. Berufssoldaten, U.S.A. ohne Soldaten) | 3.037 | 159 | 37 | 30 | 22 | 123 | 156 | 0,573 | 1,001 |
| Exterritoriale Organisationen und Körperschaften / ohne Angabe | 34 | 07 | | | | | | | |
| Erwerbstätige insgesamt¹⁾ (D, DK inkl. Berufssoldaten, U.S.A. ohne Soldaten) | 35.537 | 2.679 | 433 | 506 | 486 | 86 | 89 | -5,980 | -4,378 |

¹⁾ Bei Vergleich Deutschland - Dänemark: Erwerbstätige einschl. Berufssoldaten
 Bei Vergleich Deutschland - U.S.A.: Erwerbstätige ohne Soldaten

Quelle: D, DK Eurostat Arbeitskräfteerhebung und Bevölkerungsstatistik 1998;

U.S.A. Erwerbstätige; Current Population Survey; Bevölkerung: U.S. Census Bureau, Population Estimates, July 1, 1998

Tabelle 4.1

Bevölkerung und Erwerbstätige in Deutschland und Dänemark 1997

Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) nach Qualifikationsstufen und Wirtschaftszweigen

| Wirtschaftszweige | Deutschland | | | | Dänemark | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------|-------------|-------------|-------------------------|----------------------|-------------|-------------|--------------|
| | Qualifikationsstufen | | | Insgesamt ¹⁾ | Qualifikationsstufen | | | Insgesamt |
| | untere | mittlere | obere | | untere | mittlere | obere | |
| | Anteil in Prozent | | | in 1000 | Anteil in Prozent | | | in 1000 |
| | Bevölkerung | | | | | | | |
| | 26,0 | 54,4 | 19,6 | 52.499 | 28,4 | 50,5 | 21,1 | 3.511 |
| | Erwerbstätige | | | | | | | |
| Land-, Forstwirtschaft, Fischerei | 25,4 | 56,6 | 18,0 | 959 | 37,6 | 58,7 | 3,7 | 94 |
| Produzierendes Gewerbe | 19,2 | 60,5 | 20,4 | 11.748 | 29,6 | 57,8 | 12,6 | 694 |
| Bergbau | 16,5 | 64,9 | 18,6 | 209 | 14,4 | 43,8 | 41,8 | 3 |
| Energie-, Wasserversorgung | 11,4 | 58,8 | 29,9 | 317 | 10,8 | 71,0 | 18,2 | 19 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 20,0 | 59,1 | 20,9 | 8.075 | 31,4 | 55,4 | 13,3 | 499 |
| Baugewerbe | 17,9 | 63,8 | 18,3 | 3.147 | 26,7 | 63,6 | 9,7 | 174 |
| Dienstleistungsgewerbe | 15,2 | 56,9 | 27,9 | 20.966 | 20,4 | 49,7 | 29,9 | 1.860 |
| Distributive Dienste | 17,1 | 68,9 | 14,0 | 6.605 | 30,8 | 58,3 | 10,9 | 543 |
| Handel, Instandhaltung, Reparatur | 17,6 | 68,6 | 13,8 | 4.776 | 31,1 | 58,8 | 10,1 | 354 |
| Verkehr | 15,5 | 71,5 | 13,0 | 1.273 | 29,6 | 57,1 | 13,3 | 129 |
| Nachrichtenübermittlung | 16,1 | 65,8 | 18,0 | 557 | 31,7 | 57,8 | 10,5 | 61 |
| Vorwiegend wirtschaftsbezogene Dienste | 11,9 | 56,6 | 31,4 | 3.521 | 11,8 | 53,9 | 34,2 | 301 |
| Kredit-, Versicherungsgewerbe | 9,1 | 69,5 | 21,4 | 1.222 | 5,3 | 72,2 | 22,4 | 90 |
| Beratung, Planung, Werbung, Leasing, Nachrichtenbüros, Gebäudedienste, u.a. | 13,4 | 49,8 | 36,8 | 2.300 | 14,6 | 46,1 | 39,2 | 212 |
| Vorwiegend haushaltsbezogene Dienste | 24,8 | 56,9 | 18,3 | 2.470 | 36,0 | 49,8 | 14,1 | 168 |
| haushaltsbezogen im engeren Sinne | 22,9 | 59,3 | 17,7 | 899 | 37,7 | 59,1 | 3,2 | 33 |
| Wäscherei, Reinigung, Friseur, u.a. | 20,4 | 59,5 | 20,1 | 652 | 31,0 | 67,2 | 1,7 | 24 |
| Abfall, Abwasser, sonstige Entsorgung | 20,3 | 63,0 | 16,8 | 131 | 37,0 | 50,4 | 12,6 | 5 |
| Private Haushalte | 40,0 | 54,6 | 5,4 | 117 | 78,1 | 21,9 | 0,0 | 4 |
| Freizeitbezogene Dienstleistungen | 25,9 | 55,5 | 18,6 | 1.570 | 35,6 | 47,6 | 16,8 | 135 |
| Gastgewerbe | 31,9 | 58,1 | 10,0 | 1.093 | 49,2 | 43,2 | 7,6 | 78 |
| Kultur, Sport, Erholung | 12,0 | 49,7 | 38,3 | 478 | 17,4 | 53,5 | 29,2 | 58 |
| Vorwiegend gesellschaftsbezogene Dienste | 12,3 | 47,5 | 40,2 | 8.370 | 13,7 | 42,7 | 43,6 | 847 |
| Erziehung, Unterricht | 6,9 | 23,2 | 69,9 | 1.821 | 10,6 | 20,9 | 68,5 | 198 |
| Gesundheits-, Veterinär-, Sozialwesen | 16,2 | 53,6 | 30,2 | 3.137 | 15,6 | 48,6 | 35,8 | 443 |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter (ohne freie Wohlfahrtspflege) | 12,9 | 47,7 | 39,4 | 369 | 21,0 | 38,8 | 40,2 | 33 |
| Öffentliche Verwaltung, Verteidigung ²⁾ , Sozialversicherung (D, DK inkl. Berufssoldaten, U.S.A. ohne Soldaten) | 11,5 | 55,7 | 32,8 | 3.020 | 9,3 | 53,2 | 37,6 | 162 |
| Exterritoriale Organisationen und Körperschaften ohne Angabe | 13,4 | 57,8 | 28,8 | 23 | 37,6 | 53,4 | 9,1 | 11 |
| Erwerbstätige insgesamt | 16,9 | 58,1 | 25,0 | 33.673 | 23,4 | 52,1 | 24,4 | 2.648 |

¹⁾ Nichtenthalten: 2,4 Mio. Fälle ohne Angabe zur Qualifikation²⁾ Ohne Wehrpflichtige

Tabelle 4.2

Bevölkerung und Erwerbstätige in Deutschland und Dänemark 1997

Personen im erwerbsfähigen Alter (15 bis unter 65 Jahre) nach Qualifikationsstufen und Wirtschaftszweigen

| Wirtschaftszweige | Deutschland | | | | | Dänemark | | | | | untere Qualifikationsstufe Vergleich D/DK |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------|------------|------------|--------------------|---------------|---------------------------------|------------|------------|------------|--------------|----------------------------------------------|
| | Qualifikationsstufen | | | | Summe | Qualifikationsstufen | | | | Summe | |
| | untere | mittlere | obere | alle ¹⁾ | | untere | mittlere | obere | alle | | |
| Bevölkerung - in Mio - | | | | | | | | | | | |
| | 13,6 | 28,6 | 10,3 | | 54,9 | 1,0 | 1,8 | 0,7 | | 3,5 | |
| Erwerbstätige | | | | | | | | | | | |
| | Dichteziffern je 1000 Einwohner | | | | in 1000 | Dichteziffern je 1000 Einwohner | | | | in 1000 | |
| Land-, Forstwirtschaft, Fischerei | 18 | 19 | 17 | 18 | 981 | 35 | 31 | 5 | 27 | 94 | 50,3 |
| Produzierendes Gewerbe | 165 | 249 | 232 | 221 | 12.162 | 206 | 226 | 119 | 198 | 694 | 80,2 |
| Bergbau | 3 | 5 | 4 | 4 | 214 | 0 | 1 | 1 | 1 | 3 | 669,5 |
| Energie-, Wasserversorgung | 3 | 7 | 9 | 6 | 328 | 2 | 8 | 5 | 6 | 19 | 126,9 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 118 | 167 | 164 | 152 | 8.364 | 157 | 156 | 90 | 142 | 499 | 75,6 |
| Baugewerbe | 41 | 70 | 56 | 59 | 3.256 | 46 | 62 | 23 | 49 | 174 | 89,0 |
| Dienstleistungsgewerbe | 234 | 418 | 568 | 397 | 21.804 | 381 | 521 | 751 | 530 | 1.860 | 61,4 |
| Distributive Dienste | 83 | 159 | 90 | 125 | 6.883 | 168 | 178 | 80 | 155 | 543 | 49,3 |
| Handel, Instandhaltung, Reparatur | 62 | 115 | 64 | 91 | 4.982 | 110 | 117 | 48 | 101 | 354 | 55,8 |
| Verkehr | 14 | 32 | 16 | 24 | 1.326 | 38 | 41 | 23 | 37 | 129 | 37,9 |
| Nachrichtenübermittlung | 7 | 13 | 10 | 10 | 574 | 19 | 20 | 9 | 17 | 61 | 34,2 |
| Vorwiegend wirtschaftsbezogene Dienste | 31 | 70 | 107 | 67 | 3.671 | 36 | 92 | 139 | 86 | 301 | 86,2 |
| Kredit-, Versicherungsgewerbe | 8 | 30 | 25 | 23 | 1.266 | 5 | 36 | 27 | 26 | 90 | 170,9 |
| Beratung, Planung, Werbung, Leasing, Nachrichtenbüros, Gebäudedienste, u.a. | 23 | 40 | 82 | 44 | 2.405 | 31 | 55 | 112 | 60 | 212 | 73,1 |
| Vorwiegend haushaltsbezogene Dienste | 45 | 49 | 44 | 47 | 2.589 | 61 | 47 | 32 | 48 | 168 | 73,8 |
| haushaltsbezogen im engeren Sinne | 15 | 19 | 15 | 17 | 938 | 12 | 11 | 1 | 9 | 33 | 121,7 |
| Wäscherei, Reinigung, Friseur, u.a. | 10 | 14 | 13 | 12 | 682 | 7 | 9 | 1 | 7 | 24 | 131,3 |
| Abfall, Abwasser, sonstige Entsorgung | 2 | 3 | 2 | 2 | 135 | 2 | 1 | 1 | 1 | 5 | 105,9 |
| Private Haushalte | 3 | 2 | 1 | 2 | 121 | 3 | 0 | 0 | 1 | 4 | 108,2 |
| Freizeitbezogene Dienstleistungen | 30 | 31 | 28 | 30 | 1.651 | 48 | 36 | 31 | 39 | 135 | 61,5 |
| Gastgewerbe | 26 | 22 | 11 | 21 | 1.145 | 38 | 19 | 8 | 22 | 78 | 66,6 |
| Kultur, Sport, Erholung | 4 | 8 | 18 | 9 | 506 | 10 | 17 | 23 | 16 | 58 | 42,0 |
| Vorwiegend gesellschaftsbezogene Dienste | 76 | 139 | 327 | 158 | 8.661 | 117 | 204 | 499 | 241 | 847 | 64,8 |
| Erziehung, Unterricht | 9 | 15 | 124 | 34 | 1.870 | 21 | 23 | 183 | 56 | 198 | 43,9 |
| Gesundheits-, Veterinär-, Sozialwesen | 37 | 59 | 92 | 59 | 3.258 | 69 | 121 | 214 | 126 | 443 | 53,7 |
| Organisationen ohne Erwerbscharakter (ohne freie Wohlfahrtspflege) | 3 | 6 | 14 | 7 | 380 | 7 | 7 | 18 | 10 | 33 | 49,3 |
| Öffentliche Verwaltung, Verteidigung ²⁾ , Sozialversicherung (D, DK inkl. Berufssoldaten, U.S.A. ohne Soldaten) | 25 | 59 | 96 | 57 | 3.129 | 15 | 49 | 82 | 46 | 162 | 168,8 |
| Erwerbstätige insgesamt | 417 | 685 | 817 | 636 | 34.947 | 622 | 778 | 874 | 754 | 2.648 | 67,0 |

1) Einschließlich der 2,4 Mio. Fälle ohne Angabe zur Qualifikation

2) Ohne Wehrpflichtige

3. Rahmenbedingungen des dänischen Arbeitsmarktes

3.1 Erwerbsbevölkerung nach Qualifikationsstufen

Die Arbeitsmarktprobleme von Geringqualifizierten würden sich unter sonst gleichen Bedingungen (z.B. der Struktur der Arbeitskräftenachfrage) in einem Land weniger akzentuiert darstellen, dessen Arbeitsangebot einen geringeren Anteil von Geringqualifizierten aufweist.

Die Struktur der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter ist in Dänemark und Deutschland nahezu identisch. So entfallen in Dänemark 28 Prozent auf die unterste Qualifikationsstufe, in Deutschland sind es 26 Prozent⁴. Die mittlere Qualifikationsstufe stellt in Dänemark einen Anteil von 50,5 Prozent und in Deutschland von 54 Prozent (*Tabelle 4.1*). Die Qualifikationsstruktur der Bevölkerung im Alter von 15 bis unter 65 Jahren liefert insofern noch keine Erklärung für die höhere Erwerbstätigenquote der Geringqualifizierten in Dänemark. Es sind in etwa genau so viel Geringqualifizierte auf dem Arbeitsmarkt unterzubringen wie in Deutschland.

Aufschlussreich ist in diesem Zusammenhang auch die Differenzierung nach Erwerbsstatus und Qualifikationsstufen, die für beide Länder in *Schaubild 1* dargestellt werden. Die Kategorie „alle“ zeigt zunächst die höhere Erwerbs- und Erwerbstätigenquote und den niedrigeren Anteil an Nicht-Erwerbstätigen in Dänemark. In der unteren Qualifikationsstufe sind die Unterschiede im Vergleich zu Deutschland besonders ausgeprägt. In Dänemark gingen 62 Prozent der Geringqualifizierten 1997 einer Erwerbstätigkeit nach, in Deutschland waren es lediglich 42 Prozent. Der Anteil der geringqualifizierten Arbeitslosen an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter beträgt in Dänemark 6 Prozent und in Deutschland 7 Prozent. Bei einem Vergleich dieser Zahlen ist allerdings zu berücksichtigen, dass der Anteil der Nicht-Erwerbstätigen dieser Gruppe in Dänemark mit 32 Prozent (Deutschland 51 Prozent) wesentlich niedriger ist. In Deutschland hat sich demnach ein wesentlich höherer Anteil an Personen der unteren Qualifikationsstufe aus dem Beschäftigungssystem „verabschiedet“ („discouraged workers“). In Dänemark sehen offenbar deutlich mehr Geringqualifizierte noch gute Chancen Arbeit zu finden und auch zu bekommen.

3.2 Beschäftigungsniveau und Beschäftigungsentwicklung

Ein hohes Beschäftigungsniveau und eine darüber hinaus positive Beschäftigungsentwicklung begünstigen die Beschäftigung von Geringqualifizierten.

Steigende Beschäftigung bei hoher Erwerbstätigenquote bedeutet zunächst, dass der Arbeitsmarkt tendenziell geräumt ist. Ein Indikator hierfür sind beginnende Engpässe der Arbeitskräfterekrutierung, die in Dänemark bereits seit einiger Zeit zu beobachten sind. Bei einer hohen Erwerbs- und Beschäftigungsquote können auch zusätzliche Arbeitskräfte nicht kurzfristig mobilisiert werden, es sei denn, die Arbeitszeit wird verlängert. So ging in Dänemark, als Reaktion auf die Verkürzung der Wochenarbeitszeit von zuletzt 40 auf 37 Wochenstunden im Jahre 1990, die Teilzeitarbeit zurück, die Überstunden nahmen zu, und die Zahl der Mehrfachjobs stieg⁵. Insofern gehen von der Konstellation eines

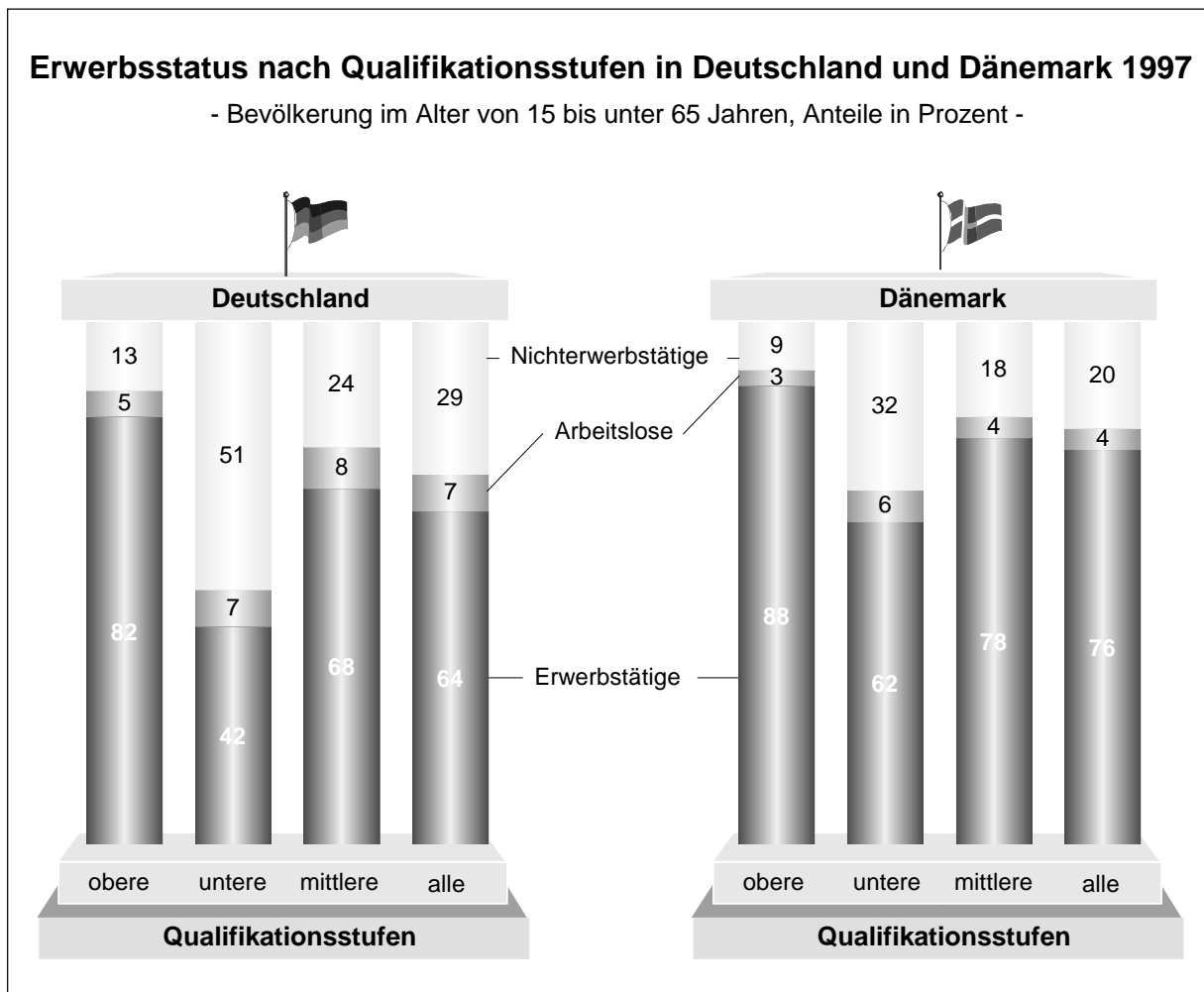
⁴ In der niedrigsten Qualifikationsstufe befinden sich auch solche Personen im erwerbsfähigen Alter, die noch keinen Bildungs- oder Ausbildungsabschluss erworben haben. Doch selbst wenn der Anteil der Geringqualifizierten an der Bevölkerung von 25 bis 64 Jahren betrachtet wird, bleibt es bei der geringen Differenz von etwa 2 Prozentpunkten (DK: 21,4%, D: 19,6%)

⁵ In Dänemark haben 7,2 Prozent der Erwerbstätigen mehrere Jobs, in Deutschland sind es nur 2,5 Prozent (IWD 1998).

hohen Beschäftigungsstandes und steigender Beschäftigung Sogwirkungen aus, von der auch die Geringqualifizierten profitieren können.

Eine hohe Erwerbsbeteiligung, insbesondere von Frauen, ist aber auch in anderer Hinsicht für die Arbeitskräftenachfrage relevant. Sie ist an Voraussetzungen geknüpft, die gleichzeitig Arbeitsplätze generieren. Die privaten Haushalte werden vermehrt Dienstleistungen in Anspruch nehmen (müssen), vor allen Dingen im Bereich der gesellschaftsbezogenen Dienstleistungen. Dieser Zusammenhang ist in Dänemark augenscheinlich von großer Bedeutung.

Schaubild 1



3.3 Lohnstruktur

Ein niedriges Lohnniveau und große Lohnunterschiede sind nach herrschender Meinung günstige Bedingungen für eine hohe Erwerbstätigenquote geringqualifizierter Personen.

Dänemark ist ein Hochlohnland. Die Direktentgelte in der Verarbeitenden Industrie waren 1998 mit DM 34,04 die höchsten in der Europäischen Union (Schröder 1999). Die Lohnnebenkosten sind allerdings mit DM 8,51 am niedrigsten, da die sozialen Sicherungssysteme fast ausschließlich über Steuern finanziert werden. Insgesamt sind jedoch die dänischen Arbeitskosten um 11 Prozent niedriger als die deutschen.

Dänemark ist außerdem ein Land mit geringer Lohndifferenzierung. Sie ist noch geringer als in Deutschland, wie *Tabelle 5* zeigt. Die Gründe für die komprimierte Lohnstruktur sind mannigfaltig. Bis Mitte der achtziger Jahre wurden die Tarifverhandlungen in Dänemark zentral durch die jeweiligen Dachorganisationen der Gewerkschaften und Arbeitgeber geführt. Ein solches Tarifverhandlungssystem ist in der Regel mit einer geringen Differenzierung der Tariflöhne verbunden. Das Konzept der solidarischen Lohnpolitik hat ebenfalls zu den geringen Lohnunterschieden beigetragen, zumal die unqualifizierten Arbeitskräfte seit 1989 stärkere Reallohnzuwächse verzeichneten als die qualifizierten (PLS/Jensen 1996). In dem mehr berufsgewerkschaftlich ausgerichteten Gewerkschaftssystem Dänemarks konnte die Gewerkschaft der Geringqualifizierten diese Lohnzuwächse anscheinend durchsetzen. Zu nennen ist schließlich, dass der Mindestlohncharakter der Tariflöhne ein Ausbrechen der Löhne nach unten verhinderte.

Die Lohnrigidität in den achtziger Jahren und die geringe Lohndifferenzierung wurden in Dänemark als ein wesentlicher Grund für die Persistenz der Arbeitslosigkeit angesehen. Die Lohn disparitäten in den USA sind aber als Orientierung für Dänemark ebenso wie für Deutschland nur bedingt geeignet. Lohnunterschiede spiegeln, nach Auffassung von Freeman/Schettkat (1999), die Qualifikation der Erwerbsbevölkerung wider. Sie stellten fest, dass sich die deutschen und amerikanischen Lohn- und Beschäftigungsstrukturen erheblich unterscheiden. Aber ebenso große Unterschiede wiesen auch die Qualifikationsstrukturen auf. Diese grundlegende Feststellung signalisiert jedoch nicht, dass – nicht zuletzt mit Blick auf die Erhaltung und Erschließung einfacher Tätigkeiten - die Löhne in Deutschland und Dänemark nicht stärker differenziert werden müssen. In Dänemark wurden bereits Reformen des Tarifverhandlungssystems in Richtung einer stärkeren Dezentralisierung umgesetzt.

3.4 Flexibilität des Arbeitsmarktes

Arbeitsmarktregulierungen beeinflussen die Arbeitskosten und die Arbeitskräftefluktuation. Beschäftigungschancen und Arbeitslosigkeitsrisiken werden dadurch umverteilt.

Legt man die Kriterien Kündigungsschutz, Beschränkungen bei der befristeten Beschäftigung sowie der Leiharbeit und Restriktionen bei der Arbeitszeit (Wochenarbeitszeit, Überstunden, Wochenend- und Nacharbeit) zugrunde, so hat Dänemark zusammen mit Großbritannien und Irland den flexibelsten Arbeitsmarkt in der Europäischen Union. Wie *Tabelle 6* zu entnehmen ist, nimmt Deutschland in der EU-Rangliste einen mittleren Platz ein – die Rücknahme der Reform des Kündigungsschutzes ist in dieser Übersicht allerdings noch nicht berücksichtigt. Dänische Unternehmen haben außerdem noch die Möglichkeit, sich über „vorübergehende Entlassungen“ extern an Schwankungen der Auftragslage anzupassen, so dass ihnen insgesamt ein umfangreicher Katalog an Gestaltungsmöglichkeiten betrieblicher Personalpolitik zur Verfügung steht.

Tabelle 5:

Lohnspreizung in den USA, Großbritannien, Deutschland und Dänemark

| | D9/D5* | D5/D1** |
|---------------------------|--------|---------|
| USA (1995) | 2,10 | 2,09 |
| Großbritannien (1995) | 1,87 | 1,81 |
| Deutschland (West) (1993) | 1,61 | 1,44 |
| Dänemark (1990) | 1,57 | 1,38 |

* D9/D5 bedeutet das Verhältnis zwischen dem höchsten und mittleren Einkommensdezil,

** D5/D1 entspricht dem Verhältnis von mittlerem und untersten Einkommensdezil.

Quelle: OECD, Employment Outlook 1996

Tabelle 6

Regulierung von Arbeitsverhältnissen in der Europäischen Union

| | Kündigungs- beschränkungen | Befristungs- beschränkungen | Leiharbeits- beschränkungen | Beschränkungen Überstunden / Wo- chenend-/ Nacht- arbeit |
|------------------------|-------------------------------|--------------------------------|--------------------------------|-------------------------------------------------------------------|
| Länder | Ranking ¹⁾ | | | |
| Spanien | 5 | 4 | 2 | 3 |
| Portugal | 1 | 5 | 3 | 1 |
| Italien | 3 | 1 | 5 | 7 |
| Griechenland | 6 | 2 | 1 | 2 |
| Deutschland | 4 | 7 | 7 | 5 |
| Frankreich | 7 | 2 | 5 | 4 |
| Niederlande | 2 | 9 | 8 | 4 |
| Belgien | 10 | 6 | 4 | 6 |
| Irland | 8 | 10 | 9 | 7 |
| Dänemark | 9 | 8 | 9 | 9 |
| Vereinigtes Königreich | 11 | 10 | 9 | 10 |

1) An erster Stelle liegt das Land mit den weitreichendsten Beschränkungen, an letzter Stelle das Land mit dem liberalsten Kündigungsschutz-, Befristungs- und Arbeitszeitbeschränkungen

Quelle: Grubb, D., W. Wells (1993); "Employment Regulation and Patterns of Work in EC Countries", *OECD Economic Studies*, 21. OECD, Employment Outlook, Juni 1999

Die Notwendigkeit eines flexiblen Arbeitsmarktes lässt sich am Beispiel Dänemark an folgenden – auch für Deutschland relevanten Punkten - festmachen:

- Die dänische Volkswirtschaft ist noch stärker als die deutsche durch kleine und mittlere Unternehmensstrukturen geprägt. Ende der achtziger Jahre entfielen nur 30 Prozent der Gesamtbeschäftigung im Verarbeitenden Gewerbe auf Betriebe mit mehr als 500 Beschäftigten (Deutschland 53 Prozent). Weit über die Hälfte der Betriebe des gleichen Wirtschaftszweiges hatten weniger als 20 Beschäftigte. Im Unterschied zu Großunternehmen haben aber kleine und mittlere Unternehmen weniger Möglichkeiten sich intern an Konjunkturschwankungen anzupassen. Sie sind deshalb, gerade wegen hoher Arbeitskosten auf externe Anpassungsmöglichkeiten angewiesen.
- Dienstleistungsunternehmen brauchen mehr Arbeitsmarktflexibilität als das produzierende Gewerbe. Dies liegt in der Besonderheit von Dienstleistungen begründet. Sie können nicht auf Lager „produziert“ und in Stoßzeiten vom Lager „abgerufen“ werden. Die Besonderheiten gelten nicht nur für personenbezogene Dienstleistungen, sondern auch für die distributiven und wirtschaftsbezogenen Dienste.

Für kleine und mittlere Dienstleistungsunternehmen ist demnach von wesentlicher Bedeutung, inwieweit die Arbeitskosten Fixkostencharakter haben oder nicht. Das dänische Beispiel liefert einen An-

haltspunkt dafür, dass ein hohes Lohnniveau durch Flexibilität bei den Arbeitskosten zumindest teilweise kompensiert werden kann.

Aus arbeitsökonomischer Sicht ist durchaus umstritten, ob weniger Kündigungsschutz zu mehr Beschäftigung führt. Auch die OECD (1999) kommt in ihrer jüngsten Untersuchung für einzelne Länder zu unterschiedlichen Ergebnissen. Gesichert erscheint, dass ein Zusammenhang besteht zwischen Arbeitsmarktflexibilität und Dauer der Arbeitslosigkeit. In einem vom Dänischen Sozialwissenschaftlichen Forschungsrat finanzierten Forschungsprojekt wurde nachgewiesen, dass Dänemark ein höheres Niveau an Betriebsmobilität hat als die USA, und die Berufsmobilität in beiden Ländern nahezu identisch ist (Boje 1995). Die durchschnittliche Betriebszugehörigkeit (7,9 Jahre) ist deshalb auch wesentlich niedriger als in Deutschland (9,7 Jahre) und vergleichbar mit den USA und Großbritannien. Die höhere Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt wirkt zudem Verfestigungstendenzen entgegen und verbessert die Position der Outsider.

Die hohe Arbeitsmarktflexibilität ist in Dänemark auch wegen des gut ausgebauten Systems der sozialen Sicherung gesellschaftlich akzeptiert. Dänemark gibt wie Deutschland ca. ein Drittel des Bruttoinlandsproduktes für „Soziales“ aus und zahlt hohe Transferleistungen an Erwerbslose. Das Land ist ein Musterbeispiel für „Flexicurity“ – der Verknüpfung von Flexibilität („flexibility“) und sozialer Sicherheit („security“).

3.5 Rolle des Staates

Im Hinblick auf die längerfristige Beschäftigungsentwicklung wird ein hoher Anteil des Staates an der Wirtschaft im allgemeinen kritisch beurteilt. Für Geringqualifizierte muss dies dann nicht gelten, wenn der Staat für diese Personengruppe gezielt Beschäftigungsmöglichkeiten bereitstellt.

In Dänemark wurde in den achtziger Jahren ein hoher Anteil des Staates an der Gesamtbeschäftigung aufgebaut. Die Beschäftigung stieg fast ausschließlich im öffentlichen Dienst, ein Zuwachs, der von einer außerordentlich moderaten Lohnentwicklung begleitet wurde. So stiegen die Reallöhne im staatlichen Sektor von 1980 bis 1992 nur um 2 Prozent während der private Sektor eine Zunahme von 7 Prozent verzeichnete (PLS/Jensen 1996). Der Anteil des Staates an der Gesamtbeschäftigung liegt bei rund 30 Prozent. Der Staat spielt in Dänemark besonders im Dienstleistungssektor eine wichtige Rolle. Im Jahr 1994 trug er nach Berechnungen des DIW (1997) zur Bruttowertschöpfung des gesamten Dienstleistungssektors 31 Prozent bei (Deutschland 17 Prozent). Schwerpunkte sind die personenbezogenen Dienstleistungen (Kinder- und Altenbetreuung, Gesundheit) und Bildung, auf die auch knapp 70 Prozent (1997) der Staatsausgaben entfallen. In diesem Sektor werden auch in größerem Umfang Geringqualifizierte beschäftigt.

Der hohe Anteil des Staates an der Gesamtbeschäftigung kommt auch in der hohen Staatsquote zum Ausdruck. Im Jahr 1998 lag der Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt in Dänemark bei 55 Prozent (Deutschland 47 Prozent). Die hohe Staatsquote wurde als eine der Ursachen für die Rekordarbeitslosigkeit des Jahres 1993 angesehen. Insofern sind historische Entwicklung einerseits und aktuelle Politik und deren Beitrag zur Beschäftigungsentwicklung andererseits zu unterscheiden.

Es ist erklärtes Ziel der Regierung, die Staatsquote weit unter 50 Prozent zu senken und die Staatsverschuldung zu reduzieren. Vorläufige Schätzungen dieser Quote liegen für 1999 bei 54,4 Prozent. Die Staatsverschuldung sank von 1994 bis 1997 von 70 Prozent des Bruttoinlandsproduktes auf knapp 55 Prozent. Der vollständige Abbau der Schulden wird bis zum Jahr 2010 angestrebt.

Der Preis für die hohe Staatsquote und den hohen Beschäftigtenanteil ist auf der Einnahmenseite die höchste Steuerbelastung innerhalb der Europäischen Union. Haupteinnahmequellen sind die Einkommensteuer und die Mehrwertsteuer, wobei einer hohen Belastung von Privatpersonen eine im internationalen Vergleich niedrige Steuerbelastung der Unternehmen gegenübersteht. Ein wesentliches Element der Steuerreform des Jahres 1994 war jedoch die schrittweise Senkung der Grenzsteuersätze auf persönliche Einkommen um mehr als 10 Prozent und die Reduzierung der Staatsverschuldung als Teil des dänischen „Strategiebündels“ zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit, von der auch die Geringqualifizierten profitierten. Angesichts der beschlossenen Steuersenkungen und der intendierten Schuldentilgung ist jedoch für die weitere Entwicklung entscheidend, inwieweit der hohe Anteil des Staates an der Gesamtbeschäftigung dann noch aufrecht zu erhalten ist bzw. wo der Staat bei den notwendigen Einsparungen Prioritäten setzen wird.

3.6 Arbeitsmarktpolitik

Durch Qualifizierungsmaßnahmen und Aktivierung der Arbeitslosen kann die Arbeitsmarktpolitik positive Beiträge zur Beschäftigung von geringqualifizierten Personen leisten.

Die dänische Arbeitsmarktpolitik wurde 1993 reformiert. Die Reformen leiteten einen grundlegenden Richtungswechsel der Arbeitsmarktpolitik ein. Ziel war eine Erhöhung der Effizienz des Maßeinsatzes durch Dezentralisierung bei der Konzeption und Umsetzung der Arbeitsmarktpolitik und durch eine stärkere Ausrichtung auf die Anforderungen des Arbeitsmarktes.

Als integraler Bestandteil der dänischen Strategie zur Reduzierung der Arbeitslosigkeit sind zwei unterschiedliche Richtungen beim Einsatz der Arbeitsmarktpolitik zu unterscheiden.

- Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes.
- Aktivierung der Arbeitslosen.

Die wesentlichen Elemente der jeweiligen Strategie sind in den *Schaubildern 2 und 3 (auf Seite 14 und Seite 15)* zusammengefasst. Von den Maßnahmen zur Reduzierung des Arbeitsangebotes ist das Übergangsprogramm in den Vorruhestand für Langzeitarbeitslose relevant, da Geringqualifizierte auch in Dänemark überdurchschnittlich von Langzeitarbeitslosigkeit betroffen sind. Geringqualifizierte Arbeitslose können jedoch auch als „Stellvertreter“ vom Sabbatjahr profitieren oder im Rahmen eines Bildungsurlaubes ihre Wettbewerbsfähigkeit verbessern. Von den einzelnen Programmen sind die Bildungsmaßnahmen für Geringqualifizierte besonders relevant. Sie sind heute eindeutig Schwerpunkt der dänischen Arbeitsmarktpolitik, während die Subventionierung von Arbeitsplätzen an Bedeutung verloren hat. Geringqualifizierte werden schließlich auch in besonderem Maße von der Aktivierung durch Sanktionen bzw. durch ökonomische Anreize tangiert. Arbeitslose der unteren Qualifikationsstufe erzielen in der Regel ein niedrigeres Einkommen als DKK 136 000 (DM 36 720) im Jahr. Bis zu dieser Einkommensgrenze beträgt das Arbeitslosengeld 90 Prozent des früheren Einkommens.

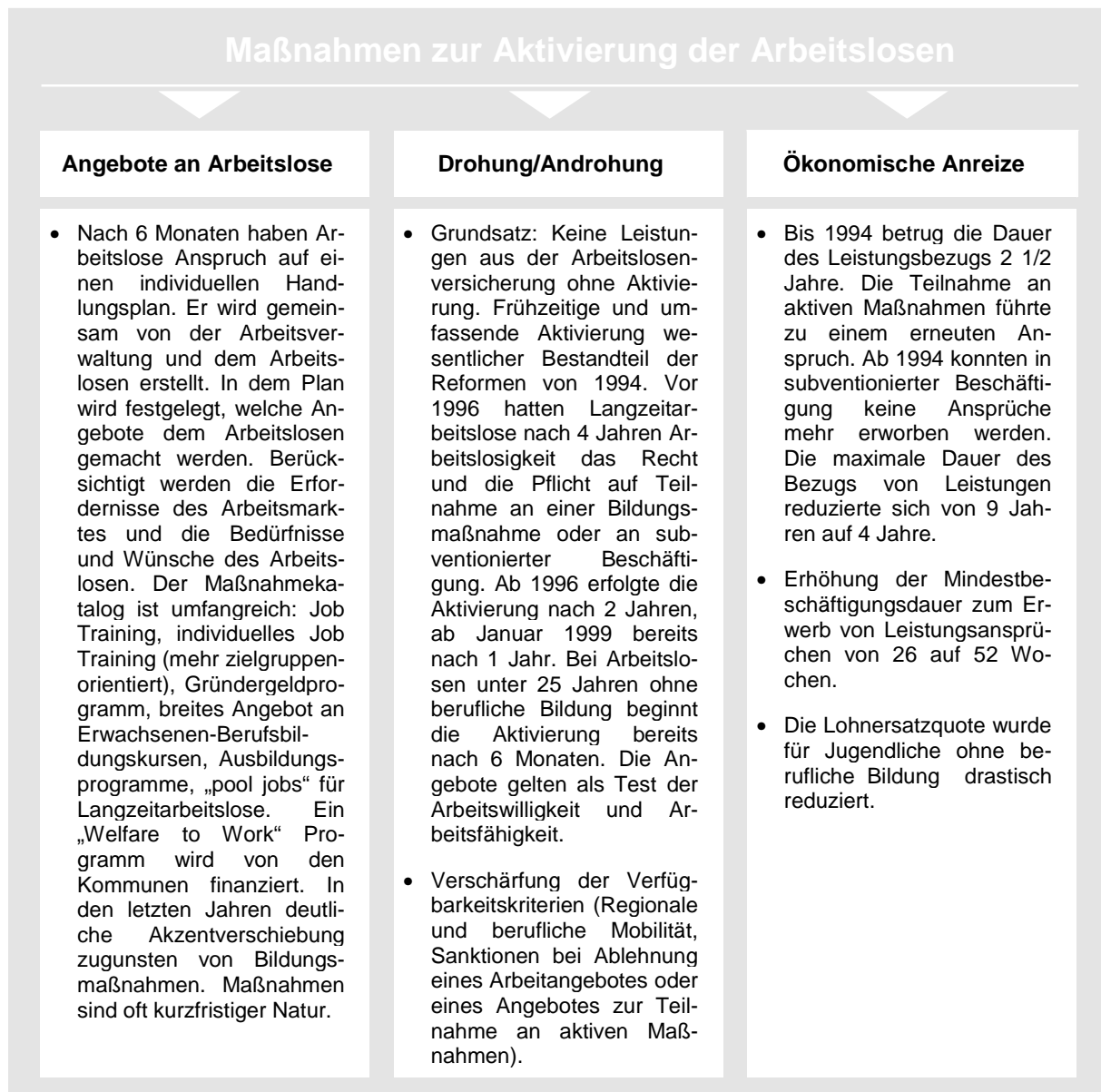
Eine Lohnersatzrate in dieser Höhe kann zu Fehlanreizen bei der Arbeitssuche führen. Die Verfügbarkeitskriterien wurden deshalb in Stufen verschärft (Emmerich 1999b). Aus dem gleichen Grund wurde auch die Höhe der Leistungen für Jugendliche ohne berufliche Bildung drastisch reduziert.

Die dänische Arbeitsmarktpolitik trägt auch deshalb zur hohen Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt bei, weil arbeitsmarktpolitische Programme kurze Laufzeiten z.B. im Vergleich zu Deutschland haben. Als Indikator sind die höheren Zugangszahlen in arbeitsmarktpolitische Programme zu nennen – gemessen als Anteil an den Erwerbspersonen. Außerdem werden die Arbeitslosen häufiger und frühzeitiger aktiviert. Insofern ist mehr Bewegung auf dem Arbeitsmarkt, die auch Geringqualifizierten Einstiegschancen eröffnet.

Schaubild 2

| Strategien zur Reduzierung des Arbeitskräfteangebotes | | | |
|-------------------------------------------------------|-----------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Programm | Geltungsdauer | Regelungen | Leistungen |
| Vorruhestand | Eingeführt 1979 | Für Arbeitslose/Beschäftigte im Alter von 60 bis 66 Jahren, die 20 Jahre Mitglied eines Arbeitslosenversicherungs-Fonds waren | In den ersten 30 Monaten erhält der Vorruhestandler Arbeitslosengeld. Danach 82 Prozent des max. Arbeitslosengeldes (DM 29 700 p.a.) |
| Übergangsprogramm in den Vorruhestand | 1992 bis 1996 | Langzeitarbeitslose im Alter von 50 bis 59 Jahren | Arbeitslosengeld für die Dauer des Arbeitslosengeldanspruchs. Anschließend 82 Prozent des Höchstbetrages (DM 29 700 p.a.) |
| Kindererziehungsurlaub | Seit 1994 | Beschäftigte/Arbeitslose | Zunächst 80 Prozent des Arbeitslosengeldes, ab 1997 noch 60 Prozent. |
| Sabbaturlaub | 1994 bis 1996 | Beschränkt auf Beschäftigte. Zustimmung des Arbeitgebers erforderlich. Arbeitgeber musste Arbeitslosen als „Stellvertreter“ einstellen. | 80 Prozent des Arbeitslosengeldes, später nur noch 60 Prozent. |
| Bildungsurlaub | Seit 1994 | Beschäftigte (bis 1998) und Arbeitslose. Dauer maximal 1 Jahr. | Für die Dauer des Bildungsurlaubs 100 % des Arbeitslosengeldes |

chaubild 3



3.7 Exkurs: Das dänische HomeService Programm

Trotz der insgesamt stärkeren Dienstleistungsorientierung weist Dänemark bei der Beschäftigung in privaten Haushalten ein Defizit gegenüber Deutschland auf. Aus den Zahlen ist zu schließen, dass es keinen „offiziellen“ Markt für diese Dienste gibt. Die Schaffung eines „offiziellen“ Marktes war deshalb auch Ziel des sogenannten HomeService Programms für einfache haushaltsbezogene Dienstleistungen, das gleichzeitig „offizielle“ Arbeitsplätze für Geringqualifizierte schaffen sollte. Das Programm lief zunächst als Experiment und wurde 1997 auf Dauer eingeführt. Die folgende Übersicht enthält die wesentlichen Elemente des Programms und erste Evaluierungsergebnisse (Ploughman/Sanne 1998).

Die Förderung einfacher Dienstleistungen wird mit diesem Programm - bei ähnlicher Problemlage wie in Deutschland - um eine neue Variante der Subventionierung erweitert. Subventioniert wird nicht der Arbeitnehmer oder der Arbeitgeber, sondern das Produkt. In die gleiche Richtung zielten im übrigen auch die Vorschläge eines reduzierten Mehrwertsteuersatzes für haushaltsbezogene Dienstleistungen, die in Deutschland bei der Einführung des Haushaltsschecks diskutiert wurden. Das Programm wird in Dänemark als das einzige (namhafte) Programm zur Förderung von Existenzgründungen betrachtet.

| Das dänische „HomeService“ Programm | | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Ziele | Ausgangssituation | Design | Wirkungen |
| <ul style="list-style-type: none"> • Schaffung eines „offiziellen“ Marktes für (einfache) haushaltsbezogene Dienstleistungen durch Reduzierung der Schwarzarbeit und Umwandlung von Eigenarbeit in bezahlte Arbeit. • Schaffung von Dauerarbeitsplätzen für Geringqualifizierte. | <ul style="list-style-type: none"> • Geringe Lohn- und Einkommensunterschiede. • Großzügige Sozialleistungen führen bei Geringqualifizierten zu Fehlansreizen bei der Arbeitsaufnahme. • Die Steuerprogression reduziert die Zahl von Haushalten, die haushaltsbezogene Dienstleistungen zu Marktpreisen kaufen würden und können. | <ul style="list-style-type: none"> • Rechnungen für Reinigungsarbeiten, Einkaufen, Kochen, Waschen, Bügeln, Gartenarbeiten, Schneeräumen usw. werden mit 50 Prozent des Rechnungsbetrages subventioniert. • Die Leistungen müssen durch private Unternehmen erbracht werden, die zur Mehrwertsteuerpflicht veranlagt werden. • Subventionen für Leistungen in einem bestimmten Haushalt, die von der gleichen Firma erbracht werden, sind pro Quartal auf einen Maximalbetrag von DM 2 700 (DKK 10 000) begrenzt. • Etablierte und neu gegründete Unternehmen können an dem Programm teilnehmen. | <ul style="list-style-type: none"> • Das Programm lief von 1994 bis 1996 als Experiment. Anfang 1997 wurde es auf Dauer eingeführt. • Im Juli 1998 nahmen 3 500 Unternehmen an dem Programm teil. Die Zahl der Arbeitsplätze belief sich auf Vollzeitbasis auf 3 500. Die Zahl der Beschäftigten liegt wesentlich höher, da mehr als 10 000 Personen in Teilzeit arbeiten. • Rund 40 Prozent der beschäftigten Arbeitskräfte (Selbständige und Arbeitnehmer) waren zuvor arbeitslos, 64 Prozent waren unqualifiziert (1997). • Ca. 200 000 Haushalte nutzten HomeService. Das Subventionsvolumen stieg von DM 27 Mio. (1994) auf DM 195 Mio. (1997). |

4. Fazit

Die aktive Arbeitsmarktpolitik hat nur eingeschränkte Möglichkeiten, die Rahmenbedingungen für die Beschäftigung Geringqualifizierter zu gestalten. Der Erfolg arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen für Geringqualifizierte wird jedoch maßgeblich durch die Rahmenbedingungen bestimmt. Lohnkostenzuschüsse können beispielsweise eine stärkere Lohndifferenzierung nicht ersetzen, da sie zeitlich befristet sind und deshalb das Einstellungsverhalten der Betriebe nicht auf Dauer beeinflussen bzw. ändern. Durch eine Vielzahl von Maßnahmen trägt die Arbeitsmarktpolitik zwar zu einer erhöhten Anpassungsfähigkeit und mehr Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt bei. Zur Lösung des Beschäftigungsproblems Geringqualifizierter wird dies aber nicht genügen – nicht zuletzt auch deshalb, weil Qualifizierung auf Grenzen stoßen kann.

Bei einer mit Deutschland vergleichbaren formalen Qualifikationsstruktur der Bevölkerung hat das Hochlohnland Dänemark eine im internationalen Vergleich hohe Erwerbstätigenquote Geringqualifizierter realisiert. Die auf eine hohe Erwerbsbeteiligung zielende Politik, die hohe Flexibilität der Arbeitskosten, die beträchtliche Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt, eine Neuorientierung der Finanzpolitik des Staates und eine auf Aktivierung und Erhaltung bzw. Verbesserung der Beschäftigungsfähigkeit ausgerichtete Strategie der Arbeitsmarktpolitik haben dazu beigetragen. Gerade das Beispiel des Wohlfahrtsstaates Dänemark kann zeigen, dass es unter dem Gesichtspunkt „Flexicurity“ noch Spielräume in Deutschland gibt.

Bibliographie

- Boje, Thomas* (1995): Beschäftigung und Mobilität in unterschiedlichen Arbeitsmarktsystemen, IAW-Mitteilungen, Nr.3.
- DIW* (1997): Dienstleistungsdynamik in der Europäischen Union uneinheitlich, DIW Wochenbericht, N.16.
- Emmerich, Knut* (1999a): Der dänische Erfolgsweg zum Abbau der Arbeitslosigkeit, Friedrich Ebert Stiftung, Globalisierung und Gerechtigkeit, Materialien zur Modernisierung sozialer Demokratie, Dezember.
- Emmerich, Knut* (1999b): Der Preis für mehr Beschäftigung, Die Mitbestimmung, Nr.11.
- Freeman, Richard; Schettkat, Ronald* (1999): The Role of Wages and Skill Differences in US-German Employment Differences, Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, H. 1+2.
- Hoffmann, Edeltraut; Walwei, Ulrich* (1999): Zusätzliche Arbeitsplätze für einfache Tätigkeiten gesucht, IABWerkstattbericht, Nr.12.
- IWD* (1998): Zweit- und Drittjobs: Im Norden Mode, Nr.50.
- OECD* (1999): Employment Outlook, June, Paris.
- PLS und Peter Jensen* (1996): Labour Market Studies, Denmark, European Commission, Luxembourg.
- Ploughman, Peter; Buhl, Sanne* (1998): Self-Employment in Denmark, Conference on Self-Employment, Burlington, (Ontario), Canada 24-26 September.
- Schröder, Ch.* (1999): Industrielle Arbeitskosten im internationalen Vergleich 1980/98, IW-Trends, Nr.2.