

Schrader, Klaus

Article — Digitized Version

Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit: Vorbild für andere?

Die Weltwirtschaft

Provided in Cooperation with:

Kiel Institute for the World Economy – Leibniz Center for Research on Global Economic Challenges

Suggested Citation: Schrader, Klaus (1999) : Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit: Vorbild für andere?, Die Weltwirtschaft, ISSN 0043-2652, Springer, Heidelberg, Iss. 2, pp. 207-233

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/2293>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Dänemarks Weg aus der Arbeitslosigkeit: Vorbild für andere?*

Von **Klaus Schrader**

In zahlreichen westeuropäischen Industrieländern ist die Arbeitslosenquote im Verlauf der neunziger Jahre kontinuierlich in einen zweistelligen Bereich gestiegen. Auch Dänemark war zunächst von dieser Entwicklung erfaßt worden. Doch während in einem Land wie Deutschland eine durchgreifende Trendwende auf dem Arbeitsmarkt nicht absehbar ist, sank die dänische Arbeitslosenquote bis 1998 auf etwa die Hälfte des Wertes von 1993.

Angesichts einer solchen Entwicklung ist schnell die Rede von einem „Beschäftigungswunder“ und einem dänischen Modell, mit dem auch andere Länder ihre Beschäftigungskrise bewältigen könnten. Vielerorts stößt die dänische Herangehensweise an das Beschäftigungsproblem auch deshalb auf Interesse, weil sie mit vergleichsweise starken staatlichen Interventionen in den Arbeitsmarkt verknüpft ist. Denn anders als in Ländern wie Neuseeland, die bei der Bekämpfung der Arbeitslosigkeit auf marktwirtschaftliche Rahmenbedingungen setzen,¹ steht in Dänemark eine „aktive Arbeitsmarktpolitik“ des Staates mit teilweise neuen arbeitsmarktpolitischen Instrumenten im Vordergrund. Während die neuseeländischen Rezepte häufig als nicht übertragbar auf europäische Verhältnisse abgelehnt werden, erhält die dänische Arbeitsmarktpolitik eher einen Akzeptanzbonus.

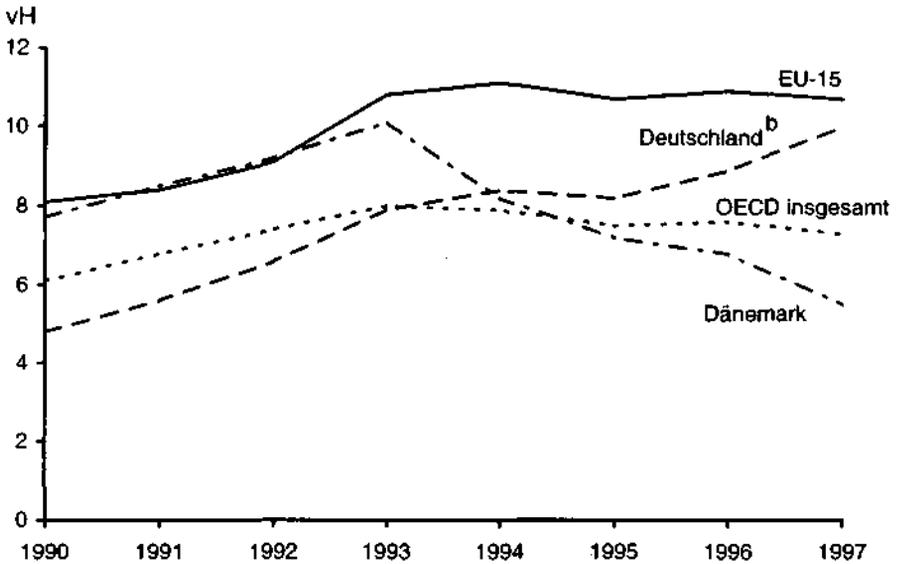
Nachfolgend soll zunächst die dänische Arbeitsmarktentwicklung in den neunziger Jahren analysiert und die Frage beantwortet werden, welchen Einfluß die Arbeitsmarktpolitik auf den Rückgang der Arbeitslosigkeit hatte. Auf der Basis eines Referenzsystems für eine effiziente Arbeitsmarktpolitik wird anschließend geprüft, inwieweit das Politikkonzept und die einzelnen Politikinstrumente zur Effizienzverbesserung auf dem Arbeitsmarkt beigetragen haben. Auch wird der Frage nachgegangen, welcher Preis für die dänische Arbeitsmarktpolitik zu zahlen ist. Nach einem Überblick über weitere Determinanten der positiven Beschäftigungsentwicklung wird abschließend die Frage beantwortet, inwieweit der dänische Weg aus der Arbeitslosigkeit zur Nachahmung empfohlen werden kann.

Dänemarks Arbeitsmarkt im Aufschwung

Bis 1993 stieg in Dänemark, wie in anderen westlichen Industrieländern, die Arbeitslosenquote kontinuierlich an (Schaubild 1). Doch während sich diese Quote in Deutschland sukzessive der 10-vH-Schwelle näherte und im Durchschnitt der EU-Länder auf zweistelligem Niveau verharrte, gelang auf dem dänischen Ar-

* Dieser Beitrag ist im Rahmen der Strukturberichterstattung für das Bundesministerium für Wirtschaft entstanden.

¹ Siehe dazu ausführlich Schrader (1999).

Schaubild 1: Die dänische Arbeitslosenquote im internationalen Vergleich^a

^aStandardisierte Arbeitslosenquote der OECD in vH. — ^bAb 1991 mit den neuen deutschen Bundesländern.

Quelle: OECD (1999a), eigene Darstellung.

beitsmarkt eine Trendwende: Die Arbeitslosenquote wurde halbiert. Doch was verbirgt sich hinter dieser erfreulichen Entwicklung?

Der Blick auf die Veränderung der dänischen Arbeitsmarktstrukturen nach 1993 zeigt *erstens*, daß die Zahl der Nicht-Erwerbspersonen deutlich gestiegen ist (Tabelle 1). Es war weder möglich, den Zuwachs der arbeitsfähigen Bevölkerung in den Kreis der Erwerbspersonen aufzunehmen, noch das bestehende Erwerbspersonenniveau zu halten.² In diesem Zusammenhang fällt auf, daß verstärkt Frauen zu den Nicht-Erwerbspersonen zählen. So bietet sich insgesamt das Bild eines schrumpfenden Arbeitsmarktes.

Zweitens ist ein Rückgang der Erwerbslosenzahl zu beobachten, der sich trotz rückläufiger Erwerbspersonenzahl zum größeren Teil aus einem Anstieg der Erwerbstätigkeit erklärt. Diese positive Entwicklung betrifft ausschließlich abhängig Beschäftigte, die einer Vollzeittätigkeit nachgehen. Das heißt, daß der Beschäftigungszuwachs keinesfalls ein Resultat von Arbeitsplatzteilung war. Die Teilzeitbeschäftigung – ein Erfolgsrezept gegen die Arbeitslosigkeit etwa in den Niederlanden – geht in Dänemark sogar zurück. Davon sind vornehmlich weibliche Beschäftigte betroffen, deren Zahl bei den Vollzeitbeschäftigten dafür kräftig gestiegen ist.

² Damit korrespondiert der Rückgang der dänischen Erwerbsquote im Zeitraum von 1993 bis 1997 um 2,2 Prozentpunkte.

Tabelle 1: Veränderungen auf dem dänischen Arbeitsmarkt 1994–1997 (in Tausend Personen)^a

	Insgesamt	Männer	Frauen
Arbeitsfähige Bevölkerung ^b	44,7	22,3	22,4
Nicht-Erwerbspersonen	83,7	30,5	53,2
Erwerbspersonen	-39,0	-8,2	-30,8
Erwerbslose	-129,8	-68,2	-61,5
Erwerbstätige	90,8	60,0	30,7
<i>Status</i>			
abhängig Beschäftigte	106,4	66,7	39,8
Selbständige	-8,3	-6,7	-1,7
hierunter Arbeitgeber ^c	-0,2	-0,4	0,2
Mitarbeitende Familienangestellte	-7,3	0,0	-7,4
<i>Arbeitszeit^d</i>			
Vollzeitbeschäftigte	137,1	57,0	80,1
Teilzeitbeschäftigte ^e	-30,6	9,7	-40,3
<i>Sektoren</i>			
primär	-10,4	-6,2	-4,3
sekundär	29,8	28,6	1,2
tertiär	74,8	39,6	35,2

^a Auf der Basis der absoluten Veränderung vom Anfangs- zum Endjahr des jeweiligen Untersuchungszeitraums; Stichtagswerte zum 1. Januar jeden Jahres. – ^b Zivilpersonen im Alter von 16–66 Jahren. – ^c Schätzung für das Jahr 1997. – ^d Bezogen auf die abhängig Beschäftigten. – ^e Mit einer wöchentlichen Arbeitszeit von weniger als 31 Stunden.

Quelle: Danmarks Statistik (a), eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Drittens geht mit den Veränderungen auf dem Arbeitsmarkt ein sektoraler Strukturwandel einher. Wie in anderen westlichen Industrieländern zeigen sich auch in Dänemark deutliche Tertiarisierungstendenzen. Der Beschäftigungszuwachs wird unübersehbar von der Ausweitung der Dienstleistungsbeschäftigung getragen. Dabei spielt die steigende Arbeitsnachfrage in den Bereichen „Handel, Gaststätten- und Beherbergungsgewerbe“ und Finanzdienstleistungen die ausschlaggebende Rolle.

Die arbeitsmarktpolitischen Reformen in Dänemark

Die Veränderungen auf dem dänischen Arbeitsmarkt in den letzten Jahren werden oftmals der neuen Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben. Findet sich dort ein Erfolgsrezept zur Lösung von Beschäftigungsproblemen? Nachdem die Arbeitslosenzahl im Jahr 1993 mit fast 350 000 auf einen neuen Höchstwert gestiegen war, wurde zu Beginn des Jahres 1994 ein umfangreiches Reformpaket in Gang gesetzt.³ Im wesentlichen bestand das Reformpaket aus folgenden drei Gesetzen:

³ In den Jahren 1995 und 1996 wurden weitere Veränderungen vorgenommen, die nachfolgend berücksichtigt sind.

„Gesetz über eine aktive Arbeitsmarktpolitik“, „Gesetz über Urlaubsprogramme“ und „Gesetz über die Aktivierung auf kommunaler Ebene“.⁴ Zum einen wurde auf diese Weise ein neues arbeitsmarktpolitisches Instrumentarium geschaffen, das Maßnahmen in den Bereichen Arbeitsplatzsuche, Qualifizierung, Arbeitsplatzbeschaffung sowie neuartige kombinierte Beurlaubungs-/Job-Rotation-Programme umfaßt. Ergänzt wurden diese Maßnahmen durch Vorruhestandsprogramme, die es in unterschiedlichen Formen schon seit 1979 gab (Übersicht 1).

Zum anderen besteht eine neue Qualität der Arbeitsmarktpolitik darin, daß den Rechten der Arbeitslosen explizit auch Pflichten gegenüberstehen und die Organisation der Maßnahmen verstärkt in dezentralisierter Form auf regionaler und lokaler Ebene erfolgt. Das bedeutet konkret:

- Arbeitslose haben nur noch über einen verkürzten Zeitraum von fünf Jahren Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung; dieser Zeitraum ist in eine zweijährige Unterstützungs- und eine dreijährige Aktivierungsperiode unterteilt.⁵ Der Bezug der Arbeitslosenunterstützung verlängert sich nur um die Dauer eines eventuellen Erziehungsurlaubs, die Teilnahme an anderen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen wirkt nicht verlängernd. Zudem wurden die Anspruchsvoraussetzungen dahingehend verschärft, daß der Arbeitslose in den zurückliegenden drei Jahren statt 26 nunmehr 52 Wochen einer nicht-subventionierten Vollzeittätigkeit nachgegangen sein muß.⁶
- In der Unterstützungsperiode hat der Arbeitslose einen höheren Grad an Eigenverantwortlichkeit für seine Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Zwar wird nach sechsmonatiger Arbeitslosigkeit für jeden Arbeitslosen ein individueller Aktionsplan (Übersicht 1) ausgearbeitet. Allerdings sollen auf regionaler Ebene schon frühzeitig Gruppen von Arbeitslosen selektiert werden, bei denen ein relativ hohes Risiko zur Langzeitarbeitslosigkeit besteht. Diese erhalten bevorzugt Angebote zur Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die aufgrund der regionalen Arbeitsmarktsituation sinnvoll erscheinen. Für alle Arbeitslosen besteht die Verpflichtung, sämtliche Angebote zu akzeptieren sowie für nicht-subventionierte und subventionierte Arbeit zur Verfügung zu stehen. Falls sich ein Arbeitsloser unkooperativ verhält, sind finanzielle Sanktionen die Folge.⁷
- In der Aktivierungsperiode bestehen für den Arbeitslosen die gleichen Pflichten wie in der Unterstützungsperiode bei teilweise schärferen Sanktionen im

⁴ Zu der nachfolgenden Darstellung der dänischen Arbeitsmarktreformen siehe Ministry of Labour (1996a; b; c), OECD (1996: 108 ff.), Hammer (1997: 816 f.) und PLS Consult und Jensen (1997: 42 ff.).

⁵ Bis 1995 betrug dieser Zeitraum noch sieben Jahre mit einer vierjährigen Unterstützungs- und einer dreijährigen Aktivierungsperiode.

⁶ Bei Teilzeittätigkeit sind 34 Wochen nachzuweisen.

⁷ Es besteht der folgende Sanktionskatalog: Bei Verweigerung der Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme oder der Aufnahme einer angebotenen Arbeit wird die Arbeitslosenunterstützung für eine Woche ausgesetzt; bei einem Abbruch von Teilnahme oder Arbeit werden die Zahlungen für fünf Wochen eingestellt; im Wiederholungsfall innerhalb von zwölf Monaten ist ein Verlust des Anspruchs auf Arbeitslosenunterstützung die Folge.

Übersicht 1: Arbeitsmarktpolitische Maßnahmen in Dänemark¹

Maßnahme	Ziel	Mittel	Bewilligungszeitraum
<i>Arbeitsplatzsuche</i> (1) Vermittlung	Aufnahme einer nichtsubventionierten Beschäftigung durch Arbeitslose	Vermittlungsdienste	—
(2) Information und Beratung	Information für Arbeitslose über Bildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt	Informationsdienste	—
(3) Individueller Aktionsplan	Beschleunigte Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt, wenn die Dauer der Arbeitslosigkeit mindestens sechs Monate beträgt	Schriftliche Vereinbarung zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitslosen über die Art der Angebote, die sowohl dem Profil des Arbeitslosen als auch der Arbeitsmarktsituation entsprechen	—
<i>Qualifizierung</i> (4) Job-Training	Verbesserung der Beschäftigungschancen von Arbeitslosen auf dem regulären Arbeitsmarkt durch Berufsbildung	Subventionierte Beschäftigung bei privaten oder staatlichen Arbeitgebern: Der private Arbeitgeber erhält einen vorgegebenen Lohnkostenzuschuß pro Arbeitsstunde, ansonsten gelten die Tarifvertragsbedingungen, im Staatssektor gilt ein Höchststundenlohn. Bei privater Beschäftigung von mehr als sechs Monaten ist der Arbeitgeber verpflichtet, eine reguläre Beschäftigung oder eine Berufsausbildung anzubieten	maximal 2 Jahre, davon 1 Jahr mit Lohnkostenzuschuß
(5) Individuelles Job-Training	Berufsbildungsmöglichkeiten für Arbeitslose, die Probleme haben, ein reguläres Job-Training zu finden	Beschäftigung u.a. bei staatlichen Arbeitgebern, privaten Vereinigungen, Privathaushalten; das Arbeitsentgelt entspricht dem Arbeitslosengeldhöchstsatz, bis zu dem eine Subventionierung erfolgen kann	nach Vereinbarung zwischen Arbeitsverwaltung und Arbeitgeber, auch über 1 Jahr
(6) Bildung/Ausbildung	Qualifizierung von Arbeitslosen außerhalb der Berufspraxis	Teilnahme an regulären Bildungs-/Ausbildungsangeboten oder besonderen Programmen; die Ausbildungsbeihilfe entspricht bei über 25jährigen dem Arbeitslosengeldanspruch, bei jüngeren beträgt sie 50 vH des Arbeitslosengeldhöchstsatzes	keine zeitliche Beschränkung für die Teilnahme an einer Maßnahme; die Zahlungen sind auf die Dauer des Arbeitslosengeldanspruches beschränkt
<i>Arbeitsplatzbeschaffung</i> (7) Pool-Arbeitsplätze	Beschäftigung von Arbeitslosen, die von den letzten 3 Jahren 2 Jahre arbeitslos waren, auf befristeten Stellen im öffentlichen Bereich; Schaffung unbefristeter Stellen in sozialen Bereichen soll angestoßen werden	Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern vornehmlich im Sozialbereich zum Arbeitslosengeldhöchstsatz	bis zu 3 Jahre
(8) Gründergeld	Selbständigkeit von Arbeitslosen, die in einem 8-Monats-Zeitraum fünf Monate arbeitslos waren	Genehmigung eines Geschäftsplans durch die Unternehmensförderungsbehörde, ein Gründergeld in Höhe von 50 vH des Arbeitslosengeldhöchstsatzes wird gewährt	maximal 2,5 Jahre Zahlungsdauer

Übersicht 1: (Fortsetzung)

Maßnahme	Ziel	Mittel	Bewilligungszeitraum
<i>Beurlaubung/ Job-Rotation</i> (9) Berufsbildungsurlaub	Weiterqualifizierung von über 25jährigen Arbeitnehmern, Selbständigen und Arbeitslosen, die Anspruch auf Arbeitslosengeld haben; Arbeitnehmer und Selbständige müssen in den zurückliegenden 5 Jahren mindestens 3 Jahre gearbeitet haben; befristete Beschäftigung von Arbeitslosen über Arbeitsplatzrotation (fakultativ)	Die Berufsbildungsmaßnahme wird von staatlichen Stellen oder vom Arbeitgeber finanziert; als Freistellungsbeihilfe erhalten die Beurlaubten i.d.R. den Arbeitslosengeldhöchstsatz aus öffentlichen Kassen, wobei im Einzelfall die Arbeitsverwaltung oder der Arbeitgeber Aufschläge zahlen können. Im Rahmen der Rotation erhalten Arbeitslose für die Dauer der Berufsbildung die Arbeitsplätze der Beurlaubten, sofern diese mit dem Arbeitgeber eine entsprechende Vereinbarung getroffen haben; die Bezahlung erfolgt aus Mitteln eines Fortbildungsprogramms oder über eine „Job-Training-Maßnahme“	1 Woche bis 1 Jahr
(10) Erziehungsurlaub	Arbeitnehmern, Selbständigen und Arbeitslosen mit Kindern im Alter bis zu 8 Jahren soll die Kinderbetreuung erleichtert werden, Arbeitslose sollen über Arbeitsplatzrotation vorübergehend beschäftigt werden (fakultativ)	Gewährung von Erziehungsurlaub; Arbeitnehmern steht ein Urlaub von 13 bzw. 26 Wochen zu (letzteres, wenn das Kind unter 1 Jahr alt ist); die darüber hinausgehende Urlaubsdauer bedarf einer Vereinbarung mit dem Arbeitgeber; ein Urlaubsgeld von 60 vH des Höchstsatzes beim Arbeitslosengeld wird gewährt, das von den Kommunalbehörden aufgestockt werden kann. Vereinbarung über Arbeitsplatzrotation (s. Berufsbildungsurlaub)	13 bis 52 Wochen (jeweils für beide Elternteile)
(11) Langzeiturlaub (Sabbaturlaub) ²	Arbeitnehmer, die mindestens 25 Jahre alt sind und in den letzten 5 Jahren mindestens 3 Jahre erwerbstätig waren, soll zu jedem beliebigen Zweck ein vorübergehender Ausstieg aus einer Beschäftigung ermöglicht werden; befristete Wiederbeschäftigung von Arbeitslosen, die mindestens 1 Jahr arbeitslos waren, über Arbeitsplatzrotation (obligatorisch)	Vereinbarung des Urlaubs mit dem Arbeitgeber, der verpflichtet ist, den freigewordenen Arbeitsplatz wiederzubesetzen (Arbeitsplatzrotation wie bei Berufsbildungsurlaub), das Urlaubsgeld beträgt 60 vH des Arbeitslosengeldhöchstsatzes	13 bis 52 Wochen
<i>Vorruhestand</i> (12) Freiwilliger Vorruhestand	Ausgliederung von i.d.R. 60–66jährigen Arbeitnehmern oder Arbeitslosen aus dem Arbeitsmarkt	Vollversicherte Mitglieder einer Arbeitslosenkasse erhalten in den ersten beiden Jahren 90 vH des früheren Einkommens, aber nicht mehr als den Arbeitslosengeldhöchstsatz; danach werden bis zu 82 vH des Arbeitslosengeldhöchstsatzes gezahlt	i.d.R. ab dem 60. Lebensjahr bis Erreichen des regulären Rentenalters (67. Lebensjahr)
(13) Teilzeit-Vorruhestand	Gradueller Rückzug von vorruhestandsberechtigten Arbeitnehmern aus dem Arbeitsmarkt	Verkürzung der Arbeitszeit um mindestens ¼ bei einer Arbeitszeit von mindestens 12 Wochenstunden; jede Stunde Arbeitszeitverkürzung wird mit 58 DKR vergütet	i.d.R. ab dem 60. Lebensjahr bis Erreichen des regulären Rentenalters (67. Lebensjahr)

¹ Auf der Grundlage des „Gesetzes über eine aktive Arbeitsmarktpolitik“ (verabschiedet im Juni 1993, im Januar 1994 in Kraft getreten), das Arbeitslose mit Anspruch auf Arbeitslosengeld betrifft. – ² Das Programm lief Ende März 1999 aus.

Quelle: Europäische Kommission – Beschäftigungsobservatorium (1999), Ministry of Labour (1996b), PLS Consult und Jensen (1997: 49 ff.), eigene Zusammenstellung.

Verweigerungsfall.⁸ Die andere Qualität der Aktivierungsperiode besteht vor allem darin, daß Arbeitslose einen Anspruch auf Angebote der Arbeitsverwaltung während des gesamten Zeitraums haben. Das heißt, daß sich der Einsatz des arbeitsmarktpolitischen Instrumentariums auf die Arbeitslosen konzentriert, die nach zweijähriger Arbeitslosigkeit als Problemfälle gelten und daher mit allen Mitteln „aktiviert“ werden sollen. Es wird weniger auf Eigenverantwortlichkeit gesetzt, sondern vielmehr der Druck zur Reintegration in den Arbeitsmarkt mit Hilfe der Arbeitsverwaltung erhöht.

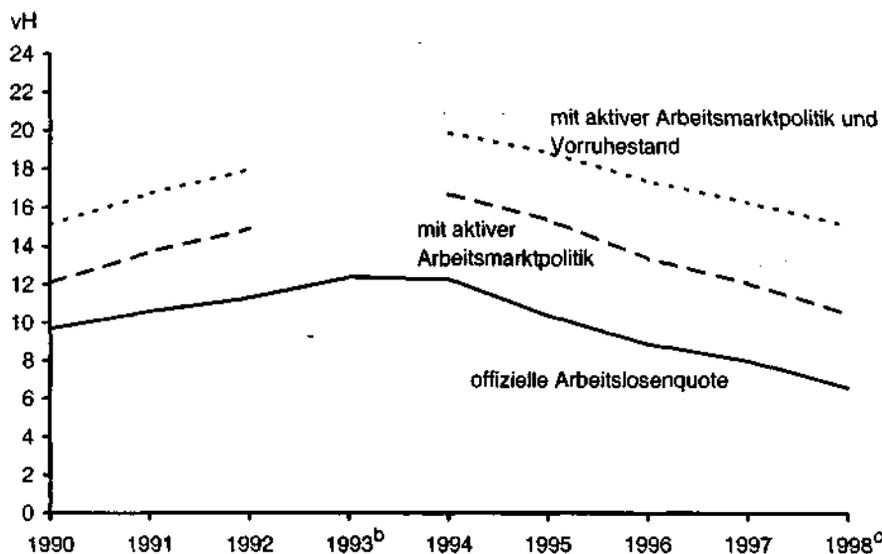
- Nach fünfjähriger Arbeitslosigkeit verliert der Arbeitslose seinen Anspruch auf Arbeitslosenunterstützung und auf „Aktivierung“ durch die Arbeitsverwaltung, er wird zum Sozialhilfeempfänger. Dann jedoch greift die „kommunale Aktivierung“, die Sozialhilfeempfänger erfaßt und nahezu identische arbeitsmarktpolitische Instrumente bereithält, wie sie auch bei Empfängern von Arbeitslosengeld zum Einsatz kommen. Die Zuständigkeit für die Durchführung dieser Maßnahmen liegt bei den einzelnen Amtsbezirks- bzw. Kommunalbehörden. Seitens der Sozialhilfeempfänger besteht die Verpflichtung, alle Angebote zu akzeptieren, um weiterhin staatliche Unterstützung zu beziehen. Mit dieser Verpflichtung geht der Anspruch einher, nach sechs Monaten einen individuellen Aktionsplan und nicht später als nach zwölf Monaten „Aktivierungsangebote“ zu erhalten.

Ein besonderes Augenmerk legt die dänische Arbeitsmarktpolitik auf jüngere Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger, für die spezielle Maßnahmen vorgesehen sind. So haben unter 25jährige Arbeitslosengeldempfänger ohne Ausbildung nach einer Arbeitslosigkeit von sechs Monaten den Anspruch auf eine mindestens 18monatige Berufsausbildung. Sollte ein junger Arbeitsloser allerdings ein entsprechendes Angebot ablehnen, läuft er Gefahr, sein Arbeitslosengeld zu verlieren. Sozialhilfeempfänger der gleichen Alterskategorie erhalten ohne Wartezeit einen individuellen Aktionsplan und haben bereits nach 13 Wochen Anspruch auf „Aktivierungsangebote“, die wenigstens 30 Wochenstunden umfassen und mindestens sechs Monate dauern.

Der Einfluß der Arbeitsmarktpolitik auf die dänischen Arbeitslosenzahlen

Das erfreuliche Bild, das die dänische Arbeitslosenstatistik nach 1993 zeigt, wird getrübt, wenn sie um arbeitsmarktpolitische Einflüsse bereinigt wird. Die Erweiterung der offiziellen Arbeitslosenquote um die Entlastungseffekte der aktiven Arbeitsmarktpolitik, worunter Qualifizierungs-, Arbeitsplatzbeschaffungs- und Rotationsprogramme fallen, sowie der Vorruhestandsprogramme führt zu einem Niveausprung: Während die offizielle Rate im Jahr 1998 lediglich 6,6 vH betrug, ergaben sich erweiterte Arbeitslosenquoten in Höhe von 10,5 bzw. 15,1 vH

⁸ Schärfere Sanktionen im Vergleich zur Unterstützungsperiode bestehen insofern, als aus der Ablehnung einer Teilnahme an einer arbeitsmarktpolitischen Maßnahme der sofortige Verlust der Arbeitslosenunterstützung resultiert.

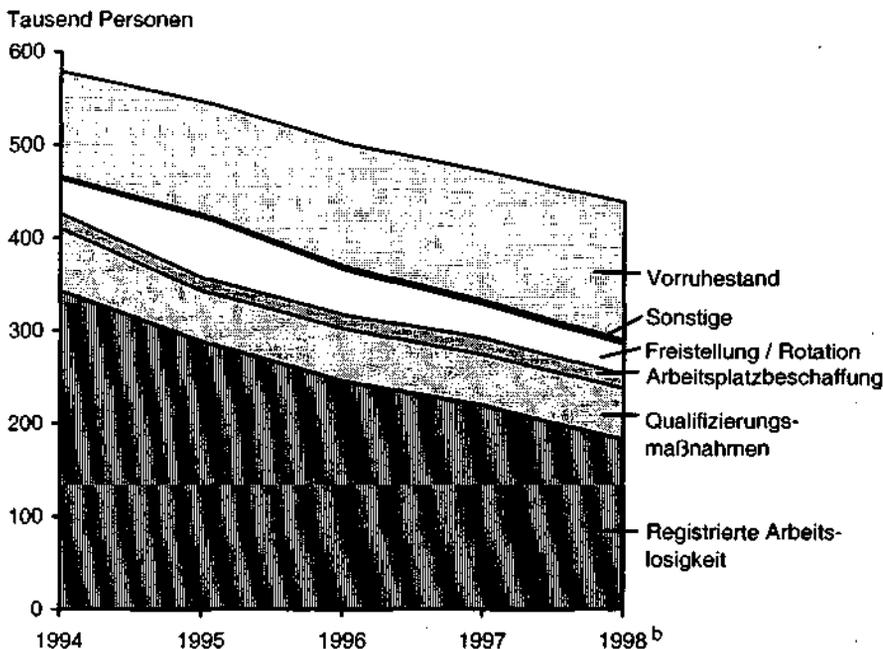
Schaubild 2: Erweiterte Arbeitslosenquoten Dänemarks^a

^aZum Konzept des Korrekturverfahrens siehe Schaubild 3; verwendet wurden Jahresdurchschnittswerte. — ^bDie für das Korrekturverfahren notwendigen statistischen Informationen liegen für dieses Jahr nicht vor. — ^cSchätzung auf der Basis 1.–3. Quartal 1998.

Quelle: Danmarks Statistik (1999a, b), eigene Darstellung und Berechnungen.

(Schaubild 2).⁹ Diese deutlichen Niveauunterschiede sind für die gesamten neunziger Jahre kennzeichnend. Auch im internationalen Vergleich nimmt die arbeitsmarktpolitische Korrektur der dänischen Arbeitslosenquote eine Spitzenstellung ein, wie eine Analyse der Europäischen Kommission (1998: 7) für das Jahr 1996 zeigt: Danach beträgt die Differenz zwischen offizieller und um aktive Arbeitsmarktpolitik und Vorruhestandsprogramme bereinigter Quote in Dänemark 13,6, in Deutschland 5,4, in den Niederlanden 9,3 und im Vereinigten Königreich 4,7 Prozentpunkte. Ähnliche Berechnungen für Neuseeland ergeben sogar nur eine Differenz von 0,8 Prozentpunkten (Schrader 1999: 125).

⁹ In den Jahren nach 1993 ist die Differenz zwischen offizieller Arbeitslosenquote basierend auf den Verwaltungsregistern und standardisierter Arbeitslosenquote gemäß der Methodik von EUROSTAT/OECD erheblich gewachsen. Die standardisierte Arbeitslosenquote ist dabei deutlich niedriger. Diese Differenz kann damit erklärt werden, daß es durch die Erhebungstechnik bei der standardisierten Arbeitslosenquote (regelmäßige Befragung einer Stichprobe von 15 600 Personen) zu einer Unterschätzung der Arbeitslosigkeit kommt. Die nach 1993 eingeführten Arbeitsmarktprogramme haben diesen Effekt noch verstärkt (zu den Einzelheiten siehe Europäische Kommission – Beschäftigungsobservatorium (1998) und OECD (1998a: 98 f)).

Schaubild 3: Struktur der erweiterten Arbeitslosigkeit in Dänemark^a

^aJahresdurchschnittswerte; zu den Berechnungsgrundlagen: (1) Freistellung/Rotation: Schätzung der Entlastung der Arbeitslosenstatistik nach Pedersen (1996: 34) und PLS Consult und Jensen (1997: 64 f.); gewählt wurde die pessimistischere Annahme, daß 1994 die Zahl der registrierten Arbeitslosen um 71 vH der Teilnehmer an Urlaubsprogrammen sank, während für die Folgejahre ein Anteil von 77 vH unterstellt wurde (bei der Wahl der optimistischeren Annahmen hätten die Anteile 89 bzw. 90 vH betragen); nur beim Sabbaturlaub beträgt der Entlastungseffekt programmbedingt 100 vH; diese Maßnahme lief Ende März 1999 aus; (2) Teilzeit-Vorruhestand: Programmbedingt wird ein Entlastungseffekt in Höhe von 25 vH der Teilnehmer unterstellt. — ^bSchätzung auf der Basis 1.–3. Quartal 1998.

Quelle: Siehe Tabelle 2, eigene Darstellung und Berechnungen.

Zudem ist nicht zu übersehen, daß in Dänemark von 1994 bis 1998 zwar ein merklicher Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit stattgefunden hat (–47 vH), hingegen der Umfang der arbeitsmarktpolitischen Entlastung der Arbeitslosenstatistik leicht gestiegen ist (9 vH) (Schaubild 3). Bezogen auf die Gesamtheit von registrierten Arbeitslosen und Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen beträgt der Rückgang dieser erweiterten Arbeitslosigkeit 24 vH, was nur noch der Hälfte des offiziellen Rückgangs entspricht.

Der ohne Zweifel erfolgte Aufschwung auf dem dänischen Arbeitsmarkt hat demnach keineswegs dazu geführt, daß die massiven staatlichen Interventionen

Tabelle 2: Registrierte Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitischer Korrekturumfang 1994–1998 (Anteile in vH)^a

	1994	1995	1996	1997	1998 ^b
Registrierte Arbeitslosigkeit	59,3	52,8	48,9	46,6	41,6
Arbeitsmarktpolitischer Korrekturumfang ^c	40,7	47,2	51,1	53,4	58,4
<i>Qualifizierung</i>	11,6	9,9	11,3	11,6	12,7
<i>Arbeitsplatzbeschaffung</i>	2,7	2,7	3,0	3,8	3,4
<i>Rotation^c</i>	6,4	11,9	9,7	7,6	7,5
<i>Sonstige Aktivierungsprogramme</i>	0,4	0,6	0,7	0,9	1,0
<i>Vorruhestand</i>	19,5	22,1	26,4	29,5	33,8

^a Bezogen auf die Gesamtheit von registrierten Arbeitslosen und Teilnehmern an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen, die zu einer Entlastung der Arbeitslosenstatistik führen; Jahresdurchschnittswerte. – ^b Schätzung auf der Basis 1.–3. Quartal 1998 bei den arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen. – ^c Zu den Berechnungsgrundlagen siehe Schaubild 3.

Quelle: Danmarks Statistik (a; b), eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

überflüssig geworden sind. Im Gegenteil haben sie im Verhältnis zur registrierten Arbeitslosigkeit ein deutliches Übergewicht gewonnen, von 1994 bis 1998 haben sich die Gewichte quasi umgekehrt: Der Interventionsgrad ist trotz positiver Arbeitsmarktentwicklung signifikant gestiegen (Tabelle 2). Es entsteht darüber hinaus der Eindruck, daß die Arbeitsmarktpolitik immer weniger eine Brücke zum regulären Arbeitsmarkt schlägt, sondern verstärkt als Reservoir für schwer integrierbare Arbeitslose dient, an denen der Aufschwung vorbeigeht. Ein deutlicher Hinweis auf eine solche Entwicklung ist der kontinuierliche Anstieg der Teilnehmer an Vorruhestandsprogrammen, die bis 1998 schon mehr als ein Drittel der Arbeitslosen auf Basis des Konzepts der erweiterten Arbeitslosigkeit ausmachten. Bei dieser Art von Arbeitsmarktpolitik ist von vornherein nicht an eine Reintegration von Arbeitskräften gedacht, sondern lediglich an eine Rückführung des Arbeitsangebots.

Grundsätzliche Überlegungen zu einer aktiven Arbeitsmarktpolitik

Die Analyse der dänischen Arbeitslosenstatistik vor dem Hintergrund der arbeitsmarktpolitischen Interventionen macht deutlich, daß ohne staatliche Eingriffe bei der Arbeitslosenquote statt einer 6 wahrscheinlich eine 15 vor dem Komma stehen würde. Um zu einer fundierten Bewertung der dänischen Arbeitsmarktpolitik zu kommen, ist zunächst zu fragen, welche Ziele mit ihr verfolgt werden sollen. Einerseits ist es vorstellbar, daß die Wohlfahrt über eine Allokationsverbesserung auf dem Arbeitsmarkt und ein höheres Qualifikationsniveau der Beschäftigten gesteigert werden soll. Andererseits könnte Arbeitsmarktpolitik auch Umverteilungszielen oder einer politisch motivierten Schönfärberei der Arbeitslosenstatistik dienen, was wohlfahrtssenkend wirken würde. So schließt

sich die Frage nach den Bedingungen für eine wohlfahrtssteigernde Arbeitsmarktpolitik an.

Unter „aktiver Arbeitsmarktpolitik“ wird im allgemeinen ein Bündel unterschiedlicher staatlicher Maßnahmen verstanden, die auf eine Verringerung vorhandener Arbeitslosigkeit abzielen. Dazu zählen im allgemeinen die Arbeitsvermittlung, Aus- und Fortbildungsprogramme sowie die direkte Arbeitsplatzbeschaffung. Konkret werden mit diesen Instrumenten einer aktiven Arbeitsmarktpolitik folgende, miteinander verknüpfte Ziele verfolgt:

- die gesamtwirtschaftliche Wertschöpfung und damit auch der allgemeine Wohlstand sollen erhöht werden, indem Arbeitslose direkt oder über Investitionen in ihr Humankapital einer Beschäftigung zugeführt werden;
- das Erwerbspersonenpotential soll durch Programme gesichert werden, die bei den Arbeitslosen die Befähigung zur Arbeitsplatzsuche und die berufliche Qualifikation fördern. Auf diese Weise soll die Wettbewerbsfähigkeit von Arbeitslosen auf dem Arbeitsmarkt verbessert werden, so daß insbesondere Langzeitarbeitslose mit Kurzarbeitslosen um offene Stellen konkurrieren können. Eine Verminderung des Lohndrucks wäre eine erwünschte Folge dieser Maßnahmen;
- der Arbeitskräfteaustausch zwischen den verschiedenen Segmenten des Arbeitsmarkts soll durch Weiterbildung und Mobilitätsförderung unterstützt werden. Eine Angleichung der Löhne zwischen Arbeitsmärkten mit niedriger und hoher Beschäftigung wäre die Folge, aus der ein Beschäftigungsgewinn resultieren könnte (Calmfors 1995: 14 ff.);
- abweichend von den bislang genannten Zielen können arbeitsmarktpolitische Maßnahmen (im folgenden APM) auch dazu genutzt werden, Arbeitslose, die finanzielle Leistungen der Arbeitslosenversicherung mißbräuchlich in Anspruch nehmen, herauszufiltern. Zu denken ist an Personen, die eine Präferenz für staatlich subventionierte Freizeit haben, oder an registrierte Arbeitslose, die in der Schattenwirtschaft ein Zusatzeinkommen verdienen.¹⁰ Bei dieser Zielsetzung ist es unerheblich, ob die Programmteilnahme Erträge in Gestalt verbesserter Beschäftigungs- oder Einkommensperspektiven erbringt. Entscheidend ist hier die Zurückführung des Leistungsmissbrauchs bei der Arbeitslosenversicherung (Jackman 1995).

Die Beschäftigungseffekte von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen lassen sich allerdings nicht rein buchhalterisch ermitteln. Der buchhalterische Beschäftigungseffekt bzw. Bruttoeffekt wäre auf die Verminderung der vorhandenen Arbeitslosigkeit beschränkt, die sich ceteris paribus durch die Teilnahme an APM einstellen würde. Unberücksichtigt blieben dabei indirekte, eventuell gegenläufige Beschäftigungseffekte, die von den Einflüssen der APM etwa auf die Anreize bei der Lohnfindung, das reguläre Arbeitsangebot oder die Arbeitsnachfrage

¹⁰ Folgende Voraussetzungen müßten erfüllt sein: Die Zahlungen von Arbeitslosengeld sind von der APM-Teilnahme abhängig; die Programme müssen zeitintensiv sein, so daß der Leistungsempfänger ein Zeitopfer bringen muß, das ihm keine weitere Beschäftigung erlaubt.

herrühren. Ein aussagekräftiger Nettobeschäftigungseffekt der APM kann erst ermittelt werden, wenn auch indirekte Effekte berücksichtigt werden. Daher soll im folgenden ein kurzer Überblick über die wichtigsten indirekten Effekte und ihre mutmaßliche Wirkungsweise gegeben werden.¹¹

Matching-Effekte: Einerseits können von APM „Treatment-Effekte“ ausgehen, die das „Matching“, also die Übereinstimmung von Angebots- und Nachfragestrukturen auf dem Arbeitsmarkt, verbessern. Dies kann durch eine anforderungsgerechte Qualifizierung der Arbeitsuchenden, durch Vermittlung von Arbeitserfahrung sowie durch die Förderung eines aktiveren Suchverhaltens der Arbeitslosen geschehen. Auf diese Weise können die Unternehmen offene Stellen schneller und zu geringeren Kosten besetzen, wodurch wiederum Anreize entstehen, die Arbeitsnachfrage zu erhöhen. Andererseits können APM über „locking in“-Effekte das „Matching“ auch negativ beeinflussen, wenn durch die Teilnahme an Programmen bei den Arbeitslosen der Druck zur aktiven Suche auf dem Arbeitsmarkt nachläßt.

Labour-Force-Effekte: APM können dazu führen, daß die Zahl der Erwerbspersonen wächst, indem die „stille Reserve“ aktiviert wird. Dies hat zur Folge, daß aufgrund des relativ zur Arbeitsnachfrage höheren Arbeitsangebots der Wettbewerb um die verfügbaren Arbeitsplätze steigt und die Löhne tendenziell sinken. Dadurch erhöhen sich die Anreize für die Arbeitgeber, zusätzliche Arbeitsplätze zu schaffen.

Wettbewerbsdruck auf „Insider“: Durch APM können Langzeitarbeitslose (Outsider) gegenüber den Beschäftigten und den Kurzeitarbeitslosen (Insider) wettbewerbsfähig gemacht werden. Dies kann dadurch geschehen, daß APM ihre Produktivität erhöhen, Arbeitserfahrung vermitteln oder ihr Suchverhalten auf dem Arbeitsmarkt verbessern. Die Folge sind die schon beschriebenen „Labour-Force-Effekte“ und damit einhergehende Wettbewerbseffekte, die zu sinkenden Löhnen und zu einer Ausweitung der regulären Beschäftigung führen.¹²

„Dead Weight Loss“: APM können auch dazu führen, daß die reguläre Beschäftigung reduziert und ein Rückgang der offenen Arbeitslosigkeit verhindert wird. Dies kann Folge eines „Dead Weight Loss“ sein: Die reguläre Beschäftigung wird um die Zahl der Beschäftigten vermindert, die auch ohne APM eine Anstellung erhalten hätten.

Substitutionseffekte: Ein Rückgang der regulären Beschäftigung kann auch aus Substitutionseffekten resultieren: Durch APM geschaffene Arbeitsplätze ersetzen aufgrund von Lohnkostenvorteilen reguläre Arbeitsplätze; APM schwächen die Anreize zur Lohnzurückhaltung, woraus ein höheres Lohnniveau auf dem

¹¹ Für eine ausführliche analytische Darstellung der indirekten Beschäftigungseffekte von APM siehe Calmfors (1994: 3 ff.) und ergänzend Jackman et al. (1996: 25 ff.).

¹² Die Wettbewerbseffekte können zudem je nach Art der eingesetzten APM weiter unterschieden werden: Während schnelle Wettbewerbseffekte etwa durch Hilfe bei der Stellensuche zu erwarten sind, resultieren nachhaltige Wettbewerbseffekte eher aus Qualifizierungsprogrammen oder befristeten Arbeitsplätzen; letzteres kann allerdings zu einem vorübergehend nachlassenden Wettbewerb führen.

Arbeitsmarkt und damit ein geringeres Maß an regulärer Beschäftigung resultiert.¹³

Individuelle Wohlfahrtseffekte: Durch die Teilnahme an APM können die individuellen Wohlfahrtsverluste der Arbeitslosigkeit sinken. Dies ist der Fall, wenn aus den APM im Vergleich zur Arbeitslosenunterstützung höhere Einkünfte resultieren. Auch können APM das Risiko verringern, als Folge längerer Arbeitslosigkeit an Beschäftigungsfähigkeit zu verlieren und damit eine Verschlechterung der Einkommensperspektiven hinnehmen zu müssen.

Produktivitätseffekte: APM können in Gestalt von Qualifizierungsmaßnahmen Produktivitätsverlusten bei Arbeitslosen entgegenwirken, die sich aufgrund fehlender Arbeitserfahrung und mangels „learning on the job“ einstellen. Unter der Annahme, daß durch die Qualifizierung die Arbeitskosten pro Produkteinheit fallen, entstehen Anreize zur Produktions- und Beschäftigungsausweitung (Skaleneffekt). Allerdings kann die Arbeitsnachfrage auch sinken, wenn es möglich wird, eine gegebene Produktionsmenge mit weniger, dafür aber effizienteren Beschäftigten zu erstellen (Substitutionseffekt). Schließlich begünstigen APM Produktivitätseffekte, wenn sie über Qualifizierungsmaßnahmen die intersektorale Arbeitskräftewanderung von Niedrig- in Hochproduktivitätssektoren fördern. Abhängig von den Veränderungen bei den Lohndifferenzen zwischen den Sektoren kann ein Beschäftigungszuwachs resultieren.

Steuereffekte: APM können einerseits zu sinkenden Steuersätzen führen, wenn durch sie die reguläre Beschäftigung steigt und auf diese Weise Arbeitslosenunterstützung eingespart und die Steuerbasis verbreitert wird. Andererseits können die Programmkosten mögliche Einsparungen übersteigen, so daß steigende Steuersätze und sinkende reguläre Beschäftigung die Folge sind.

Die hier dargestellten indirekten APM-Effekte machen deutlich, daß es von der Ausgestaltung der einzelnen Maßnahmen abhängt, ob die positiven Beschäftigungseffekte überwiegen. Dabei kommt es auf die folgenden Programmerkmalen an:¹⁴

(1) Die Einkünfte aus APM: Unerwünschte „locking in“-Effekte und Lohnsteigerstendenzen, die zu einer Verdrängung von regulärer Beschäftigung führen, sollten durch eine Begrenzung der APM-Einkünfte auf die Arbeitslosengeldansprüche vermieden werden. Finanzielle Anreize zur Programmteilnahme über höhere APM-Einkünfte sind verzichtbar, da Leistungen der Arbeitslosenversicherung an die Teilnahme gekoppelt werden können und ein Programm aufgrund verbesserter Wiederbeschäftigungschancen für sich allein attraktiv genug sein sollte.¹⁵

¹³ Diese Effekte können bei Lohnsubventionen für private Unternehmen auftreten; sie sind aber auch im öffentlichen Sektor vorstellbar, wenn nachgeordnete Gebietskörperschaften reguläre Stellen abbauen, um Kostenvorteile durch zentralstaatliche Beschäftigungsprogramme zu nutzen (fiscal displacement).

¹⁴ Siehe dazu Calmfors (1994: 13 ff.).

¹⁵ Zur Vermeidung von „locking in“-Effekten wird vorgeschlagen, APM als Teilzeitbetätigung zu Marktstundenlöhnen anzubieten, um Zeit für die Arbeitsplatzsuche zu lassen (Calmfors 1994: 14). Allerdings könnte diese Zeit auch für Schwarzarbeit genutzt werden.

(2) Die Zielgruppen: Es stellt sich die Frage, ob die APM erst greifen sollen, wenn Arbeitslose zu Langzeitarbeitslosen werden, oder ob die APM vielmehr bereits auf die Problemfälle unter den Kurzzeitarbeitslosen ausgerichtet werden sollen, denen Langzeitarbeitslosigkeit drohen würde. Letztere würden zwar auch mit zunehmender Dauer der Arbeitslosigkeit herausgefiltert, wären dann aber noch schwerer in den Arbeitsmarkt zu reintegrieren. Die gewünschten „labor force“-Effekte und der Wettbewerbsdruck auf Insider blieben dann weitgehend aus. Doch ist diese problemorientierte Zielgruppenabgrenzung keinesfalls eine Patentlösung: Die Teilnehmer an APM wären als Problemfälle gekennzeichnet, die ein Arbeitgeber am besten nicht einstellen sollte.¹⁶

(3) Der Zeitpunkt für den Einsatz von APM: Eng mit dem optimalen Zuschnitt der Zielgruppe von APM ist die Suche nach dem günstigsten Zeitpunkt für den APM-Einsatz während einer „Arbeitslosenkariere“ verbunden. Unter der Annahme, daß „Problemfälle“ nicht schon zu einem früheren Zeitpunkt selektiert werden können, gibt es gute Gründe für einen späten Einsatz von APM. So sinkt im Zeitablauf der Umfang des „dead weight loss“ und es treten kaum noch „locking in“-Effekte auf. Doch wenn die APM zu spät erfolgen, kann der Arbeitslose schon nicht mehr integrierbar sein, da er zu stark an qualifikatorischer und sozialer Kompetenz verloren hat.

(4) Der Programm-Mix: Bei der Ausgestaltung des Programm-Mix ist vor allem zu beachten, daß jegliche Arten von APM sinkenden Skalenerträgen unterliegen.¹⁷ Mit zunehmendem Programmumfang kommt es zu einer nachlassenden Qualität der Programme und zu einer schlechteren Motivation der Teilnehmer. Somit spricht vieles dafür, unter dem Aspekt des Programm-Mix Schwerpunkte zu vermeiden und sinnvolle Programmarten gleichgewichtig anzubieten.

(5) Die Koordinierung von APM und Arbeitslosenversicherung: Es ist zu vermeiden, daß es zu einem ständigen Wechsel von APM-Teilnahme und Arbeitslosenunterstützung kommen kann. Falls dies nicht geschieht, sinken die Anreize für eine rasche Reintegration in den Arbeitsmarkt, und im Laufe der Zeit nimmt zudem die Integrationsfähigkeit der Arbeitslosen ab.

(6) Die Programmdauer: Für eine lange Programmdauer kann sprechen, daß ansonsten die erwünschten Effekte, etwa einer Qualifizierungsmaßnahme, ausblei-

¹⁶ Bisherige Erfahrungen mit derartigen Zielgruppen zeigen, daß bei schweren Problemfällen APM nur mäßigen Erfolg zeigten. Erfolgversprechender erscheinen hingegen Zielgruppen mit geringerer Problemintensität (z. B. die Wiedereingliederung von lange Zeit „pauzierenden“ Frauen). Neben Problemfällen werden auch Jugendliche als besonders förderungswürdige APM-Zielgruppe diskutiert. Allerdings zeigen etwa schwedische Erfahrungen mit Jugendprogrammen, daß im großen Umfang Verdrängungseffekte auftreten und nur ein geringer Beschäftigungsbeitrag im Vergleich zu anderen Programmen zu verzeichnen ist.

¹⁷ Wenn Hilfen bei der Stellensuche über alle Gruppen von Arbeitslosen breit gestreut werden, unterbleibt die gewünschte Verbesserung der relativen Wettbewerbsfähigkeit einzelner Gruppen und die Mitnahmeeffekte nehmen zu. Auch die Ausweitung der Arbeitsplatzbeschaffung erhöht die Gefahr zunehmender „locking in“- ,Mitnahme- und Substitutionseffekte sowie von Lohnerhöhungstendenzen bei der regulären Beschäftigung. Ebenso lassen die beschäftigungsfördernden Effekte von Qualifikations- und Fortbildungsprogrammen nach, wenn diese so weit ausgedehnt werden, daß spezifische Bedürfnisse kaum noch Platz finden und keine knappheitsgerechte Qualifizierung mehr erfolgen kann.

ben; hingegen wächst mit zunehmender Dauer auch die Gefahr des „locking in“. Letzteres spricht etwa für die Befristung von Arbeitsplatzbeschaffungsmaßnahmen, um den Anreiz zur Stellensuche auf dem regulären Arbeitsmarkt zu erhalten. Somit fällt eine Empfehlung schwer.

Das Konzept der dänischen Arbeitsmarktpolitik auf dem Prüfstand

Vor dem Hintergrund der Merkmale einer effizienten Arbeitsmarktpolitik weist die dänische Konzeption arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen durchaus Vorzüge auf. So verhindert die *Koordinierung von Arbeitsmarktprogrammen und Arbeitslosenversicherung*, daß sich die Ansprüche auf Arbeitslosengeld durch eine Programmteilnahme über die maximale Bezugsdauer hinaus verlängern können. Die Anreize für eine Teilnahme aus einem Verlängerungsmotiv heraus werden dadurch reduziert. Auch die generelle Verkürzung der Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wirkt in diese Richtung.

Hingegen erscheint die dänische Arbeitsmarktpolitik hinsichtlich des Kriteriums „*Programmdauer*“ schon bedenklicher: Zwar ergeben sich bei den relativ eng befristeten Beurlaubungs-/Job-Rotation-Programmen keine Probleme in Gestalt von „locking in“-Effekten. Bei den Qualifizierungsmaßnahmen ist in dieser Hinsicht das Job-Training relativ unbedenklich, zumal wenn nach einem halben Jahr ein privater Arbeitgeber ein reguläres Arbeits- oder Ausbildungsverhältnis anbieten muß. Ebenso kann eine arbeitsmarktorientierte Bildungs- bzw. Ausbildungsmaßnahme, selbst wenn sie von längerer Dauer ist, den Wiedereinstieg in den Arbeitsmarkt erleichtern statt „locking in“ zu fördern. Jedoch sieht es bei dem nicht ausdrücklich befristeten „individuellen“ Job-Training schon anders aus, wo offensichtlich Problemfälle längere Zeit in eine Maßnahme eingebunden werden sollen. Schließlich ist „locking in“ als implizites Ziel bei den Pool-Arbeitsplätzen zu erkennen, bei denen eine Wiedereingliederung in den regulären Arbeitsmarkt nicht beabsichtigt scheint. Gleiches gilt in noch stärkerem Maß für die „unbefristeten“ Vorruhestandsprogramme. Zudem wird die generelle Befristung der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen auf die Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes dadurch unterlaufen, daß anschließend die kommunale Aktivierung mit den gleichen Instrumenten zum Zuge kommt.

Die *Zielgruppenorientierung* der dänischen Arbeitsmarktpolitik ist ebenfalls nicht unkritisch: Zwar kann die Frühförderung von Problemfällen unter Umständen noch rechtzeitig eine Rückkehr in eine reguläre Beschäftigung ermöglichen; die intensive Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche und eine vorrangige Berücksichtigung bei Qualifizierungs- und Rotationsprogrammen wirken jedenfalls in diese Richtung. Allerdings führen die speziellen Programme für schwer integrierbare Arbeitslose – seien es ältere oder schwer qualifizierbare Personen – nicht zu den wünschenswerten „labor force“- und Wettbewerbseffekten. Im Gegenteil wird mit Pool-Arbeitsplätzen und besonders mit den Vorruhestandsprogrammen gar nicht erst der Versuch einer Integration unternommen, das reguläre Arbeitsangebot wird lediglich nachhaltig reduziert. Andererseits ist zu begrüßen, daß für als weniger problematisch angesehene Arbeitslose erst zu einem relativ späten *Zeitpunkt* der Einsatz intensiver arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen erfolgt: Für diese

Gruppe von Arbeitslosen mag die Hilfe bei der Arbeitsplatzsuche in der zwei-jährigen Unterstützungsperiode ausreichend sein. Jedenfalls sinkt bei diesen die Gefahr von Mitnahme- und „locking in“-Effekten.

Ein weiterer Aspekt sind die *Einkünfte* aus arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen: Es ist begrüßenswert, daß in den meisten Fällen keine Einkünfte erzielt werden können, die das Arbeitslosengeld übersteigen. Die Ausnahme bilden Job-Training-Programme, wo bei privaten Arbeitgebern nach Tarif entlohnt wird. Hier wird allerdings nach kurzer Dauer diese Maßnahme in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis zum geltenden Tarif überführt; ein längeres Verweilen in dieser arbeitsmarktnahen Maßnahme ist daher ausgeschlossen. Trotz der Koppelung der Programm-Einkünfte an das Arbeitslosengeld können diese durchaus als großzügig angesehen werden. Denn das Arbeitslosengeld beträgt 90 vH des letzten Einkommens, wenn auch eine Kappungsgrenze bei ca. 690 DM pro Woche besteht (Ministry of Labour 1996b). Arbeitslosigkeit führt somit nicht in finanzielle Nöte, sondern es sind eher Gewöhnungseffekte zu befürchten.

Die bisherige Beurteilung der dänischen Arbeitsmarktpolitik legt den Schluß nahe, daß es sehr stark von dem Gewicht der einzelnen Maßnahmen abhängt, ob die positiven Effekte überwiegen; entscheidend ist der *Programm-Mix*. Hier zeigt sich eine relativ unvorteilhafte Programmstruktur (Tabelle 3): Gemessen an dem

Tabelle 3: Gewicht der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen in Dänemark^a 1994–1998

	1994	1995	1996	1997	1998 ^b
Qualifizierung	28,6	21,1	22,2	21,6	21,7
<i>Job-Training</i>	15,5	10,1	8,0	6,7	6,3
<i>Individuelles Job-Training</i>	3,1	4,2	5,2	5,5	5,7
<i>Bildung/Ausbildung</i>	9,9	6,7	9,0	9,4	9,8
Arbeitsplatzbeschaffung	6,7	5,6	5,8	7,2	5,8
<i>darunter</i>					
<i>Pool-Arbeitsplätze</i>	0,0	0,0	0,8	2,6	2,5
<i>Gründungshilfen</i>	6,6	5,4	4,8	4,5	3,2
Rotation	15,7	25,2	19,0	14,3	12,9
<i>Berufsbildungsurlaub</i>	3,7	9,7	9,4	7,3	6,7
<i>Erziehungsurlaub</i>	10,8	12,6	9,2	6,8	6,0
<i>Langzeiturlaub</i>	1,2	2,9	0,4	0,2	0,2
Sonstige Aktivierungsprogramme	1,0	1,4	1,4	1,7	1,8
Vorruhestand	48,0	46,8	51,6	55,2	57,8
<i>Freiwilliger Vorruhestand</i>	47,1	44,5	47,1	51,0	54,2
<i>Teilzeit-Vorruhestand</i>	0,9	2,3	4,5	4,2	3,6

^a In vH der Entlastung der Arbeitslosenstatistik durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen insgesamt; zu den Berechnungsgrundlagen siehe Schaubild 3. – ^b Schätzung auf der Basis 1.–3. Quartal 1998.

Quelle: Danmarks Statistik (a; b), eigene Zusammenstellung und Berechnungen.

Beitrag zur Entlastung der Arbeitslosenstatistik dominieren eindeutig die Vorruhestandsprogramme (insbesondere der freiwillige Vorruhestand), deren Anteil im Zeitraum 1994–1998 von 45 vH auf fast 58 vH angestiegen ist. Zusammen mit den Pool-Arbeitsplätzen stieg damit der Anteil der Maßnahmen, die das reguläre Arbeitsangebot reduzieren, auf über 60 vH. Entsprechend ist der Beitrag der Qualifizierungs- und Rotationsprogramme zurückgegangen, wobei die Qualifizierungsprogramme ein Übergewicht behalten haben. Insofern werden mit den dänischen Arbeitsmarktprogrammen offensichtlich weniger die „klassischen“ Ziele einer aktiven Arbeitsmarktpolitik – Erhöhung der gesamtwirtschaftlichen Wertschöpfung durch Qualifizierung von Arbeitslosen, Sicherung des Erwerbspersonenpotentials durch Reintegrationshilfen, intersektoraler Arbeitskräfteaustausch – verfolgt. Vielmehr dominiert der Gedanke einer Zurückführung von Arbeitsangebot und regulärer Beschäftigung.

Die dänischen Arbeitsmarktprogramme in der Einzelkritik

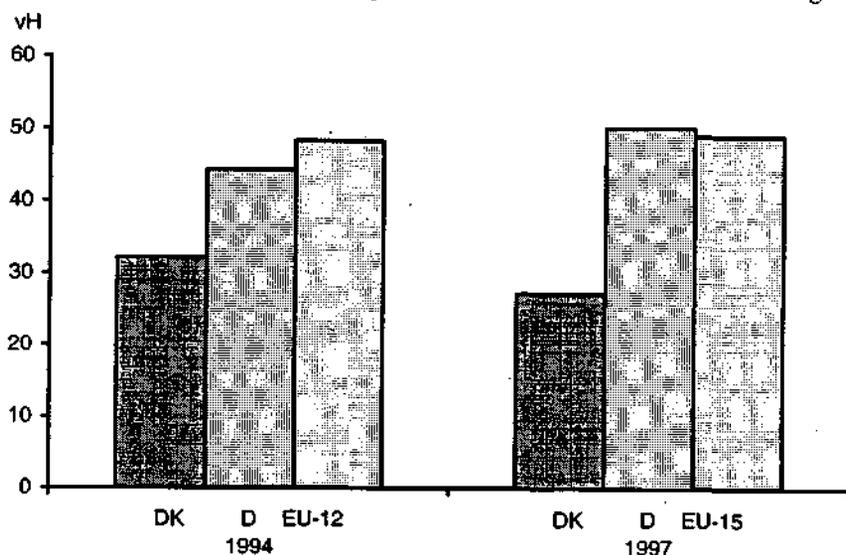
Aufgrund der bisherigen Ausführungen erscheinen Zweifel berechtigt, daß die dänische Arbeitsmarktpolitik eine Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und regulärem Arbeitsmarkt schlägt. Weiteren Aufschluß darüber ergibt die genauere Analyse der einzelnen Programme und der bisherigen Erfahrungen:

Bei den *Vorruhestandsprogrammen* wird vornehmlich der freiwillige Vorruhestand in Anspruch genommen. Doch sind die Einkünfte aus diesem Programm allenfalls für ältere Arbeitslose attraktiv, die kaum noch Aussicht auf eine reguläre Beschäftigung haben. Das Bemühen, ältere Langzeitarbeitslose als potentielle Anbieter von Arbeit frühzeitig auszuschließen, unterstreicht zudem ein von 1992 bis 1995 geltendes Vorruhestandsprogramm, das auf Langzeitarbeitslose im Alter ab 55 Jahren – von 1993 an sogar ab 50 Jahren – zugeschnitten war. Im Zuge dieser Maßnahme ist das effektive durchschnittliche Renteneintrittsalter auf etwa 61 Jahre zurückgegangen (bei einem regulären Eintrittsalter von 67 Jahren) (PLS Consult und Jensen 1997: 52 f.; Chaloupek et al. 1997: 53 f., 66 f.). Auf diese Weise hat man in Dänemark das Problem von Arbeitslosigkeit im Alter bzw. der Langzeitarbeitslosigkeit zwar erheblich reduziert (Schaubild 4),¹⁸ allerdings zu hohen Kosten: Bei älteren Arbeitslosen wird lediglich die Transferkasse gewechselt, wobei aufgrund des notwendigen Einkommensanreizes eine Mehrbelastung wahrscheinlich ist; bei älteren Arbeitnehmern, die durch Arbeitslose ersetzt werden, bleibt ebenfalls ein Transfereinkommensbezieher – wenn nicht sogar durch rationalisierungsbedingten Abbau des Arbeitsplatzes einer hinzukommt; der Wettbewerbsdruck auf Insider läßt aufgrund negativer „labor force“- und Wettbewerbseffekte nach, Arbeitskraftknappheiten können die Folge sein; eine irreversible Zusatzbelastung für die Rentenkassen entsteht.

Ebenfalls zielen die *Pool-Arbeitsplätze* nicht auf die Reintegration von Arbeitslosen in den regulären Arbeitsmarkt. Zielgruppe sind offensichtlich anderweitig

¹⁸ Die Langzeitarbeitslosigkeit wird auch dadurch abgesenkt, daß die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Arbeitslosigkeit unterbricht und auf diese Weise die einzelnen Phasen von Arbeitslosigkeit verkürzt.

Schaubild 4: Der Anteil der Langzeitarbeitslosen im internationalen Vergleich^a



DK = Dänemark, D = Deutschland

^a In vH der Arbeitslosen insgesamt; Langzeitarbeitslosigkeit bei einer Dauer von zwölf Monaten und länger.

Quelle: Eurostat (1996; 1998 b), eigene Darstellung.

nicht integrierbare Langzeitarbeitslose. Hierbei geht es um zusätzliche Arbeitsplätze in Bereichen öffentlicher Dienstleistungen (Soziales, Umwelt), die vom Markt nicht oder nur in geringem Umfang angeboten werden. Erklärtes Ziel ist es, in diesen Bereichen die Schaffung neuer Dauerarbeitsplätze anzustoßen, also nichtsubventionierte Beschäftigung zu schaffen (Chaloupek et al. 1997: 65; PLS Consult und Jensen 1997: 56 f.; Ministry of Labour 1996c). De facto bedeutet dies aber nichts anderes, als daß über öffentliche oder gemeinnützige Träger, die sich aus der Staatskasse refinanzieren, nichtmarktfähige Leistungen angeboten werden und damit der „öffentliche Dienst“ ausgeweitet wird. Wenn Pool-Arbeitsplätze nicht in diesen marktfernen Bereichen angesiedelt wären, ergäben sich Substitutionseffekte größeren Umfangs, reguläre Beschäftigung würde zurückgedrängt. Die Einrichtung eines „öffentlichen Beschäftigungssektors“ ohne Brücke zum regulären Arbeitsmarkt wirft allerdings die Frage auf, in welchem Umfang sich ein Gemeinwesen einen solchen dauerhaft leisten kann.

Nach diesen Maßnahmen, die das reguläre Arbeitsangebot reduzieren, sind *Qualifizierungsprogramme* die gewichtigste Programmgruppe, wobei Trainingsmaßnahmen dominieren. Prinzipiell sind Qualifizierungs- und Fortbildungsprogramme

geeignet, „mismatch“ auf dem Arbeitsmarkt zu beseitigen, also das Profil von Arbeitslosen an die Anforderungen der Arbeitsnachfrage anzupassen. Damit wird die reguläre Beschäftigung erhöht und der Wettbewerbsdruck auf Insider steigt. Hinzu kommt, daß bei Job-Training-Maßnahmen der Arbeitslose seine Arbeitsfähigkeit demonstrieren kann. Wie die Erfahrung in OECD-Ländern zeigt, sind Programme um so erfolgreicher, je spezifischer sie auf Arbeitgeberinteressen eingehen und je mehr Arbeitserfahrung sie vermitteln. Als sinnvoll haben sich auch breit angelegte Programme für spezifische Zielgruppen, wie in den Arbeitsprozeß zurückkehrende Frauen, erwiesen, in denen fehlende Arbeitspraxis geboten wird (OECD 1993: 56 ff.). Diese Voraussetzungen scheinen in Dänemark am ehesten die *Job-Training-Programme* zu erfüllen, wobei vor allem das normale Job-Training eine Brückenfunktion wahrnimmt. Das individuelle Job-Training hat den Vorzug, daß mit diesem ein Instrument zur Verfügung steht, um auch Problemfällen Berufspraxis zu vermitteln. Weniger eindeutig ist das Bild bei den *Bildungs-/Ausbildungsmaßnahmen*, wo ein Reintegrationserfolg von der Praxisnähe des Programms abhängt. Diese scheint nicht immer gewährleistet zu sein, wenn man bedenkt, daß nur etwa 60 vH der Ausgaben für Erwachsenenbildung unmittelbar auf die Verbesserung der Arbeitsmarktchancen abzielen.¹⁹ Als weiteres Problem kommt hinzu, daß der Wert der erworbenen Qualifikationen von potentiellen Arbeitgebern nur schwer einzuschätzen ist (Weber 1998: 182).

Die größte Aufmerksamkeit haben die dänischen *Beurlaubungs-/Job-Rotation-Programme* erregt. Mit diesen Programmen wird ein sehr vielschichtiges Zielbündel verfolgt: Die Beurlaubung soll die individuelle Lebensqualität verbessern, indem Möglichkeiten zur Weiterbildung, eines erfüllteren Familienlebens oder zur Realisierung anderer selbstgesteckter Vorhaben geschaffen werden; die Beurlaubung soll in Zeiten rapiden technischen Fortschritts dazu dienen, daß die notwendige Anpassung der Qualifikationsprofile von den Beschäftigten vorgenommen wird; die Arbeitslosigkeit soll über Job-Rotation bekämpft werden, das den Kontakt zur Arbeitswelt wiederherstellt und eine Demonstration des Leistungsvermögens von Arbeitslosen ermöglicht (Lofstager und Kongshøj Madsen 1997: 127 f.; Kongshøj Madsen 1998: 149). Doch stellt sich die Frage, inwieweit diese Ziele erreicht werden können.

Der rege Zulauf zum Erziehungs- und Bildungsurlaub in den ersten beiden Jahren nach ihrer Einführung – jeweils 5 vH der Erwerbspersonen nahmen teil – zeigt, daß die Beurlaubung die Lebensqualität verbessert hat. Angesichts eines sich verengenden Arbeitsmarktes erfolgte aber ein Abbau der Leistungen für den Erziehungs- und Sabbaturlaub²⁰ bzw. wurde die Abschaffung des Sabbaturlaubs beschlossen. Die Kosten wurden offensichtlich prohibitiv hoch (Weber 1998: 177; Kongshøj Madsen 1998: 150). Das Weiterbildungsziel dürfte bei Erwerbstätigen erreicht werden, da die Arbeitgeber einen Bildungsurlaub zustimmen müssen und bisherige Bewertungen dieses Programms von Arbeitgebern und Arbeitnehmern

¹⁹ Die dänischen Weiterbildungsmaßnahmen zielen explizit nicht nur auf die Anhebung des beruflichen Qualifikationsniveaus, sondern sollen auch die Allgemeinbildung fördern (siehe dazu im einzelnen Ministry of Labour 1997).

²⁰ Die Einkünfte sanken von 80 auf 60 vH des Arbeitslosengeldhöchsatzes.

anscheinend sehr positiv ausgefallen sind (Kongshøj Madsen 1998: 150). Allerdings wird auch zu Recht kritisch hinterfragt, ob betriebliche Weiterbildung nicht im ureigensten Unternehmensinteresse liegt und daher diese Programme zu Mitnahmeeffekten führen. Gleiches gilt für die Arbeitnehmer, denen ihr zukünftiger Stellenwert auf dem Arbeitsmarkt etwas Wert sein müßte (Weber 1998: 183). Schließlich sollen die Unternehmen im Rahmen der Rotation auch etwas zum Qualifikationsniveau der Urlaubsvertreter beitragen. Wie Beispiele illustrieren, werden die befristeten Mitarbeiter in mehrwöchigen Fachkursen (bis zu sechs Wochen) betrieblich geschult bzw. „angelernet“ (Arbejdsmarkedstyrelsen 1997: 50 ff.). Hierbei muß wohl der Kontakt mit der Arbeitswelt als Mehrwert angesehen werden, nachhaltige Qualifikationszuwächse erscheinen eher fraglich.

Die Wirkungen dieser drei Programme auf die Arbeitslosigkeit sind hingegen weniger überzeugend: Beim Sabbaturlaub mußte für jeden Urlauber obligatorisch ein Arbeitsloser auf den freiwerdenden Arbeitsplatz beschäftigt werden, die registrierte Arbeitslosigkeit sank also in Höhe der Zahl der Urlauber. Wie sich zeigt, wurde im Anschluß sogar etwa die Hälfte der Vertreter weiterbeschäftigt. Doch wird dieser Job-Rotation-Effekt dadurch geschmälert, daß die Arbeitgeber in der Regel einen Vertreter gemäß ihrer normalen Einstellungskriterien ausgesucht haben. Das heißt, daß nicht Problemfälle (Langzeitarbeitslose) zum Zuge kamen, sondern Anwärter, die auch ohne Sabbatprogramm eingestellt worden wären – nur lag die Finanzierung der Probezeit beim Staat. Insgesamt waren diese Mitnahmeeffekte wenig bedeutsam, da das Sabbatprogramm kaum in Anspruch genommen wurde, wozu sicherlich auch die schrittweise Verschlechterung der Urlaubsbezüge beigetragen hat (Kongshøj Madsen 1998: 150).

Beim Berufsbildungs- und Erziehungsurlaub ist zu berücksichtigen, daß mehr als die Hälfte der Teilnehmer registrierte Arbeitslose waren, Job-Rotation demnach überhaupt nicht stattfinden konnte. Es gab lediglich eine urlaubsbedingte „Umbuchung“ von registrierten Arbeitslosen, ohne daß diese in den Genuß praxisnaher Weiterbildung kommen konnten. Des weiteren bedeutete die Beschäftigung eines Urlaubsvertreters keineswegs, daß unbedingt ein Arbeitsloser berücksichtigt wurde. Vielmehr zeigen Unternehmensbefragungen, daß ein großer Teil der Urlaubsvertreter bereits in dem betreffenden Unternehmen beschäftigt war. Als weiterer „Wermutstropfen“ kommt hinzu, daß 60 vH der Beschäftigten, die Urlaubsprogramme nutzten, aus dem öffentlichen Dienst kamen. Unter diesen Gesichtspunkten erscheint die Erfolgsmeldung, daß in 68 bis 75 vH der Fälle ein Urlaubsvertreter weiterbeschäftigt wurde, schon weniger beeindruckend (PLS Consult und Jensen 1997: 64 f.; Pedersen 1996: 26 f.; Kongshøj Madsen 1998: 149 f.).

Schließlich verlieren auch die speziellen *Fördermaßnahmen für Jugendliche* (unter 25jährige) bei genauerer Betrachtung an Glanz. Zwar ist die Jugendarbeitslosigkeit, die zu Beginn der achtziger Jahre noch über dem Durchschnitt der OECD-Länder lag, bis Mitte der neunziger Jahre deutlich gesunken. Jedoch hängt dieser Rückgang maßgeblich mit den Voraussetzungen zusammen, die ein Jugendlicher erfüllen muß, um als Arbeitsloser registriert zu werden. Nur Jugendliche mit abgeschlossener Berufsausbildung oder mit mindestens einjähriger Berufserfahrung können Mitglied einer Arbeitslosenkasse werden. Erst dann ist eine Registrie-

rung als Arbeitsloser und die Einbeziehung in Arbeitsförderungsmaßnahmen möglich. Den übrigen, nichtregistrierten arbeitslosen Jugendlichen verbleibt die „Jugendgarantie“ des Sozialamts (Döhrn et al. 1998: 314; Raagaard 1997). Diese ermöglicht ihnen den Bezug von Sozialhilfe, als Gegenleistung sind gemeinnützige Arbeiten und die Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen vorgesehen. Selbst die Teilnahme an der Jugendgarantie kann scheitern, wenn Jugendliche Vermögenswerte aufweisen, wozu schon ein Sparkonto zählen kann. Aber auch die 18monatigen Fortbildungskurse für junge, registrierte Arbeitslose sind nicht unumstritten. Die Kritik rührt daher, daß mit diesen Kursen keine anerkannte Berufsausbildung verbunden ist (Raagaard 1997).

Zu den Kosten der dänischen Arbeitsmarktpolitik

Es kann nicht überraschen, daß die arbeitsmarktpolitischen Korrekturen der Arbeitslosenstatistik ihren Preis haben. So wendeten die Dänen im Jahr 1997 fast 3,6 vH ihres Sozialprodukts für Arbeitsmarktprogramme auf (Tabelle 4). Zwar sind die Ausgaben einschließlich der Zahlungen für Arbeitslosenunterstützung seit 1994 um mehr als einen Prozentpunkt zurückgegangen, doch ist dies auf die sinkenden Ausgaben bei der Arbeitslosenunterstützung zurückzuführen, wo sich der Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit bemerkbar macht. Hingegen sind die Ausgaben für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen gestiegen (um fast 0,4 Prozentpunkte), was zum größeren Teil auf die Ausweitung der schon dominierenden Vorruhestandsprogramme zurückzuführen ist. Die Entwicklung der Ausgabenstruktur spiegelt also die Bewegungen auf dem Arbeitsmarkt und die arbeitsmarktpolitische Schwerpunktsetzung getreulich wider.

Tabelle 4: Die dänischen Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme im europäischen Vergleich^a

Programmkategorie	Dänemark		Deutschland		Niederlande		Vereinigtes Königreich	
	1994	1997	1994	1997	1994	1997	1993/94	1996/97
<i>Arbeitsverwaltung</i>	0,12	0,13	0,24	0,21	0,42	0,35	0,24	0,18
<i>Qualifizierung</i>	0,72	0,97	0,42	0,36	0,22	0,13	0,15	0,09
<i>Jugendprogramme</i>	0,19	0,10	0,06	0,07	0,09	0,10	0,14	0,13
<i>Arbeitsplatzbeschaffung</i>	0,44	0,31	0,39	0,34	0,09	0,42	0,02	-
<i>Behindertenprogramme</i>	0,34	0,28	0,26	0,28	0,58	0,54	0,03	0,02
<i>Vorruhestand</i>	1,39	1,79	0,49	0,05	-	-	-	-
Insgesamt	3,22	3,58	1,85	1,30	1,40	1,53	0,58	0,42
Nachrichtlich:								
<i>Arbeitslosenunterstützung</i>	3,75	2,22	2,03	2,49	3,29	3,33	1,60	1,05

^a In vH des Bruttoinlandsprodukts.

Quelle: OECD (1998b: 212 ff.), eigene Zusammenstellung.

Im Vergleich mit anderen westlichen Industrieländern nimmt Dänemark bei den Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme eine deutliche Spitzenposition ein. In keinem anderen OECD-Land wird ein höherer Anteil des Sozialprodukts der Arbeitsmarktpolitik zugeführt, die Vorruhestandsprogramme bestehen in diesem Umfang nur in Dänemark (OECD 1998b: 211 ff.). Die entsprechenden Ausgaben müßten etwa in Deutschland um mehr als zwei Prozentpunkte gesteigert werden, um das dänische Niveau zu erreichen. Allerdings muß ein Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit keineswegs mit hohen Ausgaben für Arbeitsmarktprogramme verbunden sein, wie das Beispiel des Vereinigten Königreichs zeigt. In die gleiche Kategorie würden etwa auch die Vereinigten Staaten oder Neuseeland gehören. Ein Land wie die Niederlande, die ebenfalls einen signifikanten Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit zu verzeichnen haben, weist wiederum ein etwas höheres Ausgabeniveau auf. Ein ausgeprägter Zusammenhang zwischen Ausgabeniveau und Arbeitslosenquote ist demnach nicht zu erkennen.

Die dänischen Aufwendungen für arbeitsmarktpolitische Maßnahmen müssen zudem im Zusammenhang mit dem in Dänemark bestehenden dichten sozialen Netz gesehen werden. Sie sind Teil eines Ausgabenvolumens, das während des Höhepunktes der Arbeitsmarktkrise im Jahr 1994 mehr als 20 vH des Bruttoinlandsprodukts betrug.²¹ Diese Ausgaben wurden allerdings nicht über ein steigendes Budgetdefizit finanziert; im Gegenteil ist der dänische Staatshaushalt nach 1994 schrittweise ausgeglichen worden.²² Der Preis für die soziale Sicherheit wird von den Dänen über mit dem im OECD-Vergleich höchsten Anteil der Steuerzahlungen am Bruttoinlandsprodukt bezahlt: im Jahr 1994 betrug dieser 51,6 vH²³ (OECD 1997: 51 ff.). Damit entstehen Anreize, eine reguläre Beschäftigung zu meiden und statt dessen Sozialtransfers in Anspruch zu nehmen, wie etwa die OECD (1996: 86 f.) kritisiert.

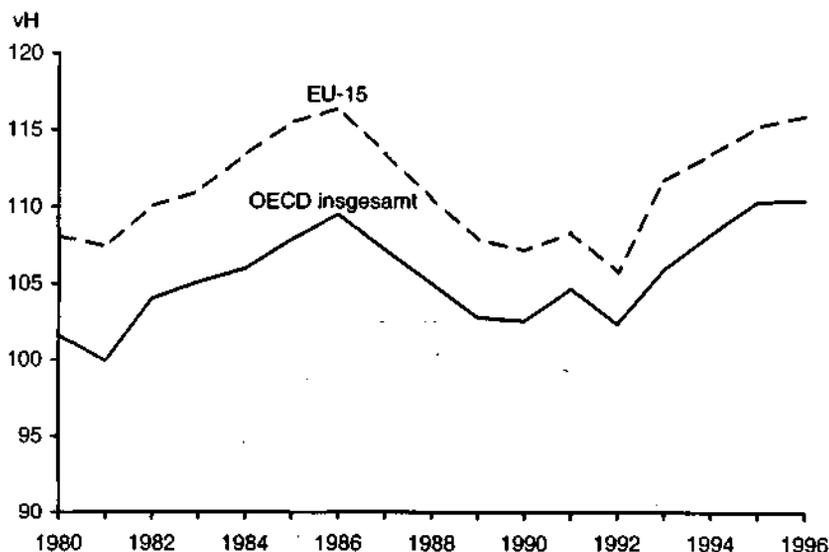
Rahmenbedingungen für mehr Beschäftigung

Die bisherige Analyse zeigt, daß die arbeitsmarktpolitischen Programme nur im geringeren Maß geeignet waren, die reguläre Beschäftigung in Dänemark zu erhöhen. Auch dürften die hohe Steuerlast und das großzügige soziale Netz eher Anreize bieten, von einer regulären Beschäftigung abzusehen. Dennoch kann nicht übersehen werden, daß die dänische Wirtschaft seit dem Durchschreiten eines tiefen Tals im Jahr 1993 einen Aufschwung erlebt hat, der wieder zu einem Anstieg des im internationalen Vergleich schon hohen Wohlstandsniveaus geführt hat (Schaubild 5). Wie gezeigt, spiegelte sich dieser Wachstumsschub auch in einem deutlichen Rückgang der registrierten Arbeitslosigkeit wider. Diese Ent-

²¹ Die Sozialausgaben schwanken entsprechend der Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt: Mit zunehmendem Abbau der registrierten Arbeitslosigkeit gingen auch die Sozialausgaben zurück (1994: 21,2 vH des Bruttoinlandsprodukts, 1998: 17,9 vH) (OECD 1999b).

²² Während 1994 das Defizit noch 2,4 vH des Bruttoinlandsprodukts betrug, wurde bereits 1998 ein Überschuß von 1,0 vH realisiert (Finanzministerium 1998: 68 f.).

²³ Im Vergleich wiesen Deutschland einen Anteil von 46,2 vH, die Niederlande 44,6 vH und das Vereinigte Königreich 35,2 vH auf.

Schaubild 5: Das relative Pro-Kopf-Einkommen Dänemarks^a

^aGemessen als vH-Anteil am durchschnittlichen OECD- bzw. EU-15-Pro-Kopf-Einkommen auf der Basis laufender Kaufkraftparitäten.

Quelle: OECD (1999c), eigene Darstellung und Berechnungen.

wicklung kann mit einer Reihe von Einflußfaktoren jenseits der staatlichen Arbeitsmarktpolitik in Verbindung gebracht werden:

(1) *Der Lohnfindungsprozeß:* Bislang wurden auf zentraler Verbandsebene entweder Standardlöhne ausgehandelt oder Mindestlöhne vorgegeben, die auf Unternehmensebene durch Zuschläge ergänzt wurden. Aus diesem System resultierten eine traditionell sehr geringe Spreizung zwischen den Lohngruppen²⁴, und aufgrund der Mindestlöhne bestand vor allem für geringer Qualifizierte eine hohe Eintrittshürde in den Arbeitsmarkt. In den letzten Jahren haben sich die kollektiven Tarifvereinbarungen immer mehr in Manteltarifverträge verwandelt mit entsprechend höherem Spielraum auf betrieblicher Ebene. Auch wurden untertarifliche Abschlüsse möglich, so daß sich die Voraussetzungen für eine produktivitätsorientierte Lohnfindung verbessert haben. Unter diesen Bedingungen blieben die Reallohnzuwächse in den Krisenjahren 1993 und 1994 deutlich hinter den Produktivitätsgewinnen zurück (Ministry of Labor 1996a; Döhrn et al. 1998: 318 f.; Emmerich und Werner 1998: 5 f.; PLS Consult und Jensen 1997: 102).

²⁴ Siehe zur Entwicklung in Dänemark etwa Andersen (1997: 137 f.). Untersuchungen der europäischen Arbeitsmärkte zeigen, daß insbesondere ein zu geringes Maß an Lohndifferenzierung zur Wettbewerbsschwäche des Faktors Arbeit beiträgt (siehe dazu Siebert 1999a).

- (2) *Arbeitsmarktgesetzgebung*: Der Kündigungsschutz ist nur schwach ausgeprägt, was sich u.a. in den relativ niedrigen Kosten zeigt, die dem Arbeitgeber bei Entlassungen entstehen. Somit kann die Beschäftigung bei Nachfragerückgängen relativ flexibel angepaßt werden. Allerdings ist die Akzeptanz für den geringen Kündigungsschutz auf die relativ großzügigen Regelungen bei der Arbeitslosenunterstützung zurückzuführen. Zudem unterliegt die Arbeitszeit kaum gesetzlichen Restriktionen und kann daher in Tarifverhandlungen frei ausgehandelt werden²⁵, ebenso sind Überstunden frei vereinbar (PLS Consult und Jensen 1997: 96 ff.).
- (3) *Fiskalpolitik*: Durch die Steuerreform von 1994 wurden die hohen Grenzsteuersätze bei der persönlichen Einkommensteuer deutlich gesenkt. Die verzögerte Gegenfinanzierung erfolgte durch eine Verbreiterung der Steuerbemessungsgrundlagen, der Einführung bzw. Erhöhung umweltbezogener Steuern und Abgaben sowie durch neue Sozialversicherungsbeiträge für Unternehmen. Insgesamt verblieb den meisten Arbeitnehmern ein um 6–9 Prozentpunkte geringerer Grenzsteuersatz. Dies verbesserte die Arbeitsanreize. Auch gingen in den Jahren 1992–1994 kräftige Impulse von den öffentlichen Investitionen aus, die nach dem Anspringen der privaten Investitionstätigkeit wieder zurückgefahren wurden. Diese Ausgabenkürzungen und sprudelnde Steuerquellen ermöglichten in den Folgejahren eine Haushaltskonsolidierung (OECD 1996: 108; Döhrn et al. 1998: 316; Emmerich und Werner 1998: 4).
- (4) *Investitionstätigkeit*: Seit 1994 sind vor allem die privaten Bauinvestitionen stark gestiegen. Einen wesentlichen Wachstumsbeitrag haben große Infrastrukturprojekte geleistet, insbesondere die Große Belt- und die Øresund-Querung. Etwa 25 vH der gesamten Investitionen in Dänemark entfallen auf diese Projekte (OECD 1997: 19).

Mit dem dänischen Modell aus der Beschäftigungskrise?

Die Analyse der dänischen Arbeitsmarktreformen erweckt berechtigte Zweifel, ob der dänische Weg aus der Beschäftigungskrise Vorbildcharakter für die Lösung der Arbeitsmarktprobleme in einem Land wie Deutschland haben sollte. Die dänische Arbeitsmarktpolitik ist vor allem dahingehend kritisch zu beurteilen, daß mit den Arbeitsmarktprogrammen in zu geringem Umfang versucht wird, eine Brücke zwischen Arbeitslosigkeit und Arbeitsmarkt zu schlagen. Eine solche Brückenfunktion nehmen sicherlich Programme wie Job-Training, Job-Rotation und Qualifizierungsmaßnahmen mit berufsbezogenen Inhalt wahr. Von diesen Maßnahmen gehen auch wünschenswerte Effekte, wie ein verstärkter Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt oder ein Abbau des „mismatch“ aus, die eine aktive Arbeitsmarktpolitik im Idealfall auszeichnen sollten. Doch fallen im Rahmen der dänischen Arbeitsmarktpolitik vor allem Vorruhestandsprogramme, auch finanziell, ins Gewicht, die über eine Zurückführung des Arbeitsangebots den Wettbewerbsdruck auf dem Arbeitsmarkt vielmehr mindern und zu Arbeitskräf-

²⁵ Nach der Verkürzung der Wochenarbeitszeit in den achtziger Jahren, nahm in den neunziger Jahren der Trend zur Arbeitszeitflexibilisierung zu.

teknappheiten führen können. Als vordergründiger Vorteil dieser Programme verbleibt eine merkliche Entlastung der Arbeitslosenstatistik, die auch als statistische Schönfärberei oder Verstecken von Arbeitslosigkeit bezeichnet werden könnte.

Aus dänischer Sicht gibt es für eine großzügige Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik, die nicht unbedingt zu einer Reintegration in den regulären Arbeitsmarkt führt, offensichtlich weitere gute Gründe: Es wird prinzipiell akzeptiert, daß Problemgruppen unter den Arbeitslosen nicht in den Arbeitsmarkt integriert werden können. Statt dessen ist man zur Sicherung der sozialen Stabilität bereit, für eine staatliche Alimentierung dieser Gruppen zu sorgen, sei es durch Vorruhestand, öffentliche Beschäftigung oder Sozialhilfe. Die Aktivierungsversuche bei Sozialhilfeempfängern stellen zudem sicher, daß ein gänzlich passives Verhalten verhindert wird und die Tür zum Arbeitsmarkt offen bleibt. Insofern ist es die Entscheidung des dänischen Wählers und Steuerbürgers, eine Art Versicherungsprämie für soziale Sicherheit und Stabilität zu zahlen. Doch kann diese eine prohibitive Höhe erreichen, wenn durch das soziale Netz die Anreize einer Erwerbstätigkeit nachzugehen, allzu stark gemindert werden. Wie die Kürzungstendenzen im Sozialbereich zeigen, entwickelt sich in Dänemark wohl schon ein diesbezügliches Problembewußtsein.

Allerdings sollte nicht übersehen werden, daß auch Tendenzen bei der arbeitsmarktpolitischen Rahmensezung vorzufinden sind, die aus marktwirtschaftlicher Perspektive nachahmenswert erscheinen. Zu nennen sind insbesondere: die Versuche, den Leistungsmißbrauch durch stärkere Pflichten der Transferempfänger einzudämmen; das geringe gesetzlich Regulierungsniveau auf dem Arbeitsmarkt (Kündigungsschutz, Arbeitszeit); die zunehmenden Freiräume für eine stärker differenzierte und produktivitätsorientierte Lohnfindung; die Verbesserung der steuerlichen Anreize für Arbeitnehmer. Damit zeichnen sich Konturen eines institutionellen Wandels ab, der den Marktkräften auch auf dem dänischen Arbeitsmarkt einen größeren Entfaltungsspielraum verspricht.²⁶

So stellt die bereits vorhandene und sich entwickelnde Flexibilität des Arbeitseinsatzes und die in Dänemark relativ stark ausgeprägte berufliche Mobilität der Arbeitnehmer ein Gegengewicht zu der außerordentlich kostenintensiven Arbeitsmarktpolitik dar. Ohne Zweifel sind die finanziellen Bürden der Arbeitsmarktpolitik in Zeiten eines konjunkturellen Aufschwungs noch relativ leicht zu tragen, wie auch die Entwicklung des dänischen Staatshaushalts deutlich macht. Doch werden sich unter schlechteren konjunkturellen Rahmenbedingungen, wenn etwa alle Belt-Brücken gebaut worden sind, verstärkt die mittel- und langfristigen Belastungen, vor allem durch die Vorruhestandsprogramme, zeigen. Dann kann sich herausstellen, daß die Brücken aus der Arbeitslosigkeit auf keinem festen Fundament stehen, sondern daß in Dänemark auf Sand gebaut wurde.

²⁶ Zu den institutionellen Anpassungserfordernissen und dem Stand der Entwicklung in Europa siehe Siebert (1997: 43 ff.; 1999b: 8 f.).

Summary

In the early nineties Denmark like many other Western European countries experienced a severe rise of the unemployment rate - reaching a peak of more than 10 percent in 1993. But in contrast to the development on the European labor markets on an average the Danish unemployment rate dropped by the half until 1998. It is analyzed to what extent the 1993/94 labor market reforms contributed to this improved labor market situation. The analysis mainly focuses on the contribution of the new active labor market policy instruments and the early retirement schemes. It is demonstrated that the unemployment rate rises significantly when it is broadened by the unemployment reducing effects of the various programs. Moreover the analysis reveals that due to the dominant weight of early retirement schemes and other program characteristics the Danish labor market policy does not promote the reintegration of unemployed into the regular labor market sufficiently. However, it is not surprising that Denmark's expenditures on labor market policy exceed the corresponding expenditures in other OECD countries distinctively. Nevertheless, it has to be recognized that since 1994 the registered unemployment was falling while the hidden unemployment only increased slightly in absolute terms. This positive development can be explained by measures taken against the misuse of the unemployment insurance and other social security schemes, a more productivity related wage finding process, liberal labor market laws, the 1994 tax reform and growing public and private investment activities.

Literaturverzeichnis

- Andersen, T. M. (1997). Structural Change and Barriers in the Danish Labour Market. In H. Siebert (Hrsg.), *Structural Change and Labour Market Flexibility - Experience in Selected OECD Economies*. Tübingen.
- Arbejdsmarkedsstyrelsen (Hrsg.) (1997). *Jobrotation 97*. Kopenhagen.
- Calmfors, L. (1994). Active Labour Market Policy and Unemployment - A Framework for the Analysis of Crucial Design Features. Working Paper 2 (40). OECD, Paris.
- (1995). What Can We Expect from Active Labour Market Policy? *Wege aus der Arbeitslosigkeit, Beihefte der Konjunkturpolitik* 43: 11-30.
- Chaloupek, G., B. Rossmann, A. Streissler, J. Wöss und S. Zuckerstätter (1997). Beschäftigungs- und Budgetpolitik: Erfahrungen in Irland, den Niederlanden, Dänemark - und was daraus zu lernen ist. *Materialien zu Wirtschaft und Gesellschaft* 66. Kammer für Arbeiter und Angestellte, Wien.
- Danmarks Statistik (a). *Arbejdsmarked: Arbejdsmarkedspolitiske foranstaltninger*. Lfd. Nr. und Jgg. Kopenhagen.
- (b). *Statistical Yearbook*. Lfd. Jgg. Kopenhagen.
- (1999). *Konjunkturstatistik*. Nr. 2. Kopenhagen.
- Döhrn, R., U. Heilemann und G. Schäfer (1998). Ein dänisches „Beschäftigungswunder“? *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 31 (2): 312-323.
- Emmerich, K., und H. Werner (1998). Dänemark: Erstaunlicher Umschwung am Arbeitsmarkt. IAB-Kurzbericht 13. Nürnberg.
- Europäische Kommission - Beschäftigungsobservatorium (1998). *System Trends* 30. Brüssel.
- (1999). *Basisinformationsbericht Dänemark*. ERSEP, Berlin.

- Eurostat (1996). *Erhebung über Arbeitskräfte: Ergebnisse 1994*. Luxemburg.
- (1998). *Erhebung über Arbeitskräfte: Ergebnisse 1997*. Luxemburg.
- Finanzministeriet (1998). *Budgetoversigt*. Nr. 3, Dezember. Kopenhagen.
- Jackman, R. (1995). *What Can Active Labour Market Policy Do?* Discussion Paper 226. Centre for Economic Performance, London.
- Jackman, R., R. Layard und S. Nickell (1996). *Combatting Unemployment: Is Flexibility Enough?* In OECD (Ed.), *Macroeconomic Policies and Structural Reform*. OECD Proceedings. Paris.
- Hammer, B. (1997). *Employment Promotion - The Danish Case*. *Mitteilungen aus der Arbeitsmarkt- und Berufsforschung* 30 (4): 816-818.
- Kongshøj Madsen, P. (1998). *Elemente erfolgreicher Arbeitsmarktpolitik in Dänemark*. In P. Scherrer, R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen: Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Reihe Standortdebatte, Hans-Böckler-Stiftung, Marburg.
- Loftager, J., und P. Kongshøj Madsen (1997). *Denmark*. In H. Compston (Hrsg.), *The New Politics of Unemployment: Radical Policy Initiatives in Western Europe*. London.
- Ministry of Labour (Hrsg.) (1996a). *The Danish Labour Market Model and Developments in the Labour Market Policy*. Kopenhagen.
- (1996b). *The Unemployment Insurance Scheme*. Kopenhagen.
- (1996c). *Offers to the Unemployed and Leave Schemes*. Kopenhagen.
- (1997). *Adult Vocational Training*. Kopenhagen.
- OECD (1993). *Employment Outlook 1993*. Paris.
- (1996). *Economic Surveys: Denmark 1995/96*. Paris.
- (1997). *Economic Surveys: Denmark 1996/1997*. Paris.
- (1998a). *Quarterly Labour Force Statistics, No. 1*. Paris.
- (1998b). *Employment Outlook 1998*. Paris.
- (1999a). *Main Economic Indicators on OSC*. Paris.
- (1999b). *Economic Outlook on OSC*. Paris.
- (1999c). *National Accounts, Vol. I, on OSC*. Paris.
- Pedersen, L. (1996). *Orlov, ledighed og beskæftigelse*. Socialforskningsinstituttet, Kopenhagen.
- PLS Consult und P. Jensen (1997). *Labour Market Studies: Denmark*. Employment and Labour Market, Series No. 1. European Commission, Luxemburg.
- Raagaard, I. (1997). *Reine Definitionssache: Wie Dänemark die Arbeitslosigkeit schönrechnet*. *Die Welt*, 2. Mai.
- Schrader, K. (1999). *Mehr Arbeit für Neuseeland? Beschäftigungseffekte der Arbeitsmarktreformen*. *Die Weltwirtschaft* (1): 111-135.
- Siebert, H. (1997). *Labor Market Rigidities: At the Root of Unemployment in Europe*. *Journal of Economic Perspectives* 11 (3): 37-54.
- (1999a). *How Competitive is Europe's Labor?* Kieler Arbeitspapiere 927. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- (1999b). *How Can Europe Solve its Unemployment Problem?* Kieler Diskussionsbeiträge 342. Institut für Weltwirtschaft, Kiel.
- Weber, A. (1998). *Der dänische Arbeitsmarkt - ein Modell für Deutschland?* In P. Scherrer, R. Simons und K. Westermann (Hrsg.), *Von den Nachbarn lernen: Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik in Europa*. Hans-Böckler-Stiftung, Reihe Standortdebatte, Marburg.