

Aktivierung und Flexicurity: neue Wege in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Dänemarks

Bogedan, Claudia

Veröffentlichungsversion / Published Version

Sammelwerksbeitrag / collection article

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Bogedan, C. (2006). Aktivierung und Flexicurity: neue Wege in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Dänemarks. In K.-S. Rehberg (Hrsg.), *Soziale Ungleichheit, kulturelle Unterschiede: Verhandlungen des 32. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in München. Teilbd. 1 und 2* (S. 2650-2659). Frankfurt am Main: Campus Verl. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-143502>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Aktivierung und Flexicurity. Neue Wege in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik Dänemarks

Claudia Bogedan

1. Einleitung

Dänemark gilt als Beispiel für erfolgreichen Wohlfahrtsstaatumbau, gelang es doch, in den neunziger Jahren die Arbeitslosigkeit stark zu senken und die Staatsverschuldung abzubauen. Als Geheimnis des Erfolges gilt *flexicurity* – die Praxis, hohe Flexibilität im Arbeitsmarkt mit einer hohen sozialen Sicherung zu vereinbaren. *Flexicurity* ist in der Debatte um den Umbau des Wohlfahrtsstaates zum Modebegriff geworden, der für sehr unterschiedliche Politiken verwendet wird. Denn so wie sich die Systeme sozialer Sicherheit und die Organisation der Arbeitsmärkte in den Ländern Europas unterscheiden (vgl. Esping-Andersen 1990), so unterschiedlich gestaltet sich auch das Zusammenspiel zwischen Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherung.

In der Bundesrepublik Deutschland stehen sich Arbeitsmarktflexibilität und soziale Sicherheit als Antipoden gegenüber. Der Ausbau der sozialen Systeme orientiert sich am Zustand der Vollbeschäftigung. Soziale Rechte werden über die Partizipation am Arbeitsmarkt abgeleitet. Bezugsgröße ist dabei das »Normalarbeitsverhältnis«, welches durch eine kontinuierliche Vollzeitbeschäftigung, hohen Kündigungsschutz und starre Arbeitszeiten gekennzeichnet ist. Flexibilisierung wird deshalb in der Regel gleich gesetzt mit einer Deregulierung dieser Arbeitsschutzbestimmungen und Arbeitsrechte. *Flexicurity* wird in der Reformdebatte als Gegenentwurf zu einer auf Deregulierung und Wohlfahrtsstaatsabbau zielenden Politik (Keller/Seifert 2004) entworfen.

In den Niederlanden wurde vor dem Hintergrund notwendiger Sozialstaatsreformen im Jahr 1999 ein »Gesetz zur Flexibilität und Sicherheit« umgesetzt. Ziel des Gesetzes war es, die Situation atypischer Beschäftigter zu verbessern und die Arbeitsmarktflexibilität zu vergrößern. So wurde die Zahl der Teilzeitbeschäftigten erhöht und damit die Arbeitslosigkeit gesenkt. Die Reform gilt als Beispiel einer balancierten Politik, die explizit einen positiven *trade-off* zwischen Flexibilisierung und sozialer Sicherheit herstellt (Wilthagen/Tros 2004).

Das dänische Fallbeispiel unterscheidet sich von den vorgenannten, denn in Dänemark beschreibt *flexicurity* ein historisch gewachsenes Zusammenspiel zwi-

schen hoher Arbeitsmarktflexibilität durch geringe Arbeitsschutzbestimmungen einerseits und einem universellen und generösen System sozialer Sicherung andererseits. Wohlfahrtsstaatliche Politik in Dänemark ist gekennzeichnet durch umfassende Leistungen, die eine hohe Dekommodifizierung¹ ermöglichen. Gleichzeitig beruht der Wohlfahrtsstaat auf einer hohen Arbeitsmarktintegration von Männern und Frauen. Der Arbeitsmarkt ist im Gegensatz gering reguliert, häufige Jobwechsel und eine hohe Fluktuation in den Betrieben ist die Norm (Madsen 2003).

Bis in die neunziger Jahre spielte aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark eine eher untergeordnete Rolle, doch mit einem umfassenden Reformpaket implementierte die sozialdemokratische Regierung 1994 mehrere Aktivierungsmaßnahmen mit dem Ziel, sowohl die Arbeitslosigkeit zu reduzieren als auch eine bessere Performanz des Arbeitsmarktes und eine Verringerung der Divergenzen zwischen Arbeitsangebot und -nachfrage zu bewirken.

In Dänemark sank die Arbeitslosigkeit von nahezu elf Prozent 1993 auf unter fünf Prozent im Jahr 2000. Das dänische Beschäftigungswunder (Schwartz 2001) wird daher in Wissenschaft und Politik als Vorbild für die erfolgreiche Implementierung neuer und innovativer Arbeitsmarktpolitiken herangezogen (Egger/Sengenberger 2003). Unter dem Motto »Von Dänemark lernen« werden allerdings zu oft nur einzelne Aspekte des Reformpakets herausgegriffen und als Antworten auf die bundesdeutsche Beschäftigungskrise dargestellt. Während sich die Gewerkschaft *ver.di* im Sommer 2004 beispielsweise positiv auf das hohe Lohnniveau in Dänemark berief, warb Laurenz Meyer, zu dieser Zeit CDU-Generalsekretär, mit den geringen Kündigungsschutzregeln in Dänemark.

Im Folgenden möchte ich zeigen, dass die dänischen Reformmaßnahmen vor dem Hintergrund von *flexicurity* durchgeführt wurden, wo hohe Löhne und niedriger Kündigungsschutz zusammengehören. Ich werde dazu zuerst das gewachsene Zusammenspiel von Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Sicherung in Dänemark darstellen, bevor ich in einem zweiten Schritt die mit den Arbeitsmarktreformen von 1994 implementierten Aktivierungsmaßnahmen vorstelle und ihre Wechselwirkung mit *flexicurity* untersuchen werde. Da diese Maßnahmen als Politikmodelle diskutiert werden, sollen abschließend die Möglichkeiten ihrer Übernahme in die bundesdeutsche Arbeitsmarktpolitik skizziert werden.

1 Mit Dekommodifizierung beschreibt Gösta Esping-Andersen (1990) den Grad der Unabhängigkeit vom Markteinkommen.

2. Der dänische Weg: Flexibilität und Sicherheit

Dänemark gehört zur Gruppe der sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaaten (Esping-Andersen 1990). Diese sind im Allgemeinen gekennzeichnet durch universelle Anspruchsrechte, einen hohen Grad an Dekommodifizierung sowie Gleichheit als Politikziel. Der anhaltende Ausbau des Wohlfahrtsstaates hat insbesondere nach dem Zweiten Weltkrieg dazu geführt, dass in Dänemark neben umfassenden Transferleistungen auch ein dichtes Netz an staatlichen sozialen Dienstleistungen entstand. Ziel war es unter anderem, durch die Bereitstellung staatlicher Betreuungsangebote für Kinder, Alte und Kranke, Frauen stärker in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Frauenbeschäftigungsquote liegt in Dänemark mit 75,90 Prozent (im Jahr 2000) (OECD 2002) deutlich über dem EU-Durchschnitt. Ein Großteil der sozialen Rechte ist unabhängig von der Partizipation im Arbeitsmarkt oder Beitragszahlungen. Die Leistungen werden überwiegend steuerfinanziert. Die umfassenden Leistungen haben jedoch ihren Preis und so gehören die dänischen Steuern zu den höchsten in der Welt (Auer/Cazes 2003).

Die Erwerbsarbeitsnorm in Dänemark ist hoch. Die Arbeitsmarktteilhabe dient als Garant für die soziale Gleichheit, da beispielsweise Lohnunterschiede vergleichsweise gering sind. Die hohen Beschäftigungsquoten von Männern und Frauen tragen dazu bei, die Steuerbasis für die umfassenden wohlfahrtsstaatlichen Leistungen zu sichern. Gleichzeitig ermöglichen diese wohlfahrtsstaatlichen Leistungen die hohe Arbeitsmarktintegration, sei es durch die Übernahme der Betreuung, durch Bildungsangebote oder die Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor.

Neben dem Staat spielen die Sozialpartner in der Gestaltung des Wohlfahrtsstaates eine große Rolle. Im Bereich der Arbeitsmarktpolitik nehmen sie naturgemäß eine besonders wichtige Position ein. Unbesehen der Veränderungen in den letzten Jahrzehnten, sind Gewerkschaften und Arbeitgeber nicht nur in den Prozess der Politikformulierung stark involviert, sondern auch in der Phase der Implementierung. Die Sozialpartner haben enge Kontakte zu den parlamentarischen Parteien und treten gegenüber den Fachministerien politikberatend auf. Sie sind in der Regel vertreten in den Kommissionen, die regelmäßig zur Vorbereitung größerer Gesetzesvorhaben einberufen werden. Eine solche Kommission war auch maßgeblich an der Ausarbeitung der Vorschläge zu den Arbeitsmarktreformen von 1994 beteiligt (Udredningsudvalget Sekretariatet 1992). Der Konsens der Sozialpartner in dieser Kommission ermöglichte der 1993 an die Regierung gekommenen Mitte-Links-Koalition die Durchsetzung der Reformen ohne größere Widerstände.

Der konsensuelle Politikstil ist charakteristisch für das Miteinander von Parlament und Interessensverbänden. Der Dachverband der dänischen Arbeitgeberorganisationen und die Landesorganisation der dänischen Gewerkschaften kooperieren

in vielen Fällen und sind dadurch in der Lage, gemeinsam und verstärkt im politischen Entscheidungsprozess Einfluss zu nehmen. Ihre Position wird zum einen durch diesen Willen zur Kooperation begünstigt. Zum anderen amtierten seit 1973 mit Ausnahme der oben beschriebenen Mitte-Links-Koalition (1993–1994) ausschließlich Minderheitsregierungen, das heißt die Stimmen der Regierungskoalition sind nicht ausreichend, um Beschlüsse im Parlament durchzusetzen. Häufig wird daher bereits in den bestehenden Ausschüssen versucht, einen tragfähigen Kompromiss zu finden. Die Interessensgruppen haben die Möglichkeit, in diesen Ausschüssen gehört zu werden und Politik mitzugestalten. Zusätzlich sind die institutionellen Verflechtungen zwischen Exekutive und Sozialpartner eng. Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände sind nicht nur in den diversen dem Arbeitsministerium unterstellten Institutionen vertreten, die unter anderem die Implementierung der arbeitsmarktpolitischen Programme kontrollieren, sondern die Gewerkschaften sind zudem Träger der derzeit 33 staatlich anerkannten Arbeitslosenversicherungen.² Aus der historischen Tradition erwachsen sind diese private, nach Berufsgruppen unterschiedene Organisationen geblieben und die Mitgliedschaft ist freiwillig. Sie sind jedoch staatlich reguliert und bezuschusst. Heute machen die Zuschüsse mit vier Fünftel den Großteil des Budgets aus. Ziel der Arbeitslosenversicherung ist es, den Erwerbstätigen eine höhere Versorgung im Falle der Arbeitslosigkeit zu ermöglichen. Grundsätzlich sind alle Bürgerinnen und Bürger über die staatliche Beihilfe abgesichert, diese wird von den Kommunen unter der Regie des Sozialministeriums administriert. Die versicherten Arbeitslosen – etwa 85 Prozent aller Beschäftigten (inklusive Selbständige) – unterliegen dagegen den Bestimmungen durch das Arbeitsministerium. In der vergangenen Legislaturperiode (2001–2005) hat die liberal-konservative Regierung begonnen, beide Systeme stärker zusammenzuführen. Ich werde mich im Folgenden ausschließlich auf die Maßnahmen für die versicherten Arbeitslosen beziehen, die im Zentrum der Arbeitsmarktreforamen von 1994 standen.

Die Zugangsbarrieren zu den Versicherungen sind relativ gering. Um Mitglied werden zu können, muss man beispielsweise nur eine Berufsausbildung nachweisen, die länger als 18 Monate gedauert hat. Auch Wehrpflichtige und Selbständige können sich versichern. Die Leistungen der Arbeitslosenversicherungen sind generös. Die Lohnersatzrate liegt bei 90 Prozent des vorherigen Einkommens. Allerdings gilt dies nur bis zu einem Maximalbetrag von ca. 1.700,00 Euro/Monat, so dass nur die niedrigen Einkommensgruppen die volle Erstattung erhalten.

² Es wird angenommen, dass hierin eine Ursache des hohen Organisationsgrades der dänischen Gewerkschaften liegt, denn bisweilen wird wenig gegen den Anschein unternommen, man müsse Mitglied der Gewerkschaft sein, um Mitglied der Arbeitslosenversicherung zu werden.

Die Klassifizierung der dänischen Arbeitslosenversicherung als generös und universell (Kvist 1999) beruht auf den oben beschriebenen Elementen der leichten Zugänglichkeit, der hohen Deckungsrate und der hohen Lohnersatzquoten. Und diese Elemente wiederum gelten als Voraussetzung für die hohe Akzeptanz der geringen Regulierung im Arbeitsmarkt. Der dänische Arbeitsmarkt zeichnet sich durch eine hohe numerische Flexibilität aus, dies umfasst eine hohe Mobilität der Beschäftigten zwischen verschiedenen Stellen sowie das Verhältnis zwischen Einstellungen und Entlassungen in einem Betrieb (Madsen 2003). Ermöglicht wird diese große Flexibilität durch die weitestgehende Abwesenheit von Regulierungen im Erwerbsverhältnis. Kündigungsfristen sind gesetzlich nicht festgelegt. Es existieren lediglich einige Regeln, die vor Diskriminierung schützen sollen. Teilzeitbeschäftigung spielt – im Gegensatz zu den Niederlanden – als Form von Flexibilität nur eine untergeordnete Rolle und sie ist entgegen dem europäischen Trend in den vergangenen Jahren rückläufig. Der dänische Arbeitsmarkt zählt im internationalen Vergleich zur Gruppe der gering regulierten und flexibelsten zusammen mit den USA und Großbritannien (Auer/Cazes 2003).

Die Beschäftigten müssen aufgrund der generösen sozialen Sicherung und des allgemein hohen Lohnniveaus kürzere Phasen der Arbeitslosigkeit nicht fürchten. Die Gewerkschaften kämpfen für den Erhalt dieser generösen sozialen Sicherung und die im europäischen Vergleich hohen Löhne. Die Arbeitgeberverbände unterstützen die Gewerkschaften bei der ersten Forderung und »erkaufen« sich damit die Flexibilität. Dieses Vorgehen wird ermöglicht durch die Einbettung der Arbeitsmarktpolitik in das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsmodell. Universalismus, Generosität, Steuerfinanzierung und Gleichheitsideal verringern die Negativfolgen von Arbeitslosigkeit für die Individuen (vgl. den Beitrag von Markus Gangl in diesem Band) und entlasten die Arbeitgeber weitestgehend von den sozialen Kosten.

3. »Rechte und Pflichten« oder der Weg zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik

Der Auftrag an die im Dezember 1991 von der damals amtierenden konservativen Regierung eingesetzten Kommission (siehe oben) lautete, sich mit der Frage der Verbesserung des bis dato existierenden »Arbeitsangebotsprogramms« auseinander zu setzen. Diese 1979 eingeführte Arbeitsförderungsmaßnahme ist im Kern mit den deutschen Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen vergleichbar. Faktisch diente dieses Angebot als Notanker, um die so genannte 26-Wochen-Regel zu umgehen, welche besagte, dass man 26 Wochen innerhalb der letzten drei Jahre beschäftigt gewesen

sein musste, um seine Anrechte auf die Arbeitslosenunterstützung nicht zu verlieren. Da diese Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen als Erwerbstätigkeit angerechnet wurden, wurde faktisch der »unendliche« Bezug von Arbeitslosengeld ermöglicht. Scherzhaft wurde dieses Programm daher auch der »Arbeitslosengeld-Generator« genannt. Dies sollte sich mit den Arbeitsmarktreformen von 1994 ändern.

Die Vorschläge der Kommission markieren einen Wendepunkt in der dänischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik.

»As such, they all claim that the challenges and pressures to the Danish welfare model, which can be summarized under the headings of structural unemployment and structural competitiveness, force us to make a shift from the safety-net model to a trampoline model.« (Torfing 1999: 15)

Die vormals eher passiv orientierte dänische Arbeitsmarktpolitik sollte nun dem Ziel der Aktivierung unterstellt werden. Der Kommissionsvorschlag betonte vor allem die Möglichkeiten zur Weiterbildung und Qualifizierung. Diese Schwerpunktsetzung sicherte die Zustimmung der Gewerkschaften zu den Einschnitten im Bereich der sozialen Sicherung.

Das Herzstück der zum 1.01.1994 in Kraft getretenen Arbeitsmarktreformen bildete die Einführung einer Aktivierungsphase. Die Bezugsdauer von Arbeitslosengeld wurde nun unterteilt in eine »passive« Periode und eine »Aktivierungsperiode«. Nach vier Jahren ohne Auflagen begann die dreijährige Aktivierung. Die sozial-demokratische Regierung setzte diese Maßnahmen unter das Motto »Rechte und Pflichten«. Der Arbeitslose erhält nämlich das Recht, ein »Aktivierungsangebot« zu erhalten, zum Beispiel eine Weiterbildungsmaßnahme oder eine subventionierte Beschäftigung. Allerdings ist der Arbeitslose auch verpflichtet, dieses anzunehmen, da er sonst seine Bezüge verliert.

Die Aktivierungsperiode führte nun nicht mehr zu einer Erneuerung der Anspruchsrechte auf Arbeitslosengeld. Wer es innerhalb der sieben Jahre nicht schaffte, eine Anstellung zu finden, verlor sein Anrecht auf Arbeitslosengeld. Die maximale Bezugsdauer wurde in den Folgejahren, die einen Konjunkturaufschwung mit sich brachten, weiter verkürzt: 1996 auf fünf Jahre und 1999 auf vier Jahre, davon ein Jahr passiv und drei Jahre in der Aktivierung.

Diese Verschlechterung in den Anspruchsrechten sollte durch eine Verbesserung der Angebote aufgefangen werden. Dazu wurden zum einen die Weiterbildungsangebote ausgeweitet und zum anderen sollten die Angebote besser auf die individuellen Bedürfnisse zugeschnitten werden. Ein »individueller Handlungsplan«, eine verbindliche Vereinbarung zwischen Arbeitsvermittlung und Arbeitslosen, regelt nun die Qualifizierungsvorhaben sowie die Aufnahme von bezuschussten Arbeitsangeboten, beispielsweise im neu angelegten Jobrotationsmodell.

Mit der Jobrotation sollten gleich drei Ziele erreicht werden: Erstens, die Verknappung des Arbeitsangebotes durch die Möglichkeit der Freistellung für Er-

werbstätige bis zu 52 Wochen zum Zweck der Fortbildung, Kinderbetreuung oder als Sabbatjahr. Zweitens, die Möglichkeit sich während der Erwerbstätigkeit fortzubilden im Sinne eines lebenslangen Lernens. Dieses Element sollte für die Betriebe der Anreiz sein, sich am Modell zu beteiligen, da sie so kostengünstig die eigenen Angestellten weiter qualifizieren lassen konnten. Drittens, sollte für Erwerbslose der Zugang zum regulären Arbeitsmarkt ermöglicht werden. Die Beschäftigten konnten in Absprache mit dem Arbeitgeber die Freistellung und vom Staat einen Lohnersatz erhalten, der zwischen 80–60 Prozent des vorherigen Lohns variierte. Die Betriebe konnten nun die freigewordene Stelle mit einem Arbeitslosen wiederbesetzen. Diese Freistellungsmöglichkeiten wurden zunächst sukzessive beschränkt und schließlich – aus Furcht vor einer Arbeitskräfteknappheit – in den späten neunziger Jahren wieder abgeschafft.

Darüber hinaus sollte eine Dezentralisierung in der Arbeitsverwaltung die flexiblere und regional angepasste Umsetzung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen ermöglichen. Insbesondere sollte die lokale Kooperation zwischen Betrieben und Verwaltung verbessert werden, um zum einen die Qualifizierungsmaßnahmen besser auf die tatsächlichen Bedarfe abzustimmen und zum anderen über Sonderregelungen und Bezuschussung Arbeitsangebote für Menschen mit verminderter Erwerbsfähigkeit zu schaffen.

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass das Recht-und-Pflicht-Prinzip der Aktivierung motivierend und auch disziplinierend auf die Arbeitslosen wirkt und dadurch deren Stellensuche befördert. Das zeigt sich darin, dass mehr Arbeitslose eine Anstellung finden, bevor die Phase der Aktivierung beginnt. Allerdings bedeutet die Verkürzung der Bezugsdauer und die Einführung von Sanktionen und Arbeitszwang für den individuellen Arbeitslosen eine Verschlechterung zum *Status-quo-ante*.

Doch wie muss die Wirkung der beschriebenen Maßnahmen auf die *flexicurity* bewertet werden? Betrachtet man zunächst den Aspekt der Flexibilität, so hat insbesondere das Jobrotationsmodell zu einer weiteren Flexibilisierung beigetragen, in dem es den Arbeitskräftewechsel ermöglichte und gleichzeitig auch den Beschäftigten die Flexibilität ermöglichte, zwischen Erwerbstätigkeit und Familie oder Fortbildung zu wechseln, ohne große individuelle Lasten oder Nachteile davonzutragen. Auch die Möglichkeit zur Qualifizierung und der Ausbau des Fortbildungsangebots für Arbeitslose und Erwerbstätige vergrößert die Flexibilität im Arbeitsmarkt, denn den Unternehmen stehen qualifizierte Arbeitskräfte zur Verfügung und diesen wiederum wird die Möglichkeit eröffnet, ihre Erwerbssituation zu verbessern. Ferner soll auch die Dezentralisierung der Arbeitsverwaltung zu einer Flexibilisierung beitragen, denn durch die lokale Kooperation zwischen Unternehmen und Arbeitsverwaltung können »passgenauere« Lösungen gefunden werden.

Diese Flexibilisierungsmaßnahmen bewirken selbst keinen negativen *trade-off* mit der sozialen Sicherung, denn keine der Maßnahmen schränkt die Absicherung der

Erwerbstätigen ein. Vielmehr erhöht die Jobgarantie im Jobrotationsmodell die Sicherheit, da neue Anrechte – nämlich die auf Freistellung und Lohnersatz – für die Individuen entstehen. Doch wurden durch das Recht-und-Pflicht-Prinzip Rechte auch eingeschränkt. Die Verkürzung der Bezugsdauer und die Verschärfung der Verfügbarkeitsregeln (Teilnahme an Maßnahmen) »(...) can, then, be viewed as making a significant difference for the individual unemployed citizen.« (van Oorschot/Abrahamson 2003: 300). Doch das Arbeitslosengeld blieb auf unverändert hohem Niveau und die Bezugsdauer gehört trotz Verkürzung zu einer der längsten in Europa. In Deutschland beispielsweise verlieren Arbeitslose bereits nach einem Jahr den Anspruch auf Arbeitslosengeld. Meines Erachtens gleichen sich im Bereich der sozialen Sicherung die neu hinzugewonnenen Rechte und die Verengungen aus, so dass nach wie vor von einer hohen sozialen Sicherung im Arbeitsmarkt gesprochen werden kann. Die Aktivierungsmaßnahmen haben die Balance zwischen Flexibilität und Sicherheit nicht beeinträchtigt. Sie können vielmehr als Ergänzung zu *flexicurity* verstanden werden, so dass sich der dänische Arbeitsmarkt in Form dieses »goldenen Dreiecks« (Madsen 2003) darstellen lässt.

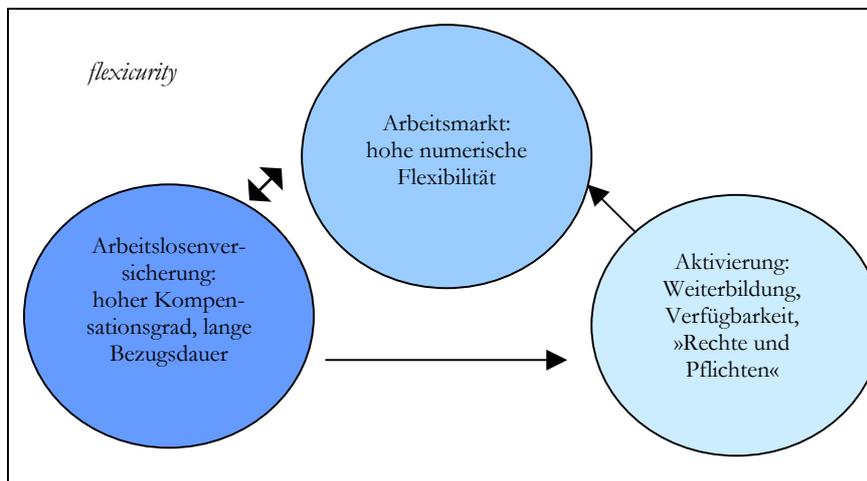


Abbildung 1: Das goldene Dreieck (nach Madsen 2003)

4. Von Dänemark lernen?

Die Untersuchung hat gezeigt, dass die Aktivierungsmaßnahmen der Arbeitsmarkt-reformen von 1994 das *flexicurity*-Modell ergänzten und nicht beeinträchtigten. Möchte man von Dänemark lernen, ist es jedoch notwendig, *flexicurity* auch als Kondition der Reformen zu erfassen.³

Das dänische System sozialer Sicherung in Verbindung mit der hohen numerischen Flexibilität im Arbeitsmarkt entlastet die Unternehmen weitestgehend von den sozialen Kosten. In dieser Tradition stehen auch die Freistellungen im Rahmen des Jobrotationsmodells. Gleichzeitig übernimmt der Staat auch die Kosten für Weiterbildung und Qualifizierung in der Aktivierungsphase. In der Tradition einer keynesianisch inspirierten Wirtschaftspolitik erfolgte im Rahmen der Reformen keine Kürzung der Staatsausgaben. Es wurde auf die Langzeitwirkung gesetzt, dass bei einer Senkung der Arbeitslosigkeit das Steueraufkommen und somit die Staatseinnahmen wieder steigen werde. Genau dies erfüllte sich, so dass die Staatsverschuldung in einen Haushaltsüberschuss überführt werden konnte. »Hence, if non-Nordic policy makers may want to change policies towards more Scandinavian style of policies they may enter troubled water.« (Kvist 2000). Dennoch lassen sich vom dänischen Fall drei zentrale Erkenntnisse für die bundesdeutsche Reformdebatte ableiten.

Erstens wurde die Umsteuerung in der Arbeitsmarktpolitik begleitet von einem breiten politischen Konsens und der Kooperation der Sozialpartner. Insbesondere die Gewerkschaften zeigten dabei eine große Offenheit für den Vorrang von Weiterbildung gegenüber der vormals stärker passiven Form der sozialen Sicherung. Das Miteinander der Sozialpartner sicherte ihnen den Einfluss auf die Politikergebnisse und die fortwährende Einbindung in der Formulierung und Implementation von arbeitsmarktpolitischen Entscheidungen. Zweitens ist nur eine hohe Beschäftigungsquote in der Lage, die Grundlagen eines umfassenden Wohlfahrtsstaates zu garantieren. Dazu gehört vor allem die Erhöhung der Frauenbeschäftigungsquote. Diese liegt in Deutschland bei nur 63,70 Prozent (im Jahr 2000). Der Ausbau des staatlichen Angebots an Betreuung für Kinder, Alte und Kranke führt dabei ebenfalls zu einer weiteren Schaffung von Arbeitsplätzen, so dass sich die Investitionen durch erhöhte Steuereinnahmen im Bundeshaushalt amortisieren werden. Drittens hat der dänische Staat in Bildung und Weiterbildung investiert. Den Veränderun-

³ Es sei an dieser Stelle nur am Rande erwähnt, dass der Rückgang der Arbeitslosigkeit mit dem Mitte der neunziger Jahre beginnenden Wirtschaftsaufschwung zusammenfiel. Weitere begünstigende Faktoren waren Steuersenkungen für Unternehmen und Erwerbstätige und die Lohnzurückhaltung der Gewerkschaften.

gen im Arbeitsmarkt kann auf diesem Weg effizienter und effektiver begegnet werden – ohne die Lasten dieser Entwicklung allein den Individuen zuzumuten.

Der dänische Fall zeigt, dass eine funktionierende Wirtschaft auch mit einem gut ausgebauten und teuren Wohlfahrtsstaat zu erreichen ist und eine hohe Flexibilität im Arbeitsmarkt nicht im Widerspruch zu einer hohen sozialen Sicherung stehen muss. In Dänemark ist es entgegen aller Abgesänge auf den Wohlfahrtsstaat gelungen, die Generosität der Leistungen und die Universalität im Zugang zu den Leistungen zu bewahren. Bei dem Versuch, von Dänemark zu lernen, darf es deshalb nicht nur um die Übernahme einzelner Politikmaßnahmen gehen, sondern es muss der Blick auf das Gesamtpaket der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik in Dänemark geweitet werden.

5. Literatur

- Auer, Peter/Cazes, Sandrine (2003), »Introduction«, in: Auer, Peter/Cazes, Sandrine (Hg.), *Employment stability in an age of flexibility*, Genf, S. 1–21.
- Egger, Philippe/Sengenberger, Werner u.a. (2003), *Decent Work in Denmark: Employment, Social Efficiency and Economic Security*, Genf.
- Esping-Andersen, Gosta (1990), *The Three Worlds of Welfare Regime*, Princeton.
- Keller, Bernd/Seifert, Hartmut (2004), »Flexicurity – The German Trajectory«, *TRANSFER. European Review of Labour and Research*, Jg. 10, H. 2, S. 226–247.
- Kvist, Jon (1999), »Welfare Reform in the Nordic Countries in the 1990s: Using Fuzzy-set Theory to Assess Conformity to Ideal Types«, *European Social Policy*, Jg. 9, H. 3, S. 231–252.
- Kvist, Jon (2000), *Activating Welfare States. Scandinavian Experiences in the 1990s*, Working Paper 7/2000, Kopenhagen.
- Madsen, Per Kongshøj (2003), »Flexicurity through Labour Market Policies and Institutions in Denmark«, in: Auer, Peter/Cazes, Sandrine (Hg.), *Employment and Stability in an Age of Flexibility*, Genf, S. 59–105.
- OECD (2002), *OECD Social Expenditure Database 1980–1998*, Paris.
- Schwartz, Herman M. (2001), »The Danish »Miracle«. Luck, Pluck, or Struck«, *Comparative Political Studies*, Jg. 34, H. 2, S. 131–155.
- Torfing, Jacob (1999), »Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State«, *Journal of European Social Policy*, Jg. 9, H. 1, S. 5–28.
- Udredningsudvalget Sekretariatet (1992), *Rapport fra Udredningsudvalget om arbejdsmarkedets strukturproblemer*, Kopenhagen.
- van Oorschot, Wim/Abrahamson, Peter (2003), »The Dutch and Danish Miracles Revisited: A Critical Discussion of Activation Policies in Two Small Welfare States«, *Social Policy & Administration*, Jg. 37, H. 3, S. 288–304.
- Wilhagen, Ton/Tros, Frank (2004), »The Concept of »Flexicurity: A New Approach to Regulating Employment and Labour Markets«, *TRANSFER. European Review of Labour and Research*, Jg. 10, H. 2, S. 166–186.