

Dänemarks „flexicurity“ – kein Vorbild für Deutschland*

Waltraut Peter, Juni 2007

Seit Dänemark es geschafft hat, seine Arbeitslosenquote mehr als zu halbieren, gilt sein System der „flexicurity“ als vorbildlich. Dabei steht „flexicurity“ für eine Kombination von vergleichsweise geringem Kündigungsschutz und einer im internationalen Vergleich großzügigen Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit. Eine genaue Analyse zeigt allerdings, dass das dänische System aus verschiedenen Gründen kein Vorbild für Deutschland sein kann. Besonders die deutlich unterschiedlichen Sozialstaatsmodelle und Gerechtigkeitsvorstellungen in Deutschland und Dänemark verdeutlichen dies. Gleichwohl eignet sich Dänemark als Beispiel, um zu zeigen, wie bedeutsam Wertvorstellungen für die Ausgestaltung der sozialen Sicherungssysteme sein können.

Dänemark als Vorbild

Im Jahr 1993 erreichte die Arbeitslosenquote in Dänemark nach nationaler Abgrenzung ihren Spitzenwert von 13,1 Prozent – die für internationale Vergleiche herangezogene standardisierte Arbeitslosenquote lag bei knapp 10 Prozent. Die strukturelle Arbeitslosigkeit wurde auf 9 bis 10 Prozent geschätzt (OECD, 1996). Jeder dritte Arbeitslose war langzeitarbeitslos, und der Anteil der Transferempfänger unter den 15- bis 64-Jährigen hatte sich gegenüber 1975 auf 22 Prozent verdoppelt (Kieler/Gaard, 2005). Die Erwerbsquote war seit dem Jahr 1990 um 1,5 Prozentpunkte auf 82 Prozent zurückgefallen und hatte ihr hohes Niveau nur wegen des Anstiegs der Frauenerwerbstätigkeit und dem Ausbau des öffentlichen Diensts gehalten. Das Wirtschaftswachstum stagnierte, und im Staatshaushalt klaffte ein Defizit von 4,5 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Im Jahr 2006 lag die standardisierte Arbeitslosenquote bei knapp 4 Prozent. Die dänische Wirtschaft wuchs um 3,2 Prozent (Abbildung 1). Anstelle eines Defizits verzeichnete der Staatshaushalt einen Überschuss in Höhe von 4 Prozent des BIP. Nur noch jeder fünfte Arbeitslose war langzeitarbeitslos. Die Arbeitslosenquote von Geringqualifizierten hatte sich in diesem Zeitraum auf 7 Prozent halbiert, und die Transferquote war unter 20 Prozent gesunken. Im

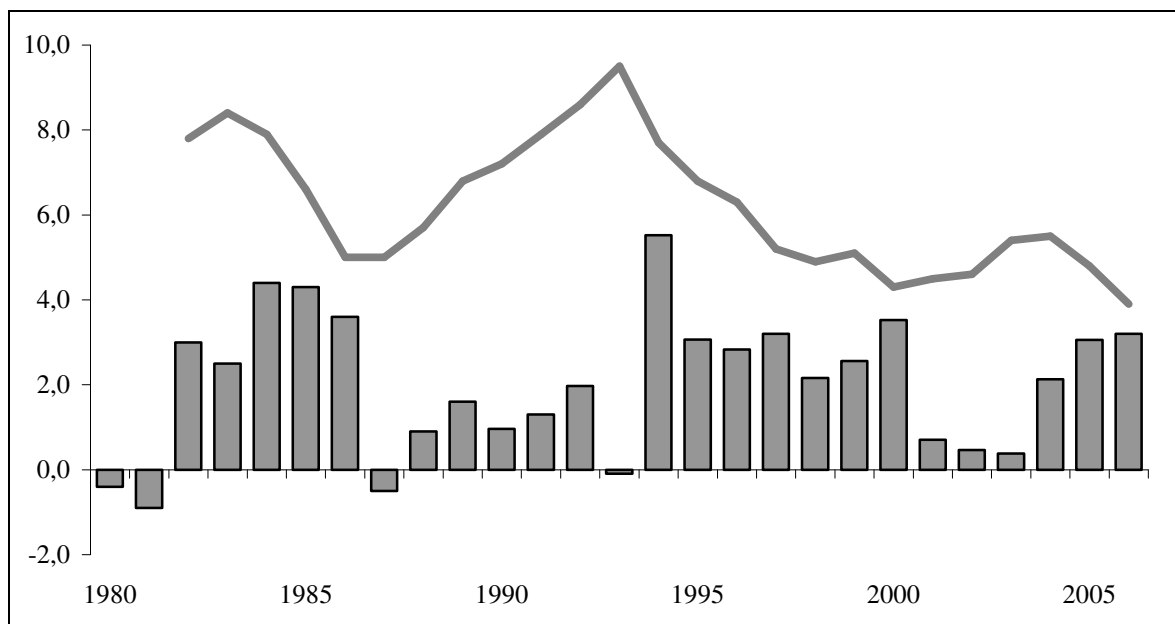
* Diese Studie ist Teilergebnis des von der informedia-Stiftung – Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften und Publizistik Köln geförderten Forschungsprojekts „Soziale Umverteilung in Deutschland“.

Ranking des Global Competitiveness Report war Dänemark seit dem Jahr 1993 um drei Plätze auf Platz 4 vorgerückt (WEF, 2006).

Abbildung 1

Arbeitslosigkeit und Wachstum in Dänemark

Veränderung des realen BIP gegenüber Vorjahr und standardisierte Arbeitslosenquote¹⁾ in Prozent



1) Arbeitslosenquote nach der ILO-Definition.

Quellen: OECD; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Vor diesem Hintergrund gilt das kleine Königreich mit 5,4 Millionen Einwohnern heute vielen als Musterland und seine „flexicurity“, also die spezifische Kombination von Sicherheit (security) und Flexibilität (flexibility), als vorbildlich. Im folgenden Beitrag wird untersucht, was sich hinter der dänischen Version von „flexicurity“ verbirgt und ob der dänische Mix aus geringem Kündigungsschutz und großzügiger Einkommenssicherung ein Modell für Deutschland sein kann. Der Artikel beschreibt aus vier verschiedenen Perspektiven, warum das dänische Modell für Deutschland nicht als Muster dienen kann:

1. „Flexicurity“ ist in Dänemark nicht eine Tarifvereinbarung oder gesetzliche Schutzbestimmung, sondern ein Kernstück des Sozialstaats, der auf anderen Gestaltungsprinzipien als der deutsche Sozialstaat basiert. Insofern geht es bei der Frage nicht nur um einen anderen Tradeoff zwischen dem Schutz vor Arbeitslosigkeit und der Absicherung bei Arbeitslosigkeit, sondern um ein anderes Modell eines Wohlfahrtsstaats.
2. Begrenzt man die Fragestellung dennoch auf den „flexicurity“-Tradeoff, zeigt sich, dass die Umverteilungs- und Gerechtigkeitsvorstellungen bei der dänischen Ausgestaltung des

Arbeitslosengelds dem Versicherungsprinzip und der Statussicherung des deutschen Arbeitslosengelds zuwiderlaufen. Um „flexicurity“ in Deutschland einzuführen, müsste nicht nur der Kündigungsschutz gesenkt, sondern auch die deutsche Arbeitslosenversicherung grundlegend verändert werden.

3. Selbst wenn dies angestrebt würde, eignete Dänemark sich nicht als Vorbild, weil die Arbeitsmarktreformen in den neunziger Jahren ausdrücklich den tradierten Pfad beibehalten haben.

4. Forschungsergebnisse zeigen, dass die Auswirkungen von Arbeitsmarktinstitutionen und die Wahrscheinlichkeit, dass andere Länder das dänische „flexicurity“-System einführen, von den vorherrschenden Wertvorstellungen abhängen.

Geschichte und Philosophie des dänischen Sozialstaatsmodells

Historisch gesehen, ist das dänische Sozialstaatsmodell von der agrarisch-kleinbetrieblichen Wirtschaftsstruktur im 19. Jahrhundert geprägt. Mit der fortschreitenden Industrialisierung wuchsen die Gewerkschaften vor allem in den Städten rasch, blieben aber zersplittert. Statt für die Abschaffung des Kapitalismus fochten die dänischen Gewerkschaften für humanere Arbeitsbedingungen und einen sozialstaatlichen Überbau, der die ungleichen Marktergebnisse korrigieren sollte. Bezeichnend für diese Haltung war der September-Kompromiss, mit dem im Jahr 1899 ein großer Streik beendet und die Grundlage dessen gelegt wurde, was heute „flexicurity“ genannt wird. In dem Pakt gestanden die Gewerkschaften den Arbeitgebern das Recht zu, autonom über Einstellungen und Entlassungen zu entscheiden. Umgekehrt räumten die Arbeitgeber den Gewerkschaften das Recht ein, mit ihnen über Löhne und Arbeitsbedingungen zu verhandeln. Die verteilungspolitische Flankierung dieser Kombination von geringerer Arbeitsplatzsicherheit und höherer Einkommenssicherheit übernahm dann vor allem die Sozialdemokratische Partei, die eng mit den Gewerkschaften verbündet war und im Zeitraum 1924 bis 2001 – mit einer einzigen längeren Unterbrechung von 1982 bis 1993 – die Regierung stellte. Somit war „flexicurity“ als Konsensmodell bereits fest etabliert, als der dänische Wohlfahrtsstaat in den sechziger Jahren weiter ausgebaut wurde.

Typologisch gilt dieses Sozialstaatsmodell als universalistisch. Im Gegensatz dazu wird der subsidiäre Sozialstaat in Deutschland idealerweise nur dann tätig, wenn der Einzelne oder die einzelne Familie der Hilfe zur Selbsthilfe bedarf. Der universalistische Staat soll dagegen für alle Bürger ein hohes Maß an Teilhabe- und Einkommensgleichheit herstellen. Beispiele hierfür sind das steuerfinanzierte Kinderbetreuungsangebot für alle, die einkommensunabhängige Volksrente und das pauschale Arbeitslosengeld. Bei den Steuern und den Sozialleistungen gilt das Individualprinzip. Dazu gehört, dass Kinder gegenüber ihren

Eltern nicht unterhaltspflichtig sind und Eltern ihre Kinder nur bis zum 18. Lebensjahr unterhalten müssen. Unverheiratete Partner sind nicht füreinander unterhaltspflichtig, was im Extremfall bedeutet, dass eine Frau oder ein Mann auch dann Sozialhilfe beantragen kann, wenn der zum Haushalt gehörende Partner ein sehr hohes Einkommen oder Vermögen besitzt. Folge dieses Individualprinzips ist, dass in Dänemark jeder, der kein Erwerbseinkommen hat, Transferempfänger ist. Dagegen bezieht in Deutschland gemäß dem Subsidiaritätsprinzip selbst unter den 20- bis 65-Jährigen jeder Fünfte seinen überwiegenden Lebensunterhalt von den Angehörigen (Statistisches Bundesamt, 2006).

Auf der Finanzierungsseite entspricht dem Prinzip der universellen Teilhabe die universelle Steuerpflicht. Auch hier wird der Unterschied zum Subsidiaritätsprinzip deutlich, aus dem in Deutschland die steuerliche Freistellung des Existenzminimums abgeleitet wird. In Dänemark zahlt jeder Steuern – als Nettoempfänger oder als Nettozahler je nach Lebensalter und Erwerbsstatus. Das gilt für Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose, Erwerbstätige und Rentner. Während der steuerliche Grundfreibetrag in Deutschland geringfügig über der Sozialhilfe liegt, entspricht er in Dänemark etwa einem Drittel der Sozialhilfe eines Alleinstehenden. Oberhalb dieser Schwelle werden die Einkommen in drei Stufen besteuert: derzeit zwischen 38,8 und 53,8 Prozent. Der höchste Satz setzt bereits knapp unterhalb des Durchschnittsverdiensts eines Industriearbeiters ein und erfasst etwa 40 Prozent der Vollzeitarbeitnehmer. Hinzu kommen die Arbeitsmarktabgabe (8 Prozent des Bruttoeinkommens) und die Kirchensteuer (0,7 Prozent). Um die Schere zwischen Brutto- und Nettoverdienst für Geringverdiener zu verringern, ohne zugleich die Grenzbelastung für Besserverdiener zu erhöhen, wurde im Jahr 2004 eine erwerbsabhängige Steuergutschrift eingeführt. Diese steigt bis zum Durchschnittseinkommen auf einen Maximalbetrag von umgerechnet 324 Euro pro Jahr an. Die Mehrwertsteuer beträgt 25 Prozent. Im Vergleich zu den Privathaushalten ist die Steuer- und Abgabenbelastung der Unternehmen niedrig. Die Unternehmenssteuer beträgt 28 Prozent des Gewinns, die Arbeitsmarktabgabe entfällt, und die lohnbezogenen Sozialabgaben sind minimal.

Als typisch für den dänischen Sozialstaat gilt die Dienstleistungsorientierung. Damit ist gemeint, dass der dänische, im Unterschied zum transferlastigen deutschen Sozialstaat Steuereinnahmen primär in Gestalt von Betreuungs-, Bildungs- und Pflegeleistungen umverteilt. Hier zeigt sich die Bedeutung, die die Idee der universellen Teilhabe im dänischen gegenüber der Wahlfreiheit im deutschen Sozialstaatsverständnis hat. Die Dienstleistungsorientierung ist in den sechziger Jahren herangereift, als Arbeitskräftemangel herrschte und die Frauen in den Arbeitsmarkt drängten. Anders als Deutschland hat Dänemark nur wenige Gastarbeiter ins Land geholt. Das eröffnete den Frauen Erwerbschancen im privaten Ar-

beitsmarkt. Gleichzeitig schuf der Staat neue Arbeitsplätze, indem er seine Dienstleistungen ausbaute – auch um Ersatz für häusliche Dienstleistungen zu schaffen. Als dann ab Mitte der siebziger Jahre in einem großen Umfang industrielle Arbeitsplätze wegbrachen, sorgte ein weiterer Ausbau der staatlichen Dienstleistungen für alternative Beschäftigung, vor allem für Hilfsarbeiter und Frauen (Esping-Andersen, 1996). Im Zeitraum 1960 bis 1980 stieg der Anteil des öffentlichen Sektors an der Beschäftigung von 9,9 Prozent auf 25 Prozent und liegt seit 1990 bei rund 30 Prozent (Lykketoft, 2006). Bis zum Jahr 1990 stieg die Erwerbsquote der Frauen auf 78,5 Prozent an – gegenüber 49 Prozent im Jahr 1965 (OECD, 2000).

Die dänische Arbeitslosenversicherung

Wie sehr „flexicurity“ in das dänische Sozialstaatsmodell eingebettet ist, verdeutlicht die Ausgestaltung der Einkommenssicherung bei der Arbeitslosigkeit. Der grundsätzliche Unterschied zwischen der dänischen und der deutschen Arbeitslosenunterstützung ist, dass es in Dänemark nie gesetzliche Sozialversicherungen gegeben hat, also auch keine gesetzliche Arbeitslosenversicherung. Stattdessen sind bis heute die Arbeitslosenkassen für den Beitragseinzug und die Auszahlung des Arbeitslosengelds zuständig. Sie waren ursprünglich rein private Vorsorgeeinrichtungen der Gewerkschaften und Berufsverbände. Erst im Jahr 1969 mit der Einführung der Arbeitsmarktpolitik wurden sie einer begrenzten staatlichen Aufsicht unterworfen. Der Beitritt ist freiwillig und unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. Etwa 80 Prozent der Erwerbstätigen sind Mitglied in einer Arbeitslosenkasse, und rund 82 Prozent sind Gewerkschaftsmitglieder. Von den 31 Kassen nehmen vier auch Selbstständige auf. Dazu gibt es eine Kasse ausschließlich für Selbstständige. Wer sich nicht versichert oder die Anspruchskriterien für das Arbeitslosengeld nicht erfüllt, ist im Fall der Arbeitslosigkeit auf Sozialhilfe oder eigene Rücklagen angewiesen.

Mit der begrenzten Aufsicht über die Arbeitslosenkassen hat der Staat im Jahr 1969 auch die Kosten steigender Arbeitslosigkeit und der neu eingeführten Arbeitsmarktpolitik übernommen. Der aus Mitgliedsbeiträgen finanzierte Anteil des Arbeitslosengelds sinkt, und der steuerfinanzierte Anteil steigt deshalb mit der Höhe der Arbeitslosigkeit. Aktuell deckt der Jahresbeitrag eines Versicherten, das sind rund 3.200 dänische Kronen (DKK) oder knapp 430 Euro zuzüglich einer Verwaltungsgebühr von 120 bis 200 Euro, die die Arbeitslosenkasse erhält, das Arbeitslosengeld für 4,8 Tage ab. Der Arbeitgeber, bei dem der Arbeitslose bis zur Entlassung oder vorübergehenden Freistellung beschäftigt war, muss das Arbeitslosengeld für die ersten beiden Tage der Arbeitslosigkeit übernehmen, so dass es ab dem siebten Tag ausschließlich aus Steuern gezahlt wird. Für die Finanzierung des Arbeitslosengelds einschließlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhebt der Staat seit dem Jahr

1994 eine 8-prozentige Arbeitsmarktabgabe auf das Bruttoeinkommen. Diese ist de facto eine zusätzliche Einkommensteuer, weil sie keine individuellen Ansprüche begründet. Dafür sind die Beiträge an die Arbeitslosenkasse, die jährlich entsprechend der Lohnentwicklung angepasst werden, steuerlich absetzbar. Voraussetzung für den erstmaligen Bezug von Arbeitslosengeld ist eine Beschäftigung von mindestens 52 Wochen in den vorangegangenen drei Jahren. Um einen Anspruch zu erneuern, reichen 26 Wochen aus. Jugendliche können nach Abschluss einer 18-monatigen Ausbildung einer Arbeitslosenkasse beitreten und erhalten ein reduziertes Arbeitslosengeld.

Das zu versteuernde Arbeitslosengeld beträgt 90 Prozent des vorherigen Bruttoverdiensts nach Abzug der Arbeitsmarktabgabe und des Kassenbeitrags. Es darf aber eine aufs Jahr gerechnete Untergrenze nicht unterschreiten und eine Obergrenze nicht überschreiten. Im Jahr 2006 lag der noch zu versteuernde Höchstbetrag bei 173.470 DKK pro Jahr – oder 445 Euro pro Woche. Dies entsprach ziemlich genau dem Verdienst an der Lohnuntergrenze, also bei einer wöchentlichen Arbeitszeit von 37 Stunden vergütet zum Stundenlohn in Höhe von 12 Euro. Von der hohen Ersatzrate profitieren deshalb lediglich 10 bis 15 Prozent der Arbeitslosengeldempfänger (Kieler/Gaard, 2005). Alle anderen erhalten den Höchstbetrag, so dass die Ersatzrate mit steigendem Verdienst kontinuierlich sinkt. Für den durchschnittlich verdienenden Industriearbeiter ersetzt das Arbeitslosengeld nach Abzug der Steuern nur noch 63 Prozent des Nettoverdiensts. Wegen des höheren Arbeitslosenrisikos von Geringqualifizierten liegt die Durchschnittersatzrate bei rund 75 Prozent. Dabei kann die effektive Nettoersatzrate für Niedrigverdiener sogar 90 Prozent übersteigen, weil das Arbeitslosengeld nicht unter den Mindestbetrag fallen darf und die Arbeitslosengeldbezieher von der Arbeitsmarktabgabe befreit sind, dafür aber Anspruch auf Wohngeld und beitragsfreie Kinderbetreuung haben. Dass Geringverdiener besonders begünstigt werden, gilt als gerechte Kompensation für deren relativ schlechtere Erwerbschancen, zumal sie relativ zu ihrem Verdienst den höchsten Beitragssatz zahlen. Besserverdiener gewinnen durch ihren relativ niedrigeren Beitragssatz dagegen Spielraum für eine Zusatzversicherung, die ihr Arbeitslosengeld im Bedarfsfall auf ihren vorherigen Verdienst aufstockt.

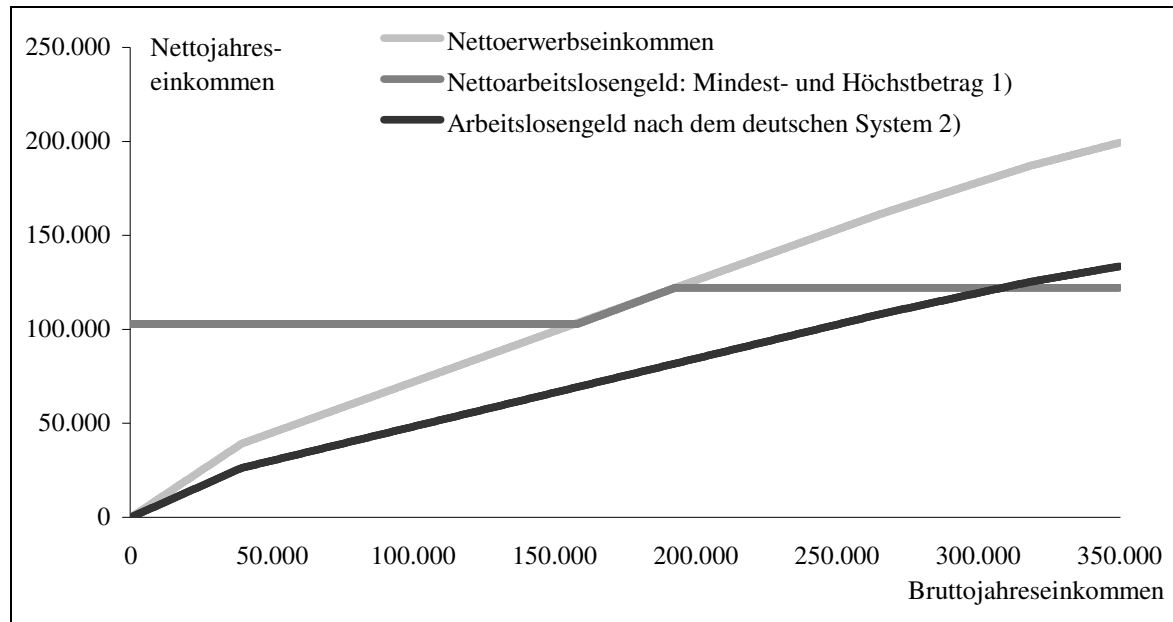
Abbildung 2 zeigt das Nettoerwerbseinkommen eines dänischen Arbeitnehmers in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen. Außerdem sind dort auch die Mindest- und Höchstbeträge des Nettoarbeitslosengelds dargestellt. Der Unterschied zum deutschen System der Arbeitslosenversicherung wird ersichtlich aus dem Vergleich der Ersatzleistungen im gegenwärtigen dänischen System und dem Fall, wenn dort die deutschen Bedingungen – also eine Ersatzrate von 67 Prozent für Arbeitnehmer mit Kindern – gelten würden. Bis zu einem Bruttojahreseinkommen von rund 290.000 DKK oder rund 39.000 Euro liegt das Arbeitslosen-

geld im dänischen System teilweise weit oberhalb dessen, was nach deutschen Bedingungen gezahlt würde. Danach sind die Leistungen entsprechend dem deutschen Modell höher.

Abbildung 2

Erwerbseinkommen und Transfereinkommen in Dänemark

Nettoerwerbs- und Nettotransfereinkommen in Abhängigkeit vom Bruttoeinkommen in DKK im Jahr 2006



1) Arbeitslosengeld nach Abzug von Steuern für Vollzeitversicherte und Vollzeitarbeitslose. 2) Dies zeigt, wie hoch das Arbeitslosengeld in Dänemark beim gleichen Bruttolohn wäre, wenn sich die Ersatzrate wie in der deutschen Arbeitslosenversicherung durchgehend auf 67 Prozent (Arbeitnehmer mit Kindern) beläuft.

Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Mitglieder einer Arbeitslosenkasse können zwischen einem Voll- oder Teilbeitrag beziehungsweise Voll- oder Teilarbeitslosengeld wählen. Vollversicherte – das sind 98 Prozent aller Versicherten – haben Anspruch auf Arbeitslosengeld, solange sie weniger als 30 Stunden in der Woche arbeiten und eine Vollzeitstelle suchen. Berechnungsgrundlage ist der Verdienst während der letzten drei Monate. An jedem Monatsende teilen die Arbeitslosen ihrer Kasse die Anzahl der Wochenstunden mit, in denen sie arbeitslos oder erwerbstätig waren. Hat zum Beispiel ein Arbeitsloser im Berichtsmonat 15 Stunden in der Woche gearbeitet und dabei 2.000 DKK verdient, kürzt die Kasse sein Arbeitslosengeld in Höhe von 3.335 DKK um 15 Stundensätze auf 1.983 DKK. Da er aber 2.000 DKK verdient hat, steigt sein Bruttowocheneinkommen auf 3.983 DKK. Die Kombination aus Arbeitslosengeld und Teilzeitarbeit lohnt sich also. Dass sie trotzdem nicht als Teilzeitfalle wirkt, liegt zum einen daran, dass eine Vollzeitstelle die beste Alternative ist. Für den hier zugrunde gelegten Modellarbeitnehmer sieht die Rechnung folgendermaßen aus: Einem Arbeitslosengeld plus Teilzeiteinkommen in Höhe von 3.983 DKK steht ein Einkommen bei Vollzeit ohne Ar-

beitslosengeld in Höhe von 5.000 DKK gegenüber. Zum anderen entscheiden sich Mitglieder einer Arbeitslosenkasse bereits, bevor sie arbeitslos werden, für einen halben oder vollen Beitrag, also implizit auch für Teil- oder Vollzeitarbeit beziehungsweise ein Teilzeit- oder Vollzeiteinkommen. Gewollt ist die Kombination aus Arbeitslosengeldbezug und Teilzeitarbeit dagegen während einer Fortbildung oder bei der Suche nach einer Vollzeitstelle, weil die Betroffenen dadurch Anschluss an den Arbeitsmarkt behalten. Gewollt ist auch, dass Arbeitgeber und Arbeitnehmer das Arbeitslosengeld zur Überbrückung von Auftragsflauten nutzen. So ergab eine Erhebung für das Jahr 1998, dass 40 Prozent der Arbeitslosen in ihren vorherigen Betrieb zurückkehrten (IMF, 2006). Ziel des Arbeitslosengelds ist es, die Flexibilität des Arbeitsmarkts zu fördern.

Die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengelds beträgt vier Jahre. Nach Ablauf des ersten Jahres müssen Arbeitslose und Arbeitsagentur aktive Maßnahmen ergreifen. Den unter 30-Jährigen soll spätestens nach sechs Monaten ein Aktivierungsangebot gemacht werden. Bei Verweigerung kann das örtliche Jobcenter mit Sanktionen drohen. Allerdings entscheidet die zuständige Arbeitslosenkasse, ob sie ihrem Mitglied die Leistungen kürzt oder ganz streicht. Erfahrungen deuten darauf hin, dass dies eher selten und sehr unterschiedlich geschieht. Von der Aktivierungspflicht ausgenommen sind Arbeitslose ab 55 Jahre bis zum Eintritt in die Frührente. Die über 60-Jährigen können maximal für ein Jahr Arbeitslosengeld beziehen. Trotz der großzügigen Anspruchsdauer ist die Verbleibsquote relativ gering. Eine Auswertung für den Zeitraum 2002 bis 2003 ergab, dass von denen, die sich arbeitslos gemeldet haben, nach sechs Monaten gut zwei Drittel und nach einem Jahr vier Fünftel wieder eine Beschäftigung aufgenommen hatten (Madsen, 2007). Einschließlich der arbeitslosen Sozialhilfeempfänger waren im Jahr 2004 nur 1,2 Prozent aller Erwerbspersonen langzeitarbeitslos. Der niedrigen Verbleibsquote entspricht die hohe Fluktuation am Arbeitsmarkt. Jedes Jahr wechseln 20 bis 30 Prozent der Arbeitnehmer den Arbeitsplatz.

Nicht versicherte Arbeitslose haben bei Bedürftigkeit Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt. Diese beträgt für Erwachsene, je nachdem ob sie ein Kind versorgen oder nicht, 60 oder 80 Prozent des maximalen Arbeitslosengelds. Im Jahr 2006 waren das monatlich brutto 1.167 Euro oder 1.550 Euro einschließlich Wohngeld. Bedingung ist, dass die Bezieher in den letzten sieben Jahren in Dänemark gewohnt haben. Immigranten und Rückkehrer haben lediglich Anspruch auf eine Eingliederungshilfe, die etwa halb so hoch ist wie die Hilfe zum Lebensunterhalt. In beiden Hilfesystemen unterliegen die Empfänger – außer Mütter und Väter von Kindern unter zwei Jahren – einer strikten Aktivierungspflicht.

Während sich die dänische Sozialhilfe nicht wesentlich von der deutschen Grundsicherung für Arbeitsuchende unterscheidet, laufen der einheitliche Beitrag zur Arbeitslosenkasse und der weitgehende Einheitsbetrag beim Arbeitslosengeld dem Versicherungsprinzip und dem Primat der Statussicherung in der deutschen Arbeitslosenversicherung zuwider. Die dänische Version von „flexicurity“ würde in Deutschland also nicht nur einen geringeren Kündigungsschutz, sondern auch einen radikalen Paradigmenwechsel in Bezug auf die Einkommenssicherung bei Arbeitslosigkeit voraussetzen.

Arbeitsmarktreformen in Dänemark

Rezession, Arbeitslosigkeit und Inflation führten im Jahr 1982 zur Ablösung der seit 60 Jahren regierenden Sozialdemokraten durch eine konservativ-liberale Koalition und zu einer kontroversen Debatte über Lösungen für die Strukturprobleme am Arbeitsmarkt. Im Kern ging es um die Frage, inwieweit das Primat der Einkommensgleichheit in Zeiten globaler Veränderung noch haltbar ist. Die Regierung argumentierte, dass die Strukturprobleme nur durch eine stärkere Lohnspreizung, Senkung der Arbeitskosten und Verbesserung der Arbeitsanreize behoben werden könnten. Die Gewerkschaften verteidigten ihre Lohnpolitik, um das Wegbrechen einfacher, niedrig bezahlter Arbeit zu beschleunigen und Raum für neue, qualifiziertere Arbeitsplätze zu schaffen. Aufgabe der Politik sei es, diesen Prozess durch Umschulungs- und Weiterbildungsangebote zu unterstützen. Während die Debatte sich hinzog, einigten sich die Tarifpartner im Jahr 1987 auf Lohnzurückhaltung und eine schrittweise Arbeitszeitverkürzung auf 37 Stunden pro Woche. Bezogen auf die Grundsatzfrage, wurde der Kompromiss möglich, als beide Seiten sich verständigten, dass die dänische Sozialstaatstradition das Primat relativ geringer Einkommensungleichheit immer schon mit Rechten und Pflichten des Staats und der Bürger verbunden habe. Konkret hieß das, dass die Regierung auf eine Einflussnahme auf die Löhne durch Leistungsenkungen verzichtete und die Gewerkschaften einen arbeitsmarktpolitischen Kurswechsel von der passiven Einkommenssicherung zur verpflichtenden Aktivierung akzeptierten.

Die „Politik der Rechte und Pflichten“, auch als „aktive Linie“ bezeichnet, wurde jedoch in der ersten Phase der Reformen zurückgestellt. Solange die Arbeitslosenquote in nationaler Abgrenzung über der 10-Prozentmarke lag, dominierte die Theorie der begrenzten Arbeitsmenge, die schon zur Einführung der Frührente im Jahr 1979 und zur Reduzierung der Wochenarbeitszeit auf 37 Stunden in den achtziger Jahren geführt hatte. Entsprechend dieser Theorie sollten die Reformen das Arbeitsangebot durch De-Aktivierung verringern und die vorhandene Arbeitsnachfrage durch „job rotation“ auf mehr Köpfe verteilen. Die wichtigsten Programme waren deshalb in der ersten Hälfte der neunziger Jahre das Übergangsgeld für Langzeitarbeitslose und die bezahlten Freistellungen („paid leave“):

- Das Übergangsgeld wurde im Jahr 1993 für Langzeitarbeitslose ab 55 Jahre eingeführt. Im Jahr 1994 wurde die Mindestaltersgrenze auf 50 Jahre gesenkt. Die Empfänger brauchten nicht dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen und konnten mit 60 Jahren die Frührente beziehen, unabhängig davon, ob sie zuvor mindestens 20 Jahre Mitglied einer Arbeitslosenkasse waren. Da die Leistung an die Höhe des Arbeitslosengelds gekoppelt war, war sie vor allem für gering qualifizierte Arbeitslose attraktiv, die zudem die schlechtesten Chancen hatten, in den Arbeitsmarkt zurückzukehren.
- Zu den steuerfinanzierten Freistellungen gehörten die Betreuungs-, Bildungs- oder Sabbathurlaube, auf die zunächst nur Erwerbstätige einen Anspruch hatten, unter der Bedingung, dass der Arbeitgeber während ihrer Auszeit einen Arbeitslosen einstellte. Im Jahr 1994 wurde der Urlaubsanspruch auf Arbeitslose ausgeweitet und die Verpflichtung der Arbeitgeber zur Einstellung eines Arbeitslosen abgeschafft. Voraussetzung für einen einjährigen Bildungs- oder Sabbathurlaub war, dass der freigestellte Arbeitnehmer oder Arbeitslose 25 Jahre oder älter, Mitglied einer Arbeitslosenkasse und zuvor mindestens drei Jahre erwerbstätig gewesen war. Das Unterhaltsgeld betrug 100 Prozent des Arbeitslosengeldanspruchs, so dass wiederum arbeitslose Geringqualifizierte den stärksten Anreiz zur Inanspruchnahme hatten, zumal eine Freistellung den Arbeitslosengeldanspruch erneuerte. Der Betreuungsurlaub für Mütter und Väter, auf den Eltern unabhängig von der Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse und ihrem Erwerbsstatus Anspruch hatten, galt zunächst für 36 Wochen pro Kind und wurde dann auf 52 Wochen verlängert. Das Unterhaltsgeld betrug 80 Prozent des maximalen Arbeitslosengelds, konnte aber von den Kommunen aufgestockt werden, wenn der beurlaubte Elternteil zuvor erwerbstätig war und mehr verdient hatte. Im Jahr 1995 reduzierten diese Programme das Arbeitsangebot um 2,9 Prozent aller Erwerbspersonen, allerdings ohne das Langzeitarbeitslosigkeitsrisiko spürbar zu verringern. Denn zum einen waren die „Urlauber“ zur Hälfte Arbeitslose, die sich mit der Freistellung eine Verlängerung ihres Anspruchs auf Arbeitslosengeld erwarben. Zum anderen zogen die Arbeitgeber bei Auszeiten ihrer Mitarbeiter, wenn überhaupt, die Einstellung von Kurzarbeitslosen vor.

Weniger die ambivalenten Wirkungen der De-Aktivierungsstrategie als vielmehr die zügige Erholung der dänischen Wirtschaft und des Arbeitsmarkts führten ab Mitte der neunziger Jahre dazu, dass die sich abzeichnenden Engpässe am Arbeitsmarkt die Idee von der begrenzten Arbeitsmenge in den Hintergrund und die „aktive Linie“ in den Vordergrund schoben. Während die De-Aktivierung durch Beschränkung der Zielgruppen oder Kürzung der Leistungen zurückgefahren wurde, wurden Arbeitslose und Arbeitsagenturen schritt-

weise in die Pflicht genommen. Alle Änderungen galten nur für Neuzugänge, so dass sie faktisch erst nach Jahren voll wirksam wurden.

In den Jahren 1994 und 1995 wurde der bis dahin faktisch unbefristete Arbeitslosengeldanspruch auf sieben Jahre begrenzt und ab dem fünften Jahr eine Aktivierungspflicht eingeführt. Die Möglichkeit, den Anspruch durch die Teilnahme an einer Arbeitsmarktmaßnahme zu erneuern, wurde – außer für bezahlte Urlaube – abgeschafft. Die Arbeitsagenturen wurden verpflichtet, mit den Arbeitslosen individuelle Eingliederungspläne zu vereinbaren und ihnen spätestens nach vier Jahren ein Vollzeitarbeits- oder Vollzeitausbildungsangebot zu machen. Jugendliche Arbeitslosengeldempfänger wurden verpflichtet, eine 18-monatige Ausbildung bei halbem Arbeitslosengeld zu absolvieren oder eine Arbeit zu suchen. Alternativ blieb ihnen der Gang zum Sozialamt, wo sie allerdings ebenfalls eine reduzierte Leistung erhielten und der Ausbildungs- oder Arbeitspflicht unterlagen.

In den Jahren 1996 bis 1998 wurde die Mindestzeit, die ein Versicherter erwerbstätig gewesen sein musste, um Arbeitslosengeld zu beziehen, von 26 auf 52 Wochen verdoppelt. Die Gesamtdauer des Arbeitslosengeldanspruchs wurde weiter von sieben auf fünf Jahre begrenzt, wobei dann auch Zeiten des bezahlten Urlaubs angerechnet wurden. Das Mindestalter, ab dem Jugendliche einer Arbeitslosenkasse beitreten können, wurde um zwei Jahre auf 18 Jahre angehoben, um den Schulabbruch unattraktiver zu machen. In der Sozialhilfe wurde die Aktivierungspflicht auf 25- bis 29-Jährige ausgeweitet.

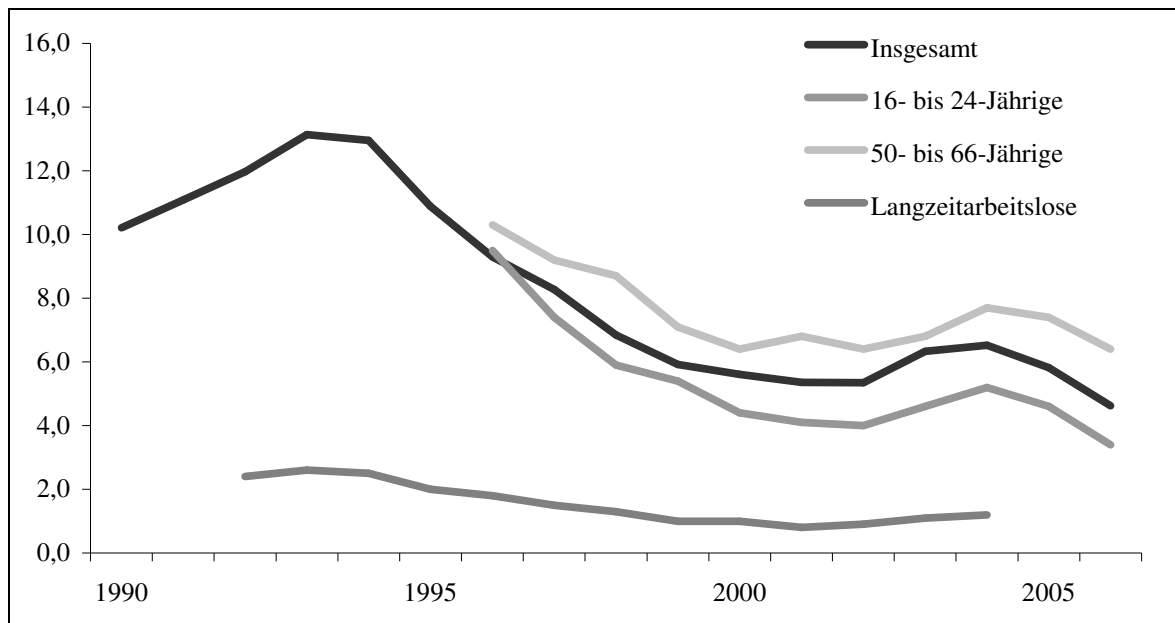
Im Jahr 1999 wurde die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengelds auf vier Jahre gesenkt und die Aktivierung bereits nach zwölf Monaten für Erwachsene und nach sechs Monaten für Jugendliche verpflichtend gemacht – ein Aktivierungsangebot ist auch früher möglich. Für 50- bis 54-Jährige wurde der unbefristete Anspruch auf Arbeitslosengeld ohne Aktivierungspflicht abgeschafft, ab 55 Jahre bis zur Frührente gilt er jedoch weiterhin.

Während die Ausgaben für Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik trotz sinkender Arbeitslosigkeit (Abbildung 3) auf einem hohen Niveau gehalten wurden, sind arbeitsmarktferne Bildungsmaßnahmen zunehmend durch einen „work first“-Kurs und Lohnsubventionen zur Integration von Geringqualifizierten ersetzt worden. Dazu gehören die im Jahr 1998 eingeführten „flexijobs“, für die private oder öffentliche Arbeitgeber einen unbefristeten Lohnzuschuss erhalten, der je nach Qualifikation des Arbeitnehmers die Hälfte bis zwei Drittel des üblichen Mindestlohns beträgt.

Abbildung 3

Entwicklung der Arbeitslosenquoten in Dänemark

Arbeitslose in nationaler Abgrenzung in Prozent aller Erwerbspersonen



Quellen: Statistics Denmark; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

 Institut der deutschen
Wirtschaft Köln

Der besseren Integration von Geringqualifizierten in den Arbeitsmarkt dienten auch die Reformen des Ausländerrechts und der Sozialhilfe. Immigranten machen zwar nur 6 Prozent der Bevölkerung aus, aber drei Viertel stammen aus nicht westlichen Ländern und haben in der Regel höchstens eine Grundschulausbildung, spärliche Dänischkenntnisse und zahlreiche Kinder (OECD, 2002). Im Jahr 1999 waren sie halb so oft erwerbstätig und dreimal so häufig arbeitslos wie die Dänen. Nachdem Immigranten im Jahr 1999 zur Teilnahme an einem 3-jährigen „Assimilationsprogramm,“ das Unterricht in Dänisch, Landeskunde und beruflichen Fertigkeiten einschloss, verpflichtet worden waren, unterzeichneten Regierung, Sozialpartner und Kommunen im Jahr 2002 ein „Integrationspaket für Immigranten“. Damit wird von jedem, der nach Dänemark kommt, erwartet, dass er sich wie die Dänen um Arbeit und Transferunabhängigkeit bemüht (Roseveare/Jorgensen, 2005). Zur Integration in den Arbeitsmarkt sieht das Paket drei Stufen vor:

1. Anlernzeit von 13 bis 26 Wochen bei einem Arbeitgeber. In dieser Zeit erhalten die Immigranten keinen Lohn, sondern Sozialhilfe.
2. Anstellung in einem Betrieb. Dabei wird die Arbeitszeit in Ausbildung und Arbeit aufgeteilt. Für die geleisteten Arbeitsstunden bezahlen die Arbeitgeber den üblichen Lohn.
3. Reguläre Beschäftigung. Hier erhalten die Arbeitgeber nur noch im Einzelfall einen Zuschuss, und zwar wenn die Produktivität des Beschäftigten unter dem Mindestlohnniveau liegt.

Seit dem Jahr 2003 haben Immigranten in den ersten sieben Jahren nach Ankunft in Dänemark keinen Anspruch auf Sozialhilfe mehr, sondern nur noch auf die etwa halb so hohe, ebenfalls an die Aktivierungspflicht gebundene Eingliederungshilfe.

Zu den Arbeitsmarktreformen und der Aktivierungsstrategie gehörte schließlich eine zunehmende Kommunalisierung der Arbeitsmarktpolitik. Seit dem Jahr 2000 bekommen die Regionen dafür gedeckelte Eingliederungszuschüsse. Sowohl die versicherten wie die nicht versicherten Arbeitslosen werden in Jobcentern bedient, in denen sich die Kommunen und regionalen Agenturen des Arbeitsministeriums die Verantwortung für die Betreuung und Arbeitsvermittlung teilen. Die Arbeitslosenkassen sind nach wie vor für das Arbeitslosengeld zuständig, so dass die Jobcenter Leistungskürzungen weiterhin nicht selbst verhängen können. Diese Kompetenzverteilung wird auch beibehalten, wenn im Jahr 2007 ein Modellprojekt mit 14 Jobcentern anläuft, bei dem die Kommunen allein, also ohne Beteiligung der Agenturen des Arbeitsministeriums, für die Arbeitsvermittlung zuständig sind.

Über den gesamten Zeitraum sind die tariflichen Kündigungsschutzregeln im Wesentlichen unverändert geblieben. Gesetzliche Regelungen gibt es weiterhin nur für den öffentlichen Dienst und für den Mutterschutz. Sofern es Tarifvereinbarungen gibt, betreffen sie die Kündigungsfristen und Abfindungen und variieren nach Branche und Qualifikationsgruppen. Bei den Fristen reicht die Bandbreite nach einjähriger Betriebszugehörigkeit von drei Tagen für Bauarbeiter über drei Wochen für Industriearbeiter bis zu drei Monaten für so genannte Festangestellte (Madsen, 2007). Die Tarifpolitik ist dagegen deutlich flexibler geworden, seit die Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften zu Beginn der neunziger Jahre eine Strategie der „zentralisierten Dezentralisierung“ vereinbart haben, um die Spielräume der Tarifparteien vor Ort zu erweitern. Seither werden auf zentraler oder sektoraler Ebene nur noch Rahmenabkommen über Arbeitsbedingungen, Löhne, Sozialleistungen und die Umsetzung von EU-Direktiven ausgehandelt. Die Konkretisierung bleibt den Regionen und Betrieben überlassen.

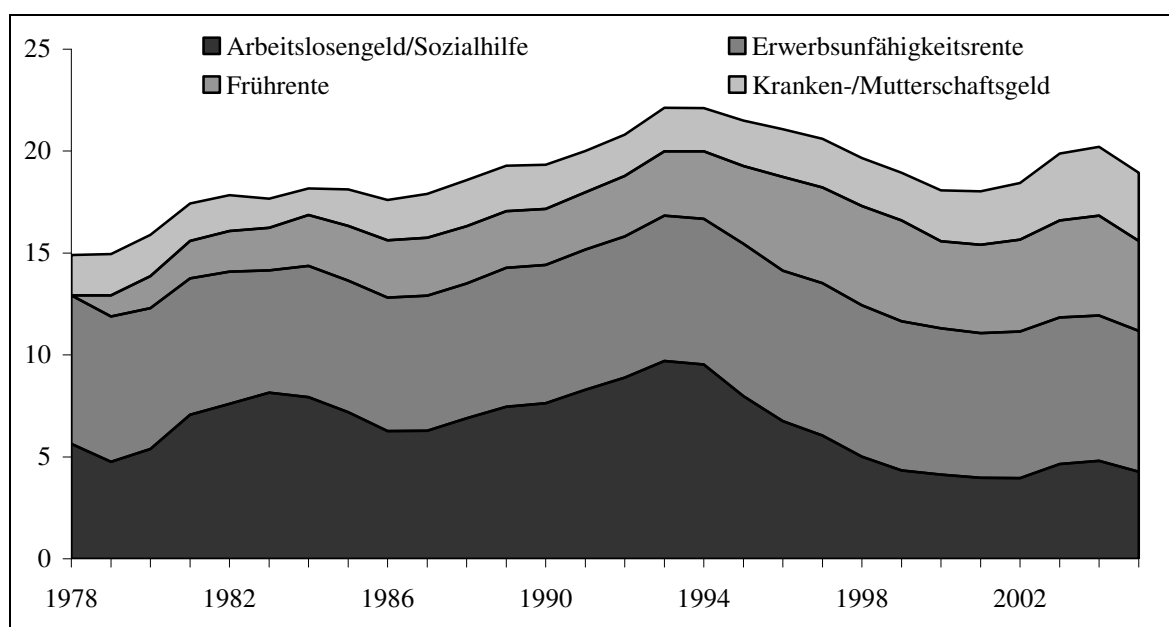
Bezogen auf die Fragestellung des Artikels, ob das dänische „flexicurity“-System ein Vorbild für Deutschland ist, kann Folgendes festgehalten werden: Erstens haben die Reformen trotz der Strukturkrise am Arbeitsmarkt den traditionellen „flexicurity“-Tradeoff ausdrücklich bewahrt. Insofern ist „flexicurity“ weder eine Garantie für Beschäftigungserfolg noch ein Vorbild für einen radikalen Paradigmenwechsel. Der Beitrag der neu eingeführten Aktivierungspflicht zum Rückgang der Arbeitslosenquote ist wegen der hohen Ausgaben für die aktive Arbeitsmarktpolitik und der geringen Neigung der Arbeitslosenkassen, Sanktio-

nen tatsächlich umzusetzen, umstritten (Andersen, 2002). Zweitens verdeutlicht die Reformbilanz die exklusive Seite des dänischen „flexicurity“-Systems. Das betrifft die hohen Kosten der Aktivierung und De-Aktivierung, die den Fiskus und das Wohlstandspotenzial langfristig belasten, ebenso wie den überproportionalen Ausschluss von Geringqualifizierten und Immigranten aus dem Arbeitsmarkt. Seit Mitte der neunziger Jahre hat das Übergewicht der Bezieher passiver Leistungen gegenüber den Arbeitsuchenden (Bezieher von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe) deutlich zugenommen (Abbildung 4). Von dieser Abwanderung in den Transferbezug waren vor allem diejenigen betroffen, für die die gestauchte Lohnstruktur eine Arbeitsmarkthürde bedeutet. 80 Prozent der Arbeitnehmer ohne mittleren Schul- oder Berufsabschluss zwischen 60 und 66 Jahren sind Frührentner (Employers Confederation, 2006) – verglichen mit 30 Prozent der qualifizierten Arbeitnehmer. Ähnlich ist die qualifikatorische Ungleichverteilung bei Erwerbsunfähigkeitsrentnern, Langzeitarbeitslosen und Immigranten aus nicht westlichen Ländern. Von den Immigranten beziehen 62 Prozent der 25- bis 66-Jährigen Transfers – gegenüber 27 Prozent der gleichaltrigen Dänen (Schou, 2006).

Abbildung 4

Entwicklung der Transferquote in Dänemark

Anteil der jeweiligen Gruppen von Transferbeziehern an der Bevölkerung im Alter von 15 bis 66 Jahren in Prozent



Quellen: Kieler/Gaard, 2005; Institut der deutschen Wirtschaft Köln

Die Bedeutung von Wertvorstellungen

Trotz allen Lobs ist Dänemarks Kombination aus geringem Kündigungsschutz und großzügiger Einkommenssicherung bisher in keinem Land übernommen worden. Dies ist mög-

licherweise mit den Wechselwirkungen von Kultur, Institutionen und Ökonomie zu begründen. Algan und Cahuc (2006) haben den Zusammenhang zwischen „civic attitudes“ und der Ausgestaltung von Arbeitsmarktinstitutionen erforscht, um herauszufinden, für welche Länder das dänische „flexicurity“-System eine Option ist. Dazu haben sie die Antworten auf die Frage „Do you think it can always be justified, never be justified or something in between to claim government/state benefits to which you have no rights?“ aus dem World Values Survey (WVS) ausgewertet und eine Länderrangfolge gebildet. Darin rangieren die Dänen an der Spitze. 85 Prozent von ihnen antworten mit „never justified.“ Das Schlusslicht bilden die Griechen mit 25 Prozent. Die kontinentaleuropäischen Sozialstaaten bewegen sich im Mittelfeld mit 63 Prozent (Deutschland) und 40 Prozent (Frankreich). Auf der Basis eines Vergleichs dieser Rangfolge mit der Regulierungsdichte und den Lohnersatzraten in den betrachteten Ländern sowie einer Probitschätzung der Wahrscheinlichkeit, dass gewählte Regierungen sich für das eine oder andere System entscheiden, lautet die Schlussfolgerung der Autoren: Je ausgeprägter einerseits die Haltung ist, dass das „Mitnehmen“ von staatlichen Leistungen moralisch verwerflich ist, desto eher präferieren die Wähler und Regierungen einen liberalen Kündigungsschutz mit großzügiger Absicherung bei Arbeitslosigkeit. Je geringer andererseits die Skrupel sind, bei Sozialleistungen oder Steuern nicht korrekt zu sein, desto größer ist die Präferenz für einen strikten Kündigungsschutz und ein unattraktives Arbeitslosengeld. Beim Vergleich der Antworten und Daten seit dem Jahr 1981, zeigt sich zudem, dass diese sich allenfalls wenig verändert haben.

Zusätzlich haben die Autoren eine ähnliche Frage im International Social Survey Programme (ISSP) ausgewertet, weil darin auch die Nationalität abgefragt wird. Das Ergebnis zu der Frage „Do you feel it is wrong if a person gives the government incorrect information about herself/himself to get government benefits that she/he is not entitled to?“ widerlegt die Annahme, dass Wertvorstellungen allein von Anreizen abhängen. Die Antworten der Einheimischen und der Nachfahren von Immigranten unterscheiden sich signifikant, obwohl beide Gruppen im gleichen institutionellen Umfeld leben. Stattdessen entsprechen die Antworten von Immigrantenkindern auch in der zweiten Generation in einem hohen Maß den Antworten im Herkunftsland der Eltern.

Problematisch bei der Suche nach Lösungen von Strukturproblemen ist die Ausblendung der sozialstaatlichen und kulturellen Zusammenhänge in den jeweiligen Ländern. Das zeigt sich exemplarisch, wenn Dänemarks „flexicurity“ zum Vorbild genommen wird, um Deutschlands Langzeitarbeitslosigkeit zu senken. Bei genauem Hinsehen wird deutlich, wie wenig sich die dänische Kombination von großzügiger Absicherung bei Arbeitslosigkeit und geringem Kündigungsschutz als Modell für Deutschland eignet. Ein Grund ist,

dass Dänemarks Sozialstaatsverständnis und Wertvorstellungen von den deutschen Vorstellungen offensichtlich deutlich abweichen. Damit kann auch das dänische „flexicurity“-System nicht in ein anderes Sozialstaatsmodell implantiert werden. Sehr wohl eignet sich Dänemark dagegen als Exempel für die Bedeutung von „civic attitudes“, für die Wirkung von ökonomischen Anreizen und die Effizienz von Arbeitsmarktinstitutionen.

Literatur

Algan, Yann / Cahuc, Pierre, 2006, Civic Attitudes and the Design of Labor Market Institutions: Which Countries Can Implement the Danish Flexicurity Model?, IZA Discussion Paper, Nr. 1928, Bonn

Andersen, Jorgen Goul, 2002, Denmark: from the edge of the abyss to a sustainable welfare state, in: Europe's New State of Welfare, Kapitel 8, S. 143–162

Employers Confederation, 2006, Arbejdsmarkedspolitisk Agenda, URL: www.da.dk [Stand: 2006–03–09]

Esping-Andersen, Gosta (Hrsg.), 1996, Welfare States in Transition, London

IMF – International Monetary Fund, 2006, Euro Area Policies: Selected Issues, Country Report, Nr. 06/288, Washington D.C.

ISSP – International Social Survey Programme, 1981–2004, URL: www.issp.org

Kieler, Mads / Gaard, Søren, 2005, Two decades of structural reform in Denmark, Finansministeriet, Working Paper, Nr. 16, Kopenhagen

Lykketoft, Mogens, 2006, The Danish Model – a European success story, URL: www.aeraadet.dk/media/filebank/org/IND-eng-ml-NY03-06.pdf [Stand: 2006–04–23]

Madsen, Per Kongshøj, 2007, “Dänemark – Arbeitsmarktinstitutionen und Beschäftigungsergebnisse,” in: BMWI, Wachstumsaspekte der Arbeitsmarktpolitik, Bonn, URL: www.bmwi.de/BMWi/Navigation/Service/publikationen.did=191846.html [Stand: 2007–03]

OECD – Organisation for Economic Co-operation and Development, 1996, Economic Surveys Denmark, Paris

OECD, 2000, Economic Surveys Denmark, Paris

OECD, 2002, Economic Surveys Denmark, Paris

OECD, Economic Surveys Denmark, diverse Jahre, Paris

Roseveare, Deborah / Jorgensen, Martin, 2005, Migration and Integration in Denmark, OECD Economic Department Working Paper, Nr. 386, Paris

Schou, Poul, 2006, Immigration, Integration and Fiscal Sustainability, in: Journal of Population Economics, Vol. 19, S. 671–689

Statistisches Bundesamt, 2006, Bevölkerung und Erwerbstätigkeit, Fachserie 1.4.1.1, Wiesbaden

WEF – World Economic Forum, 2006, Global Competitiveness Report 2006–2007, London

WVS – World Values Survey, 1981–2004, verschiedene Wellen, URL: www.worldvaluessurvey.org

Denmark's Flexicurity Cannot Be a Model for Germany

Denmark's impressive labor market performance in the 1990s when its unemployment rate fell from 13 to 5 percent has drawn the attention of politicians and researchers to the Danish combination of high unemployment benefits and low job protection. A close look at the Danish flexicurity model suggests, however, that it is neither a likely nor an efficient alternative to Germany's combination of high employment protection and relatively modest unemployment benefits. The main reason is that the welfare state model and civic attitudes are very different in Denmark and in Germany. The Danish model can, however, serve as an example to illustrate the importance of cultural values for the efficiency of labor market institutions and the futility of adopting another country as role model to solve home-made structural problems.