

Aktivierung und Workfare in Dänemark: Entwicklung und Implikationen

Marcel Fink

1. Einleitung: Dänemark als EUropäisches Beispiel »guter Praxis« im Bereich der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik?

Dänemark wird auf EU-Gemeinschaftsebene, aber z. B. auch im Rahmen von Arbeiten der ILO oder der OECD, bereits seit mehr als einer Dekade als beschäftigungspolitisches und auch sozialpolitisches Best-Practise-Beispiel »gefeiert« (vgl. z. B. Auer 2007; OECD 2004, 96-98). Den Hintergrund dazu bildet die seit Anfang der 1990er Jahre vergleichsweise positive beschäftigungspolitische Performance Dänemarks, sowie die Tatsache, dass zugleich diverse Indikatoren für soziale Inklusion in Dänemark im internationalen Vergleich relativ günstig blieben (vgl. z. B. European Commission 2007b, 20ff.).

Weiter zur Popularität des Dänischen Beispiels hat die Tatsache beigetragen, dass das Konzept der »Flexicurity« im Rahmen der modifizierten Lissabon-Strategie für Wachstum und Beschäftigung zunehmend mehr auf EU-Gemeinschaftsebene Einzug gehalten hat – und Dänemark wurde dabei wiederholt als ein Musterbeispiel eines ausgewogenen Flexicuritymodells präsentiert. Dabei stammt das Konzept der Flexicurity ursprünglich gar nicht aus dem dänischen Kontext, sondern aus den Niederlanden, und wurde erst ca. ab dem Jahr 2004 von dänischen PolitikerInnen zur Apostrophierung der hier schon länger verfolgten Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitiken aufgegriffen (vgl. z. B. Jørgensen/Madsen 2007, 9ff.).

Wie auch immer – »Denmark had [...] become the homeland of flexicurity« (ebd., 10) und dem Konzept wurde in der Europäischen Beschäftigungsstrategie für die Programmlaufzeit 2008-10 ein zentraler Stellenwert eingeräumt. Auch vor dem Hintergrund der aktuellen Wirtschaftskrise wurde auf EUropäischer Ebene wiederholt auf die erwartete hohe Problemlösungskraft von Flexicurity-Politiken verwiesen (vgl. European Commission 2008). In dieser (politischen) Diskussion wird suggeriert, dass Flexicurity quasi eine »friedliche Koexistenz« von gesteigerter Wettbewerbsfähigkeit via Arbeitsmarktflexibilität und sozialer Integration erlaube. In den Worten der Europäischen Kommission: [Flexicurity is an] »integrated strategy to enhance, at the same time, flexibility and security in the labour market« (European Commission 2007a, 4). Im »Best-Practice-Beispiel« Dänemark soll dies durch das »Golden Triangle« (vgl. Madsen 1999) von flexiblen arbeitsrechtlichen Regulierungen, breit zugänglichen und betreffend das Niveau relativ großzügigen sozialen Sicherungssystemen (insbesondere bei Arbeitslosigkeit) sowie durch ausgebaute (und bei Arbeitslosigkeit vielfach verpflichtende) Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erreicht werden (vgl. z. B. auch Dingeldey 2005; 2007). Die Reformen der 1990er Jahre, denen der Erfolg des dänischen Modells nach einer ungünstigen Beschäftigungsentwicklung in den 1980er Jahren zugeschrieben wird, verstärkten dabei insbesondere das letzte Element: verpflichtende Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

Allerdings fällt die Bewertung des dänischen arbeitsmarkt- und sozialpolitischen Pfades – anders als in den einschlägigen politischen Debatten – in der wissenschaftlichen Diskussion nicht eindeutig aus. Am einen Ende stehen Befunde, die Workfare-Komponenten des dänischen Modells betonen, wo ein steigender »disziplinärer Zwang« im Sinne von »work for welfare« die sozialen Rechte von Arbeitslosen und insbesondere von EmpfängerInnen von Sozialhilfe zunehmend unterminiere (vgl. z. B. Handler 2004; Johansson/Hvinden 2007, 337f.). Andere betonen hingegen, dass der Ausbau aktiver Arbeitsmarktpolitik in Dänemark soziale Gleichheit (durch bessere Beschäftigungschancen und soziale Stabilisierung) in dem Sinn fördere, dass Arbeitslose vermehrt nicht nur die Pflicht zur Teilnahme an einschlägigen Maßnahmen haben, sondern auch das Recht dazu (vgl. z. B. Goul-Andersen 2002, 76; Kvist/Pedersen 2007, 108). Zugleich wird betont, dass das Leistungsniveau monetärer Leistungen bei Arbeitslosigkeit nicht oder kaum abgebaut wurde (vgl. z. B. Goul Andersen/Pedersen 2007, 24; Dingley 2007, 19).

Wiederum andere verfolgen einen stärker konzeptionellen Zugang und unterscheiden zum Beispiel ein Liberales und ein Universalistisches Modell von Workfare, wobei Dänemark zum zweiten Typus gezählt wird (vgl. Barbier/Ludwig-Mayerhofer 2004; kritisch: Johansson/Hvinden 2007). In ähnlicher Weise analysiert Jacob Torfing (1999) die Entwicklung der dänischen Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik seit dem Beginn der 1990er mit Rekurs auf den von Bob Jessop (1994; 2002) vorgestellten Befund eines Funktionswandels von Staatlichkeit vom Keynesianischen Wohlfahrtsstaates (KWS) hin zu einem Schumpeterianischen Workfare Regime (SWR). Torfing kommt zu dem Schluss, dass der Fall Dänemark in Anlehnung an die von Jessop (1994, 266ff.) vorgeschlagene Differenzierung *unterschiedlicher Ausprägungen* des »Schumpeterianischen Workfare Regime« (SWR) am besten als Herausbildung einer »offensive, neo-statist workfare strategy« beschrieben werden kann. »In Denmark«, so Torfings Befund, »workfare is disarticulated from the neo-liberal context [...] and rearticulated with the social democratic and universalistic welfare model« (ebd., 5).

Der gegenständliche Artikel beleuchtet vor dem Hintergrund dieser Debatten die Frage, welcher Mix an Politiken hier (insbesondere auf EU-Gemeinschaftsebene) nun eigentlich tatsächlich als »Beispiel der guten Praxis« präsentiert wird. Dabei sind zwei Phasen der Reform zu unterscheiden: Erstens die 1990er Jahre unter sozialdemokratischer Regierung (Abschnitt 2), die Torfing (1999) beurteilt hat, und zweitens die Phase ab 2001 unter liberal-konservativer Regierung, die das Gesicht der Arbeits- und Sozialpolitik in Dänemark, so meine These, doch strukturell verändert hat (Abschnitt 3). Im abschließenden Fazit (Abschnitt 4) versucht der Beitrag eine dahin gehende Verortung, ob und inwiefern Reformen in den beiden Phasen mit einem Funktionswandel von Staatlichkeit in Richtung einer neuen Form von Wettbewerbsstaatlichkeit einher gehen.

2. Die erste Phase der Reformen: die 1990er unter sozialdemokratischer Regierung

Voraus zu schicken ist, dass Dänemark in beschäftigungspolitischer Hinsicht seit Mitte der 1990er Jahre jedenfalls sehr erfolgreich war. Nachdem die Arbeitslosenquote zwischen 1983 und 1993 häufig 8% bis 10% betragen hatte (Fink 2004; 2006a) konnte sie ab Mitte der 1990er Jahre nachhaltig gesenkt werden (auf 4,5% im Jahr

2000) und zwischen dem Jahr 2000 und 2008 betrug sie nie mehr als 5,5%.¹ Dass es sich dabei um kein statistisches Artefakt handelt, zeigt sich auch daran, dass die Gesamtbeschäftigungsquote der 15–64 Jährigen von 72,4% (im Jahr 1993) auf 76,4% (2000) und dann weiter auf 78,1% (2008) stieg (Österreich 2008: 72,1%). Die Teilzeitbeschäftigungsquote nahm dabei nur leicht zu (von 21,8% auf 24,6% – im Gegensatz zu Österreich, wo zwischen 1995 und 2008 ein Anstieg von 13,6% auf 23,3% zu verzeichnen war). Mit welchen politischen Strategien und Maßnahmen ging nun diese Entwicklung in Dänemark einher?

2.1 Makroökonomische Globalsteuerung

Beginnen wir mit Fragen der wirtschaftspolitischen Steuerung im breiteren Sinn inkl. makroökonomischer Steuerung, die eigentlich nicht im Fokus dieses Artikels stehen. Diese Themen sollen hier dennoch kurz angesprochen werden, zumal wirtschaftliche Globalsteuerung den Teil der dänischen beschäftigungspolitischen Erfolgsstory der 1990er Jahre darstellt, der in einschlägigen Analysen häufig unterbelichtet bleibt (so z. B. auch bei Torfing 1999). Allerdings ist evident, dass der in Dänemark ab Mitte der 1990er Jahre einsetzende wirtschaftliche Aufschwung neben anderem auch wesentlich auf eine stark keynesianisch orientierte makroökonomische Steuerung zurück ging. Diese war unter der sozialdemokratisch dominierten Regierung ab 1993 – anders als unter der bürgerlichen Regierung davor – eindeutig antizyklisch orientiert (vgl. Volz 2004). Unter der konservativen Regierung (1982 bis 1993) lag das Hauptaugenmerk gesamtwirtschaftlicher Steuerung auf Inflationsbekämpfung, dem Abbau des Zahlungsbilanzdefizits und der Herstellung eines ausgeglichen nationalen Haushalts (vgl. Nannestad/Green-Pedersen 2007). Die sozialdemokratische Regierung startete hingegen 1993/1994 bei weitgehender währungspolitischer Bindung an den EU-Raum mit einem nachfrageorientierten Kick-Off-Programm und ließ bewusst ein höheres Budgetdefizit zu als es in den Jahren zuvor der Fall war. Die Steuerreform von 1993 verringerte die Steuern auf Einkommen und führte zugleich diverse neue Energiesteuern ein. Sie trat grundsätzlich 1994 in Kraft – die vollständige Implementierung erfolgte jedoch schrittweise bis 1998. Dabei wurde bewusst in Kauf genommen, dass die Ausfälle bei den Einkommenssteuern insbesondere in der ersten Phase der Implementierung höher waren als die zusätzlichen Einnahmen aus den Energiesteuern, wodurch die private Kaufkraft gestärkt wurde. Zur Erhöhung der verfügbaren Einkommen wurden weiters Regelungen erlassen, die es KreditnehmerInnen erlaubten, ihre aus den 1980er Jahren stammenden Kredite mit hohen Zinsen in neue mit niedrigeren Zinsen umzuwandeln. Zugleich wurde die maximale Rückzahlungszeit von 20 auf 30 Jahre erweitert (vgl. ebd.). Auch diese Maßnahme erhöhte die verfügbaren Einkommen. Die Lohnpolitik fiel einerseits zwar zurückhaltender aus als im zweiten Drittel der 1980er Jahre, andererseits jedoch nicht so zurückhaltend wie in vielen anderen westeuropäischen Ländern während dieser Zeit. Der Anstieg der ArbeitnehmerInnenentgelte entsprach in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre weitgehend dem Verteilungsspielraum, also der tolerierten Inflationsrate zuzüglich des mittelfristigen Durchschnitts des Arbeitsproduktivitätsfortschritts. Infolge dieser nicht zu zurückhaltenden Lohnpolitik ist die Lohnquote leicht gestiegen, die Binnennachfrage wurde gestärkt (vgl. Volz 2004). Auch nach dem Jahr 2000 blieb das Lohnwachstum in Dänemark eines der stärksten in der EU und die Lohnquote blieb in etwa konstant (vgl. z. B. OECD 2008, 82ff.).

Die angesprochenen makroökonomisch wirkenden Strategien und Maßnahmen kamen kombiniert mit Reformen der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. unten), zur Anwendung. Es sind insbesondere Maßnahmen dieser beiden letzten Politikfelder, die betreffend Dänemark in der internationalen Literatur große Aufmerksamkeit erlangt haben. Dabei sollte jedoch nicht übersehen werden, dass die Initialzündung für die günstige wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Entwicklung in Dänemark insbesondere auch den genannten makroökonomischen Maßnahmen zuzuschreiben ist (vgl. Volz 2004; im Vergleich mit Schweden Fink 2004).

2.2 Aktive und passive Arbeitsmarktpolitik: Expansive und restriktive Maßnahmen

Breite internationale Wahrnehmung erlangten wie gesagt Reformen im Bereich der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik, die ab 1993 unter den Sozialdemokraten eingeführt wurden (einschlägige Pläne der zwischen 1982 und 1993 regierenden bürgerlichen Parteien wurden nicht in umfassender Form umgesetzt; vgl. z. B. Green-Pedersen/Klitgaard 2008, 157ff.; Green-Pedersen 2002). Typisch ist für die einschlägigen Reformen, dass sie (jedenfalls bis zur Erholung des Arbeitsmarktes im zweiten Drittel der 1990er Jahre) eine Kombination von sozialpolitisch »expansiven« und »restriktiven« Maßnahmen darstellten.

Als sozialpolitisch »expansiv« kann gewertet werden, dass diverse Optionen des (sozial abgesicherten) vorübergehenden Ausstieges vom Arbeitsmarkt eingeführt wurden. Dazu gehörten: Sabbatical (*sabbarorlov*), Weiterbildungsurlaub (*uddannelsesorlov*) und Erziehungsurlaub (*bønepasningsorlov*), jeweils mit der Dauer von bis zu ca. einem Jahr und verbunden mit einer finanziellen Kompensation jeweils ca. in Höhe des maximalen Arbeitslosengeldes (vgl. Goul Andersen/Pedersen 2007, 7f.; Dingeldey 2005, 19f.). Die beiden letztgenannten Möglichkeiten konnten auch Arbeitslose in Anspruch nehmen, beim Sabbatical sollte für die Beschäftigten, die diese Option in Anspruch nahmen, eine arbeitslose Person eingestellt werden. Diese – im Sinn von Esping-Andersen (1990) »dekommodifizierenden« (= »vom Arbeitszwang freistellenden«) – Leistungen trafen auf sehr hohes Interesse: 1995 und 1996 nahmen im Schnitt jeweils über 70.000 Personen an einem der genannten Programme teil, was zu einer beträchtlichen Reduktion des Arbeitsangebotes führte (von 1,5% bis knapp 3% zwischen 1994 und 1997). In diese Richtung wirkten auch 1992 bzw. 1993 vorerst noch erweiterte Möglichkeiten des »pre-pre-retirement« für Personen im Alter zwischen 50 und 59 Jahren, für die die Option des Bezuges einer »Übergangsleistung« aus der Arbeitslosenversicherung vorerst ausgeweitet wurde.

Wichtig ist jedoch, dass all diese Maßnahmen vor dem Hintergrund der sich besernden allgemeinen Beschäftigungssituation bereits ab 1996 wieder zurückgebaut wurden: Für Sabbaticals konnten ab 1996 keine neuen Anträge eingereicht werden, das Leistungsniveau beim Erziehungsurlaub wurde um ca. 25% gesenkt und es wurde beschlossen, die »Übergangsleistung« für ältere Personen schrittweise abzuschaffen (über einen Zeitraum von zehn Jahren). Die maximale Dauer des Erziehungsurlaubes wurde 1999 für Arbeitslose auf neun Wochen beschränkt und im Jahr 2000 für diese Gruppe ganz gestrichen; 2001 wurde dieses Instrument überhaupt abgeschafft (vgl. Goul Andersen/Pedersen 2007, 8). Auch die alte Form des Erziehungsurlaubes wurde ab 2002 gestrichen und durch ein neues System eines maximal einjährigen Mutter- bzw. Vaterschaftsurlaubs ersetzt (was de facto eine Reduktion der maxima-

len Bezugsdauer um etwa 30 Wochen bedeutete; vgl. Jørgensen 2002). In anderen Worten: Es wurden zuerst Optionen eines dekommodifizierenden »citizen's income path« (Goul Andersen/Pedersen 2007, 7ff.) beträchtlich erweitert, dann aber rasch wieder eingeschränkt bzw. komplett geschlossen (vgl. Dingeldey 2005, 19f.).

Parallel dazu wurde das System der Arbeitslosenversicherung reformiert. Dieses garantierte bis 1993 in dem Sinn einen »citizens' wage«, als Arbeitslosengeld quasi unbefristet bezogen werden konnte, obwohl formal die maximale Bezugsdauer bei eineinhalb Jahren lag (vgl. Kvist/Pedersen 2007, 102ff.). Eine daran anschließende Teilnahme an einem Arbeitsmarktprogramm oder die Aufnahme einer subventionierten Beschäftigung (für jeweils mindestens 26 Wochen) führte nämlich zu einer erneuten Qualifizierung für den Bezug von Arbeitslosengeld (so genanntes »Job-Offer-Scheme«). Tatsächlich existierte Ende der 1980er Jahre eine sehr große Gruppe an (insbesondere jüngeren) Personen, die laufend zwischen solchen Programmen und dem Arbeitslosengeldbezug hin und her wechselten. Manche Beobachter sprachen hier sogar von einer »lost generation« (Larsen 2001). Seit der Reform von 1993 qualifiziert die Teilnahme an arbeitsmarktpolitischen Programmen etc. nicht mehr für einen neuerlichen Bezug von Arbeitslosengeld (sondern nur Beschäftigung am ersten Arbeitsmarkt).

Um soziale Härten abzufedern wurde die maximale Bezugsdauer von Arbeitslosengeld jedoch in einem ersten Schritt auf sieben Jahre ausgedehnt – mit einer verpflichtenden Teilnahme an aktiven Maßnahmen nach vier Jahren passivem Leistungsbezug. Danach kam es zu einer schrittweisen Kürzung der Dauer des Leistungsbezuges ohne Teilnahme an aktiven Programmen – nämlich mit Wirksamkeit ab 1997 von den genannten vier Jahren auf drei Jahre, ab 1999 von drei Jahren auf zwei Jahre und ab 2000 betrug die maximale »passive Phase« ein Jahr, die maximale »aktive Phase« drei Jahre (vgl. Kvist/Pedersen 2007, 103). In anderen Worten: Spätestens nach einem Jahr Arbeitslosengeldbezug (bzw. nach sechs Monaten für unter 30-Jährige) sollen Arbeitslose verpflichtend (bei Androhung des Entfalls der Bezüge) in ein entsprechendes längerfristiges Programm integriert werden. Neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld entstehen dabei nicht. Unter »Aktivierung« fiel dabei eine große Palette (insgesamt 32 Maßnahmentypen) an Bildungsmaßnahmen (bei diversen Trägern) oder Fortbildung im Rahmen von (öffentlich subventionierten) Beschäftigungsverhältnissen im privaten oder öffentlichen Sektor (so genanntes »job training«; vgl. Goul Andersen/Pedersen 2007, 13ff.; Kvist/Pedersen 2007, 104ff.). Dabei ist zu berücksichtigen, dass »Aktivierung« im dänischen Kontext (bis zur Reform 2002; vgl. unten) in der Regel eine »vollzeitige« Integration in einschlägige Programme bedeutete, die sich in der Praxis auf 75% der Aktivierungsphase erstrecken sollte. Bereits vor der Phase der vollzeitigen Aktivierung wird für Arbeitslose ein »individueller Handlungsplan« erstellt, der als verbindliche Übereinkunft zwischen der Arbeitsvermittlung und dem Arbeitslosen Qualifizierungsvorhaben oder die Vermittlung auf bezuschusste Stellen regelt (vgl. z. B. Dingeldey 2005, 19). Dabei existierte in Dänemark bis zuletzt eine große Bandbreite an möglichen Maßnahmen etc., Wünsche und Interessen der Betroffenen fanden in den jeweiligen Handlungsplänen vergleichsweise große Berücksichtigung und die Beurteilung von »Aktivierung« durch Betroffene fiel vor diesem Hintergrund weitgehend positiv aus (vgl. Kvist/Pedersen 2007, 108; Dingeldey 2007, 194f.). Insgesamt erhöhten sich die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Dänemark nach Angaben der OECD²

zwischen 1991 und 1999 von 1,13% des BIP auf 1,75% des BIP, obwohl – wie oben angesprochen – sich im gleichen Zeitraum die Arbeitslosigkeit praktisch halbierte (zum Vergleich: In Österreich wurden Ende der 1990er Jahre nach der gleichen Datenquelle bei ähnlichem Arbeitslosigkeitsniveau 0,41% des BIP für solche Maßnahmen aufgewendet).

Parallel zu diesen Veränderungen der Bezugsdauer und der Verpflichtung zur Teilnahme an »aktiven Maßnahmen« (sowie der Aufstockung einschlägiger finanzieller Mittel) kam es im Bereich der Arbeitslosenversicherung zu einer Reihe weiterer Veränderungen. Erstens wurde (1995) der Zeitraum, in dem man einen regulären Arbeitsplatz gehabt haben musste, um erstmals Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erhalten, verdoppelt (von 26 auf 52 Wochen in den letzten 3 Jahren). Zur Re-qualifizierung blieb es bei 26 Monaten. Für unter 25-Jährige wurden ab 1996 in der Arbeitslosenversicherung betreffend die Aktivierungsphase (die für diese Altersgruppe bereits nach 6 Monaten beginnt) verminderte Leistungsrichtsätze eingeführt (je nach Grad der formalen Ausbildung). De facto bedeutete dies vielfach eine Leistungsreduktion um 50% (vgl. Goul Andersen/Pedersen 2007, 12; Green-Pedersen/Klitgaard 2008, 158). Auch die Dauer des Berufsschutzes wurde wiederholt gekürzt und die einschlägigen Bedingungen wurden aufgeweicht (z. B. maximale tägliche Reisezeit für Pendler ab 1996: 4 Stunden) (vgl. Goul Andersen/Pedersen 2007).

In ähnlicher Weise wurde auch das System der Sozialhilfe reformiert. Bereits ab 1993 waren BezieherInnen von Sozialhilfe im Alter unter 25 Jahren nach 13 Wochen Bezug in eine aktivierende Maßnahmen zu integrieren, SozialhilfeempfängerInnen ab dem 25. Lebensjahr nach einem Jahr. Ab 1998 erfolgte eine Ausdehnung der 13-Wochen-Regelungen auf alle Personen bis zum 30. Lebensjahr.

Insgesamt wurde das Leistungsniveau von passiven Leistungen bei Arbeitslosigkeit und aus der Sozialhilfe (mit der Ausnahme jüngerer BezieherInnen) während der 1990er Jahre nicht gekürzt. Es blieb damit in der Arbeitslosenversicherung grundsätzlich auch bei einer Ersatzrate von bis zu 90%, allerdings kombiniert mit einem Maximalsatz (von derzeit ca. € 475/Woche). Letzterer führt dazu, dass die Lohnersatzrate vielfach geringer ausfällt als die genannten 90%. Aufgrund der Höchstgrenze liegt sie – bei gegebener Lohnstruktur – auch für niedrigere Einkommen eher bei 70%, für durchschnittliche Einkommen bei etwa 45% (vgl. Green-Pedersen/Klitgaard 2008, 161). Besonders der erste Wert ist im internationalen Vergleich hoch. Auch der während der 1990er Jahre erschwerte Zugang zu Leistungen der Arbeitslosenversicherung (Ausdehnung von 26 auf 52 Wochen Beschäftigung während der letzten 3 Jahre) sowie der Abbau des Berufsschutzes und die vermehrten Sanktionsmöglichkeiten führten de facto nicht zu einem Absinken der Quote der LeistungsbezieherInnen an den registrierten Arbeitslosen: Der Satz blieb mit etwa 80% weitgehend konstant und erhöhte sich nach dem Jahr 2000 sogar etwas (vgl. Goul Andersen/Pedersen 2007, 14).

Insgesamt war es – zusammen mit dem traditionell liberalen dänischen Arbeitsrecht – diese Kombination an Maßnahmen (und die damit einher gehende günstige Beschäftigungsentwicklung sowie die anhaltend positiven Indikatoren für soziale Inklusion), die Dänemark zum »Best-Practice-Beispiel« eines »ausgewogenen Modells von Flexicurity« (vgl. Fink 2006b) machten (vgl. die Einleitung dieses Beitrages). Es stellt sich jedoch die Frage, inwiefern die im Folgenden beschriebenen Veränderungen, die nach dem Jahr 2000 erfolgten, dieses Bild modifizieren.

3. Die zweite Phase der Reformen: die liberal-konservative Regierung ab 2001

3.1 Einschnitte bei passiven Maßnahmen

Auch die ab 2001 im Amt befindliche liberal-konservative Regierung kürzte das Niveau der Leistungen im Bereich der Arbeitslosenversicherung nicht. Allerdings kam es bereits mit der ersten größeren Reform vom Jahr 2002 im Bereich der Sozialhilfe zu einer Reihe von Kürzungen, die später noch intensiviert wurden (vgl. Goul-Anderesen/Pedersen 2007, 17ff.). Die ersten Kürzungen betrafen Fälle, in denen beide Personen in einer Partnerschaft Sozialhilfe bezogen (Kürzung um € 135/Monat) sowie Familien mit überdurchschnittlich hohen Ausgaben, die bis zur Reform zusätzliche Leistungen zur normalen Sozialhilfe beziehen konnten (Kürzungen um bis zu € 350/Monat). In Fällen, in denen ein Partner als »nicht für den Arbeitsmarkt verfügbar« galt, wurde die Sozialhilfe durch einen niedrigeren »Hausfrauen- bzw. Partnerzuschlag« ersetzt, der mit der Reform 2005 (siehe unten) schließlich ganz abgeschafft wurde. Diese Reformen fanden vor dem Hintergrund der Tatsache statt, dass drei Viertel aller Familien, in denen beide PartnerInnen Sozialhilfe bezogen, auf Familien mit Migrationshintergrund entfielen. Zugleich stand die Frage des »Missbrauchs von Sozialleistungen« durch EinwandererInnen in Dänemark ab den späten 1990er Jahren generell stark auf der politischen Agenda (vgl. dazu weiterführend unten).

Die einschlägigen Regelungen wurden wie angesprochen mit der Reform 2005, die im Unterschied zu früheren Reformen der liberal-konservativen Regierung nicht von den Sozialdemokraten mitgetragen wurde, weiter verschärft (vgl. ebd., 20f.). Der »Partnerzuschlag« wurde wie gesagt abgeschafft. Zudem wurden SozialhilfeempfängerInnen nunmehr entlang ihrer »Beschäftigungsfähigkeit« in fünf Kategorien unterteilt (entlang von Kennzeichen wie Qualifikationen inkl. Sprachkenntnissen, Gesundheitsproblemen und »persönlichen Problemen« wie psychischen Problemen oder Alkohol- und anderem Drogenmissbrauch). Für vier der fünf Kategorien wurde eine Arbeitspflicht in dem Sinn eingeführt, dass in Haushalten, wo beide PartnerInnen Sozialhilfe beziehen, über einen Zweijahreszeitraum mindestens 300 Arbeitsstunden nachgewiesen werden müssen, sonst wird die Sozialhilfe gestrichen (in Anwendung seit 2007). Ausgenommen ist davon wie gesagt nur eine Kategorie von EmpfängerInnen von Sozialhilfe, die besonders eklatante strukturelle Vermittlungshindernisse aufweisen (die so genannte »Kategorie 5«). Weiters wurde eine Regelung eingeführt, die besagt, dass Sozialhilfe an unter 25-Jährige gestrichen wird, wenn sie sich weigern, an einem Bildungsprogramm teilzunehmen. In ähnlicher Weise wird Sozialhilfe an Eltern von 15- bis 17-jährigen Kindern gestrichen, wenn nicht nachgewiesen werden kann, dass sich diese Kinder in einer schulischen oder arbeitsmarktbezogenen Ausbildung befinden bzw. einer Erwerbsarbeit mit Ausbildungscharakter nachgehen. Insgesamt wurde damit der Druck zur Aufnahme einer Erwerbsarbeit bzw. zur Teilnahme an einer Bildungsmaßnahme etc. nochmals beträchtlich erhöht. Die Zahl der BezieherInnen von Sozialhilfe fiel im Gefolge dieser Reformen von ca. 164.000 im Jahr 2006 auf ca. 141.500 im Jahr 2007 (vgl. Anker et al. 2009, 10).

Parallel zur Verschärfung des Zuganges zur Sozialhilfe wurden ab 2002 Sozialhilfeleistungen für Personen mit Migrationshintergrund generell substanziell gekürzt. Für ImmigrantInnen, die nicht aus einem nordischen Land oder dem EU-Raum kommen und nach Dänemark eingewandert sind (und weniger als sieben der letzten acht Jahre in Dänemark wohnten), wurde dabei der Zugang zur allgemeinen Sozi-

alhilfe geschlossen und eine – wesentlich niedriger bemessene – »Start Assistance« (Starthealp) eingeführt. Die damit einher gehenden Leistungsreduktionen liegen im Vergleich zur normalen Sozialhilfe – je nach Haushaltszusammensetzung – bei 35% bis zu über 50% (Goul-Andersen/Pedersen 2007, 19; Anker et al. 2009, 13f.).

Evaluierungen der Mindestsicherungssysteme in Dänemark zeigen, dass Transfers in Jahr 2004 typischer Weise für zwei Gruppen unterhalb der Armutsgefährdungsschwelle (hier definiert als 50% des auf Haushaltsebene gewichteten Pro-Kopf-Einkommens) lagen: SozialhilfebezieherInnen im Alter unter 25 (für sie kommen verminderte Leistungssätze zur Anwendung) und BezieherInnen von Starthealp (vgl. ebd., 18). Für BezieherInnen von normaler Sozialhilfe lag das Leistungsniveau knapp oberhalb der so definierten Armutsgefährdungsschwelle. Insgesamt hat die Quote der Armutsgefährdeten an den SozialhilfebezieherInnen während der Jahre 2001 bis 2006 signifikant zugenommen: von 20,6% auf 26,2% (vgl. ebd., 21). Letzteres dürfte durch die oben skizzierten Kürzungen beim Niveau der Sozialhilfe verursacht sein.

3.2 Modifikation aktiver Maßnahmen

Betreffend die aktive Arbeitsmarktpolitik wurde der Umfang der »Aktivierung« nach einem Jahr Arbeitslosigkeit bzw. Sozialhilfebezug mit der Reform 2002 ansatzweise aufgeweicht. Nun wurde festgeschrieben, dass Personen nach einem Jahr mindestens alle sechs Monate an einer Maßnahme teilnehmen sollten – die 75%-Regel (vgl. oben) wurde jedoch abgeschafft. Zugleich wurde die Maßnahmenbreite von 32 unterschiedlichen Instrumenten auf drei reduziert bzw. in diesen zusammengefasst: a) Beratung und Weiterqualifizierung, b) Unternehmenspraktikum in öffentlichen und privaten Betrieben, c) Anstellungen mit Lohnzuschuss bei öffentlichen und privaten Unternehmen (vgl. Fromm/Sproß 2008, 71f.). Diesbezüglich gibt es nun einheitliche Vorgaben für BezieherInnen von Arbeitslosengeld und Sozialhilfe. In der Praxis dürfte es aber zwischen diesen beiden Gruppen – trotz einheitlicher Vorgaben – nach wie vor erhebliche Differenzen im Maßnahmenangebot geben (vgl. Konle-Seidl 2008, 53). Inhaltlich wurden in den letzten Jahren betriebliche Trainingsmaßnahmen und Unterstützung bei der Arbeitssuche zulasten von längerfristigen Bildungsmaßnahmen stark ausgebaut (vgl. ebd.).

Mit diesen Umstellungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik war auch das Ziel verbunden, Gelder einzusparen, die dann als positives Incentive mit der Steuerreform an die Beschäftigten auf dem Weg einer Einkommenssteuerreduktion um 2,5% (beschlossen in der Steuerreform 2003) weiter gegeben werden sollten. Mit der Reform 2006 wurden nochmals einige Schrauben »stärker angezogen«. Die Pflicht zur (quasi vollzeitigen – Achtung: keine Rückkehr zur 75%-Regel) Aktivierung besteht nun nicht mehr nach einem Jahr Leistungsbezug, sondern bereits nach neun Monaten. Zudem wurden Meldepflichten, die Verpflichtung zur Durchführung von Assessments (betreffend Arbeitsfähigkeit) bzw. Regelungen zum Nachweis der eigenen Jobsuche weiter verstärkt (vgl. Goul Andersen/Pedersen 2007, 23). Zu ergänzen ist, dass der Berufsschutz bereits mit der Reform im Jahr 2002 praktisch gänzlich abgeschafft worden war.

Insgesamt wurden damit in diesem Bereich Verpflichtungen und Sanktionierungsmöglichkeiten strenger formuliert, zugleich jedoch – auf dem Weg einer graduellen Einschränkung des Leistungsangebotes (vor allem betreffend langfristiger Bildungsmaßnahmen) – versucht, Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik zu senken.

Letzteres ist auch tatsächlich passiert: Bei etwa gleichbleibendem Arbeitslosigkeitsniveau wurden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik nach Angaben der OECD von 1,6% des BIP im Jahr 2000 auf 1,02% im Jahr 2007 gesenkt.

4. Fazit

Das dänische Modell der Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik unterliegt seit dem Beginn der 1990er Jahre de facto einer ununterbrochenen Reform. Die 1990er Jahre waren unter sozialdemokratischer Regierung durch einen (durchaus kostenintensiven) Ausbau der aktiven Arbeitsmarktpolitik und stärkere Konditionalitäten betreffend den Bezug passiver Leistungen geprägt. Das Leistungsniveau wurde jedoch nicht substantiell gekürzt, sodass monetäre Transfersysteme in Dänemark nach wie vor einen hohen Grad der sozialen Sicherheit im Fall von Arbeitslosigkeit garantierten (bei hohen Lohnersatzraten insbesondere nach geringen vorangegangenen Aktiveinkünften). Das dritte Element des dänischen Flexicurityansatzes – liberale arbeitsrechtliche Regelungen – bestand wie das hohe Leistungsniveau sozialstaatlicher Transfers bereits vor den einschlägigen Reformen. Das heißt zugleich, dass man nicht davon sprechen kann, dass soziale Standards im eigentlichen Sinn strukturell unterminiert wurden, zumal vorerst zusätzliche dekommodifizierende Elemente eingeführt (später allerdings wieder abgeschafft) wurden (also Sabbaticals etc.). Nimmt man zudem die zu Beginn der 1990er Jahre eher keynesianisch orientierten makroökonomische Steuerung hinzu, so liegt der Schluss nahe, dass vorerst das tradierte Steuerungssystem eines KWS zwar modifiziert wurde, dass es aber nicht zu einem umfassenden strukturellen Wandel in Richtung eines SWR gekommen ist. In Anlehnung an Dinkeldey (2007, 192f.) könnte man allenfalls davon sprechen, dass sich der Schwerpunkt, wenn überhaupt, von »Dekommodifizierung« (»Freistellung vom Arbeitszwang«) in Richtung »Enabling« (Befähigung) verschob. Dies ist insbesondere daran ablesbar, dass einschlägige (und zugleich qualitativ hochwertige) Angebote der Weiterbildung etc. tatsächlich – unter erheblichem Kostenaufwand – substantiell ausgeweitet wurden.

Die Entwicklung ab 2001 deutet jedoch in eine andere Richtung. Kosten der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurden laufend gesenkt und zugleich der Druck zur Arbeitsaufnahme im ersten Arbeitsmarkt strukturell erhöht. Letzteres geschah insbesondere durch substantielle Kürzungen und ausgeweitete Konditionalitäten in der Sozialhilfe. Generell gibt es betreffend Arbeitsverpflichtung und anderen Konditionalitäten nach Ansicht dänischer wissenschaftlicher Beobachter kaum mehr Raum für »workfaristische« Verschärfungen. In den Worten von Goul-Andersen/Pedersen (2007, 23): »further reforms are difficult as rules have been tightened as much as possible. [...] it seems that the path towards successive tightening of conditionality and strengthening of incentives is about to be exhausted«.

Möglichkeiten für »workfaristische« Kürzungen gäbe es jedoch noch im System des Arbeitslosengeldes. Dieses wurde – mit der Ausnahme der kompletten Aufhebung des Berufsschutzes im Jahr 2002 – unter liberal-konservativer Regierung nicht angetastet. Zugleich ist es – zusammen mit der nach wie vor dominant durch die Tarifparteien verhandelten Lohnfindung – gerade die Ausgestaltung des Arbeitslosengeldes (mit seiner progressiven Leistungsberechnungsformel und seinem hohen Leistungsniveau für ehemalige NiedrigeinkommensbezieherInnen), die das »Fähnchen des KWS« in Dänemark (noch) hoch hält. Ob es auch hier in Zukunft

zu Einschnitten kommen wird, ist gegenwärtig noch unklar. Allerdings sind solche Entwicklungen eher unwahrscheinlich. Substanzielle Reduktionen in diesem Bereich würden – anders als bei der Sozialhilfe – bedeuten, potenziell einen sehr großen Teil der WählerInnenschaft zu treffen (letzteres insbesondere vor dem Hintergrund des sehr hohen Beschäftigungsumschlages in Dänemark), verbunden mit der Gefahr einer »Abstrafung« bei den nächsten Wahlen. Gegenwärtig steht diese Option so auch nicht auf der Tagesordnung der liberal-konservativen Regierung. Zudem kann argumentiert werden, dass die Idee der »Flexicurity« inzwischen bei allen politischen Lagern (auch bei der liberal-konservativen Regierung) auf der programmatischen Agenda steht. Der substanzielle Abbau eines wesentlichen Teiles davon – der dänischen Arbeitslosenversicherung – scheint vor diesem Hintergrund extrem unwahrscheinlich (Goul Andersen/Pedersen 2007, 23). Hinzu kommt, dass politische Entscheidungsfindung in Dänemark auch immer stark pragmatische Züge hat. In diesem Zusammenhang wurde in den letzten Jahren im Rahmen von Evaluierungen zunehmend evident, dass die Reformen der Sozialhilfe keinen oder kaum einen messbaren positiven Einfluss auf den Beschäftigungsstand hatten (vgl. ebd., 23f.). Auch aus diesem Grund sind ähnliche Schritte in der Arbeitslosenversicherung eher unwahrscheinlich.

Das bedeutet, Dänemark wird wohl auch weiterhin als positives Beispiel der »Flexicurity« firmieren. Einschlägige Analysen sollten aber berücksichtigen, dass betreffend Maßnahmen zur Förderung der Security-Dimensionen von Flexicurity (insbesondere Employment Security und Income Security) der stärkste Ausbaugrad Ende der 1990er Jahre erreicht war und seither ein gradueller Rückbau stattgefunden hat.

Literatur

- Anker, Jørgen et al. (2009) Overview and analysis minimum income schemes in Denmark, Network of Independent Experts in Social Inclusion, ms., o. O.
- Auer, Peter (2007) Security in labour markets: Combining flexibility with security for decent work, ILO Economic and Labour Market Papers, 2007/12, Geneva, <http://www.ilo.org/public/english/employment/download/elm/elm07-12.pdf>
- Barbier, Jean-Claude/ Ludwig-Mayerhofer, Wolfgang (2004) Introduction: the many worlds of activation; in: European Societies, Vol. 6 (4), 423-437
- Dingeldey, Irene (2005) Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark; in: WSI Mitteilungen 1/2005, 18-24
- Dingeldey, Irene (2007) Wohlfahrtsstaatlicher Wandel zwischen »Arbeitszwang« und »Befähigung«. Eine vergleichende Analyse aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Großbritannien; in: Berliner Journal für Soziologie, Heft 2 2007, 189-209
- Esping-Andersen, Gosta (1990) The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge
- European Commission (2007a) Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Towards Common Principles of Flexicurity: more and better jobs through flexibility and security. Brussels COM(2007) 359 final
- European Commission (2007b) Joint Report on Social Protection and Social Inclusion 2007, Brussels
- European Commission (2008) A European Economic Recovery Plan. Communication. COM(2008) 800 final. 26 November 2008
- Fink, Marcel (2004) Wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik im Interesse der ArbeitnehmerInnen nach dem »goldenen Zeitalter« des Wohlfahrtsstaates? Die Beispiele Dänemark und Schweden; in: WISO 3/2004, 21-46
- Fink, Marcel (2006a) Arbeitsmarkt und Beschäftigungspolitik in Großbritannien und Dänemark: unterschiedliche Pfade zum Erfolg?; in: Stelzer-Orthofer, Christine (ed.)

- Arbeitsmarktpolitik im Aufbruch, Wien, 97-135
- Fink, Marcel (2006b) »Flexicurity« as a Concept for Welfare State Reform? Findings from an Examination of Different Welfare State Systems: Austria, Denmark and the UK Compared; in: Melchior, Josef (ed.) New Spaces of European Governance, Vienna, 61-108
- Fromm, Sabine/ Sproß, Cornelia (2008) Die Aktivierung erwerbsfähiger Hilfeempfänger, IAB Forschungsbericht 1/2008, Nuremberg
- Goul Andersen, Jørgen (2002) Work and Citizenship: Unemployment and unemployment policies in Denmark, 1980-2000; in: Goul Andersen, Jørgen/ Jensen, Per H. (eds.) Changing Labour Markets, Welfare Policies and Citizenship, 59-84
- Goul Andersen, Jørgen/ Pedersen, Jacob J. (2007) Continuity and change in Danish active labour market policy: 1990 – 2007; The battlefield between activation and workfare, CCWS Working paper no. 2007-54, Aalborg
- Green-Pedersen, Christoffer (2002) The Politics of Justification. Party Competition and Welfare State Retrenchment in Denmark and the Netherlands from 1982 to 1998, Amsterdam
- Green-Pedersen, Christoffer/ Klitgaard, Michael Baggesen (2008) Im Spannungsfeld von wirtschaftlichen Sachzwängen und öffentlichem Konservatismus: Das dänische Wohlfahrtssystem; in: Schubert, Klaus et al. (eds.) Europäische Wohlfahrtssysteme Ein Handbuch, 149-168
- Handler, Joel F. (2004) Social Citizenship and Workfare in The United States and Western Europe: The Paradox of Inclusion, Cambridge
- Jessop, Bob (1994) Post-Fordism and the State; in: Amin, Ash (ed.) Post-Fordism: a Reader, Oxford, 251–279
- Jesooop, Bob (2002). The Future of the Capitalist State, Cambridge
- Johansson, Hakan/Hvinden, Bjørn (2007) Re-activating the Nordic welfare states: do we find a distinct model?; in: IJSSP, Vol 27 (7/8), 334-346
- Jørgensen, Carsten (2002) Government proposes more flexible maternity-related leave, EIROOnline report ID DK0202104F; <http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/02/feature/dk0202104f.htm>
- Jørgensen, Henning/ Madsen, Per Kongshøj (2007) Flexicurity and Beyond – Reflections on the Nature and Future of a Political Celebrity; in: Jørgensen, Henning/ Madsen, Per Kongshøj (eds.) Flexicurity and Beyond. Finding a new agenda for the European Social Model, Copenhagen, 7-38
- Konle-Seidl, Regina (2008) Hilfreformen und Aktivierungsstrategien im internationalen Vergleich, IAB-Forschungsbericht 7/2008, Nuremberg
- Kvist, Jon/ Pedersen, Lisbeth (2007) Danish labour market activation policies; in: National Institute Economic Review, Vol. 202, No. 1, 99-112
- Larsen, Jørgen Elm (2001) The Active Society and Activation Policy, Paper presented at the Cost A13 Conference: Social Policy, Marginalisation and Citizenship, 2-4 November 2001, Aalborg University, Aalborg
- Madsen, Per Kongshøj (1999) Denmark: Flexibility, security and labour market success; Employment and Training Papers No. 53, ILO, Geneva
- Nannestad, Peter/ Green-Pedersen, Christoffer (2007) Keeping the Bumblebee Flying: Economic Policy in the Welfare State of Denmark 1973 – 99; in: Albaek, Erik et al. (eds.) Crisis, Miracles, and Beyond: Negotiated Adaptation of the Danish Welfare State, Aarhus, 33-75
- OECD (2004) Employment Outlook 2004, Paris
- OECD (2008) Economic Survey Denmark, Paris
- Torfinng, Jacob (1999) Workfare with Welfare: recent Reforms of the Danish Welfare State; in: Journal of European Social Policy, Vol. 9 (1), 9-28
- Volz, Joachim (2004) Vorbild Dänemark? Eine Analyse der dänischen Wirtschaftspolitik, DIW Wochenbericht 3/2004

Anmerkungen

- 1 Quelle dieser und der nachfolgenden Daten: Eurostat Database.
- 2 Vgl. <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DatasetCode=LMPEXP>