

---

# Arbeitslosigkeit und arbeitsmarktpolitische Strukturreformen in Dänemark seit 1994\*

Helmut Höpflinger

---

Dänemark (DK) hat in letzter Zeit in der internationalen Fachwelt der Arbeitsmarktforscher besondere Aufmerksamkeit auf sich gezogen. Es hat in der Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik beachtliche Erfolge erzielt und zählt gleichzeitig zu den Ländern mit geringer Einkommensungleichheit bzw. niedriger Armutsquote; die Beschäftigungsquote ist – ähnlich der in den USA – außerordentlich hoch und die Arbeitslosigkeit erstaunlich gesunken.

Auch die ILO hat DK neben Österreich (Ö), den Niederlanden und Irland in eine Reihe von erfolgreichen kleinen offenen Volkswirtschaften gestellt. Wichtige Merkmale dieser vier Länder sind gemäß ILO u. a. sozialpartnerschaftliche Organisation mit moderater Lohnpolitik, koordinierte Makropolitik und vorübergehende Fiskalexpansion vor dem Hintergrund einer dauerhaften Budgetkonsolidierung sowie ein hoch entwickeltes System der sozialen Sicherheit.

Die Jahre seit 1994 verdienen eine besondere Betrachtung; in DK gelang seit damals ein Abbau der Arbeitslosigkeit um ca. 6%punkte (OECD-Statistik), die Zeit war gleichzeitig von umfangreichen Reformen der Arbeitsmarktpolitik geprägt. Die seit 1993 von Sozialdemokraten geführte Regierung war der Meinung, daß die Rückkehr zu hohen Wachstumsraten von einer Reform der Arbeitsmarktpolitik begleitet sein müßte. Nach ihrer Auffassung würden geänderte Arbeitsmarktstrukturen bzw. neue arbeitsmarktpolitische Maßnahmen zur Senkung der Arbeitslosigkeit beitragen, aber auch den Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Inflation positiv beeinflussen (in dem Sinn, daß eine Stabilisierung der Inflation bei geringerer Arbeitslosigkeit möglich ist).

Ohne sich der von der OECD und auch – wenngleich mit Einschränkungen – vom dänischen Finanzministerium<sup>1</sup> verwendeten Methode anzuschließen, nämlich diverse Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes diverse Länder in Form von "*Indicators of structural conditions*" mit der strukturellen Ar-

beitslosigkeit dieser Länder zu vergleichen und daraus den Versuch zu machen, die jeweils herrschende strukturelle Arbeitslosigkeit (gemessen am NAWRU-Indikator) zu erklären, soll durch Wiedergabe der Abbildungen 1 bis 8 aus obengenannter Publikation des dänischen Finanzministeriums ein Eindruck vermittelt werden, wie sich Ö und DK betreffend einiger Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes voneinander unterscheiden. Dies kann nur oberflächlich sein, da jeder Indikator ein Bündel von verschiedenen, komplexen Strukturmerkmalen in nur grober Weise wiedergeben kann.

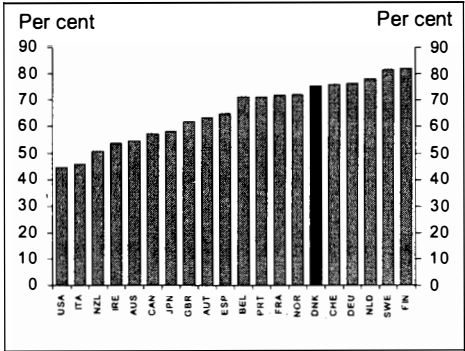
Man gewinnt den Eindruck, daß im Hinblick auf die "Schutzfunktion" des Arbeitslosenversicherungssystems DK den Arbeitslosen eine etwas bessere Absicherung bietet als Ö; die Ersatzraten sind in Ö niedriger als in DK. Was die Grafik jedoch nicht zeigt, ist folgendes: In DK variiert die Differenz der Ersatzraten stark in Abhängigkeit vom Lohn. Während im Einkommensbereich bis zur Höhe von  $\frac{2}{3}$  des durchschnittlichen Industriearbeiterlohns die dänischen Nettoersatzrate über 90% liegt, also ca. 30%punkte höher als die österreichische, so ist der Abstand bei den darüberliegenden Löhnen nur mehr ca. 10%punkte.<sup>2</sup> Auch die Bezugsvoraussetzungen sind in Ö etwas "strikt", auch wenn DK diese jüngst restriktiver gefaßt hat; dies drückt sich in Abbildung 2 dadurch aus, daß DK in der Grafik von weit rechts nach links gerückt ist. Im Hinblick auf die Möglichkeit, die Notstandshilfe – solange die Voraussetzungen zutreffen – unbegrenzt in Anspruch zu nehmen, erscheint Ö nunmehr, nachdem DK jüngst eine Verkürzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf vier Jahre vorgenommen hat, als Land mit höherem Schutzniveau. Dieser Indikator ist auch ein Beispiel dafür, wie "provisorisch" die Methode ist. Um die Verschlechterung des dänischen Systems zu interpretieren, wäre es nämlich notwendig, die Bedingungen für den Bezug einer anderen Leistung bzw. deren Ausmaß (z.B. bezogen auf die Sozialhilfe) zu kennen. In diesem Zusammenhang soll weiters daran erinnert werden, daß in Ö die Zahl jener, die länger als vier Jahre Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung beziehen, relativ gering ist, somit dieses Faktum bloß für eine relativ kleine Gruppe von Arbeitskräften relevant ist.

Was die "Verfügbarkeit für den Arbeitsmarkt" anlangt, scheint Ö als wenig strikt auf; diese Einstufung scheint jedoch noch auf einer überalteten Studie des dänischen Finanzministeriums zu beruhen; Recherchen haben nämlich ergeben, daß Ö im Hinblick auf diesen Indikator DK eher ähnlich ist. Betreffend "*Employment protection*" erscheint Ö mit DK auf ähnlichem Schutzniveau zu liegen (gemessen am OECD Durchschnitt eher im unteren Mittelfeld). Dies widerspricht jedoch dem im OECD Employment Outlook 1999 Wiedergegebenen. Dort wird DK deutlich weniger strikt als Ö eingestuft.

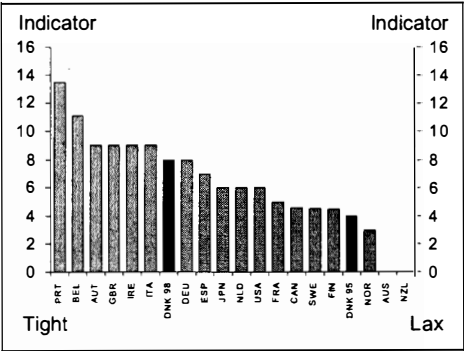
Betreffend das Ausmaß der aktiven Arbeitsmarktpolitik zeigt sich das bekannte Bild, wonach Ö weniger in diesen Bereich investiert. Auch wenn in Ö die gewerkschaftliche Organisationsdichte deutlich niedriger als in DK ist, so wird es in bezug auf die Koordination der Lohnbildung gleich hoch eingestuft wie DK.

**Abbildungen 1-4: Indikatoren der strukturellen Arbeitsmarktbedingungen 1994-96**

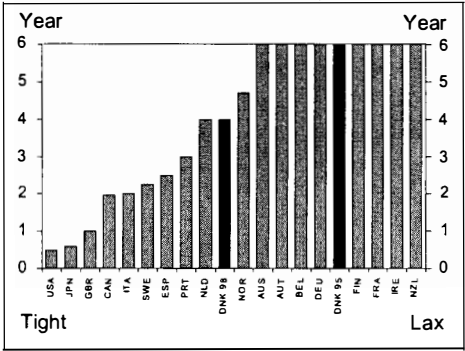
**1: Nettoersatzrate**



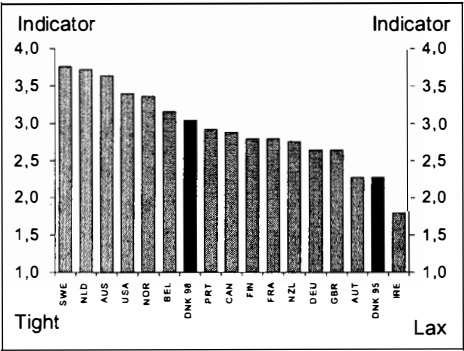
**2: Erforderliche Beschäftigungszeiten**



**3: Maximale Unterstützungsdauer**

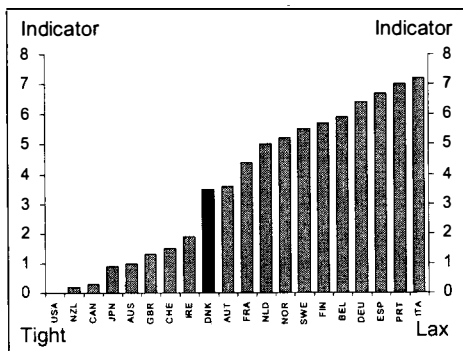


**4: Verfügbarkeitserfordernisse**

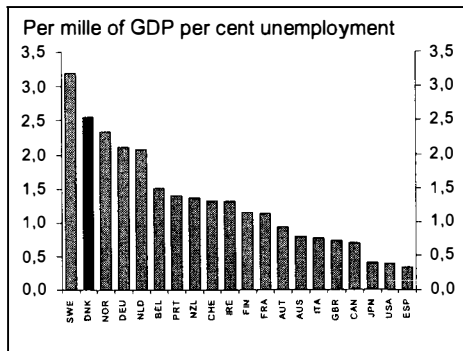


## Abbildungen 5-8: Indikatoren der strukturellen Arbeitsmarktbedingungen 1994-96

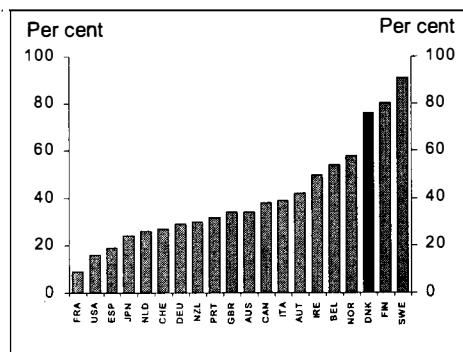
### 5: Beschäftigungsschutz



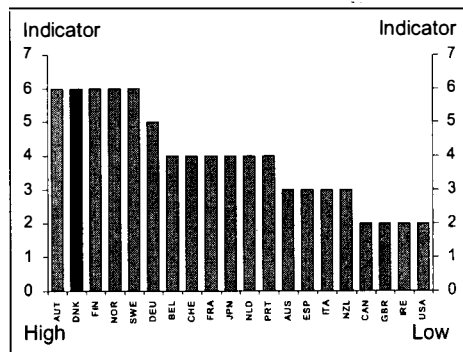
### 6: Aktive Arbeitsmarktpolitik



### 7: Gewerksch. Organisationsgrad



### 8: Koordination der Lohnverhdl.



Ein Rückblick in die Vergangenheit zeigt, daß die dänische Ökonomie "inflationsanfälliger" war als die österreichische. In den siebziger Jahren war der Deflator des BIP in DK im Durchschnitt 9,7 % (Ö 6,3 %), das reale BIP-Wachstum in DK durchschnittlich nur 1,9 %, in Ö 3,1%.<sup>3</sup> Ö war - setzt man BIP-Wachstum und Deflator in Relation zueinander - eines der erfolgreichsten Länder im ganzen OECD-Raum. Die Tabelle 1 belegt die Situation ab Ende der achtziger Jahre mit hoher Arbeitslosigkeit und relativ hohen Inflationsraten bzw. Lohnzuwächsen in DK; das reale BIP-Wachstum war 1980 und 1981 noch leicht negativ, die nominalen Lohnzuwächse lagen bei 10%. Im Verlauf des Aufschwungs ab 1982 ging die Arbeitslosigkeit deutlich zurück, die jährlichen Lohnzuwächse sanken bis auf 6%. 1987, einem Jahr, in dem das reale BIP-Wachstum auf unter 1% sank, stiegen die Löhne wiederum um ca. 7%; es waren ca. 220.000 Personen (=7%) arbeitslos. Die Konsumgüterinflation betrug 1987 4,6 %, im Jahr davor 2,9%.

Im Verlauf des nächsten Aufschwungs, der 1994 einsetzte, erreichte die Arbeitslosigkeit im Jahr 1998 einen im Vergleich zu 1986 noch niedrigeren Stand von 185.000, Lohn- und Konsumgüterpreissteigerungen blieben jedoch unter den Werten von 1987 und davor.

Folgende Strukturmaßnahmen wurde im Laufe der Jahre gesetzt:

*Leistungsumfang Arbeitslosengeld, sonstige Leistungen:*

- schrittweise Herabsetzung der maximalen Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von 7 auf 4 Jahre;
- Elternkarenzurlaub: Herabsetzung der Ersatzrate von 70 auf 60% des maximalen Arbeitslosengeldes;

*Anspruchsvoraussetzungen:*

- die für den Anspruch auf Arbeitslosengeld ursprünglich erforderliche Mindestbeschäftigungsdauer von 26 Wochen wurde auf 52 Wochen verdoppelt;
- geförderte Arbeits-/Ausbildungsplätze bewirken nicht mehr, daß ein verbrauchter Anspruch auf Arbeitslosengeld erneuert wird;
- das Mindestalter für den Zugang zur Arbeitslosenversicherung wurde von 16 auf 18 Jahre erhöht;
- Weiterbildungskarenz: Zugang nur mehr für Ausbildungen, die für spätere Berufe relevant sind;

*Abschaffung von Leistungen:*

- eine Sonderleistung für Ältere ab 50 Jahren (ähnlich der österreichischen Sonderunterstützung) wurde abgeschafft;
- die besonders lange Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes für 50- bis 54jährige wurde im Jänner 1999 revidiert.
- "Sabbaticals": Nachdem in einem ersten Schritt die Ersatzrate von 70 auf 60% reduziert wurde, hat man es im März 1999 abgeschafft (berufliche Weiterbildungskarenz und Kinderbetreuungskarenz blieben).

*Zumutbarkeitskriterien, Verfügbarkeitserfordernisse und "verpflichtende Aktivierung":*

- verstärkte Überwachung der "Verfügbarkeit" der Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt;

**Tabelle 1: Kennzahlen der Wirtschafts- und Arbeitsmarktentwicklung in Dänemark**

|                        | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Arbeitslosenrate       | 8,4  | 9,2  | 9,4  | 10,3 | 11,0 | 12,1 | 12,0 | 10,1 | 8,7  | 7,7  | 6,3  | 5,7  |
| Inflationsrate (VPI)   | 4,5  | 4,8  | 2,6  | 2,4  | 2,1  | 1,3  | 2,0  | 2,1  | 2,1  | 2,2  | 1,8  | 2,3  |
| Löhne je Arbeitsstunde | 6,3  | 4,4  | 5,0  | 3,8  | 2,8  | 2,3  | 3,8  | 3,7  | 3,7  | 4,0  | 4,4  | 4,5  |

Q: Ministry of Finance (1999) Annex table

Arbeitslosenrate = Arbeitslose in % der Erwerbspersonen

Inflation: Veränderung des Verbraucherpreisindex

Löhne je Arbeitsstunde = durchschnittl. jährl. Veränderungsrate der Stundenlöhne

**Tabelle 2: Indikatoren der geringeren strukturellen Arbeitslosigkeit**

|                                                 | 1986      | 1998      |
|-------------------------------------------------|-----------|-----------|
| Arbeitslosenrate                                | 7,9       | 6,3       |
| Lohnzuwachsrate (Stundenlöhne)                  | 5,3       | 4,5       |
| Inflation                                       | 3,7       | 1,8       |
| Indikator für Arbeitskräfteknappheit, Bausektor | 15 bis 30 | 10 bis 15 |
| Indikator für Arbeitskräfteknappheit, Industrie | 4 bis 8   | 3 bis 4   |

Q: Ministry of Finance (1999); Statistics Denmark

- Verschärfung der Sanktionen im Fall der Ablehnung einer Aktivierungsmaßnahme;
- Meldung der Arbeitslosigkeit beim Arbeitsmarktservice schon am ersten Tag;
- Arbeitslose müssen Vermittlungsvorschläge auch während einer Weiterbildungsmaßnahme annehmen;
- Arbeitslose müssen nach drei Monaten auch Vermittlungsvorschläge außerhalb ihres angestammten Berufs und in einem größeren geografischen Umfeld annehmen;
- verpflichtende "Aktivierung" (Arbeitsangebote – auch geförderte – sowie Aus-/Weiterbildung) für Arbeitslose ursprünglich nach drei, jetzt nach einem Jahr Arbeitslosigkeit, wobei nach zwei Phasen unterschieden wird und die zweite davon eine intensivere "Aktivierung" bedeutet;
- für Jugendliche (bis 25) ohne spezifische Berufsqualifikation verpflichtende 18monatige Ausbildung nach einem halben Jahr, wobei das Arbeitslosengeld halbiert wird (für jene, die eine Berufsausbildung haben, wird das Arbeitslosengeld nicht gekürzt);
- für Langzeitarbeitslose (länger als vier Jahre arbeitslos) sind "individuelle Aktivierungspläne" verpflichtend;

#### *Verbesserung der Arbeitsmarkt- bzw. Qualifizierungspolitik:*

- nach der Einführung der drei Karenzmodelle im Jahr 1992 starke Zunahme der Inanspruchnahme ab 1994, die jedoch ab 1996 wieder zurückging;
- im Budget 1996 war auf Basis eines unbeschränkten Zugangs eine großzügigere Förderung der Weiterbildungsteilnehmer (bis zu 80 Wochen) vorgesehen;
- Dezentralisierung des öffentlichen Arbeitsmarktservice, welche nach Auffassung des dänischen Finanzministeriums die Effektivität der aktiven Arbeitsmarktpolitik erhöht hat;
- diverse Maßnahmen, um die Ausbildung qualitativ zu steigern, wie z.B.: Qualitätskontrolle, Entwicklung von *Performance*-Indikatoren, Verbesserung der Lehrerausbildung;
- Trainingsmaßnahmen stärker an den Qualifikationsbedarf der Unternehmen angepaßt (sogenanntes "Taximetersystem");
- Einführung von "Preismechanismen" in der Erwachsenenbildung, um die Nachfrage der Arbeitskräfte danach zu signalisieren;

#### *Steuerpolitik:*

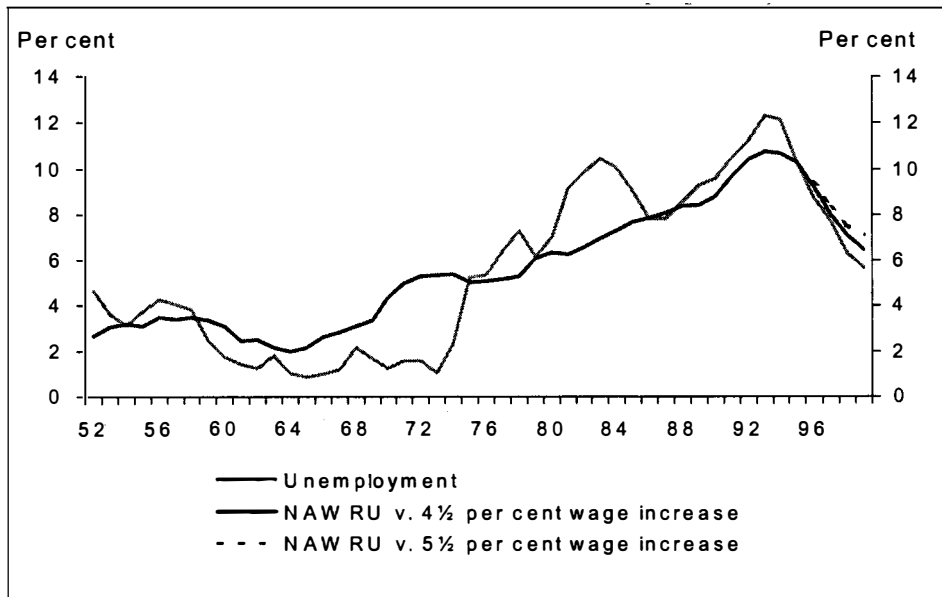
- Steuerkeil auf Arbeit gesenkt: der höchste Grenzsteuersatz auf Arbeitseinkommen wurde von 68 auf 62% herabgesetzt.

Diese Maßnahmen hat man, verstreut über den ganzen Zeitraum seit 1994, manche erst in allerjüngster Vergangenheit, gesetzt, und sie wurden als Teil einer umfassenderen Anstrengung zur Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit gesehen. Folgende Beiträge erwartete sich die Regierung von den Arbeitsmarktreformen: Das ursprüngliche Niveau struktureller Arbeitslosigkeit im Jahre 1993 in Höhe von 10% sollte bis zum Jahr 2005 um 5%punkte gesenkt werden. Diverse Aktivierungs-/Verfügbarkeitsmaßnahmen sollten 3%punkte Senkung und Änderungen bei den Arbeitslosen-

transfers 1%punkt erwirken. Ein weiterer Prozentpunkt sollte durch niedrigere Steuern und intensiveren Wettbewerb auf den Gütermärkten erreicht werden.

Das dänische Finanzministerium setzt sich ausführlich mit der Entwicklung der strukturellen Arbeitslosigkeit der letzten Jahre und deren Ursachen auseinander. Es geht davon aus, daß der NAWRU-Indikator seit 1993 um 3-4%punkte gefallen ist – also der oben zitierte Zeitplan bis 2005 schon jetzt erfüllt wäre. 1999 war die tatsächliche Arbeitslosigkeit im Jahresdurchschnitt 5,7 %, also deutlich unter dem NAWRU-Indikator. Abb. 9 zeigt den Verlauf von NAWRU und tatsächlicher Arbeitslosigkeit. Danach lag seit 1995 die tatsächliche Arbeitslosenrate beim NAWRU-Indikator, jetzt ist sie, wie schon erwähnt, deutlich darunter.

**Abbildung 9: NAWRU-Indikator der strukturellen Arbeitslosigkeit 1952–99**



Quelle: Ministry of Finance (1999)

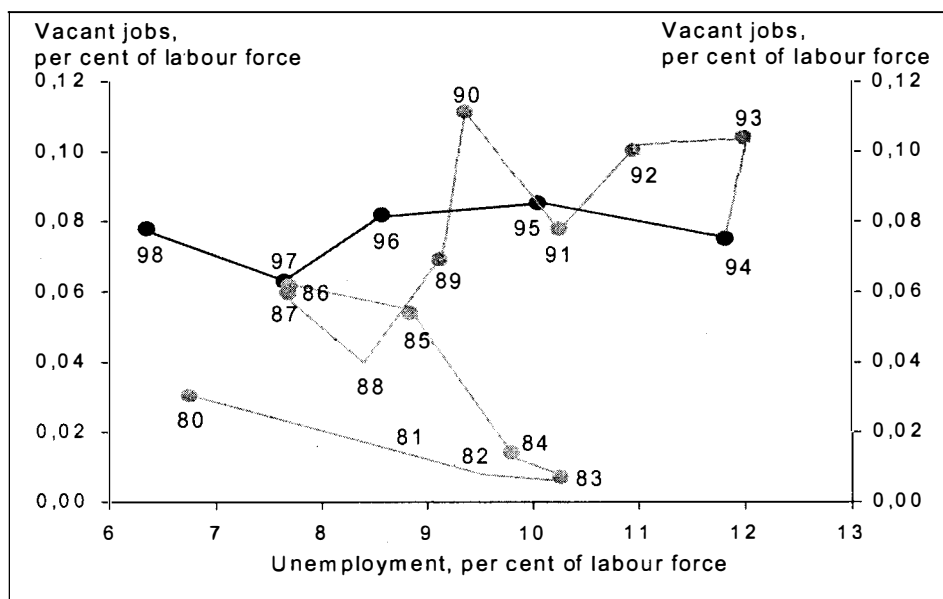
Die Abbildungen 1 bis 8 zeigen verschiedene Indikatoren, mittels derer die Position einzelner Länder im Hinblick auf wesentliche Strukturmerkmale des Arbeitsmarktes abgebildet wird. Dies unterstellt, daß ein Quervergleich der Länder es ermöglicht, durch die Unterschiede in den strukturellen Bedingungen den Hauptteil der Streuung der strukturellen Arbeitslosigkeit zu erklären. Die Länder sind so angeordnet, daß, je weiter rechts die Position im Diagramm, desto höher die strukturelle Arbeitslosigkeit ist. Für DK sind in den Abb. 2, 3 und 4 je zwei Positionen enthalten, die jeweils die Strukturreformen zwischen 1995 und 1998 symbolisieren. Die Bewegung hat immer nach links stattgefunden – Wirkungsrichtung sinkende strukturelle Arbeitslosigkeit.



Man meint, daß die Arbeitsmarktreformen diesen Abfall erwirkt haben und ordnet in einer Kalkulation zwei "Maßnahmenbündeln" jeweils einen quantifizierten Effekt zu.<sup>4</sup> Danach hätten die Veränderungen bei den Anspruchsvoraussetzungen für das Arbeitslosengeld (Abb. 2) den NAWRU-Indikator um 2,7%punkte, die Veränderungen bei den "Verfügbarkeitserfordernissen" (Abb. 4) um 2%punkte gesenkt.

Weitere Hinweise (außer dem sinkenden NAWRU-Indikator) auf die geringere strukturelle Arbeitslosigkeit werden in der geänderten Gestalt der Beveridge-Kurve (danach haben die offenen Stellen bei sinkender Arbeitslosigkeit in den letzten Jahren kaum, von 1983 bis 1986 jedoch, als die Arbeitslosigkeit ebenfalls zurückgegangen ist, sehr wohl zugenommen, was auf damalige strukturelle Probleme hinwies) sowie in der gegenüber 1986 niedrigeren Inflationsrate gesehen (siehe Abb. 10 und Tabelle 2).

**Abbildung 10: Offene Stellen und registrierte Arbeitslosigkeit**



Quelle: Ministry of Finance (1999)

In dieser Arbeit kann nicht auf die umfassende wissenschaftliche Diskussion über die Relevanz von strukturellen Merkmalen bzw. Strukturpolitiken auf tatsächliche und strukturelle Arbeitslosigkeit eingegangen werden. Es soll jedoch ansatzweise, am konkreten Fall orientiert, gezeigt werden, daß die dänische Sichtweise in dieser Frage anzweifelbar ist.

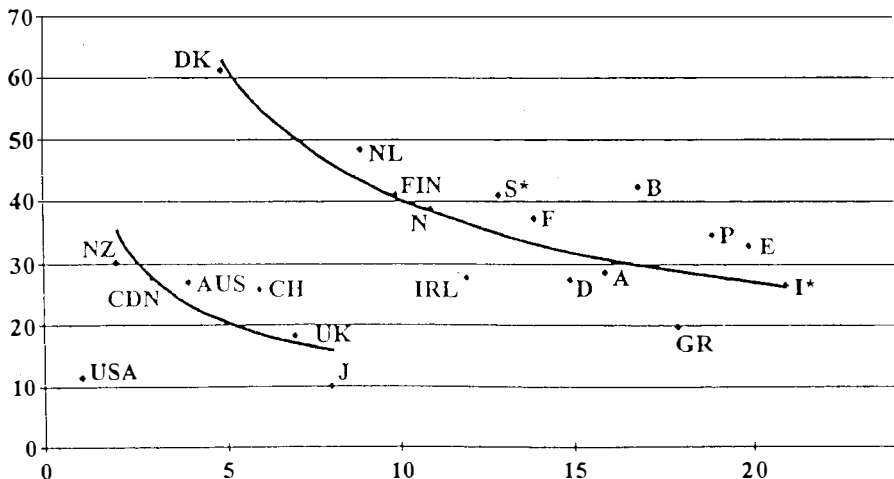
Auer (1999) setzt sich in seiner Analyse von vier Ländern (Ö, DK, NL, IRL) mit den Wirkungen institutioneller Strukturmerkmale bzw. deren Veränderungen auseinander, differenziert jedoch nicht zwischen tatsächlicher und struktureller Arbeitslosigkeit. Er kommt zu dem Schluß, daß einige Maßnahmen (z.B. in DK die Einschränkungen für Jugendliche hinsichtlich der Mög-

lichkeit, Arbeitslosengeld zu beziehen, verbunden mit der Verpflichtung, an einer Ausbildungsmaßnahme teilzunehmen) sehr wohl einen senkenden Effekt auf das Niveau der Jugendarbeitslosigkeit hatten, dessen Quantifizierung jedoch schwierig sei.

Betreffend die Länge der Bezugsdauer von Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung, die im internationalen Vergleich hoch ist (jedoch, wie Abb. 3 zeigt, durch die Reform gesenkt wurde), findet er keine eindeutige empirische Evidenz dafür, daß sie einen mehr als marginalen Einfluß auf die Langzeitarbeitslosigkeit in den vier Ländern hat.

Auer geht auch auf die positiven Aspekte eines höheren Schutzniveaus des Arbeitslosenversicherungssystems ein. Es macht es für Firmen leichter, zyklische Schwankungen durch vorübergehende Kündigungen (häufig mit Wiedereinstellzusagen verbunden) zu überbrücken und bei einem neuerlichen Anstieg der Nachfrage auf die vorher beschäftigten, gut geschulten Arbeitskräfte zurückzugreifen. Er führt jedoch in bezug auf Ö auch aus, daß der mancherorts behauptete *Trade-off* zwischen dem sogenannten Bestandsschutz (Schutz vor Verlust des Arbeitsplatzes, was nicht nur Kündigungsbestimmungen, sondern auch andere Aspekte, wie z.B. Abfertigungsansprüche bzw. "Frühwarnsysteme" beinhaltet) und dem Schutzniveau der Arbeitslosenversicherung nicht so eindeutig ist. So hat laut einer Studie<sup>5</sup> zwar DK eine ausgeprägte Kombination von hohem Schutzniveau der Arbeitslosenversicherung und niedrigem Bestandsschutz, für andere Länder sieht er jedoch keine ausreichende empirische Evidenz dafür, daß diese beiden Merkmale derart miteinander kombiniert sind. (siehe Abb. 11) Auch die Wirkung dieser Strukturmerkmale scheint nicht eindeutig zu sein. DK entspricht dem erwarteten Effekt von hohem Beschäftigtenumschlag und großem "Umschlag" des Arbeitslosenbestandes. Ö tendiert eher in die Richtung "niedrigere Arbeitslosenver-

**Abbildung 11: Trade-off zwischen Beschäftigungsschutz und Arbeitslosenunterstützung**



sicherungsleistungen kombiniert mit höherem Bestandschutz"; demgemäß würde man eher geringeren Arbeitsmarkturnschlag erwarten. Jedoch hat auch Ö einen hohen "Umschlag" im Arbeitslosenbestand, der auch von einem hohen Umschlag unter den Beschäftigten begleitet ist.

Auch die Wirkung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (AMP) ist nicht ohne weiteres festzustellen. Klarer scheinen die Effekte im Hinblick auf die Senkung der Arbeitslosigkeit zu sein. Auch wenn die Erfassung von Substitutions- und *Displacement*-Effekten kaum möglich ist, so kann man doch davon ausgehen, daß der "Abschöppeffekt" (d.h. die Zahl der Personen, die dem Arbeitskräftepotential entzogen werden) in DK durch den deutlich höheren Mitteleinsatz auch größer ist als in Ö. Anders stellt sich die Frage im Hinblick auf die Wirkung der Maßnahmen auf das Niveau der strukturellen Arbeitslosigkeit. Diese hängt sehr von der "Qualität" der Maßnahmen ab, eine schwer meßbare Größe. Damit sollen keineswegs die positiven Wirkungen der aktiven AMP in Frage gestellt werden; Abbau von *Mismatch*, Verhinderung von Hysterese und "Umverteilung der Lasten der Arbeitslosigkeit" sind eindeutige Verdienste dieses Konzepts; es ist nur nicht leicht feststellbar, ob ein kleinerer Umfang an eingesetzten Ressourcen auch immer mit kleinerer Wirkung verbunden sein muß bzw. umgekehrt, mehr eingesetzte Mittel auch entsprechend größere Wirkung haben.

Abgesehen davon, daß die Verwendung der Indikatoren zur Messung der Strukturmerkmale der Arbeitsmärkte problematisch erscheint bzw. bei vielen Autoren die Messung der strukturellen Arbeitslosigkeit mittels NAWRU-Indikators als ungenau beurteilt, von einigen Autoren dieses Konzept überhaupt abgelehnt wird,<sup>6</sup> können noch folgende Einwände gegen die behaup-

**Tabelle 3: Arbeitskräftepotential und aktive Arbeitsmarktpolitik 1994–98**  
**Durchschnittliche jährliche Bestände in Tsd.**

|                                   | 1994   | 1995   | 1996   | 1997   | 1998   |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Arbeitskräftepotential            | 2864,0 | 2843,0 | 2833,0 | 2866,0 | 2880,0 |
| Beschäftigte                      | 2521,0 | 2555,0 | 2588,0 | 2646,0 | 2695,0 |
| Arbeitslose                       | 343,0  | 288,0  | 246,0  | 220,0  | 185,0  |
| Teilnahme an Maßn. aktive AMP     | 256,0  | 293,0  | 305,2  | 294,4  | 294,0  |
| davon: Aktivierung                | kA     | 71,1   | 74,1   | 76,2   | kA     |
| Geförderte Arbeitsplätze          | 59,8   | 51,5   | 48,6   | 49,0   | 48,0   |
| Karenzierte                       | 50,8   | 82,1   | 63,0   | 46,7   | 41,3   |
| Aus- u. Weiterbildung v. Erwachs. | 23,4   | 17,4   | 23,2   | 23,9   | kA     |
| Sonderunterstützung               | 8,2    | 23,4   | 46,0   | 41,9   | 36,1   |
| Frühpensionen                     | 111,1  | 114,8  | 120,9  | 128,7  | 142,9  |
| Sonstige                          | 2,5    | 3,7    | 3,5    | 4,2    | kA     |

Q: Statistics Denmark; Ministry of Economic Affairs

tete lohninflationsdämpfende Wirkung der Arbeitsmarktstrukturreformen gebracht werden:

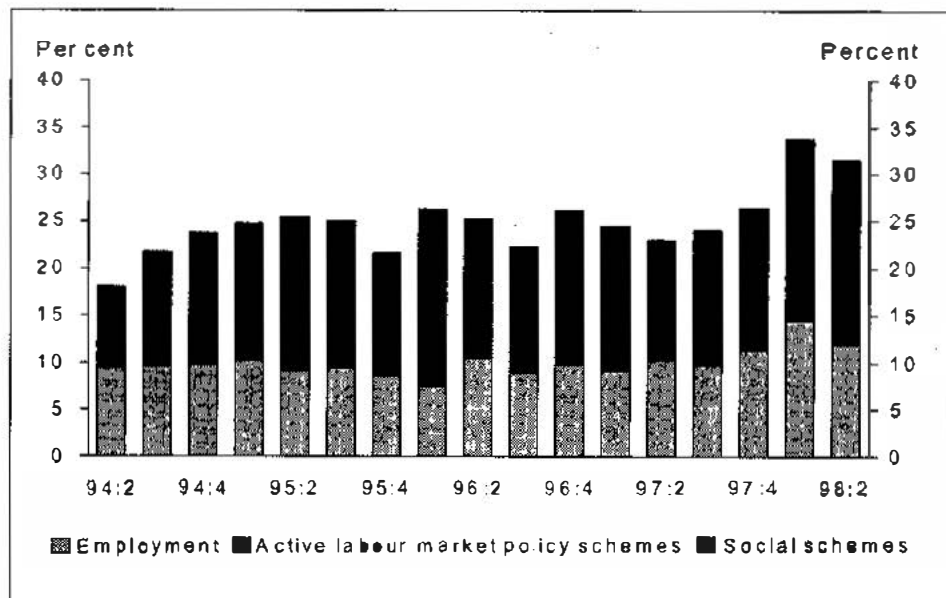
Wesen und zeitliche Wirkungsweise der Strukturmaßnahmen lassen es unwahrscheinlich erscheinen, daß die seit einigen Jahren beobachtbaren niedrigen Lohnabschlüsse im größeren Maße auf die Arbeitsmarktreformen zurückzuführen sind. Dazu hätten diese Reformschritte Verhaltensänderungen des Arbeitskräfteangebots auslösen müssen, so daß es den Unternehmern möglich geworden wäre, höhere Lohnforderungen in den zentralen Verhandlungen bzw. auf Betriebsebene zurückzuweisen.

Ein erster Zweifel rührt von der Tatsache, daß die Reformpolitik – zumindest in der Anfangsphase 1994/95/96 – zu einer Verknappung des Arbeitskräfteangebots geführt hat. Die Tabelle 3 zeigt deutlich, wie die Zunahme der arbeitsmarktpolitischen Programme (v.a. die *paid leave schemes*) dazu geführt haben. Darauf deuten auch die in Abbildung 12 wiedergegebenen Werte, wonach die steigenden Abgänge aus der Langzeitarbeitslosigkeit, die einen großen Teil des Abbaus des durchschnittlichen Gesamtarbeitslosenbestandes ausmachten (Abb. 13), im wesentlichen in arbeitsmarktpolitische Maßnahmen führten; die Abgänge in die Beschäftigung haben nur wenig zugenommen.

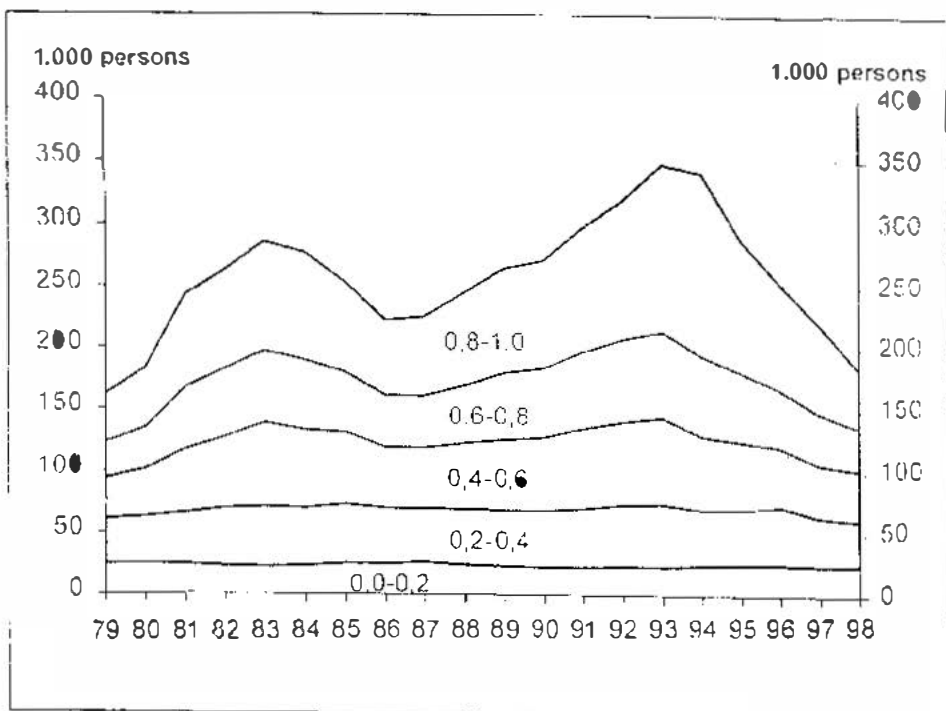
Ein weiterer Zweifel ergibt sich aus der Zeitdimension der Arbeitsmarktreformen. Wie schon erwähnt, wurden die oben aufgelisteten Maßnahmen verstreut über mehrere Jahre gesetzt. Im Jahr 1994 waren es überwiegend Maßnahmen, die zu der eben erwähnten Verknappung des Arbeitskräfteangebots geführt haben (Aktivierung, *Job Rotation*). Auch die Dezentralisierung der aktiven AMP wurde 1994 eingeleitet, eine Maßnahme, die vielleicht nicht so rasch unmittelbare Verhaltensänderungen der Arbeitsmarktakteure bewirkt hat. Im Bereich des Arbeitslosenversicherungssystems wurde die Möglichkeit gestrichen, durch die Teilnahme an Ausbildungsmaßnahmen den Anspruch auf Arbeitslosengeld zu erneuern. Wenn man davon ausgeht, daß die maximale Bezugsdauer 1994, nachdem sie davor 2½ Jahre war, auf 7 Jahre angehoben wurde, so ist es höchst wahrscheinlich, daß der primäre Effekt eine "Selektion" im Zugang zu Bildungsmaßnahmen war, d.h. jene auszuschließen, die v.a. wegen der Wiedererlangung des Arbeitslosengeldanspruchs teilnahmen. Somit sollte wohl die Effizienz der eingesetzten Mittel erhöht werden,<sup>7</sup> einen unmittelbaren "Angebotsdruck" wird diese Maßnahme – nachdem nun die Möglichkeit, das Arbeitslosengeld 7 Jahre zu beziehen, bestand – wohl kaum gehabt haben.

1995 wurden Maßnahmen zur strengeren Prüfung der "Verfügbarkeit der Arbeitslosen für den Arbeitsmarkt" sowie zwecks strengerer Verpflichtung zur Teilnahme an Aktivierungsmaßnahmen gesetzt. Für die Wirkung solcher Maßnahmen konnten bislang keine empirischen Belege gefunden werden. Sie wäre möglicherweise dann signifikant gewesen, wenn es vorher eine entsprechend große Zahl von nicht wirklich für den Arbeitsmarkt verfügbaren Arbeitslosen gegeben hätte und dadurch die Unternehmen bei der Personalrekrutierung bzw. in den Lohnverhandlungen zu höheren Lohnzugeständnissen gezwungen gewesen wären, oder es den Gewerkschaften

**Abbildung 12: Abgangswege aus der Langzeitarbeitslosigkeit 1994-98 (Personen im Alter unter 50)**



**Abbildung 13: Gesamtarbeitslosigkeit zerlegt nach Abgangswahrscheinlichkeiten aus der Arbeitslosigkeit**



leichter möglich gewesen wäre, *Insider*-Interessen durchzusetzen. Geht man jedoch davon aus, daß es schon vorher eine – gemessen an der herrschenden Arbeitskräftenachfrage – ausreichende Zahl intensiv Arbeitssuchender gegeben hat (bei einer Arbeitslosenrate von über 10% eher wahrscheinlich), so hätten diese Maßnahmen wohl eher bloß Substitutionseffekte gehabt. Auch das Prinzip "Recht und Verpflichtung zur Aktivierung" wurde eingeführt, jedoch angewandt auf den Individualfall jeweils erst nach einer Arbeitslosendauer von drei Jahren. Das hat in der Anfangsphase nur einen kleinen Teil Langzeitarbeitsloser betroffen. Eine massive "Lohndruckwirkung" dieser Maßnahme erscheint fraglich, nicht zuletzt auch deswegen, weil Aktivierungsmaßnahmen häufig in Trainingsform bestehen, so daß diese Arbeitskräfte erst einmal dem Arbeitsangebot entzogen werden.

Auch 1996 lag ein Hauptgewicht der Reformen auf intensivierter Aktivierung, u.a. auch von Jugendlichen. Es existiert ein ähnliches "Fragezeichen" betreffend der Lohndruckwirkung, wie oben schon dargestellt (Substitutionseffekte, wenn es sich um Job-Zuweisungen handelt, Verringerung des Arbeitskräfteangebots bei Trainingsmaßnahmen). Es stellt sich auch die Frage, um wieviel Arbeitslose die Arbeitsmarktverwaltung bei unverändertem Personalstand (die Dezentralisierung wurde kostenneutral durchgeführt) mehr als früher aktiv betreuen konnte.

1996 wurde auch die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes auf fünf Jahre reduziert. Auch diese Maßnahme wird kaum unmittelbar starke Effekte gehabt haben; in der international vergleichsweise kleinen Gruppe der Langzeitarbeitslosen wird keine allzugroße Zahl von Personen enthalten gewesen sein, die nunmehr dem Arbeitsmarkt unter der Drohung des Arbeitslosengeldentzugs zusätzlich zur Verfügung stand.

Zumindest für diese drei Jahre also gibt es einige Argumente gegen signifikante inflationsdämpfende Effekte der Strukturmaßnahmen. Nach einer gewissen Zeit ist dann natürlich denkbar, daß die Aktivierung bzw. die Dezentralisierung des öffentlichen Arbeitsmarktservice zu einem besseren *Matching* durch gezieltere Vermittlung bzw. in Form verbesserter Qualifikation des Arbeitskräfteangebots und so auch zu einer Vermeidung von Qualifikationsengpässen beigetragen hat.

Ein weiterer Zweifel entsteht noch, wenn man die Abgangsdynamik aus der Arbeitslosigkeit beobachtet. Die Abgangsraten aus der Arbeitslosigkeit (sowohl Langzeitarbeitslose als auch übrige) sind seit 1994 deutlich gestiegen, die Werte liegen jedoch nicht wesentlich höher als zur Zeit des vorangegangenen Aufschwungs, als es noch "alte" Strukturen am Arbeitsmarkt gab.<sup>8</sup> Wenn also steigende Abgangsraten ein besseres Funktionieren des Arbeitsmarktes (in dem Sinn, daß das "überschüssige" Angebot bei Nachfragezuwachs reagiert und dadurch inflationsfördernde Engpässe vermeidet) signalisieren sollen, so hätten die verstärkten Abgänge aus der Arbeitslosigkeit schon damals inflationsdämpfend wirken müssen, wovon jedoch nichts zu bemerken war.

Wenn mit und ohne Reform bei Nachfragesteigerungen jeweils eine ähnliche Zunahme der Abgänge aus der Arbeitslosigkeit stattfindet, könnte dies

auch Anlaß zur These sein, daß der Abbau der tatsächlichen Arbeitslosigkeit nicht nur ein Effekt der reformierten Arbeitsmarktpolitik war. Möglicherweise ist in Phasen zusätzlichen Arbeitskräftebedarfs einfach die Bereitschaft der Betriebe größer, auch Arbeitskräfte, die nicht die idealsten Voraussetzungen im Hinblick auf das Anforderungsprofil der Arbeitsplätze erfüllen, zu beschäftigen.

Vielleicht ist der starke Abbau der Arbeitslosigkeit auch mehr ein Zugangsphänomen, indem die Abnahme des Durchschnittsbestands nicht nur durch höhere Abgänge aus der Arbeitslosigkeit, sondern in relevantem Ausmaß auch durch geringere Zugänge aus der Beschäftigung, durch ein stabileres Beschäftigungsverhalten der Unternehmen, bewirkt wurde.<sup>9</sup>

Die aufkommenden Zweifel geben Anlaß, andere Hypothesen für die Erklärung der niedrigen (Lohn)Inflation zu suchen. In der dänischen Diskussion werden vorgebracht:<sup>10</sup>

- Ein geändertes Verhalten der Dienstgeber und -nehmer, indem sie stärker auf die Lohnentwicklung in den wichtigen Handelspartnerländern (besonders Deutschland) achten.
- Der Boom verteilt sich jetzt gleichmäßiger auf die Wirtschaftssektoren, wohingegen es in den frühen achtziger Jahren, besonders im Bausektor, zu voller Kapazitätsauslastung und Angebotsengpässen kam.

Es wäre auch eine weitere Hypothese möglich: Die Erinnerung an die Regierungspolitik, die den Boom der achtziger Jahre beendete und die zu einer mehrjährigen Wachstumsflaute mit steigender Arbeitslosigkeit geführt hat, veranlaßte v.a. die Gewerkschaften zu maßvollen Lohnforderungen.

Auch die Regierung sucht nach zusätzlichen Erklärungen für die Lohnentwicklung der letzten Jahre. In einem noch unveröffentlichten Papier (1999) weist das Finanzministerium darauf hin, daß eventuell auch andere Faktoren die Senkung der strukturellen Arbeitslosigkeit, so v.a. die sich gegenseitig verstärkende Wechselwirkung von günstiger makroökonomischer Entwicklung und Strukturreformen am Arbeitsmarkt, einen Beitrag zur Absenkung des NAWRU-Indikators geliefert haben könnten. Es wird jedoch nicht näher dargestellt, welche Verhaltensweisen auf Mikroebene das im einzelnen hätten sein können. Dieser Frage wäre sinnvollerweise nachzugehen, nicht zuletzt auch, weil die Wechselwirkung von Makro- und Mikropolitik ein allgemeines Diskussionsthema der Beschäftigungstheorie und -politik ist.

Aber auch verbesserter Wettbewerb auf den Gütermärkten (geändertes Wettbewerbsrecht, EU-Binnenmarktprogramm) sowie Änderungen im Steuersystem könnten nach Ansicht des Finanzministeriums den sinkenden NAWRU-Indikator verursacht haben. Zur endgültigen Klärung dieser Frage bedarf es jedenfalls zusätzlicher Analysen; bis dahin bleibt die Frage offen, ob nicht vielleicht die strukturelle Arbeitslosigkeit schon zu Beginn des Booms zu hoch geschätzt wurde bzw. andere Faktoren als die Arbeitsmarktstrukturreformen einen viel größeren Beitrag zur geringen (Lohn)Inflation der letzten Jahre geleistet haben. Sollte letzteres der Fall sein bzw. auch nicht nachweisbar sein, daß geänderte Wettbewerbsbedingun-

gen auf den Gütermärkten in nennenswertem Maße inflationshemmend waren, so würde dies wohl ein zentrales Element des NAIRU-Konzepts, daß nämlich Arbeitsmarktstrukturen die Höhe der NAIRU bestimmen, in Frage stellen.

Derzeit ist man der Meinung, daß die Wirtschaft ihre Kapazitätsgrenze erreicht hat und man eine "sanfte Landung" herbeiführen muß. Einige Maßnahmen wurden auch schon gesetzt.<sup>11</sup> Die Zunahme des Arbeitskräfteangebots war nach Ansicht des Finanzministeriums in den letzten Jahren wenig befriedigend, und eine Ausweitung wäre eine schwer zu bewältigende Herausforderung der nächsten Jahre.

Der dänische Gewerkschaftsbund LO ist diesbezüglich nicht so skeptisch. Entsprechend einer informellen Mitteilung geht man dort davon aus, daß eine weitere Erhöhung der Beschäftigungsquote um ca. 2%punkte durchaus möglich wäre, kann sich eine noch größere Zunahme jedoch nur schwer vorstellen.

Entsprechend dem Nationalen Aktionsplan für Beschäftigung 1999 ist in der nächsten Zeit vorübergehend mit einem leichtem Abfall der Beschäftigung bzw. Anstieg der Arbeitslosigkeit zu rechnen. Mittelfristig – bis zum Jahr 2005 – strebt man eine jährliche durchschnittliche Beschäftigungssteigerung von 0,5% an, wobei man eine Absenkung der Arbeitslosigkeit auf 5% erwartet (Zur Orientierung: nach OECD-Messung wird für Ö im Jahr 2000 eine Arbeitslosenrate von 5,8%, für DK ebenfalls eine von 5,8% erwartet). Im Lichte eines – aus demografischen Gründen – tendenziell fallenden Arbeitskräftepotentials sieht man die Notwendigkeit, das tatsächliche Pensionsanfallsalter zu erhöhen (man hat bereits substantielle Anreize dafür gesetzt), weiters gibt es Bemühungen mit dem Ziel, daß Jugendliche früher ihre Studienabschlüsse bewerkstelligen.

Abschließend sei noch vermerkt, daß die erfolgreiche dänische Arbeitsmarktpolitik von bemerkenswerten Ergebnissen der Fiskalpolitik begleitet wird. Nicht nur, daß das Budget seit 1997 Überschüsse aufweist und die Staatsschuld stärker zurückgeht als in Ö, es sind bis zum Jahr 2005 auch weitere Steuersenkungen und ein Abbau der Staatsschuld auf 40% des BIP geplant.<sup>12</sup> Wie es den Anschein hat, ist diese Fiskalpolitik bisher – sieht man von den oben beschriebenen Maßnahmen im Bereich der Arbeitsmarktpolitik ab – nicht von Sozialabbau begleitet gewesen. Es wäre wohl auch eine eigene Untersuchung wert, die den Fragen der Abgaben- und Ausgabengestaltung der öffentlichen Hände bzw. den Reformmaßnahmen des Wohlfahrtsstaates nachgeht und dabei insbesondere die Relevanz der hohen Beschäftigungsquoten bzw. der geringeren Ausgaben für das Arbeitslosengeld prüft.

## Anmerkungen

\* Dieser Aufsatz ist Teil eines im Herbst 1999 fertiggestellten umfassenden Textes über das dänische Beschäftigungssystem.

<sup>1</sup> Ministry of Finance, The Danish Economy. Medium Term Economic Survey (Kopenhagen 1999) 22ff.



<sup>2</sup> Auer, Peter, Europe's employment revival: four small European countries compared (=CEPR Comparative Review, Genf 1999) 51.

<sup>3</sup> OECD, Economic Outlook (Paris 1999).

<sup>4</sup> Ministry of Finance (1999) 28.

<sup>5</sup> Zitiert nach Auer (1999) 55.

<sup>6</sup> Siehe z.B. Schulmeister, Stefan, Das NAIRU-Konzept der OECD (Wien 1998).

<sup>7</sup> Daugaard, Steen, Danish Labour Market Reforms. Facts and Interpretations (=unveröff. Manuskript, Ministry of Finance, Kopenhagen 1999).

<sup>8</sup> Ebendort 18 (figure 20).

<sup>9</sup> Zur Abnahme des Bestands an Langzeitarbeitslosen könnten in analoge Weise niedriger Übertrittsraten signifikant beigetragen haben.

<sup>10</sup> Nach Madsen, Country Employment Policy Reviews, Denmark (Genf 1999) 49.

<sup>11</sup> Ministry of Finance (1999) 1ff.

<sup>12</sup> Unemployment Unit, in: Working Brief (May 1999).

## Zusammenfassung

Neben einer überblicksartigen Darstellung der in DK in den letzten Jahren durchgeführten Arbeitsmarktreformen befaßt sich der Text v.a. mit der Frage, wieso trotz einer starken Abnahme der Arbeitslosigkeit nunmehr - im Gegensatz zu den achtziger Jahren - keine nennenswerten Lohnauftriebstendenzen zu beobachten waren. Die Antwort darauf ist umstritten; das dänische Finanzministerium und - wenn auch nicht so explizit - die OECD glauben, daß die Arbeitsmarktreformen (Einschränkungen bei den Leistungen der Arbeitslosenversicherung, strengere "Verfügbarkeitserfordernisse" für die Arbeitslosen, intensive "Aktivierung" der Arbeitslosen u.a.m.) einen entscheidenden Beitrag zur Reduktion der strukturellen Arbeitslosigkeit geleistet haben. Gegen diese Sichtweise können jedoch begründete Zweifel angemeldet werden. Eine Analyse der Wirkungen der Reformmaßnahmen auf das Arbeitskräfteangebot zeigt, daß diese wahrscheinlich nur mäßig ausfielen, so daß sich die Frage erhebt, ob nicht andere Faktoren die relative Inflationsstabilität bewirkt haben.