

Marion Linke

Aktivierung statt passive Leistung

Der Wandel der dänischen
Arbeitsmarktpolitik seit 1990

Schriften des Zentrums
für Sozialpolitik

campus

Inhalt

Einleitung.....	11
Das Konzept des aktivierenden Staates	12
Fragestellung und Gliederung.....	17
I. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik und Geringqualifizierte:	
Literaturüberblick	23
1. Von der klassischen zur aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.....	23
1.1 Unterschiede zwischen klassischer und aktivierender Arbeitsmarktpolitik.....	25
1.2 Aktivierende Arbeitsmarktpolitik – ein Konzept, zwei Strategien.....	34
1.3 Klassische und aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark.....	38
2. Arbeitsmarktpolitik in Bezug auf Geringqualifizierte.....	44
3. Anmerkungen zur Diskussion.....	47
II. Staatliches Handeln und Arbeitsmarktpolitik:	
Eine konzeptionelle Annäherung	49
4. Staatliches Handeln in Bezug auf das Individuum.....	49
4.1 Staatliches Handeln in der Arbeitsmarktpolitik.....	51
4.2 Wandel von staatlichem Handeln in der Arbeitsmarktpolitik....	56

5.	Staatliches Handeln in der klassischen und der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.....	60
5.1	Dimensionen sozialstaatlicher Intervention in der klassischen und der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik.....	60
5.2	Staatliches Handeln in den zwei Strategien aktivierender Arbeitsmarktpolitik und in Bezug auf Geringqualifizierte.....	64
6.	Zusammenfassung der konzeptionellen Überlegungen und Hypothesen.....	67
III.	Arbeitsmarktpolitik in Dänemark: Methodischer Zugang.....	69
7.	Begründung der Fallauswahl und Untersuchungsdesign	69
7.1	Notwendigkeit einer Sekundäranalyse: Ausgangsbedingungen für die dänische Arbeitsmarktpolitik	70
7.2	Zur Untersuchung von staatlichem Handeln.....	71
7.3	Zur Untersuchung der Geringqualifizierten.....	74
8.	Zum Umgang mit den Quellen in der Fallstudie	76
8.1	Sekundäranalyse: Statistiken sowie Primär- und Sekundärquellen.....	77
8.2	Analyse staatlichen Handelns: Rechtsquellen	77
8.3	Analyse staatlichen Handelns: statistische Daten.....	84
8.4	(Potentielle) Probleme bei der Untersuchung.....	85
IV.	Arbeitsmarktpolitik in Dänemark 1990–2005: Fallstudie.....	89
9.	Das dänische Arbeitsmarktmodell: Ausgangsbedingungen und deren Wandel.....	89
9.1	Institutionelles Setting: Staat, Sozialpartner und Marktakteure.....	89
9.2	Handlungsoptionen des Staates.....	102
10.	Arbeitsmarktentwicklungen in Dänemark.....	105

10.1	Arbeitslosigkeit in der dänischen Bevölkerung.....	105
10.2	Geringqualifizierte als Problemgruppe auf dem dänischen Arbeitsmarkt.....	110
11.	Staatliches Handeln in der dänischen Arbeitsmarktpolitik 1990–2005.....	118
11.1	Klassische Arbeitsmarktpolitik 1990–1993: Favorisierung passiver Transferleistungen.....	120
11.2	Mischform zwischen klassischer und aktivierender Arbeitsmarktpolitik 1994–1997: Aktivlinie mit passiven Elementen.....	150
11.3	<i>Enabling</i> -Strategie 1998–2001: Aktivierung aller Arbeitslosen.....	175
11.4	2002–2005: Trendwende zur <i>workfare</i> -Strategie?	194
12.	Empirische Ergebnisse: Staatliches Handeln in der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark 1990–2005	213
12.1	Staatliches Handeln in der dänischen Arbeitsmarktpolitik	213
12.2	Staatliches Handeln in Bezug auf Geringqualifizierte	220
V.	Konklusion.....	223
	Tabellenverzeichnis.....	229
	Abbildungsverzeichnis.....	230
	Literatur.....	232

IV. Arbeitsmarktpolitik in Dänemark 1990–2005: Fallstudie

9. Das dänische Arbeitsmarktmodell: Ausgangsbedingungen und deren Wandel

Die seit über einem Jahrzehnt andauernde internationale Aufmerksamkeit erlangte das dänische Arbeitsmarktmodell im Wesentlichen aufgrund zweier Aspekte: zum einen die hohe Flexibilität auf dem dänischen Arbeitsmarkt sowie zum anderen die spezifische Dreierzusammenarbeit zwischen Staat, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden. Während sich die meisten Arbeiten hierzu mit der Frage nach der Ausgestaltung des Modells sowie deren Bedeutung für die Senkung der Arbeitslosigkeit beschäftigen, steht hier die Frage im Vordergrund, welche Faktoren die Ausgestaltung staatlichen Handelns beeinflussen können. Anhand der Betrachtung der institutionellen Rahmenbedingungen soll herausgefunden werden, welche Handlungsoptionen der Staat im Zeitraum von 1990 bis 2005 hatte.

9.1 Institutionelles Setting: Staat, Sozialpartner und Marktakteure

In diesem Kapitel ist von Interesse, wie sich die Aufgaben zwischen den drei zentralen Akteuren in der Arbeitsmarktpolitik – Staat, Sozialpartner und Marktakteure – verteilen. Berücksichtigt wird hier nicht nur das engere Feld der Arbeitsmarktpolitik. Gleichsam von Bedeutung sind die Politikfelder Sozialpolitik, Erwachsenenbildungspolitik und Steuerpolitik. In diesem Zusammenhang soll im Folgenden zusätzlich der Wandel in der Aufgabenverteilung innerhalb des Untersuchungszeitraums nachgezeichnet werden, um so identifizieren zu können, ob die Handlungsoptionen des Staates in Bezug auf das Individuum im Jahr 2005 in ähnlicher Weise bestehen wie im Jahr 1990. Dabei sind fünf Aspekte von zentraler Bedeu-

tung, da diese die wichtigsten Handlungsräume in der dänischen Arbeitsmarktpolitik darstellen:

- 1) Gesetzgebung und Verwaltung
- 2) das Arbeitslosenversicherungssystem
- 3) die Arbeitsvermittlung
- 4) Querschnittsfelder zur Arbeitsmarktpolitik und
- 5) der Einfluss der Sozialpartner auf die Arbeitsmarktpolitik.

Gesetzgebung und Verwaltung

Heute trägt das Beschäftigungsministerium (*Beskæftigelsesministeriet*) die Gesamtverantwortung für alle Leistungen im Rahmen der Arbeitsmarktpolitik. Es erarbeitet die Gesetze, die auf dem Arbeitsmarkt gelten, wobei hier die Sozialpartner einen gewissen Einfluss haben (siehe unten). Dies war nicht immer so: Zu Beginn der 1990er Jahre teilte sich das damalige Arbeitsministerium (*Arbejdsministeriet*) einen großen Teil der Gesetzgebungsverantwortung mit dem Sozialministerium (*Socialministeriet*). Das Arbeitsministerium war zuständig für die Gesetze zur Regulierung des Arbeitsmarktes und Gesetze bezüglich der versicherten Arbeitslosen. Das Sozialministerium wiederum zeichnete verantwortlich für die nichtversicherten Arbeitslosen (siehe unten). Diese Trennung wurde im Jahr 2001 aufgehoben, indem alle Personen, die arbeitslos und arbeitsfähig sind, unter die Verantwortung des heutigen Beschäftigungsministeriums gestellt sind. Das Sozialministerium trägt lediglich noch die Verantwortung für die Gesetzgebung hinsichtlich der finanziellen Transferleistungen für nichtversicherte Arbeitslose sowie einzelner Maßnahmen, die ausschließlich für Personen mit eingeschränkter Arbeitsfähigkeit gelten.⁶⁴ Das Beschäftigungsministerium ist demnach verantwortlich für vier Typen von Gesetzen:

- 1) allgemeine Gesetze den Arbeitsmarkt betreffend (zum Beispiel Gesetz zur Gleichstellung auf dem Arbeitsmarkt)
- 2) Gesetze über die Aufgabenverteilung staatlicher, regionaler, kommunaler und nichtstaatlicher Akteure (zum Beispiel Gesetz über die Verantwortung für den und die Steuerung des aktiven Beschäftigungseinsatzes)

⁶⁴ Darüber hinaus ist das Sozialministerium weiterhin zuständig für Sozialhilfeempfänger, die nicht arbeitsfähig sind.

- 3) Gesetze über die Bedingungen zum Erhalt von Arbeitslosengeld (primär Gesetz über die Arbeitslosenversicherung) und
- 4) Gesetze über aktive Maßnahmen (zum Beispiel Gesetz über einen aktiven Beschäftigungseinsatz).

Die Verwaltungsstruktur innerhalb des Ministeriums hat sich in den letzten 15 Jahren nicht wesentlich verändert. Im Ministerium sind verschiedene Verwaltungseinheiten beheimatet: das Institut für Arbeitsumwelt, das Amt für Arbeitsunfälle und Berufskrankheiten, die Arbeitsmarktbehörde und die Arbeitsdirektion, wobei insbesondere die beiden letztgenannten einen näheren Blick verdienen.

Die Arbeitsdirektion (*Arbejdsdirektoratet*) hat die Aufsicht über die Arbeitslosenversicherung, welche von staatlich anerkannten, jedoch unabhängigen Arbeitslosenkassen verwaltet wird (siehe unten). Für sie sind damit die Gesetze, die die finanziellen Angelegenheiten der versicherten Arbeitslosen betreffen, relevant. Darüber hinaus ist die Arbeitsdirektion für die Ausführung unterschiedlicher Gesetze zuständig, die sich auf den vorübergehenden, teilweisen oder permanenten Rückzug vom Arbeitsmarkt beziehen. Damit fungiert die Arbeitsdirektion als eine Art Querschnittsverwaltung, da sie viele Überschneidungen mit anderen Bereichen auch außerhalb des Beschäftigungsministeriums aufweist (Arbejdsdirektoratet 2006).

Die Arbeitsmarktbehörde (*Arbejdsmarkedstyrelsen* – AMS) ist verantwortlich für die Implementation der aktiven dänischen Arbeitsmarktpolitik. Dadurch ist ihr die staatliche Arbeitsvermittlung unterstellt. Seit 1998 gilt dies auch für die Kommunen (jedoch nur in Bezug auf die Betreuung von Arbeitslosen). Damit spielen für die AMS insbesondere die Gesetze über aktive Maßnahmen eine zentrale Rolle. In diesem Kontext führt die AMS auch die Aufsicht über die Zusammenführung von staatlicher Arbeitsvermittlung und Kommunen im Rahmen der Strukturreform (siehe unten). Die Struktur der Arbeitsmarktbehörde im Hinblick auf die Implementierung verschiedener Politikstrategien ist seit den 1980er Jahren eher dezentral mit weitgehenden Kompetenzen staatlicher Akteure auf regionaler und lokaler Ebene. Diese dezentrale Komponente wurde mit den Reformen von 1994 und 1998 noch verstärkt.

»The public sector and local government are allocated major functions in both the delivery of programmes and in the strategic policy-making process. [...] Financial planning and decision making has been decentralised to regionally and locally based institutions, which involve representation from local government.« (Etherington/Jones 2004: 142)

Inwiefern diese ausgeprägte, dezentrale Verwaltungsstruktur durch die Strukturreform umgekehrt wird, ist nur schwer einzuschätzen. Einerseits können durch die Zusammenlegung der 275 zu 100 Kommunen die Vorteile der dezentralen Politik (Bürgernähe, Abstimmung der Bedarfe des Individuums und des lokalen Arbeitsmarktes) verloren gehen. Andererseits kann eine Stärkung der regionalen und lokalen Behörden gegenüber den zentralstaatlichen Akteuren stattfinden (Larsen 2004a).

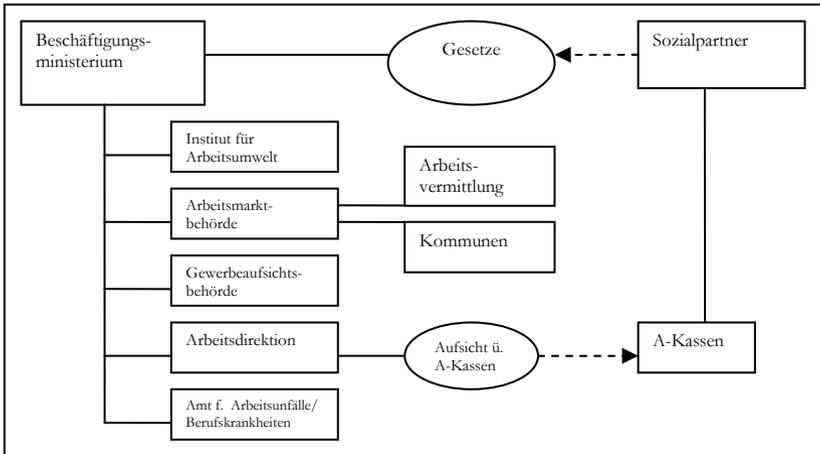


Abbildung 6: Organisation der dänischen Gesetzgebung und Verwaltung auf dem Arbeitsmarkt

Quelle: Eigene Darstellung nach Arbeitsministerium Dänemark (2001a)

Das Arbeitslosenversicherungssystem

Die Arbeitslosenversicherung ist in Dänemark traditionell freiwillig. Sie wird im Rahmen der Arbeitslosenkassen (A-Kassen) verwaltet, die von den Gewerkschaften geleitet werden. Die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse ist nicht an eine Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft geknüpft (Arbeitsministerium Dänemark 2001b: 3). Dennoch lassen sich hier gewisse Parallelen aufzeigen: Über 80 Prozent der Arbeitnehmer sind Mitglied einer Gewerkschaft, und knapp 80 Prozent wiederum sind gegen Arbeitslosigkeit versichert (Arbeitsministerium Dänemark 2001a: 11). Das bedeutet unter anderem, dass nicht alle Arbeitnehmer im Fall der Arbeitslosigkeit Anspruch auf Versicherungsleistungen haben. Eine nichtversicherte Person erhält, wenn sie arbeitslos wird, Sozialhilfe. Diese wiederum liegt in der Verantwortung der Kommunen. Es gilt daher, beide Elemente zu betrachten.