

Mogens Lykketoft

Das Dänische Modell

Eine europäische Erfolgsgeschichte

- Das Dänische Modell ist eine Referenz für viele Länder der Welt, wenn es um die Gestaltung von Wirtschafts- und Sozialpolitik geht. Das Modell zeichnet aus:
- eine nahezu gleichmäßige Verteilung von Qualifikationen, eine hohe Beteiligung am Arbeitsmarkt von sowohl Männern als auch Frauen
- eine umfangreiche Umverteilung durch ein progressives Steuersystem, das öffentliche Leistungen im Bereich der Bildung, Kinderbetreuung, Altenpflege und im Gesundheitswesen finanziert
- außergewöhnlich geringfügige Unterschiede im Lebensstandard zwischen Arm und Reich im Vergleich mit anderen Ländern
- die relativ hohe Steuerquote – besonders bei Privateinkünften und beim Konsum – die eng verbunden ist mit Erfolgen bei Investitionen in Bildung, Forschung und Entwicklung, in eine gute Infrastruktur etc.; ferner niedrige Unternehmenssteuern und geringe gesetzliche Beiträge in die Sozialversicherung für die Arbeitgeber
- ein Öffentlicher Dienst, der im internationalen Vergleich sehr effektiv und bürgerfreundlich ist. Korruption gibt es so gut wie gar nicht.

DEZEMBER 2009

Inhalt

1	Der triumphale Fortschritt der Demokratie	3
2	Das Dänische Modell: Fortschritt des Sozialstaats.	4
3	Zusammenspiel zwischen Gewerkschaften und politischem System.	8
4	Nach der Ölkrise: Arbeitslosigkeit und Strategien zur Abwertung der Währung.	11
5	1982–1993: Von einer aktiven Reformpolitik zu einer erneut hohen Arbeitslosigkeit.	12
6	Die Erneuerung des Dänischen Modells 1993–2001	13
7	Leben von Transfereinkommen	16
8	»Wahlfreiheit« und »das Einfrieren des Steuersystems«	17

1 Der triumphale Fortschritt der Demokratie

Zuerst einige Daten zur neueren dänischen Geschichte, zu seinen politischen Strukturen und seiner Wirtschaft:

Dänemark ist ein kleines Land mit 5,5 Millionen Einwohnern und einer Gesamtfläche von 44 000 Quadratkilometern. 1973 wurde Dänemark Mitglied der Europäischen Gemeinschaft und damit der heutigen Europäischen Union (EU). Dänemark hatte im Jahr 2007 ein Bruttoinlandsprodukt (BIP) pro Kopf von 35 800 Dollar. Gemessen an der Kaufkraftparität ist es das elftreichste Land der Welt – das heißt ohne Berücksichtigung offizieller Wechselkurse sondern aufgrund der nationalen Kaufkraft.

Der Wettbewerbsindex des Weltwirtschaftsforums 2008 setzt Dänemark auf die Liste der drei Besten der Welt. Transparency International bewertet Dänemark als das Land mit der geringsten Korruption weltweit. Darüber hinaus sollte erwähnt werden, dass die Dänen internationalen Studien zufolge die glücklichsten Menschen der Welt sind! Über einen langen Zeitraum hinweg hatten die Dänen keinerlei Ambitionen, andere Länder zu dominieren, ob groß oder klein. Aber sie sind der festen Überzeugung, dass sie mit guten Erfahrungen und Ideen aufzeigen können, wie eine Gesellschaft durch Demokratie und soziale Strukturen bereichert werden kann.

Die Demokratie hielt in Dänemark sehr früh Einzug. Der Verlust Dänemarks an Territorium und Macht – als letztes Beispiel sei der Verlust Schleswig-Holsteins an Deutschland im Krieg von 1864 zu nennen – machte das Land zu einem sehr kleinen, homogenen Nationalstaat mit einer besonderen kulturellen, sozialen und demokratischen Entwicklung, die die Stärke der dänischen Gesellschaft erklärt.

Die Landwirtschaft, lange Zeit die wichtigste Branche in Dänemark, wurde von einer Gruppe unabhängiger und selbstbewusster Landwirte dominiert, die eine starke Genossenschaftsbewegung gründete und ab 1901 die politische Macht übernahm. »Volkshochschulen« wurden zu einer Hochburg für die Entwicklung demokratischer Überzeugungen und eines Nationalbewusstseins, das auf dem Christentum basierte.

Die schnelle Industrialisierung zum Ende des 19. Jahrhunderts führte zu einem schnellen Wachstum in den Städten und zur Gründung starker Gewerkschaften als Gegengewicht zur Macht der privaten Kapitalgeber. Von Beginn an war die Bewegung der Gewerkschaften mit den Sozialdemokraten sowohl politisch als auch organisatorisch eng verbunden. In Dänemark, und auch in anderen nordischen Staaten, führte die starke Verbindung zwischen den Gewerk-

schaften und der Partei dazu, dass sie zu den Hauptakteuren bei der Ausarbeitung eines Modells für einen effizienten Wohlfahrtsstaat werden konnten. Wirtschaftliche Ungleichheiten wurden durch steuerfinanzierte Leistungen im Bereich der Bildung, des Gesundheitswesens, der Altenpflege und Kinderfürsorge sowie durch finanzielle Leistungen für Arbeitslose, Kranke, Arbeitsunfähige und Rentner ausgeglichen.

Ursprünglich war es eines der wichtigsten politischen Ziele der Sozialdemokraten, die Produktionsmittel zum öffentlichen Eigentum zu machen. Aber tatsächlich ging es bei dem Dänischen Modell niemals um die Abschaffung des Kapitalismus, sondern eher darum, ihm ein menschlicheres Gesicht zu verleihen: Die Gesellschaft sollte mit fundamentalen Strukturen versehen werden, die dem Einzelnen mehr Rechte verleihen und ihm soziale Sicherheit garantieren sollten, anstatt ihn den freien Kräften des Marktes zu überlassen. Das Dänische Modell ist nicht das Ergebnis eines einzelnen, großen Gesamtplans. Es war ein langer Prozess, sozialen Fortschritt für normale Menschen mit geringerem Einkommen zu erzielen, der sich schrittweise vollzog – er bestand aus Kämpfen und Kompromissen mit den Arbeitgebern und den Mitte-Rechts-Parteien.

Es war entscheidend, dass die Sozialdemokraten zusammen mit der kleineren Sozialliberalen Partei zu Beginn des 20. Jahrhunderts erheblichen politischen Einfluss erlangten und so die Richtung für die soziale Reform bestimmen konnten. Anfänglich stellten sich die meisten Liberalen und Konservativen dagegen, aber nach und nach akzeptierten sie die wichtigsten Bestandteile der Reform, auch weil sich die Reformvorhaben großer Beliebtheit in der Öffentlichkeit erfreuten.

Die Kommunisten spielten in der dänischen politischen Arena nur kurz eine wichtige Rolle, nämlich in der Zeit nach Beendigung der deutschen Besatzung 1945 – aufgrund ihrer Rolle in der Widerstandsbewegung. Aber 1959 wurde eine neue, linke Partei – die Sozialistische Volkspartei – von ehemaligen Kommunisten gegründet, die sich von Moskau abgewandt hatten. Diese Partei hat sich sehr gut und dauerhaft etabliert. Heute sind nur einige wenige programmatische Unterschiede zwischen den Sozialdemokraten und der Sozialistischen Volkspartei zu finden.

Nur selten gab es eine »sozialistische« parlamentarische Mehrheit, die von den Sozialdemokraten und der Sozialistischen Volkspartei gestellt wurde, nämlich nur drei Jahre lang (1967 und 1971–1973). Diese Mehrheit führte aber keine Wiederbelebung des traditionellen sozialistischen Gedankenguts herbei. Im Jahr 1967 gelang es diesen Parteien jedoch, die zwei wichtigsten Einnahmequellen des Sozialstaats zu si-

Mogens Lykketoft ist erster Vizepräsident des dänischen Parlaments (Folketinget) und stellvertretender Vorsitzender des Auswärtigen Ausschusses.

chern – die Quellensteuer (oder die einkommensabhängige Steuer) und die Mehrwertsteuer (MwSt).

Zwischen 1924, als die erste sozialdemokratische Regierung an die Macht kam, und dem Jahr 1982 war die Partei nur zwölf Jahre lang nicht in der Regierung vertreten. Nach 1982 war nur neun Jahre lang, von Januar 1993 bis November 2001, eine sozialdemokratische Regierung im Amt. Dennoch wurde das Dänische Modell in dieser Zeit erneuert und Dänemark erfuhr – im europäischen Vergleich – einen außergewöhnlichen, wirtschaftlichen Fortschritt und einen Anstieg der Zahl der Beschäftigten.

2 Das Dänische Modell: Fortschritt des Sozialstaats

Natürlich wurde das Dänische Modell als Reaktion auf grundlegende Veränderungen der wirtschaftlichen Rahmenbedingungen weiterentwickelt. Die erste große Herausforderung – und auch der erste große Schritt nach vorne – ergab sich aus der Krise und der Massenarbeitslosigkeit in den 30er Jahren.

Genau an demselben Tag, an dem Hitler in Deutschland im Jahr 1933 an die Macht kam, erzielte der dänische sozialdemokratische Premierminister Thorvald Stauning eine bahnbrechende politische Einigung mit den Liberalen in der Opposition. Diese Vereinbarung umfasste Maßnahmen für Arbeitslose, konsolidierte Einkünfte aus der Landwirtschaft und legte den Grundstein für soziale Reformen, denen zufolge Ansprüche auf Leistungen der Sozialversicherung den Bedürftigen gesetzlich zustehen – und nicht als eine Art Almosen verstanden werden sollten.

In den 30er Jahren verfolgte Dänemark eine Wirtschaftspolitik, die durch hohe öffentliche Investitionen zur Schaffung von Arbeitsplätzen gekennzeichnet war. Dies entsprach weitestgehend den bahnbrechenden Ideen des großen, britischen Wirtschaftswissenschaftlers John Maynard Keynes, dessen Theorie besagt, dass der Staat in Krisenzeiten Kapital investieren und Arbeitsplätze schaffen muss. Es ist strittig, ob die Entscheidungsträger der damaligen Zeit tatsächlich mit dieser Theorie von Keynes vertraut waren. Aber sie haben dennoch das Richtige getan.

Nach der Befreiung von 1945 beschlossen die Politiker, die Arbeit, die durch den Zweiten Weltkrieg unterbrochen worden war, fortzusetzen. Die Gesellschaft sollte eine aktivere Rolle dabei spielen, den Weg zur Vollbeschäftigung zu finden. Wie generell in der westlichen Welt hatten auch die Menschen in Dänemark in dieser Zeit erfahren, welche dramatischen Auswirkungen technologische Entwicklungen und die

Öffnung der Märkte auf die Beschäftigungssituation haben konnten und wie plötzlich neue und andere Fertigungs- und Fähigkeiten gefordert wurden. Seit den 50er Jahren hat sich der Lebensstandard grundlegend verändert. Traditionelle Familienstrukturen sind revolutioniert worden und ein Ende dieser Entwicklungen ist noch nicht in Sicht. Aber es ist so: Die dänische Bevölkerung lebt und arbeitet unter ganz anderen Bedingungen als noch vor ein paar Jahrzehnten.

In den 60er Jahren vollzogen sich Veränderungen in Windeseile. Die wirtschaftlichen und sozialen Veränderungen wurden vor allem durch zwei einzigartige Revolutionen herbeigeführt: durch die sehr umfangreiche Migration aus ländlichen Gebieten in die Städte sowie durch den Eintritt von Frauen in den organisierten Arbeitsmarkt. Im Jahr 1950 lebten 545 000 Menschen in Dänemark von der Landwirtschaft. Im Jahr 2008 belief sich diese Zahl auf nur 86 000. Diese Entwicklung belegt eine starke Landflucht und führte in den großen Städten zu umfangreichen Investitionen in Wohnungsbau und Infrastruktur. Die wenigen Personen, die noch in der Landwirtschaft tätig sind, produzieren heute vierzehnmal so viel wie im Jahr 1950. Und damals waren es sechsmal so viele Menschen!

Im Jahr 1950 waren 33 Prozent der arbeitenden Bevölkerung Frauen. Im Jahr 2008 waren es 48 Prozent. Im Jahr 2005 betrug die Beschäftigungsrate für Männer 80 Prozent, die für Frauen 74 Prozent. Vor noch wenigen Generationen war es die Aufgabe der meisten verheirateten Frauen, auf die Kinder aufzupassen, sich um die älteren und kranken Familienmitglieder zu kümmern. Sie waren gesellschaftlich nicht besonders sichtbar. Und sie wurden auch nicht bezahlt. Heutzutage aber sind die Frauen der neuen Generation – auch Frauen mit jungen Kindern – ebenso stark auf dem Arbeitsmarkt vertreten wie ihre Ehemänner. Wo sind die Leute hingegangen – all diejenigen, die sich von der Arbeit in der Landwirtschaft oder zu Hause verabschiedet haben?

In gerundeten Zahlen stellen sich die Veränderungen bis 2008 wie folgt dar: In der Landwirtschaft wurden 460 000 Arbeitsplätze und in der Industrie 170 000 Stellen abgebaut. In der Baubranche und im Tiefbau gab es einen Zuwachs von 60 000 Stellen, im öffentlichen Dienst war ein Anstieg von 635 000 (!) zu verzeichnen und seit 1950 gab es im Privatsektor 655 000 zusätzliche Angestellte. Zwischen 1950 und 2008 stieg das dänische Bruttoinlandsprodukt real um 276 Prozent an.

Es ist schwierig, die einzelnen Faktoren zu quantifizieren, die zu dieser Entwicklung geführt haben. Dennoch sollen einige Punkte hervorgehoben werden:

1. An erster Stelle zu nennen ist ein solides allgemeines Bildungssystem mit gutem Unterricht in den Grund- und weiterführenden Schulen, in denen ein Schwerpunkt auf zwischenmenschliche Interaktion – zur Entwicklung sozialer Kompetenzen und der Fähigkeit, zu improvisieren – gelegt wird. Darüber hinaus gibt es eine lange Tradition beruflicher Bildung. Auch die Anzahl der Schüler einer Generation, die einen Universitätsabschluss erlangen, ist stark gestiegen – wie in vielen anderen europäischen Ländern auch: von 25 Prozent im Jahr 1980 auf 47 Prozent im Jahr 2006.
2. Viele kleine anpassungsfähige Privatunternehmen bieten die meisten Beschäftigungsmöglichkeiten im Privatsektor. Aber es gibt auch noch ein einziges, internationales Großunternehmen – A. P. Møller / Mærsk – das im Bereich der Reedereien und der Förderung von Öl und Gas, um nur einige seiner zahlreichen Betätigungsbereiche zu nennen, tätig ist. Dieses Unternehmen schafft einen erheblichen, stetig anwachsenden Mehrwert und erzielt in Dänemark bedeutende Devisenerlöse.
3. In Dänemark gibt es eine sehr liberale Industriepolitik, weshalb die Regierung Unternehmen auch in Krisensituationen nie zu Hilfe kommen musste. Zudem gibt es keine großen, unflexiblen Unternehmen im Bergbau oder in der Schwerindustrie, die Subventionen benötigen.

Auf der anderen Seite besitzt die öffentliche Hand traditionell Anteile an Unternehmen wie zum Beispiel im Bereich der Telekommunikation, Elektrizität, Wasserversorgung oder dem öffentlichen Verkehr oder kontrolliert diese Unternehmen. Die technologischen Entwicklungen, die notwendige, vom Markt geforderte Wettbewerbsfähigkeit und strengere Anforderungen der EU zur Förderung des Wettbewerbs führten dazu, dass der Sektor des öffentlichen Verkehrs für den privaten Wettbewerb geöffnet wurde – und Aktien aus dem Telekommunikationssektor, die der öffentlichen Hand gehörten, wurden zum Beispiel direkt verkauft. Das sind die wichtigsten Beispiele von Veränderungen bei Unternehmen, die traditionell dem Staat unterstanden. Die Theorie, die dem zugrunde liegt, besagt, dass zum jetzigen Zeitpunkt durch verstärkten internationalen Wettbewerb und die effektive Anwendung nationaler und europäischer Regularien die Verbraucher besser gegen die Ausbeutung durch private Monopole geschützt werden können, als durch Ausübung staatlicher Kontrolle über einzelne Unternehmen.
4. Die Umsetzung dieser Wirtschaftspolitik hat zu mehr Wachstum und guten Erfolgen im Sektor der Privatwirtschaft geführt. Mit den Steuergesetzen

wurden schon seit den 50er Jahren den Unternehmen sehr großzügige Abschreibungsmöglichkeiten für viele Arten von Maschinen eröffnet. Dadurch wurde ein erheblicher Beitrag zur Erneuerung der Industriebranche Dänemarks geleistet.

Darüber hinaus hat die Tatsache, dass ein Schwerpunkt auf gute Dienstleistungen für alle Bürger, zum Beispiel im Bereich des Gesundheitswesens, gelegt wurde, schon früh zur Entstehung eines nationalen Marktes geführt. So war der dänischen Industrie die Möglichkeit gegeben, sich in wertvollen Nischen des internationalen Marktes an führender Stelle zu etablieren. Zum Beispiel konnte die Firma NOVO bei der Insulinvermarktung die erste Position erlangen. Auch andere dänische medizinische Produkte sind marktführend. Es ist kein Zufall, dass das ehemalige chinesische Staatsoberhaupt Deng Xiaoping ein sehr hoch entwickeltes, dänisches Hörgerät von Oticon besaß; oder dass eine andere dänische Firma, Danavox, ein robustes und preisgünstiges Hörgerät in Massenproduktion für den chinesischen Markt und auch andere Länder herstellt.

Vor allem in den 90er Jahren führte der steigende Bedarf an umweltfreundlicher Energie dazu, dass der dänische Staat die Entwicklung der Windradtechnologie durch Steuererleichterungen und Investitionen in Forschung und Entwicklung förderte. Es entstand ein ganz besonders wichtiges Produkt für den Export, das entscheidend zur Verbesserung der Beschäftigungssituation beitrug. Dies war vor allem für die nicht gut ausgebildeten Arbeitskräfte in den entlegenen Regionen Dänemarks hilfreich. Vestas ist der größte, international immer mehr an Bedeutung gewinnende Hersteller von Windrädern.

Es kann sicherlich ein noch größeres Potenzial geschaffen werden, wenn auf der einen Seite ein Bedarf an Produkten dieser Art in der Öffentlichkeit besteht und Mittel für umweltfreundliche oder sozial wünschenswerte Entwicklungen durch den Staat bereitgestellt werden und auf der anderen Seite die Privatindustrie an solchen Entwicklungen beteiligt ist. Es sollte zum Beispiel auch ein Schwerpunkt auf andere Arten erneuerbarer Energien gelegt werden, die zu einer Reduzierung der Kohlenstoffemissionen beitragen – um so die ehrgeizigen, aber unerlässlichen Ziele des Klimaschutzes erreichen zu können.

5. Da Dänemark ein kleines Land ist und verstärkt internationalen Handel betreibt, begann man in Dänemark schon Ende der 50er Jahre damit, Einfuhrbeschränkungen aufzuheben und sich dem internationalen Wettbewerb zu stellen.

Dadurch wurden zwar sehr viele Veränderungen nötig, es boten sich jedoch auch viele neue Exportmöglichkeiten. Ganze Industriebranchen brachen zu Beginn dieser Entwicklungen ein – z. B. mussten die traditionellen Produktionsstätten für Textilien und Bekleidung aufgegeben werden.

6. Gleichzeitig wurde schon früh damit begonnen, neue Produktionsmöglichkeiten zu schaffen, mit denen man ein angemessenes Gehalt verdienen konnte. An diesen Entwicklungen war die Gewerkschaftsbewegung stark beteiligt. Sie bemühte sich nachdrücklich um Weiterbildungsmaßnahmen zum Erlernen neuer Technologien und traf Vereinbarungen zur Einführung neuer finanzieller Anreize für Arbeitnehmer. Relativ hohe Mindestlöhne in den Tarifvereinbarungen spielten ebenfalls eine wichtige Rolle. Auf diese Art und Weise ist es gelungen, den Niedriglohnsektor in Dänemark langsam aber sicher abzubauen. Das war beabsichtigt und Taktik. Die Entwicklung zeigt deutlich, dass zusätzliche Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen der Beschäftigten und Investitionen in Produktionsanlagen zu hoher Beschäftigung geführt haben, trotz der vergleichsweise hohen Mindestlöhne.

In anderen Worten heißt das: Das relativ geringe Lohndifferential in Dänemark ist das Ergebnis von Tarifverhandlungen, die durch bedeutende Maßnahmen im Bereich der Bildung ergänzt wurden. Letztere haben dazu geführt, dass die Anzahl der ungelerten Arbeitskräfte reduziert und das Niveau der wenig oder mittelmäßig ausgebildeten Arbeitskräfte angehoben werden konnte. Die Kompetenzen sind deshalb in Dänemark gleichmäßiger verteilt als in den meisten anderen Ländern.

7. Die Vereinbarungen zu den Arbeitsbedingungen in Verbindung mit der Struktur der Arbeitslosenversicherung – das sogenannte Flexicurity-Modell – haben zu einer Entwicklung geführt, die sich auf dem dänischen Arbeitsmarkt in mehr und besser bezahlten Arbeitsplätzen niederschlug:

Es war ein wichtiger Bestandteil des ungeschriebenen Sozialvertrages, dass die Gewerkschaften nicht auf langen Kündigungsfristen für die Arbeitskräfte bestanden. Deswegen wurde es den Arbeitgebern viel leichter gemacht, in Reaktion auf die sich verändernden Marktbedingungen Personal einzustellen und zu entlassen, als das zum Beispiel in Deutschland und Frankreich – oder sogar im benachbarten Schweden – möglich ist. Wenn die Arbeitgeber wissen, dass es möglich ist, bei schlechteren Marktbedingungen Personal zu entlassen, werden sie auch nicht zögern, neues Personal einzustellen, sobald es einen Aufschwung gibt. Dänemark erfuhr zum Beispiel im Bereich der privaten

Beschäftigung ab 1994 schnelleren und größeren Fortschritt als die meisten anderen europäischen Länder in den letzten 15 Jahren.

Ein anderer Aspekt des Sozialvertrages ist das System der Arbeitslosenversicherung, das den Beschäftigten mit dem geringsten Einkommen vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an über mehrere Jahre hinweg einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung in Höhe von 90 Prozent des vorherigen Einkommens verschafft. Es gibt einen Höchstbetrag – das bedeutet, dass die Leistungen für Beschäftigte mit höherem Einkommen geringer ausfallen. Facharbeiter in der Metallindustrie erhalten zum Beispiel nur ungefähr 60 Prozent ihres vorherigen, normalen Nettoeinkommens in Form von Arbeitslosengeld ausbezahlt.

Die Ideologie, die diesem großzügigen Anspruch für gering verdienende Arbeitskräfte zugrunde liegt, ist die, dass niemand aus Gründen der Arbeitslosigkeit dazu gezwungen werden sollte, sein Zuhause aufgeben zu müssen. Um aber einen Anspruch auf Arbeitslosengeld zu bekommen, muss man sich voll und ganz dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stellen. Diese Bedingung muss erfüllt sein.

Damit ein solches System effizient sein und gut funktionieren kann, ist es unerlässlich, dass Arbeitsmarktpolitik und Wirtschaftspolitik so aufeinander abgestimmt werden, dass jeder, der arbeitslos wird, schnell vom System aufgefangen wird und zusätzliche Fähigkeiten erwerben, sich weiterbilden oder eine neue Arbeitsstelle finden kann. Dies war aber in den frühen 90er Jahren, als die Arbeitslosenquote sich auf 12 Prozent belief, keine Option. Deswegen verfolgte die Sozialdemokratische Regierung in den 90er Jahren mit der Intensivierung der aktiven Arbeitsmarktpolitik das Ziel, allen Arbeitslosen ein gutes Angebot zu machen, das sie nicht ausschlagen konnten: Sie sollten der Anforderung, dem Arbeitsmarkt zur Verfügung zu stehen, gerecht werden; alle Arbeitslosen sollten sich neue Qualifikationen aneignen, um neue Möglichkeiten auf dem Arbeitsmarkt nutzen zu können.

Die Leistungen im Krankheitsfall entsprechen den Leistungen der Arbeitslosenversicherung – auch den Leistungen, die im Mutterschaftsurlaub bezogen werden können. Der Mutterschaftsurlaub kann zurzeit einen Zeitraum von bis zu einem Jahr betragen. Anspruch auf Leistungen im Krankheitsfall oder während des Mutterschutzes wird schon nach nur kurzer Zeit aktiver Beschäftigung erworben, während Leistungen der Arbeitslosenversicherung erst nach zwölfmonatiger Beschäftigung und

Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung bezogen werden können.

Wenn die Anforderungen zur Arbeitslosenversicherung nicht erfüllt werden, kann der Bewerber lediglich – und auch nur unter bestimmten Umständen – einen geringeren Geldbetrag in Anspruch nehmen. Im System der sozialen Sicherheit gelten für diese Sozialleistungen unterschiedliche Bestimmungen. Diese Sozialleistungen hängen von der jeweiligen, individuellen Haushaltslage ab; das gesamte Einkommen des Ehepartners und fast alle verfügbaren Nettovermögensgegenstände der Familie werden angerechnet und führen zu einer Reduzierung der finanziellen Hilfsleistungen.

Das dänische System der sozialen Sicherheit finanziert sich wie folgt:

- die gesamten Kosten für Sozialleistungen im Krankheitsfall oder während des Mutterschutzes sowie auch alle Finanzleistungen und ein Großteil der Kosten für Leistungen bei Arbeitslosigkeit werden mit gewöhnlichen Steuereinnahmen finanziert (Einkommenssteuer, Mehrwertsteuer, etc.),

- die Arbeitnehmer finanzieren einen geringen Teil der Kosten für die Sozialleistungen durch ihre Mitgliedsbeiträge,

- die Arbeitgeber leisten keinen Beitrag zur Finanzierung der Arbeitslosenversicherung.

8. Darüber hinaus ist die dänische Unternehmenssteuer relativ niedrig und die Abschreibungsmöglichkeiten etc. sind günstig. Die Unternehmenssteuer wurde vor kurzem auf 25 Prozent gesenkt. Auch aus diesem Grund ist es attraktiv, sich mit einem Unternehmen in Dänemark niederzulassen. Gesetzlich festgelegte Beiträge für Arbeitgeber oder Unternehmen zur Sozialversicherung (oder zur sozialen Rentenversicherung oder freiwilligen Versicherung für Vorruhestandsregelungen) gibt es nicht.

Ein Großteil der Kosten für soziale Sicherheit wird aus Steuern finanziert, die die gesamte Bevölkerung dem Einkommen und Verbraucherverhalten entsprechend entrichtet. Soziale Rechte werden allen Bevölkerungsgruppen garantiert. Das ist der Grund dafür, dass sowohl die persönliche Einkommenssteuer, die Mehrwertsteuer als auch die Steuern für Autos, Energie, Bier, Wein, Alkohol, Tabak etc. so hoch sind.

Es gibt grundlegende Unterschiede bei der Besteuerung in Dänemark und in Deutschland – das ist teilweise darauf zurückzuführen, dass Kinder- und Altenfürsorge in Dänemark weitestgehend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. Aber noch größere Unterschiede werden besonders beim Vergleich der *Steuerstrukturen* in Dänemark auf der

einen Seite und Deutschland und Frankreich auf der anderen Seite sichtbar: In Dänemark ist die persönliche Einkommenssteuer sehr hoch, die Beiträge der Arbeitgeber zur Sozialversicherung sind sehr niedrig. In Deutschland und Frankreich haben die Arbeitgeber die gesetzliche Verpflichtung, zusätzlich zu Löhnen und Gehältern zur Sozialversicherung beizutragen. Deswegen war es in Dänemark viel leichter möglich, eine beachtliche Erhöhung von Löhnen und Gehältern herbeizuführen. Der Staat behält jedoch einen viel größeren Anteil der Löhne und Gehälter durch die direkte Einkommenssteuer für sich ein. Das Endergebnis für den Einzelnen – das heißt der Betrag, der für den privaten Haushalt zur Verfügung steht – ist in diesen drei Ländern durchaus vergleichbar. Der wichtigste Unterschied der Steuersysteme dieser Länder besteht jedoch darin, dass im dänischen System den Geringverdienenden prozentual am meisten Geld übrig bleibt und den Höchstbezahlten am wenigsten. Der derzeitigen Progression der Einkommenssteuer in Dänemark wird jedoch dadurch entgegengewirkt, dass die Besserverdienenden in der Bevölkerung die meisten steuerfreien Kapitalgewinne durch privaten Immobilienbesitz erzielen können und den größten Anteil an steuerbegünstigten Rentenversicherungen besitzen. Aber davon abgesehen ist das verfügbare Einkommen in Dänemark wesentlich gleichmäßiger verteilt als in den meisten anderen Ländern der Welt.

Innerhalb der Bevölkerung besteht nicht nur der Wunsch nach einem besseren materiellen Lebensstandard – wie zum Beispiel nach besserer Kleidung und gesünderen Nahrungsmitteln, einem schönen Zuhause, moderner Einrichtung, Informationstechnologien, Urlaub und Abenteuer. Die Bürger erwarten ebenso gute Ressourcen und Qualität in den Schulen für ihre Kinder, in den Bereichen der Bildung insgesamt, in der Jugendfürsorge, der Altersfürsorge und im Gesundheitswesen. In einem System, in dem Schulen, der Bereich der Bildung, die Altersfürsorge und das Gesundheitswesen durch Steuergelder und nicht durch Beiträge von Einzelpersonen finanziert werden, wird das verfügbare Einkommen gleichmäßiger verteilt.

Die wichtigsten Merkmale des Dänischen Modells sind die folgenden:

- Bildung kostet nichts. Sogar 85 Prozent der Kosten der Privatschulen werden von der öffentlichen Hand getragen – als Alternative zu den öffentlichen Grundschulen und weiterführenden Schulen. Berufliche Bildung und universitäre Ausbildung kosten nichts. Dem ist noch hinzuzufügen, dass es in Dänemark das großzügigste

System für Stipendien gibt – die Studenten sind z. B. nicht verpflichtet, die Studienbeihilfen zurückzuzahlen. Darüber hinaus wurde durch Gesetze und Vereinbarungen ermöglicht, zahlreiche Programme für kostenfreie, zusätzliche Weiterbildungsmaßnahmen anzubieten.

- Die Betreuung von Kindern auf lokaler Ebene in Kindertagesstätten, Kindergärten und Einrichtungen, die die Kinder nach der Schule besuchen können, ist für Eltern kostengünstig. Hier beläuft sich der Anteil der Kosten für die Eltern normalerweise auf weniger als ein Drittel der Ausgaben; Familien mit mehr als einem Kind oder mit niedrigem Einkommen bezahlen sogar noch weniger. Dreiviertel der Gesamtkosten werden durch Steuergelder finanziert. Finanziell haben diese Maßnahmen den Frauen den Einstieg in das Berufsleben erleichtert. Das erklärt, warum 96 Prozent der Kinder zwischen zwei und fünf Jahren in Kindertagesstätten oder ähnlichen Einrichtungen betreut werden.
- Älteren Personen, die Schwierigkeiten haben, für sich selbst zu sorgen, selbst zu kochen oder zu putzen, etc., wird nach einer Überprüfung durch die öffentlichen Behörden eine für sie kostenlose Haushaltshilfe zur Verfügung gestellt. Weitere umfangreiche finanzielle Mittel werden hilfsbedürftigen älteren Menschen zum Beispiel in der Form von Mietzuschüssen zur Verfügung gestellt.
- Arztbesuche und Krankenhausaufenthalte sind kostenfrei.

Nur wenige europäische Länder verfügen über vergleichbare Systeme sozialer Sicherheit. Und im Vergleich zu den Vereinigten Staaten sind die Unterschiede geradezu dramatisch. Der Grund dafür ist offensichtlich: Während die Bürger in Dänemark mit geringem Einkommen nur proportional zu ihrem Einkommen und ihren Fixkosten Beiträge ans Sozialsystem zu entrichten haben, ist die Situation in den USA eine völlig andere. Wohlhabende Amerikaner zahlen nur sehr wenig Steuern – sie zahlen jetzt sogar noch weniger als vor Präsident George W. Bush. Dafür müssen Familien aber sehr viel ansparen, damit ihre Kinder eine gute Universität besuchen können oder ältere Familienmitglieder angemessen versorgt werden. Die Einkünfte der Familien müssen die Gebühren für den Besuch einer Kindertagesstätte vollkommen abdecken können. Darüber hinaus ist eine private Krankenversicherung unerlässlich, um eine angemessene medizinische Versorgung zu erhalten. Mitgliedsbeiträge zu Privatversicherungen, bei denen Prämien aufgrund des Risikos, krank oder arbeitslos zu werden, be-

rechnet werden, stellen natürlich für Familien mit geringerem Einkommen eine viel größere finanzielle Belastung dar als für wohlhabende Familien.

Die Professoren John L. Campbell und Ove K. Pedersen von der Kopenhagener Business School haben die Unterschiede zwischen Dänemark und den USA analysiert und sind zu den folgenden Ergebnissen gekommen: Das Realeinkommen pro Kopf, die Produktivität, die Arbeitslosen- und die Inflationsrate befanden sich seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre auf ungefähr dem gleichen Niveau. Während Dänemark einen großen Haushaltsüberschuss erwirtschaftete und somit seine Schulden tilgen konnte, hatten die USA ein großes Haushaltsdefizit und eine sehr hohe Verschuldung seit dem Wechsel im Präsidentschaftsamt 2001.

Der UN Human Development Index 2002 (Index für menschliche Entwicklung) setzt Dänemark und die USA an die gleiche Stelle – innerhalb der Gruppe der führenden Länder der Welt. Aber die Ungleichheiten bei der Einkommensverteilung sind in den USA viel größer als in Dänemark: Der Gini-Koeffizient, der besagt, wie viel des Gesamteinkommens umzuverteilen wäre, um eine gleiche Verteilung des Einkommens zu erzielen, belief sich in Dänemark Mitte der 90er Jahre auf 25 Prozent, in den USA auf 40 Prozent.

Der Bevölkerungsanteil mit einem Einkommen, das sich auf weniger als die Hälfte des Durchschnittseinkommens beziffern lässt, betrug in Dänemark 9 Prozent, in den USA jedoch 21 Prozent. (Das Durchschnittseinkommen ist das Einkommen, das jeweils die Hälfte der Bevölkerung über-, beziehungsweise unterschreitet). Mitte der neunziger Jahre betrug der Anteil der Analphabeten an der Bevölkerung im Alter von 16 bis 65 Jahren in Dänemark 10 Prozent, in den USA 21 Prozent. In Dänemark ist der Anteil der Steuern und Sozialausgaben am Bruttosozialprodukt doppelt so hoch wie in den USA.

3 Zusammenspiel zwischen Gewerkschaften und politischem System

Wie bereits erwähnt, sind die charakteristischen Sozialstrukturen, die in Dänemark im 20. Jahrhundert eingeführt wurden, zu einem Großteil auf den starken Organisationsgrad, die engen Beziehungen und den großen politischen Einfluss der Gewerkschaftsbewegung und der Sozialdemokraten zurückzuführen. Es gab eine sehr effiziente, aber auch sehr pragmatische Arbeitsteilung zwischen der gewerkschaftlichen und der parteipolitischen Arbeiterbewegung. Die Ge-

werkschaftsbewegung wurde schon vor mehr als 100 Jahren als Verhandlungspartner der Arbeitgeber anerkannt. Auf Empfehlung der Sozialpartner wurde ein Streikverzicht vereinbart, der eingehalten wurde, während Tarifverträge in Kraft waren. Deshalb hat es in Dänemark, solange die Tarifverträge eingehalten wurden, relativ wenige »wilde« Streiks gegeben. Aber auch bei Neuverhandlungen der Tarifverträge konnte in den meisten Fällen eine Einigung ohne große Konflikte herbeigeführt werden.

Die Gewerkschaftsbewegung erzielte große Erfolge bei den Verhandlungen mit den Arbeitgebern zur Anhebung der Löhne und Gehälter. Auch die Arbeitsbedingungen wurden erheblich verbessert. Wenn sich in Tarifverträgen keine für beide Verhandlungspartner angemessene Lösung finden ließ, übernahmen die Freunde der Gewerkschaftsbewegung in den politischen Parteien die Verantwortung. So wurde zum Beispiel bereits zu einem frühen Zeitpunkt ein Gesetz zur Verbesserung der Arbeitsbedingungen erlassen. Die gewerkschaftseigene Vorsorge für Arbeitslose und Kranke wurde durch ein neues Gesetz ersetzt, das über bestimmte Berufsfelder hinausgehend eine ausgewogenere Risikoverteilung vorsah. So mussten Beschäftigte in riskanteren Berufen keine höhere Versicherungsprämie mehr zahlen.

Es gab zahlreiche Situationen, in denen Gesetze zur allgemeinen Verbesserung der Arbeitsbedingungen erlassen wurden, die ursprünglich Inhalt von Tarifverträgen gewesen waren. So wollte man sicherstellen, dass alle Beschäftigten davon profitieren konnten, und zwar unabhängig davon, ob sie Mitglied einer starken, einer schwachen oder überhaupt Mitglied einer Gewerkschaft waren.

Auf dem dänischen Arbeitsmarkt gab es niemals große, miteinander konkurrierende Gewerkschaften innerhalb einer bestimmten Branche. Das war und ist eines seiner wesentlichen Merkmale. Darüber hinaus hatten die Gewerkschaften schon immer sehr viele Mitglieder und waren hervorragend organisiert – in diesem speziellen Bereich wurde Dänemark nur von Schweden übertroffen.

Die Tatsache, dass die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft mit einer Arbeitslosenversicherung verbunden war, leistete einen entscheidenden Beitrag zur ständig hohen Mitgliederzahl der Gewerkschaften. Auch heute noch wird die Arbeitslosenversicherung politisch und administrativ mit den Gewerkschaften in Verbindung gebracht. Die meisten Beschäftigten hielten Gewerkschaften und Versicherungen für untrennbar. Als aber 2001 die Mitte-Rechts-Regierung an die Macht kam, begann sie vorsätzlich damit, den Zusammenhalt zwischen den Gewerkschaften und den Arbeitslosenversicherungen

durch Gesetze und Bestimmungen aufzulösen. So haben die Gewerkschaften durch die Politik der Mitte-Rechts-Regierung zahlreiche Mitglieder verloren, was dazu geführt hat, dass immer mehr Beschäftigte nicht mehr durch eine Arbeitslosenversicherung abgesichert sind.

Die Fabrikarbeiter sind fast alle Mitglied der Landsorganisationen i Danmark (LO), dem dänischen Gewerkschaftsbund, der schon immer eng mit den Sozialdemokraten verbunden war. In den letzten 50 Jahren haben die zwei anderen Gewerkschaftsverbände an Stärke gewonnen – die Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF, die gemeinsame Gewerkschaft für Angestellte und Beamte), in der zahlreiche Angestellte des Öffentlichen Dienstes vertreten sind, wie zum Beispiel Lehrer, Krankenschwestern, Kindergärtnerinnen, Sozialarbeiter und Angestellte aus den Finanzverwaltungen, und Akademikerne Centralorganisation (AC, der Dänische Bund der Berufsverbände), in dem sich Akademiker aus dem privaten und öffentlichen Sektor zusammenfinden. Es war schon immer so, dass die Mitglieder der Gewerkschaften einerseits und der Verbände andererseits klar voneinander getrennt werden. Die Verbände sind in den Verhandlungen mit den Arbeitgebern vertreten. Sie nehmen an den Sitzungen zahlreicher öffentlicher Gremien, Räte, Kommissionen mit Arbeitgeberorganisationen, Unternehmensverbänden und dem Öffentlichen Dienst teil und haben somit zum Beispiel Einfluss auf die Ausarbeitung neuer arbeitsrechtlicher Bestimmungen.

Es sollte erwähnt werden, dass die Gewerkschaftsbewegung mehrmals – vor allem in der Zeit von 1960 bis zu den 80er Jahren – ihre Zustimmung zu sogenannten »Einkommenspolitik«-Paketen gegeben hat. Einfach gesagt haben die Gewerkschaften einen geringeren Anstieg der Löhne und Gehälter als es marktmöglich gewesen wäre akzeptiert. Als Ausgleich für diesen Verzicht wurden ihnen arbeitnehmerfreundliche Gesetze zur sozialen Verbesserung und wirtschaftspolitische Maßnahmen, die zu mehr Beschäftigung führen sollten, versprochen. Natürlich waren solche Vereinbarungen nur möglich, weil die Gewerkschaften stark genug und fähig dazu waren, sich auf eine solche Verlangsamung im Anstieg von Löhnen und Gehältern einzulassen *und* weil die Regierungen in der Lage waren, *ihre* Versprechen in der Wirtschaftspolitik auch einzuhalten.

Seit Ende der 80er Jahre hat das Dänische Modell eine neue Facette: die Einführung der beruflichen Rentenversicherung für Fabrikarbeiter. Bis zu dieser Zeit nahm die Mehrheit der Fabrikarbeiter im Ruhestand einzig eine Zahlung aus dem relativ niedrigen, steuerfinanzierten Rentensystem in Anspruch,

das für jeden Bürger den gleichen Betrag bereithielt. Die anwachsende Gruppe der Beamten und Angestellten hatte sich jedoch schon darauf verständigt, ein zusätzliches Rentensystem einzurichten, in das die Arbeitnehmer und Arbeitgeber gemeinsam 10 bis 15 Prozent der Löhne und Gehälter einzahlten. Der LO wurde klar, dass diese Situation langfristig nicht haltbar war. Eine Arbeiterfamilie, in der beide Partner beschäftigt waren, hatte nicht die Möglichkeit, im Ruhestand denselben Lebensstandard wie vorher aufrechtzuerhalten, wenn sie keine zusätzlichen Rentenversicherungsansprüche über Tarifverträge stellen konnte. In den letzten 15 bis 20 Jahren haben führende Persönlichkeiten der LO erfolgreich ihre Mitglieder davon überzeugt, bei den üblichen Erhöhungen von Löhnen und Gehältern auch bessere Leistungen der beruflichen Rentenversicherung einzufordern. Jetzt ist es gar nicht mehr ungewöhnlich, dass 10 Prozent des Arbeitslohnes eines normalen Arbeitnehmers in eine zusätzliche berufliche Rentenversicherung einbezahlt werden.

Die Einführung der beruflichen Rentenversicherung für Fabrikarbeiter hatte bedeutende, positive Auswirkungen auf die Volkswirtschaft. Ersparnisse hatten sich angesammelt. In Verbindung mit sehr beeindruckenden, steigenden Einnahmen durch die Öl- und Gasförderung in der Nordsee führte dies zu einer Umkehr: Nach einem chronischen Defizit in der Zahlungsbilanz bis in die 80er Jahre gab es nun plötzlich einen erheblichen Überschuss ab den 90er Jahren.

Gleichzeitig hat die geringe Anhebung der Löhne und Gehälter zu einer besseren Haushaltslage der Regierung beigetragen, denn die gesetzlichen Mechanismen zur Regelung der Transfereinkommen entwickeln sich parallel zu der Entwicklung der *ausgezahlten* Löhne an die Arbeitnehmer, aber schließen eine Ausgleichszahlung für den Teil des Lohnes nicht mit ein, der für das berufliche Rentensystem vorgesehen ist. Und in der Tat sind die Regularien für das Transfereinkommen für soziale Renten, Arbeitslosengeld und Sozialleistungen im Krankheitsfall etc. ein wenig langsamer angepasst worden, als sich die Entwicklung der ausgezahlten Löhne vollzogen hat.

Langfristig gesehen wird der Staatshaushalt durch einen Anstieg der Ersparnisse in den Rentenfonds sogar noch weiter entlastet werden, denn ein Großteil der Leistungen des sozialen Rentensystems wird lediglich Personen ausbezahlt werden, die nur eine ganz geringe Zusatzrente haben. Und die Anzahl dieser Personen wird in der Zukunft weiter sinken. Ein immer größer werdender Teil der allgemeinen Renten wird heute aus Ersparnissen bedient. Deswegen teilt Dänemark die Erfahrungen vieler anderer westlicher Länder mit der ihnen eigenen problematischen Finan-

zierung des Rentensystems nicht. Alle diese Länder stehen aber mehr oder weniger vor den gleichen Herausforderungen:

In den letzten Jahrzehnten ist die durchschnittliche Lebenserwartung glücklicherweise erheblich angestiegen. Und es gibt keinen Grund dafür, anzunehmen, dass diese Entwicklung nicht weiter andauern sollte, denn ältere Menschen sind heute gesünder und arbeitsfähiger als das in der Vergangenheit der Fall war. Gleichzeitig wurden die Rentensysteme so entwickelt, dass mehr Menschen einen Anspruch auf deren Leistungen und die finanziellen Möglichkeiten haben, frühzeitig in den Ruhestand zu gehen.

Etwas vereinfacht sieht die Situation in Dänemark so aus: In den 70er Jahren gingen die Dänen normalerweise im Alter von 67 in den Ruhestand und erreichten durchschnittlich ein Lebensalter von 73 Jahren. Im Jahr 2006 gingen die Dänen durchschnittlich im Alter von 62 in den Ruhestand. Das durchschnittliche Lebensalter belief sich nun auf 78.

Die Herabsetzung des Rentenalters steht in enger Verbindung mit dem 1978 eingeführten sogenannten System für den vorzeitigen Ruhestand: Arbeitskräfte im Alter von 60 Jahren, die ihr Arbeitsleben lang Mitglied einer Arbeitslosenversicherung waren, konnten beschließen, dem Arbeitsmarkt nicht mehr zur Verfügung zu stehen, aber dennoch Sozialleistungen in der Höhe des Arbeitslosengeldes bis zum Alter von 67 Jahren zu beziehen; danach befanden sie sich im Ruhestand und hatten Anspruch auf eine gesetzliche Rente. Die zusätzlichen Ausgaben wurden vollständig durch normale Steuereinnahmen finanziert; dieser neue gesetzliche Anspruch ging nicht mit einer Erhöhung der Mitgliedsbeiträge einher.

In dem ursprünglichen Gesetzentwurf zu Leistungen im vorzeitigen Ruhestand ging man davon aus, dass 35 000 Menschen früher oder später auf dieses Angebot des vorzeitigen Ruhestands zurückgreifen würden, vor allem Arbeitskräfte, die über 40–45 Jahre hinweg harte körperliche Arbeit geleistet hatten. Aber es kam ganz anders. In den späten 90er Jahren nahmen 180 000 Personen das System des vorzeitigen Ruhestands für sich in Anspruch; und obwohl die Gruppe der ungelerten Arbeitnehmer dabei die größte war, nutzten viele Beschäftigte mit einem guten Rentenanspruch das System, um sich den vorzeitigen Ruhestand zu finanzieren. Im Jahr 1998 bewilligte daraufhin die Mehrheit im dänischen Parlament einen Änderungsvorschlag zur Vorruhestandsregelung, um die Ausgaben der Regierung und die sinkende Anzahl an Beschäftigten zu begrenzen. Ohne weitere Veränderungen zu berücksichtigen, ist aber schon jetzt klar, dass sich die Anzahl der Beschäftigten in den nächsten Jahren erheblich reduzieren wird, da

die geburtenstarken Jahrgänge der 40er Jahre in Rente gehen werden und nun die (wenigen) Kinder aus Kleinfamilien der 80er Jahre auf den Arbeitsmarkt kommen werden.

Mit der Gesetzesänderung von 1998 verfolgte man vier Ziele: Ein zusätzlicher Beitrag sollte von denen entrichtet werden, die das System des vorzeitigen Ruhestands für sich in Anspruch nehmen wollten – aber nur in Höhe eines Bruchteils der tatsächlichen Kosten, die dadurch entstanden. Wenn eine Person Leistungen der Vorruhestandsregelung vor Erreichen des 62. Lebensjahres in Anspruch nehmen wollte, wurden die Leistungen auf die Höhe des Rentenanspruchs reduziert. Wenn eine Person völlig davon absah, dieses System in Anspruch zu nehmen, sollte dieser Person im Alter von 65 Jahren ein beachtlicher Bonus zugebilligt werden. Das Rentenalter für die gesetzliche Rente wurde von 67 Jahren auf 65 Jahre herabgesetzt. Das bedeutete, dass es nicht mehr 7 Jahre lang, sondern nur noch über 3 Jahre hinweg Leistungen für den Vorruhestand gab, ohne dass dadurch andere Rentenansprüche gemindert wurden. Die Änderung der Vorruhestandsregelung muss vor dem Hintergrund bewertet werden, dass die Leistungen für den vorzeitigen Ruhestand höher sind als die gesetzlichen Renten. Außerdem ging die Mehrheit der Beschäftigten in den Ruhestand, bevor sie das offizielle Rentenalter erreichte.

Jegliche Veränderung des Rentensystems ist natürlich politisch gesehen sehr heikel. Wütende Reaktionen von vielen Seiten, einschließlich der Gewerkschaften, führten dazu, dass die Unterstützung der sozialdemokratischen Regierung durch die Wähler erheblich abnahm. Diese Reaktion der Wähler kann auf die Überraschung und die Wut zurückgeführt werden, die durch einige Äußerungen des Premierministers hervorgerufen worden waren, der bestritten hatte, dass es Änderungen an den Vorruhestandsregelungen geben werde.

Trotz der Reaktionen auf die Reform von 1998 wurden durch eine gemeinsame Entscheidung der Mitte-Rechts-Regierung und der sozialdemokratischen Opposition bereits 2006 weitere Änderungen am Vorruhestandssystem beschlossen. Die wichtigste Änderung soll darin bestehen, das Alter, mit dessen Erreichen man Leistungen für den Vorruhestand oder eine gesetzliche Rente für sich in Anspruch nehmen kann, parallel zur Entwicklung der durchschnittlichen Lebenserwartung in Dänemark anzuheben – das wird jedoch nicht vor 2019 passieren.

4 Nach der Ölkrise: Arbeitslosigkeit und Strategien zur Abwertung der Währung

Ein kurzer Rückblick auf die Wirtschaftspolitik der letzten Jahrzehnte zeigt auf, welche Erfahrungen man machte und welche Fehler am Dänischen Modell aufgrund der sich stets verändernden wirtschaftlichen und politischen Bedingungen behoben werden mussten – oder eben auch nicht.

Nach Jahren stetigen Wachstums war Dänemark im Jahr 1973 – wie alle anderen Länder der Welt auch – von steigender Arbeitslosigkeit als Folge der ersten Ölkrise betroffen. In den ersten Jahren bestand große Unsicherheit, da man nicht wusste, wie man darauf reagieren sollte. Dänemark erlebte die unangenehme Mischung aus Inflation und Stagnation – verbunden mit einem sehr hohen Zinssatz, der Investitionen verhinderte und die Situation dadurch noch verschlimmerte.

In Dänemark wurden die Probleme noch weiter dadurch verschärft, dass es in den Tarifverträgen eine Klausel zur automatischen »Anpassung der Löhne und Gehälter an die Lebenshaltungskosten« gab. Das bedeutete, dass nach dem Anstieg der Ölpreise auch die Löhne erheblich angehoben wurden. Um die sich daraus ergebenden Schwierigkeiten hinsichtlich der Wettbewerbsfähigkeit abzuwehren, wertete die dänische Regierung die Währung im Verhältnis zu den wichtigsten Handelspartnern Dänemarks in den 70er Jahren und zu Beginn der 80er Jahre ab.

Diese Abwertung führte dazu, dass die dänische Wirtschaft zumindest zeitweise wieder wettbewerbsfähig wurde. Im Jahr 1979 wurde eine sehr umfassende Abwertung der Währung als Präventivmaßnahme vorgenommen und die Klausel zur Anpassung der Löhne an die Lebenshaltungskosten zeitweise außer Kraft gesetzt. Das Problem, das damit einherging, bestand darin, dass die internationalen Kapitalmärkte nun von Dänemark erwarteten, dass das Land nach kurzer Zeit erneut eine Abwertung vornehmen würde. Dadurch stiegen die Zinssätze enorm. Und die Zahl der Beschäftigten sank noch weiter, als 1980 die zweite Ölkrise ausbrach. Diese Probleme zehrten an der damaligen sozialdemokratischen Minderheitsregierung. Sie war nicht in der Lage, eine angemessene, kohärente Politik zur Schaffung von Arbeitsplätzen umzusetzen und es entstand ein sehr hohes Haushaltsdefizit.

5 1982–1993: Von einer aktiven Reformpolitik zu einer erneut hohen Arbeitslosigkeit

Dies war die Ausgangslage, als eine Mitte-Rechts-Regierung im Herbst des Jahres 1982 unter Führung des Konservativen Poul Schlüter an die Macht kam. Schlüter gelang es, über einen Zeitraum von mehr als zehn Jahren bei wechselnden Mitte-Rechts-Koalitionen im Amt zu bleiben.

Am Anfang war die Mitte-Rechts-Regierung sehr aktiv und steckte Leitlinien ab, die unter wechselnden Regierungen seitdem erhalten geblieben sind und zur Stabilität und Wettbewerbsfähigkeit der dänischen Wirtschaft beigetragen haben. Schritte zur notwendigen Abkehr von der Abwertung der Währung und zur Einführung einer Politik stabiler Wechselkurse wurden auf glaubwürdige Art und Weise vollzogen und von der sozialdemokratischen Opposition voll und ganz unterstützt. Seitdem war die dänische Währung in ein System fester Wechselkurse mit ursprünglich noch der Deutschen Mark und später dem Euro eingebunden.

Die Einführung der Politik stabiler Wechselkurse ging einher mit der notwendigen, endgültigen Abschaffung der Klausel zur automatischen Anpassung der Löhne an die Lebenshaltungskosten. Als die Politik stabiler Wechselkurse als überzeugend angesehen und die Lohninflation unter Kontrolle gebracht worden waren, entstand nach einer erheblichen Absenkung der Zinssätze ein verbessertes Investitionsklima. In Verbindung mit einem allgemeinen leichten, internationalen Aufschwung führte das zu einem spürbaren Anstieg der Beschäftigung in der Zeit von 1983–87.

Der Regierung gelang es, auch die Finanzsituation zu stabilisieren: Für eine Übergangszeit wurden die Sozialleistungen bei Arbeitslosigkeit und im Krankheitsfall und andere Transferleistungen nominal festgeschrieben – so wurde die automatische Anpassung an die Inflation abgeschafft. Darüber hinaus konnte die Regierung, da sie die Subventionen für Gemeinden abschaffte, zusätzliche Einnahmen erzielen. Die Gemeinden wiederum mussten daraufhin die Steuern erhöhen.

Aber der bedeutendste und nachhaltigste Schritt zur Stabilisierung des Regierungshaushalts war die Einführung einer Steuer für die Marktzinseinnahmen und Vermögenszuwächse von Rentenfonds und Versicherungsunternehmen, die zuvor hohe Zinsen auf die noch ausstehenden Forderungen von den Bürgern erhoben hatten. Die sozialdemokratische Regierung hatte sich ohne Erfolg darum bemüht, die Unterstützung der Mitte-Rechts-Partei für die Einführung einer

solchen Steuer zu erhalten. Jetzt wurde der Vorschlag dafür von einer Mitte-Rechts-Regierung selbst unterbreitet und mit der Unterstützung der sozialdemokratischen Opposition angenommen!

Aber gleichzeitig schaffte es die Mitte-Rechts-Regierung in den 80er Jahren nicht, jene drei Defizite in den Griff zu bekommen, die ab 1973 zu einem chronischen Problem in der dänischen Wirtschaft geworden waren: das Defizit an Arbeitsplätzen, das Haushaltsdefizit und das Defizit der Zahlungsbilanz.

Bis zum Jahr 1987 wurde erfolgreich an der Reduzierung der beiden erstgenannten Defizite gearbeitet. Zahlreiche neue Arbeitsplätze wurden geschaffen und trugen automatisch zur Stabilisierung des Staatshaushalts bei. Gleichzeitig aber behinderten schnell ansteigende Verbraucherausgaben ein frühes Exportwachstum. Dadurch wurde die Zahlungsbilanz auf gefährliche Art und Weise geschwächt. Als Reaktion auf diese Entwicklung einigten sich dann im Sommer des Jahres 1985 die Mitte-Rechts-Regierung, die Sozialdemokraten und die Sozialliberalen darauf, eine Reform der Einkommenssteuer vorzunehmen. Diese Reform hatte zur Folge, dass die Abschreibungsmöglichkeiten für Zinsaufwendungen bei Immobilien, die besonders dem wohlhabenderen Teil der Bevölkerung zugutegekommen waren, drastisch reduziert wurden.

Bis dahin hatten Personen mit einem hohen Einkommen über die Steuer 73 Prozent ihrer Zinsausgaben einsparen können. Der Rest wurde durch die Inflation abgedeckt. D. h., der Teil der Bevölkerung, der am ehesten in der Lage war, etwas anzusparen, wurde bis zur Einkommenssteuer-Reform für das Schuldenmachen belohnt. Dies hatte dazu beigetragen, dass die Grundstückspreise während der Blütezeit in den 60er und 70er Jahren und erneut nach dem wirtschaftlichen Wiederaufschwung nach 1983 in die Höhe getrieben wurden.

Dies hatte eine gesteigerte Umverteilung zur Folge, die den Hauseigentümern zugutekam, die schon lange auf dem Markt vertreten waren; vor allem Hauseigentümern mit den teuersten Immobilien. Es wurde ihnen erleichtert, aufgrund gestiegener Immobilienwerte neue Kredite aufzunehmen. Diese Maßnahme mündete in einem explosionsartigen Anstieg des privaten Verbrauchs und verstärkte das ohnehin schon chronische Problem des Defizits der Zahlungsbilanz weiter.

Aus politischer Sicht war es jedoch einfach, die Ängste der Hauseigentümer vor steuerlichen Interventionen zu schüren; und das ist der Grund dafür, dass eine solche Intervention nicht vor 1987 angegangen wurde. Diese nahm dann ungeahnte Ausmaße an, vor allem, da die Regierung – die aufgrund der Zahlungs-

bilanzentwicklung in Panik geraten war – nicht abwartet, welche Auswirkungen diese steuerlichen Veränderungen auf das Verhalten der Bürger haben würde. Um eine weitere Verschuldung der Bürger zu vermeiden, wurden Sparmaßnahmen (die sogenannte »Kartoffelkur«) zum gleichen Zeitpunkt wie die Steuerreform eingeführt.

Das führte zu einem völligen Stillstand auf dem Immobilienmarkt in den Jahren bis 1990 und zu einem drastischen Preisverfall, vielen Zwangsverkäufen und einem starken Rückgang des Privatverbrauchs. Die Zahlungsbilanz jedoch stabilisierte sich. Der Konsumrückgang führte jedoch zu einem weiteren Anstieg der Arbeitslosigkeit und die Finanzsituation der Regierung wurde dramatisch verschlechtert.

Im Jahr 1987 wurde Dänemark international wieder wettbewerbsfähig, da die Löhne schneller stiegen. Niemand wagte es jedoch, die Glaubwürdigkeit des Systems fester Wechselkurse infrage zu stellen und zur Politik von 1983 zurückzukehren, was Auswirkungen auf die Wettbewerbsfähigkeit des Landes gehabt hätte. Eine andere Lösung wurde gefunden: Die Mitte-Rechts-Regierung beseitigte zusammen mit der Gewerkschaftsbewegung und den Sozialdemokraten fast alle Beiträge der Arbeitgeber zum Sozialversicherungssystem und finanzierte die ausbleibenden Einnahmen durch eine Erhöhung der Mehrwertsteuer um 2,5 Prozent. (Eine ähnliche Maßnahme wurde von der Koalitionsregierung der CDU/SPD in Deutschland nach den Wahlen von 2005 umgesetzt).

Die gesteigerte Konkurrenzfähigkeit als Ergebnis dieser Umstrukturierung hielt einige Jahre an. Dies ist nur teilweise darauf zurückzuführen, dass die Arbeitslosigkeit erneut zunahm und die Löhne und Gehälter nicht mehr so sehr unter dem Druck des Marktes standen. Es war langfristig gesehen von sehr großer Bedeutung, dass die Gewerkschaftsbewegung und die Arbeitgeber in Zusammenarbeit mit der Mitte-Rechts-Regierung und den Sozialdemokraten einen »Sozialvertrag« verabschiedeten, mit Hilfe dessen ein drastischer Anstieg der Löhne verhindert werden sollte, um die dänische Wettbewerbsfähigkeit nicht erneut zu schwächen.

Wie bereits erwähnt, war die Gewerkschaftsbewegung damals damit beschäftigt, betriebliche Altersversorgungssysteme einzuführen, um sicherzustellen, dass ein Großteil der moderaten Lohnerhöhungen angespart und nicht für den privaten Verbrauch verwendet wurde.

In den letzten Amtsjahren der Mitte-Rechts-Regierung zu Beginn der 90er Jahre unternahm die Regierung nichts gegen die rasant in die Höhe schnellenden Arbeitslosenzahlen; sie ließ immer wieder nur verlauten, dass ein Aufschwung, der durch äußere Bedin-

gungen hervorgerufen werden würde, in Reichweite sei. Die Sozialdemokraten und die Gewerkschaftsbewegung vertraten die Ansicht, dass es der Regierung nicht gelingen würde, den neuen Sozialvertrag auch einzuhalten, da sie keine neuen Arbeitsplätze schuf. Der Anstieg der Arbeitslosigkeit wurde zu einem sich selbst erneuernden Dauerproblem und erreichte ein Rekordhoch von 350 000 Arbeitslosen, bis sie im Sommer des Jahres 1994 erneut zu sinken begann.

6 Die Erneuerung des Dänischen Modells 1993–2001

Die neue sozialdemokratische Regierung kam im Januar 1993 an die Macht. Die Sozialdemokraten hatten die Wahl mit der Ankündigung gewonnen, die vorhergehende Entwicklung durch nationale politische Maßnahmen in Dänemark so schnell wie möglich umzukehren.

Der Ansatz sah folgendermaßen aus: Die Situation auf dem Arbeitsmarkt im Jahr 1993 hatte deutlich gezeigt, dass es sowohl notwendig als auch möglich war, die Beschäftigung zu steigern, die Produktion anzukurbeln und so einen Mehrwert und mehr soziale Gerechtigkeit zu schaffen – im Bewusstsein, dass eine hohe Arbeitslosenquote die schlimmste Ursache für eine soziale Polarisierung innerhalb der Gesellschaft ist. Die neue Regierung wusste, dass der wirtschaftliche Aufschwung vorübergehend sein würde. Nach einem erneuten Anstieg der privaten Nachfrage mussten in der Wirtschaftspolitik wieder stringenter Maßnahmen ergriffen werden. Es sollte bewiesen werden, dass es möglich sei, zyklischen Entwicklungen entgegenzuwirken. Die Mitte-Rechts-Regierung hatte erklärt, dass sie nichts gegen die Arbeitslosigkeit unternehmen könne, weil es unmöglich sei, zyklische Schwankungen zu kontrollieren, die sich im Laufe der Zeit automatisch wieder einpendeln würden.

Die Sozialdemokraten vertraten im Gegensatz dazu die Ansicht, dass der blinde Glaube an die Kräfte des Marktes zu unvernünftig hohen Verlusten für sowohl den Einzelnen als auch die Gesamtgesellschaft führt. Leider steigt die Arbeitslosigkeit in Krisenzeiten immer sehr schnell an, und es dauert sehr lange, bis es gelingt, eine gegenläufige Entwicklung einzuleiten. Deswegen ist es so wichtig, dass die Regierungen stark auf das Geschehen des Marktes einwirken und Maßnahmen gegen steigende Arbeitslosigkeit vornehmen. Längerfristig gesehen ist das viel kostengünstiger, als auf Veränderungen des Marktes zu warten. Es scheint, dass sich solche Auseinandersetzungen über die Aufgaben des Staates bei der Steuerung scheinbar naturgesetzlich zyklischer Krisen im Jahr 2009 ange-

sichts der Herausforderung wiederholen, wie am besten auf die globale Finanzkrise reagiert werden kann.

Es ist die Überzeugung der Sozialdemokraten, dass es in großem Umfang möglich ist, zyklische Bewegungen zu kontrollieren; man muss dafür nur jeweils genau den richtigen Zeitpunkt finden – und das politische System muss in der Lage sein, schnell genug auf Schwankungen und Veränderungen bei zyklischen Entwicklungen reagieren zu können. Der Grund dafür, dass andere gescheitert sind, die versucht haben, eine auf Annahmen basierende Politik zu verfolgen, besteht darin, dass sie die Probleme nicht vollständig analysiert und nicht den jeweils richtigen Zeitpunkt für die Umsetzung politischer Maßnahmen gefunden haben – oder einfach falsche Annahmen gemacht haben.

Die Sozialdemokraten sind überzeugt, dass sie die richtigen Analysen anstellten und jeweils den richtigen Zeitpunkt in der gesamten Zeitspanne von 1993 bis 2001 fanden. Sie hatten glücklicherweise den Mut und die politischen Möglichkeiten, ihre Absichten in praktische, politische Maßnahmen umsetzen zu können. Darauf sind sie stolz. Aber das Ziel der Sozialdemokraten bestand nicht nur darin, zyklischen Schwankungen entgegenzuwirken. Es war ebenso wichtig, makroökonomische Politik mit grundlegenden, strukturellen Reformen auf dem Arbeitsmarkt und innerhalb des Steuersystems zu verbinden. So sollte verhindert werden, dass ein erneuter stetiger Anstieg der Beschäftigung durch Engpässe oder neue inflationäre Entwicklungen aufgehalten werden konnte.

Die Politik, die in der Zeit von 1993–2001 verfolgt wurde, kann folgendermaßen zusammengefasst werden:

1. Es gab eine Arbeitsmarktreform, um die Rechte und Pflichten der Arbeitslosen abzusichern. Es wurde viel in die Bildung sowie Aus- und Weiterbildung investiert. Gleichzeitig wurden jedoch auch strengere Regularien eingeführt, die besagten, dass Arbeitslose dem Arbeitsmarkt jederzeit zur Verfügung stehen müssen. Auch wurde der Zeitraum, in dem man einen Anspruch auf Leistungen der Arbeitslosenversicherung erlangen konnte, verkürzt. Der Umfang der Leistungen wurde nicht geschmälert – jedoch mit einer Ausnahme: Junge Menschen unter 25 Jahren ohne Ausbildung oder Qualifikationen, die Langzeitarbeitslose waren, mussten sich mit geringeren Leistungen abfinden; gleichzeitig wurden ihnen neue Ausbildungsprogramme angeboten. Von Beginn an wurden den Arbeitskräften, die sich aus Gründen der Ausbildung, Weiterbildung oder des Elternurlaubs von der Arbeit befreien ließen, eine gute finanzielle Absicherung angeboten. Aber mit der Verbesserung

der Beschäftigungssituation wurden diese großzügigen Angebote wieder gestrafft und der Schwerpunkt wurde auf Aus- und Weiterbildung gelegt. In den 50er Jahren wurde der Zeitraum, in dem Langzeitarbeitslose dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen müssen, ein wenig verlängert. Als sich jedoch einige Jahre später die Beschäftigungssituation erheblich verbessert hatte, wurde diese Maßnahme wieder abgeschafft. Im Herbst des Jahres 1998 wurde – wie bereits erwähnt – vereinbart, Änderungen an den Vorruhestandsregelungen für Menschen im Alter von über 60 vorzunehmen, um sie dazu zu ermutigen, sich erst später aus dem Arbeitsleben zurückzuziehen. Dies war die natürliche Fortsetzung anderer Versuche, das Arbeitskräftepotenzial dem steigenden Bedarf an Arbeitskräften auf dem Arbeitsmarkt entsprechend weiter auszuschöpfen. Dieser Prozess – ganz im Gegensatz zu vorherigen Reformen – löste vehemente Kritik an der Regierung aus und behinderte sie sehr stark bei der Durchführung weiterer Reformen.

2. Eine Kreditreform zielte auf den Markt der Privateigentümer von Immobilien ab. Sie ermöglichte es den Wohnungseigentümern, alte Kredite mit belastend hohen Zinsen in Kredite mit niedrigeren Zinssätzen und längeren Laufzeiten umzuwandeln. Dies war entscheidend, um Zwangsverkäufe zu verhindern und dem Immobilienmarkt neuen Schwung zu verleihen. Für eine kurze Zeit wurde diese Maßnahme durch ein Subventionsprogramm für Reparatur- und Wartungsarbeiten an Privateigentum unterstützt.
3. Die Steuerreform, die anfänglich positive Auswirkungen hatte und mit dem Ziel verfolgt wurde, die Wirtschaft anzukurbeln, rief im Laufe der folgenden Jahre fragwürdige strukturelle Veränderungen hervor. Diese trugen zu einer Reduzierung der Einkommenssteuersätze bei, bewirkten eine Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit bestimmter Finanzposten und mündeten in der Einführung einer zusätzlichen »grünen« Steuer für Energie- und Wasserverbrauch. Diese Maßnahmen führten aber nicht nur zu zusätzlichen Staatseinnahmen, sondern – und dies war beabsichtigt – sie senkten auch den Verbrauch knapper Ressourcen. Die gesamten Steuereinnahmen sollten jedoch nicht gemindert werden. Lediglich zu Beginn der Reform sollte es einen kleinen wirtschaftlichen Anreiz geben. Das neue Steuersystem nach Einführung der Reform war so strukturiert, dass mehr Leistungen auf dem Arbeitsmarkt erbracht und gleichzeitig mehr Ersparnisse angesammelt wurden. Beim Verbrauch sollte der Schwerpunkt auf Nachhaltigkeit und Um-

weltfreundlichkeit gelegt werden. Dänemark boten sich im Jahr 1998 hervorragende Exportmöglichkeiten. Diese wurden jedoch sehr stark durch hohe Verbraucherausgaben, die hauptsächlich über Schulden finanziert waren, in Gefahr gebracht. Dieser Entwicklung folgten zahlreiche Änderungen an der Steuergesetzgebung und es wurden Sparmaßnahmen eingeführt – das sogenannte »Pinsepakke« (das bedeutet: das »Pfungstpakete«, da es um Pfingsten herum eingeführt wurde). Es führte zu einer leichten Anhebung der Steuern auf Immobilienwerte und einer weiteren Begrenzung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Zinsausgaben. Zweck und Folge dieses Maßnahmenpaketes bestanden darin, den dramatischen Anstieg der Immobilienpreise aufzuhalten und somit auch gleichzeitig den Konsum, der durch Schulden finanziert wurde, einzudämmen. Diese Maßnahmen führten nicht zu einem dauerhaften Anstieg der Steuersätze, sondern ebneten den Weg für eine einkommenssteuerliche Entlastung der Beschäftigten mit geringem Einkommen. Im Jahr 1993 belief sich die gesamte Steuerlast auf 48 Prozent des Bruttonationalproduktes und im Jahr 2001 – sogar noch vor Einführung der letzten Maßnahmen zur steuerlichen Erleichterung durch das »Pinsepakke« – auf 48,6 Prozent.

4. Eine aktive Industrie-, Umwelt- und Energiepolitik wurde betrieben, die – mit Hilfe indirekter Besteuerung und direkter Subventionen – zu der Entwicklung erneuerbarer Energien und insgesamt zu nachhaltigen Produktionsstrukturen führte. In einem experimentartigen Projekt wurden Subventionen für Reinigungsarbeiten in Privathaushalten vergeben.
5. Es wurde in die öffentliche Infrastruktur investiert, um die Wettbewerbsfähigkeit des Landes weiter voranzutreiben (im Bereich des Verkehrs, der Informationstechnologien etc.).
6. In dieser Zeit wurden auch die Projekte zum gemeinsamen Bau der Brücke und der Tunnel zwischen den dänischen Hauptinseln sowie zwischen Dänemark und Schweden durchgeführt. Darüber hinaus wurde in Kopenhagen eine neue Metro (Untergrundbahn) gebaut.
7. Die Ausgaben für den öffentlichen Dienst stiegen leicht an, was weitestgehend hingenommen wurde, weil es sich bei den zusätzlichen Kosten hauptsächlich um solche für Aus- und Weiterbildung, Forschung, Kindertagesstätten, die Gesundheitsfürsorge und die Altenpflege handelte. In den Bereichen der Aus- und Weiterbildung und der Forschung waren Investitionen absolut unerlässlich, um die zukünftige Konkurrenzfähigkeit des Landes

zu sichern. Auch die Einrichtung von 200 000 zusätzlichen Plätzen in Kindergärten und Kindertagesstätten durch die dafür zuständigen lokalen Behörden war eine notwendige Reaktion darauf, dass immer mehr Eltern auch mit noch jungen Kindern einer Beschäftigung nachgingen, die sie nicht zu Hause ausüben konnten.

Die politischen Ziele wurden erreicht oder sogar noch übertroffen: Den Sozialdemokraten wurde eine Arbeitslosenquote von 12 Prozent überlassen, und sie senkten diese auf 5 Prozent. Als die Regierung nach neun Jahren zurücktreten musste, war die Zahl der Arbeitslosen von einem Höchststand bei 358 000 auf 142 000 gesunken, und es waren Arbeitsplätze für 200 000 Dänen geschaffen worden. Zweidrittel dieser neuen Arbeitsplätze waren in der Privatwirtschaft zu finden.

Der Anstieg der Beschäftigung war viel ausgeprägter als in den meisten anderen europäischen Ländern. Aus den Zahlen lässt sich jedoch auch ablesen, dass sich ein dramatischer Erneuerungsprozess vollzog, denn in jeder zweiten Jahreshälfte der 90er Jahre gingen 200 000 alte Arbeitsplätze verloren, während gleichzeitig 230 000 neue Stellen geschaffen wurden – und dies auf einem Arbeitsmarkt mit einer Gesamtzahl von nur ungefähr 2,6 Millionen Beschäftigten insgesamt! Viele dieser neuen Arbeitsplätze boten bessere Berufsaussichten, bessere technologische Möglichkeiten und bessere Qualifikationen und Fachwissen als die alten, abgebauten Arbeitsplätze. Diese Zahlen geben Anlass zu der Hoffnung, dass europäische Länder mit der Fähigkeit und dem Willen, strukturelle Reformen auf dem Arbeitsmarkt durchzuführen, tatsächlich erfolgreich auf eine Vollbeschäftigung hinarbeiten können, trotz der Tatsache, dass sich das Konzept der Arbeitsteilung global dramatisch verändert und traditionelle Arbeitsarten und Tätigkeitsformen aus diesem Teil der Welt nach China, Südostasien, Indien etc. verlagert werden.

Eine ganz wichtige Anmerkung an dieser Stelle: Im Januar des Jahres 1993 waren die klügsten Köpfe in den Ministerien der Ansicht, dass die »strukturelle Arbeitslosigkeit« Dänemarks sich auf neun Prozent beliefe. Das hätte bedeutet, dass es nicht möglich gewesen wäre, diese Zahl zu senken, ohne dass die Wirtschaft zusammengebrochen wäre, da ein so großer Mangel an qualifizierten Arbeitskräften herrschte. Aber dadurch, dass auf die Förderung beruflicher Fähigkeiten und die Weiterbildung – und dies ist vielleicht der allerwichtigste Erfolgsfaktor der neuen Politik gewesen – ein Schwerpunkt gelegt wurde, ist es den Sozialdemokraten tatsächlich in den Jahren bis 2001 gelungen, die »strukturelle« Arbeitslosigkeit ge-

nauso stark zu reduzieren wie die Arbeitslosigkeit insgesamt.

Eine bessere Beschäftigungssituation führt zu mehr sozialer Gerechtigkeit und Ausgewogenheit in der Gesellschaft. Deswegen versuchte die sozialdemokratische Regierung weiterhin, Verbesserungen an den gemeinschaftlich steuerfinanzierten Produkten und Leistungen vorzunehmen und das Steuersystem vor Hinterziehung durch Steuerschlupflöcher und Betrug zu schützen. Aber der erneute Anstieg der Immobilienpreise und der Aktienpreise, um nur Einzelfaktoren zu nennen, deutete darauf hin, dass es größere Vermögensungleichgewichte geben würde.

Im Sommer des Jahres 1998 befand sich Dänemark in einer sehr ungewöhnlichen Lage, da die Mitglieder der LO einen Vorschlag für neue Tarifverträge ablehnten, den ursprünglich die Vertreter der Gewerkschaften selbst mitverhandelt und weiterempfohlen hatten. Die Regierung war gezwungen, dem abgewiesenen Vorschlag zu Tarifverträgen mit einigen Änderungen Rechtskraft zu verleihen. Das öffentliche Verständnis für die Wirtschaftspolitik und die sozialpolitischen Vereinbarungen, denen die LO sich seit 1987 angeschlossen hatte, begann zu schwinden.

Die harte, nicht objektive Kritik der Opposition an dem »Pinsepakke« im Jahr 1998 – die besonders vom Eigeninteresse der Immobilienbesitzer herrührte – führte zu einer Schwächung der Regierung. Und durch die erzielte Einigung hinsichtlich der Vorruhestandsregelungen im Herbst desselben Jahres wurde die Lage noch schlimmer. Die Kritik an der sogenannten Einwanderungspolitik – vor allem bezüglich der Zusammenführung von Familien aus einigen muslimischen Ländern (wie z. B. der Türkei, Pakistans, der arabischen Staaten) – und die Sorge über die mangelnde Integration der Einwanderer aus diesen Ländern wurde zu einem der Hauptangriffspunkte auf die Regierung. Das waren die Grundlagen für die Wahlniederlage der Regierung, die die längste Phase ununterbrochenen wirtschaftlichen Wachstums seit dem Zweiten Weltkrieg erreicht hatte.

7 Leben von Transfereinkommen

Nicht nur die Arbeitslosenzahlen, sondern auch die Anzahl derer, die von den öffentlichen Behörden ein Transfereinkommen bekamen, ging leicht zurück.

Dass viele Menschen in Dänemark ein Transfereinkommen bekommen, führt oft dazu, dass die Situation des Landes falsch verstanden wird. Es kommt häufig zu Missverständnissen, sowohl in dänischen Debatten, als auch in denen anderer Länder. Es ist tatsächlich so, dass in allen Gesellschaften, zeit-

weise oder auch langfristig, ein Teil der Bevölkerung nicht in der Lage ist, einen aktiven Beitrag zum Arbeitsmarkt zu leisten. Der Anteil dieser Personen ist in Dänemark nicht größer als in anderen wohlhabenden Ländern. Aber das dänische Sozialsystem hat sich in den letzten 40 Jahren so verändert, dass diese Personen nun von den öffentlichen Behörden und nicht mehr von ihren Familien unterstützt werden.

Durchschnittlich arbeiten oder studieren acht von zehn Dänen im Alter von 18 bis 62 Jahren. Das ist fast ein Weltrekord. Deswegen gibt es in Dänemark nicht Hunderttausende von Menschen, die im Zuge der Umsetzung neuer, andersartiger politischer Maßnahmen plötzlich wieder auf dem Arbeitsmarkt Beschäftigung finden können. Es wird immer Personen geben, die sich gerade im Mutterschaftsurlaub befinden oder aus Krankheitsgründen nicht arbeiten können. Für sie wurden günstige Bestimmungen erlassen. Einige Personen befinden sich im Übergang zwischen einer Arbeitsstelle zur nächsten ohne ein echtes, soziales Problem darzustellen. Aber sie erscheinen in den Statistiken, da das Arbeitslosengeld vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit an ausbezahlt wird. Viele Menschen haben Anspruch auf gesetzliche Renten aufgrund von physischen oder psychischen Erkrankungen. Und viele Menschen haben sich natürlich für einen vorzeitigen Ruhestand entschieden, da die Vorruhestandsregelungen so attraktiv geworden sind.

Nachhaltige Maßnahmen für langfristig Erkrankte, eine bessere Rehabilitation, eine erfolgreichere Politik für ältere Beschäftigte und die bereits beschlossene, langfristige Anhebung des Rentenalters werden eines Tages dazu führen, dass das Arbeitsleben für viele Menschen besser und länger werden wird.

Es besteht eine besondere Herausforderung darin, die Integration von Einwanderern zu fördern. In der Zeit von 1993 bis 2008 stieg der Anteil der Einwanderer und ihrer Angehörigen aus nicht-westlichen Ländern an der Bevölkerung von 2,8 auf 6,4 Prozent an. Dies ist besonders auf den Zustrom von Flüchtlingen, auf Familienzusammenführungen und eine hohe Geburtenrate bei Einwanderern zurückzuführen. Während die Beschäftigungsrate der dänischen Bevölkerung sich auf 79 Prozent beläuft, beträgt sie 59 Prozent bei Einwanderern aus nicht-westlichen Ländern und 68 Prozent bei ihren Nachkommen.

Wenn die Jobangebote steigen, sinkt auch drastisch die Anzahl der Arbeitslosen nicht-dänischer Herkunft. Viele dieser Arbeitslosen besitzen nicht die erforderlichen Sprachkenntnisse und verfügen nicht über ausreichende Qualifikationen. Und auch denen, die sich die sprachlichen Kenntnisse angeeignet haben und die die erforderlichen Qualifikationen besit-

zen, wird ungerechtfertigtes Misstrauen entgegengebracht. Das Klima auf dem Arbeitsmarkt bleibt nicht unberührt von den oftmals sehr harten politischen Diskussionen über Probleme, die durch eine kleine Gruppe von Einwanderern entstanden sind.

Aber der wichtigste Punkt ist der folgende: Die aktive Arbeitsmarktpolitik war entscheidend, um die strukturelle Arbeitslosigkeit schrittweise von neun Prozentpunkten in den frühen 90er Jahren auf drei bis vier Prozentpunkte im Jahr 2009 senken zu können – und es besteht die Möglichkeit, sie sogar noch weiter, auf zwei Prozentpunkte zu reduzieren.

Im Jahr 2006 – zu einer Zeit, als die registrierte Arbeitslosigkeit knapp unter 5 Prozent betrug – sagte der Autor dieses Textes voraus, dass 80 000 Empfänger von Transfereinkommen durch die Einführung besonders günstiger Marktbedingungen, intensive Bemühungen um eine aktive Arbeitsmarktpolitik (wie zum Beispiel durch zusätzliche Weiterbildungsmaßnahmen) und durch die Schaffung gesicherter Arbeitsplätze für Menschen mit begrenzten Fähigkeiten in kurzer Zeit wieder einen Arbeitsplatz finden würden.

Interessanterweise konnte Dänemark zwischen dem Frühjahr 2006 und dem Ende des Jahres 2008, als die Finanzkrise ausbrach, eine Reduzierung der Arbeitslosigkeit in genau diesem Ausmaß erzielen. Das war das Ende eines Zeitraums extrem hohen Wachstums – international wie auch national. Das große Wachstum war dadurch möglich geworden, dass die letzten Reserven auf dem nationalen Arbeitsmarkt mobilisiert wurden und Zehntausende von Arbeitskräften aus dem Ausland, vor allem aus den Nachbarländern Polen und den baltischen Staaten, eingeladen wurden, nach Dänemark zu kommen, um hauptsächlich in der Baubranche tätig zu werden.

Den Sozialdemokraten ist jetzt bewusst, dass dieser extreme Aufschwung – angetrieben durch den Privatverbrauch und Investitionen – auf umfangreichen Anleihen für Anteile und Grundstücke, die mit einem viel zu hohen Wert angesetzt waren, basierte. Ausreichende Investitionen in den Arbeitsmarkt wurden jedoch nicht getätigt. Aber es wurde ein Gefühl dafür entwickelt, wie weit die Arbeitslosigkeit in einer Zeit relativ großen Wachstums mit Hilfe aktiver Arbeitsmarktpolitik gesenkt werden kann.

8 »Wahlfreiheit« und »das Einfrieren des Steuersystems«

Nach der Wahl 2001 kam die Mitte-Rechts-Minderheitsregierung unter dem Liberalen Anders Fogh Rasmussen an die Macht, und nach den Wahlen in den

Jahren 2005 und 2007 änderte sich nicht viel an dem Kräfteverhältnis zwischen der Regierung und der Opposition.

Die Regierung besteht aus Liberalen und Konservativen, aber bei wichtigen Angelegenheiten benötigt sie eine Mehrheit und hängt von der Unterstützung der populistischen Dänischen Volkspartei ab. Diese Partei zeichnet sich durch Ausländerfeindlichkeit Einwanderern gegenüber aus. Sie steht für den Rechtsnationalismus und lehnt die EU ab. Im Bereich der Wirtschaftspolitik erweist sich die Partei als treuer Anhänger der Mitte-Rechts-Regierung, geht aber in ihren Forderungen sogar noch weiter – vor allem beim Thema »Senioren«.

Die Mitte-Rechts-Regierung und ihre Anhänger haben von sich selbst ein Bild gezeichnet, das glauben machen soll, sie seien in der Lage, die Zuwanderung von Muslimen einzudämmen, Sozialleistungen für Einwanderer zu kürzen und eine Politik von Recht und Ordnung zu verfolgen. Dabei soll das Sozialmodell für die Dänen selbst jedoch insgesamt aufrechterhalten werden – gleichzeitig soll das Steuersystem eingefroren oder sollen die Steuern sogar gesenkt werden.

Die Regierung hat von den grundlegenden Verbesserungen der wirtschaftlichen Strukturen, die in den 90er Jahren vor allem auf dem Arbeitsmarkt herbeigeführt wurden, sehr stark profitiert. In den ersten drei Jahren unter dieser Regierung ist die Arbeitslosenzahl leicht angestiegen – von fünf auf 6,5 Prozent, um danach auf zwei Prozent zu sinken. Doch seit dem Herbst des Jahres 2008 steigt sie stetig. Dabei könnten möglicherweise sogar noch vor Ende des Jahres 2009 die fünf Prozentpunkte leicht wieder überschritten werden.

Bis 2008 wies der Staatshaushalt einen überwältigenden Überschuss auf, als Ergebnis zahlreicher, ungewöhnlicher Ereignisse: ein unglaublicher Anstieg hauptsächlich durch Schulden finanzierter Ausgaben; Profitabilität der Unternehmen; eine Absenkung der Zinssätze; steuerliche Kapitalgewinne durch Rentenfonds und beachtliche Steuereinnahmen durch die Förderung von Öl und Gas in der Nordsee als Folge der außergewöhnlich hohen Energiepreise. Der letztgenannte Faktor führte zudem zu einem großen Überschuss in der Zahlungsbilanz. Aber im Jahr 2009 wird es wieder ein großes Haushaltsdefizit geben. Es wird deutlich machen, dass dieser Super-Aufschwung auf wackeligem Boden stand und nicht von nachhaltiger Dauer sein konnte.

Die Ausgaben des Öffentlichen Dienstes – die hauptsächlich auf lokaler oder regionaler Ebene anfallen – sind von der Regierung stark in Grenzen gehalten worden, auch in den Jahren des Wachstums. Mit dem Slogan »Wahlfreiheit« ist es der Regierung

gelingen, den privaten Wettbewerb im Öffentlichen Dienst zu schüren. Dies macht sich besonders im Bereich der Krankenhäuser bemerkbar, da private Anbieter viel besser für ihre Leistungen entlohnt werden. Auf diese Art und Weise wird durch Maßnahmen der Regierung die Bevölkerung dazu verleitet, Steuergelder nicht mehr für das öffentliche Gesundheitssystem, sondern für Privatkrankenhäuser auszugeben. Dies kann ein großes Risiko darstellen, wenn immer mehr Angehörige der Mittelklasse sich von dem finanziell unter Druck geratenen Öffentlichen Dienst abwenden – und ihr Geld und ihre Unterstützung nicht mehr zur Verfügung stehen werden. Wenn sich immer mehr Personen privat versichern und nicht mehr bereit dazu sind, mit ihren Steuern für die Aufrechterhaltung guter Leistungen im öffentlichen Dienst, die jedem Einzelnen zustehen, zu bezahlen – dann hätte das vor allem negative Folgen für finanziell und sozial Schwache.

In der jetzigen Krise ist es ganz offensichtlich geworden, dass die Regierung viel zu wenig in die Bildung, die Forschung und Entwicklung investiert hat, um Dänemarks führende Position in der Weltwirtschaft aufrechtzuerhalten. Aber vor dem Hintergrund steigender Arbeitslosigkeit wird es immer wichtiger, die Kürzungen der letzten Jahre zu beenden und in aktive Arbeitsmarktpolitik zu investieren: Es besteht der dringende Bedarf an besseren Aus- und Weiterbildungsmöglichkeiten für ungelernete Arbeitskräfte, die nun in die Arbeitslosigkeit fallen und sicherlich auch keine Arbeitsplätze in traditionellen Industriebranchen mehr finden können, da es diese auch in der Zukunft in Dänemark einfach nicht mehr geben wird.

Die Krise verdeutlicht ebenfalls, dass sich viele Menschen heute in einer weitaus schlechteren Position befinden als zur Hochzeit des dänischen Modells, da sie aus der Arbeitslosenversicherung ausgetreten sind und sich auch nicht mehr gewerkschaftlich organisieren.

Die Bevorzugung des Privatsektors durch die Regierung – die »Wahlfreiheit« und die damit einhergehende, den Privatsektor begünstigende Steuerpolitik – hat dazu geführt, dass die Ressourcen, die für den öffentlichen Dienst benötigt werden, knapp geworden sind.

»Das Einfrieren der Steuerquote« war das wichtigste Verkaufsargument der Mitte-Rechts-Regierung. Sie hat versprochen, dass weder die Einkommenssteuersätze noch die Steuern für den privaten Immobilienbesitz, die normalerweise an die Entwicklung der Verkaufspreise gebunden sind, angehoben werden. Das Einfrieren des Steuersystems wurde durch zwei weitere, geringfügigere Reduzierungen der Einkommenssteuersätze für Menschen mittleren oder gehobenen Einkommens in den Wahljahren 2005 und 2007 ergänzt.

Im März des Jahres 2009 – als die Finanzkrise sich bemerkbar machte – entschied sich die Mehrheitsregierung zu einer grundlegenden Reform des Steuersystems, das bis zu den nächsten Wahlen sehr stark unterfinanziert sein wird und nur den oberen zehn Prozent der Bevölkerung sehr weitreichende Steuervergünstigungen gewährt. Die theoretische Grundlage dieser Steuerreform besagt, dass geringere Grenzsteuersätze für die Besserverdienenden in der Bevölkerung zu einem größeren Angebot an Arbeitskräften führen und einer möglichen Abwanderung der Menschen mit Hochschulausbildung aus Dänemark entgegenwirken können. Den empirischen Beleg dafür sind die Regierungsparteien jedoch bisher weitestgehend schuldig geblieben. Die Dänen arbeiten bereits sehr viel und viele derer, die ins Ausland gehen, um sich dort ausbilden zu lassen oder einen Arbeitsplatz zu finden, kehren nach einigen Jahren wieder nach Hause zurück.

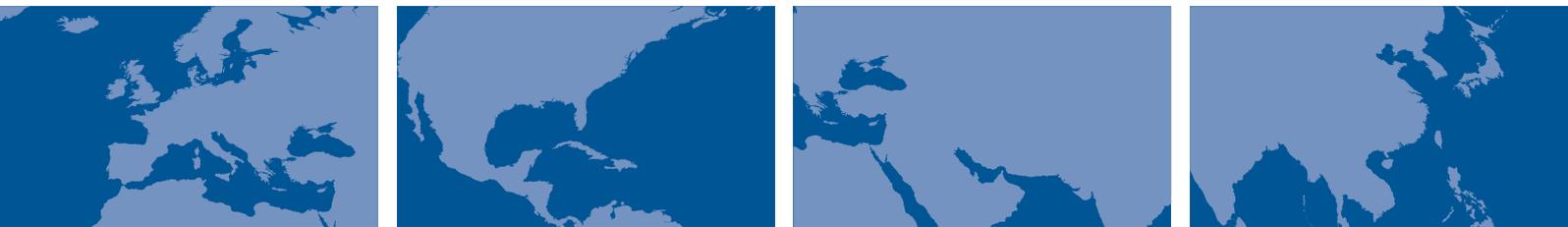
Während die Regierungsparteien beschlossen haben, Milliarden in die unterfinanzierte Steuerreform zu investieren, wurde ein alternativer Vorschlag der Opposition zur Einführung eines umfangreichen Maßnahmenpaketes für öffentliche Investitionen in die Infrastruktur, Krankenhäuser, Schulen, Energieerhaltung und die Entwicklung einer Strategie für eine nachhaltige Energieversorgung abgelehnt. Der Vorschlag der Opposition hätte unter Verwendung desselben Betrages, der jetzt für die unterfinanzierte Steuerreform ausgegeben wird, zur Schaffung vieler neuer Arbeitsplätze führen können. In Krisenzeiten sind die Privathaushalte sehr zurückhaltend, das durch Steuersenkungen eingesparte Geld auszugeben, da viele Menschen ihren Arbeitsplatz verloren oder Angst davor haben, ihn zu verlieren – und die Mehrheit der potenziellen Wähler hat große Verluste hinnehmen müssen, da ihre Renten und Immobilieneigentümer an Wert verloren haben.

Natürlich ist es an sich sehr attraktiv für die Bevölkerung, wenn die Steuerquote eingefroren und Steuervergünstigungen vorgenommen werden. Aber in der Zeit von 2005–2008 hat die Steuerpolitik der Regierung im Zusammenhang mit steigenden Aktienpreisen, extrem niedrigen Zinssätzen und neuen, günstigen Krediten für privaten Immobilienbesitz zu einem explosionsartigen Anstieg des Wertes von Immobilien geführt, so dass der Privatverbrauch, der hauptsächlich mit Krediten finanziert wurde, ebenfalls in die Höhe schnellte. Dies waren die treibenden Kräfte, die zum Zerplatzen der Blase im Herbst des Jahres 2008 in Amerika und dem Rest der Welt, ein-

schließlich Dänemark, führten. In den Jahren des Aufschwungs trugen die Steuererleichterungen zu mangelnder Stabilität bei. In Krisenzeiten eignen sie sich nicht, um effektiv gegen steigende Arbeitslosigkeit vorzugehen!

Dänemark ist aber immer noch das Land mit den geringsten sozialen Ungleichheiten. Aber das Ergebnis der Politik der letzten sieben bis acht Jahre unter der Mitte-Rechts-Regierung ist ein Anwachsen von Ungleichheiten und sozialen Unterschieden: zwischen den Wenigen mit einem außergewöhnlich hohen Einkommen und großem Vermögen und der steigenden Zahl der Armen; zwischen Wohnungseigentümern und Mietern; zwischen den gut-etablierten und den jüngeren, neuen Vertretern auf dem Immobilienmarkt; zwischen den großen Städten und den Randregionen; zwischen Menschen mit Beschäftigung und denen, die ein Transfereinkommen beziehen; zwischen etablierten Dänen und neuen Einwanderern.

Es gibt also ernsthafte Bedrohungen für das Dänische Modell. Aber die größte Herausforderung ist nicht der steigende Druck, dem das Land als Folge der Globalisierung ausgesetzt ist, sondern eine möglicherweise schwindende Unterstützung für das Dänische Modell durch die Wähler als Folge der Politik der Mitte-Rechts-Regierung.



Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Abteilung Internationaler Dialog
D-10785 Berlin

www.fes.de/ipa
E-Mail: info.ipa@fes.de

ISBN 978-3-86872-229-1

Bestellungen

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse
Nora Neye
D-10785 Berlin

E-Mail: info.ipa@fes.de
Fax: +49 (30) 2 69 35-92 48

Alle Texte sind online verfügbar:

www.fes.de/ipa

Die in dieser Publikation zum Ausdruck kommenden Meinungen sind die des Autors/der Autorin und spiegeln nicht notwendigerweise die Meinung der Friedrich-Ebert-Stiftung wider.