

**Das Genter System der Arbeitslosenversicherung im Zeitalter von  
Aktivierung und Individualisierung.  
Eine Transparenzstudie am Beispiel Schwedens und Dänemarks.**

Prof. Jochen Clasen

Dr. Elke Viebrock

Universität Stirling

Dezember 2005

Verzeichnis der Abkürzungen .....	2
Zusammenfassung der wesentlichen Befunde .....	3
1. Einleitung .....	5
Zielsetzung und Struktur der Studie .....	7
2. Entstehung und historische Entwicklung des Genter Systems .....	8
2.1 Dänemark .....	10
2.2 Schweden .....	12
3. Das Genter System der Arbeitslosenversicherung in der Praxis .....	15
3.1. Dänemark .....	15
3.1.1. Organisation .....	15
3.1.2. Mitgliedsvoraussetzungen und Versichertenquote .....	17
3.1.3. Finanzierung .....	18
3.1.4. Leistungen und Leistungsniveau .....	20
3.2. Schweden .....	22
3.2.1. Organisation .....	22
3.2.2. Mitgliedsvoraussetzungen und Versichertenquote .....	26
3.2.3. Finanzierung .....	27
3.2.4. Leistungen und Leistungsniveau .....	28
3.2.5. Das Verhältnis der Arbeitslosenkassen zur öffentlichen Arbeitsvermittlung .....	31
4. Das Genter System im arbeitsmarktpolitischen Reformprozess .....	32
4.1. Arbeitsmarktentwicklungen im Vergleich .....	32
4.2. Arbeitslosenversicherung und arbeitsmarktpolitische Reformen in Dänemark .....	35
4.3. Arbeitslosenversicherung und arbeitsmarktpolitische Reformen in Schweden .....	44
5. Das Genter System und die Arbeitslosenversicherung in Deutschland .....	56
Literaturverzeichnis .....	60
Anhang 1 .....	65
Anhang 2 .....	66
Anhang 3 .....	69
Anhang 4 .....	70

## Verzeichnis der Abkürzungen

### Schweden

AEA	Arbeitslosenkasse der Akademiker ( <i>Akademikernas erkända arbetslöshetskassa</i> )
AF	<i>Arbeitsvermittlung (arbetsförmedlingen)</i>
AMV	Arbeitsmarktverwaltung ( <i>Arbetsmarknadsverket</i> )
AMS	Zentralamt für Arbeit ( <i>Arbetsmarknadsstyrelsen</i> )
IAF	Arbeitslosenversicherungsinspektion ( <i>Inspektionen för arbetslöshetsförsäkringen</i> )
KAS	Arbeitslosenhilfe (bis 1998) ( <i>kontanta arbetsmarknadsstöd</i> )
LO	Dachverband der Arbeitergewerkschaften ( <i>landsorganisationen</i> )
SACO	Dachverband der Akademikergewerkschaften
SAP	Sozialdemokratische Partei Schwedens ( <i>Socialdemokratiska Arbetarepartiet</i> )
SEK	Schwedische Kronen
SO	Dachverband der Arbeitslosenkassen Schwedens ( <i>Arbetslöshetskassornas Samorganisation</i> )
TCO	Dachverband der schwedischen Angestelltengewerkschaften

### Dänemark

3F-A	Arbeitslosenversicherungskasse für ungelernete und angelernte Arbeiter
AF	Öffentliches Arbeitsamt ( <i>Arbejdsformidlingen</i> )
AK Samvirke	Dachverband der A-Kassen ( <i>Arbejdsløshedskassernes Samvirke</i> )
DKK	Dänische Kronen
LO	Dachverband der Arbeitergewerkschaften ( <i>Landsorganisationen i Danmark</i> )
HK-A	Arbeitslosenversicherungskasse für Einzelhandels- und Büroangestellte

## Zusammenfassung der wesentlichen Befunde

- Die dänische und schwedische Arbeitslosenversicherung ist freiwillig, weitgehend von gewerkschaftlich orientierten Kassen organisiert und in starkem Masse steuerfinanziert. Die Mitgliedsbeiträge sind etwa fünfmal höher in Dänemark als in Schweden.
- Die Höhe der Mitgliedsbeiträge variiert stärker in Dänemark als in Schweden. In Dänemark erklärt sich dies durch unterschiedliche Verwaltungskosten, die wiederum Unterschiede bei den angebotenen Dienstleistungen und bei Arbeitslosigkeitsrisiken der jeweiligen Kassenmitglieder widerspiegeln.
- Der Anreiz zum Beitritt in eine dänische Arbeitslosenkasse resultiert nicht nur durch Aussicht auf eine finanzielle Absicherung durch Arbeitslosengeld sondern auch auf eine Vorruhestandsleistung, sowie anderen angebotenen Dienstleistungen, wie z.B. Beratung und Arbeitsvermittlung.
- Der Anreiz zum Beitritt in eine dänische gewerkschaftliche Arbeitslosenkasse wird durch die Aussicht auf eine zügigere Arbeitsvermittlung und branchenspezifische Beratung gesteigert. In Schweden übernehmen Arbeitslosenkassen keine beratende Funktion und betreiben keine Arbeitsvermittlung.
- In beiden Ländern wurden Bezugskriterien in den neunziger Jahren verschärft und Leistungssätze in Schweden zwischenzeitlich gekürzt. Kompensationsraten im Falle von Arbeitslosigkeit sind in beiden Ländern nach wie vor sehr hoch im internationalen Vergleich.
- In beiden Ländern wurde die Trennung zwischen Gewerkschaften und Arbeitslosenkassen in den letzten Jahren akzentuiert. Trotz besserer Transparenz bei den Beiträgen und angebotenen Leistungen, sowie formaler Unabhängigkeit voneinander, ist eine klare (subjektiv empfundene) Trennung zwischen Gewerkschaft und A-Kasse, gerade bei Mitgliedern traditioneller Gewerkschaften, nicht unbedingt gegeben.

- Eine relativ neue Komponente der Arbeitslosenversicherung stellt die private Zusatzversicherung durch die Gewerkschaften dar; diese ist in Schweden umfangreicher als in Dänemark.
- In beiden Ländern kooperieren Arbeitslosenkassen und Arbeitsämter hinsichtlich der Kontrolle der Arbeitslosen, wobei schwedische Arbeitsämter den Arbeitstest durchführen und die Kassen die Sanktionen verhängen.
- In den letzten Jahren ist die Mitgliederzahl der nicht gewerkschaftlich orientierten bzw. branchenübergreifenden und wettbewerbsorientierten Arbeitslosenkassen in Dänemark gestiegen. Gleichwohl ist ihr relativer Anteil, gemessen an der Gesamtzahl der Versicherten, immer noch relativ gering und eine Bestandsgefährdung der gewerkschaftsgebundenen Struktur der Arbeitslosenversicherung zum gegenwärtigen Zeitpunkt eher unwahrscheinlich, zumal Arbeitgeber gegebene Strukturen als auch das Niveau der Lohnersatzleistungen akzeptiert weitgehend akzeptieren.
- Auch das schwedische System kann derzeit als relativ stabil betrachtet werden und hat durch die Einführung einer Wahlmöglichkeit in Form der Alfa-Kasse noch an Stabilität gewonnen. So gab es in den letzten 5 Jahren keine nennenswerten Reformen. Die konservativen Oppositionsparteien beabsichtigen zwar Leistungen absenken und die Dauer des Bezugs von Arbeitslosengeld zu kürzen, sprechen sich inzwischen aber für den Erhalt der gewerkschaftlichen Verwaltungsstruktur aus.
- In Schweden und Dänemark ist die Versichertenquote mit über 80 Prozent aller Arbeitslosen wesentlich höher als in Deutschland. Auch der Deckungsgrad der freiwilligen Arbeitslosenversicherung im Verhältnis zur Zahl aller Erwerbspersonen ist höher als in der deutschen Pflichtversicherung.

## 1. Einleitung<sup>1</sup>

Im Zuge der Massenarbeitslosigkeit in den achtziger und neunziger Jahren gerieten europäische Arbeitslosenversicherungssysteme unter finanziellen Druck und in den Mittelpunkt sozialpolitischer Debatten und Reformen. Neben finanzpolitisch motivierter Sparpolitik ging es dabei auch darum, finanzielle Anreize zur Arbeitsaufnahme zu steigern. Einzelne Länder wie etwa die Niederlande oder Dänemark begannen zudem schon frühzeitig eine Politik der ‚Aktivierung‘, die später in die Beschäftigungsstrategie der Europäischen Union aufgenommen wurde. Dabei handelt es einerseits um eine finanzielle Umschichtung von ‚passiven‘ Arbeitsmarktprogrammen (Arbeitslosengeld, Frühverrentung etc.) zu ‚aktiven‘ Maßnahmen, die die ‚Beschäftigungsfähigkeit‘ von Arbeitslosen stärken sollte, so etwa durch Qualifizierung oder intensive und individuelle Beratung. Andererseits geht es um die Betonung einer aktiven Mitwirkung Arbeitsloser bei Maßnahmen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt. Unter dem Stichwort ‚fördern und fordern‘ propagierte auch die rot-grüne Bundesregierung eine Umorientierung bei der Unterstützung Arbeitsloser in Deutschland, bei der nun individuell verpflichtende Handlungspläne, aktivere Arbeitsplatzsuche oder eine obligatorische Teilnahme in Arbeitsmarktprogrammen, bisher noch begrenzt auf jüngere ALG II Bezieher, an Profil gewinnen.

In den Sozialwissenschaften wurde die Tendenz zur Aktivierung der Arbeitsmarktpolitik als ein Indikator für die Ablösung des traditionellen keynesianischen Wohlfahrtsstaats durch einen schumpeterianischen angebotsorientierten ‚workfare state‘ gewertet. International vergleichende Studien betonen dabei, dass es durchaus unterschiedliche Modelle von Aktivierung gibt, die zum Teil befähigend, emanzipatorisch und sozial inklusiv wirken können. Theoretisch orientierte Arbeiten verweisen auf Faktoren, die internationale Varianz und Divergenz erklären sollen. Dabei werden meist Indikatoren wie Leistungsniveau, Leistungsdauer oder Zugangsbedingungen zu Arbeitslosengeld bzw. arbeitsmarktpolitischen

---

<sup>1</sup> Die Verfasser möchten sich bei den folgenden Personen für hilfreiche Hinweise, Informationen und Gespräche bedanken: In Dänemark bei Helge Albrechtsen (Universität Kopenhagen), Jon Kvist, Niels Ploug, Hans Hansen, Bodil Damgaard, Olli Kangas and Miriam Wüst (SFI), Bent Greve und Steen Scheuer (Universität Roskilde), Asbjørn S. Nørgaard (Universität Odense), Torben Jensen (AK-Samvirke), Vibeke Dalbro und Thomas Mølsted Jørgensen (Arbejdsdirektoratet), Per Kongshøj Madsen, Fleming Larsen und Jens Lind (Universität Aalborg). In Schweden bei Eero Carroll und Walter Korpi (Universität Stockholm), Samuel Engblom (AMS), Eva Uddén Sonnegård (Moderaterna), Joakim Palme (Framtids Institut), Anders Edward (AEA), Peter Schönefeld und Gertrud Eriksson (Arbetslöshetskassornas Samorganisation).

Maßnahmen herangezogen. Evaluationsanalysen verweisen auf innovative Ansätze in der Arbeitsmarktpolitik und potentielle Effizienzsteigerungen aktiver Maßnahmen.

Relativ wenige komparative Arbeiten beziehen sich bislang auf neue Akteurskonstellationen und institutionelle Dynamiken in der Arbeitsmarktpolitik (z.B. Dingeldey, 2005a). Dies ist verwunderlich, denn hier gibt es interessante Unterschiede auch innerhalb Europas. In den Mitgliedsländern der Europäischen Union sind nationale Systemen der Arbeitslosenunterstützung meist als staatlich organisierte Pflichtversicherungen konstruiert. In einigen Ländern, z.B. Großbritannien, unterliegt die Arbeitslosenversicherung ausschließlich der Verfügungsgewalt des Staates. In vielen anderen sind Sozialpartner zumindest an der Verwaltung von Geldleistungen oder der Implementierung von Arbeitsmarktprogrammen beteiligt. Eine spezielle Variante existiert in den drei nordischen Ländern Dänemark, Schweden und Finnland. Hier ist die Arbeitslosenversicherung zum einen freiwillig und zum anderen von gewerkschaftlich organisierten Kassen verwaltet, die staatlich subventioniert werden. Dieses ursprünglich im Jahr 1901 im belgischen Gent eingeführte System einer freiwilligen, öffentlich subventionierten und gewerkschaftlichen Versicherung gegen Arbeitslosigkeit war in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts ein in Europa verbreitetes Modell (Viebrock, 2004). Nach Ende des zweiten Weltkriegs konnten sich diese Strukturen allerdings in nur noch wenigen Ländern behaupten.

Die Tatsache, dass die im Vergleich zu anderen europäischen Staaten prominente Rolle der Gewerkschaften in der Arbeitslosenversicherung erhalten blieb, mag in Anbetracht der Hinwendung zur angebotsorientierten Arbeitsmarktpolitik verwundern. So lässt sich fragen, wie sich gewerkschaftsbezogene Arbeitslosenversicherungssysteme mit Aktivierung und Individualisierung vereinbaren lassen. Zumindest lässt sich vermuten, dass traditionelle Institutionen vermehrt in das Blickfeld von Reformdebatten gerieten bzw. neuen Arbeitsmarktstrukturen angepasst wurden.

Diese Überlegungen stellen einen zentralen Bezugspunkt für die vorliegende Studie über das Genter System der Arbeitslosenversicherung dar. Ein zweiter ergibt sich aus der Bedeutung des Systems für Gewerkschaften im modernen Sozialstaat. Vor dem Hintergrund sinkender Mitgliederzahlen in europäischen Gewerkschaften in den letzten Jahrzehnten haben eine Vielzahl von Analysen auf die Rolle der Genter Arbeitslosenversicherung für das Rekrutierungspotential von Gewerkschaften, bzw. deren Popularität verwiesen. Wie relevant

das System für die skandinavischen Gewerkschaften tatsächlich ist, bleibt dabei umstritten. Hancké (1993) zum Beispiel äußert sich eher skeptisch, während Toft (1995), Rothstein (1992) oder Scruggs (2002) dem Genter System eine wesentliche Rolle für die ungewöhnlichen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrade in Schweden, Dänemark und Finnland zuschreiben. Norwegen, als einziges skandinavisches Land ohne Genter System, hat im internationalen Vergleich einen relativ hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der allerdings deutlich unter den der anderen drei nordischen Ländern liegt.

### ***Zielsetzung und Struktur der Studie***

Die Untersuchung knüpft an die beiden oben kurz umrissenen Fragestellungen an. Zum einen geht es um eine detaillierte Beschreibung der Grundprinzipien aktueller Genter Systeme der Arbeitslosenversicherung in der Praxis. Dänemark und Schweden werden als Beispielländer herangezogen, mit der Absicht gemeinsame und unterschiedliche Strukturelemente zu identifizieren und jeweilige Funktionen und Bedeutungen der Systeme eingehender zu analysieren. Zum zweiten geht es um wesentliche Veränderungen in jüngster Zeit, und damit der Frage nach Anpassungskapazität und Zukunftsfähigkeit gewerkschaftlicher Arbeitslosenversicherungssysteme in modernen Sozialstaaten. Abschließend sollen Fragen einer potentiellen Praxisrelevanz bezüglich der deutschen Debatte um die Zukunft der Arbeitslosenversicherung erörtert werden.

Im folgenden Kapitel geht es zunächst um eine kurze Skizzierung der Entstehung und historischen Entwicklung des Genter Systems. Dabei wird zunächst auf Vorläufer und auf allgemeine Merkmale gewerkschaftlicher Arbeitslosenversicherung eingegangen. Im Anschluss widmet sich das Kapitel den unterschiedlichen Entwicklungen der Systeme in Dänemark und Schweden. Das dritte Kapitel beschreibt aktuelle Grundprinzipien in den beiden Ländern. Hierbei geht es um Merkmale wie Organisation, Mitgliedschaft, Finanzierung, Leistungen und die Bedeutung des dänischen und schwedischen Systems in Bezug auf andere sozialstaatliche und arbeitsmarktpolitische Aufgaben, insbesondere der Arbeitsvermittlung. Im vierten Kapitel werden zunächst aktuelle Arbeitsmarktentwicklungen in Dänemark und Schweden mit denen in Deutschland verglichen. In den darauf folgenden Abschnitten wird dann auf relevante Reformen und Debatten eingegangen. Im Mittelpunkt stehen institutionelle Änderungen und die Identifikation aktueller Herausforderungen bzw. potentielle Gefährdungen, die eine Bewertung der Zukunftsfähigkeit zulassen. Im fünften



Kapitel sollen dann kurz wesentlichen Gemeinsamkeiten und Unterschiede im Vergleich zur deutschen Arbeitslosenversicherung angesprochen werden, um abschließend die Praxisrelevanz aktueller gewerkschaftsorientierter Systeme für die deutsche Sozialstaatsreform zu erörtern.

## **2. Entstehung und historische Entwicklung des Genter Systems**

Gewerkschaften waren in vielen europäischen Ländern die ersten Organisationen, die eine Versicherung im Falle von unfreiwilliger Arbeitslosigkeit für ihre Mitglieder anboten, so auch in Deutschland, Dänemark und Schweden. Die am Ende des 19. beziehungsweise Anfang des 20. Jahrhunderts entstehenden Wohlfahrtsstaaten klammerten das Risiko der Arbeitslosigkeit hingegen vorerst aus ihren Sozialversicherungssystemen aus. Hierfür gab es mehrere Gründe. Erstens wurde das Problem der Arbeitslosigkeit gemäß der klassischen Ökonomie als selbstverschuldet erachtet und nicht als ein strukturelles Wirtschaftsproblem erkannt, für das der Staat irgendeine Verantwort zu tragen habe. Zweitens ist besonders das Risiko der Arbeitslosigkeit mit dem sogenannten „*moral hazard*“ Problem konfrontiert, demnach die Aussicht auf finanzielle Unterstützung dazu beitragen würde, sich absichtlich als arbeitslos zu deklarieren. Im Gegensatz zu den Berufsrisiken Krankheit oder Arbeitsunfall lässt sich die Arbeitslosigkeit leichter vortäuschen oder herbeiführen ohne gravierende Nebeneffekte zu erleiden, wie dies zum Beispiel bei einem Arbeitsunfall der Fall wäre. Der einhergehende Freizeitzugewinn der Arbeitslosen hat dieser Kategorie immer einen dubiosen Charakter zukommen lassen. Des weiteren wollte man durch Lohnersatzleistungen für Arbeitslose nicht den Schwellenlohn anheben.

Dies ist auch der Hauptgrund, warum es kein Zufall war, dass ausgerechnet die Gewerkschaften die ersten Anbieter einer freiwilligen Versicherung gegen Arbeitslosigkeit waren. In Zeiten der Rezession stellte die Zahlung von Arbeitslosengeld ein probates Mittel gegen den Lohndruck dar, der von Arbeitslosen ausging. Hiermit konnte eine Alternative geboten werden, die gewerkschaftlichen Tarife zu unterbieten und damit der Preis der Ware Arbeitskraft hochgehalten werden. Auch konnten die Gewerkschaften durch ihre Arbeitslosenversicherung Kontrolle darauf ausüben, welche Art von Arbeit als zumutbar galt, die ein Arbeitsloser annehmen musste, um nicht seinen Leistungsanspruch zu verlieren. Zweitens war die Berechtigung zu Arbeitslosengeld ein selektiver Anreiz zur Gewerkschaftsmitgliedschaft. Auf ähnliche Weise boten Leistungen im Falle von

Arbeitslosigkeit die Chance, Mitglieder in wirtschaftlich schlechten Perioden zu halten. Davor litten die europäischen Gewerkschaften unter vom Wirtschaftszyklus abhängigen Mitgliederschwankungen, die die Gewerkschaftsarbeit erschwerten. Drittens waren die Gewerkschaften besonders gut geeignet, dem eben genannten „*moral hazard*“ Problem entgegenzutreten. Wollte ein Arbeitsloser Unterstützung beziehen, so musste er dies bei der Gewerkschaftsleitung oder sogar auf einer Gewerkschaftsversammlung beantragen, wo er persönlich bekannt war. Die soziale Kontrolle im relativ kleinen Kreis der organisierten Arbeiter war in den Anfangszeiten der Gewerkschaftsbewegung ein wirksames Mittel, um eventuellen Leistungsmissbrauch vorzubeugen. Ebenso hatten die Gewerkschaften einen guten Überblick über ihren jeweiligen Arbeitsmarkt, weswegen sie sich oftmals auch als erfolgreiche Stellenvermittler betätigten.

Diese Art der Selbsthilfe beruhend auf Gegenseitigkeit war daher ein weitverbreitetes Phänomen innerhalb der frühen Gewerkschaftsbewegung. Trotz aller Vorteile, die eine gewerkschaftliche Arbeitslosenversicherung sowohl für die individuellen Mitglieder als auch die Organisation als solche bot, gingen doch bestimmte Nachteile damit einher. Zum Beispiel konnten sich nur gutbezahlte Facharbeiter diese Art der Versicherung leisten, während das Gros der ungelernten Arbeiter außen vorblieb. Vor allem aber hatte diese Art der Versicherung eine fragile Basis, da in Zeiten einer branchenweiten Wirtschaftskrise eine Vielzahl von Mitgliedern der Arbeitslosigkeit ausgeliefert war und daher die gewerkschaftlichen Mittel schnell aufgebraucht waren so dass der Bankrott drohte. Nachdem die Existenz von Wirtschaftszyklen und damit der strukturellen Verursachung von Arbeitslosigkeit nicht länger zu leugnen war, wurden Forderungen lauter, dass sich der Staat an der Unterstützung für Arbeitslose beteiligen sollte. In der Tat gab es schon früh Experimente auf lokaler Ebene, die Gewerkschaften bei ihrer Hilfe für die Arbeitslosen zu entlasten. Das berühmteste Modell dieser kommunalen Versuche war zweifellos das sogenannte Genter System, bei dem die freiwilligen Arbeitslosenversicherungen der Gewerkschaften mit öffentlichen Geldern subventioniert wurden. Noch heute sind die freiwilligen Arbeitslosenversicherungssysteme in Belgien, Dänemark, Finnland und Schweden nach diesem Modell organisiert und tragen in der Fachliteratur den Namen der belgischen Stadt, in der es 1901 erstmals institutionalisiert wurde. Damit stellt die Arbeitslosenversicherung eine Ausnahme zum ansonsten dominanten Prinzip der universellen sozialen Sicherung in den nordischen Ländern dar. Eine wichtige Ausnahme bildet hierbei

Norwegen, wo das anfängliche Genter System 1938 durch eine Pflichtversicherung ersetzt wurde.<sup>2</sup>

Mit dem Beginn der öffentlichen Subventionierung wurde eine klare Trennung der gewerkschaftlichen Finanzen zur Auflage und die Gewerkschaftskassen mussten sich insgesamt der strikten Kontrolle der staatlichen Behörden unterwerfen, im Gegenzug verhinderten die öffentlichen Verwaltungen aber den Zusammenbruch der gewerkschaftlichen Versicherung selbst in Zeiten von hoher Arbeitslosigkeit. In den beiden folgenden Abschnitten werden wir nun betrachten, wie sich das System der Arbeitslosenversicherung in Dänemark und Schweden historisch entwickelt hat.

## ***2.1 Dänemark***

Dänemark führte bereits 1907 auf Empfehlung einer parlamentarischen Kommission eine freiwillige, subventionierte Arbeitslosenversicherung ein und war damit eines der ersten Länder, die das Genter System auf zentralstaatlicher Ebene institutionalisierten. Das Prinzip der „Hilfe zur Selbsthilfe“ wurde nicht nur von den herrschenden ländlichen Liberalen, sondern auch von allen anderen politischen Gruppierungen befürwortet (Levine 1988: 94). Das Prinzip der freiwilligen Versicherung war in Übereinstimmung mit der liberalen Ideologie, denn es begrenzte die Steuerlast und basierte auf Selbstverwaltung denn auf staatlicher Bürokratie. Es war aber auch im Interesse der Basis der Liberalen, nämlich den unabhängigen Bauern. Nicht nur, dass die ländliche Wirtschaft durch ein freiwilliges System Steuern sparte, vielmehr würden Landarbeiter nicht in der Lage sein, eigene Arbeitslosenkassen zu gründen, die die ländlichen Löhne stützen könnten<sup>3</sup>. Das System war damit auf die städtische Wirtschaft begrenzt, denn weder die dänischen Sozialdemokraten noch die Gewerkschaften hatten die Landbevölkerung für ihre Organisationen gewinnen können (Luebbert 1991). Weder die Arbeitgeber, die keine Beiträge zu zahlen hatten, noch der Gewerkschaftsverband LO hatten gegen eine gewerkschaftliche Verwaltung unter Aufsicht des Staates etwas einzuwenden (Nørgaard 1997).

---

<sup>2</sup> Auf die Frage, warum sich das freiwillige Genter System in einigen wenigen Ländern behauptet hat, während andernorts zu einem späteren Zeitpunkt eine staatlich organisierte Pflichtversicherung eingeführt wurde, kann an dieser Stelle nicht näher eingegangen werden, siehe hierzu ausführlich Viebrock (2004).

<sup>3</sup> Gesetzliche Auflagen wie eine Mindestmitgliedszahl erschwerten die Bildung von Versicherungskassen durch Landarbeiter.

Das System erwies sich als sehr erfolgreich und ihm kam dabei zu Gute, dass Anfang des 20. Jahrhunderts die dänische Gewerkschaftsbewegung eine der stärksten weltweit war (Ebbinghaus & Visser 2000). Bestehende gewerkschaftliche Kassen wurden in unabhängige Kassen umgewandelt, mussten aber formal strikt von den Gewerkschaften getrennt werden. Auch Nicht-Gewerkschaftsmitglieder konnten einem Fonds beitreten. Sie mussten lediglich etwas höhere Beiträge zahlen. Dies stieß überraschenderweise auf wenig Widerstand von den Gewerkschaften, was vermutlich daran lag, dass sie auf Grund ihres hohen Organisationsgrades wenig zu befürchten hatten und es im Gegenteil vielmehr wahrscheinlich war, die bis dahin noch nicht organisierten Arbeiter durch das Angebot einer Arbeitslosenversicherung von den Vorzügen der Gewerkschaft insgesamt zu überzeugen. Da die Kassen gemäß des Branchenprinzips organisiert waren, waren es überwiegend Gewerkschaften, die eine Versicherung anboten und in der Tat stieg mit der Anzahl der Versicherten auch der gewerkschaftliche Organisationsgrad nach 1907 an. Auch wenn die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse prinzipiell freiwillig war, verlangten die meisten Gewerkschaften, dass ihre Mitglieder auch der Kasse beitraten (ILO 1933).

Die staatliche Subvention war zu Beginn sehr gering angesetzt, jedoch führten hohe Arbeitslosenraten oft dazu, dass der vorgesehene Maximalbetrag an staatlichen Mitteln häufig nicht eingehalten wurde, da im Falle von Defiziten weiteres Geld zur Verfügung gestellt wurde. In der Praxis betrug die staatlichen Subventionen über 50 Prozent der Mitgliedsbeiträge (Frankel & Dawson 1910). Anders als beim ursprünglichen Genter System wurden allerdings nicht die ausgezahlten Leistungen sondern die Beiträge der Versicherten subventioniert. Dieses System bevorzugte besser verdienende Facharbeiter, die sich relativ hohe Prämien leisten konnten. Diese Bevorzugung von qualifizierten Arbeitern war im Interesse des Dachverbandes LO, in dem Handwerker gewerkschaften dominierten. Solidarität wurde zuerst innerhalb des eigenen Handwerks ausgeübt und erst dann mit der Arbeiterschaft als Ganzem; die wohlhabenden Gewerkschaften waren nicht gewillt, ihr Risiko mit ärmeren Verbänden zu teilen, schon gar nicht mit denen der ungelerten Arbeiter (Nørgaard 1997).

Die Arbeitslosenkassen wurden von lokalen Gremien verwaltet. Neben der Organisation der Arbeitslosenversicherung waren diese anfangs auch für die Arbeitsvermittlung zuständig, denn ein Netzwerk öffentlicher Arbeitsämter entstand erst ab 1913. Ein sogenannter Arbeitslosigkeitsinspektor und ein Arbeitslosigkeitsbeirat kontrollierten die Einhaltung der

gesetzlichen Bestimmungen und Budgets der Kassen. Dieser Beirat war allerdings von Gewerkschaftsoffiziellen dominiert, so dass die Kontrolle durch den Staat und die Arbeitgeber anfänglich begrenzt war. Die öffentliche Kontrolle wurde später jedoch ebenso erhöht wie die Leistungssätze und öffentlichen Subventionen.

1921 wurden Arbeitslosenkassen und Arbeitsämter unter die gemeinsame Aufsicht durch eine zentrale Institution (*Arbejdsdirektoratet*) gebracht. Dieses umfassende System war ein Versuch der bürgerlichen Parteien, größeren Einfluss auf die gewerkschaftlichen Vereinigungen auszuüben. Der Weltwirtschaftskrise Ende der 1920er wurde nach den Prinzipien des klassischen *laissez-faire* Liberalismus mit Kürzungen der Leistungen sowie der staatlichen Subventionen und einer Verschärfung der Bezugskriterien entgegnet. Allerdings wurden gleichzeitig Notunterstützungen eingeführt, die ebenfalls von den gewerkschaftlichen Fonds verwaltet wurden. Dies stärkte unweigerlich die Rolle der Gewerkschaften in der Sozialversicherung und Arbeitsmarktpolitik. Damit wurde ein institutionelles Design aufgebaut, das nach den 1920ern nicht mehr hinterfragt wurde. Später brauchten die Sozialdemokraten lediglich diejenigen Merkmale des Systems reformieren, die aus Arbeitersicht von Nachteil waren. Auch wenn die Notunterstützung von Arbeitgebern und dem Staat finanziert wurde, war ihre Verwaltung dennoch von den Gewerkschaften dominiert. Im Laufe der Zeit wurden die Leistungen sowie die Subventionen angehoben und das System insgesamt modernisiert, zum Beispiel wurde mehr Wert auf aktive Arbeitsmarktpolitik gelegt, jedoch blieben die Grundlagen des Systems unverändert bis heute (Clasen 1998; Nørgaard 1997).

## **2.2 Schweden**

Im Gegensatz zu Dänemark wurde in Schweden erst sehr spät – 1934 – von einer sozialdemokratischen Regierung eine Arbeitslosenversicherung auf zentralstaatlicher Ebene aufgebaut. Vorher war es trotz der Einberufung verschiedener Kommissionen nicht gelungen, sich auf ein Versicherungssystem zu einigen. Dies lag unter anderem an der Abwesenheit einer eindeutigen politischen Mehrheit sowie den sehr verhärteten Fronten zwischen Arbeitgeberorganisationen und Gewerkschaften, die erst 1938 mit dem historischen Kompromiss von Saltsjöbaden überkommen wurden<sup>4</sup>. Statt dessen begegnete man der Wirtschaftskrise in den 1920ern mit relativ harsch geregelten Notstandsarbeiten (Edebalk

---

<sup>4</sup> Dieser Kompromiss gilt als Geburtsstunde des schwedischen Korporatismus (Korpi 1983).

1975; Öhman 1970; Rothstein 1992a). Obwohl in den 1930ern die ILO Pflichtversicherungssysteme empfahl und viele Länder in der Tat ein derartiges System einführen, entschied man sich in Schweden dennoch für das Genter System. Gleichzeitig wurde ein massives Arbeitsbeschaffungsprogramm in Gang gesetzt. Möglich wurde dies durch einen Kompromiss zwischen der sozialdemokratischen Minderheitsregierung und der Bauernpartei sowie durch Eingeständnisse an die Liberalen.

Ähnlich wie in Dänemark waren es bestehende Gewerkschaftskassen, die in unabhängige Fonds umgewandelt und der staatlichen Kontrolle unterstellt wurden. Allerdings war die Reaktion der Gewerkschaften anfangs eher zögerlich und bis 1940 hatten nur 14 Gewerkschaftskassen die staatliche Anerkennung ersucht, die zum Bezug der Subventionen berechnete (Erici & Roth 1981: 273-4). Lediglich 196 000 Personen waren 1940 gegen Arbeitslosigkeit versichert, obwohl man ursprünglich von 700 000 Personen ausgegangen war (Heclö 1974). Dies lag vor allem daran, dass die Leistungen sehr restriktiv waren, da bei der Durchbringung des Gesetzesentwurfs erhebliche Zugeständnisse an die Liberalen gemacht werden mussten (Edebalk 1975). Außerdem war zu dem damaligen Zeitpunkt nicht eindeutig, ob der Zusammenhang zwischen gewerkschaftlich verwalteter Arbeitslosenversicherung und einem Anstieg des Organisationsgrades tatsächlich so positiv ist, da dieser Effekt erst mit einiger Zeitverzögerung zum Tragen kommt und man zudem die Nachteile berücksichtigen musste, die durch eine gestiegene staatliche Kontrolle der Gewerkschaftskassen entstehen. Die Metallgewerkschaft lehnte zum Beispiel in zwei Referenden das Genter System ab und trat erst 1942 bei, nachdem dies von der Gewerkschaftsleitung ohne Mitgliederbefragung beschlossen wurde. Trotz der anfänglichen Zögerlichkeit auf Seiten der Gewerkschaften begünstigte das Genter System die Entwicklung der Mitgliederzahlen. Ironischerweise erwies sich die Forderung der Liberalen, dass die gewerkschaftlich verwalteten Kassen auch Nicht-Mitglieder aufnehmen müssen als Katalysator für den Organisationsgrad, denn in der Praxis traten weniger als ein Prozent der Versicherten lediglich der Kasse und nicht auch der Gewerkschaft bei (Rothstein 1992b). Als das Genter System erst einmal eingeführt war, war es für die lange regierenden Sozialdemokraten ein Leichtes, dieses zugunsten der Gewerkschaftsinteressen zu reformieren. Waren 1939 nur elf Prozent aller schwedischen Arbeiter gegen Arbeitslosigkeit versichert, stieg diese Zahl kontinuierlich an und erreichte in den 1990ern einen Deckungsgrad von 90 Prozent (Korpi 1995).

Die Macht der Gewerkschaften wurde im Lauf der Zeit erheblich gestärkt durch das Genter System, denn es oblag nun ihnen und nicht mehr wie früher einer staatlichen Kommission, die die Notstandsarbeiten verwaltete, darüber zu entscheiden, welche Art von Arbeit ein Arbeitsloser annehmen musste, um nicht seine Ansprüche zu verlieren. Während in Dänemark die Gewerkschaften der gelernten Handwerker die Bewegung dominierten, basierte das schwedische Gewerkschaftsmodell auf einem klassenbewussten industriellen Organisationsprinzip, so dass allgemeine Gewerkschaften, die nach der Verwendung eines bestimmten Arbeitsmaterials (zum Beispiel Holz oder Metall) gruppiert waren und nicht nach speziellen Berufen, die Entsolidarisierung zwischen verschiedenen Berufsgruppen verhinderte. Nur eine Gewerkschaft war demnach jeweils für einen Arbeitsplatz zuständig (Fulcher 1991).

Anders als in Dänemark kümmerten sich die Gewerkschaften in Schweden nur um das Arbeitslosengeld, während die Arbeitsvermittlung den staatlichen Arbeitsämtern vorbehalten blieb. Bereits 1902 wurden öffentliche Arbeitsämter landesweit eingeführt und dann im Jahre 1948 mit der Gründung des Zentralamts für Arbeit (AMS) unter volle staatliche Kontrolle gebracht. Während die schwedische Arbeitslosenversicherung also erst sehr spät institutionalisiert wurde, war das System öffentlicher Arbeitsämter schon sehr früh sehr ausgereift. Das Neutralitätsprinzip zwischen Arbeit und Kapital war dabei oberstes Gebot und ließ die Arbeitsämter das Vertrauen von beiden Seiten auf dem Arbeitsmarkt gewinnen. Anders als in Dänemark oder auch in Deutschland waren schwedische Arbeitsämter nie in den Klassenkampf verwickelt. Da keine Arbeitslosenversicherung bestand, sind sie außerdem nie zu einem Disziplinierungsinstrument der Arbeiter geworden. Diese Trennung zwischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitsämter blieb auch nach der Einführung des Genter Systems erhalten, was den Arbeitsämtern einen großen Legitimationsschub erbrachte (King & Rothstein 1993; Rothstein 1985). Statt sich an administrativen Tätigkeiten die Arbeitslosenversicherung betreffend aufzureiben, konnte die öffentliche Arbeitsmarktverwaltung sich der Implementierung eines anderen zentralen arbeitsmarktpolitischen Elementes in Schweden widmen, nämlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Diese baute auf der Politik der Notstandsarbeiten in den 1920ern auf und wurde unter den Sozialdemokraten durch großzügige Finanzierung zu einem internationalen Vorzeigemodell erweitert. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die zentrale Arbeitsmarktverwaltung nach den Prinzipien des Korporatismus organisiert und 1957 wurde das noch heute bestehende Zentralamt für Arbeit (*Arbetsmarknadsstyrelsen*, AMS) errichtet.

Eine Novität war, dass Gewerkschaftsvertreter die Mehrheit in diesem Leitungsgremium hielten.

### **3. Das Genter System der Arbeitslosenversicherung in der Praxis**

Dieser Abschnitt widmet sich relevanten Merkmalen der aktuellen dänischen und schwedischen Arbeitslosenversicherung. Das Ziel ist zum einen, einen allgemeinen Überblick über gegenwärtige Strukturen und Funktionen zu leisten. Zum anderen sollen Gemeinsamkeiten und länderspezifische Unterschiede hervorgehoben werden.

#### **3.1. Dänemark**

##### 3.1.1. Organisation

Die dänische Arbeitslosenversicherung wird von 32 Arbeitslosenversicherungskassen (*a-kasser*) verwaltet. Es gelten einheitliche gesetzlich fixierte Regelungen und Vorschriften. So werden z.B. Leistungskriterien wie Höhe und Dauer der Versicherungsleistung, als auch Anforderungen an Arbeitslose in Bezug auf Zumutbarkeit, Arbeitssuche oder Arbeitsbereitschaft staatlich festgelegt. Die staatliche Kontrolle der A-Kassen wird vom *Arbejdsdirektoratet*, einer Abteilung des Arbeitsministeriums, ausgeübt.

Abgesehen von zwei Kassen für Selbständige ist die Struktur der A-Kassen von der dänischen Gewerkschaftsstruktur geprägt, die wiederum nicht nur von der Unterscheidung nach Arbeitern und Angestellten bestimmt ist, sondern auch nach Berufszugehörigkeit bzw. Bildungsgrad. Eine grosse Mehrheit der zahlreichen Gewerkschaften sind dabei einem der drei Dachverbände angeschlossen. Der LO (*Landsorganisationen i Danmark*) ist dabei der nach Mitgliederzahl weitaus größte und traditionell der sozialdemokratischen Partei nahestehende Verband, welcher vor allem Arbeiter und Angestellte im privaten und öffentlichen Bereich organisiert. Der AC (*Akademikernes Centralorganisation*) vertritt Erwerbstätige mit Hochschulabschluss und der FTF (*Funktionørenes og Tjenestemøndernes Føllesorganisation*) zählt fast ausschließlich Angestellte im öffentlichen Sektor zu seinen Mitgliedern (Lind, 2001).



Die A-Kassen sind meist den für bestimmte Berufs- oder Qualifikationsgruppen relevanten Gewerkschaften bzw. Verbänden für Selbständige angegliedert. Die staatliche Anerkennung einer A-Kasse setzt allerdings eine Mindestmitgliedszahl von 10.000 Personen voraus. Dies hat zur Folge, dass es weniger Kassen als Gewerkschaften gibt. In der Regel erfolgt die Versicherung gegen Arbeitslosigkeit in einer für die jeweilige Berufsgruppe relevanten Kasse. Zudem gilt meist, dass eine Gewerkschaftszugehörigkeit mit der Mitgliedschaft in der jeweiligen Kasse einhergeht. Formal rechtlich ist dies allerdings nicht zwingend, da A-Kassen und Gewerkschaften juristisch getrennt und voneinander unabhängig sind. Weiterhin ist der Eintritt in eine Kasse freiwillig, und die gleichzeitige Mitgliedschaft in Kasse und Gewerkschaft nicht obligatorisch. Darüber hinaus besteht die Möglichkeit, in eine der inzwischen vier Kassen einzutreten, die sich als branchenübergreifend und statusunabhängig verstehen (s. unten). In Bezug auf eine Kasse, die Christliche A-Kasse (*Kristelig Arbejdsløshedskasse*), galt diese Wahlmöglichkeit schon seit langem, denn diese Kasse hat sich traditionell als branchenübergreifend verstanden und bewusst Personen rekrutiert, die sich nicht mit der Gewerkschaftsbewegung identifizieren und lediglich einem Arbeitslosenfonds beitreten wollen.

Die durchschnittliche Zahl der Mitglieder aller 32 Kassen liegt bei 72.000 Personen. Allerdings bestehen erhebliche Unterschiede. So haben fünf der 32 Kassen weniger als 20.000 Mitglieder, während die beiden größten Kassen, die 3F-A (für ungelernete und angelernte Arbeiter) und die HK-A (für Einzelhandels- und Büroangestellte) jeweils über 300.000 Mitglieder aufweisen.

Etwas mehr als die Hälfte aller Versicherten sind Mitglieder einer Kasse, deren zugehörige Gewerkschaft wiederum Mitglied im dänischen Gewerkschaftsdachverband LO ist (Danmark Statistik, 2005). Die angesprochene branchenübergreifende und traditionellen Gewerkschaften kritisch gegenüberstehende ‚christliche‘ A-Kasse hatte vor 20 Jahren nur etwa 30.000 Mitglieder, inzwischen ist diese Zahl jedoch auf knapp 160.000 angewachsen, was ca. sieben Prozent aller Versicherten entspricht, und sie damit zur viertgrößten A-Kasse macht. Dazu kann man drei weitere ‚freie‘ Kassen zählen (die DLA, FFA und ASE), deren Rekrutierung weder berufs- noch qualifikationsgebunden ist und die für Arbeitnehmer und Selbständige offen sind. Diese Kassen bemühen sich aktiv, Mitglieder anderer Kassen, besonders mit der Aussicht auf geringere Gebühren, abzuwerben. Eine solche Wettbewerbsorientierung wurde seit dem Jahr 2002 politisch ermöglicht und erwünscht. Dennoch bewahrt die grosse Mehrheit

der Kassen traditionelle Abgrenzungen um so Konflikte zu vermeiden. Ein Wechsel der A-Kasse folgt daher meist nur bei einem Arbeitsplatzwechsel, und meist nur dann, wenn dies gleichzeitig einen Wechsel in eine andere Branche bedeutet. Somit ist die relative Bedeutung der drei wettbewerbsorientierten Kassen mit etwa sieben Prozent aller Versicherten bisher gering, und hält sich mit knapp 15 Prozent aller Versicherten auch dann noch in Grenzen, wenn man die ‚christliche‘ Kasse hinzuzählt. Gleichwohl konnte eine dieser Kassen (die DLA) in den Jahren 2000 bis 2005 die höchste Zuwachsrate aller Kassen verzeichnen (Arbejdsdirektoratet, 2005: 67).

Ein über einen minimalen Jahresbeitrag (von weniger als einem Euro pro Mitglied) finanzierter Dachverband (*Arbejdsløshedskassernes Samvirke*) stellt der A-Kassen Informationen zur Verfügung und bietet Weiterbildungskurse an. Dieser Dachverband informiert zudem über die von den jeweiligen A-Kassen angebotenen Leistungen und über die Kosten der Mitgliedschaft, die bedingt durch unterschiedlichen Verwaltungsbeiträgen variieren (<http://www.ak-samvirke.dk>).

### 3.1.2. Mitgliedsvoraussetzungen und Versichertenquote

Als Voraussetzung für den freiwilligen Eintritt in eine Kasse gilt ein Beschäftigungsverhältnis, eine mindestens 18-monatige Ausbildung, oder Selbständigkeit. Selbständige erwerben erst dann Anspruch auf eine Versicherungsleistung, wenn eine Geschäftsaufgabe vorliegt. Nicht versicherte Arbeitslose, bzw. bedürftige Personen, die die Mindestmitgliedsvoraussetzungen nicht erfüllen, sind auf die kommunale Sozialhilfe angewiesen.

Jüngste Zahlen belegen, dass das dänische Arbeitslosenversicherungssystem einen hohen Deckungsgrad besitzt. In 2004 erhielten durchschnittlich ca. 85 Prozent aller Arbeitslosen Versicherungsleistungen (Danmark Statistik, 2005: Tabelle 160). Im Verhältnis zur dänischen Erwerbsbevölkerung (ca. 2.6 Millionen Personen) bewegte sich die Mitgliedsrate in A-Kassen zwischen 1997 und 2003 zwischen 79.6 Prozent und 78.1 Prozent (Arbejdsdirektoratet, 2005). Verursacht durch geringe Arbeitslosigkeit, und bedingt durch eine rückläufige Versichertenquote bei Erwerbstätigen mit relativ sicheren Arbeitsplätzen, sank die Mitgliedsrate in den 1970er Jahren bis auf ca. 66 Prozent. Mit Anstieg der Arbeitslosigkeit in den 1980er Jahren und zu Beginn der 1990er Jahre wuchs die Mitgliederzahl dann wieder auf

bis ca. 75 Prozent im Jahre 1992 an. Trotz der darauf folgenden sinkenden Arbeitslosigkeit hielt der Zulauf zu den Kassen weiter an und erreichte fast 80 Prozent im Jahre 1995. Während die Zuwachsraten in den 1970er und 1980er Jahren zumeist der steigenden Arbeitslosigkeit zugeschrieben werden, gelten veränderte Zugangsbedingungen zu Vorruhestandsleistungen (*efterløn*) als wichtige Ursache für den Anstieg in den frühen 1990er Jahren (s. Abschnitt 4.2).

Eine Analyse der Mitgliedsraten Mitte der neunziger Jahre (Parsons u.a., 2003) zeigt, dass untere Einkommensgruppen unterdurchschnittlich versichert sind (entsprechend einer Quote von ca. 40 Prozent für die unteren drei Einkommenszehntel). Dagegen galt für Beschäftigte mit mittleren Einkommen eine Rate von knapp 90 Prozent, wobei immer noch über 70 Prozent des obersten Einkommenszehntels gegen Arbeitslosigkeit versichert war (Parson u.a., 2003: 35). Dies ist bemerkenswert, denn bei dieser Gruppe ist das Risiko der Arbeitslosigkeit unterdurchschnittlich gering. Eine risikounabhängige Verteilung ließ sich auch für Altersgruppen feststellen, denn die Mitgliedsquote für Beschäftigte im Alter zwischen Mitte 20 und 58 war mit ca. 90 Prozent relativ konstant. Für 59-jährige und ältere Personen wurde dann ein starker Rückgang verzeichnet. Beides deutet wiederum darauf hin, dass nicht nur das Arbeitslosigkeitsrisiko sondern die Aussicht auf bzw. der Bezug von Vorruhestandsgeld (*efterløn*) ein wichtiger Faktor für die Mitgliedschaft in einer A-Kasse darstellt.

### 3.1.3. Finanzierung

Die dänische Arbeitslosenversicherung wird durch Mitgliedsbeiträge an die A-Kassen und durch Steuern finanziert. Abgesehen von einem geringen Pflichtbeitrag für eine staatliche Zusatzrente von 19 €(144 DKK); setzt sich der jährliche Mitgliedsbeitrag für 2005 wie folgt zusammen:

Pflichtbeiträge:

- ein kassenunabhängiger einheitlicher Versicherungsbeitrag (für Vollzeitbeschäftigte) von 420 €(3.144 DKK);
- ein variabler Verwaltungsbeitrag, der von 86 €(624 DKK) in der preiswertesten Kasse (DAS) bis 368 €(2.748 DKK) in der teuersten Kasse (RB-A Kasse) reicht;

Wahlbeitrag:

- die Option, einen einheitlichen zusätzlichen *efterløn* Beitrag von jährlich €14 (DK 4584) zu leisten, um einen Anspruch auf Vorruhestandsgeld geltend machen zu können.

Diese Beiträge sind steuerlich absetzbar, was die effektive Belastung um etwa ein Drittel reduziert.

Die weitaus bedeutendere Finanzierungsquelle der Arbeitslosenversicherung sind Steuermittel. Diese stammen zum einen aus dem allgemeinen Staatshaushalt und zum anderen aus einer zweckgebundenen Arbeitsmarktabgabe, die die von allen Erwerbstätigen entrichtet wird und acht Prozent des Bruttoeinkommens entspricht. Aus dieser Arbeitsmarktabgabe werden auch andere Sozialleistungen, wie z.B. Krankengeld, Mutterschaftsgeld und aktive Arbeitsmarktprogramme finanziert.

Der Dachverband der A-Kassen kalkuliert, dass der beitragsfinanzierte Anteil der Arbeitslosenversicherung im Jahr 2004 etwa 20 Prozent der Gesamtausgaben der Kassen ausmachte (AK Samvirke, 2005). Setzt man die reinen Versicherungsbeiträge (also ohne *efterløn*) ins Verhältnis zur Summe des ausgezahlten Arbeitslosengelds, so errechnet sich ein beitragsfinanzierter Anteil von etwa 32 Prozent. Diese Kalkulation lässt sich allerdings hinterfragen, da zum einen die Verwaltungskosten und zum anderen die Kosten angebotener Dienstleistungen der Kassen (s. unten) miteinbezogen werden müssten. Festzuhalten bleibt, dass der Staat den Grossteil der Gesamtkosten der dänischen Arbeitslosenversicherung übernimmt, und dass dieser Anteil positiv mit der Entwicklung der Arbeitslosigkeit korreliert, d.h. er wächst bei steigender Arbeitslosigkeit.

Unterschiedliche Verwaltungsbeiträge spiegeln zum einen unterschiedliche Arbeitslosigkeitsrisiken und Strukturen der Arbeitslosigkeit bei Versicherten der jeweiligen Kassen wider. So sind z.B. ungelernte Arbeiter häufiger von Arbeitslosigkeit betroffen, und verbleiben im Durchschnitt auch länger in Nichtbeschäftigung, als Akademiker. Der Verwaltungsaufwand pro Mitglied in der Kasse für Akademiker ist dementsprechend geringer. Weiterhin ist die Zahl der Mitglieder von Bedeutung, denn diese hat Einfluss auf die Zahl der lokalen Zweigstellen und der Mitarbeiter einer Kasse. So existieren in ganz Dänemark nur 4 Zweigstellen der Akademikerkasse (AAK), aber 262 Büros der Kasse 3F-A

für an- und ungelernte Arbeiter (Arbejdsdirektoratet, 2005: 56). Weiterhin ist zu betonen, dass dänische A-Kassen nicht nur Arbeitslosengeld sondern auch *efterløn* verwalten und auszahlen. Dabei ist die Bedeutung von Vorruhestandsleistungen in letzter Zeit sogar grösser als die des Arbeitslosengelds. So wurden im Jahr 2004 22,8 Milliarden DKK für Arbeitslosengeld und 25 Milliarden DKK für *efterløn* ausbezahlt (Politiken, 11. November 2005). Letztlich ist festzuhalten, dass dänische A-Kassen ihren Mitgliedern eine Reihe von Dienstleistungen anbieten, wie z.B. Beratung über freie Stellen oder Weiterbildungsmöglichkeiten, Hilfe bei der Jobsuche oder Arbeitsvermittlung. Der Katalog dieser angebotenen Leistungen ist bei einigen Kassen eher begrenzt, bei anderen sehr umfangreich, was sich wiederum auf unterschiedliche Verwaltungskosten durchschlägt. Je nach A-Kasse werden Leistungen eigenständig oder in Kooperation mit der relevanten Gewerkschaft angeboten. Gerade bei traditionellen und stark gewerkschaftlich orientierten Kassen ist diese Kooperation üblich. Hierbei fällt auf, dass auch personell eine klare Trennung zwischen Gewerkschaft und Kasse nicht unbedingt gegeben ist. So ist es legal und nicht unüblich, dass Gewerkschaften und A-Kassen einen Vollarbeitsplatz in einer Zweigstelle ko-finanzieren, ein Mitarbeiter also z.B. eine Zweidrittelstelle bei der Gewerkschaft und eine Drittelstelle bei der zugehörigen A-Kasse innehat.

#### 3.1.4. Leistungen und Leistungsniveau

Eine Berechtigung auf Arbeitslosengeld (*dagpenge*) entsteht dann, wenn ein versicherter Arbeitsloser eine Mitgliedschaft in einer A-Kasse von 12 Monaten und gleichzeitig eine Mindestbeschäftigungsdauer vorweisen kann. Diese wurde 1994 von 26 Wochen auf ein Jahr (Vollzeitbeschäftigung) verlängert. Es gilt eine Rahmenfrist von drei Jahren. Für Teilzeitbeschäftigte gelten 34 Wochen Beschäftigung. Versicherte Arbeitslose mit einer zumindest 18-monatigen abgeschlossenen Ausbildung erwerben ebenfalls Anspruch auf eine Leistung, wobei die Wartezeit in diesem Fall einen Monat beträgt. Ansonsten gelten die bei Arbeitslosigkeit üblichen Anspruchsbedingungen, wie die Registrierung beim öffentlichen Arbeitsamt (AF- *Arbejdsformidlingen*) bzw. der Nachweis von Arbeitsbereitschaft, Arbeitsfähigkeit und aktiver Arbeitssuche. Das Arbeitsamt ist auch für die Erstellung des individuellen Handlungsplans zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt zuständig (s. Braun, 2001).

Die maximale Dauer des Bezugs der Versicherungsleistung beträgt vier Jahre. Dabei entsteht spätestens nach einem Jahr das Recht und die Pflicht der Teilnahme an einem Aktivierungsprogramm. Bei Arbeitslosen unter 25 Jahren setzt diese ‚Aktivierungsphase‘ eher ein. Teilnehmer erhalten eine Leistung, die der Höhe des Arbeitslosengelds entspricht. Versicherte, die das 55. Lebensjahr erreicht haben, erwerben Anspruch auf fünf Jahre Arbeitslosengeld, sofern die Voraussetzung in bezug auf die Mitgliedschaftsdauer und Zahlung von Vorruhestandsleistungen erfüllt sind.

Das Arbeitslosengeld ist steuerpflichtig. Es beträgt 90 Prozent des Arbeitsentgelts, das in den 12 Wochen vor Beginn der Arbeitslosigkeit durchschnittlich erzielt wurde. Allerdings existiert eine Obergrenze. Im Jahr 2005 betrug diese 88 € (654 DKK) pro Tag oder 1.900 € (14.170 DKK) pro Monat. Gleichzeitig existiert eine Untergrenze, oder Mindestbetrag. Für Versicherte, die einerseits eine Ausbildung (von mindestens 18 Monaten) abgeschlossen haben, andererseits aber noch keine Beschäftigungsdauer von mindestens 12 Wochen nach Abschluss der Ausbildung vorweisen können, gelten geringere Leistungen (82 Prozent des Maximalbetrags). Zudem gelten spezielle Regelungen für Teilzeitbeschäftigte denen es (in einigen Kassen) offen steht, geringere Beiträge zu zahlen und im Gegenzug ca. zwei Drittel der Leistungen für Vollzeitversicherte zu erhalten.

Die Konstruktion des dänischen Systems bewirkt, dass Einkommensersatzleistungen für Niedrigeinkommensgruppen relativ hoch sind. Gleichzeitig bewirkt die Besteuerung und relativ niedrige Obergrenze, dass der tatsächliche Lohnersatz oft weit unter der nominalen Rate von 90 Prozent liegt. Für das Jahr 2001 kalkuliert Hansen (2003) eine Obergrenze, die etwa 63 Prozent des Vollzeiteinkommens eines Mitarbeiters in der Industrie entsprach. Die Untergrenze lag bei 52 Prozent. Dadurch, dass Deckelung und Mindestleistung relativ eng zusammen liegen, entsteht ein nur relativ schmaler Korridor, in dem das Arbeitslosengeld lohnproportional ausfällt. Zudem ist die Obergrenze zwar dynamisiert, allerdings nicht vollständig an die Entwicklung des Durchschnittsarbeitseinkommens gekoppelt. Dies bewirkt, dass sich die Spanne zwischen Maximalbetrag des Arbeitslosengelds und durchschnittlichem Arbeitseinkommen seit Jahren zwar langsam aber stetig scherenartig geöffnet hat. So entsprach das maximale Arbeitslosengeld noch 66 Prozent des durchschnittlichen Einkommens im Jahre 1994 und ist seither auf 63 Prozent im Jahr 2001 abgesunken (Hansen, 2003: 12).

Der Effekt der Deckelung wird in Tabelle 1 verdeutlicht, die beispielhaft Nettolohnersatzraten für kinderlose, nicht verheiratete Personen bei Eintritt in die Arbeitslosigkeit zeigt. Andere Annahmen würden andere Lohnersatzraten ergeben, bestätigen aber die Grundaussage. Hiernach beziehen untere Gehaltsgruppen in Dänemark und Schweden deutlich großzügigere Versicherungsleistungen als in Deutschland. Bei steigenden Einkommen verringert sich der Abstand, und Arbeitnehmer mit überdurchschnittlichen Arbeitseinkommen sind in Deutschland, relativ zu früheren Einkommen, finanziell besser gegen Arbeitslosigkeit abgesichert als in Dänemark und Schweden.

**Tabelle 1: Nettolohnersatzraten zum Zeitpunkt des Eintritts in die Arbeitslosigkeit bei unterschiedlichen früheren Arbeitseinkommen (in Prozent des Durchschnittseinkommens eines Vollzeitarbeiters in der Industrie)**

	67%	100%	150%
Dänemark	84	59	45
Schweden	82	81	58
Deutschland	63	61	62

Quelle: OECD (2004) *Benefit and wages*, OECD Indicators, Paris: OECD.

### 3.2. Schweden

#### 3.2.1. Organisation

Die schwedische Arbeitslosenversicherung wird von 37 Arbeitslosenversicherungskassen verwaltet, die wie in Dänemark privaten Status haben. Um nach dem Arbeitslosenkassengesetz von 1997 als offizieller Arbeitslosenfonds anerkannt zu werden, muss eine Kasse mindestens 10.000 Mitglieder umfassen und sich beim schwedischen Zentralamt für Arbeit (*Arbetsmarknadsstyrelsen, AMS*) registrieren lassen.<sup>5</sup> Das AMS hat dabei die Aufgabe, für die Einheitlichkeit der Regelungen und die Rechtssicherheit in der Verwaltung der Arbeitslosenversicherung zu sorgen. Ebenso wie in Dänemark werden die Leistungskriterien sowie die Anspruchsvoraussetzungen an Arbeitslose staatlich festgesetzt. Welchen Beschäftigungsbereich eine Kasse abdeckt, wird in den jeweiligen Kassenstatuten geregelt. Da fast ausschließlich alle Kassen einer Branchengewerkschaft angeschlossen sind, stimmt dieser Bereich für gewöhnlich mit dem der Branche überein. Die Gewerkschaften sind

<sup>5</sup> Manche schon vorher bestehenden Arbeitslosenkassen mit weniger als 10.000 Mitglieder durften jedoch weiterarbeiten. In Dänemark waren diese gezwungen, mit anderen Kassen zu fusionieren.

wiederum einem der drei Dachverbände LO (Arbeiter), TCO (Angestellte) oder SACO (Akademiker) angeschlossen. Das Berufsfeld oder die Art der Tätigkeit entscheiden darüber, in welcher der Kassen man Mitglied werden kann. Da es allerdings eine Mischung gibt zwischen Gewerkschaften, die nach dem Industrieprinzip und nach dem Qualifikationsprinzip organisiert sind, gibt es allerdings einige potentielle Überschneidungen, z.B. für Akademiker. Man kann gleichzeitig immer nur Mitglied in einer Kasse sein, allerdings die Mitgliedschaft wechseln, wenn man den Beruf wechselt. Bisherige Ansprüche werden dabei übertragen. Der Zugang zu einer Arbeitslosenkasse steht allen Arbeitnehmern einer Branche offen. Er ist nur durch eine Altersbeschränkung (15 bis 64 Jahre) und eine Mindestarbeitszeit von 17 Stunden wöchentlich begrenzt.

Die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft beinhaltet normalerweise die Mitgliedschaft in der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkasse. Viele Arbeitslosenkassen arbeiten eng mit den Gewerkschaften zusammen, sind aber unabhängig von ihnen. Nicht-Gewerkschaftsmitglieder können jedoch ebenfalls einer gewerkschaftlichen Arbeitslosenkasse beitreten. Auch wenn es schon immer möglich war, einer Arbeitslosenkasse beizutreten ohne gleichzeitig Mitglied in der Gewerkschaft zu sein, gehörten in der Praxis fast alle Kassenmitglieder auch der Gewerkschaft an. Normalerweise beantragt eine Person, die in die Gewerkschaft eintritt, gleichzeitig die Mitgliedschaft in dem Arbeitslosenfonds.<sup>6</sup> Derzeit bestehen 36 branchenspezifische Kassen sowie die gewerkschafts- und branchenunabhängige Alfa-Kasse (*Alfa-Kassan*). Im Gegensatz zu den 36 übrigen branchenspezifischen gewerkschaftsnahen Kassen steht die Mitgliedschaft in dieser unabhängigen Kasse Beschäftigten aus einer Vielzahl von Branchen und Berufen offen. Diese öffentliche Kasse wird von der Dachorganisation der gewerkschaftlich verwalteten Kassen (*Arbetslöshetskassornas Samorganisation*, SO) verwaltet.<sup>7</sup>

Gemäss des Arbeitslosenversicherungsgesetzes von 1997 setzt sich die Versicherung aus zwei Komponenten zusammen. Erstens aus einer Basiskomponente (Grundversicherung), die zwangsmäßig jeden Arbeitnehmer erfasst, der für einen substantiellen Zeitraum auf dem

---

<sup>6</sup> Als Gewerkschaftsmitglied auf die Arbeitslosenversicherung zu verzichten, wäre von einer Kosten-Nutzen-Perspektive her betrachtet allerdings auch nicht nachvollziehbar, denn da die eigenen Beiträge dank einer hohen staatlichen Subvention gering sind, kann man die Arbeitslosenversicherung sehr günstig abschließen (Hatland 1998). Dementsprechend ist die überwiegende Mehrheit aller Gewerkschaftsmitglieder auch Mitglied in der Arbeitslosenkasse ihrer Gewerkschaft. Es kann vermutet werden, dass sich nur diejenigen Beschäftigten mit einem objektiv sehr geringem Arbeitslosigkeitsrisiko, zum Beispiel Beamte, gegen eine Mitgliedschaft in der Arbeitslosenkasse entscheiden.



Arbeitsmarkt tätig ist (einschließlich der Selbständigen). Die Leistungen dieser Grundversicherung sind aber relativ niedrig. Daher gibt es zweitens die Möglichkeit einer freiwilligen einkommensabhängigen Zusatzkomponente (Verdienstauffallversicherung), die nur diejenigen Arbeitnehmer erfasst, die Mitglieder einer Arbeitslosenkasse sind. Die Alfa-Kasse ist hauptsächlich für die Verwaltung der Grundversicherung für diejenigen zuständig, die nicht einem der Gewerkschaftsfonds angehören, bietet aber gleichzeitig auch die freiwillige zusätzliche Verdienstauffallversicherung an. Für beide Komponenten bestehen bestimmte Anspruchsvoraussetzungen, wie zum Beispiel die Erfüllung einer Anwartschaftszeit, die Registrierung als arbeitssuchend bei einem öffentlichen Arbeitsamt und eine Verfügbarkeit zur Arbeit von mindestens 17 Stunden wöchentlich.

Eine wichtige Entwicklung in den letzten zehn Jahren ist die Entstehung einer dritten Komponente in Form einer privaten Zusatzversicherung gegen Arbeitslosigkeit. Diese wird privat von den Gewerkschaften in Kooperation mit einem kommerziellen Versicherungsträger angeboten und wird ausschließlich durch Versichertenprämien finanziert. Die Anzahl der Gewerkschaften, die diese Art der Zusatzversicherung bislang anbietet, ist steigend. Der Grund hierfür ist, dass wegen eines bestehenden Maximalbetrags an Leistungen viele Besserverdiener nicht die nominalen 80 Prozent des vorherigen Gehaltes an Arbeitslosengeld erhalten. Da dieser Maximalbetrag nicht indiziert ist, konnte er nicht mit dem Anstieg an Löhnen und Gehältern mithalten und als Folge dessen verdienen mehr und mehr Angestellte über diesen Deckelungsbetrag hinaus. Eine Vielzahl von Gewerkschaften – insbesondere von Angestellten, die dem Dachverband SACO angeschlossen sind, aber auch Angestelltengewerkschaften des TCO, die vorwiegend besserverdienende Akademiker umfassen – haben deshalb für ihre Mitglieder eine private Möglichkeit geschaffen, das Arbeitslosengeld aus der freiwilligen Verdienstauffallversicherung für ca. 100 bis 120 Tage aufzubessern, so dass wieder die nominale Lohnersatzrate von 80 Prozent erreicht wird (Engblom 2005).

Es gilt dabei zu beachten, dass diese Art der privaten Zusatzversicherung von der Gewerkschaft selber, nicht von einer ihr angeschlossenen Arbeitslosenkasse angeboten wird. Manchmal ist diese Zusatzversicherung Teil des allgemeinen Gewerkschaftsbeitrages, der in Folge dessen je nach Arbeitslosigkeitsrisiko im Sektor um wenige Euro (30 – 75 SEK) angehoben wurde, oder sie wird als extra gebührenpflichtige optionale Leistung angeboten.

---

<sup>7</sup> Im Unterschied zu den gewerkschaftsnahen Kassen hat die Alfa-Kasse keine Mitglieder mit demokratischen

Einige andere Arbeitnehmergruppen, z.B. Regierungsangestellte, genießen diese Zusatzversicherung als Teil der tarifvertraglichen Leistungen. Informationen aus Interviews zufolge wird der Anteil der kollektiv abgesicherten Arbeitnehmer auf bis zu 20-25 Prozent der Beschäftigten geschätzt. Durch diese dritte Säule der Arbeitslosenversicherung ist im Fall von Arbeitslosigkeit die große Mehrheit der Versicherten gut abgedeckt, allerdings entfällt diese Zusatzversicherung während der Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktprogrammen, so dass dann ein signifikanter Einkommensverlust eintritt.

Im Dezember 2004 waren von den über 3,8 Millionen Arbeitnehmern, die freiwillig gegen Arbeitslosigkeit versichert sind, knapp 66.600 Arbeitnehmer der Alfa-Kasse angeschlossen<sup>8</sup>. Die Relevanz der Alfa-Kasse liegt eindeutig im Bereich der Grundversicherung. So bearbeitete sie 2004 76 Prozent aller Anspruchstage auf Grundsicherung, der Rest wurde von den Arbeitslosenkassen erledigt. Die durchschnittliche Mitgliederzahl aller Kassen beträgt ca. 103.000 Personen. Wie in Dänemark gibt es jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den Kassen. Die größten Kassen sind die der Metallindustriearbeiter, der Privatangestellten, der Akademiker und der Kommunalarbeiter mit jeweils über 300.000 Mitgliedern.

Seit 2004 obliegt die Aufsicht über die Arbeitslosenkassen der neugegründeten IAF (*Inspektionen för arbetslöshetsförsäkring*). Für die Auszahlung der staatlichen Subvention an die freiwilligen Kassen ist hingegen das AMS verantwortlich. Ein Arbeitslosenversicherungsbeirat des AMS hat die Aufgabe die Entwicklung des Arbeitslosengeldes zu beobachten und prinzipielle Angelegenheiten im Zusammenhang mit den Versicherungskassen zu entscheiden. Während die 37 selbständigen Arbeitslosenkassen über die Arbeitslosenleistungen entscheiden und diese auch auszahlen, stellt die IAF als staatliche Aufsichtsbehörde der Arbeitslosenkassen sicher, dass diese ihre Aufgabe korrekt erfüllen. Die Kontrolle der Arbeitslosenkassen durch die IAF beinhaltet die Überprüfung und Analyse der Tätigkeiten auf Basis der gesetzlichen Anforderungen, die das schwedische Arbeitslosenversicherungsgesetz und das Arbeitslosenkassengesetz auferlegen. Die Kontrolle bezieht sich dabei hauptsächlich auf die Verwaltung der Finanzen der Kassen. Ziel ist hierbei eine saubere Bilanzierung und eine fehlerfreie Verwaltung sicherzustellen. Ausgewertet werden dabei vornehmlich die Jahresberichte der einzelnen Kassen. Die Kontrolle der

---

Rechten, sondern nur Gesellschafter (Information aus Interview).

<sup>8</sup> Die Alfa-Kasse ist insofern unattraktiver, da sie einen höheren Verwaltungsaufwand pro Fall hat und daher einen höheren Mitgliedsbeitrag als die anderen Kassen verlangt. Diese Verwaltungskosten waren Gegenstand einiger Diskussionen und wurden kürzlich von der Aufsichtsbehörde IAF untersucht (IAF 2005). Die

Verwaltungsprozeduren der Kassen beinhaltet vor allem die Klärung des unabhängigen Status der Arbeitslosenfonds (IAF 2005: 13).

Zudem überprüft die IAF die Arbeit der schwedischen Arbeitsmarktbehörde (*Arbetsmarknadsverket, AMV*) in Fragen, die das Anrecht auf Arbeitslosengeld betreffen. Letztere ist die öffentliche Agentur, die für die Implementierung der Arbeitsmarktpolitik verantwortlich ist und auf zentralstaatlicher Ebene dabei der Direktion des AMS untersteht. Die Exekutivorgane auf regionaler Ebene sind die regionalen Arbeitsämter und auf lokaler Ebene die über 400 örtlichen Arbeitsämter, die die öffentliche Arbeitsvermittlung betreiben. Die Arbeitsvermittlung hat jedoch auch die zentrale Aufgabe, über grundsätzliche Bedingungen der Arbeitslosenversicherung zu informieren und zu prüfen, dass die Antragsteller diese Bedingungen erfüllen. Die IAF führt zudem verschiedene Projekte durch. Eine Studie im Jahr 2004 untersuchte wie die Organisation und Methoden des AMS in Bezug auf Kundenservice die versicherungsrelevanten Aufgaben der Arbeitsämter beeinflussen, nämlich die Überprüfung der Grundbedingungen zum Bezug von Arbeitslosengeld, also die aktive Arbeitssuche und die Bereitschaft eine zumutbare Stelle anzunehmen (IAF 2005: 14). Die IAF erlässt zudem Vorschriften zu den versicherungsregelnden Gesetzen und ist ferner Vertreterin des Staates vor Gericht bei Arbeitslosenversicherungsfragen.

### 3.2.2. Mitgliedsvoraussetzungen und Versichertenquote

Die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse ist freiwillig und muss schriftlich gestellt werden. Auch Studenten und Selbständigen steht die freiwillige einkommensbezogene Arbeitslosenversicherung offen. Es muss jedoch entweder die sogenannte Arbeits- oder die Studienbedingung erfüllt werden. Die Arbeitsbedingung schreibt vor, dass man in einem zusammenhängenden Zeitraum von fünf Wochen mindestens vier Wochen gearbeitet hat. Im Durchschnitt muss man dabei mindestens 17 Wochenstunden gearbeitet haben und zum Zeitpunkt des Mitgliedschaftsantrages auch mindestens soviel arbeiten. Alternativ kann man über die Studienbedingung zugelassen werden. Diese Bedingung schreibt vor, dass man eine für mindestens ein Jahr eine Vollzeitausbildung über die neunjährige Schulpflicht hinaus absolviert haben muss, so dass man zu einem Studienstipendium berechtigt war. Zusätzlich muss man beim öffentlichen Arbeitsamt registriert sein oder mindestens 90 Tage in einem

---

gewerkschaftsnahen Kassen profitieren hingegen von einem gemeinsamen IT-System. Dies macht die IT-Kosten der schwedischen Arbeitslosenkassen auch zehnmal niedriger als ihre dänischen Pendanten.

Zeitraum von 10 Monaten direkt nach Abschluss der Ausbildung gearbeitet haben. Diese Studienbedingung berechtigt zum Bezug der allgemeinen Grundversicherung.

Trotz des freiwilligen Versicherungsprinzips ist der Deckungsrad der schwedischen Arbeitslosenversicherung schon seit Jahren sehr hoch. 2004 waren rund 90 Prozent aller Erwerbstätigen gegen Arbeitslosigkeit versichert, die allgemeine durchschnittliche Versichertenquote ist damit höher als in Dänemark. Von den Arbeitslosen waren 70 Prozent Mitglieder einer Arbeitslosenkasse (Engblom 2005: 6).

**Tabelle 2: Mitglieder in Arbeitslosenkassen zum jeweiligen Jahresende**

<b>Jahr</b>	<b>Frauen</b>	<b>Männer</b>	<b>Gesamt</b>	<b>Versichertenquote<sup>a</sup></b>
2002	1 918 715	1 870 631	3 789 346	89,3% (85,7 %)
2003	1 931 214	1 868 418	3 799 632	90,0% (85,4 %)
2004	1 897 147	1 909 449	3 806 596	90,4% (85,4 %)

IAF (2005: 11)

a) Eigene Berechnung der Quote Versicherte/Beschäftigte anhand Daten von Labour Force Survey Sweden; in Klammern Deckungsrad der Beschäftigten plus Arbeitslosen.

### 3.2.3. Finanzierung

Wie die dänische Arbeitslosenversicherung wird auch die schwedische durch Mitgliedsbeiträge sowie Steuern finanziert. Der zu entrichtende Mitgliedsbeitrag soll jedoch nur die Gebühren an den Staat sowie die Verwaltungskosten der Kasse decken. Die Mitgliedsbeiträge zu den Kassen sind daher sehr niedrig und betragen durchschnittlich nur ca. 11 Euro (100 SEK) monatlich, allerdings mit wenigen signifikanten Ausnahmen.<sup>9</sup> Für Nicht-Gewerkschaftsmitglieder sind sie 10-20 Prozent höher, da auch der Verwaltungsaufwand für die Gewerkschaften in diesem Fall höher ist. Wie in Dänemark sind die Versicherungsbeiträge steuerlich absetzbar.

Bis 1989 gab es einige Schwankungen in den Mitgliedsbeiträgen zwischen den unterschiedlichen Kassen, auch wenn sie überall relativ gering waren. 1986 variierten die

<sup>9</sup> Zur Zeit variieren die Mitgliedsbeiträge, die stark gestiegen sind in den letzten 10 Jahren, mehrheitlich zwischen 90-110 SEK pro Monat (Engblom 2005: 7). Der höchste Beitrag von rund 293 Euro (2760 SEK) ist derzeit von den Fischern zu entrichten. Von den Mitgliedsbeiträgen wird u.a. die Dachorganisation finanziert, von 90 SEK Gebühren gehen 72 SEK an den Staat.

jährlichen Beiträge zwischen 60 bis 550 SEK (der damalige Stundenlohn für einen Industriearbeiter lag bei ca. 55 SEK). Ursache hierfür war hauptsächlich das unterschiedliche Arbeitslosigkeitsrisiko in den einzelnen Industrien und Berufen (Björklund & Holmlund 1991: 112). Seit 1989 sind Mitgliedsbeiträge allerdings feste Beträge, die keine Verbindung mehr zum Risiko der Arbeitslosigkeit in der betreffenden Branche haben, die die Arbeitslosenkasse abdeckt (ebd.: 173).<sup>10</sup>

Auch wenn das System von den gewerkschaftsnahen Kassen verwaltet wird, wird es hauptsächlich (zu ca. 95 Prozent) aus staatlichen Mitteln finanziert, die sich wiederum aus Beiträgen von Arbeitgebern und Selbständigen sowie aus allgemeinen Steuermitteln zusammensetzen<sup>11</sup>. Überschüsse gehen in den allgemeinen Staatshaushalt ein beziehungsweise Defizite werden von diesem getragen, da es keinen extra Arbeitslosentopf gibt (Engblom 2005).

#### 3.2.4. Leistungen und Leistungsniveau

Die schwedische Arbeitslosenversicherung besteht aus einer allgemeinen Grundversicherung und einer freiwilligen Verdienstauffallversicherung (s.o.). Ab dem Alter von zwanzig Jahren kann man Arbeitslosengeld aus der Grundversicherung bekommen. Zu Arbeitslosengeld aus der Verdienstauffallversicherung ist nur berechtigt, wer mindestens 12 Monate lang Mitglied in einer Arbeitslosenkasse war. Selbständige müssen nachweisen, dass sie ihre Geschäftsaktivitäten gänzlich oder zumindest vorübergehend aufgegeben haben, solange es sich hierbei nicht um eine saisonale Tätigkeit handelt. Zudem gelten eine Arbeits- und eine Studienbedingung. Wer innerhalb der 12 Monate vor Beginn der Arbeitslosigkeit mindestens sechs Monate und mindestens 70 Stunden in jedem Kalendermonat gearbeitet hat, oder wer mindestens 450 Stunden während sechs zusammenhängender Kalendermonate und mindestens 45 Stunden in jedem dieser Monate gearbeitet hat, erfüllt die Arbeitsbedingung. Wer mindestens einjährige Vollzeitstudien abgeschlossen hat, die ihn zu schwedischen Studiengeldern berechtigen und bei der öffentlichen Arbeitsvermittlung registriert war oder mindestens 90 Kalendertage in einem zusammenhängenden Zeitraum von 10 Monaten nach Studienabschluss gearbeitet hat, erfüllt die sogenannte Studienbedingung.

---

<sup>10</sup> Die Nichtberücksichtigung unterschiedlicher Arbeitslosenrisiken in den verschiedenen Industriezweigen und Berufen war Gegenstand heftiger Kritik in den 1990ern, vorwiegend durch Ökonomen, da die Kosten der Arbeitslosigkeit somit von den Kassen externalisiert werden können.

<sup>11</sup> Die staatliche Subvention wird zu 65 Prozent durch eine spezielle Lohnabgabe (*arbetsmarknadsavgiften*) gedeckt, die für alle Firmen gleich ist (Björklund & Holmlund 1991: 112).

Die Arbeitslosenkasse entscheidet über das Anrecht auf Arbeitslosengeld. Um Arbeitslosengeld zu bekommen, muss der Antragsteller die üblichen Grundvoraussetzungen hinsichtlich Arbeitsbereitschaft, Arbeitssuche und Registrierung beim Arbeitsamt erfüllen sowie mindestens drei Stunden täglich und mindestens 17 Stunden wöchentlich zur Arbeit verfügbar sein und im Einvernehmen mit der Arbeitsvermittlung an der Erstellung eines individuellen Aktionsplanes teilnehmen. Selbständige müssen ebenfalls uneingeschränkt dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehen und ihre selbständige Tätigkeit vollständig niedergelegt haben.

Während die Arbeitslosenkasse über Sperrfristen und andere Sanktionen entscheidet, sind es die Arbeitsämter, die den sogenannten Arbeitstest ausführen, das heißt, die überprüfen, ob ein Arbeitssuchender geeignete Stellenangebote annimmt. Ein Arbeitsloser muss sich zuerst beim Arbeitsamt registrieren, welches dies der Arbeitslosenkasse mitteilt. Das IAF legt fest, wie die weiteren regelmäßigen Meldungen auszusehen haben (z.B. persönliches Erscheinen oder sofortige Reaktion auf Anfragen etc.). Die anderen Bedingungen, die erfüllt werden müssen zum Leistungsbezug, sind subjektiver. Falls diesen nicht entsprechend nachgekommen wird, sendet das Arbeitsamt einen Bericht an die Arbeitslosenkasse, die daraufhin Nachforschungen anstellt und eine Entscheidung trifft. Häufig wird dabei der Bericht des Arbeitsamtes bestätigt und die entsprechende Sanktion verhängt (in 84 Prozent der Fälle im letzten Jahr ist dies geschehen). Dies beinhaltet für die Gewerkschaften oftmals einen gewissen Konflikt, denn sie sind in der Regel nicht allzu glücklich darüber, eines ihre Mitglieder zu sanktionieren.

Wer die Bedingungen zur Berechtigung von Arbeitslosengeld erfüllt, kann das Geld höchstens 300 Arbeitstage lang beziehen. Kurzzeitige Unterbrechungen durch eine zwischenzeitliche Arbeitsaufnahme oder die Teilnahme an einem Arbeitsmarktprogramm werden dabei nicht mitgerechnet. Die Arbeitslosigkeit beginnt von dem Tag an, an dem man sich beim öffentlichen Arbeitsamt als arbeitslos oder arbeitssuchend meldet. Die Auszahlung des Arbeitslosengeldes erfolgt erst, nachdem der Antragsteller fünf Tage lang arbeitslos war. Die maximale Bezugsdauer kann um weitere 300 Erstattungstage verlängert werden, wenn der Leistungsbezieher die Beschäftigungsqualifikationen durch zwischenzeitliche Arbeitsaufnahme neu erfüllt hat. Im Gegensatz zu früher ist es nun nicht mehr möglich, seinen Anspruch durch die Teilnahme an Arbeitsmarktprogrammen zu erneuern. Die

Entscheidung über den Weiterbezug von Arbeitslosengeld über weitere 300 Tage obliegt der Arbeitslosenkasse. Wem keine weiteren 300 Tage bewilligt worden sind oder wer bereits 600 Erstattungstage verbraucht hat und noch immer arbeitslos ist, kann jedoch einen Platz in einem speziellen arbeitsmarktpolitischen Programm namens Aktivitätsgarantie bekommen. Dieses sämtliche aktive Arbeitsmarktmaßnahmen umfassende Programm von prinzipiell unbegrenzter Dauer soll vorbeugen, dass trotz des Limits von 300 beziehungsweise 600 Bezugstagen Arbeitslose aus dem Arbeitsmarkt ausscheiden (Engblom 2005).

Die Entscheidung über den Weiterbezug von Arbeitslosengeld über die 300 Tage hinaus liegt im Ermessen des Arbeitsamtes. In der Regel wird diese Verlängerung gewährleistet, jedoch gibt es Unterschiede zwischen den verschiedenen Gemeinden, die die Arbeitsämter finanzieren. Falls jemand ohne Unterbrechung arbeitslos war und damit signalisiert wird, dass diese Person nicht mehr in den Arbeitsmarkt integriert ist, wird die Frist meistens nicht verlängert (Information aus Interview).

Wie in Dänemark ist das Arbeitslosengeld in Schweden steuerpflichtig. Die pflichtmäßige Grundversicherung bietet einen täglichen Grundleistungssatz an fünf Wochentagen in Höhe von ca. 33 € (320 SEK, Stand September 2005) für ehemals Vollbeschäftigte an. Dieser ist nicht einkommensabhängig und wird an all diejenigen gezahlt, die nicht Mitglied in einer der gewerkschaftlichen Arbeitslosenkassen sind oder nicht die speziellen Anspruchsvoraussetzungen zum Bezug der einkommensabhängigen Leistungen erfüllen. Die Leistungen werden nach 100 Tagen abgesenkt und wer die Anforderungen zum Bezug der Grundleistung nicht erfüllt oder seine Ansprüche erschöpft hat, muss auf die allgemeine Sozialhilfe zurückgreifen, die von den Kommunen verwaltet wird (Furåker 2002).

Die freiwillige Verdienstauffallversicherung leistet bis zu 80 Prozent des vorherigen Gehaltes an diejenigen, die seit mindestens 12 Monaten Mitglied in einer Arbeitslosenkasse sind sowie die allgemeinen Anspruchsvoraussetzungen erfüllen. Jedoch besteht hierbei eine Obergrenze von 730 SEK (circa 76 €) täglich für fünf Tage die Woche im ersten Zeitraum von hundert Tagen und danach 680 SEK (ca. 71 €). Dies entspricht einem monatlichen Einkommen von 20 075 SEK (ca. 2093 €) bzw. 18 700 SEK (ca. 1 949 €). Es besteht keine automatische Indizierung der Leistungen, vielmehr werden die Mindest- und Höchstbeträge von der Regierung festgelegt.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> Gesonderte Regeln gelten für die Errechnung des Leistungssatzes im Falle von Selbständigen.

### 3.2.5. Das Verhältnis der Arbeitslosenkassen zur öffentlichen Arbeitsvermittlung

Anders als in Dänemark kümmern sich schwedische Arbeitslosenkassen ausschließlich um das Arbeitslosengeld, nicht um die Arbeitsvermittlung. Diese obliegt der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Sie bieten auch keine Beratung über das Arbeitslosengeld oder andere berufsrelevante Auskünfte an, hierfür sind vielmehr die Gewerkschaften selbst zuständig.

Die schwedische Arbeitslosenversicherung steht in engem Zusammenhang mit einem der wesentlichsten Merkmale des schwedischen Wohlfahrtsstaates, nämlich der aktiven Arbeitsmarktpolitik. Die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie die Arbeitsvermittlung obliegen, anders als die Arbeitslosenversicherung, der öffentlichen Arbeitsmarktverwaltung (AMV). Die Arbeitsplatzsuche der Arbeitslosen wird erleichtert durch kostenlose Dienstleistungen der Arbeitsämter, Mobilitätzuschläge, Trainingsprogramme, temporäre Arbeiten und Lohnsubventionen (Björklund & Holmlund 1991: 171). Das Arbeitsamt hat die Aufgabe, so schnell wie möglich passende Jobangebote zu unterbreiten. Das Arbeitsamt legt dabei fest, was unter zumutbarer Arbeit zu verstehen ist. Vorherige berufliche Erfahrungen und andere Faktoren, die beeinflussen, ob man einer Aufgabe gewachsen ist sowie die Verfügbarkeit von Stellen auf dem Arbeitsmarkt werden dabei berücksichtigt. Eine Stelle wird als zumutbar betrachtet, wenn sie folgende Kriterien erfüllt:

- Die sozialen Nebenleistungen müssen mit denen übereinstimmen, die für Arbeitnehmer unter einem Tarifvertrag gelten.
- Es darf keinen legalen Arbeitskampf am Arbeitsplatz geben.
- Andere Arbeitsbedingungen müssen mit den Richtlinien über Gesundheit und Sicherheit am Arbeitsplatz übereinstimmen.
- Das angebotene Gehalt ist nicht mehr als 10 Prozent unter dem täglichen Leistungssatz des Arbeitslosengeldes, das man bezieht.

In den ersten 100 Tagen der Arbeitslosigkeit kann die Suche nach einem Arbeitsplatz nach Absprache mit dem Arbeitsamt räumlich und beruflich begrenzt werden.

Sollte man sich nicht auf Jobangebote oder Arbeitsmarktprogramme bewerben, obwohl das Arbeitsamt einen dazu aufgefordert hat oder sollte man ein Stellenangebot eines Arbeitgebers ausschlagen, so wird das Arbeitsamt die Arbeitslosenkasse darüber informieren. Diese wird dann Nachforschungen anstellen, warum dies nicht geschehen ist. Sollten keine guten Gründe



vorliegen, könnte das Arbeitslosengeld innerhalb von 180 Tagen für 40 Tage um 25 Prozent (50 Prozent bei wiederholtem Vorkommen) gekürzt oder im Falle einer dritten Ablehnung ganz ausgesetzt werden.

Beim Arbeitsamt wird innerhalb der ersten drei Monate der Arbeitslosigkeit für jeden Arbeitslosen ein sogenannter individueller Aktionsplan aufgestellt, der den Suchprozess vereinfachen soll und sowohl dem Arbeitssuchenden als auch dem Arbeitsamt assistieren soll. Er enthält Anforderungen der Suchaktivität bezüglich der Grundkonditionen, der Suchgebiete, passender Programme und Maßnahmen sowie die Bedingungen zumutbarer Arbeit. Die tatsächliche Wirksamkeit und effektive Implementierung dieser Aktionspläne ist jedoch hinterfragbar (siehe hierzu ausführlicher Engblom 2005: 17ff.).

#### **4. Das Genter System im arbeitsmarktpolitischen Reformprozess**

Dieses Kapitels soll die im dritten Abschnitt beschriebenen Systeme der Arbeitslosenversicherungen in aktuelle Reformdebatten und politische Initiativen einordnen. Das Ziel hierbei die Wandlungs- bzw. Nachhaltigkeitspotentiale der dänischen und schwedischen Arbeitslosenversicherung zu überprüfen. Inwieweit sind die geschilderten ‚Genter‘ Merkmale der Freiwilligkeit und gewerkschaftlichen Anbindung zukunftsfest? Um diese Frage zu beantworten, sollen zunächst Arbeitsmarktentwicklungen und –strukturen in beiden Ländern dargestellt und mit Deutschland verglichen werden. Im zweiten (Dänemark) und dritten (Schweden) Schritt wird dann auf jüngste gesetzliche Veränderungen als auch Reformbemühungen eingegangen werden, die einen Ausblick auf potentielle Weiterentwicklungen ermöglichen sollen.

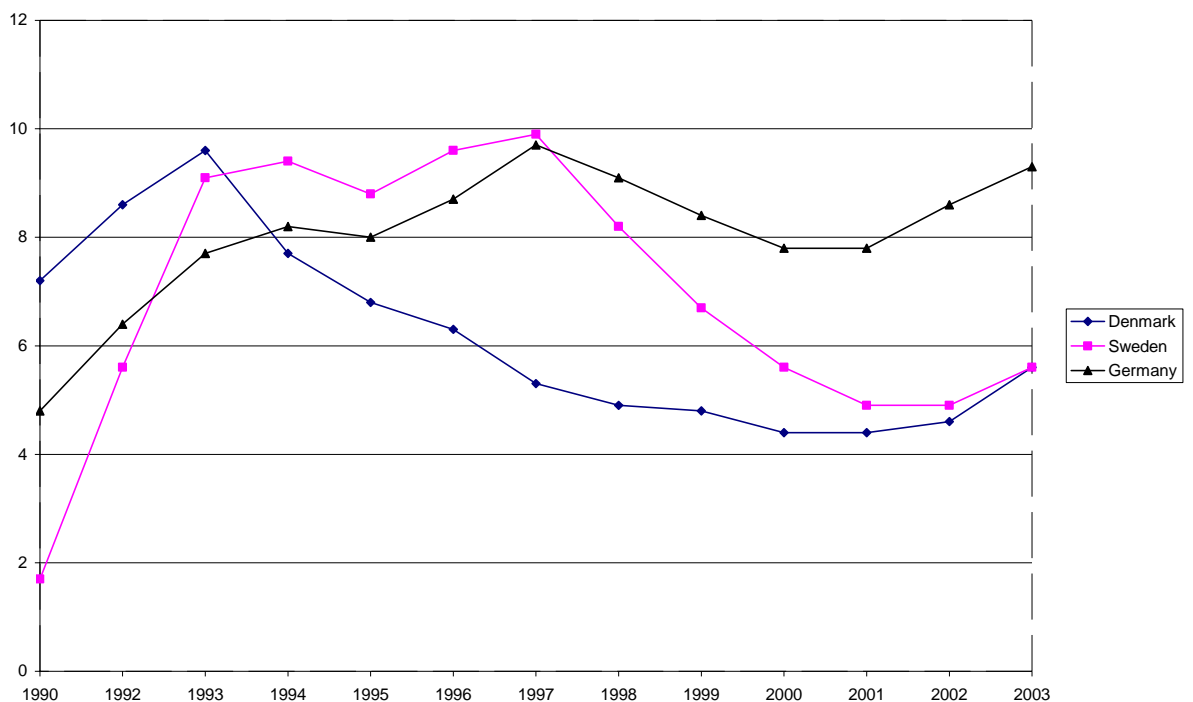
##### ***4.1. Arbeitsmarktentwicklungen im Vergleich***

Das langfristige Ziel der Arbeitsmarktpolitik ist Vollbeschäftigung und arbeitsmarktpolitische Aktivierung weiter Bevölkerungsteile. Lange Zeit kam man diesem Ziel in Schweden mit Arbeitslosenquoten von unter 2 Prozent auch sehr nahe. Erreicht wurde dies mit Hilfe einer expansiven aktiven Arbeitsmarktpolitik. Man könnte argumentieren, dass durch die erfolgreiche Geringhaltung der Arbeitslosigkeit durch staatliche Aktivierungsprogramme die passive Arbeitsmarktpolitik, also die Arbeitslosenversicherung, auf freiwilliger Basis mit

öffentlich-privater Verwaltung ermöglicht wurde. In Dänemark hingegen wurde das Ziel der Vollbeschäftigung schon in den siebziger Jahren verfehlt. Der Massenarbeitslosigkeit wurde vergeblich mit sozialstaatlich flankierter Verringerung des Arbeitsangebots und mit Beschäftigungsprogrammen begegnet. Erst zu Anfang der neunziger Jahren wendete sich Dänemark dann einer aktivierenden Arbeitsmarktpolitik zu, allerdings zunächst unter Beibehaltung von Strategien, die einen vorübergehende und auch permanenten Arbeitsmarktausstieg ermöglichten.

Nach 1990 stieg die Arbeitslosenquote in allen nordischen Ländern teilweise stark an. Wie Abbildung 1 zeigt, fiel dieser Anstieg in Schweden drastischer aus als in Dänemark. Im Vergleich dazu stieg die deutsche Arbeitslosenkurve zunächst gradueller an und hat sich, nach einem leichten Absinken zwischen 1998 und 2001, auf einem hohen Niveau von fast zehn Prozent eingependelt. In den beiden hier betrachteten nordischen Ländern betrug die Arbeitslosigkeit zu Beginn des neuen Jahrtausends nur noch rund fünf Prozent, stieg nach 2002 aber wieder etwas an. Aktuelle OECD Zahlen von Mitte 2005 verweisen auf Arbeitslosenraten von 4.8 Prozent für Dänemark, 6.3 Prozent für Schweden und 9.2 Prozent für Deutschland.

**Abbildung 1: Standardisierte Arbeitslosenraten 1990-2003**



Quelle: OECD 2004: 293

Diese unterschiedlichen Trends auf dem Arbeitsmarkt spiegeln sich auch in Beschäftigungsquoten in den drei Ländern wider. Tabellen 3 bis 5 zeigen, dass auch hier die beiden skandinavischen Staaten eine insgesamt erfolgreichere Bilanz aufzuweisen haben.

**Tabelle 3: Beschäftigungsquote<sup>13</sup> nach Geschlecht und Altersgruppen, Dänemark**

Jahr	15-64 Jahre (gesamt)	15-64 Jahre (Männer)	15-64 Jahre (Frauen)	15-24 Jahre (gesamt)	55-64 Jahre (gesamt)
1990	75,4	80,1	70,6	65,0	53,6
1999	76,5	81,2	71,6	-	-
2000	76,4	80,7	72,1	67,1	54,6
2001	75,9	80,2	71,4	61,7	56,5
2002	76,4	80,2	72,6	64,0	57,3
2003	75,1	79,7	70,5	59,4	60,7

Quelle: OECD 2004: 294ff.

**Tabelle 4: Beschäftigungsquote nach Geschlecht und Altersgruppen, Schweden**

Jahr	15-64 Jahre (gesamt)	15-64 Jahre (Männer)	15-64 Jahre (Frauen)	15-24 Jahre (gesamt)	55-64 Jahre (gesamt)
1990	83,1	85,2	81,0	66,0	69,4
1999	72,9	74,8	70,9	-	-
2000	74,2	76,1	72,2	46,1	65,1
2001	75,3	77,0	73,5	47,9	67,0
2002	74,9	76,3	73,4	46,5	68,3
2003	74,3	75,6	72,8	45,0	69,0

Quelle: OECD 2004: 294ff.

**Tabelle 5: Beschäftigungsquote nach Geschlecht und Altersgruppen, Deutschland**

Jahr	15-64 Jahre (gesamt)	15-64 Jahre (Männer)	15-64 Jahre (Frauen)	15-24 Jahre (gesamt)	55-64 Jahre (gesamt)
1990	64,1	75,7	52,2	56,4	36,8
1999	65,2	72,8	57,4	-	-
2000	65,6	72,9	58,1	47,2	37,6
2001	65,8	72,8	58,7	47,0	37,9
2002	65,3	71,7	58,8	44,8	38,6
2003	64,6	70,4	58,7	42,4	39,0

Quelle: OECD 2004: 294ff. (1990: Daten für Westdeutschland)

Dänemark weist im letzten Jahrzehnt eine stabil hohe Beschäftigungsrate von ca. 76 Prozent auf (Tabelle 3). Nachdem Schweden im Jahr 1990 mit über 83 Prozent noch die höchste

Beschäftigungsquote von allen OECD-Ländern hatte, liegt sie Anfang der 2000er leicht unter der dänischen Quote (Tabelle 4). Im Vergleich zum europäischen Durchschnitt (Europa der 15 Mitgliedsstaaten), der seit 1990 von 61,4 auf 64,8 im Jahr 2003 gestiegen ist, oder den deutschen Werten, die um die 65 Prozent pendeln, ist dies immer noch beachtlich hoch (OECD 2004: 294).

Auch die Frauenerwerbstätigkeit sowie die Erwerbstätigkeit älterer Arbeitnehmer ist in beiden Ländern im internationalen Vergleich mit über 70 Prozent sehr hoch. In Deutschland lag die Frauenerwerbsquote trotz eines stetigen Anstiegs seit Anfang der 1990er im Jahr 2003 bei nur 58,7 Prozent, in der EU der 15 sogar nur bei 56,1 Prozent. Allerdings ist es bemerkenswert, dass die Frauenerwerbstätigkeit in Schweden signifikant vom Spitzenwert von 81 Prozent (1990) auf unter 73 Prozent (2003) abgerutscht ist. In Dänemark erweist sich die weibliche Erwerbsquote als wesentlich konstanter (Tabelle 3).

In Bezug auf die Beschäftigungsrate der Arbeitnehmergruppe der 55 bis 64-jährigen lässt sich festhalten, dass schwedischen Werte mit knapp unter 70 Prozent außergewöhnlich hoch sind (Tabelle 2). Im EU-Vergleich (Durchschnittswert 42,3 Prozent im Jahr 2003) beziehungsweise im Vergleich mit Deutschland – hier sind unter 40 Prozent der obersten Altersgruppe noch in Beschäftigung (Tabelle 5) – schneidet auch Dänemark mit Werten von circa 60 Prozent noch relativ gut ab (OECD 2004: 297 und 299).

Diese im internationalen Vergleich noch immer recht positive arbeitsmarktpolitische Bilanz wurde in den skandinavischen Ländern jedoch sehr kritisch gesehen. Besonders die Anfang bis Mitte der 1990er relativ hohe Arbeitslosigkeit gab dabei Anlass zu intensiven Krisendebatten und entsprechenden Reformvorhaben.

#### ***4.2. Arbeitslosenversicherung und arbeitsmarktpolitische Reformen in Dänemark***

Die dänische Arbeitslosenversicherung wurden im Jahr 1969 grundlegend reformiert. Niedrige Arbeitslosigkeit, Probleme bei der Besetzung von freien Stellen, aber auch rasch steigende Realeinkommen führten in den sechziger Jahren zu Bemühungen, die Flexibilität im dänischen Arbeitsmarkt zu fördern um angebotseitige Engpässe und inflationäre Lohnabschlüsse zu vermeiden (Jørgensen, 2002: 172). Dies sollte auch durch eine erhöhte

---

<sup>13</sup> Anteil der Beschäftigten an der Gesamtbevölkerung in der entsprechenden Altersgruppe.

Mobilität gefördert werden, die auf sowohl vermehrte als auch branchenübergreifende Berufswechsel abzielte. Dies war der wesentliche Grund, den branchenspezifisch operierenden A-Kassen die Funktion der Arbeitsvermittlung zu entziehen und an neu gegründete öffentliche Arbeitsämter (*Arbejdsformidlingen* - AF) zu übertragen. Entgegen den Wünschen von Arbeitgebern und Gewerkschaften, die auf eine stärker korporatistisch geprägte Struktur drängten, blieb dabei die Arbeitsvermittlung unter staatlicher Aufsicht. Allerdings wurde paritätisch besetzten Gremien (als zentrale und regionale Arbeitsbeiräte) eine wesentliche Rolle bei der Beratung und Implementierung von aktiver Arbeitsmarktpolitik zugesprochen. Diese Rolle wurde in den neunziger Jahren, gerade auf kommunaler Ebene und in Zusammenarbeit mit lokalen politischen und gesellschaftlichen Gruppen, weiter ausgebaut (Jørgensen, 2002).

Die bis dahin geltende Praxis, die es A-Kassen erlaubte, Versicherten, die nicht gleichzeitig Mitglied einer Gewerkschaft waren, einen um ca. 40% höheren Beitrag abzuverlangen, wurde abgeschafft und einheitliche Beiträge eingeführt (Nørgaard, 1997: 333). Im Gegenzug wurde die steuerliche Subventionierung der Kassen erheblich erhöht, der Zugang zu Versicherungsleistungen erleichtert, sowie das Leistungsniveau stark angehoben. Trotz vereinzelter Vorstöße besonders der konservativen Partei wurde weder die prinzipielle Freiwilligkeit der Versicherung noch die gewerkschaftsbezogene Struktur der Kassen in Frage gestellt. Lediglich die Mindestmitgliederzahl wurde zunächst von 100 auf 1000, und später auf 5000 erhöht (Nørgaard, 1997: 340; Lind, 2001: 117). In den siebziger Jahren wurden dann der Deckungsgrad der Arbeitslosenversicherung deutlich angehoben, indem sowohl Teilzeitbeschäftigten als auch Selbständigen eine Kassenmitgliedschaft ermöglicht wurde.

Mit der Einsetzung der öffentlichen Arbeitsämter im Jahre 1969 wurde eine de facto zweigeteilte Struktur eingeführt, bei der die A-Kassen die Verantwortung für die Leistungen, und die AF für die Vermittlung, von versicherten Arbeitslosen übernahm. Nicht versicherte Arbeitslose waren auf bedürftigkeitsgeprüfte Sozialhilfe angewiesen, die von Gemeinden und Kommunen verwaltet wurde. Allerdings war diese „Spaltung des Sozialstaats“ (Leibfried und Tennstedt, 1985) nie so stark ausgeprägt wie z.B. in Deutschland, da die weitaus größte Mehrheit der Arbeitslosen im Bereich der Versicherungsleistungen verblieb, was durch relativ günstige Zugangsbedingungen, lange Leistungsperioden, als auch aktive Maßnahmen (Beschäftigungsprogramme) ermöglicht wurde.

Ähnlich wie in Deutschland wurde versucht, der Massenarbeitslosigkeit mit Strategien der Verringerung des Arbeitskraftangebots beizukommen. So wurde im Jahr 1979 ein freiwilliges Vorruhestandssystem (*efterløn*) eingeführt. Die Verwaltung des Systems wurde den A-Kassen übertragen und der Zugang zu Leistungen an den Beitrag zur Arbeitslosenversicherung gekoppelt. Ursprünglich war *efterløn* als Arbeitsumverteilungssystem konzipiert. Älteren Arbeitnehmern sollte ein finanzieller Anreiz geboten werden aus dem Beruf auszuschneiden, um die Chancen jüngerer Arbeitnehmer und Arbeitsloser zu verbessern. Allerdings wurde *efterløn* bald als ein routinemäßiger Arbeitsmarktausstieg im Alter von 60 Jahren verstanden (Nørgaard, 1997: 361). In den neunziger Jahren bezogen zwei Drittel aller Versicherten im Alter zwischen 60 und 66 Jahre diese Vorruhestandsleistung (Parsons u.a., 2003).

Die Bedeutung von *efterløn* für die A-Kassen wurde spätestens im Jahre 1992 deutlich, als die Versicherungsdauer, an die der Anspruch auf *efterløn* geknüpft war, verdoppelt wurde. Seit 1992 galt außerdem, dass zum Zeitpunkt des gewünschten Eintrittsalters in den Vorruhestand 20 Jahre (inzwischen 25 Jahre) Mitgliedschaft in einer A-Kasse in den vorangegangenen 25 Jahren (inzwischen 30) notwendig wurden. Diese Regelung betraf also besonders diejenigen, die im Jahre 1992 etwa um die 45 Jahre alt waren. Tatsächlich stieg die A-Kassen Mitgliedsquote in dieser Altersgruppe vor Eintreten der neuen Regelung überdurchschnittlich und sprunghaft an (Parsons u.a., 2003: 38).

Im Jahr 1999 wurden dann eine Reihe von zusätzlichen Veränderungen vorgenommen, die den Zugang zu *efterløn* weiter erschweren sollten, bzw. ein längeres Verbleiben im Arbeitsleben prämierten. So existieren erst seit dieser Zeit getrennte A-Kassen-Beiträge, und damit die Option geringere Beiträge zu entrichten, und sich so lediglich gegen Arbeitslosigkeit zu versichern. Jüngste Zahlen deuten darauf hin, dass die Reformen zumindest teilweise erfolgreich waren, denn die Quote jüngerer A-Kassen Mitglieder, die gleichzeitig *efterløn* Beiträge leisten, ist in den letzten Jahren deutlich gesunken (Bredgaard und Larsen, 2005: 320).

Im Zuge der Abkehr von Strategien des (zeitweiligen) Ausstiegs aus dem Arbeitsleben und einer Hinwendung zur Politik verstärkter Arbeitsmarktintegration, führte die sozialdemokratische Regierung nach 1993 zahlreiche Veränderungen ein, die die Arbeitslosenversicherung arbeitsmarktorientierter machen sollten. So wurde der Zugang zu Sozialleistungen enger an Erwerbstätigkeit geknüpft, die maximale Bezugszeit des Arbeitslosengelds gekürzt, Zumutbarkeitskriterien verschärft und Arbeitslose zu zügigeren

Teilnahme an Qualifizierung und anderen Arbeitsmarktprogrammen verpflichtet. Mit Verweis auf die reichhaltige Literatur zu diesem Thema (s. Kvist, 2003; Braun, 2001; 2003; Dingeldey, 2005b; 2005c), sollen diese Reformen der Aktivierung nicht weiter Gegenstand der Untersuchung sein, zumal institutionelle Strukturen der Arbeitslosenversicherung und damit die Rolle der A-Kassen unverändert blieben. Es sei aber erwähnt, dass politische Überlegungen im Vorfeld der Reformen, die auf eine stärkere Beitragsfinanzierung der Arbeitslosenversicherung abzielten, von den Sozialpartnern gemeinsam erfolgreich abgewehrt wurden. Schließlich bleibt festzuhalten, dass sowohl die nominale Lohnersatzrate von 90% als auch die nominale Obergrenze des Arbeitslosengelds unverändert blieben.

Wie oben dargestellt, zielte die Reform aus dem Jahre 1969 auf eine Übertragung der Arbeitsvermittlung von A-Kassen auf die AF. Tatsächlich bewahrten allerdings gerade die traditionellen und den LO-Gewerkschaften nahe stehenden Kassen ihre arbeitsvermittelnde Rolle und blieben damit eine wichtige Anlaufstelle für Arbeitssuchende. Die in einigen Branchen engen Bindungen zwischen Arbeitgebern und Gewerkschaften sorgten zudem für wesentlich bessere Vermittlungsraten der A-Kassen als die der AF. Diese Situation führte Ende der achtziger Jahre schließlich dazu, dass das Vermittlungsmonopol der AF aufgegeben und private Vermittlungen zugelassen wurden. *De facto* bedeutete dies gleichzeitig die Anerkennung und Legalisierung der Rolle der A-Kassen im Bereich Beratung und Vermittlung. Allerdings entstanden durch die stärkere Akzentuierung der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik in den neunziger Jahren ein neues Spannungsverhältnis zwischen A-Kassen und der AF, z.B. in Bezug auf die Verantwortung für das Orientierungsgespräch zu Beginn einer Arbeitslosigkeitsperiode. Trotz inzwischen geklärt Rollenweisungen, und einer generell guten Zusammenarbeit zwischen A-Kassen und Arbeitsämtern, sind in diesem Bereich weitere Reformen denkbar. Aktuelle Plänen der Arbeitsmarktbehörde zufolge wird z.B. erwogen, die Rolle der A-Kassen bezüglich der Kontrolle der Arbeitsbereitschaft Arbeitsloser zu intensivieren (Interview Information).

Im Jahr 2001 verlor die sozialdemokratisch geführte Regierung die parlamentarische Mehrheit und wurde von einer konservativ-liberal geführten Regierung abgelöst. Als Teil einer großen Arbeitsmarktreform wurde angestrebt, Regelungen für Arbeitslosengeld- und Sozialhilfebezieher in Bezug auf den Zugang zu Aktivierungsprogrammen zu vereinheitlichen. Darüber hinaus wurde die Einführung einer staatlichen Arbeitslosenkasse erwogen, die einen Wechsel der A-Kasse infolge eines Arbeitsplatzwechsels erübrigen würde. Diese Initiative wurde weithin als Versuch interpretiert, bestehende Verbindungen zwischen

Gewerkschaften und A-Kassen zu schwächen, und fand keine ausreichende parlamentarische Unterstützung. Dennoch steht es A-Kassen seit 2002 frei, branchen- und qualifikationsübergreifend Mitglieder anzuwerben. Wie in Kapitel 3.1. beschrieben, haben bisher drei Kassen von dieser Möglichkeit aktiv Gebrauch gemacht.

Schließlich sei auf die bislang letzte Gesetzesinitiative in der dänischen Arbeitslosenversicherung hingewiesen. Mit der Ziel 800 Millionen DKK (ca. 107 Millionen Euro) zu erzielen, schlug die konservativ-liberale Regierungspartei (*Venstre*) im September 2003 vor, besser verdienende Arbeitnehmer für die ersten fünf Wochen der Arbeitslosigkeit finanziell eigenverantwortlich zu machen. Die Reaktion war heftig. Massive Proteste der Gewerkschaften drohten den Abschluss laufender Tarifverhandlungen zu gefährden. Arbeitgeber schlossen sich den Gewerkschaften an und verwiesen auf einen möglichen Verlust an Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt, da Arbeitsplatzwechsel und kurzzeitige Arbeitslosigkeit nicht wie bislang durch adäquaten Lohnersatz überbrückt werden könne. Die Regierungspartei musste letztlich von ihrem Vorschlag Abstand nehmen. Der Arbeitsminister erklärte, dass Steuerersparnisse nicht auf Kosten sinkender Arbeitsmarktflexibilität erzielt werden dürften, und dass Lohnersatzleistungen ein „wichtiger Faktor für die Flexibilität des dänischen Arbeitsmarktes“ sein (zitiert in Bredgard u.a., 2005: 21). Ein weiteres Resultat des Vorschlags bestand darin, dass eine Klausel in die Tarifabschlüsse eingebaut wurde, nach der kollektive Vereinbarungen neu zu verhandeln sind, falls der Gesetzgeber die Kriterien der Arbeitslosenversicherung doch noch modifizieren sollte (Larsen, 2005).

### **Das Genter System der Arbeitslosenversicherung in Dänemark – ein Auslaufmodell?**

Die Tatsache, dass das dänische System der freiwilligen, weitgehend gewerkschaftlich angebotenen Arbeitslosenversicherung immer wieder mal ins Zentrum politischer Debatten gerät, ist nicht weiter verwunderlich. Zum einen gilt das System als mutmaßlich wichtigstes gewerkschaftliches Rekrutierungsinstrument, was ideologisch motivierte Versuche einer Modifikation der Grundstrukturen erklärt. Zum anderen sind A-Kassen einerseits private Organisationen, andererseits steuerlich subventioniert und mit öffentlichen Aufgaben betraut, was sowohl die Verwaltung und Auszahlung von Sozialleistungen (Arbeitslosengeld, *efterløn*), als auch die Kontrolle von rechtlich vorgegebenen Kriterien (z.B. in bezug auf Leistungsberechtigung und -bezug) betrifft. Interviews zufolge wird die arbeitsvermittelnde Funktion der A-Kassen politisch akzeptiert, die effiziente Ausübung der Kontrollfunktion allerdings ‚misstrauisch beäugt‘. Es soll daher hier abschließend der Frage nachgegangen



werden, inwieweit die mittelfristige Zukunft des dänischen Systems in Anbetracht aktueller Herausforderungen als gefestigt oder gefährdet gelten kann.

Zunächst lässt sich in Anbetracht der hohen und recht stabilen Versichertenquote festhalten, dass das Moment der Freiwilligkeit mittelfristig kaum ein Grund gegen eine Beibehaltung des existierenden Systems sein dürfte, und dies trotz leicht sinkender Mitgliederzahlen bei jüngeren Personen. Die Beurteilung des zweiten Merkmals, also der gewerkschaftlichen Orientierung, fällt etwas weniger eindeutig aus. Wie im einleitenden Abschnitt angesprochen, weisen ‚Gent‘ Länder die international höchsten gewerkschaftlichen Organisationsgrade auf (Albrechtsen, 2004; Scruggs, 2002). In der Literatur wird der Arbeitslosenversicherung eine zentrale gewerkschaftliche Rekrutierungsfunktion zugeschrieben. Auch für Dänemark gilt die enge Verknüpfung zwischen Arbeitslosenversicherung und Gewerkschaft als wichtigster Faktor für die hohe Gewerkschaftsdichte (Lind, 2004; Jørgensen, 2002). Rational betrachtet ist dies zunächst verwunderlich, denn für den Eintritt in eine A-Kasse ist die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft nicht notwendig. Zudem ist eine doppelte Mitgliedschaft teurer und der Eintritt bzw. Wechsel in eine nicht gewerkschaftliche A-Kasse nicht nur gegeben, sondern durch inzwischen mehrere Alternativen und die Aussicht auf eine kostengünstigere Versicherung attraktiver geworden.

Dies mag erklären, dass die Mitgliederzahl der nicht gewerkschaftlich orientierten ‚christlichen A-Kasse‘ deutlich gestiegen ist, und zumindest eine der wettbewerbsorientierten A-Kassen ebenfalls kräftige Zuwächse zu verzeichnen hat. Gleichwohl ist der relative Anteil dieser A-Kassen, gemessen an der Gesamtzahl der Versicherten, immer noch relativ gering und eine Gefährdung der gewerkschaftsgebundenen Arbeitslosenversicherung scheint zum gegenwärtigen Zeitpunkt relativ unwahrscheinlich.

Die Attraktivität der gewerkschaftsbezogenen A-Kassen ist nicht nur dem Bedürfnis nach adäquater finanzieller Absicherung bei Arbeitslosigkeit geschuldet, denn die Leistungen sind über alle A-Kassen hinweg einheitlich. Die Vorruhestandsleistung *efterløn* ist ebenfalls kassenübergreifend und erhöht die generelle Attraktivität des Systems, denn es ist nicht möglich *efterløn* zu erhalten, ohne Mitglied in einer A-Kasse zu sein und Arbeitslosenversicherungsbeiträge zu zahlen. Es bleibt also die Frage, weshalb die große Mehrheit der Erwerbstätigen die – oft teurere – Mitgliedschaft in gewerkschaftlichen A-Kassen bevorzugt. Hier mag man historische Begründungen anfügen. So mag die in

nordischen Ländern traditionell starke Identifizierung mit der Gewerkschaftsbewegung ein Rolle spielen, die gegen eine Wettbewerbsorientierung bei der Wahl von A-Kassen spricht. Zudem wurde noch bis Ende der sechziger Jahre Kassenmitgliedern, die nicht gleichzeitig Mitglied einer Gewerkschaft waren ein erhöhter Beitrag abverlangt. Aufgrund einer steuerlichen Absetzbarkeit der Beiträge mögen darüber hinaus die finanziellen Anreize für einen Wechsel der A-Kasse als gering empfunden werden. Ein weiterer Grund mag darin liegen, dass die inzwischen gegebene Transparenz der Beitragszahlung, also die Trennung zwischen Gewerkschaft, Arbeitslosenversicherung und *efterløn*, bis vor kurzem noch relativ gering war. Informationen aus Interviews zufolge ist noch heute eine klare (finanzielle aber auch subjektiv empfundene) Trennung zwischen Gewerkschaft und A-Kasse bei einer Reihe, gerade traditioneller, Gewerkschaften nicht unbedingt vorhanden. Letztlich soll auf einen wichtigen Faktor für den Eintritt bzw. Verbleib in der jeweiligen relevanten gewerkschaftlichen A-Kasse verwiesen werden. Informationen aus Interviews zufolge spielen die, zusätzlich zum Arbeitslosengeld, oft von A-Kassen erbrachten Leistungen wie z.B. Beratung und insbesondere Arbeitsvermittlung eine wesentliche Rolle. Oft werden diese Dienstleistungen in Kooperation mit der relevanten Gewerkschaft angeboten. Dabei bestehen oft enge Kontakte zwischen gewerkschaftlichen A-Kassen und branchenspezifische Arbeitgebern, die die Chance auf eine zügige Wiedereingliederung in den Beruf erhöhen. Die (eventuell unberechtigte) Vermutung, dass A-Kassen hierbei Gewerkschaftsmitglieder begünstigen, mag die Tendenz einer doppelten Mitgliedschaft weiter verstärken.

Im Gegensatz zur These einer relativen Stabilität traditioneller gewerkschaftlicher Strukturen der Arbeitslosenversicherung betonen einige Kommentatoren (Lind, 2004; Hornemann Møller und Lind, 2005) eine Reihe von Faktoren, die mittelfristig eine Bestandsgefährdung darstellen mögen. So wird auf die seit einigen Jahren bestehende Möglichkeit der branchenübergreifenden Öffnung der A-Kassen verwiesen, auf gesteigerte Anforderungen an größere Transparenz, die einen Wettbewerb der Kassen untereinander stimulieren sollen, oder auf das stetige Absinken des Maximalbetrags des Arbeitslosengelds, dass eine Ausweitung privater Zusatzversicherungen für besser verdienende Beschäftigte provoziert und damit das traditionelle kollektive System unterminieren könnte.

Dem lässt sich entgegensetzen, dass sich bisher zumindest eine signifikante Abwanderung aus gewerkschaftlichen Kassen nicht feststellen lässt. Trotz der inzwischen sogar existierenden Werbespots im Rundfunk ist die Rekrutierungserfolg der ‚freien‘ A-Kassen

zwar nicht unerheblich aber im Verhältnis zur Gesamtzahl der Versicherten relativ gering geblieben. Private freiwillige Zusatzversicherungen wurden in letzter Zeit in der Tat verstärkt angeboten. Allerdings ist der Deckungsgrad mit ca. 3% der Erwerbstätigen gering. Zum zweiten sind es meist Gewerkschaften selbst, die ihren Mitgliedern die Möglichkeit einer Zusatzversicherung gegen Arbeitslosigkeit anbieten. Diese ist aber an eine Mitgliedschaft in einer A-Kasse gebunden, was sich als mittelfristig eher als stabilisierende Weiterentwicklung denn als Untergrabung des Genter System erweisen könnte.

Von langfristig relevanter Bedeutung könnte die geplante Kommunalreform im Jahre 2007 sein, in deren Kontext weniger und größere kommunale Einheiten entstehen werden, die auch eine stärkere Verantwortung für aktive Arbeitsmarktprogramme übernehmen sollen, was als ‚klarer Angriff auf die Rolle der Sozialpartner‘ in diesem Bereich gewertet wurde (Mailand und Larsen, 2005: 14). Die Reform hat auch potentielle Auswirkungen auf die Bedeutung der A-Kassen. So wird beabsichtigt, dass zukünftig für versicherte und nicht versicherte Arbeitslose einheitliche Regelungen und gleiche Ansprüche auf Teilnahme an Aktivierungsprogrammen gelten sollen. Diese sogenannte „gemeinsame Tür“ zum Arbeitsmarkt soll von 90 neuen „Jobcentern“ organisiert werden. Auf Probefbasis werden zehn dieser Jobcenter in alleiniger Regie von Kommunen verwaltet, denen damit zum ersten Mal eine Verantwortung für versicherte Arbeitslose übertragen wird. Bis zum Jahre 2010 soll dann die Effizienz der beiden Modelle evaluiert und verglichen werden, was unter Umständen zu einer ausschließlich kommunalen Verantwortung für die aktive Arbeitsmarktpolitik führen könnte.

Bereits ab 2007 wird das neue System zu einem komplexeren Beziehungsgeflecht zwischen A-Kassen und öffentlicher Arbeitsvermittlung führen, da die 32 Kassen nicht wie bislang mit 14 AF Regionen sondern mit 90 Jobcentern zusammenarbeiten werden. Darüber hinaus stellt sich die Frage, ob kommunale Träger strukturell „ihr“ Klientel bei Beratung und Teilnahme and Arbeitsmarktprogrammen bevorzugen könnten, da Sozialhilfe zu 50 Prozent aus Gemeindegassen finanziert sind. Um diesem vorzubeugen, ist an eine staatliche Subventionierung gedacht, um die Kosten der durch die Kommunen organisierten aktiven Arbeitsmarktpolitik für Versicherte abzudecken. Dies könnte dann zu Legitimitätsproblemen der A-Kassen führen, da Beiträge bislang ja auch als Zugang zu Betreuung und Vermittlung durch die AF gelten. Es ist daher kaum verwunderlich, dass die sozialdemokratische Opposition und Gewerkschaften befürchten, dass diese Überlegungen zu einer geminderten

Qualität der Dienstleistungen am Arbeitsmarkt für versicherte Arbeitslose führen könnten. Einzelne konservative Politiker dagegen werten die Absicht einer einheitlichen Betreuung von Arbeitslosen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik als ersten Schritt in Richtung auch auf ein einheitliches Transfersystem.

Dass es zu solch einem Schritt kommen könnte, darf aber bezweifelt werden. Zum einen hat es seit September 2003 kein politisches Bestreben mehr gegeben, die Leistungen der Arbeitslosenversicherung zu senken oder Strukturreformen durchzuführen. Stattdessen setzt die konservativ-liberale Regierung derzeit auf Effizienzsteigerungen, eine stärkere Betonung der Kontrolle von Arbeitslosen seitens der A-Kassen und der Förderung des Wettbewerbs. Zum zweiten akzeptieren Arbeitgeber die institutionellen Struktur und auch das Leistungsniveau der existierenden Arbeitslosenversicherung. Dies mag mit derzeitigen positiven Arbeitsmarktentwicklungen zusammen hängen, die vermehrt als Ausdruck der Wettbewerbsfähigkeit des dänischen Arbeitsmarktmodells interpretiert werden. Madsen (2005, 2006) spricht in diesem Zusammenhang von einem spezifisch dänisch ‚flexicurity‘ Modell, das er als ‚goldenes Dreieck‘ beschreibt, wobei ein flexibler Arbeitsmarkt, großzügige soziale Sicherungsleistungen und aktivierende Arbeitsmarktpolitik komplementierend zusammenwirken.

Bedingt durch die nur geringe Reichweite von Kündigungsschutzregelungen verlieren jedes Jahr bis zu 30 Prozent der dänischen Erwerbstätigen ihre Arbeitsplätze (Lind: 2001: 106). Die korrespondierende durchschnittliche Verweildauer einer Arbeitsstelle ist sogar kürzer als in Großbritannien, wo ähnlich laxen Regulierungen vorherrschen (Madsen, 2005: 274). Die Tatsache, dass sich diese Fluktuation auf dem Arbeitsmarkt und das individuell hohe Arbeitslosigkeitsrisiko kaum in subjektiver Beschäftigungsunsicherheit ausdrückt, wird zum einen der aktiven Arbeitsmarktpolitik zugeschrieben, die durchschnittlich kurze Verweildauern in Nichtbeschäftigung begünstigt, und zum anderen der ausgeprägten Einkommenssicherheit bei Arbeitslosigkeit (Jørgensen, 2002; Madsen, 2005).

Das gewerkschaftsbezogene Arbeitslosenversicherungssystem wird demnach als ein konstitutives Element des dänischen Arbeitsmarktmodells verstanden, das ein hohes Niveau von Flexibilität ermöglicht, und das durch strikte und qualifikationsorientierte Aktivierung und expansive Arbeitsmarktpolitik flankiert wird (Bredgaard u.a., 2005). Die Arbeitslosenversicherung erweist sich dabei als ‚institutionalisierte Stütze‘ (Jørgensen, 2002:

171), da es sowohl Einkommenssicherheit bietet und so Flexibilität fördert, und sich gleichzeitig positiv auf die Qualität der Arbeitsbeziehungen und Tarifverhandlungsstrukturen Dänemarks auswirkt.

Interessanterweise hat selbst Arbeitsminister Frederiksen kürzlich (Juni 2005) das „goldene Dreieck“ der dänischen Arbeitsmarktregulierung propagiert, und das System der Arbeitslosenversicherung als ein wichtiges Element eines international wettbewerbsfähigen Modells gepriesen (s. [www.bm.dk](http://www.bm.dk); ‚taler og artikler‘). Es lässt sich also abschließend festhalten, dass sich zumindest zum derzeitigen Zeitpunkt mehr Gründe für als gegen die Zukunftsfähigkeit des Genter Systems Arbeitslosenversicherung in Dänemark finden lassen, was nicht bedeutet dass es keine Herausforderungen oder Problemzonen gibt.

#### **4.3. Arbeitslosenversicherung und arbeitsmarktpolitische Reformen in Schweden**

Bis Ende 1997 war die Arbeitslosenversicherung in Schweden ausschließlich nach dem Genter System organisiert, d.h. es war ein grundsätzlich freiwilliges System, das von den Gewerkschaften, beziehungsweise von ihnen angeschlossenen Versicherungsvereinen, verwaltet wurde. Die Leistungen der schwedischen Arbeitslosenversicherung sind und waren im internationalen Vergleich ausgesprochen hoch. Das Einkommensersatzniveau wurde 1988 auf 90 Prozent des letzten Einkommens angesetzt, allerdings bis zu einem bestimmten Maximalbetrag. Zudem wurde in den 1980ern eine vormals geltende Karenzzeit von 5 Arbeitstagen abgeschafft (Timonen 2003: 95). Bereits 1974 wurde das System um eine allgemeine Arbeitslosenhilfe (*kontanta arbetsmarknadsstöd*, KAS) als Ergänzung zur freiwilligen einkommensabhängigen Versicherung für diejenigen eingeführt, die nicht Mitglied in einer der gewerkschaftsnahen Arbeitslosenkassen waren oder nicht die Anwartschaftszeiten erfüllt haben. Dieser Pauschalbetrag<sup>14</sup> war jedoch weitaus niedriger angesetzt als die Leistungen der Arbeitslosenversicherung. Der Bezieherkreis dieser niedriger angesetzten Arbeitslosenhilfe umfasste Gruppen am Rande des Arbeitsmarktes, vorwiegend weibliche und jugendliche Arbeitnehmer, die einen geringeren Organisationsgrad aufweisen als der typisch männliche Facharbeiter (Björklund & Holmlund 1991: 123). KAS wurde ausschließlich vom Staat finanziert (ebd.: 117). Wie bereits erwähnt, wurde mit einer Reform im Jahre 1997 diese Arbeitslosenhilfe abgeschafft und statt dessen eine Pflichtkomponente (Grundversicherung) in die Arbeitslosenversicherung eingeführt, die die weiterhin bestehende

---

<sup>14</sup> Der Betrag lag bei 240 SEK pro Tag, nicht bedürfnisgeprüft.

freiwillige einkommensabhängige Zusatzkomponente (Verdienstausfallversicherung) ergänzt (siehe 3.2.1).

Im vorliegenden Unterkapitel soll nun näher erläutert werden, wie sich in Folge eines wirtschafts- und politikwissenschaftlichen Diskurswandels und des sich verschlechternden ökonomischen Klimas in den neunziger Jahren die Zugangsvoraussetzungen für die Arbeitslosenversicherung verschärft, die Lohnersatzrate gesenkt und eine Karenzzeit von fünf Tagen (d.h. eine Leistungswoche) wieder eingeführt wurden. Auch wird näher auf Diskussionen um die Grundstrukturen der schwedischen Arbeitslosenversicherung eingegangen. Grundlegend gewandelt hat sich auch die Arbeitsmarktverwaltung, unter anderem in Bezug auf die Kontrolle der Arbeitslosenkassen sowie durch den Austritt der Arbeitgeberorganisation aus den vormals korporatistischen Entscheidungsstrukturen. Schließlich wurde die bereits international herausragende aktivierende Arbeitsmarktpolitik noch weiter ausgebaut.

Mit der Arbeitslosigkeitskrise Mitte der 1990er, als die schwedische Arbeitslosenrate an die zehn Prozent reichte, wurden Argumente lauter, dass die großzügigen sozialen Leistungen das wirtschaftliche Verhalten der Arbeitnehmer auf unerwünschte Weise beeinflussten. Theorien, die auf die potentiell negativen Anreizeffekte von großzügigen Sozialleistungen hinweisen, haben in den 1990er Jahren unter den politischen Eliten in allen nordischen Ländern an Boden gewonnen (Hatland 1998:8).<sup>15</sup> Diese Auffassung manifestierte sich in Schweden im Bericht einer einflussreichen Kommission, die nach ihrem Vorsitzenden, dem Ökonomen Assar Lindbeck, benannt wurde. Als Folge dessen wurde argumentiert, dass die Steuern gesenkt und die Sozialleistungen reduziert werden müssten. Unter anderem wurde eine Obergrenze für die Summe von öffentlichen und privaten Versicherungsleistungen vorgeschlagen, um eine „Übersicherung“ und Missbrauch zu verhindern. Soweit wie möglich sollten alle Leistungssysteme, zwischen denen Bezieher wechseln können, dieselbe Leistungshöhe haben (Lindbeck *et al.* 1994). Die Behauptung, dass aufgrund der hohen Steuern und Sozialleistungen Schweden wirtschaftlich im internationalen Vergleich zurückfallen würde, wurde bereitwillig von der konservativen Moderaten Sammlungspartei unter Carl Bildt

---

<sup>15</sup> Das Argument, dass die hohen Steuern und ausgedehnten Programme der sozialen Sicherheit starke negative Effekte auf die allgemeine wirtschaftliche Leistung ausübten, ist in den 1990ern unter dem Schlagwort der „Sklerosidiagnose“ von schwedischen Wirtschafts- und Politikwissenschaftlern hitzig diskutiert worden (Agell 1996).

aufgenommen. Die Sozialdemokraten, die Liberalen und die Gewerkschaften teilten jedoch nicht diese Interpretation (Agell 1996: 1761).

Weite Kreise hingegen zog die Debatte um möglichen Missbrauch von Sozialleistungen. Es gewann die Sichtweise von Bedeutung, dass viele der Sozialstaatsprogramme Anreize ausüben könnten, sich auf Sozialleistungen anstatt auf Arbeit zu verlassen in Folge sehr großzügiger Kompensationsraten und eher lascher Überwachung. Diese ehemals konservative Wohlfahrtsstaatskritik gegen Umverteilung und für Verhaltensmaßregelung wurde zunehmend auch von der politischen Mitte und Linken geäußert (Hatland 1998). Dieser Wandel könnte mehrere Ursachen haben: Die Dominanz des Neoliberalismus nach dem Zusammenbruch des Sozialismus; das Erstarken von ökonomischen Theorien, die auf das moralische Risiko (*moral hazard*) des Bezuges von Arbeitslosengeld hinweisen (demnach die Aussicht auf Bezug von Arbeitslosengeld als Anreiz dient, die Aufnahme einer Erwerbstätigkeit zu meiden, s.o.) oder argumentieren, dass der Schwellenlohn durch die Alternative des Arbeitslosengeldes zu hoch ist, da Arbeitslose durch Arbeitslosengeld mehr Einkommen erzielen könnten als auf dem Markt; die Erfahrung von sogenannten Armutfallen, die darin bestehen, dass es sich nicht rechnet als Sozialleistungsbezieher in den Niedriglohnsektor zu wechseln oder eine Teilzeitarbeit aufzunehmen; ein steigendes Staatsdefizit angesichts steigender öffentlicher Ausgaben, nicht zuletzt der Sozialausgaben; schließlich der starke Anstieg der Arbeitslosigkeit (Hatland 1998).

In Folge der sich verändernden wirtschaftlichen Verhältnisse sowie des damit einhergehenden Diskurswandels wurden eine Reihe von Reformen die Sozialversicherungssysteme insgesamt und die Arbeitslosenversicherung im Besonderen auf den Weg gebracht. So wurde 1993 die Wartezeit von fünf Tagen von der konservativen Bildt-Regierung wieder eingeführt. Aufgrund der Rezession in den 1990ern wurde das Leistungsniveau von den regierenden Konservativen auf 80 Prozent (1993) und dann von den Sozialdemokraten im Januar 1996 sogar auf 75 Prozent des vorherigen Einkommens herabgesetzt (Furåker 2002). Diese Absenkung des Leistungsniveaus wurde von den Gewerkschaften heftig kritisiert, aber schließlich auf Grund des Versprechens akzeptiert, dass es sich nur um eine temporäre Maßnahme handele. Auch wenn die Gewerkschaften auf Grund ihres guten Verhältnisses mit der sozialdemokratischen Partei SAP den öffentlichen Aufschrei über die Sparmaßnahmen abschwächen konnten, so zeigte sich in den Wahlen 1998 doch, wie unpopulär die Maßnahmen waren. Bereits 1996 und 1997 mussten die Sozialdemokraten wegen öffentlichen

und gewerkschaftlichen Protests eine Reihe von Vorhaben, die die Arbeitslosenversicherung betrafen, zurückziehen, da diese von den Gewerkschaften und den Arbeitslosen als unfair betrachtet wurden. Hierzu gehörten die Verschärfung der Zugangsbedingungen, die Verschiebung der Berechnungsgrundlage von den Verdiensten in den besten fünf Monaten hin zu den Verdiensten in den letzten 12 Monaten sowie die Einführung einer maximalen Bezugsdauer von 600 Tagen, nach denen erst wieder eine mindestens sechsmonatige Phase in einem regulären Beschäftigungsverhältnis zum erneuten Leistungszugang berechnete. Zum ersten Mal protestierten damit schwedische Gewerkschaften offen und großflächig gegen eine sozialdemokratische Regierung. Die Gewerkschaften brachten dabei zur Verteidigung der einkommensbezogenen Zusatzversicherung vor, dass diese Anreize bietet in berufsspezifische Fähigkeiten zu investieren (Timonen 2003: 95-97).

Die Mitte-Rechts-Regierung plante Mitte der 1990er auch wieder den Arbeitnehmeranteil an den Arbeitslosenversicherungsbeiträgen, der 1974 abgeschafft wurde, einzuführen um den Versicherungscharakter der Leistungen zu unterstreichen und die Wirtschaft wieder zu beleben. Diese waren mit 1 Prozent des Gehaltes (1994) beziehungsweise 2 Prozent (1995) zwar sehr niedrig gehalten, aber dennoch höher als die bestehenden Mitgliedsbeiträge, die sie ersetzen sollten, so dass die neue sozialdemokratische Regierung diese 1994 nach ihrer Wiederwahl sofort wieder rückgängig machte. Die bereits vorher bestehende Arbeitsbedingung ersetzte die Beitragskondition, wurde allerdings von 75 Tagen innerhalb von 4 Monaten in den letzten 12 Monaten auf 80 Tage in 5 Monaten in den letzten 12 Monaten verschärft. Eine Mindestmitgliedszeit von einem Jahr wurde ebenso wieder zusammen mit der Arbeitsbedingung als Leistungsbezugsvoraussetzung eingeführt.

Ab September 1997 erhöhten die Sozialdemokraten das Leistungsniveau wieder auf 80 Prozent, allerdings weiterhin gedeckelt bis zu einem bestimmten Maximalbetrag. Diese Erhöhung wurde ermöglicht durch eine Anhebung der Versicherungsbeiträge und der Mindestversicherungszeit von fünf auf sechs Monate. Zudem konnte man sich mit der Teilnahme an bestimmten aktiven Arbeitsmarktprogrammen nicht mehr für das Arbeitslosengeld qualifizieren. Gleichzeitig wurde der Leistungssatz der Grundversicherung sowie der Maximalbetrag der einkommensgebundenen Versicherung leicht angehoben (Timonen 2003: 96).



Der zu beziehende Höchstbetrag wurde 1998 von 564 SEK pro Tag auf 580 SEK pro Tag erhöht und die Arbeitsbedingung wurde auf 6 Monate in den letzten 12 Monaten erhöht. Im Jahr 2000 wurde eine „Aktivitätsgarantie“ eingeführt, die effektiv die Leistungsperiode beschränkte. Ab Juli 2001 wurde der Maximalbetrag des Arbeitslosengeldes auf 680 SEK pro Tag innerhalb der ersten 100 Tage der Arbeitslosigkeit angehoben, danach galt weiterhin das Maximum von 580 SEK. Mit Wirkung vom Juli 2002 wurden die Leistungen zuletzt auf das bestehende Maximum von 730 SEK pro Tag (bezogen auf die ersten 100 Tage) beziehungsweise auf 680 SEK pro Tag (nach den ersten 100 Tagen) angehoben (Hansen 2004: 14).

Wichtig für die hier vorliegende Fragestellung war im einsetzenden Reformprozess in den 1990ern nicht nur die Diskussion um die großzügige Ausgestaltung der Arbeitslosenversicherung, sondern die Debatte um das Genter System als solches. So führte im Juli 1994 die Mitte-Rechts-Regierung unter Bildt eine Arbeitslosenpflichtversicherung ein. Parallel zu den gewerkschaftlich verwalteten Arbeitslosenkassen wurde eine staatlich verwaltete Kasse eingeführt für diejenigen ohne Mitgliedschaft in einer Gewerkschaftskasse. Die Absicht hierbei war eindeutig zu unterstreichen, dass man nicht Mitglied einer Gewerkschaft sein müsse, um gegen Arbeitslosigkeit versichert zu sein, in der Hoffnung, dass sich mehr Leute für den staatlichen Fonds entschieden und damit die Gewerkschaften schwächen. Diese Strategie ging jedoch nicht auf, da die SAP sofort nach ihrer Rückkehr in die Regierung im selben Jahr diese Maßnahme abschuf (Timonen 2003: 97).<sup>16</sup> Im Gegensatz zur konservativen Regierung wurde vielmehr entschieden, die Rolle der Gewerkschaften dadurch zu stärken, dass diese nun auch die versicherungspflichtige Grundsicherung verwalteten. Komplementär dazu wurde jedoch die gewerkschaftsunabhängige Alfa-Kasse gegründet.<sup>17</sup>

Das Arbeitslosenversicherungssystem ist seit 20 Jahren in der Diskussion gewesen und seit den letzten Jahren unter scharfer Beobachtung und Attacke von den Konservativen. Die Absicht hierbei war, die Gewerkschaften zu schwächen. Eine allgemeine staatlich verwaltete Pflichtversicherung ist nach den gescheiterten Versuchen der 1990er momentan aber nicht auf dem Programm der Opposition. Die konservative Moderaterna Partei, z.Z. die stärkste Oppositionspartei, hat kürzlich unter ihrem neuen Vorsitzenden die Taktik geändert, nachdem

---

<sup>16</sup> Das System der Pflichtversicherung war insgesamt ein halbes Jahr in Kraft.

<sup>17</sup> Diese wird von den gewerkschaftsnahen Kassen nicht als Bedrohung empfunden und ihre bisherigen Mitgliedszahlen (siehe 3.2.) geben dazu bislang auch keinen großen Anlass.

sich die Attacken auf die Verwaltungsstruktur nicht in Wählerstimmen umgesetzt haben und scheint nun die Verwaltung der Kassen durch die Gewerkschaften zu akzeptieren. Allerdings brachten erst wieder im Oktober 2005 die konservativen und liberalen Oppositionsparteien (das geplante Wählerbündnis „Allianz“, bei dem die Moderaterna die stärkste Kraft ist) den Vorschlag ein, die Grund- und Verdienstaufschlagversicherung zusammen zufassen und obligatorisch zu machen, allerdings sollte dabei das System der verschiedenen Arbeitslosenkassen als Anbieter dieser Versicherung beibehalten bleiben (Engblom 2005: 23, Endnote 8). Dies sei eine Anerkennung, dass sich die Zeiten gewandelt haben und die Sozialpartner nicht mehr so im Konflikt stünden wie in den 1980ern. Daher sei das Ziel nicht mehr, die Gewerkschaften durch eine staatliche Pflichtarbeitslosenkasse zu schwächen. Jedoch möchte man die Alfa-Kasse attraktiver für konservative Wähler machen. Ein Argument für die Zusammenlegung der beiden Versicherungskomponenten ist die Kosteneffizienz, da die Grundversicherung Steuern kostet. Auch sei es nicht gerechtfertigt, dass Mitglieder der Arbeitslosenkassen höhere Leistungen beziehen als andere.

Der Vorschlag, dass die Verwaltung der Arbeitslosenversicherung bei den gewerkschaftsnahen Arbeitslosenkassen und der Alfa-Kasse bleiben soll, ist im Einklang mit ihrer Strategie, sich der politischen Mitte anzunähern.<sup>18</sup> Hierdurch können sie ein System propagieren, das einen höheren Deckungsgrad als die bestehende freiwillige Versicherung bietet, da alle, die eine bestimmte Arbeitsbedingung erfüllen, in den Genuss einer Verdienstaufschlagversicherung kämen. Ein weiterer neuer Vorschlag der Opposition ist die Anhebung der Mitgliedsbeiträge. Momentan sind die Leistungen, wie unter 3.2.3. beschrieben, überwiegend steuerfinanziert und seit 1989 nicht mehr abhängig vom Arbeitslosigkeitsrisiko innerhalb des jeweiligen Sektors. Daher besteht weder für Arbeitgeber noch für Gewerkschaften oder Individuen ein Anreiz, die Arbeitslosigkeit niedrig zu halten. Daher sollten wieder differenzierte Beiträge zwischen verschiedenen Branchen in Abhängigkeit vom jeweiligen Arbeitslosigkeitsrisiko eingeführt werden. Zudem müssten mit einer Reduzierung der Subventionen die Arbeitslosenkassen ihre Mitgliedsbeiträge zwangsläufig anheben. Anvisiert ist eine Absenkung des Staatszuschusses von derzeit 90 % auf ca. 64 Prozent. Dies solle ein Anreiz sein für die Mitglieder und die Kassen, die Arbeitslosigkeit und damit die Kosten im jeweiligen Sektor gering zu halten. Andere Vorschläge sehen vor, die Bezugskriterien zu verschärfen und sie auf eine Mindestarbeitszeit von 80 Stunden in 6 Monaten anzuheben. Außerdem soll die Möglichkeit gestrichen werden,

sich durch die sogenannte Studienbedingung für Arbeitslosengeld zu qualifizieren. Die maximale Bezugsdauer soll auf 300 Tage (450 Tage im Falle von Arbeitslosen mit Kindern) gekürzt werden und die Leistung soll nur noch in den ersten 200 Tagen maximal 80 Prozent des vorherigen Arbeitseinkommens betragen und danach auf 70 Prozent abgesenkt werden. Nach diesem Zeitraum von 300 bzw. 450 Tagen sollen die Arbeitslosen auf ein Programm namens „Jobgarantie“ transferiert werden, bei dem man nur noch 65 Prozent des vorherigen Arbeitseinkommens beziehen kann<sup>19</sup>. Der Fokus der konservativen Opposition liegt neuerdings außerdem darauf, das System durch mehr Kontrolle und weniger Leistungsmissbrauch effizienter zu machen. Dies ist, wie eingangs beschrieben, ein Versuch sich der politischen Mitte anzunähern und sich wählbar zu machen. Momentan sehen die Mitte-Rechts-Oppositionsparteien das Hauptproblem allerdings auch nicht in der Arbeitslosigkeit, sondern in der gestiegenen Zahl der Inaktiven, die seit 1993 für schwedische Verhältnisse relativ hoch ist (s. 4.1.). Dieses Problem soll neben der beschriebenen Absenkungen des Arbeitslosengeldes durch klassische Unterstützungen der Angebotsseite des Arbeitsmarktes, wie niedrigeren Steuern, gelöst werden.

Eine Absenkung der Leistungssätze der Arbeitslosenversicherung würde die Gewerkschaften nachhaltig schwächen. Denn die effektive Versicherung gegen Arbeitslosigkeit stellt einen der Hauptgründe für den Gewerkschaftsbeitritt dar. Im Verlauf der 1990er sorgten sich die schwedischen Gewerkschaften daher zunehmend über die tatsächlichen Lohnersatzleistungen der Arbeitslosenversicherung. Da der Maximalbetrag der Arbeitslosenversicherung nicht im Einklang mit den Löhnen erhöht wurde, lag die tatsächliche Leistungshöhe teilweise weit unter dem angezielten Niveau von 80 Prozent des letzten Verdienstes und bot damit besonders für Besserverdienende keine adäquate Kompensation mehr. Als Folge der Deckelung erhielten im Jahr 2003 über ein Drittel der Antragsteller einen täglichen Leistungssatz, der geringer ist als 80 Prozent ihres vorherigen Verdienstes. Im Durchschnitt erhielten sie 63 Prozent ihres letzten Gehaltes (IAF 2005: 17). Dies veranlasste die Akademikergewerkschaft SACO dazu, eine neue private Versicherung anzubieten, die bis zu einem Bemessungshöchstsatz von 40 000 SEK (ca. 4169 €) pro Monat 80 Prozent des vorherigen Einkommens erstattet. Im Vergleich dazu liegt der maximale Verdienst, der in der staatlich geregelten freiwilligen Verdienstauffallversicherung zu Grunde gelegt wird, bei einem

---

<sup>18</sup> In Anspielung auf die britische New Labour haben sich die Konservativen von Moderaterna in „New Mod“ umbenannt.

<sup>19</sup> Diese Vorschläge wurden im Zusammenhang mit der Staatshaushaltsdebatte eingebracht, sollen aber Teil des Wahlprogramms werden. Hinter den Vorschlägen steht außerdem die Idee, Lohnzurückhaltung auszuüben.

monatlichen Einkommen von 20 075 SEK (2093 €), also lediglich der Hälfte.<sup>20</sup> Diese private Zusatzversicherung, die direkt von den Gewerkschaften angeboten wird, soll als klassischer selektiver Mitgliedsanreiz neue Mitglieder in die Gewerkschaften locken. Sie dient zum Teil auch als Werbemittel von Gewerkschaften, die im Wettbewerb mit anderen Organisationen um dieselbe Klientel stehen. Da die niedrigen Kompensierungsbeträge langfristig den Verdienstausfallcharakter der freiwilligen Zusatzversicherung unterlaufen, ist es aber auch nicht verwunderlich, dass die Gewerkschaften regelmäßig verlangen, auch im allgemeinen System den Maximalbetrag zu erhöhen (Timonen 2003: 97-98). Die Einführung der Zusatzversicherung sollte nicht zuletzt auch Druck auf die Regierung ausüben, den staatlich festgesetzten Höchstbetrag anzuheben. Dieser wurde zuletzt 2002 erhöht<sup>21</sup>. Gelegentlich wird auch der Vorschlag geäußert, den Maximalbetrag zu indexieren, wie dies Anfang der 1990er der Fall war, dies ist aber keine Hauptforderung der Gewerkschaften.

Während die Deckelung der Leistungen in der freiwilligen Verdienstausfallversicherung Diskussionsgegenstand besonders bei den Gewerkschaften mit besser verdienenden Mitgliedern war, argumentierte der Dachverband der Arbeitergewerkschaften (LO) zusätzlich, dass die Bedingungen für die Mitgliedschaft in einem Arbeitslosenfonds durch eine Absenkung der Mindestarbeitszeitbedingung gelockert werden sollten, um auch Teilzeitarbeitnehmern den Anspruch auf die höhere freiwillige Arbeitslosenversicherung zu ermöglichen (Timonen 2003: 98).

Abschließend soll bemerkt werden, dass sich in letzter Zeit leichte Veränderungen bezüglich des Verhältnisses zwischen Gewerkschaftsmitgliedschaft und Versichertenkreis abzeichnen. Wie unter 3.2.1. ausgeführt, gibt es eine große Überschneidung zwischen Gewerkschaftsmitgliedschaft und Arbeitslosenversicherung. Während diese Praxis noch immer die Regel ist in den Arbeitergewerkschaften, die dem LO angeschlossen sind, ist der Anteil derjenigen, die nur Mitglied in der Arbeitslosenkasse sind, in manchen Gewerkschaften der Angestellten der TCO und SACO Dachverbände neuerdings gestiegen und umfasst inzwischen eine beträchtliche Anzahl an Personen. Zum Beispiel sind in der Arbeitslosenkasse der Akademiker (AEA) 92.000 der 500.000 Versicherten nicht Mitglied in

---

<sup>20</sup> Die Anspruchsvoraussetzungen für den Erhalt dieser privaten Zusatzleistungen sind strenger, zum Beispiel was die Mindestmitgliedszeit angeht. Ältere Arbeitnehmer und Arbeitnehmer in befristeten Arbeitsverhältnissen sind normalerweise von dieser Zusatzversicherung ausgenommen (IAF 2005: 17).

<sup>21</sup> Wie uns Interviewpartner mitteilten, plant die SAP inoffiziell, diesen auf 850 oder 900 SEK ab 2006 oder 2007 anzuheben als Wahlkampfkampagne gegen Vorschläge der Oppositionsparteien. Möglich ist auch eine erneute Indexierung.

der Gewerkschaft. Insgesamt ist die Anzahl der Versicherten sowie der Gewerkschaftsmitglieder jedoch gestiegen in den letzten 10 bis 15 Jahren, was vor allem an dem höheren Arbeitslosigkeitsrisiko liegt.

### **Reformen in Bezug auf die Arbeitsmarktverwaltung**

Neu geregelt wurden kürzlich auch die Aufgaben der Verwaltungsorgane der schwedischen Arbeitslosenversicherung und Arbeitsmarktpolitik. 1992 verließ die schwedische Arbeitgebervereinigung SAF die Leitungsgremien des AMS und der regionalen Arbeitsamtverwaltungen. Damit kam die klassische tripartistische Kooperation zu einem Ende. Der Hintergrund für dieses Manövers war, dass in den 1990ern die ideologisch motivierte Kritik lauter wurde, dass die Interessenorganisationen zum Nachteil des Staates zu viel Einfluss auf die schwedische Politik haben. Die hauptsächliche Zielscheibe dieser Kritik waren dabei die Gewerkschaften, die durch die Dominanz der ihnen eng verbundenen Sozialdemokraten im Lauf der Jahrzehnte starken Einfluss auf politische Entscheidungen innerhalb des korporatistischen Systems Schwedens gewinnen konnten. Diese Kritik an den ihre Partikularinteressen verfolgenden Verbänden griff auch die Lindbeck Kommission auf (Lindbeck *et al* 1994: 199). Die Kommission empfahl daher, dass Interessenverbände nicht länger in den korporatistischen Gremien, wie zum Beispiel in den Aufsichtsräten von Regierungsbehörden, vertreten sein sollten. Diese Vorschläge heizten stark die politische Debatte an und ernteten besonders von den Gewerkschaften Kritik. Allerdings wurden jene Vorschläge der Lindbeck Kommission, die nicht die Wirtschaftspolitik im engeren Sinne betrafen, insgesamt nicht umgesetzt. Nachdem Versuche des SAF gescheitert waren, die Gewerkschaften zu überreden, dass sich sowohl Arbeitgeber- als auch Arbeitnehmervertretungen aus den Organen außerhalb des Arbeitsmarktbereiches zurückziehen sollten, kündigte der SAF 1990 unilateral sein Mitwirken in allen Gremien, auch in der schwedischen Arbeitsmarktverwaltung, auf. Hinter diesem einseitigen Rückzug des SAF lag vermutlich die Absicht, das alte Modell der Interessenvertretung zu destabilisieren und damit die LO zu schwächen<sup>22</sup>. 1992 kündigte die damalige Mitte-Rechts-Regierung in der Tat mit Verweis auf den Rückzug des SAF den Vertretungsanspruch der Gewerkschaftsorganisationen in den öffentlichen Verwaltungsgremien auf.

1996, als die Sozialdemokraten wieder an der Regierung waren, wurden jedoch die Gremienstrukturen aufs Neue reformiert. Seitdem setzen sich die Gremien aus Laien

zusammen, die formal keine organisierten Interessen vertreten, sondern persönliche Mandate besitzen. In der Realität bedeute dies jedoch, dass die persönlichen Mandatsträger meistens genau von den Organisationen kommen, die früher das Recht hatten, Aufsichtsratsmitglieder zu bestellen und bei der Zusammensetzung verschiedener Gremien wird üblicherweise angegeben, welche Organisationen die jeweiligen Mitglieder „repräsentieren“. Das Direktorium des AMS setzt sich nun aus 10 Mitgliedern und einem externen Vorsitzenden zusammen, wobei neben dem Reichstag, den Kommunen, den Versicherungskassen und dem AMS selbst jede der drei Hauptgewerkschaftsverbände SACO, LO und TCO einen Repräsentanten stellt. Die Arbeitgeber haben keinen Repräsentanten ihres Spitzenverband entsandt, statt dessen sind sie durch einen individuellen Industriellen im AMS Direktorat vertreten.

Alle Arbeitgeber sind verpflichtet, dem AMS freie Stellen zu melden. Bis 1993 galt ein Verbot für private Vermittlungsagenturen, die auf Gewinn gerichtet waren. Seitdem sind alle Formen privater Arbeitsvermittlung gestattet. Hierfür gibt es keine öffentliche Aufsichtsbehörde. Die einzige Einschränkung ist, dass solche Agenturen für ihre Vermittlungstätigkeit keine Gebühren von Arbeitgebern oder Arbeitnehmern erheben dürfen. Der Marktanteil dieser privaten gewinnorientierten Arbeitsagenturen war im Jahr 2000 noch sehr gering, aber kürzlich ist ein steiler Anstieg privater Zeitarbeitsfirmen und ähnlicher Dienstleister zu vermerken (<http://www.eurofound.eu.int/emire/SWEDEN/ANCHOR-ARBETSF-Ouml-RMEDLING-SE.html>).

Der Test, ob die Arbeitslosen auch tatsächlich zur Arbeit zur Verfügung stehen, in dem sie sich regelmäßig beim Arbeitsamt melden, wurde im Laufe der Jahrzehnte beträchtlich gelockert. In den 1930ern waren noch tägliche Besuche beim Arbeitsamt abzustatten, in den 1970ern einmal alle vier Wochen und 1987 wurde diese Anforderung auf Grund des hohen Verwaltungsaufwandes allmählich ganz abgeschafft, denn es wurde zur Aufgabe des Arbeitsamtspersonals, die Arbeitslosen zu kontaktieren (Björklund & Holmlund 1991: 114). Die Kriterien zum erstmaligen sowie vor allem zum andauernden Weiterbezug des Arbeitslosengeldes sind jedoch in den letzten Jahren im Zuge der prominenter gewordenen Missbrauchsdebatte wieder strikter geworden und werden vor allem genauer überprüft. So stieg z.B. die Anzahl der Berichte an die Arbeitslosenkassen aufgrund strengerer gesetzlicher Regelungen in den letzten drei Jahren von 3000 auf 10.000 an.

---

<sup>22</sup> Siehe Rothstein & Bergström 1999 (Kapitel 4) über die möglichen Hintergründe dieser Taktik.

Die Arbeitsmarktpolitik ist seit jeher durch ein „Arbeit hat Vorrang“ Prinzip gekennzeichnet, d.h. aktivierende Arbeitsmarktmaßnahmen haben in Schweden Priorität über passive Geldleistungen im Fall von Arbeitslosigkeit. Diese Tendenz hat sich im Einklang mit europäischen Beschäftigungsinitiativen seit den 1990ern sogar noch verstärkt. In der jüngeren Vergangenheit wurde zudem auch auf die Entwicklung von Kenntnissen und Fertigkeiten zunehmend Wert gelegt. Dies bedeutet in der Praxis, dass falls keine Arbeit zur Aussicht steht, Arbeitslosen angemessene Bildungs- und Ausbildungskurse oder Praktika angeboten werden können. Ein jährlicher Aktionsplan für Beschäftigung, der in Zusammenarbeit zwischen dem Finanzministerium und dem Ministerium für Industrie, Arbeit und Kommunikation entworfen wird, gibt einen Überblick über geplante Maßnahmen.

Die aktive Arbeitsmarktpolitik war ein äußerst probates Mittel der Arbeitslosigkeitsbekämpfung. So war es möglich, zwischen Abschnitten der Arbeitslosigkeit und Aktivierung hin- und herzuwechseln und den Anspruch auf einkommensabhängiges Arbeitslosengeld durch die Teilnahme an Aktivierungsprogrammen nach sechs Monaten zu erneuern (Timonen 2003: 92). Dies führte oftmals zu einem Teufelskreis zwischen Arbeitsbeschaffungsmaßnahme und offener Arbeitslosigkeit. Seit einer Neuregelung im Februar 2001 verleiht die Teilnahme an einem aktiven Arbeitsmarktprogramm jedoch nicht mehr das Recht zu einer neuen Leistungsperiode für Arbeitslosengeld. Diese liegt nun bei maximal 300 Tagen. Eine arbeitslose Person kann ihre Leistung am Ende dieser 300 Tage allerdings verlängern, wenn einer Berufstätigkeit nachgegangen wurde, die zum erneuten Leistungsanspruch qualifiziert. Wer sich am Ende dieser 300 Tage nicht durch entsprechende Arbeit neuqualifiziert und dem auch nicht die sogenannte Aktivitätsgarantie angeboten wurde, dem kann die Leistungsperiode um weitere 300 Tage verlängert werden, so dass also maximal 600 Tage Arbeitslosengeld bezogen werden kann. Die gerade angesprochene Aktivitätsgarantie wird Arbeitssuchenden angeboten, die in Gefahr sind, langzeitarbeitslos zu werden. Sie soll dem Teilnehmer durch individuell angepasste Initiativen und Aktivitäten helfen, eine Vollzeitstelle auf dem regulären Arbeitsmarkt anzunehmen.

Obwohl der Anteil der Arbeitslosen, die an aktiven Arbeitsmarktprogrammen teilnehmen, in den 1990ern im Vergleich zum vorherigen Jahrzehnt von circa 40 Prozent auf circa 30 Prozent zurückgegangen ist, stieg die absolute Anzahl der Personen, die an der aktiven Arbeitsmarktpolitik teilhaben, dramatisch. Von daher kann nicht von einer Schwächung der

schwedischen aktiven Arbeitsmarktpolitik gesprochen werden (Timonen 2003: 99). Zu Beginn der 1990er, als die Arbeitslosigkeit zu steigen begann, dominierten Ausbildungs- und Bildungsprogramme. Danach wurden Projekte wichtiger, die darauf abzielten, tatsächliche Arbeitserfahrung zu sammeln sowie Programme, mit deren Hilfe man seine Ansprüche auf das vor dem Ablaufende stehende Arbeitslosengeld erneuern kann. Seit der zweiten Hälfte der 1990er war das Augenmerk vor allem auf spezielle Jugendmaßnahmen gerichtet, bevor wieder mehr Wert auf Ausbildungs- und Bildungsprogramme sowie Arbeitsmarkterfahrungen gelegt wurde (Timonen 2003: 100).

Traditionellerweise wurde die Teilnahme an aktiven Arbeitsmarktmaßnahmen in Schweden zu marktüblichen Löhnen vergütet, wobei die Arbeitgeber eine staatliche Subvention von 50 bis zu 100 Prozent erhielten. Der Hauptgrund hierfür war die Vermeidung von billiger Konkurrenz für Arbeitnehmer in regulärer Beschäftigung. Die Bezahlung von Teilnehmern an speziell an junge Arbeitnehmer ausgerichtete Programme, die in den 1990ern etabliert wurden, war jedoch nicht an den normalen Gehältern, sondern am Arbeitslosengeld orientiert. Ausserdem waren Arbeitsverträge zwischen Arbeitgeber und Arbeitnehmer nicht zwingend. Dies stellte eine klare Abkehr von bisherigen Prinzipien dar, nach denen aktive Arbeitsmarktmaßnahmen mit „normalen“ Arbeitsverhältnissen zu vergleichen waren. Betroffen wurden von dieser Schlechterstellung insbesondere Jugendliche, aber auch Langzeitarbeitslose (dies sind gemäß der schwedischen Definition diejenigen, die länger als sechs Monate arbeitslos sind), das heisst Gruppen, die eine weniger starke Lobby als die Kernarbeitnehmerschaft haben. Timonen (2003) argumentiert, dass insbesondere diese schlechter organisierten Gruppen am Arbeitsmarkt von den Reformen getroffen wurden, während insgesamt die Verteidigung der Leistungsraten in der Arbeitslosenversicherung in Schweden erfolgreich war, weil ein Großteil der gewerkschaftlichen Stärke von diesen Leistungen abhängt und das Verhalten der Gewerkschaften einen grossen Einfluss auf das Abschneiden der Parteien bei Wahlen und die Regierungspopularität hat.

### **Ausblick**

Das schwedische System kann derzeit als relativ stabil betrachtet werden und hat durch die Einführung einer Wahlmöglichkeit in Form der Alfa-Kasse an Stabilität gewonnen. So gab es in den letzten 5 Jahren keine nennenswerten Reformen und selbst die Konservativen wollen die Verwaltungsstruktur nun erhalten.



Im Unterschied zu Dänemark variiert der Mitgliedsbeitrag nur geringfügig zwischen den Kassen, daher ist ein Wettbewerb zwischen den Arbeitslosenkassen kein Thema und rechtlich auch gar nicht möglich, da man nur bei Berufswechsel die Kasse wechseln kann (dann aber auch muss). Der Wettbewerb besteht vielmehr zwischen den Gewerkschaften, die um dieselben Mitglieder werben. Hierbei ist in der Tat die private Zusatzversicherung gegen Arbeitslosigkeit ein Mittel im Kampf um Mitglieder.

## **5. Das Genter System und die Arbeitslosenversicherung in Deutschland**

In abschliessenden Abschnitt sollen einige kurze Überlegungen zur Relevanz des Genter Systems der Arbeitslosenversicherung in Bezug auf die deutsche Diskussion über die Reform des Sozialstaats bzw. der Arbeitslosenversicherung angesprochen werden. Hierbei geht es nicht darum zu überprüfen, inwieweit bestimmte Aspekte oder gar das gesamte dänische oder schwedische System auf Deutschland übertragbar wären, denn hierfür heben sich die jeweiligen Strukturmerkmale zu stark voneinander ab und sind zu sehr in länderspezifische Kontexte eingebettet (s. unten). Vielmehr soll verdeutlicht werden, dass auch im Rahmen einer stärkeren Individualisierung von Arbeitslosigkeitsrisiken und angebotsorientierter Arbeitsmarktpolitik vermeintlich überholte gewerkschaftlich geprägte Arbeitslosenversicherungssysteme keinesfalls als unzeitgemäss, rigide und sozialpolitisch zunehmend wirkungslos gelten müssen. Wie in Abschnitt vier dargestellt, hat sich das Genter System der Arbeitslosenversicherung, zumindest in Dänemark und Schweden, als reformfähig und durchaus mit einer stärker aktivierenden Arbeitsmarktpolitik kompatibel erwiesen. Darüber hinaus gilt gerade für die deutsche Diskussion zu erkennen, dass Prinzipien der Sozialversicherung bei der Absicherung von Arbeitslosen keinesfalls als überholt gelten müssen und eine stärkere Bedürftigkeitsorientierung bei der Absicherung von Arbeitslosen, etwa wie beim ALG II, keinesfalls zwingend ist.

Wenn man zunächst auf Strukturunterschiede der deutschen Arbeitslosenversicherung im Vergleich mit den beiden nordischen Ländern eingeht, so betreffen diese vor allem den Pflichtcharakter sowie den Modus der Finanzierung. Im Gegensatz zu Schweden und Dänemark entrichten deutsche Arbeitnehmer Arbeitgeber Pflichtbeiträge an einen Sozialversicherungsträger, die Bundesagentur für Arbeit. Prinzipiell decken diese Beiträge die Ausgaben für Einkommensersatzleistungen und aktive Arbeitsmarktprogramme für

versicherte und leistungsberechtigte Arbeitslose ab. Haushaltsdefizite werden durch Steuergelder ausgeglichen. Zum zweiten ist die Rolle der Sozialpartner in den nordischen Ländern im Vergleich zu Deutschland sehr unterschiedlich. In Deutschland sind Gewerkschaften und Arbeitgeber in drittelparitätische Strukturen eingebunden. In beiden skandinavischen Ländern sind Arbeitgeber in die Arbeitsmarktpolitik, gerade bei der Beratung und der Implementierung von aktiven Programmen, involviert. Die Verwaltung von Transferleistungen ist dagegen nach wie vor lediglich gewerkschaftlich geprägt, auch wenn die Trennung zwischen Gewerkschaft und Kassen mittlerweile deutlicher betont wird und in beiden Ländern Möglichkeiten einer nicht gewerkschaftlichen Arbeitslosenversicherung existieren.

Aufgrund des Pflichtcharakters in Deutschland und der freiwilligen Arbeitslosenversicherung in Dänemark und Schweden mag man vermuten, dass das deutsche System in Bezug auf die Absicherung des sozialen Risikos Arbeitslosigkeit effizienter sein müsste. Tabelle 6 verdeutlicht, dass dem nicht so ist. So ist in den „Gent Ländern“ der Anteil der Arbeitslosen, die Versicherungsleistungen beziehen, wesentlich höher als in Deutschland. Dies ist zum Teil der hohen Arbeitslosigkeit und insbesondere der Langzeitarbeitslosigkeit in Deutschland geschuldet. Zum anderen dürften Unterschiede bei Bezugszeiten und Zugangskriterien von Arbeitslosengeld eine Rolle spielen. Aber auch der Deckungsgrad der Arbeitslosenversicherung, also der Anteil der versicherten Erwerbstätigen bzw. Arbeitnehmer, die Arbeitsversicherungsbeiträge entrichten, ist in den nordischen freiwilligen Versicherungssystemen zumindest geringfügig höher als in Deutschland. Dies mag zum Teil an den Versicherungsbeiträgen liegen, die in Schweden sehr und in Dänemark relativ niedrig sind. Im Vergleich zu der deutlich höheren Eigenbeteiligung in Deutschland könnte man also feststellen, dass das Genter System bezüglich der direkten Eigenbeteiligung zur Zeit nicht nur kostengünstiger als die deutsche Arbeitslosenversicherung ist, sondern auch sozialpolitisch effizienter.

Die Idee einer Pflichtversicherung ist es, auch diejenigen zur Versicherung beitragen zu lassen, die ein sehr geringes Arbeitslosigkeitsrisiko haben. In freiwilligen Systemen besteht die Gefahr, dass diese ‚gute Risiken‘ sich nicht an der Finanzierung beteiligen. In Bezug auf den Deckungsgrad in den hier untersuchten Ländern zeigt sich aber, dass sich durch die überwiegende Steuerfinanzierung der schwedischen und dänischen Systeme der Unterschied zu einem System der Pflichtversicherung relativiert. In Genter Systemen leisten diese

Beschäftigten ihren Beitrag zwar nicht durch Versicherungsbeiträge, wenn sie sich entscheiden, nicht Mitglied in einer Kasse zu werden, dafür aber durch ihre Steuern.

**Tabelle 6: Arbeitslosenversicherungen im Vergleich**

	Dänemark	Schweden	Deutschland
Versicherungsmodus	Freiwilligkeit	Freiwilligkeit	Pflicht
Zahl der Kassen	32	37	1
Monatliche direkte Eigenbeteiligung (€) (1)	55	11	96
Deckungsgrad (2)	78	85	77 (63)
Empfänger von Versicherungsleistungen (%) (3)	85	85	47

**Anmerkungen:**

(1) für Dänemark: Beitrag plus durchschnittlicher Verwaltungsbeitrag; für Deutschland: 3.25% eines durchschnittlichen Bruttoverdiensts von Arbeitnehmern in produzierendem Gewerbe, (Statistisches Bundesamt, 2005); (2) Für Dänemark und Schweden: Anteil Versicherter an Erwerbspersonen, für Deutschland: sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer als Anteil aller Arbeitnehmer im Innland (in Klammern: Anteil aller Erwerbspersonen); (3) für Deutschland: durchschnittliche Zahl der Arbeitslosengeldbezieher im Verhältnis zur durchschnittlichen Zahl aller Arbeitslosen im Jahr 2004 (eigene Berechnungen nach Statistisches Bundesamt, 2005).

Dieser Aspekt des Genter Systems mag für die langjährige deutsche Diskussion über eine breitere Finanzierungsbasis der Arbeitslosenversicherung von Bedeutung sein. Aus deutscher Sicht sollte auch die in Abschnitt vier diskutierte Anpassungsfähigkeit einerseits, sowie die strukturelle Stabilität der Systeme andererseits zur Kenntnis genommen werden. Aus gewerkschaftlicher Sicht ist schliesslich die anhaltende Bedeutung der Systeme für die Rekrutierung von Mitgliedern relevant, wobei Abschnitte drei und vier verdeutlichen, dass die Attraktivität des Eintritts in eine Kasse nicht nur durch die Aussicht auf Transferleistungen bestimmt ist und es zudem Unterschiede zwischen den beiden nordischen Ländern gibt.

Bei diesen Erkenntnissen müssen allerdings politische und regulative Rahmenbedingungen berücksichtigt werden, die sich stark von denen in Deutschland unterscheiden. So lässt sich

die Stabilität des schwedischen Systems kaum ohne die lange politische Vorherrschaft der sozialdemokratischen Partei Schwedens einerseits, und die traditionell enge Verbindung zwischen Gewerkschaften und sozialdemokratischer Partei andererseits erklären. Selbst die konservative Opposition ist inzwischen von ihrer traditioneller Forderung abgewichen, traditionelle Strukturen der Arbeitslosenversicherung zu verändern, da erkannt wurde, dass die Bedeutung der Gewerkschaften in diesem Bereich kaum ernsthaft zu schwächen ist. Dänemark ist weniger sozialdemokratisch geprägt. Arbeitgeber unterstützen eine Politik, die die Effizienz, Transparenz und Wettbewerbsorientierung zwischen den Kassen stärkt, sperren sich aber gegen vereinzelte ideologisch motivierte Versuche, die Rolle der Gewerkschaften in der Arbeitslosenversicherung zu unterminieren. Dies hat zum Teil mit der tradierten ‚Selbstregulierung‘ der Tarifparteien zu tun, die weitreichender ist als in Deutschland, und z.B. Regelungen über Renten oder Arbeitszeiten kollektivvertraglich organisiert. Auch in der Ausgestaltung der Arbeitsmarktpolitik und besonders deren Implementierung auf lokaler Ebene (Jørgensen, 2002) spielen beide Sozialpartner eine wichtige Rolle. Insbesondere ist aber die in Abschnitt vier diskutierte funktionale Rolle und Struktur der Arbeitslosenversicherung im dänischen ‚Flexicurity‘ Modell zu nennen, in dem eine geringe Arbeitsplatzsicherheit durch generöse Lohnersatzleistungen und qualifikationsorientierte Arbeitsmarktprogramme kompensiert werden, um so mittels Einkommens- und Beschäftigungssicherheit eine hohe Flexibilität auf dem Arbeitsmarkt zu fördern.

Trotz dieser Kontextgebundenheit der gewerkschaftlich organisierten und orientierten Arbeitslosenversicherungssysteme lassen sich abschliessend zwei wichtige Erkenntnisse für die deutsche Diskussion gewinnen. Dies ist zum einen die Feststellung, dass sich ein tradiertes und vermeintlich überholtes Modell der finanziellen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit durchaus als effizient und wandlungsfähig erweist. Zum zweiten zeigt sich, dass Gewerkschaften eine weiterhin konstruktive Rolle als Träger von Kernelementen auch in modernen Sozialstaaten selbst dann spielen können, wenn traditionelle Strukturen gefährdet scheinen. In der vorliegenden Studie wurde dies mit den von dänischen und schwedischen Gewerkschaften angebotenen Zusatzversicherungen gegen Verdienstaufschlag bei Arbeitslosigkeit verdeutlicht.

## Literaturverzeichnis

- AMS (Arbetsmarknadsstyrelsen) (2005) *Annual Report for 2004*, [www.ams.se/admin/Documents/ams/vb\\_en\\_04.pdf](http://www.ams.se/admin/Documents/ams/vb_en_04.pdf)
- Agell, J. (1996) Why Sweden's Welfare State Needed Reform. *The Economic Journal* 106 (439), 1760-1771.
- Andersen, J. & Etherington, D. (2005) Flexicurity, workfare or inclusion? The politics of welfare and activation in the UK and Denmark, *CARMA working paper no. 8*, Centre for Labour Market Research, Aalborg University.
- AK-Samvirke (2005) *Association for the Danish Unemployment Funds, mimeo*, Copenhagen: Arbejdsløshedskassernes.
- Albrechtsen, H. (2004) The broken link – do trade unions represent the interests of the unemployed? Evidence from the UK, Germany and Denmark within the framework of the European Employment Strategy, *Transfer*, 4, 569-587.
- Arbejdsdirektoratet (2005) *Benchmarking af arbejdsløshedskasserne 2005*, Copenhagen: Arbejdsdirektoratet.
- Björklund, A. & Holmlund, B. (1991) "The Economics of Unemployment Insurance: The Case of Sweden", in A. Björklund, R. Haveman, R. Hollister & B. Holmlund *Labour Market Policy and Unemployment Insurance*, Oxford: Clarendon Press, 101-178.
- Braun, T. (2003) Ein neues Modell für Flexicurity – der dänische Arbeitsmarkt, *WSI Mitteilungen*, 2, 92-99.
- (2001) Flexibilität und soziale Sicherung in Dänemark unter besonderer Berücksichtigung von aktiver Arbeitsmarktpolitik und Weiterbildung, in U. Klammer (Hrsg.) *Flexicurity: Soziale Sicherung und Flexibilisierung der Arbeits- und Lebensverhältnisse*, Düsseldorf: WSI, Hans-Böckler Stiftung, 637-680.
- Bredgaard, T. & Larsen, F. (2005) Flexicurity and older workers on the Danish labour market, in T. Bredgaard & F. Larsen (Hrsg.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 311-329.
- Bredgaard, T., Larsen, F. & Madsen, P.K. (2005) The flexible Danish labour market, *CARMA working paper 2005:01*, Centre for Labour Market Research, Aalborg University.
- Carroll, E. (1999) *Emergence and Structuring of Social Insurance Institutions: comparative studies on social policy and unemployment insurance*, Stockholm: Swedish Institute for Social Research.
- Clasen, J. (1998) Unemployment Insurance and Varieties of Capitalism. *Paper presented at the conference "Varieties of Welfare Capitalism in Europe, North America and Japan"*. Cologne: Max Planck Institute for the Study of Societies.

- Dingeldey, I. (2005a) *Wandel von Governance im Sozialstaat. Zur implementation aktivierender Arbeitsmarktpolitik in Deutschland, Dänemark und Grossbritannien*, TranState Working Paper No 12, Sonderforschungsbereich 597, Universität Bremen.
- (2005b) Zehn Jahre aktivierende Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, *WSI Mitteilungen*, 1 (58), 18-24.
- (2005c) *Welfare state transformation between 'workfare' and an 'enabling' state*, TranState Working Paper No 21, Sonderforschungsbereich 597, Universität Bremen.
- Ebbinghaus, B. & Visser, J. (1999) "When Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995", *European Sociological Review* 15 (2): 135-58.
- (2000) *Trade Unions in Western Europe since 1945*, London: Macmillan Reference/Palgrave.
- Edebalk, P. G. (1975) *Arbetslöshetsförsäkringsdebatten. En studie I svensk socialpolitik 1892-1934*, Lund: Ekonomisk-historiska föreningen.
- Engblom, S. (2005) "Unemployment Benefit Eligibility Conditions and the Administrative Capacity of the Public Employment Service – Lessons from Sweden and the Republic of Serbia", *Paper to be presented at the Second Global Labour Forum*, New Delhi, December 13-14, 2005.
- Erici, B. & Roth, N. (1981) *Arbetslöshetsförsäkringen i Sverige 1935-1980*, Stockholm: Arbetslöshetskassornas Samorganisation.
- Frankel, L. K. & Dawson, M.M. (1910) *Workingmen's Insurance in Europe*. New York: Charities Publication.
- Fulcher, J. (1991) *Labour Movements, Employers and the State. Conflict and Co-operation in Britain and Sweden*. Oxford: Clarendon Press.
- Furåker, Bengt. 2002. Is high unemployment due to welfare stat protection? Lessons from the Swedish experience, in J. G. Andersen, J. Clasen, W. van Oorschot & K. Halvorsen (Hrsg.), *Europe's New State of Welfare. Unemployment, employment policies and citizenship*, Bristol: The Policy Press, 123-142.
- Hancké, B. (1993) Trade union density in Europe 1960-1990: rediscovering the locals, *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 31, no. 4; 593-614.
- Hansen, H. (2003) *Time Series of APW-Calculations. Module for Denmark 1994-2001*, Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research (SFI).
- (2004) *Time Series of APW-Calculations. Module for Sweden 1991-2002*, Copenhagen: The Danish National Institute of Social Research (SFI).
- Hatland, A. (1998) The changing balance between incentives and economic security in Scandinavian unemployment benefit schemes. *Paper presented at the ISSA Research Conference on Social Security*, Jerusalem January 25-28, 1998.
- Hecló, H. (1974) *Modern Social Politics in Britain and Sweden*, New Haven and London: Yale University Press.

- Hornemann Møller, I. und Lind, J. (2005) Activation for what purpose?, *working papers, Socialt Arbete 2005 (1)*, Universität Vaxjo.
- IAF (Inspektionen för arbetsloshetsforsakringen) (2005) *IAF 2004 - Annual report for the first year*, <http://www.iaf.se/upload/Informationsblad/english/VB-engelska-22-6.pdf>
- ILO (1933) International Survey of Social Services. *Studies and Reports Series M*. Geneva: ILO.
- Jorgensen, H. (2002) Consensus, cooperation and conflict – the policy making process in Denmark, Cheltenham: Edward Elgar.
- King, D.S. & Rothstein, B. (1993) Government Legitimacy and the Labour Market: A Comparative Analysis of Employment Exchanges, *Public Administration* 72, 291-308.
- Korpi, W. (1983) *The Democratic Class Struggle*, London: Routledge & Kegan Paul.
- 1995. *Arbetsloshet och arbetsloshetsforsakring i Sverige. En studie bland arbetsloshetskassornas medlemmar*. Stockholm: Arbetsmarknadsdepartementet.
- Kvist, J. (2003) ‘Scandinavian activation strategies in the 1990s: recasting social citizenship and the Scandinavian welfare model’, in Sigg, R. and Behrendt, C. (eds) *Social Security in the Global Village*, New Jersey: Transaction Books, 223-49.
- Larsen, T. (2005) Active labour market policy in Denmark as an example of transitional labour market and flexicurity arrangements – what can be learnt?, in T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 115-134.
- Leibfried, S. und Tennstedt, F. (Hrsg.) (1985) *Politik der Armut und die Spaltung des Sozialstaats*, Frankfurt: Edition Suhrkamp.
- Levine, D. (1988) *Poverty and Society. The Growth of the American Welfare State in International Comparison*, New Brunswick and London: Rutgers University Press.
- Lind, J. (2001) Dänemark: Immer noch das Jahrhundert der Gewerkschaften!, in J. Waddington & R. Hoffmann (Hrsg.) *Zwischen Kontinuität und Modernisierung*, Münster: Westfälisches Dampfboot, 99-124.
- (2004) The restructuring of the Ghent model in Denmark and consequences for the trade unions, *Transfer*, 10, 4, 621-625.
- Lindbeck, A., Molander, P., Persson, T., Petersson, O., Sandmo, A. Swedenborg, B. & Thygesen, N. (1994). *Turning Sweden Around*. Cambridge: MIT Press.
- Luebbert, G.M. (1991) *Liberalism, Fascism, or Social Democracy*, New York: Oxford University Press.
- Madsen, P. K. (2003) ‘Flexicurity’ through labour market policies and institutions in Denmark, in P. Auer und S. Cazes (Hrsg.) *Employment stability in an age of flexibility*, Genf: International Labour Office.

- (2005) The Danish Road to ‘flexicurity’. Where are we? And how did we get there?, in T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.) *Employment policy from different angles*, Copenhagen: DJØF Publishing, 269-289.
- (2006) How can it possibly fly? The paradox of a dynamic labour market in a Scandinavian welfare state, in J.L. Campbell, J.A. Hall and O. K. Pedersen (eds) *National Identity and a Variety of Capitalism: the case of Denmark*, Montreal: McGill University Press (im Erscheinen).
- Mailand, M. (2005) The involvement of social partners in active labour market policy – do the patterns fit expectations from regimes theories?, in T. Bredgaard und F. Larsen (Hrsg.) *Employment policy from different angles.*, Copenhagen: DJØF Publishing, 135-151.
- Mailand, M. und Larsen, T. (2005) Danish activation policy – the role of the normative foundation, the institutional set-up and other drivers, Danish contribution to ETUI activation regime project, 7 February, mimeo, Aalborg: CARMA.
- Neumann, G., Pedersen, P.J. & Westergard-Nielsen, N. (1991) “Long-run International Trends in Aggregate Unionization”, *European Journal of Political Economy* 7, 249-74.
- Nørgaard, A.S. (1997) *The politics of institutional Control: Corporatism in Danish Occupational Safety and Health Regulation and Unemployment Insurance, 1870-1995*, Aarhus: Politica.
- OECD (2004) *Employment Outlook 2004*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development.
- Öhman, B. (1970) *Svensk Arbetsmarknadspolitik 1900-1947*, Stockholm: Prisma.
- Olson, M. (1965) *The Logic of Collective Action*, Cambridge, MA: Harvard University Press.
- Oskarsson, S. (2003) ‘Institutional Explanations of Union Strength: An Assessment’, *Politics & Society* 31(4):609-35.
- Parsons, D.O., Tranæs, T. und Bie Lilleør, H. (2003) *Voluntary Public Unemployment Insurance*, Kopenhagen: Social Forskningsinstituttet.
- Rothstein, B. (1985) The Success of the Swedish Labour Market Policy: The Organizational Connection to Policy, *European Journal of Political Research* 13: 153-65.
- Rothstein, B. Labour Market Institutions and Working-class Strength. in S. Steinmo, K. Thelen & F. Longstreth (Hrsg.), *Structuring Politic*, Cambridge and New York: Cambridge University Press, 33-56.
- (1992b) Marxism and Institutional Analysis: Working-Class Strength and Welfare Development in Sweden, in D. E. Ashford (Hrsg.), *History and Context in Comparative Public Policy*, Pittsburgh and London: Pittsburgh University Press, 85-115.
- Rothstein, B. & Bergström, J. (1999) *Korporaismens fall – och den svenska modellens kris*. Stockholm: SNS Förlag.
- Scruggs, L. (2002) “The Ghent System and Union Membership in Europe, 1970-1996”, *Political Research Quarterly* 55 (2), 275-297.



Timonen, V. (2003) *Restructuring the Welfare State: Globalisation and Social Policy Reform in Finland and Sweden*, Cheltenham: Edward Elgar.

Toft, C. (1995) 'State action, trade unions and voluntary unemployment insurance in Great Britain, Germany and Scandinavia, 1900-34', *European Economic Review*, Vol. and No. 39; 565-74.

Vanthsche, G. (1990) "Unemployment Insurance in Interwar Belgium", *International Review of Social History* 35: 349-76.

Viebrock, E. (2004) *The Role of Trade Unions as Intermediary Institutions in Unemployment Insurance: A European Comparison*, Dissertation, Florence: EUI.

**Gesetze:**

SFS (Svensk Författningssamling) 1997: 238. Unemployment Insurance Act (No. 238 of 1997), pp. 1-12.

SFS (Svensk Författningssamling) 1997: 239. Unemployment Funds Act (No. 239 of 1997), pp. 1-17.

## Anhang 1

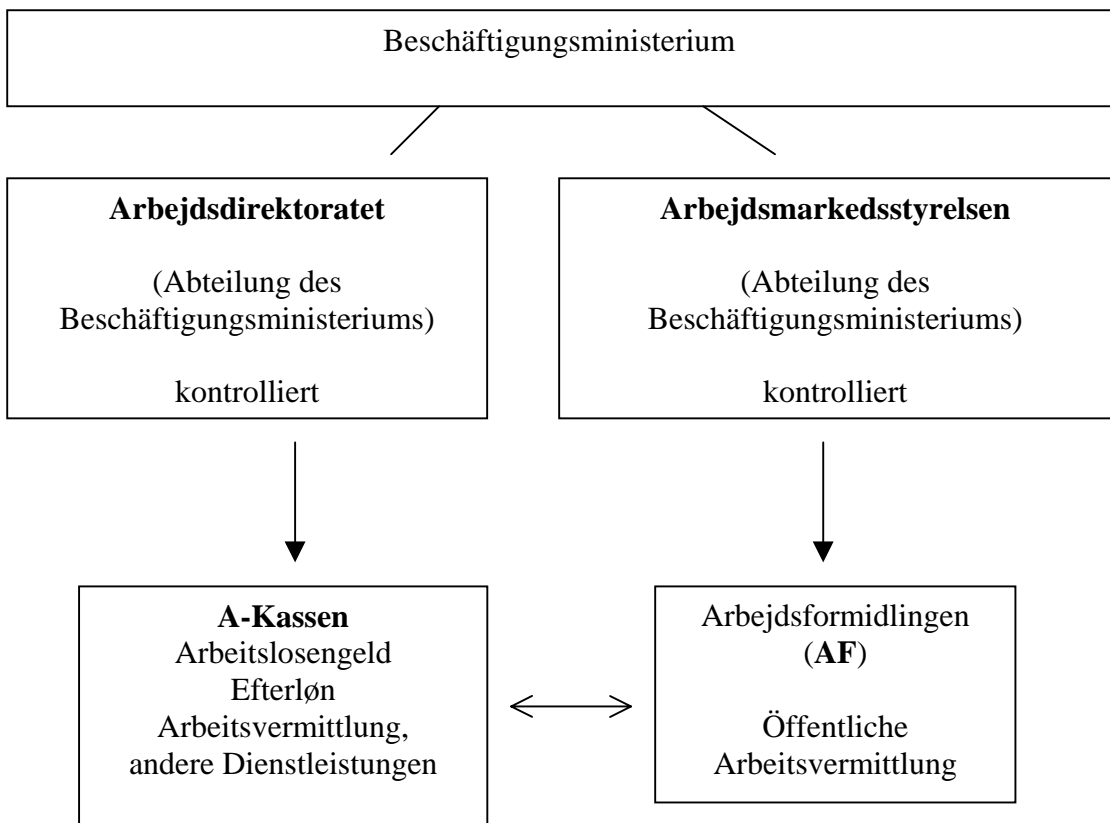
### Wesentliche Merkmale der freiwilligen Arbeitslosenversicherungssysteme in Dänemark und Schweden

	<b>Dänemark</b>	<b>Schweden</b>
<b>Organisation</b>	32 Arbeitslosenversicherungskassen, davon eine gewerkschaftsunabhängige und drei wettbewerbsorientierte Kassen	36 Arbeitslosenversicherungskassen, bezogen auf Gewerkschaftsbranche sowie eine unabhängige Kasse
<b>Mitgliedschaft</b>	Voraussetzung: Beschäftigung (Voll- und Teilzeitschäftigte); abgeschlossene Ausbildung oder Selbständigkeit;	Voraussetzung: Alter von 15 bis 64 Jahren, Beschäftigte, Selbständige, Studenten; Mindestarbeitszeit von 17 Stunden wöchentlich (gesonderte Regelung für Studenten)
<b>Finanzierung</b>	Einheitlicher Mitgliedsbeitrag für Versicherung plus variabler Beitrag für Verwaltung; Hauptfinanzierung aus Steuermitteln	Geringer Mitgliedsbeitrag zur Deckung der Verwaltungskosten, 95% aus allgemeinen Steuern und Arbeitgeber- und Selbständigenbeiträgen
<b>Leistungshöhe</b>	90% des letzten Erwerbseinkommens bis zu einem monatlichen Maximalbetrag (vor Steuern) von DKK 14.170 (ca. €1.900) und Minimalbetrag von 82% des Maximalbetrags.	80% des letzten Erwerbseinkommens bis zu einem Maximalbetrag von monatlich 20 750 SEK (ca. €2093)
<b>Leistungsdauer</b>	Maximal vier Jahre: aber nach mindestens 12 Monaten Aktivierungsperiode	Maximal 300 Tage, verlängerbar in bestimmten Fällen um weitere 300 Tage
<b>Leistungs-voraussetzungen</b>	Mitgliedschaft in Kasse von mindestens 12 Monaten; Erwerbstätigkeit von 26 Wochen (bei Vollzeitbeschäftigte; 34 Wochen bei Teilzeit) innerhalb einer Rahmenfrist von 3 Jahren; (gesonderte Regelungen für Arbeitslose nach Berufsausbildung)	Erwerbstätigkeit von 6 Monaten über mind. 70 Wochenstunden innerhalb der letzten 12 Monate oder mindestens 450 Stunden in sechs zusammenhängenden Kalendermonaten über mind. 45 Stunden (gesonderte Regelung für Studenten)
<b>Wartezeit</b>	keine	5 Arbeitstage (= 1 Woche)
<b>Weitere angebotene Leistungen</b>	Vorruhestandsgeld, Beratung, Arbeitsvermittlung und andere Hilfen zur Wiedereingliederung in den Arbeitsmarkt	keine

## **Anhang 2**

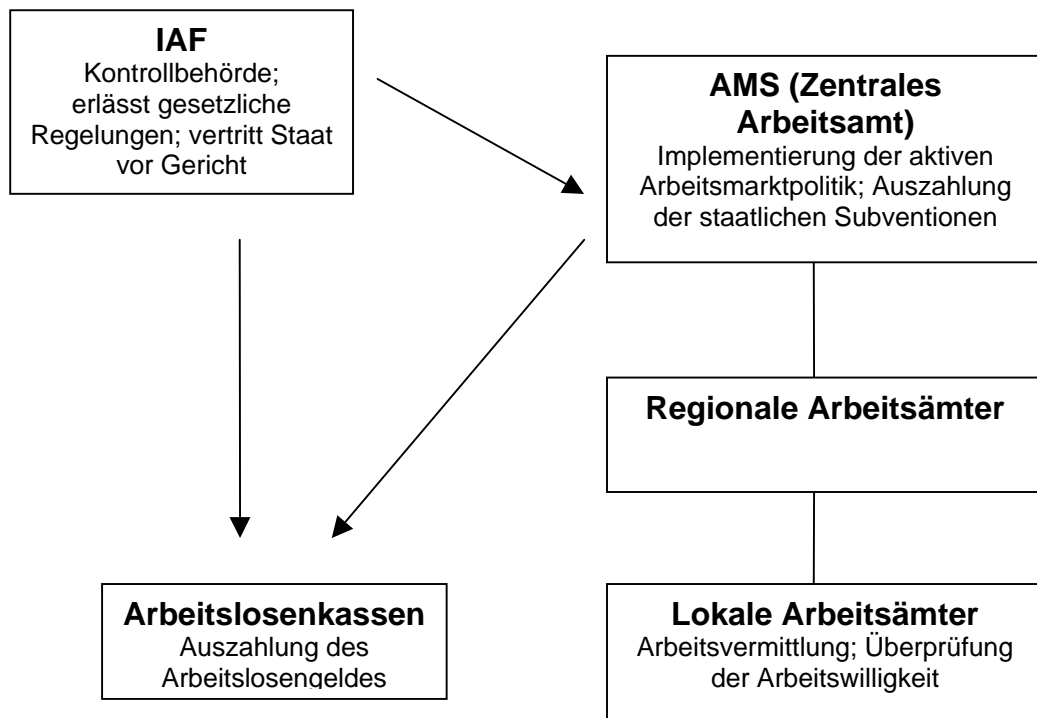
**Organisation der Arbeitslosenversicherung in Dänemark**





## Anhang 3

### Organisation der Arbeitslosenversicherung in Schweden



## Anhang 4

### Wichtige Gesetzesänderungen und –initiativen in der Arbeitslosenversicherung

#### Dänemark

1969	A-Kassen verlieren Arbeitsvermittlungsfunktion an neu gegründete öffentliche Behörde (AF); gleiche Beiträge für alle Mitglieder; Mindestmitgliedszahl für Kassenzulassung erhöht; staatliche Subventionierung stark angehoben; verbessertes Leistungsniveau
1974/5	Kassenmitgliedschaft für Selbständige und Teilzeitbeschäftigte ermöglicht
1979	Freiwillige Vorruhestandsrente ( <i>efterløn</i> ) eingeführt; Verwaltung und Finanzierung über A-Kassen
1988	Öffentliche Arbeitsvermittlung (AF) verliert Monopol; A-Kassen wieder verstärkt in Vermittlung und Beratung tätig
1992	Zugang zu <i>efterløn</i> gekoppelt an stark verlängerter Dauer der Mitgliedschaft in A-Kasse
1994-	Beginn von aktivierender Arbeitsmarktpolitik in der Arbeitslosenversicherung, Verkürzung der maximalen Bezugszeit; verschärfte Zumutbarkeitsbedingungen; zügigere und verpflichtende Teilnahme an Massnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik
1999	<i>Efterløn</i> Anspruch erneut an längere Mitgliedschaft in A-Kasse gekoppelt
2001	Missglückter Versuch der konservativ-liberalen Regierung eine staatliche Arbeitslosenkasse einzuführen; Förderung branchenübergreifender und wettbewerbsorientierter A-kassen
2003	Missglückter Versuch der Einführung einer Karenzzeit von 5 Wochen für Arbeitslose mit vormals höheren Erwerbseinkommen

#### Schweden

1974	Allgemeine Arbeitslosenhilfe (KAS) als Ergänzung zur freiwilligen Versicherung eingeführt; Abschaffung des Arbeitnehmeranteils an den Beiträgen
1988	Erhöhung der Einkommensersatzrate auf 90%; Abschaffung der Wartezeit von 5 Tagen
1989	Abkoppelung der Mitgliedsbeiträge vom Arbeitslosigkeitsrisiko innerhalb der betreffenden Branche
1992	Arbeitgeberorganisation SAF verlässt Direktorium des AMS
1993	Absenkung der Einkommensersatzrate auf 80%; Wiedereinführung der Wartezeit von 5 Tagen; private Arbeitsvermittlung gestattet
1994	Wiedereinführung des Arbeitnehmeranteils an den Beiträgen; Einführung einer Pflichtversicherung; beide Maßnahmen im selben Jahr wieder abgeschafft
1996	Absenkung der Einkommensersatzrate auf 75%
1997	<i>Arbeitslosenversicherungsgesetz und Gesetz über Arbeitslosenkassen 1997</i> Erhöhung der Einkommensersatzrate auf 80%; Erhöhung der Mindestversicherungszeit von 5 auf 6 Monate; Abschaffung von KAS; Einführung einer pflichtmäßigen Grundversicherung als Ergänzung zur freiwilligen Versicherung
1998	Gründung der branchen- und gewerkschaftsunabhängigen Alfa-Kasse
2001	Bezugsdauer auf maximal 300 bzw. 600 Tage begrenzt
2004	Neu gegründeter Organisation (IAF) obliegt Aufsicht über Arbeitslosenkassen