

DÄNEMARK

Gewerkschaftsmonitor

August 2020

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

POLITISCHE, WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE RAHMENBEDINGUNGEN

POLITISCHE ENTWICKLUNG

Aus der Parlamentswahl im Juni 2019 ging die sozialdemokratische Partei Dänemarks (Socialdemokraterne – Sozialdemokraten) trotz leichter Verluste gegenüber 2015 als stärkste Partei hervor und löste die seit 2015 amtierende konservativ-liberale Minderheitsregierung ab. Mit Duldung durch die kleineren linken Parteien, der Socialistisk Folkeparti, Enhedslisten – De Rød-Grønne und Radikale Venstre, wurde von den Sozialdemokraten unter Führung ihrer Parteivorsitzenden Mette Frederiksen eine Minderheitsregierung gebildet. Der Regierungswechsel wurde möglich, da neben dem Neststimmengewinn der kleineren linken Parteien von 4,3 Prozent vor allem die rechtspopulistische Dänische Volkspartei (O) massiv an Zustimmung verloren hatte. Gegenüber ihrem Rekordergebnis 2015 von 21,1 Prozent sank die Partei auf nur 8,7 Prozent. Ihrer Stützpartei verlustig, verlor die liberal-konservative Regierung trotz eines verbesserten Wahlergebnisses infolgedessen die Regierungsmacht.

Der Erfolg des »roten Blocks« und der Absturz der Dänischen Volkspartei ist Ausdruck eines historischen Präferenzwandels: entgegen früheren Wahlen rangierte das Thema Einwanderung und Integration in den öffentlichen Umfragen nur auf Platz drei, während Klima- und Umweltpolitik erstmalig den ersten Platz einnahmen. Renten- und Gesundheitspolitik lagen auf Platz zwei. Während die liberal-konservative Regierung Klima- und Umweltpolitik nur in Einklang mit den anderen EU-Mitgliedstaaten für sinnvoll hielt, traten die Sozialdemokraten gemeinsam mit den anderen Parteien des »roten Blocks« für eine ambitionierte Klima- und Umweltpolitik an. Die Sozialdemokraten streben an, dass Dänemark durch die Förderung umweltfreundlicher Technologien zur »grünen Großmacht« sowie bis 2050 klimaneutral werde. Hierzu beabsichtigen sie u. a. einen »grünen Zukunftsfond« in Höhe von 20 Milliarden DKK (3,35 Milliarden Euro) aufzulegen. Wie auch die Gewerkschaften, versteht die sozialdemokratische Regierung den Übergang in eine emissionsarme

Wirtschaft und Gesellschaft als Voraussetzung dafür, auch in Zukunft einen starken sozial inkludierenden Wohlfahrtsstaat finanzieren zu können. Hierzu sei es aus Sicht der Gewerkschaften unerlässlich, die dänische Wirtschaft mittels Technologie- und Kompetenzentwicklung zu modernisieren und neue Exportmärkte zu erschließen. Auch wenn sie in der Zielsetzung übereinstimmen, fordern die Gewerkschaften aber darüber hinaus, dass Klimaschutzmaßnahmen und das jährlichen Gesamtklimaprogramm stets auf die Auswirkungen auf den sozialen Zusammenhalt hin geprüft werden müssen.

Neben einer ambitionierten Klima- und Umweltpolitik hatten sich die Sozialdemokraten unter Mette Frederiksen zudem klar für eine Stärkung des Wohlfahrtsstaates ausgesprochen. Bereits bei der Parlamentseröffnung 2018 gab sie das Motto »sætte velfærd først« (setzt Wohlfahrt an erster Stelle) aus. Mit der Rückbesinnung auf eines ihrer traditionellen Kernthemen, traten die Sozialdemokraten vor allem in Konkurrenz zur Dänischen Volkspartei, die, neben ihrer einwanderungskritischen Politik, eine weitgehend traditionell sozialdemokratische Sozialpolitik vertritt. Wie von den Gewerkschaften seit längerem gefordert, kündigten die Sozialdemokraten im Wahlkampf an, den Renteneintritt für Arbeitnehmende in körperlich stark beanspruchenden Berufen zu erleichtern. Entgegen dem Sparkurs der liberal-konservativen Regierung will die sozialdemokratische Minderheitsregierung zudem in das Bildungssystem und das Gesundheitswesen investieren. Dies wird von den Gewerkschaften deutlich begrüßt, die vor allem mehr Investitionen bei der Qualifizierung von Menschen am Rande des Arbeitsmarktes fordern. Die Mittel für die von ihnen beabsichtigten Maßnahmen, wollen die Sozialdemokraten durch eine Erhöhung der Aktien-, Erbschafts- und Bankensteuer sowie die Einführung einer EU-Finanzsteuer generiert.

Während die sozialdemokratische Minderheitsregierung bei ihrer Sozialpolitik auf die Unterstützung der Gewerkschaften und Parteien des »roten Blocks« zählen kann, divergieren die Positionen in der Einwanderungs- und Integrationspolitik. Seit ihrem Parteitag 2017 haben sich die Sozialdemokraten in

ihrer Rhetorik sowie Politik immer stärker der restriktiven Migrationspolitik der liberal-konservativen Regierung und der Dänischen Volkspartei angenähert und diese auch mitgetragen. Trotz Protesten der Parteien des »roten Blocks« beabsichtigen die Sozialdemokraten diesen Kurs in der Regierungsverantwortung fortzusetzen. Die Gewerkschaften hingegen richten ihren Fokus auf stärkere Bemühungen für eine bessere Integration auf dem Arbeitsmarkt. Nachdem das Thema viele Jahre vernachlässigt worden war, gelang ihnen 2016 im Rahmen des dänischen Modells der Sozialpartnerschaft gemeinsam mit der regierenden liberal-konservativen Regierung und den Arbeitgebern diesbezüglich eine Vereinbarung zu treffen. Im Mittelpunkt stand der gemeinsame Vorschlag der Dachgewerkschaft Landsorganisationen i Danmark (LO; heute FH) und des dänischen Arbeitgeberverbandes (DA) für eine neue zweijährige Integrationsausbildung (IgU-Ausbildung), die u.a. durch die anfängliche Zulassung von Löhnen unterhalb der Tarifverträge einen schnelleren Eintritt in den Arbeitsmarkt ermöglichen sollte.

WIRTSCHAFTLICHE UND SOZIALE LAGE

Dänemark wies in den letzten fünf Jahren ein durchschnittliches Wachstum von mehr als zwei Prozent auf. Im 4. Quartal 2019, kurz vor den Wahlen, lag die Wachstumsrate bei 2,6 Prozent. Bereits vor Ausbruch der Corona-Pandemie wurde jedoch aufgrund der schwächelnden Weltwirtschaft und des »Brexit« für 2020–2021 nur noch ein Wachstum von rund 1,4 Prozent prognostiziert. Während das Wachstum in den zurückliegenden Jahren vor allem durch den Export pharmazeutischer Produkte und Maschinen, wie z.B. Windturbinen, verursacht wurde, sieht die aktuelle Prognose maßgeblich den starken privaten Konsum und den von den Sozialdemokraten im Wahlkampf angekündigten deutlichen Anstieg öffentlicher Investitionen in den Bereichen Gesundheit und Bildung, sowie die Einrichtung des »grünen Zukunftsfonds«, als Quelle zukünftigen Wachstums. In Folge der Corona-Pandemie wird jedoch nun für 2020 mit einer deutlichen Rezession gerechnet. Es wird erwartet, dass der Export um zwölf Prozent zurückgehen und das BIP um drei bis fünf Prozent schrumpfen wird. Wegen der relativ geringen Verbreitung der Coronaviren prognostizierte Ende Juni der Rat der Wirtschaftssachverständigen bereits für das kommende Jahr eine deutliche wirtschaftliche Erholung. Sofern es nicht zu einer Verschärfung der Corona-Pandemie komme, wäre ein Wachstum in Höhe von 5,5 Prozent möglich.

Da die dänische Krone mit dem Wechselkursmechanismus II seit 2013 an den Euro gebunden ist, hat die sozialdemokratische Regierung keine Möglichkeit mehr den Export, wovon 40 Prozent in den Euro-Raum gehen, geldmarktpolitisch zu stimulieren. Ungeachtet dessen, ist aber der finanzielle Spielraum der Regierung, die ökonomischen und sozialen Folgen der Corona-Pandemie abzufedern, vergleichsweise gut, da sich die Steuereinnahmen seit 2016 deutlich erhöht haben und die Staatsverschuldung stark abgebaut wurde. Im 1. Quartal 2019 hat die öffentliche Hand bei den Einkommenssteuern 111,4 Milliarden DKK (14,9 Milliarden Euro) eingenommen, das sind 3,2 Milliarden DKK (430 Millionen Euro)

mehr als im Vergleichszeitraum 2018. Im 1. Quartal 2019 waren die öffentlichen Finanzen mit 7,2 Milliarden DKK (965 Millionen Euro) im Plus. Während die Staatsverschuldung im Zuge der Finanzkrise von 2008 auf bis zu 46 Prozent des BIP angestiegen war, lag sie Ende 2019 bei lediglich 32,9 Prozent. Aufgrund der Maßnahmen zur Bekämpfung der Folgen der Corona-Pandemie wird bis 2024 mit einem Anstieg der Staatsverschuldung auf rund 38 Prozent gerechnet. Als erste Reaktion auf die Corona-Pandemie wurde am 15. März 2020 von der Regierung ein mit den Gewerkschaften und Arbeitgebern abgestimmtes Stützpaket von 2,6 Milliarden DKK (350 Millionen Euro) verabschiedet, das darauf abzielt Entlassungen zu vermeiden. Das zunächst bis zum 9. Juli geltende Paket beinhaltet, dass Beschäftigte von Unternehmen, die vor der Situation stehen mindestens 30 Prozent oder 50 ihrer Angestellten zu entlassen, 70 Prozent (Festangestellte) bzw. 90 Prozent (Zeitarbeiter) ihres Lohnes vom Staat bezahlt bekommen.

In den letzten Jahren konnten die abhängig Beschäftigten in Dänemark einen durchschnittlichen Lohnzuwachs von 2,5 Prozent verzeichnen. Die niedrige Inflationsrate von 0,5 Prozent bedeutet eine Realloohnerhöhung für die privaten Haushaltseinkommen. Insgesamt sind die Netto-Löhne zwischen 2009 und 2018 bei den Männern um 17,9 Prozent und bei den Frauen um 18,6 Prozent gestiegen. Der Lohnunterschied zwischen Männern und Frauen betrug 2017 im privaten Sektor noch 14,7 Prozent, im öffentlichen Sektor verdienten Frauen sechs Prozent weniger als Männer. Jedoch ist im öffentlichen Sektor seit 2014 eine deutliche Verringerung des Gender Pay Gaps zu verzeichnen. Auch wenn Dänemark bei den Einkommensunterschieden unter den OECD-Ländern den dritten Platz hinter Island und Norwegen einnimmt, so haben sie ungeachtet dessen jedoch seit 2010 deutlich zugenommen. Dies wird in erster Linie auf die Wertsteigerung von Immobilien sowie der an die Entwicklung der Aktienkurse gekoppelten Pensionsguthaben zurückgeführt. Nach Berechnungen des gewerkschaftsnahen Wirtschaftsinstitut AE, konnten die reichsten zehn Prozent der Bevölkerung seit der Finanzkrise von 2008 ihr Einkommen um 18 Prozent steigern, während 40 Prozent am unteren Ende der Skala nur ein Plus von zwei Prozent verzeichneten.

Während die öffentliche Verschuldung in den letzten Jahren infolge wohlfahrtsstaatlicher Reformen und steigender Staatseinnahmen deutlich zurückgeführt wurde, ist die Verschuldung der privaten Haushalte – wenn auch in den letzten Jahren rückläufig – im europäischen Vergleich verhältnismäßig hoch. Ein Grund hierfür ist, dass vom Staat die Bereitstellung günstigen öffentlichen Wohnraums zurückgebaut wurde. Nach einem Höchststand 2009 von 143 Prozent des BIP, lag die private Verschuldung 2019 weiterhin bei schätzungsweise 113,5 Prozent. Damit waren die Schulden der dänischen Haushalte 2019 noch 2,4-mal höher als das verfügbare Bruttoeinkommen. Bei den Nettovermögen, der Differenz zwischen dem Haushaltsvermögen und der Verschuldung, liegen die dänischen Haushalte dagegen im Einklang mit den meisten Nachbarländern und anderen hochentwickelten Volkswirtschaften. Dies liegt daran, dass die von den Haushalten gehaltenen Vermögen – Immobilien, Aktien, Bankeinlagen, Renten-

ersparnisse usw. – in den letzten 15–20 Jahren deutlich gestiegen sind. Allerdings hat sich der Zuwachs des Nettovermögens der dänischen Haushalte deutlich verlangsamt. Während zwischen 2012 und 2015 ein Zuwachs von jeweils 12,7 Prozent zu verzeichnen war, lag er 2016 bei nur noch 2,4 Prozent. Im Vergleich zu anderen Ländern ist es in Dänemark relativ einfach und kostengünstig Kredite aufzunehmen, indem die eigene Immobilie als Sicherheit verwendet wird. Die Entwicklung neuer Darlehnsarten, wie z. B. Hypothekenkredite mit anpassbaren Zinssätzen und aufschiebbaren Tilgungen, hat zu einer erhöhten Nachfrage nach Immobilien geführt, was wiederum den Immobilienbesitzern mehr Spielraum für die Aufnahme von Schulden eröffnete. Zudem verfügen die dänischen Haushalte im Unterschied zu den meisten Ländern über ein sehr hohes Renteneinkommen. Infolgedessen besteht kaum die Neigung, zum Renteneintritt schuldenfrei zu sein. Nichtsdestotrotz haben die privaten Haushalte aber das Niedrigzinsumfeld der letzten Jahre genutzt, um ihre bestehenden Schulden abzutragen.

Dänemark hat mit rund 78 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung eine der höchsten Beschäftigungsquoten in Europa. Auffällig ist hier vor allem auch die hohe Quote der Frauen von rund 74 Prozent. Grundlage hierfür ist das von der sozialdemokratischen Regierung Anfang der 1990er Jahre eingeführte »Flexicurity«-System: das System basiert auf einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die individuelle Verantwortung und Pflichten mit zielgerichteter Unterstützung und großzügigen Sozialleistungen kombiniert. Der dänische Arbeitsmarkt gilt heute als einer der flexibelsten unter den OECD-Ländern. Trotz eines im internationalen Vergleich sehr geringen Kündigungsschutzes und relativ geringer Dauer von Arbeitsverhältnissen, ist die Sorge vor Arbeitsplatzverlust unter den Dänen sehr gering, da das System relativ hohe Lohnersatzleistungen vom ersten Tag der Arbeitslosigkeit bereitstellt. Mit Besorgnis sehen allerdings die Gewerkschaften, dass die maximale Bezugsdauer des Arbeitslosengeldes von anfänglich vier Jahren heute nur noch bei zwei Jahren liegt. Zudem sei das Arbeitslosengeld zu gering bemessen, da es nur teilweise an die Lohnentwicklung angepasst wurde.

Während die Arbeitslosigkeit infolge der Einführung des »Flexicurity«-Systems von rund zehn Prozent auf rund 2,5 Prozent gesunken war, stieg sie in der Folge der Finanzkrise von 2008 wieder auf rund 7 Prozent an. Bis zum Ausbruch der Corona-Pandemie war die Arbeitslosigkeit auf 4,1 Prozent gesunken, dem niedrigsten Wert unter den nordischen EU-Mitgliedsstaaten. In 2019 hatten es sogar 80 000 Menschen mehr in den Arbeitsmarkt geschafft, was sich allerdings nicht positiv in der Arbeitslosenstatistik niederschlug, da sich auch die Zahl der Arbeitssuchenden erhöht hatte. Nachdem die Jugendarbeitslosigkeit infolge der Finanzkrise von einem langjährigen Niveau von 6 bis 8 Prozent rasant auf bis zu 17 Prozent angestiegen war, ist sie in den letzten Jahren kontinuierlich zurückgegangen und lag Ende 2019 bei den 15 bis 29-Jährigen bei rund zehn Prozent. In Folge der Corona-Pandemie ist es zu einem deutlichen Anstieg der Arbeitslosigkeit gekommen. Allein zwischen März und April 2020 haben sich 35 500 Menschen arbeitslos gemeldet, wodurch die Zahl der Arbeitssuchenden auf 152 800 anstieg, dem höchsten Niveau

seit 2013. Die registrierte Arbeitslosigkeit lag damit bei 5,4 Prozent. In seiner jüngsten Prognose von Mitte Juni legt der Rat der Wirtschaftssachverständigen (Det Økonomiske Råd) dar, dass die Zahl der Arbeitslosen bereits 2021 auf 116 000 sinken könne, sofern die Corona-Pandemie bald vorüber sei. Falls sie jedoch anhalte, könne die Arbeitslosigkeit noch in diesem Jahr auf bis zu 232 000 Personen ansteigen, was einer Arbeitslosenquote von rund 8 Prozent entspräche.

Unabhängig von den aktuellen Ereignissen, ist auch in Dänemark als Folge des demografischen Wandels sowie der restriktiven Einwanderungspolitik seit längerem ein zunehmender Mangel an qualifizierten Arbeitnehmenden zu konstatieren. Dänische Unternehmen sind daher sehr daran interessiert ältere Mitarbeiter_innen zu halten. Unter den über 60-Jährigen waren vor Ausbruch der Corona-Pandemie nur 3,6 Prozent arbeitslos. Von den Gewerkschaften wird aber darauf hingewiesen, dass es für ältere Arbeitssuchende in den letzten Jahren zunehmend schwerer geworden ist, eine neue Beschäftigung zu finden, was insgesamt zu schwindender Zustimmung für das »Flexicurity«-System führen könne. Wie von den Gewerkschaften gefordert und von den Sozialdemokraten im Wahlkampf vertreten, hat die sozialdemokratische Minderheitsregierung nach der Übernahme der Regierungsverantwortung die Möglichkeiten von in körperlich stark beanspruchenden Berufen arbeitenden Menschen, in Frührente (seniorpension) zu gehen, erleichtert. Bedingung hierfür ist, dass die Erreichung des gesetzlichen Rentenalters nur noch maximal sechs Jahre entfernt ist, die Antragsteller_innen 20 bis 25 Jahre lang Vollzeit gearbeitet haben und gegenwärtig dem Arbeitsmarkt nur noch 15 Stunden pro Woche zur Verfügung stehen.

GEWERKSCHAFTSPOLITISCHER KONTEXT

Wie auch alle anderen gesellschaftlichen Akteure, so sind auch die Gewerkschaften gegenwärtig gezwungen, vorrangig auf die durch die COVID-19 Pandemie veränderte wirtschaftliche Situation Dänemarks zu reagieren. Als Teil der traditionellen dänischen Sozialpartnerschaft haben die Gewerkschaften Mitte März 2020 gemeinsam mit den Arbeitgebern und der Regierung ein Stützpaket von 2,6 Milliarden DKK (350 Millionen Euro) erarbeitet, das von der Regierung daraufhin verabschiedet wurde. Durch ein Gehaltentschädigungssystem sollen Entlassungen in der gegenwärtigen Krise vermieden werden. Es beinhaltete zunächst, dass für Beschäftigte von Unternehmen, die vor der Situation stehen, mindestens 30 Prozent ihrer Angestellten bzw. Beschäftigten zu entlassen, die Löhne von Festangestellten zu 70 Prozent sowie von Zeitarbeiter_innen zu 90 Prozent vom Staat bezahlt werden. Ende des Monats wurde ergänzend vereinbart, dass für Angestellte die Gehaltsentschädigung von 23 000 DKK (3 085 Euro) auf 30 000 DKK (4 025 Euro) angehoben. Für Zeitarbeiter_innen wurde die Obergrenze von 26 000 DKK (3 500 Euro) auf ebenfalls 30 000 DKK (4 025 Euro) angehoben. Zu diesem Zeitpunkt hatten bereits mehr als 11 000 Unternehmen einen Lohnausgleich im Rahmen des ursprünglichen Systems beantragt. Es wird davon ausgegangen, dass das System der Staatskasse fünf Milliarden DKK (670 Millionen Euro) kosten wird.

Zuvor, im Februar 2020, hatten sich der Gewerkschaftsverband der Industriearbeiter_innen, CO-Industrie, und der Branchenverband Dansk Industri darauf verständigt, die Elternzeit auf 16 Monate bei vollem Lohn auszuweiten, dass Lehrlinge bereits ab dem 18. Lebensjahr Rentenansprüche erwerben, dass Arbeitnehmende einen zusätzlichen freien Tag bekommen, sofern ein Kind länger als einen Tag krank ist, sowie dass der Mindestlohn in den kommenden drei Jahren schrittweise von gegenwärtig 119,65 DKK (16 Euro) auf 127,15 DKK (17 Euro) steigt. Hiervon sind rund 230 000 Beschäftigte in 6 000 Betrieben betroffen.

Ende März 2020 haben sich der Gewerkschaftsbund FH und der Arbeitgeberverband DA zudem auf die Rahmenbedingungen für neue Tarifabschlüsse für mehr als 600 000 Angestellte in der Privatwirtschaft geeinigt. Die sogenannte Schlichtungsskizze beinhaltet u. a. deutliche Lohnsteigerungen für die Angestellten, mehr Flexibilität und bessere Möglichkeiten für Elternzeit zu Hause. Die Schlichtungsskizze ist eine Zusammenfassung aller zustande gekommenen Tarifabschlüsse in den verschiedenen Branchen des privaten Arbeitsmarktes. Sie soll nun als Grundlage für die Tarifabschlüsse in jenen Branchen genutzt werden, in denen keine Einigung erzielt wurde. Sieben Prozent der Angestellten arbeiten in solchen Branchen. Von den Arbeitgebern wurde betont, dass es gerade aufgrund der Corona-Pandemie besonders wichtig sei, dass die Unternehmen Planungssicherheit hätten.

Unabhängig von den aktuellen Ereignissen stellt vor allem das Anliegen der EU-Kommission, auf EU-Ebene einen Mindestlohn einzuführen, eine Herausforderung für die dänischen Gewerkschaften dar. Da das »dänische Modell« keine rechtlichen Regelungen vorsieht, sondern die Lohnfindung den Sozialpartnern obliegt, befürchten die Gewerkschaften, dass entgegen der Absicht der EU-Kommission Standards und Löhne zu verbessern, dies in Dänemark zu einer Verschlechterung der Löhne und zur Aushöhlung des dänischen Modells der Sozialpartnerschaft führen könne.

GEWERKSCHAFTEN IN DÄNEMARK – FAKTEN UND DATEN

HISTORISCHE ASPEKTE

Auch wenn die dänischen Gewerkschaften immer noch ein gewichtiger gesellschaftspolitischer Akteur sind, so ist ihr Einfluss gegenüber den 1980er Jahren, als sie durch ihre Nähe zu den bis dahin ununterbrochen regierenden Sozialdemokraten die Gesetzgebung weitgehend mitgestalteten, deutlich zurückgegangen. Neben der Regierungsübernahme durch bürgerliche Parteien, liegt der geringere Einfluss auch an einem deutlichen Mitgliederschwund, der infolge der von der liberal-konservativen Venstre-Regierung von Ministerpräsident Fogh-Rasmussen durchgeführten tiefgreifenden Änderung des Arbeitslosenversicherungssystems 2002 einsetzte. Wie auch in Schweden und den Niederlanden – nach Letzterem wird das System auch als Genter-System bezeichnet – werden die Arbeitslosenkassen in Dänemark traditionell nicht vom

Staat verwaltet, sondern von den Gewerkschaften. Um die Arbeitskosten zu senken und mehr Flexibilität zu schaffen, wurde von Venstre die Monopolstellung – und somit Machtbasis – der Gewerkschaften angegriffen. Um diese aufzubrechen, schuf die liberal-konservative Regierung die Verpflichtung ab, dass alle Arbeitnehmenden Mitglied in einer der nach Berufsgruppen organisierten und gewerkschaftlich verwalteten Arbeitslosenversicherungen zu sein hatten. Hierdurch entstand ein privater Markt für Arbeitslosenversicherungen, die infolge von berufsübergreifenden Fonds angeboten wurden. Während zuvor die doppelte Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft sowie in der gewerkschaftlich organisierten Arbeitslosenversicherung die Regel war, konnten sich die Arbeitnehmenden nun auch ohne Gewerkschaftszugehörigkeit in einer der neu entstandenen Arbeitslosenversicherungen versichern. Zudem führte die Reform zur Entstehung von alternativen – sogenannte »gelben« – Gewerkschaften, die häufig arbeitgeberfreundlich sind. Gegenüber den traditionellen Gewerkschaften können die »gelben« Arbeitslosenversicherungen zu einem deutlich niedrigeren Preis anbieten, da sie keine finanziellen Mittel für Kollektivverhandlungen, Arbeitskämpfe etc. benötigen. Die Konkurrenz durch die »gelben« Gewerkschaften führte zu einem Mitgliederchwund bei vor allem den Gewerkschaften des größten Dachverbandes, Landsorganisationen i Danmark (LO), welcher durch den Strukturwandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft noch verstärkt wurde. Zwischen 2009 und 2019 ist der Anteil der Beschäftigten im Industriesektor von 20,29 Prozent auf 18,47 Prozent gesunken, während der Anteil im Servicesektor von 77,12 Prozent auf 79,35 Prozent stieg. Wenn auch ein allgemeiner, sektorübergreifender Mitgliederchwund zu beobachten ist, so ist er im Dienstleistungssektor jedoch besonders stark. Zudem zeigen Studien, dass ungelernete und jüngere Arbeitnehmer_innen eine Mitgliedschaft weitgehend ablehnen.

Während der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den 1980er Jahren noch bei rund 80 Prozent lag, so ist er bis 2018 auf 66,5 Prozent gesunken. Im Jahr 2000 entfielen noch 62,4 Prozent aller Gewerkschaftsmitglieder auf LO-nahe Gewerkschaften, 2015 waren es nur noch 46,7 Prozent. Gleichzeitig wuchsen die »gelben« Gewerkschaften von 3,6 Prozent in 2000 auf 14 Prozent in 2015. Seit dem Jahr 2000 verlor LO bis heute rund 300 000 Mitglieder, was mehr als einem Viertel der ursprünglichen Mitgliedschaft entspricht. Die Mitgliederzahl der »gelben« Gewerkschaften hat sich im gleichen Zeitraum fast vervierfacht, von 68 000 im Jahr 2000 auf 253 000 in 2015. Rechnet man die »gelben« Gewerkschaften aus der Gewerkschaftsbewegung heraus, waren im Jahre 2015 nur noch 58,2 Prozent der Beschäftigten in Dänemark Mitglied einer Gewerkschaft. Da die preisgünstigeren Angebote der »Gelben« bei den dänischen Arbeitnehmenden durchaus beliebt sind, erscheint eine Umkehr des Mitgliederchwundes unwahrscheinlich. Noch hat der Mitgliederchwund keine gravierenden Auswirkungen auf die Tarifabdeckung, aber dieses Risiko besteht bei einem weiteren Rückgang. Durch die 2019 vollzogene Fusion der Dachgewerkschaften LO und FTF zum neuen Dachverband Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) versuchen die Gewerkschaft Einfluss und somit Attraktivität rückzugewinnen. Des

Weiteren wird zu beobachten bleiben, wie sich das Verhältnis der traditionellen Gewerkschaften zu den dänischen Sozialdemokraten entwickelt. Unter der vorherigen sozialdemokratischen Regierung unter Helle Thorning-Schmidt (2011–2015) war es aufgrund der Beschneidung von Frühpensionen und der Verschärfung von Arbeitsverpflichtungen für Sozialhilfeempfänger_innen zu einer deutlichen Entfremdung gekommen.

GEWERKSCHAFTSLANDSCHAFT

Die Gewerkschaftslandschaft Dänemarks ist von zwei Dachverbänden geprägt, denen sich die Mehrheit der Einzelgewerkschaften angeschlossen hat. Die Gewerkschaften sind teilweise nach Berufsgruppen, Branchen und Sektoren organisiert. Die Gewerkschaftslandschaft verändert sich regelmäßig durch Zusammenschlüsse von Einzel- und Dachgewerkschaften. Im Jahr 2005 schlossen sich die SiD (Gewerkschaft der allgemeinen Arbeitnehmer) und die KAD (Gewerkschaft der weiblichen Arbeitnehmer) zu 3F zusammen und im Jahr 2010 trat die TIB (Facharbeiter im Bau- und Fertigungswesen) 3F bei. Die jüngste und umfangreichste Veränderung der Gewerkschaftslandschaft fand am 1. Januar 2019 statt, als die Dachgewerkschaften Landsorganisationen i Danmark (LO) und Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF) zum neuen Dachverband Fagbevægelsens Hovedorganisation (FH) fusionierten. Der FH vertritt Arbeitnehmer_innen in allen Berufsfeldern, sowohl im privaten als auch im öffentlichen Sektor. Die Fusion von LO und FTF war maßgeblich eine Reaktion auf den seit Anfang der 2000er Jahren anhaltenden Mitgliederschwund und die zunehmende Konkurrenz der »gelben« Gewerkschaften. Mit 79 Mitgliedsorganisationen und 1,4 Mio. Mitgliedern ist FH der größte dänische Dachverband. Vorsitzende ist die frühere LO-Vorsitzende Lizette Risgaard, stellvertretende Vorsitzende wurde die frühere FTF-Vorsitzende Bente Sorgenfrey.

Der zweitgrößte Dachverband Akademikerne (AC), die Hauptorganisation für akademische Berufe, entschied sich gegen einen Zusammenschluss mit den anderen beiden Gewerkschaftsverbänden. Der Verband entstand 1972 aus der Fusion des Ausschusses für akademische Zusammenarbeit, der Tarifpersonal repräsentierte, und einer Interessensorganisation von Beamten_innen der dänischen Regierung. In 2013 kürzte der Verband seinen Namen von vormalig Zentralorgani-

sation für Akademiker (AC) zu Akademikerne, wobei die Abkürzung AC beibehalten wurde. AC vertritt heute über seine 28 Organisationen rund 393 000 Arbeitnehmende mit langer Hochschulbildung.

Wie auch in anderen europäischen Ländern existieren in Dänemark neben den traditionellen »roten« Gewerkschaften auch eine Reihe alternativer – sogenannter »gelber« – Gewerkschaften. In Abgrenzung zu den der Sozialdemokratie nahestehenden »roten« Gewerkschaften bezeichnen sich die »gelben« Gewerkschaften als politisch unabhängig. Seit der Einführung von berufsübergreifenden Arbeitslosenversicherungsfonds 2002 durch die liberal-konservative Regierung Fogh-Rasmussen sowie im Zuge der Begrenzung der Abzugsfähigkeit von Gewerkschaftsbeiträgen auf 3000 DKK (402 Euro) in 2011 haben sich die »gelben« Gewerkschaften in Dänemark fest etabliert. Bisher haben die »Gelben« jedoch keine Gestaltungsmacht, da sie weder an Tarifverhandlungen beteiligt, noch in den drittelparitätlich besetzten nationalen und regionalen Arbeitsbehörden vertreten sind, über die die »roten« Gewerkschaften gemeinsam mit den Arbeitgeber und der Regierung die Arbeitsmarktpolitik gestalten.

Der Gesamtorganisationsgrad betrug 2018 in Dänemark 66,5 Prozent. Der Organisationsgrad im privaten Sektor lag bei 62 Prozent, im öffentlichen Sektor waren 78 Prozent der Arbeitnehmenden Mitglied in einer Gewerkschaft. Seit den 1990er Jahren liegt der Organisationsgrad weiblicher Arbeitnehmerinnen konstant höher als der ihrer männlichen Kollegen. In 2014 waren 70,6 Prozent der Frauen gewerkschaftlich organisiert, bei den Männern waren es 63,8 Prozent. Mitarbeitende kleiner Unternehmen (≤ 10) waren 2016 mit 57,9 Prozent deutlich seltener Mitglied in einer Gewerkschaft als Mitarbeitende mittelgroßer (11–99, 67,2 Prozent) und großer (≥ 100 , 69,7 Prozent) Unternehmen. Die Mitgliedschaft in Gewerkschaften variiert außerdem über die verschiedenen Sektoren hinweg: In 2016 war der Landwirtschaftssektor mit einer Organisationsdichte von 41,6 Prozent am wenigsten organisiert, während der Fertigungssektor mit 77,0 Prozent den höchsten Organisationsgrad aufwies. Dicht dahinter folgt die Industrie mit 75,8 Prozent. Während der Organisationsgrad der Arbeitnehmenden im Industriesektor von 99,1 Prozent in 1985 auf 82,6 Prozent in 1994 stark abnahm, hat sich dieser Trend seitdem jedoch deutlich verlangsamt. Im Dienstleistungssektor sind 65,6 Prozent der Arbeitnehmenden in einer Gewerkschaft organisiert. Es besteht eine deutliche Korrelation zwischen dem Bildungsgrad

Tabelle 1

Die wichtigsten gewerkschaftlichen Dachverbände von Dänemark

Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Fagbevægelsens Hovedorganisation FH (Dänischer Gewerkschaftsbund)	Vorsitz: Lizette Risgaard stv. Vorsitz: Bente Sorgenfrey	1 400 000	IGB, EGB, NFS, SAMAK
Akademikerne AC (Dänischer Berufsverband)	Vorsitz: Lars Qvistgaard stv. Vorsitz: Camilla Gregersen	313 000	IGB, EGB, EUROCADRES, NFS

Tabelle 2

Die wichtigsten Branchen- bzw. Einzelgewerkschaften von Dänemark

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Fagligt Fælles Forbund 3F (Vereinigte Föderation dänischer Arbeiter)	FH	Vorsitz: Per Christensen stv. Vorsitz: Tina Christensen	226 271	EPSU, PSI
HK Danmark [vormals: Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund] (Verband der Handels- und Büroangestellten)	FH	Vorsitz: Kim Simonsen stv. Vorsitz: Martin Rasmussen	179 262	EPSU, PSI (teilweise)
Forbundet af Offentligt Ansatte FOA (Dänische Union der öffentlichen Angestellten)	FH	Vorsitz: Mona Striib stv. Vorsitz: Thomas Enghausen	153 985	EPSU, PSI
Dansk Metal (Dänische Union der Metallarbeiter)	FH	Vorsitz: Claus Jensen stv. Vorsitz: René Nielsen	72 399	EPSU, PSI
Danmarks Lærerforening DLF (Dänischer Lehrerverband)	FH	Vorsitz: Anders Bondo Christensen stv. Vorsitz: Dorte Lange	58 179	ETUCE, EI NLS
Djøf [vormals: Danmarks Jurist- og Økonomforbund] (Dänischer Verband der Anwälte und Wirtschaftswissenschaftler)	AC	Vorsitz: Henning Thiesen stv. Vorsitz: Henrik Funder und Sara Vergo	95 157	EPSU
Dansk Magisterforening DM (Dänische Vereinigung der Akademiker mit Master- und Doktorabschlüssen)	AC	Vorsitz: Camilla Gregersen stv. Vorsitz: Thomas Vils Pedersen	54 461	

Tabelle 3

»Gelbe« Gewerkschaften in Dänemark

Branchenverband / Gewerkschaft	Dachverband	Vorsitz / stv. Vorsitz	Mitglieder	Internationale Mitgliedschaften
Business Danmark		Vorsitz: Jens Neustrup Simonsen stv. Vorsitz: Jan Ahlers Hansen	27 000	
Danmarks Frie Fagforening (Dänischer Freihandelsverband)		Vorsitz: Jørgen Mikkelsen stv. Vorsitz: Michael Juul Pedersen	keine Information	
Kristelig Fagforening KRIFA (Christliche Gewerkschaft)		Vorsitz: Søren Fibiger Olesen	190 000	
Det Faglige Hus [vormals: TeknikerSammenslutningen] (Das Gewerkschaftshaus)		Vorsitz: Johnny Nim	140 000	
Frie Funktionærer FF (Freelancers)			15 000	

und der Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft: Während 2014 50 Prozent der Beschäftigten mit primärem Bildungsabschluss gewerkschaftlich organisiert waren, waren 72 Prozent der Beschäftigten mit sekundärem Abschluss und 80,2 Prozent mit tertiärem also Hochschulabschluss Gewerkschaftsmitglied.

Die dänischen Gewerkschaften und Dachverbände sind auf der nordischen, europäischen und internationalen Ebene stark vernetzt und sehr präsent. Die beiden Dachverbände FH und AC und ihre Einzelgewerkschaften sind Mitglied im IGB, EGB und dem nordischen Dachverband NFS. AC ist darüber hinaus Mitglied bei EUROCADRES, dem Berufsverband der europäischen Fach- und Führungskräfte, der als europäischer Sozialpartner anerkannt ist. Dänemark ist Mitglied der OECD und somit gehören beide Dachverbände automatisch deren Gewerkschaftsbeirat TUAC an. Der FH gehört darüber hinaus zum Gemeinsamen Ausschuss der nordischen sozialdemokratischen Arbeiterbewegung SAMAK.

Die Einzelgewerkschaften 3F, FOA und Dansk Metal sind Mitglied von EPSU und PSI, HK Danmark ist mit den Sektorengewerkschaften HK/Stat und HK/Kommunal ebenfalls Mitglied von beiden, Djøf nur von EPSU. Der Lehrerverband DLF ist Mitglied von EI und ETUCE, sowie dem Nordischen Lehrerrat NLS.

ARBEITSBEDINGUNGEN DER GEWERKSCHAFTEN

Die Arbeit der Gewerkschaften ist in Dänemark nicht rechtlich geregelt und verfügt infolgedessen weder über einen spezifischen Schutz, noch wird sie eingeschränkt. Das politische Gewicht der Gewerkschaften resultiert daraus, dass das Arbeitsrecht auf ein Minimum reduziert ist und den Sozialpartnern – nicht der Regierung – die Aufgabe zukommt, die Belange der Arbeitswelt zu regeln. Dem Dialog der Sozialpartner sowie den ihnen zur Verfügung stehenden Mittel, wie z. B. Streik, Solidaritätsstreik, Lock-Out u. a., wird sehr viel Freiraum eingeräumt. Ziel ist es, möglichst konsens- und bedürfnisorientierte Vereinbarungen zu schließen, die in beiderseitigem Verständnis und mit breitem Rückhalt umgesetzt werden. Nichtsdestotrotz sind die Beziehungen nicht immer konfliktfrei. In 2018 gab es im Zusammenhang mit Tarifverhandlungen 148 Streiks und Aussperrungen, an denen 7 300 Arbeitnehmende beteiligt waren.

Dänemark hat die acht Kernarbeitsnormen sowie die vier Governance-Konventionen der Internationalen Organisation für Arbeit (ILO) unterschrieben. Insgesamt sind 73 Konventionen und zwei Protokolle ratifiziert.

GEWERKSCHAFTEN UND IHRE Kernaufgaben

Den Gewerkschaften kommt bei der Gestaltung des dänischen Arbeitsmarktmodells, das auf einer 100-jährigen Tradition des sozialen Dialogs aufbaut, eine äußerst wichtige Rolle zu. Das oft als »dänisches Modell« bezeichnete Arbeitsmarktmodell basiert auf Freiwilligkeit und ist nur in sehr geringem Umfang gesetzlich geregelt. Stattdessen handelt es sich um

einen fortlaufenden Prozess, bei dem die Gewerkschaften und die Arbeitgeber mit der Regierung formal und informell auf allen Ebenen zusammenarbeiten.

Aufgrund des Fehlens gesetzlicher Vorschriften kommt den dänischen Gewerkschaften eine Vielzahl von Aufgabengebieten zu: Verhandlungen der Arbeitsbedingungen, deren Umsetzung am Arbeitsplatz und die Auslegung von Vereinbarungen sowie die Sanktionierung von Verstößen durch das Arbeitsgerichtssystem. Diese kollektive Vertretung wird von zusätzlichen individuellen Dienstleistungen für Mitglieder flankiert, darunter Rechtsberatung und -vertretung, Karriereentwicklung, Bildung und Mitgliedsleistungen. Darüber hinaus fördern die Gewerkschaften die politischen Interessen ihrer Mitglieder gegenüber der Regierung auf kommunaler und nationaler Ebene. Über ihre Mitarbeit in den drittelparitätisch besetzten nationalen Arbeitsbehörde für aktive Arbeitsmarktpolitik (AMS), dem Landesarbeitsrat (LAR) und den 14 regionalen Arbeitsbehörden, sind die Gewerkschaften gemeinsam mit den Arbeitgebern und der Regierung an der Gestaltung der Arbeitsmarktpolitik beteiligt. Zudem werden von den Gewerkschaften traditionell die Arbeitslosenstellen verwaltet. Die Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung ist im dänischen System der sozialen Sicherung freiwillig.

Die mit Abstand wichtigste Aufgabe der Gewerkschaften ist die kollektive Vertretung bei Tarifverhandlungen und die Umsetzung von Tarifverträgen. Auch in Dänemark schlägt sich der allgemeine Trend zur Dezentralisierung der Tarifverhandlungen nieder. Hier werden Beschäftigungsbedingungen seit den 1980er Jahren vornehmlich auf Branchen- und Unternehmensebene ausgehandelt. Das Tarifverhandlungssystem zeichnet sich durch eine mehrstufige Regulierung und eine zentral gesteuerte Dezentralisierung aus, eine »zentralisierte Dezentralisierung«: Auf nationaler Ebene verhandeln DA (Dansk Arbejdsgiverforening; Dänische Arbeitgebervereinigung) und FH einen Grundvertrag (Hovedaftalen) und einen Kooperationsvertrag (Samarbejdsaftalen), die eine längere Gültigkeitsdauer haben als die Tarifverträge auf Branchenebene und den Rahmen für diese bilden, indem sie grundlegende Verfahrensregeln festlegen – einschließlich des Rechts auf Organisation, einer Friedensverpflichtung, der Zusammenarbeit am Arbeitsplatz oder des Umgangs mit ungerechtfertigten Entlassungen. Die Branchenvereinbarungen werden wiederum als umfassender Rahmen verwendet, der auf Unternehmensebene umgesetzt wird.

Im Rahmen dieser Sozialpartnerschaft werden nicht nur Löhne und Tarife, sondern auch Arbeitsbedingungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern ausgehandelt. Die Tarifabdeckung in Dänemark beträgt seit 2014 82 Prozent. Tarifverträge gelten nicht nur für die in Gewerkschaften organisierten Arbeitnehmenden, sondern für alle Beschäftigten in den von Tarifverträgen abgedeckten Sektoren. Auch wenn man derzeit noch weit davon entfernt ist, so besteht jedoch die Gefahr, dass der Mitgliederschwund bei den »roten« Gewerkschaften langfristig ihre Legitimation bei den Tarifverhandlungen untergräbt. Während die »gelben« Gewerkschaften günstigere Mitgliedsbeiträge anbieten können und als »Trittbrettfahrer« von den Erfolgen ihrer Konkurrenten profitieren, müssen die »roten« Gewerkschaften Verhandlungserfolge und spezifische

Angebote für ein zunehmend breiteres Mitgliederspektrum anbieten. Gewerkschaften und Dachverbände in Dänemark müssen sich – ähnlich wie in anderen Industrienationen – auf Arbeitnehmende einstellen, die zunehmend hochqualifiziert und sektoral verstreut sind.

GEWERKSCHAFTEN UND IHR (POLITISCHES) GEWICHT

Gewerkschaften spielen in Dänemark trotz sinkender Mitgliederzahlen nach wie vor eine große Rolle in der Gestaltung von Löhnen und Arbeitsbedingungen. Für Angestellte im öffentlichen Sektor konnten beispielsweise Mitte 2018 bedeutende Zugeständnisse auf regionaler, kommunaler und schließlich nationaler Ebene erzielt werden. Ein wichtiges Element der neuen Vereinbarungen ist die Verpflichtung, die Lohnentwicklung im Einklang mit dem Privatsektor sicherzustellen. Dadurch wird eine Regelung ersetzt, die dem öffentlichen Sektor nur einen Teil des Wertzuwachses des privaten Sektors garantierte.

In Umfragen von YouGov aus dem Jahr 2018 betrachteten 68 Prozent der Befragten Gewerkschaften als notwendig für sichere und gute Lohn- und Arbeitsbeziehungen. 67 Prozent glaubten, dass Gewerkschaften einen positiven Einfluss auf die Entwicklung des dänischen Arbeitsmodells haben und 65 Prozent sind davon überzeugt, dass es bei Gewerkschaften um Solidarität und Einheit innerhalb der Branchen geht. 55 Prozent sagten aber auch, dass Gewerkschaften zu teuer seien. Am bekanntesten sind die Gewerkschaften HK und 3F, während der Ingenieurverband und der dänische Pflegerat in der Kategorie »Positiver Ruf« am besten abschneiden. Die beiden »gelben« Gewerkschaften Kristelig Fagforening und das Det Faglige Hus haben den schlechtesten Ruf unter den Dänen.

Ein Großteil der dänischen Gewerkschaften stand traditionell der sozialdemokratischen Partei sehr nahe. Der frühere Dachverband LO hatte lange Zeit enge Verbindungen zu den Sozialdemokraten, beendete aber bereits in den 1990er Jahren seine wirtschaftlichen Beziehungen zu der Partei. Um die Fusion mit FTF, die sich als von den Sozialdemokraten distanziert gründete, zu ermöglichen, wurden 2003 schließlich auch die letzten Verbindungen gelöst. Der aus der Fusion hervorgegangene neue Dachverband FH nimmt LOs Platz bei SAMAK (Gemeinsamer Ausschuss der nordischen sozialdemokratischen Arbeiterbewegung) ein, richtet sich aber politisch unabhängig aus und hält die Kooperationsmöglichkeiten mit anderen Parteien und politischen Kräften damit offen.

Die bedeutende Rolle der Gewerkschaften als unverzichtbarer und wertvoller Partner im dänischen Sozialpartnerschaftsmodell wird von niemandem in Frage gestellt. Vielmehr ist im Zuge der Bewältigung der sozialen und ökonomischen Folgen der Corona-Pandemie noch einmal der Wert einer funktionierenden Sozialpartnerschaft für alle sichtbar geworden. So sind die Gewerkschaften auch selbstredend in das jüngst von der Regierung geschaffene Forum für Exporte berufen worden, das die Wiederbelebung der für die dänische Wirtschaft

lebensnotwendigen Exporte zur Aufgabe hat. Darüber hinaus werden die Gewerkschaften als wichtiger und kompetenter Partner bei dem von der sozialdemokratischen Regierung verfolgten Übergang in eine emissionsarme Wirtschaft und Gesellschaft betrachtet.

Dr. Philipp Fink, Leiter des Büros der FES für die Nordischen Länder, Stockholm

Eike Meyer, Wiss. Mitarbeiter im Büro der FES für die Nordischen Länder, Stockholm

KONTAKT

Friedrich-Ebert-Stiftung | Referat Internationale
Politikanalyse | Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin

Verantwortlich:

Dr. Marc Meinardus

Gewerkschaftsprogramme Europa und Nordamerika

marc.meinardus@fes.de

www.fes.de/internationale-politikanalyse

Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet.