

# BERICHTE UND DOKUMENTE

## Freistellung für Weiterbildung, Kinderbetreuung und Urlaub („Sabbat“) in Dänemark

MICHAEL TÖLLE

Bei diesen wohl progressivsten und umfassendsten Regelungen im Rahmen der Europäischen Union handelt es sich um neue Optionen für unselbstständig Beschäftigte, aber auch für Selbständige und (eingeschränkt) für Arbeitslose. Hintergrund für die Konzeption und Implementation dieser Maßnahmen sind Arbeitsmarkttenendenzen der letzten Jahre, die in Dänemark mit Besorgnis registriert wurden und denen konsequent entgegengesteuert werden sollte.

### 1. Die Entwicklung des dänischen Arbeitsmarktes von 1988 bis 1993

Ein stetiges Anwachsen der Beschäftigung in den Jahren 1984 bis 1987 wurde abgelöst durch ein konstantes Abnehmen der Beschäftigung im Zeitraum 1988 bis 1993: Die Arbeitslosenziffern stiegen von 244.000 auf 349.000, das bedeutete eine Erhöhung der Arbeitslosenrate von 8,7% auf 12,5% und eine relative Zunahme von 43% innerhalb von fünf Jahren. Gleichzeitig zeigte sich, daß neben der klassischen Gruppe der von Arbeitslo-

sigkeit Betroffenen – nämlich den unqualifizierten Arbeitskräften – zunehmend auch Akademiker und qualifizierte Angestellte arbeitslos wurden und die Verweildauer dieser Gruppen in der Arbeitslosigkeit kontinuierlich anstieg. Dafür verantwortlich zeichneten in erster Linie Einbrüche im privaten Sektor, während die Beschäftigung im öffentlichen Sektor leicht anstieg, u. a. auch dadurch, daß Langzeitarbeitslose (in diesem Fall: länger als zwei Jahre arbeitslos) temporär angestellt wurden. Die primär nicht-zyklische, auf strukturelle Faktoren rückführbare Arbeitslosigkeit entwickelte sich zum wesentlichen innenpolitischen Problem.

### 2. Zur aktiven Arbeitsmarktpolitik

Ende der achtziger Jahre stieg in Dänemark die Kritik an der aktiven Arbeitsmarktpolitik: sie sei zu bürokratisch, zu unflexibel, es fehle der Nachweis dafür, daß der doch hohe Mitteleinsatz die beabsichtigten Effekte bewirkt hätte. Aufgrund dieses Verdachtes auf unzureichende Effizienz wurde vom dänischen Parlament (*Folketing*) Ende 1991 eine Arbeitsgruppe (das sog. *Zeuthen Committee*) eingesetzt, um strukturelle Probleme des Arbeitsmarktes zu untersuchen und Lösungsvorschläge zu erarbeiten. Das Resultat war im Frühjahr 1993 ein Reformpaket, bestehend aus drei Gesetzesentwürfen zur Arbeitsmarktpolitik, zu Varianten der Freistellung für Weiterbildung, Kinderbetreuung und Sabbat sowie zur Aktivierung kommunaler Maßnahmen. Die Zuständigkeit für die ersten beiden Punkte liegt beim Arbeitsministerium, für den dritten Punkt beim Sozialministerium,

wobei natürlich jeder Punkt im Kontext zu den jeweils zwei anderen zu sehen und auf diese abzustimmen war. Das Ziel der Reform bestand darin, neue gesetzliche Rahmenbedingungen für ein Erwerbsleben zu schaffen, in dem sich Phasen der Erwerbstätigkeit, der Weiterbildung, aber auch Zeiträume, die mit ganz anderen Inhalten (z. B. einer Weltreise, ehrenamtlicher karitativer Tätigkeit oder ganz einfach Nichtstun) gefüllt sind, abwechseln können. Die dadurch initiierte Rotation auf dem Arbeitsmarkt sollte zwei wesentliche Effekte bringen: einerseits ein generelles Anheben der Qualifikationsstruktur der Arbeitnehmer, der Selbständigen und Arbeitslosen, andererseits eine Erhöhung der Beschäftigung durch die Einstellung von Ersatzarbeitskräften. Damit kongruent gingen Intentionen, die Ersteintrittschancen auf den Arbeitsmarkt für Neu-Ausgebildete (besonders für Jugendliche nach Abschluß der Berufsausbildung, Schulabgänger, Jungakademiker) und die Wiedereintrittschancen für Problemgruppen des Arbeitsmarktes zu erhöhen sowie Möglichkeiten zu schaffen, neue Berufsfelder mittels definierter Phasen der Weiterbildung statt Qualifizierung in Perioden der Arbeitslosigkeit zugänglich zu machen (1).

Der erwartete statistische Effekt liegt natürlich in der Reduktion der Arbeitslosenrate – freigestellt zu sein für Weiterbildung, Kinderbetreuung oder Sabbat heißt für unselbständig und selbständig Erwerbstätige: nicht arbeitslos zu sein, für Arbeitslose: nicht mehr arbeitslos zu sein –, das Betroffenheitsrisiko von Arbeitslosigkeit, vor allem von Langzeitarbeitslosigkeit mit allen potentiellen negativen Begleiterscheinungen wie sozialen, psychischen und gesundheitlichen Problemen sollte so reduziert werden (was selbst bei einem theoretisch möglichen Nullwachstum der Anzahl der Arbeitsplätze möglich ist).

Der zugrundeliegende Gesetzestext lautet wie folgt:

„Das Gesetz hat das Ziel, arbeitsmarktpolitischen, bildungspolitischen und sozial- und familienpolitischen Bedürfnissen gerecht zu werden, dadurch, daß es die ökonomischen Bedingungen dafür schafft, daß Personen, die schon im Arbeitsmarkt integriert sind, Beurlaubung erreichen können für . . . Weiterbildung, Sabbat und Kinderbetreuung.“ (2)

### 3. Freistellung für Weiterbildung

Die dänische Bezeichnung lautet *orlov til uddannelse*, was mit *Beurlaubung* oder *Urlaub für Weiterbildung* übersetzt werden kann. Diese Bezeichnung ist allerdings etwas ungenau, da es sich nicht um Urlaub im eigentlichen Sinne – der ja der Regeneration der Arbeitnehmer vorbehalten ist – handelt (treffender ist noch die englische Bezeichnung *training leave*). Daher wurde, auch im Hintergrund der österreichischen Diskussion, der Begriff *Freistellung* gewählt, allerdings hier wiederum nicht als *Bildungsfreistellung* (als kurzfristige vom Arbeitgeber bezahlte Weiterbildungszeit), sondern als *Weiterbildungskarenz* (längerfristige Weiterbildungszeiten, Finanzierung über die öffentliche Hand).

Die Freistellung für Weiterbildung wird – für anerkannte Weiterbildungsmaßnahmen – in einem Ausmaß zwischen einer Woche und einem Jahr gewährt (der regionale Arbeitsmarkt-Rat kann jedoch auch eine tageweise Aufteilung genehmigen, für Personen unter 25 Jahren gibt es Sonderbestimmungen). Zielgruppe sind Arbeitslose, Beschäftigte und Selbständige älter als 25 Jahre (in besonderen Fällen sind auch Personen unter 25 Jahren anspruchsberechtigt, sofern am Arbeitsplatz ein Rotationsystem vereinbart wurde).

Die Bedingungen sind, daß die beantragende Person Anspruch auf Arbeitslosengeld hat bzw. hätte, daß der Beschäftigte und Selbständige in den

letzten fünf Jahren drei Jahre gearbeitet hat (bei Teilzeitbeschäftigten: innerhalb der letzten fünf Jahre ein Ausmaß an Beschäftigung, das insgesamt zwei Jahren Vollzeitbeschäftigung entspricht; Beschäftigungszeiten im Ausland werden angerechnet), daß es eine Vereinbarung mit dem Arbeitgeber gibt, auch über die Arbeitsbedingungen nach Beendigung der Weiterbildungsmaßnahme.

Die Unterstützung beträgt bis zu 100% des maximalen Arbeitslosengeldbezuges. Ursprünglich war geplant, den Bezug mit 1. April 1995 auf 80% des maximalen ALG-Anspruches zu kürzen; davon wurde jedoch wieder abgegangen, was den Wert, den die dänische Regierung der beruflichen Weiterbildung zuschreibt, deutlich macht; gleichzeitig wollte man wohl keinen „Motivationseinbruch“ riskieren.

Der Arbeitsplatz muß nicht nachbesetzt werden; sofern ein minder- oder nichtqualifizierter Arbeitsloser den Arbeitsplatz einnimmt und dieser vorher noch am Arbeitsplatz eingeschult werden muß, übernimmt die Kosten dafür das Arbeitsamt, für „Neu-Ausgebildete“ (Arbeitslose unmittelbar nach Abschluß einer Ausbildung) gibt es einen eigenen Tagsatz. Der regionale Arbeitsmark-Rat kann den für Weiterbildung freigestellten Arbeitnehmern, Selbständigen oder Arbeitslosen einen supplierenden Betrag von bis zu maximal +20% gewähren, sofern eine Ausbildung in einem Mangelberuf angestrebt wird.

Arbeits- und Unterrichtsminister verhandeln über die Inhalte, die für eine Freistellung für Weiterbildung zulässig sind. Die Teilnahme an der Weiterbildungsmaßnahme muß nachgewiesen werden.

#### 4. Freistellung für Kinderbetreuung

Die für Österreich zutreffende Bezeichnung wäre *Karenz* (englisch *parental leave*). *Karenz* kann gewährt werden für aufeinanderfolgende Zeit-

räume von 13 bis zu 52 Wochen. Die Zielgruppe sind Beschäftigte, Selbständige und Arbeitslose mit Kindern bis zu einem Alter von acht Jahren (*Kinder* sind sowohl eigene als auch Adoptiv- und Pflegekinder). Beide Elternteile können einzeln oder gemeinsam für jedes Kind bis zu 52 Wochen in Anspruch nehmen.

Die Bedingung für Beschäftigte und Selbständige ist, daß sie krankenversichert sind. Beschäftigte können sechs Monate in *Karenz* gehen, die restliche Zeit muß mit dem Arbeitgeber abgesprochen werden, wie auch die Arbeitsbedingungen nach Rückkehr an den Arbeitsplatz.

Die Bedingung für Arbeitslose ist, daß sie entweder Anspruch auf Arbeitslosengeld haben oder Sozialhilfe beziehen.

Der Bezug während der *Karenz* wird mit Wirkung 1. April 1997 von 70% des maximalen ALG-Anspruchs auf 60% gekürzt.

Der Arbeitgeber muß bei *Karenz* den Arbeitsplatz nicht nachbesetzen, dieses dann aber begründen; wenn die Arbeitsvermittlung mindestens drei Arbeitslose mit entsprechender Qualifikation anbietet, muß der Arbeitgeber doch nachbesetzen.

Betreffend Sozialhilfe-Bezieher vereinbarten Sozial- und Arbeitsminister spezielle Regelungen.

#### 5. Freistellung für Sabbat

Es handelt sich hierbei um eine Art Langzeiturlaub zur beliebigen Verwendung (englisch *sabbatical leave*; hier paßt übrigens die dänische Bezeichnung *orlov*, nämlich Urlaub). Die mögliche Dauer des Sabbat beträgt mindestens 13 Wochen, maximal ein Jahr (deswegen stimmt auch die oft verwendete Bezeichnung *Sabbatjahr* nur dann, wenn tatsächlich ein ganzes Jahr in Anspruch genommen wird). Die Zielgruppe sind Beschäftigte älter als 25 Jahre.

Die Bedingungen sind: Zeitraum und Rückkehr an den Arbeitsplatz sind mit dem Arbeitgeber zu vereinbaren, der Betreffende muß Anspruch auf Arbeitslosengeld haben, der freierwerdende Arbeitsplatz *muß* von einem Arbeitslosen eingenommen werden.

Voraussetzung sind weiters drei Jahre Beschäftigung innerhalb der letzten fünf Jahre (bei Teilzeitbeschäftigten: innerhalb der letzten fünf Jahre ein Ausmaß an Beschäftigung, das insgesamt zwei Jahren Vollzeitbeschäftigung entspricht; Beschäftigungszeiten im Ausland werden angerechnet).

Auch hier wird der Bezug mit Wirkung 1. April 1997 von 70% des maximalen ALG-Anspruchs auf 60% gekürzt.

Wie schon erwähnt, ist der Arbeitgeber verpflichtet, während des Sabbats einen Arbeitslosen anzustellen. Arbeitslos heißt in diesem Fall: mindestens 52 Wochen innerhalb der letzten 65 Wochen. Der Arbeitslose muß mit der gleichen Stundenanzahl wie der zuvor Beschäftigte angestellt werden. Der Arbeitsminister kann die Zielgruppen genauer definieren. Sollte der zuvor Arbeitslose aus dem neuen Dienstverhältnis aussteigen, muß sofort nachbesetzt werden – andernfalls hat der Arbeitgeber für den Bezug desjenigen, der sich im Sabbat befindet, aufzukommen.

Die Möglichkeit der Inanspruchnahme des Sabbat wurde vorerst mit 31. März 1999 befristet.

### 6. Allgemeine oder besondere Bestimmungen

Das mögliche Ausmaß der Inanspruchnahme bei Freistellung für Weiterbildung und Sabbat beträgt maximal ein Jahr innerhalb von fünf Jahren (zusammen), für Arbeitslose maximal zwei Jahre innerhalb von sieben Jahren (allerdings nur für Weiterbildung, für Arbeitslose ist kein Sabbat möglich). Die Dauer der Unterstützungsleistungen im Falle von Arbeitslosigkeit wurden in einem neuen System für einen Zeitraum von sieben Jahren geregelt. Bei Inanspruchnahme einer Freistellung kann sich dieser Zeitraum noch um zwei Jahre erhöhen.

Die Kommunen finanzieren die Sozialhilfe; sofern ein Sozialhilfeempfänger Freistellung beansprucht (nur für Weiterbildung und Kinderbetreuung möglich, nicht für Sabbat), refundiert der Staat 50% der Kosten an die Kommunen.

### 7. Daten über die Inanspruchnahme von Freistellung für Weiterbildung, Kinderbetreuung und Sabbat in Dänemark im Jahr 1994 (3)

Die Gesamtinanspruchnahme für das Jahr 1994:

Weiterbildung			Kinderbetreuung			Sabbat		Gesamt	
F	M	Ges.	F	M	Ges.	F	M		Ges.
32.250	14.879	47.129	73.301	7.487	80.788	9.218	3.891	13.109	141.026

Interessant ist, daß der Anteil der Frauen in jeder Kategorie weitaus höher ist als der der Männer (Weiterbildung: 68,4%; Sabbat: 70,3%; bei der Kinderbetreuung bewegen sich die 90,7% in österreichischen Dimensio-

nen). Insgesamt beanspruchen 3,6mal so viele Personen Freistellung für Weiterbildung wie für Sabbat.

Zur Inanspruchnahme nach Beschäftigungsstatus:

	Weiterbildung			Kinderbetreuung			Sabbat			Summe
	F	M	Ges.	F	M	Ges.	F	M	Ges.	
unselbst-										
ständig	13.200	5.713	18.913	39.181	4.043	43.224	9.218	3.891	13.109	75.246
arbeitslos	18.792	8.871	27.663	32.482	3.195	35.677	0	0	0	63.340
selbst-										
ständig	258	295	553	1.638	249	1.887	0	0	0	2.440
	32.250	14.879	47.129	73.301	7.487	80.788	9.218	3.891	13.109	141.026

40,1% derjenigen, die Freistellung für Weiterbildung beanspruchen, sind unselbständig Beschäftigte. Den größten Teil stellen die Arbeitslosen mit

58,7%. Der Anteil der Selbständigen beträgt 1,2%.

Die Freistellungen für Weiterbildung nach dem Bildungsstand:

A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	
1.207	14.046	6.814	6	548	1.010	402	328	750	5.647	1.492	F
364	5.622	2.695	152	969	476	740	1.137	437	1.610	677	M
1.571	19.668	9.509	158	1.517	1.486	1.142	1.465	1.187	7.257	2.169	47.129

Es ist etwas schwierig, für die dänischen Kategorien die österreichischen Äquivalente zu finden:

- A Volksschule; Pflichtschule 9-10 Jahre (nach 10 Jahren: „kleine Reife“)
- B Allgemeine vorbereitende Kurse und VHS-Kurse (VHS machen auch Berufsausbildungen; der Stellenwert der VHS ist höher als bei uns)
- C Vorbereitende Kurse mit Abschlußprüfungen
- D Schifffahrtsausbildungen
- E Spezialarbeiter-Kurse (so wie Facharbeiter)
- F „EFG“: 2 Jahre in AHS mit selbst-

bestimmten Fächern, dann Ablegen der Matura

- G Grundlegende technische Ausbildungen
- H Weitergehende technische Ausbildungen (mit Matura)
- I Weitergehende Handels- und Büroausbildungen (mit Matura)
- J Andere kürzerdauernde weitergehende Ausbildungen
- K Mittel- und längerdauernde weitergehende Ausbildungen (inkl. Universität)

Die eher niedrigqualifizierten Kategorien B + C machen 61,9% der Inanspruchnahmen aus!

Freistellung für Weiterbildung nach (ausgewählten) Berufsgruppen:

Spezial- arbeiter	A-Beamte	Handels- und Büroangestellte	Lehrer	Sozial- pädagogen	Kranken- schwestern
5.423 11,5%	9.806 20,8%	6.762 14,3%	1.043 2,2%	747 1,6%	983 2,1%

Ohne die Verteilung der einzelnen Berufsgruppen in der Gesamtpopulation zu beziffern, erscheint ein Ergebnis bemerkenswert: der vielleicht nicht so hoch erwartete Anteil der Facharbeiter in der Gruppe derer, die Freistellung für Weiterbildung beanspruchen. Die Ziffern für die „burn-out“-Berufe wie Lehrer, Sozial-

pädagogen und Krankenschwestern – von denen man sich doch eher eine „Flucht“ in Phasen „des Luftholenkönnens“ erwartet hätte – erscheinen nicht so hoch wie angenommen. Die hohen Ziffern für die A-Beamten waren vorauszusehen.

Dies verschiebt sich etwas bei der Inanspruchnahme des Sabbat:

Spezial- arbeiter	A-Beamte	Handels- und Büroangestellte	Lehrer	Sozial- pädagogen	Kranken- schwestern
946 7,2%	2.070 15,8%	1.602 12,2%	960 7,3%	391 3,0%	311 2,4%

Deutlich weniger Facharbeiter gehen in den Sabbat – in dieser Berufsgruppe dürfte der Wert der beruflichen Weiterbildung besonders evident sein –, die Krankenschwestern zeigen hier keinen signifikanten Unterschied, die Sozialpädagogen gehen etwa doppelt, die Lehrer mehr als dreimal (!) so

oft in den Sabbat wie in die Weiterbildung (jeweils bezogen auf die Verteilungen zwischen den Berufsgruppen). Die A-Beamten stellen zwar einen Anteil von 15,8%, dieser ist jedoch niedriger als im Bereich Weiterbildung.

Für die Kinderbetreuung sind die Werte wie folgt:

Spezial- arbeiter	A-Beamte	Handels- und Büroangestellte	Lehrer	Sozial- pädagogen	Kranken- schwestern
5.952 7,4%	10.845 13,4%	13.122 16,2%	1.298 1,6%	1.232 1,5%	4.834 6,0%

6% derjenigen, die in Karenz gehen, sind Krankenschwestern; das ist mit Abstand die deutlichste Abweichung zwischen den verschiedenen Freistellungsvarianten im Vergleich der angeführten Berufsgruppen. Die Werte für Lehrer (hier vor allem im Vergleich zum Sabbat), für Sozialpädagogen und für die A-Beamten sind niedriger

als in den anderen Freistellungsvarianten.

Die Inanspruchnahme aller Freistellungsvarianten nach Arbeitgeber:

öffentlich	privat	selbständig
52,50%	38,91%	8,59%

Mit diesen Ziffern wird deutlich, daß eine Inanspruchnahme von Freistellungen im öffentlichen Bereich eher möglich zu sein scheint und dementsprechend realisiert wird (A-Beamte bilden jeweils die größte Gruppe bei den Inanspruchnahmen von Freistellung für Weiterbildung und Sabbat, siehe oben). Das kann nicht weiter überraschen, da der Faktor Arbeitsplatzsicherheit zum einen und zum anderen natürlich die Bereitschaft der öffentlichen Hand, beschäftigungswirksame Akzente zu setzen, die Begründungen für die anzutreffende prozentuelle Asymmetrie sein dürften.

Zur Dauer der Inanspruchnahme der diversen Freistellungen zeigt sich ein deutlicher Trend: die jeweils höchsten Werte finden sich in der Kategorie „49–52 Wochen“ (Weiterbildung: 37,0% / Sabbat: 59,2% / Kinderbetreuung: 69,6%).

Insgesamt erfolgten 77.686 Freistellungsvereinbarungen, in insgesamt 58,6% (45.539) der Fälle wollten die Betriebe eine Ersatzkraft einstellen (für den Bereich Sabbat natürlich zu 100%), im Bereich Freistellung für Weiterbildung in 51,7% (10.065) der Fälle.

### Anmerkungen

(1) Das sind Frage- bzw. Problemstellungen, die natürlich auch auf Ebene der Europäischen Union thematisiert werden, z. B. im Weißbuch zu *Wachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Beschäftigung*.

*Herausforderungen der Gegenwart und Wege ins 21. Jahrhundert* (Luxemburg 1993) der Kommission der Europäischen Gemeinschaften in konkreter Bezugnahme auf die Arbeitsmarktpolitik: „... daß verschiedene Formen der Fortbildung gefördert werden müssen (beispielsweise alternierende Ausbildung und Zusatzausbildung, Rotationssysteme und Bildungsurlaub) . . .“ (S. 130) oder in *Europäische Sozialpolitik. Ein zukunftsweisender Weg für die Union. Weißbuch* (Luxemburg 1994) der Generaldirektion Beschäftigung, Arbeitsbeziehungen und soziale Angelegenheiten: „Auch sind Anhaltspunkte für ein neues Herangehen an die Arbeitsgestaltung zu erkennen, etwa in Form eines häufigeren Wechsels von Berufstätigkeit, Ausbildung und Erwerbspausen. Dazu gehören beispielsweise Freistellungsprogramme zur Förderung der Arbeitsplatzrotation, bei denen die Fortbildung der Mitarbeiter mit der Einarbeitung von Arbeitslosen einhergeht, die anstelle der jeweils freigestellten Mitarbeiter zum Einsatz kommen.“ (S. 27)

(2) Siehe § 1 der *Bekendtgørelse af lov om orlov* (Bekanntmachung der Gesetze über Beurlaubung), Gesetzesbekanntmachung des Arbeitsministeriums Nr. 7 vom 9. Jänner 1995; alle angeführten Bestimmungen wurden diesem Dokument sowie der *Bekendtgørelse om orlov til uddannelse, sabbat og børnepasning* (Bekanntmachung der Gesetze über Beurlaubung für Weiterbildung, Sabbat und Kinderbetreuung), Gesetzesbekanntmachung des Arbeitsministeriums Nr. 1178 vom 27. Dezember 1994 entnommen (die Gesetze gelten übrigens nicht für die Färöer-Inseln und Grönland).

(3) Quelle: *Arbejdsmarkedstyrelsen*.

