

Heintze, Cornelia

## Article

Nur ein "Trick"? - Die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber fuer Quantitaet und Qualitaet von Beschaeftigung im skandinavisch-deutschen Vergleich (Just a "Trick"? The Relevance of the State as Employer for the Quantity and Quality of Employment - Scandinavia and Germany Compared)

Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics

## Provided in Cooperation with:

Edward Elgar Publishing

*Suggested Citation:* Heintze, Cornelia (2007) : Nur ein "Trick"? - Die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber fuer Quantitaet und Qualitaet von Beschaeftigung im skandinavisch-deutschen Vergleich (Just a "Trick"? The Relevance of the State as Employer for the Quantity and Quality of Employment - Scandinavia and Germany Compared), Intervention. Zeitschrift fuer Ökonomie / Journal of Economics, ISSN 2195-3376, Metropolis-Verlag, Marburg, Vol. 04, Iss. 1, pp. 40-57, <https://doi.org/10.4337/ejeep.2007.01.05>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/277092>

### Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

### Terms of use:

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*



<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

## **Nur ein »Trick«? – Die Bedeutung des Staates als Arbeitgeber für Quantität und Qualität von Beschäftigung im skandinavisch-deutschen Vergleich**

Just a »Trick«? The Relevance of the State as Employer for the Quantity and Quality of Employment – Scandinavia and Germany Compared

*Cornelia Heintze\**

Für einen neoliberalen Vordenker wie Hans-Werner Sinn muss es einer Provokation gleichkommen, sich in Skandinavien mit einem Wohlfahrtsstaatsmodell konfrontiert zu sehen, das unbestreitbar ökonomische Dynamik mit wenig Armut bei besten Ergebnissen auf zahlreichen Politikfeldern (vgl. Heintze 2005b) verbindet, obwohl sich die Politik dort gerade nicht an die neoliberalen Ratschläge vom Staatsrückzug und Verzicht auf makroökonomische Steuerung hält. Was also liegt näher als aus dem Fluchtpunkt des eigenen Denkens einen skandinavischen »Schwindel« zu konstruieren. In einem Anfang November 2006 zuerst in der Welt unter dem Titel »Der skandinavische Schwindel« veröffentlichten Artikel lüftet Sinn (2006b) das skandinavische Betriebsgeheimnis. Hinter dem dortigen Beschäftigungswunder stehe eine marktwidrige Strategie. Nicht der Markt regle die Nachfrage nach Arbeitskräften, sondern der Staat erhöhe künstlich die Nachfrage und verfälsche durch die vergleichsweise hohen Gehälter, die er zahlt, zugleich das BIP pro Kopf.

Die Beschäftigung von Hans-Werner Sinn mit dem »Skandinavischen Schwindel« – respektive in einer revidierten Version: mit dem »Skandinavischen Trick« (Sinn 2006c) – beinhaltet einen Fingerzeig auf das Ifo-Kombilohn-Konzept der »Aktivierenden Sozialhilfe« (Ifo 2006). Zwar, so die Argumentation, wäre es am Besten, wenn allein über den Marktmechanismus der Gleichgewichtslohnsatz, bei dem nach neoklassischem Modelldenken zwingend eine Markträumung eintritt, gefunden würde. Aber da dies den Tod des Sozialstaates voraussetzen würde und gesellschaftlich kaum verträglich wäre, gehe es um eine sozialverträgliche Erhöhung der Lohnspreizung durch eine Aktivierende Sozialhilfe. Dieser beste Weg werde in den USA mit ihren Steuergutschriften auf Arbeitseinkommen (Earned Income Tax Credit) praktiziert und könne in Deutschland durch eine Modifikation des Arbeitslosengeldes II zum Tragen kommen. Jeder Erwerbsfähige, so der Vorschlag, solle »eine kommunale Beschäftigung angeboten (bekommen), wo er notfalls ein Einkommen in Höhe des heutigen Arbeitslosengeldes II verdienen kann«; die Gemeinden sollten die ihnen so anvertrauten Arbeitskräfte »meistbietend über Honorarverträge der privaten Wirtschaft« anbieten. Wer sich arbeitsunwillig zeige, dem soll, um die fiskalischen Kosten für den Staat zu begrenzen, das ALG II um ein Drittel gekürzt werden (Sinn 2006a). Der skandinavische Weg, die gering Qualifizierten mit marktwidrig hohen Gehältern im Staatssektor zu beschäftigen, sei grundfalsch. Andererseits, da es besser sei, schlecht qualifizierte und wenig motivierte Leute »öffentliche Parks aufräumen und sich um Kinder und

\* Dr. Heintze-Beratung und Stadt Kämmerin a. D., Leipzig.

alte Leute kümmern zu lassen, als dass man sie wie in Deutschland nichts tun lässt« (Sinn 2006c), verdiene die skandinavische Strategie das Prädikat der zweitbesten Lösung.

Nun liegen zu den verschiedenen Modellen einer Kombilohn-Strategie ernüchternde empirische Befunde wie theoretische Einwände vor, die die These stützen, dass der Ansatz bestenfalls eine teure Sackgassenstrategie ist (vgl. Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, IMK 2006, Satilmis 2006, Weinkopf 2006). Jenseits dieser Kritik stellt sich jedoch die Frage, ob bezogen auf die skandinavischen Länder die Behauptung von Sinn, hier handele es sich um gering Qualifizierte, für die man besser nur einen Billigjob in einem zweiten und dritten Arbeitsmarkt organisieren soll, überhaupt zutrifft.

Die »Skandinavienthese« von Sinn bietet Anlass, die zentrale Bedeutung der staatlichen Nachfragesteuerung für den beschäftigungspolitischen Erfolg der skandinavischen Länder näher in den Blick zu nehmen. Wo in Deutschland Politiker wie Ökonomen vorgeben, ihre Reformvorschläge seien vom skandinavischen Modell inspiriert, wird dieser Aspekt gerne ausblendet. Flexicurity lautet angeblich die Erfolgsformel des Nordens (vgl. Sapir 2005). Im politischen Tagesgeschäft lässt sich dies für Forderungen nach weniger Kündigungsschutz ebenso heranziehen wie für die Forderung, die schon stark geschwächten Gewerkschaften noch weiter an die Wand zu drängen.<sup>1</sup> Nach Einschätzung der Verfasserin kann der skandinavische Erfolg über eine rein ökonomische Analyse nicht erklärt werden, sondern bedarf der Verknüpfung mehrerer Analyseebenen mit Beleuchtung auch der kulturell anderen Werteorientierungen, da sich daraus Unterschiede in den Denkmustern ergeben (vgl. Heintze 2005a). In der ökonomischen Betrachtung geht die These dahin, dass der beschäftigungspolitische Erfolg auf dem Ineinandergreifen von Strategien mit unterschiedlichem Zeithorizont beruht. In der langen, auf Jahrzehnte angelegten Frist kommen eine interdisziplinär verschiedene Politikfelder integrierende Wohlfahrtspolitik und eine solidarische Lohn-, Arbeitszeit- und Verteilungspolitik zusammen.<sup>2</sup> In der mittleren und kurzen Frist greifen Strategien makroökonomischer Steuerung (zu Schweden vgl. Hein et al. 2006) und arbeitsmarktpolitische Anpassungsstrategien ineinander. Der Staat spielt die Schlüsselrolle. Er gestaltet nicht nur den Rahmen für Prozesse der Marktsteuerung, sondern spielt auch als Produzent und Dienstleistungsanbieter, als Arbeitgeber, Investor und Auftraggeber eine starke Rolle. Der nachfolgende Beitrag beschränkt sich auf einen kleinen Ausschnitt dieses weiten Handlungsfeldes. Betrachtet, und zwar vor dem Hintergrund der beschäftigungspolitischen Performanz der skandinavischen Ländergruppe, wird

1 In der Ökonomenbefragung von FTD und Verein für Socialpolitik (vgl. die Beiträge von Thomas Fricke in den Ausgaben der FTD vom 9. und 10. Mai 2006) gelang den befragten 551 Ökonomen das kognitive Kunststück, mehrheitlich ein skandinavisches Land zum wirtschaftspolitischen Vorbild zu küren (nur gut fünf Prozent votierten für die USA) und im Konkreten gleichzeitig für eine anti-skandinavische Wirtschaftspolitik zu plädieren. So will zwei Drittel der Befragten die angeblich zu große Macht der deutschen Gewerkschaften beschränken. Nur, in den vermeintlichen Vorbildländern ist der gewerkschaftliche Organisationsgrad drei- bis vierfach so hoch wie in Deutschland.

2 Schulten (2006: 371) liefert aktuelle Befunde zu Löhnen und Arbeitszeiten in Europa. »Effektive Arbeitszeiten von unter 40 Stunden finden sich [...] lediglich noch in den skandinavischen Ländern [...] sowie in Frankreich und Spanien«, lautet einer der Befunde.

die Entwicklung und aktuelle Bedeutung des Staates als Arbeitgeber. Inwieweit das Qualifikationsprofil der Arbeitsplätze des öffentlichen Sektors die Sinn-These stützt, wird am Beispiel von Dänemark untersucht.

»Im internationalen Vergleich bestens« – die skandinavische Beschäftigungslage

»Als Repräsentant des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells wurde Schweden [...] berücksichtigt. Dieses Land steht sowohl mit der Arbeitslosen- als auch der Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten im internationalen Vergleich bestens da. Das skandinavische Modell wird aber nicht weiter untersucht, weil hier der Fokus auf Anreizsysteme für den Niedriglohnbereich gerichtet wird und die skandinavischen Länder [...] keine entsprechenden Politiken verfolgen.« (Düll 2006: 4 ff.)

Zur Beurteilung der Beschäftigungslage eines Landes reicht die Arbeitslosenquote allein nicht aus. Hinzutreten müssen Indikatoren, die die Beschäftigung nach Niveau und Struktur abbilden. In der groben Betrachtung über den Zeitraum einer Dekade schneiden hinsichtlich des Niveaus sowohl die angelsächsischen wie die skandinavischen Länder gut ab. Die Massenarbeitslosigkeit von Anfang der 1990er Jahre wurde relativ gut abgebaut; teilweise (Dänemark, Norwegen und Island aus der Skandinaviengruppe; Neuseeland und Irland aus der Angelsachsengruppe) besteht annähernd Vollbeschäftigung. Die Beleuchtung auch der Struktur und Qualität der Beschäftigung bringt jedoch einen deutlichen Vorteil für die skandinavischen Länder. Als *wesentliche Befunde* können festgehalten werden:

- Die Inklusionsraten unterschiedlicher Gruppen in das Erwerbssystem differieren weniger stark und bewegen sich auf einem höheren Niveau. So bei den gering Qualifizierten (vgl. Düll 2006: 4 ff.). So bei der Frauen-Beschäftigungsquote. Hohe Werte erreichen bei Frauen auch die USA. Das Spezifikum der Skandinaviengruppe besteht jedoch darin, dass die Männer-Frauen-Diskrepanz nirgends sonst so stark nivelliert ist. Die Länder der EU15 weisen im Zeitraum 2000–2004 durchschnittlich eine dreimal so hohe Geschlechterdiskrepanz auf. Länder wie die USA, Frankreich oder die Schweiz – häufig werden sie mit einer hohen Frauenerwerbstätigkeit assoziiert – verzeichnen gleichfalls einen vielfach so hohen Gender-Gap wie der skandinavischen Durchschnitt.
- Wird nach der Qualität der Integration in das Erwerbssystem gefragt, treten die Differenzen noch markanter hervor. Die Entwicklungsrichtung bei angelsächsischen wie kontinentaleuropäischen Ländern ist gegenläufig zu den skandinavischen Ländern. Nimmt man über einen längeren Zeitraum (1990–2004) Voll- und Teilzeitbeschäftigung als Indikator, findet sich in den meisten OECD-Ländern sowohl bei Männern wie bei Frauen ein Anstieg von Teilzeitbeschäftigung. Generell nimmt die Bedeutung vollwertiger Arbeitsmarktintegration ab. Ausnahme sind die skandinavischen Länder.<sup>3</sup> Bei relativer Konstanz der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Teilzeitarbeit erfolgte

<sup>3</sup> Dies gilt nicht für die Entwicklung befristeter Beschäftigungsverhältnisse. Im internationalen Vergleich gering und seit 1995 rückläufig (-14,6 Prozent) ist deren Bedeutung in Dänemark, Norwegen

hier eine Annäherung der Geschlechter. Die Teilzeitbeschäftigung der Männer hat deutlich zu-, die der Frauen abgenommen. Die empirischen Befunde deuten auf eine innerskandinavische Konvergenz.<sup>4</sup> Es wird ein Muster sichtbar – in Dänemark, Finnland und Island ist es bereits Realität –, bei dem die Teilzeitquote der Frauen nur noch doppelt so hoch ist wie die der Männer. Zum Vergleich: In der Schweiz und in Deutschland liegt sie 2004 fast sechsmal so hoch (Schweiz: 45,3 Prozent zu 8,1 Prozent; Deutschland: 37 Prozent zu 6,3 Prozent), in Irland fünffach sowie in den Niederlanden<sup>5</sup> und Großbritannien vierfach so hoch.

- Das Problem der Entstehung eines Prekariats ist in Deutschland erst in den letzten Jahren ins öffentliche Bewusstsein getreten und mittlerweile durch empirische Studien gut erhellt (vgl. Dörre 2005 und 2006). Prekären Beschäftigungsverhältnissen ist gemeinsam, dass sie ein hohes Maß an Unsicherheit verbinden mit »Working poor«, d.h. einer nicht oder nur eingeschränkt existenzsichernden Bezahlung. Mini- und Midijobs, Ein-Euro-Arbeitsgelegenheiten und die nach unten nicht durch einen gesetzlichen Mindestlohn geschützte Niedriglohnbeschäftigung fallen in diese Kategorie. Auch unbezahlte »Bürgerarbeit« kann, sofern fehlende reguläre Beschäftigung den Hintergrund bildet, dazu gerechnet werden, denn sie ist aus der Not geboren und sollte daher nicht mit dem freiwilligen Ehrenamt verwechselt werden. In den skandinavischen Ländern sind prekäre Jobs von vergleichsweise geringer praktischer Relevanz (vgl. Kaltenborn/Knerr 2005). Während in Deutschland bei steigender Tendenz ungefähr jeder sechste Arbeitsplatz ein Niedriglohnarbeitsplatz ist (vgl. Rhein/Stamm 2005), fällt in Dänemark nur jeder elfte Arbeitsplatz in diese Kategorie. Mit nicht oder nur symbolisch entlohnten Arbeitsgelegenheiten sieht es nicht anders aus. Als Beispiel sei Dänemark angeführt. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik umfasst dort auch Arbeitslose, die auf freiwilliger Basis einen »Null-Euro-Job« leisten. Bei der Rezeption der dänischen Erfahrungen kann dies zur Legitimierung der deutschen »Ein-Euro-Jobpolitik« oder der Delegitimierung der dänischen Aktivierungspolitik genutzt werden. Wie wenig die eine wie die andere Bewertung empirisch gestützt ist, zeigt die Analyse der Fallzahlenentwicklung. Erstens liegen diese im Bereich von weniger als einem Promille; zweitens funktioniert die Brückenfunktion in ein reguläres Beschäftigungsverhältnis.<sup>6</sup> Für Deutschland zeigen dagegen Studien, dass Ein-Euro-Arbeitsgelegenheiten

---

und Island; in Schweden und Finnland haben befristete Beschäftigungsverhältnisse dagegen stark zugenommen (vgl. Eurostat [o. J.]).

4 Wo Teilzeitarbeit bei Männern Anfang der 1990er Jahre schwach ausgeprägt war, ist der Anstieg am größten (Schweden, Norwegen). Bei Frauen ist es umgekehrt. Der größte Rückgang erfolgte dort, wo die Quoten Anfang der 90er Jahre am höchsten waren (Norwegen und Island). Finnland als einziger Ausreißer – hier stieg die Frauen-Teilzeitquote – fügt sich insoweit ins Bild als die Teilzeitquote hier trotz Anstiegs immer noch die geringste ist (vgl. OECD 2005).

5 Die Niederlande – sie setzen auf Teilzeitarbeit als beschäftigungspolitische Strategie – weisen heute (2004) bei Männern eine Teilzeitquote (15,1 Prozent) entsprechend der der finnischen Frauen auf (15,0 Prozent).

ten eine solche Brückenfunktion (vgl. Brandt 2006: 449) gerade nicht bieten. Nicht obwohl, sondern gerade weil in Dänemark keine Politik der Förderung des Niedriglohnsektors betrieben wird (siehe das Düllsche Zitat am Beginn dieses Abschnitts), ist die Beschäftigungslage gering Qualifizierter im internationalen Vergleich besonders gut.

### *Die Entwicklung der Staatsbeschäftigung*

»Die Zahl der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst muss schrumpfen« (Christian Wulff [CDU], Ministerpräsident Niedersachsens, im Focus-Interview, Focus Nr. 12 v. 20.3.2006, S. 25)

Staatliches Handeln kann unter verschiedenen Perspektiven untersucht werden. Für eine ökonomische Analyse bieten sich Staatsfunktionen (Allokation, Stabilisierung, Distribution) ebenso an wie die makroökonomische Rolle des Staates im Wirtschaftskreislauf (Produzent, Auftraggeber, Händler). Die staatliche Personalwirtschaft steht dabei gleichermaßen in einerseits makro-, wie mikroökonomischen und andererseits makro- wie mikropolitischen Bezügen. Während sich ein privater Arbeitgeber durch Personalabbau, Personaloutsourcing und die Umwandlung von regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in prekäre Arbeitsplätze kostenmäßig entlasten kann, ergibt sich beim Staat eine andere Rechnung. Was er betriebswirtschaftlich in der kurzen Frist einspart, erreicht ihn volkswirtschaftlich wie politisch in der mittleren und langen Frist als möglicherweise den betriebswirtschaftlichen Einspareffekt weit übertreffende Zusatzbelastung. Staatliches Handeln allein nach betriebswirtschaftlichem Kalkül auszurichten, kann sich bitter rächen.

Schauen wir zurück auf die Anfangsjahre der neoliberalen Zeitenwende, die in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ende der SPD-FDP-Regierung 1981 politisch an Fahrt gewann. Mit einem Anteil von rund 20 Prozent lag die Staatsbeschäftigung 1980 zwar unter dem Niveau der skandinavischen Länder (Norwegen: 22 Prozent; Finnland: ca. 25 Prozent); der Abstand war aber nicht gravierend.<sup>7</sup> Die Entwicklung danach verlief nicht nur anders; sie verlief konträr. Wohl haben auch die skandinavischen Länder durch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen Staatsbeschäftigung abgebaut. Parallel und gegenläufig dazu wurde jedoch – in Schweden und Norwegen bereits ab den 1970er Jahren<sup>8</sup> – der öffentliche Dienstleistungsbereich massiv ausgebaut. Das gesamtwirtschaftliche Beschäf-

6 Im Zeitraum 2000 bis 2005 befanden sich zwischen 290.521 (2000) und 268.289 (2004) Personen in Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik (Schwerpunkt: Training und Qualifizierung). Unentgeltliche Beschäftigung ist dabei eine quantité négligeable mit in der Spitze (2000) 267 Fällen, von denen bis zum Jahr 2005 im Saldo acht Fälle übrig blieben (vgl. Statistics Denmark [o.J.]).

7 Ohne Soldaten, aber mit den Beschäftigten bei Forschungsinstituten und öffentlichen Unternehmen lag der Anteil an den abhängig Beschäftigten am 30.6.1979 bei 19,8 Prozent (4,4 Millionen Beschäftigte) (vgl. Statistisches Bundesamt 1980: 415).

8 Das Ziel, Vollbeschäftigung zu sichern, konnte dadurch zunächst erreicht werden. So lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote 1974–1981 (vgl. OECD [1983], Labour Force Statistics; zit. nach

tigungswachstum wurde zeitweise ganz überwiegend von der Expansion des öffentlichen Dienstes getragen.<sup>9</sup> Der scharfe Einbruch der Rezession Anfang der 90er Jahre brachte das Wohlfahrtsmodell in eine ernsthafte Krise. »How to make Government work better and cost less« (Gore 1993) wurde zu einer vordringlichen Frage und New Public Management Teil der Antwort.

Die New Public Management Bewegung, die sich seit den 1980er Jahren eine grundlegende Modernisierung des Staates auf die Fahnen geschrieben hatte, war inspiriert von Management-Leitbildern der Privatwirtschaft. Vorreiter waren angelsächsische Länder (USA, Großbritannien, Neuseeland), Skandinavien und die Niederlande. Mit einem Rückstand von rund zehn Jahren erreichte die Reformbewegung Anfang der 1990er Jahre die deutschen Kommunen (vgl. KGSt-Berichte ab 1991). Unter der Überschrift »Neues Steuerungsmodell« wurde ein grundlegender Paradigmenwechsel proklamiert (KGSt 1993), der in der Praxis jedoch zur rein technokratischen Reform (vgl. Heintze 2001) geriet. Im Wesentlichen kamen die Bausteine zum Tragen, die sich für eine kurzfristig angelegte Strategie ausgabenseitiger Haushaltskonsolidierung nutzen ließen. Ganzheitliche Reformansätze waren »extrem selten«, der Steuerungsgewinn entsprechend begrenzt (Banner 2003: 17). In den skandinavischen Ländern gelang dagegen eine ganzheitliche Reform, die nicht bei der Binnenmodernisierung des Verwaltungshandelns stehen blieb, sondern sich der Aufgabe stellte, die kommunale Leistungserstellung durch Weiterentwicklung der lokalen Demokratie strategisch am Bürger-Bedarf (Outcome-Orientierung) auszurichten. Ziel war dabei: Hebung von Qualität und Wirksamkeit öffentlicher Dienstleistungsproduktion. Wo es in Deutschland um Kostensenkung und die Etablierung von Billiglösungen geht, zielt die skandinavische Strategie umgekehrt auf die Nutzung von Effizienzgewinnen für Qualitätsverbesserungen. Den vermeintlich weichen Themen Personalmanagement und Verwaltungskultur kommt dabei eine Leitfunktion zu.<sup>10</sup> Anders die Situation in Deutschland. Gemäß dem Glaubenssatz, dass »Staatsdiener« eben motiviert zu sein haben, war Personalführung nicht mehr als das fünfte Rad am Reformwagen und die Etablierung einer neuen Verwaltungskultur blieb Dekor. Es ging und geht um Personalabbau; die Gesamtausgaben sollen geringer

---

WZB-Mitteilungen, Nr. 27, März 1985: 25) in Schweden bei zwei Prozent und in Norwegen gar nur bei 1,8 Prozent gegenüber 5,1 Prozent in Dänemark, das daraufhin in den 1980er Jahren mit dem Ausbau der Staatsbeschäftigung nachzog.

9 So in Dänemark während der 1980er Jahre (vgl. Emmerich et al. 2000: 12). Auch in Norwegen wuchs der Staatssektor überproportional. Im Zeitraum von 1970 bis 1990 trug der öffentliche Sektor drei Viertel der Beschäftigungszunahme: Die Gesamtbeschäftigung stieg um 19,5 Prozent, die Staatsbeschäftigung jedoch um 88,9 Prozent.

10 Wie eine ethikbasierte Steuerungsphilosophie (»Werte sind wichtiger als Regeln«) in einem Amt mit rund 21.000 Mitarbeitern einen ganzheitlich angelegten Reformprozess vorantreiben kann, zeigt die dänische Kreisverwaltung Arhus Amt, die dafür 2004 mit einem Preis der Bertelsmann Stiftung (vgl. Bertelsmann Stiftung 2004) bedacht wurde. Für Beispiele zu Finnland siehe Oppen (1999).

wachsen als die volkswirtschaftliche Wertschöpfung und die anteiligen Ausgaben für das aktive Personal zugleich sinken.<sup>11</sup> Alle Bundesländer folgen dieser Logik.<sup>12</sup>

Hier ist nicht der Platz für eine nähere Erörterung der unterschiedlichen Strategien der Staatsmodernisierung in Skandinavien und Deutschland. Es muss der schlussfolgernde Hinweis genügen, dass die eingesetzten Instrumente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns aufgrund anderer makropolitische und makroökonomischer Begleitung sowie der anderen Steuerung des Veränderungsprozesses bei gleichzeitiger Verknüpfung mit neuen Formen der Bürgerbeteiligung eine andere Funktionalität entfalteten. In der Konsequenz blieb der Staatssektor groß, wurde aber aufs Ganze gesehen effizienter und effektiver. In Deutschland wurde er kleiner, aber nicht effektiver. Dort, wo eine ausreichende sachliche wie personelle Ausstattung gegeben ist, erbringt er seine Leistungen im Einzelfall effizienter. Insgesamt jedoch wird dieser Fortschritt dadurch wieder zunichte gemacht, dass die Ausstattung von den kommunalen Jugendämtern über die Justizvollzugsanstalten bis zu Hochschulen und kulturellen Einrichtungen unzulänglich ist. Außerdem führte der Staatsabbau zu einer kaum überschaubaren Fragmentierung der öffentlichen Leistungserstellung mit Tendenzen der Dequalifizierung und Entprofessionalisierung weit über den Bereich der sozialen Dienste hinaus. Der politischen Steuerbarkeit entziehen sich die fragmentierten Strukturen weitgehend. Damit aber erodiert die Legitimationsbasis des politischen Systems.

### *Niveau, Struktur und Arbeitsplatzqualität der Staatsbeschäftigung*

Der seit den 1980er Jahren andere Verlauf der Staatsmodernisierung in den skandinavischen Ländern erklärt zu einem guten Teil die unterschiedliche Bedeutung, die öffentliche Arbeitgeber in Deutschland im Unterschied zu den skandinavischen Ländern einnehmen. Hier die wesentlichen empirischen Befunde:

*Beschäftigungsdichte pro 1000 Einwohner*    Aktuell (2005) beschäftigen in Deutschland öffentliche Arbeitgeber nur noch 11,9 Prozent der Erwerbstätigen, während sich die entsprechende Quote in den skandinavischen Ländern bei im Schnitt knapp 30 Prozent (Schweden und Dänemark liegen darüber, Finnland kommt auf 27,2 Prozent; Norwegen auf 29,1 Prozent) und damit über dem Niveau der 1980er Jahre bewegt. Abbildung 1 (S. 48) wählt als Vergleichsmaßstab – dies neutralisiert demografische Einflüsse und spiegelt die

11 Gemessen an diesem Erfolgsindikator geht die Strategie auf. Im Zeitraum von 1991 bis 2003 wurde der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben beim Bund um 2,3 und bei den Ländern um 4,1 sowie bei den Kommunen gar um 4,3 Prozentpunkte reduziert.

12 So aktuell (Dezember 2006) die Landesregierung Sachsen-Anhalt. Ein von Joachim Ragnitz vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle sowie Helmut Seitz von der Technischen Universität Dresden erstelltes *Benchmark-Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern* sieht mit Blick auf den in anderen Bundesländern bereits vorgenommenen Personalabbau erhebliche Personalüberhänge. Am 20. Dezember 2006 wurde das Gutachten durch Finanzminister Jens Bullerjahn (SPD) und die Autoren der Öffentlichkeit vorgestellt. Für eine Kurzinformation siehe Ministerium der Finanzen (2006).

Unterschiede im Beschäftigungsniveau – die Beschäftigungsdichte pro 1.000 Einwohner für den Zeitraum 1995 bis 2005. Ersichtlich wird, dass auf 1.000 Einwohner in den skandinavischen Ländern<sup>13</sup> Zahlen von öffentlich Beschäftigten kommen, die mehr als doppelt (Norwegen und Finnland) und in der Spitze (Dänemark) bis zu dreifach so hoch sind. Trend ist nicht der Abbau, sondern die Konsolidierung auf hohem Niveau. So gab es in Dänemark (ohne öffentliche Unternehmen) 1998 835.400 Staatsbeschäftigte. Die Zahl stieg bis 2002 auf 851.400 an, ging dann etwas zurück und stieg wieder an (2005: 844.100). Ein ähnliches Bild zeigt sich in Finnland und Schweden, wobei die Beschäftigtenzahl in beiden Ländern heute absolut leicht über dem Niveau von 1998 liegt. Umgekehrt Deutschland: Schon Mitte der 1990er Jahre war der Staatssektor im internationalen Vergleich eher klein. Heute ist er noch kleiner. Auch der PISA-Schock und die mittlerweile eingeräumte Rückständigkeit beim Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung führten nicht zu personellen Ausbauprogrammen in diesen prioritären gesellschaftlichen Bedarfsfeldern. So kennt die Arbeitsplatzentwicklung im öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren nur eine Richtung: nach unten. Gab es bei Einschluss des Bundeseisenbahnvermögens 1995 noch 5,37 Millionen Beschäftigte sank die Zahl über 5,07 Millionen (1998) und 4,82 Millionen (2001) auf noch 4,62 Millionen im Jahr 2005. In der Betrachtung nach Einzelbereichen (vgl. Tabelle 1, S. 50f.) wird ersichtlich, dass es einen Zuwachs nur im mittelbaren öffentlichen Dienst<sup>14</sup> gab. Alle anderen Bereiche haben Personal abgebaut; am stärksten die Kommunen (-24 Prozent).

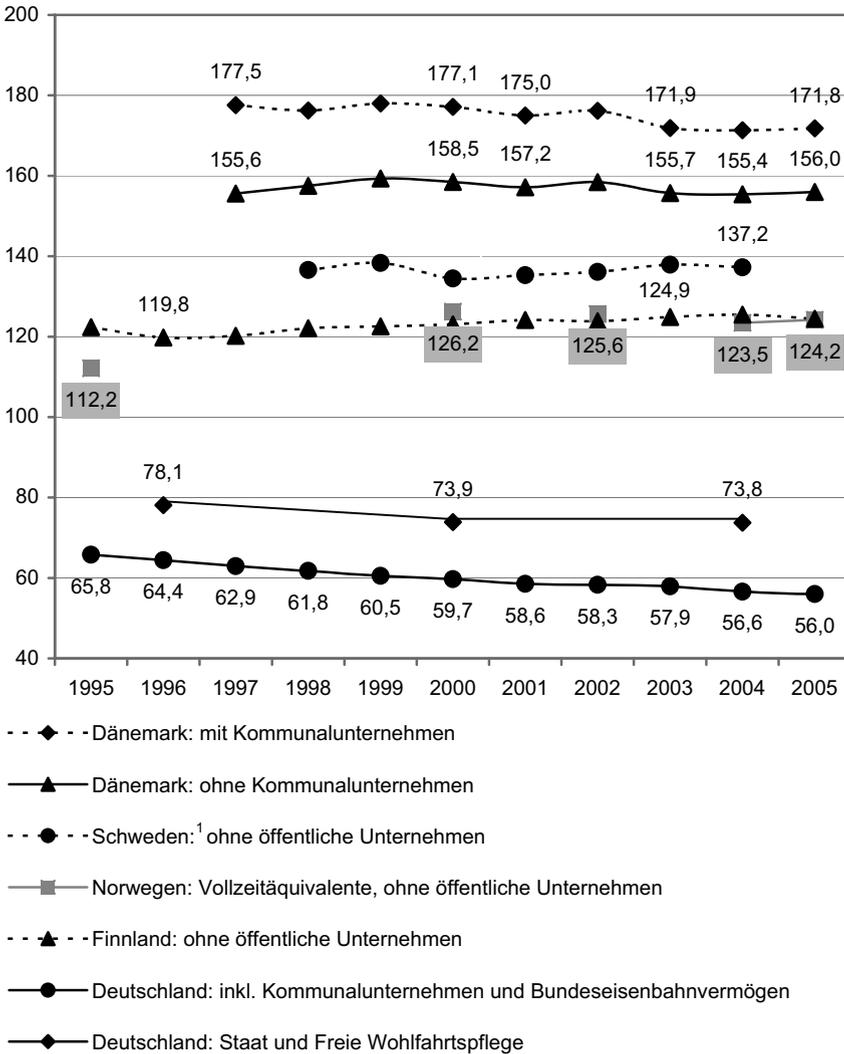
Nun kann argumentiert werden, es liefere ein verzerrtes Bild, nur die Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern zu beleuchten, wo doch der *frei-gemeinnützige Non-Profit-Sektor* respektive *Dritte Sektor* in Deutschland eine weit höhere Bedeutung habe als in den staatszentrierten skandinavischen Ländern. Richtig an dem Hinweis ist, dass sich die konservative Orientierung des traditionellen deutschen Sozialstaates auch darin spiegelt, dass im Unterschied zum skandinavischen Wohlfahrtsstaat das Wohlfahrtsregime auf einer Doppelstruktur aus Sozialversicherungsstaat und den subsidiär-kompensatorischen Diensten einer Vielzahl von Trägern (kommunale, kirchliche, frei-gemeinnützige usw.) beruht. Doch das Argument überschätzt die Beschäftigungsrelevanz des im Zwischenbereich zwischen marktlicher, staatlicher und familial-nachbarschaftlicher Steuerung angesiedelten Sektors. Wie wenig sich die Beschäftigungskluft zu den skandinavischen Ländern schließt, wenn die Beschäftigungszahlen frei-gemeinnütziger Träger der im weitesten Sinne öffentlichen Leistungserstellung zugeschlagen würden, ist in Abbildung 1 mit dargestellt. Diese Fiktivbetrachtung geht jedoch fehl. Wenn auch weniger ausgeprägt und anders eingebunden als in Deutschland, existiert doch auch in den skandinavischen Ländern ein nicht-staatlicher Non-Profit-Sektor. In Vollzeitäquivalenten gemessen finden in Norwegen rund 2,6 Prozent der Erwerbstätigen hier ihren Arbeitsplatz, in Finnland sind es etwas über drei Prozent.<sup>15</sup> Tendenziell dürfte der

13 Island wird aufgrund lückenhafter Daten nicht berücksichtigt.

14 Nämlich Sozialversicherungen, Bundesbank, Bundesagentur für Arbeit und die rechtlich selbständigen Einrichtungen.

15 Nach einer bei Priller et al. (1999: Abbildung 2, S. 14) zitierten Untersuchung lag Deutschland 1995 im Vergleich von 22 Ländern mit einem Anteil von 4,9 Prozent aller Beschäftigten exakt im

Abbildung 1: Staatsbeschäftigung 1995–2005 (linke Skala: Dichteziffer pro Tausend Einwohner), Skandinavien und Deutschland im Vergleich



<sup>1</sup> Beschäftigte der »Church of Sweden« zählen seit 2001 nicht mehr zum Staatssektor, sondern zum Privatsektor.

Datenquellen: Bevölkerungszahlen: bis 2004 OECD 2006 (Stichtag 1.7.); 2005 aus nationalen Statistiken mit unterschiedlichen Stichtagen (Statistisches Bundesamt 2006, Statistics Norway 2006); Deutschland: Statistisches Bundesamt (2007); Dänemark: Statistics Denmark 2006, Statistics Denmark (o.J.); Codes LON31ff; LON41ff; RAS2, RASOFF21; Finnland: Statistics Finland (o.J.); Norwegen: Statistics Norway (2006): Tabelle 216 und 296; Schweden: Statistics Sweden (2006): Tabellen 312f. und Tabellen 339f.

»Dritte Sektor« gewachsen sein, denn zur skandinavischen Staatsmodernisierung gehört auch die Förderung bürgerschaftlicher Mitproduktion öffentlicher Güter. In den verglichen mit Deutschland weit höheren Quoten von ehrenamtlichem Engagement (vgl. Heintze 2005b: 114 ff.) spiegelt sich dies wider. Es macht allerdings einen fundamentalen Unterschied, ob wie in Deutschland die Zivilgesellschaft als Ausfallbürge für öffentlich nicht oder nicht mehr erbrachte Leistungen erhalten soll oder ob sie im Rahmen eines bedarfsgerechten Ausbaus öffentlicher Güterproduktion als Mitentscheider und Mitproduzent eingebunden wird.

*Dänemark und Deutschland im Detailvergleich* Von einem Staatssektor, der Arbeitgeber für knapp ein Drittel der abhängigen Beschäftigten ist, gibt es andere Rückwirkungen auf den Privatsektor als von einem Staatssektor, dessen Beschäftigungsrelevanz nicht halb so groß ist. Tabelle 1 wählt für einen Vergleich Dänemark. Dänemark bietet sich an, da es in der deutschen Debatte parteiübergreifend vermeintlich Vorbild für neue Wege zu mehr Wachstum und Beschäftigung ist. Die Tabelle zeigt, dass den Kommunen in Dänemark – gleiches gilt in der Tendenz für Schweden und Finnland, während in Norwegen die Aufgabenwahrnehmung stärker beim General Government angesiedelt ist – eine zentrale Stellung zukommt. Rechnet man Gemeinden und Landkreise<sup>16</sup> zusammen, entfallen rund drei Viertel der öffentlich Beschäftigten auf den Bereich der »Lokalregierung«. In Deutschland ist der Anteil weit geringer. Selbst bei Ausklammerung sowohl der Bundesebene wie des mittelbaren öffentlichen Dienstes erreicht die Kommunalebene nur einen Anteil von etwa 40 Prozent (1997: 41,2 Prozent; 2005: 39,3 Prozent). Dänische Kommunen sind so Staatspforten mit umfassenden Leistungen und einer Steuerbasis, von der deutsche Kommunen nur träumen können (vgl. Green-Pedersen 2002, Kommunernes Landsforening 2003). Eine kommunale Selbstverwaltung mit Verfassungsrang wie in Deutschland gibt es nicht, dafür aber eine Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, die die deutsche Realität weit in den Schatten stellt.<sup>17</sup>

---

Mittel, Finnland kam auf drei Prozent. Seither hat die Bedeutung des »Dritten Sektors« sowohl in Deutschland wie in den skandinavischen Ländern zugenommen. Dokumentiert (Vier-Jahres-Turnus) sind die Beschäftigtenzahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege. 2006 wurden die neuesten Zahlen veröffentlicht. Danach (vgl. Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. 2006) gab es 2004 bei den Einrichtungen und Diensten der sechs Spitzenverbände (AWO, Caritas, Diakonie, DRK, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden) insgesamt 1,4 Millionen Beschäftigte. Gegenüber 1996 (1,1 Millionen) ist dies eine deutliche Steigerung, die jedoch in hohem Maße über die Ausweitung der Teilzeitarbeit um zwei Drittel realisiert wurde.

16 Zum 1.1.2007 tritt eine Territorial- und Funktionalreform in Kraft. Die bisher 18 Landkreise werden ersatzlos gestrichen und die Zahl der Gemeinden von bisher 271 auf 99 reduziert. Neu eingeführt werden fünf Regionen mit gegenüber den gestärkten Gemeinden eher beschränkten Kompetenzen.

17 So gibt es seitens übergeordneter Stellen primär eine Zielsteuerung und wenig Detaileingriffe. Auch gespaltene Zuständigkeiten wie bei den deutschen Schulen, wo Kommunen als Schulträger keine Verantwortung für das im Landesdienst stehende Lehrpersonal haben, fehlen. Ebenso fehlt die für Deutschland typische fragmentierte Aufgabenerfüllung durch eine unüberschaubare Vielzahl von Trägern teils aus dem öffentlichen, teils aus dem privat-gemeinnützigen Bereich mit mehr oder weniger fragiler Finanzierungsbasis aus unterschiedlichen Quellen.

*Table 1: Abhängig Beschäftigte im Privat- und Staatssektor in Deutschland und Dänemark 1997 bis 2005 in Tausend (Strukturmerkmale)*

Jahr	1997	1998	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>Deutschland</b>								
A. Privatsektor	28.410,2	28.900,5	30.214,1	30.404,7	30.181,9	29.780,7	29.894,2	29.700,6
darunter Dritter Sektor <sup>1</sup>	1.121,0		1.164,3				1.414,9	
<b>B. Staatssektor (inkl. Wirtschaftsunternehmen)</b>								
Bund (inkl. Soldaten und Bundesbahn)	628,0	607,7	575,6	560,2	552,4	549,0	547,7	532,4
Bundesländer	2.401,9	2.363,1	2.273,3	2.178,9	2.156,0	2.155,3	2.116,1	2.074,9
Gemeinden/Zweckverbände	1.683,4	1.648,4	1.572,0	1.537,1	1.512,7	1.479,9	1.392,2	1.342,9
Mittelbarer Öffentlicher Dienst	450,5	449,3	488,0	545,1	588,0	595,1	613,8	666,2
Teilzeit-Beschäftigte	1.079,0	1.115,9	1.211,9	1.236,9	1.288,2	1.340,3	1.342,7	1.362,9
Teilzeitquote Öffentlicher Dienst	20,9%	22,0%	24,7%	25,7%	26,8%	28,0%	28,8%	29,5%
Zum Vergleich: Teilzeitquote in der Gesamtwirtschaft	23,2%	24,7%	27,2%	28,1%	28,9%	30,1%	31,6%	32,4%
Dichteziffer (pro 1000 Einwohner)	62,9	61,8	59,7	58,6	58,3	57,9	56,6	56,0
<b>Dänemark</b>								
A. Privatsektor	1.492,3	1.535,3	1.587,2	1.611,7	1.614,6	1.606,5	1.582,5	1.584,5
Männer	945,1	972,5	992,8	1.008,1	1.007,4	1.001,6	988,3	992,5

Teilzeitquote insgesamt	17,3%	16,8%	16,9%	16,9%	17,0%	17,7%	17,4%	17,1%
Teilzeitquote Männer	14,7%	14,3%	14,8%	15,1%	15,2%	16,2%	15,9%	15,6%
Teilzeitquote Frauen	33,3%	31,7%	30,7%	30,5%	30,5%	31,5%	30,7%	30,3%
<b>B. Staatssektor (inkl. Wirtschaftsunternehmen)</b>	<b>938,3</b>	<b>934,7</b>	<b>945,9</b>	<b>937,8</b>	<b>946,6</b>	<b>926,0</b>	<b>925,4</b>	<b>929,6</b>
Zentralregierung	182,4	183,9	185,8	180,7	182,7	178,0	175,7	176,5
Lokalregierung (Gemeinden und Kreise)	637,8	649,4	658,2	659,2	666,3	658,3	660,9	665,0
Sozialversicherung	2,1	2,1	2,2	2,4	2,5	2,5	2,6	2,6
Public Corporations	116,1	99,3	99,6	95,6	95,2	87,1	86,2	85,5
Männer	338,3	329,8	328,0	317,1	317,8	307,7	306,0	306,1
Frauen	600,1	604,9	617,9	620,7	628,8	618,3	619,4	623,4
Teilzeit-Beschäftigte	123,0	121,2	117,7	110,4	108,3	93,4	95,0	98,0
Darunter Männer	35,1	36,4	37,5	33,5	33,9	28,9	30,8	32,9
Darunter Frauen	88,0	84,9	80,2	76,8	74,4	64,5	64,3	65,1
Teilzeitquote insgesamt	13,1%	13,0%	12,4%	11,8%	11,4%	10,1%	10,3%	10,5%
Teilzeitquote Männer	10,4%	11,0%	11,4%	10,6%	10,7%	9,4%	10,1%	10,7%
Teilzeitquote Frauen	14,7%	14,0%	13,0%	12,4%	11,8%	10,4%	10,4%	10,4%
Dichteiffer (pro 1000 Einwohner)	177,5	176,2	177,1	175,0	176,2	171,9	171,3	171,8

1 Die Freie Wohlfahrtspflege führt nur alle vier Jahre eine Datenerhebung durch. Die hier unter 1997 aufgeführten Beschäftigungszahlen datieren tatsächlich vom 1.1.1996.

*Datenquellen: Dänemark: Statistisches Zentralamt Dänemark, Stand: 12/2006; eigene Auswertung; Deutschland: Statistisches Bundesamt (2006), Personalstandsstatistik; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e. V. (2006)*

Ein nicht unwesentlicher Indikator für die Qualität der gebotenen Arbeitsplätze ist die *Aufteilung in Voll- und Teilzeitbeschäftigung*. In Deutschland findet Beschäftigungsausweitung vor allem über die Expansion von nicht vollwertigen Beschäftigungsformen statt. Dies spiegelt sich in der starken Zunahme der Teilzeitquote. Sie ist im öffentlichen Dienst sogar noch stärker gestiegen als in der Gesamtwirtschaft und liegt dort heute (vgl. Tabelle 1) nur noch wenig unter der gesamtwirtschaftlichen Quote. Anders in Dänemark. Hier gibt es zwei Effekte: Erstens den Effekt abnehmender Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Sektor mit Rückwirkung auf den Privatsektor in der Weise, dass dort gegenläufig zu Trends in anderen Ländern kein Anstieg erfolgt ist. Zweitens den Effekt abnehmender geschlechtsspezifischer Arbeitszeitsegregation. Bei unveränderter geschlechtsspezifischer Arbeitsmarktsegmentation kam es im öffentlichen Sektor immerhin zu einer Egalisierung der Teilzeitquoten von Männern und Frauen auf niedrigem Niveau, was vermutlich auf die Privatwirtschaft ausstrahlte (im öffentlichen Sektor nahm die Frauen-Teilzeitbeschäftigung um 29 Prozent, im Privatsektor um neun Prozent ab).

*Jobs für nicht wettbewerbsfähige Arbeitnehmer mit geringer Qualifikation?* Gemäß der »Skandinavienthese« von Hans-Werner Sinn müsste der Anteil gering Qualifizierter im Staatssektor höher sein als in der Gesamtwirtschaft. Das Gegenteil ist richtig. Der Anteil von Arbeitnehmern mit geringer Schulbildung/fehlender Berufsausbildung lag in der Gesamtwirtschaft 2000 bei 28 Prozent.<sup>18</sup> Demgegenüber fielen bei den Gebietskörperschaften nur 20,9 Prozent der Arbeitsplätze in diese Kategorie. Bis 2005 ging der Anteil gering qualifizierter Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft um 12,1 Prozent zurück, beim Staat sank der Anteil entsprechender Stellen jedoch um 24,4 Prozent. Aktuell (2005) sind von den 2,49 Millionen abhängig Beschäftigten 24,6 Prozent (0,61 Millionen) gering qualifiziert und von den bei den Gebietskörperschaften existierenden 858.500 Stellen fallen nur 15,8 Prozent (135.800) in diese Kategorie. Der Vergleich ist aussagekräftig. Zwar gibt es keine Deckungsgleichheit zwischen dem Anforderungsniveau vorhandener Stellen und dem Qualifikationsprofil der Stelleninhaber. Da die für die Gesamtwirtschaft verfügbare Statistik nicht nach Sektoren differenziert, musste ich jedoch auf die Qualifikationsstruktur der im öffentlichen Sektor vorhandenen Stellen zurückgreifen. Dies erachte ich für zulässig. Nicht in jedem Einzelfall, aber ganz überwiegend ist davon auszugehen, dass Stellenbesetzungen anforderungsgemäß erfolgen. Dort, wo es Abweichungen gibt, betreffen sie eher gut als schlecht Qualifizierte, denn es ist eher möglich, gut Qualifizierte auf anspruchlosen Stellen einzusetzen als gering Qualifizierte mit Tätigkeiten zu betrauen, die sie überfordern.

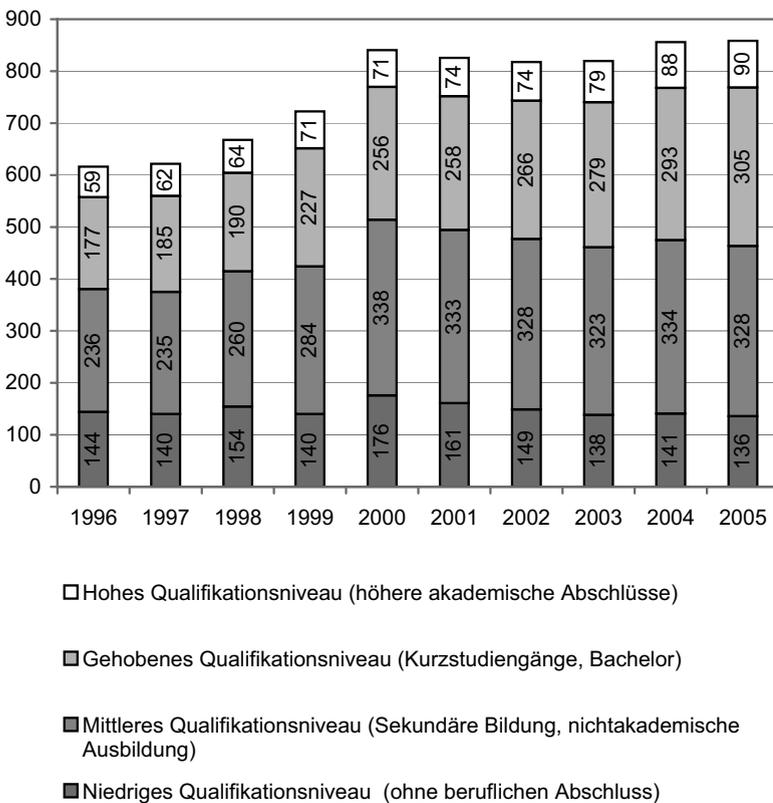
Wie genau sich die qualifikatorische Wertigkeit der Stellenstruktur von Lokal- und Zentralregierung in der Dekade 1996 bis 2005 entwickelt hat, zeigt Abbildung 2.<sup>19</sup> Hinsichtlich des starken Stellenanstiegs im Jahr 2000 ist zu berücksichtigen, dass dies aus dem statistischen Einbezug der Landkreise resultiert. In Anlehnung an die in Deutschland im öffentlichen Dienst übliche Unterscheidung von höherem, gehobenen, mittleren und einfachen

18 Quelle: Statistics Denmark (o. J.): Eigene Auswertung (Statistiken zum formalen Bildungsniveau von Selbständigen, abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen).

19 Ohne Stellen mit unklarer Zuordnung.

Dienst werden vier Qualifikationsniveaus unterschieden. Es zeigt sich, dass gegenläufig zum abnehmenden Gewicht von Stellen für gering Qualifizierte am anderen Ende sowohl die Stellen für gehobene Qualifikationen (niedrige tertiäre Abschlüsse) wie auch für hochqualifizierte Akademiker (Niveau oberhalb von Bachelorabschlüssen) sowohl nach Zahl wie Anteil zugenommen haben. Die dazwischen liegenden Arbeitsplätze mit mittleren Anforderungen (vergleichbar einer dualen oder vollzeitschulischen Berufsausbildung in Deutschland) blieben anteilmäßig stabil. Insgesamt sehen wir ein steigendes Anforderungsniveau mit einem fast hälftigen Anteil (2000: 38,8 Prozent; 2005: 46 Prozent) von Stellen mit gehobenen und hohen Qualifikationsanforderungen. Dies verweist auf ein hohes Professionalisierungsniveau, während die Billigstrategie von Sinn Deprofessionalisierungsprozesse begünstigt.

Abbildung 2: Dänische Zentral- und Lokalregierung<sup>1</sup> 1996–2005, Qualifikationsniveau der Stellen nach Anzahl (in Tausend)



<sup>1</sup> Der Stellensprung von 1999 auf 2000 resultiert aus einer veränderten Methodik.

Datenquelle: Statistics Denmark (o.J.), Verdienststatistik der Zentral- und Lokalregierung, Aktualisierungsstand 12/2006; eigene Auswertung des Datenbereichs mit den Codenummern LON 31 und LON 41

### *Schlussfolgerungen*

Wer verstehen will, warum die skandinavischen Länder bei Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Armutsvermeidung und Umwelt- wie Verbraucherschutz so erfolgreich sind, kann die Rolle des Staates als Arbeitgeber nicht ausblenden. Nun werden in der aktuellen Debatte um die Zukunft des deutschen Sozialstaates mit Begriffen wie »Vorsorgender Sozialstaat« gerne Anleihen am skandinavischen Modell genommen. Die SPD (2006) hat den Begriff zu ihrem neuen Leitbild gekürt, ohne freilich eine inhaltliche Unterlegung vorzunehmen und ohne die praktizierte Agenda2010-Politik einer kritischen Reflexion zu unterziehen. Zu beantworten ist die Frage, ob das skandinavische Modell mit einer so geringen Bedeutung des Staates als Arbeitgeber wie in Deutschland überhaupt funktionsfähig wäre. Meine Antwort lautet: nein, dies ist ausgeschlossen. Der Verweis auf die Zivilgesellschaft ändert an dieser Einschätzung nichts. Im Gegenteil: Die Zivilgesellschaft wird nicht im Rahmen einer Strategie von »mehr Demokratie« wagen gesucht, sondern als Ausfallbürge und Kompensation für alle möglichen Ausfallerscheinungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Damit aber entwickelt sich der deutsche Sozialstaat nicht in Richtung eines vorsorgenden Sozialstaates, sondern verstärkt seine nachsorgend-kompensatorische, eben subsidiäre Ausrichtung.

Angeblich dient die Strategie von mehr Markt und weniger Leistungs- und Umverteilungsstaat der Effizienzsteigerung, weil dies der optimale Weg ist, um Innovationen zu beflügeln und Jobmotoren zum Laufen zu bringen. Wer sich dieser gängigen Denkfiguren bedient, kommt bei den skandinavischen Ländern in Erklärungsnöte. Wenn doch der Wettbewerb das »effizienteste Suchverfahren für Innovationen ist« (Bundtagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen 2006: 7), wie kommt es dann, dass die skandinavischen Länder mit ihrem großen Staatssektor bei Innovationen und Kreativität Länder mit kleinem Staatssektor wie die angelsächsischen Länder und Deutschland weit abgehängt haben. Nicht nur gemäß dem EU-Innovationsindex liegen sie an der Spitze (vgl. Europäischer Innovationsanzeiger 2003). Bei Patenten überschreiten Finnland und Schweden den EU15-Durchschnitt um das Vielfache; im Durchschnitt der Jahre 2000–2003 bringen sie es pro einer Million Einwohner auf 535 (Finnland) respektive 469 (Schweden) Patente gegenüber »nur« 278 Patenten in Deutschland und gar »nur« 225 Patente in den USA.<sup>20</sup> Werden Kreativitätsleistungen (Literatur, Musik, Kunst, Tanz) betrachtet, liegen skandinavische Länder gleichfalls an der Spitze.<sup>21</sup> Die These der Verfasserin geht dahin, dass das starke Gewicht der skandinavischen Wohlfahrtsstaaten als direkte Produzenten von Gütern und Dienstleistungen eine unverzichtbare Funktionsvoraussetzung des skandinavischen Modells ist. In der langen Frist ist es die egalitäre, hoch-professionelle Bildungs-, Erziehungs-, Familien- wie Gesundheitsfürsorgepolitik, die diese Ländergruppe zu den weltweit innovativsten Ländern aufsteigen ließ.

<sup>20</sup> Zit. nach FTD v. 20.11.2006, S. 33.

<sup>21</sup> Nach dem vom US-Wirtschaftswissenschaftler Richard Florida herausgegebenen Kreativitätsindex finden sich alle fünf skandinavischen Länder unter den Top Ten, die angelsächsischen Länder dagegen nur im Mittelfeld und Deutschland auf Platz zehn (zitiert nach Milhahn 2006).

Zwar wurde in den 1970er und 1980er Jahren der Staatssektor zunächst primär quantitativ ausgeweitet. Parallel erfolgte jedoch eine die Gesamtbevölkerung einschließende Hebung des Bildungs- und Ausbildungsniveaus in einem Rahmen von New Public Management, der auf Werte und Qualität gerichtet ist. Die Humankapitalinvestitionen kommen letztlich dem öffentlichen wie dem privaten Sektor<sup>22</sup> zugute.

Resümee also: Der Staatssektor ist nicht deshalb so groß, weil er wie ein Staubsauger die Un- und Geringqualifizierten aufsaugt, sondern er fungiert umgekehrt als Motor der Qualifikationshebung der Gesamtgesellschaft. Es sind so gerade die »skandinavischen Tricks«, mit denen es diesen Ländern gelingt, Beschäftigungs-, Armuts- und Deprofessionalisierungsrisiken vom finanzmarktgetriebenen Akkumulationsregime, das die gegenwärtige Phase des Kapitalismus prägt, zumindest ein Stück weit abzukoppeln.

### *Literatur*

- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik (2006): Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung, Köln
- Banner, Gerhard (2003): 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11, S. 13–17
- Beck, Kurt/Müntefering, Franz/Struck, Peter [SPD] (2006): Der Vorsorgende Sozialstaat. Impulspapier zur Programmkonferenz »Der Vorsorgende Sozialstaat« am 25.11.2006 in Berlin
- Bertelsmann Stiftung (2004): Carl Bertelsmann-Preis 2004: Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich – Organisationskultur und Wettbewerb: Aarhus County/Arhus Amt (Mitverfasser: Booz Allen Hamilton), URL: [http://de.sitestat.com/bertelsmann/stiftung-de/s?BST.PDF.Projekt\\_CarlBertelsmannPre\\_6983.Projektueberblick.Downloads.Downloads.CarlBertelsmannPreis20&ns\\_type=pdf&ns\\_url=http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/776.pdf](http://de.sitestat.com/bertelsmann/stiftung-de/s?BST.PDF.Projekt_CarlBertelsmannPre_6983.Projektueberblick.Downloads.Downloads.CarlBertelsmannPreis20&ns_type=pdf&ns_url=http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/de/media/776.pdf)
- Brandt, Torsten (2006): Bilanz der Minijobs und Reformperspektiven, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 59, Nr. 8, S. 446–452
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2006): Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin
- Bundestagsfraktion Bündnis 90/Die Grünen (2006): Mehr grüne Marktwirtschaft. AutorInnenpapier zur Vorbereitung des Kongresses »Grüne Marktwirtschaft« der Bundestagsfraktion »Bündnis 90/die Grünen« am 17./18. November 2006 in Berlin
- Dörre, Klaus (2005): Prekarität – eine arbeitspolitische Herausforderung, in: WSI-Mitteilungen Jg. 58, Nr. 5, S. 250–258
- Dörre, Klaus (2006): Prekäre Arbeit und soziale Desintegration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 40–41, S. 7–14

22 So legte in Finnland, um ein Beispiel zu nennen, der staatlich betriebene Ausbau der Musikerziehung den Grundstein für den Aufstieg, den die finnische Musikindustrie seit einigen Jahren nimmt.

- Düll, Herbert (2006): Arbeitsanreize im Kontext des Steuer-Transfer-Systems: Ein ausgewählter internationaler Vergleich, in: *Bundesarbeitsblatt*, H. 4, S. 4–16
- Emmerich, Knut/Hoffmann, Edeltraut/Walwei, Ulrich (2000): Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark, IAB-Werkstattbericht, Nr. 3
- Europäischer Innovationsanzeiger (2003), Zusammenfassung unter URL: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/enterprise-europe/issue14/articles/de/enterprise07\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/enterprise-europe/issue14/articles/de/enterprise07_de.htm)
- Eurostat (o. J.), URL: [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?\\_pageid=1334\\_49092079\\_1334\\_49092794&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1334_49092079_1334_49092794&_dad=portal&_schema=PORTAL)
- Gore, Al (1993): Report of the National Performance Review. From Red Tape to Results: Creating a Government that works better and costs less, Washington
- Green-Pedersen, Christoffer (2002): New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare State: the Role of Different Social Democratic Responses, in: *Governance*, Jg. 15, Nr. 2, S. 271–294
- Hein, Eckhard/Menz, Jan-Oliver/Truger, Achim (2006): Warum bleibt Deutschland hinter Schweden und dem vereinigten Königreich zurück? Makroökonomische Politik erklärt den Unterschied, IMK-Report, Nr. 15, URL: [http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3DoAB75D-755B310A/hbs/hs.xsl/show\\_product\\_imk.html?productfile=HBS-003720.xml](http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3DoAB75D-755B310A/hbs/hs.xsl/show_product_imk.html?productfile=HBS-003720.xml)
- Heintze, Cornelia (2001): Die Kompetenz von Herrn X und Frau Y – Jenseits der technokratischen Verwaltungsreform, in: *Alternative Kommunalpolitik*, Jg. 22, Nr. 2, S. 52–56
- Heintze, Cornelia (2005a): Das skandinavische Erfolgsmodell und sein kulturelles Fundament, in: *Arbeit*, Jg. 14, Nr. 3, S. 221–242
- Heintze, Cornelia (2005b): Wohlfahrtsstaat als Standortvorteil. Deutschlands Reformirrweg im Lichte des skandinavischen Erfolgsmodells, *Texte zur politischen Bildung*, Rosa-Luxemburg-Stiftung Leipzig
- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung [IMK] (2006): Kombilöhne zwischen Illusion und Wirklichkeit, IMK-Report, Nr. 3
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra (2005): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich, Teil I: Ein Vergleich ausgewählter Länder, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin
- Kommunale Gemeinschaftsstelle [KGSt] (1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung – Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, KGSt-Bericht, Nr. 12, Köln
- Kommunale Gemeinschaftsstelle [KGSt] (1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, KGSt-Bericht, Nr. 5, Köln
- Kommunernes Landsforening (2003): Local Government in Denmark, Kopenhagen
- Milhahn, Kirsten (2006): Die »kreative Klasse«, in: *GEOWissen*, Nr. 38
- Ministerium der Finanzen des Landes Sachsen-Anhalt (2006): Pressemitteilung Nr. 36/06 v. 21. Dezember 2006
- OECD (2005): OECD Employment Outlook, Paris
- OECD (2006): Factbook 2006. Economic, Environmental and Social Statistics, URL: <http://lysander.sourceoecd.org/vl=435204/cl=42/nw=1/rpsv/factbook/>

- Oppen, Maria (1999): BürgerInnen als MitgestalterInnen aus internationaler Perspektive: Das Beteiligungsmodell der Stadt Hämeenlinna, in: Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hg.) (1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunaler Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln, S. 86–106
- Priller, Eckhard/Zimmer, Annette/Anheier, Helmut (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. B9, S. 12–21
- Rhein, Thomas/Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht, Nr. 12
- Sapir, André (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models, Bruegel Policy Brief, Nr. 1, URL: [http://www.bruegel.org/Public/fileDownload.php?target=/Files/media/PDF/Publications/Policy%20Briefs/EN\\_BPBT\\_A.pdf](http://www.bruegel.org/Public/fileDownload.php?target=/Files/media/PDF/Publications/Policy%20Briefs/EN_BPBT_A.pdf)
- Satilmis, Ayla (2006): Auf dem Prüfstand: Niedriglöhne – Kombilöhne – Mindestlöhne. Anmerkungen zur aktuellen beschäftigungspolitischen Diskussion, in: Beier, Angelika/Eicker-Wolf, Kai/Körzell, Stefan/Truger, Achim (Hg.) (2006): Investieren, sanieren, reformieren? Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der schwarz-roten Koalition, Marburg, S. 87–109
- Schulten, Thorsten (2006): Europäischer Tarifbericht des WSI 2005/2006, in: WSI-Mitteilungen, Jg. 59, Nr. 7, S. 365–373.
- Sinn, Hans-Werner (2006a): Der neue Sozialstaat, ifo-Standpunkt, Nr. 72
- Sinn, Hans-Werner (2006b): Gesellschaftsmodelle – Skandinavischer Schwindel; in: Die Welt v. 8.II.2006
- Sinn, Hans-Werner (2006c): Der skandinavische Trick, ifo-Standpunkt, Nr. 80
- Sinn, Hans-Werner/Holzer, Christian/Meister, Wolfgang/Ochael, Wolfgang/Werding, Martin [Ifo] (2006): Aktivierende Sozialhilfe: Das Kombilohn-Modell des Ifo-Instituts, Sonderdruck aus: ifo-Schnelldienst, Nr. 2, München
- Statistics Denmark (2006): Statistisches Jahrbuch 2006, URL: <http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2006.aspx>
- Statistics Denmark (o. J.), URL: <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024>
- Statistics Finland (o. J.) fortlaufend, URL: [http://tilastokeskus.fi/til/index\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/til/index_en.html) und [http://www.stat.fi/index\\_en.html](http://www.stat.fi/index_en.html) und [http://www.stat.fi/til/aiheet\\_en.html](http://www.stat.fi/til/aiheet_en.html)
- Statistics Norway (2006): Statistical Yearbook of Norway 2006, URL: <http://www.ssb.no/english/yearbook/stikkad.html>
- Statistics Sweden (2006): Statistisk Årsbok For Sverige 2006, Stockholm
- Statistisches Bundesamt (1980): Statistisches Jahrbuch 1980 für die Bundesrepublik Deutschland, Stuttgart
- Statistisches Bundesamt (2006): Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2007), URL: <http://www.destatis.de/basis/d/fist/fisto4.php> und <http://www.destatis.de/basis/d/fist/fisto5.php>
- Weinkopf, Claudia (2006): Braucht Deutschland zusätzliche Kombilöhne, in: Intervention, Jg. 3, Nr. 2, S. 201–209