

Cornelia Heintze

Das skandinavische Vorbild

Zur Rolle des Staates als Arbeitgeber

In der aktuellen Weltwirtschaftskrise zeigt sich der deutsche Arbeitsmarkt robust. Vom „Job-Europameister“ (FR, 1.7.2010) ist bereits die Rede. Innerbetriebliche Flexibilisierungsinstrumente wie die staatlich geförderte Kurzarbeit und das aufgelegte Konjunkturprogramm haben sich ausgezahlt. Diese Faktoren zusammen erklären weitgehend die günstige Arbeitsmarktentwicklung. An dem Umstand, dass das Beschäftigungswachstum auf einem Boom prekärer und unsicherer Beschäftigung zulasten guter Arbeit gründet, ändert die aktuell günstige Entwicklung nichts. Der nachfolgende Betrag rückt die deutsche Beschäftigungsentwicklung in den Vergleich mit den skandinavischen Ländern. Diese kombinieren im OECD- wie EU-Vergleich die höchsten Beschäftigungsquoten bei gleichzeitiger Geringhaltung prekärer Beschäftigung mit einer vergleichsweise günstigen Einkommensentwicklung. Der Beitrag wirft die Frage auf, welche Rolle der Staat als Dienstleister und Arbeitgeber für die gute skandinavische Beschäftigungsbilanz spielt.

I. Beschäftigungsperformanz im internationalen Vergleich

Die deutsche Beschäftigungsentwicklung lässt sich als gelungene Pfadverschiebung in Richtung des angelsächsischen Modells interpretieren. „*Job quantity first*“ lautet dort die Devise. In die deutsche Politikersprache übersetzt: „*Was Arbeit schafft, ist sozial.*“ Weder Inhalt noch Sicherheit der Beschäftigung, auch nicht die Angemessenheit der Bezahlung spielen bei der rein auf Job-Quantität ausgerichteten Politik eine maßgebende Rolle. Entscheidend ist, dass Marktprozesse Beschäftigungswachstum generieren und der Staat nur den Rahmen gestaltet. Vom Gesetz zur Förderung der Selbständigkeit (1999)¹ bis zu „Hartz I bis Hartz IV“ steht die Grundausrichtung der Arbeitsmarktreformen für die Pfadverschiebung. Gleiches gilt für die Finanzpolitik. Die angelsächsischen Länder mit ihren niedrigeren Staatsquoten standen Pate für die schon in den 80er Jahren gestartete Politik fortgesetzter Steuersenkungen. Die dadurch bewirkte Einnahmeschwäche öffentlicher Haushalte fungiert als Hebel, um mit dem Mantra der „leeren Kassen“ Aufgabenreduktionen und die Privatisierung staatlicher Aufgabenerledigung zu erzwingen. Beides greift ineinander und ist kombiniert mit einer Radikalisierung des

traditionellen deutschen Merkantilismus. Wachstum fußt dabei einseitig auf Exportfolgen unter Hinnahme von Reallohnverlusten. (IMK 2009)

Als Ausgangspunkt der Bewertung des beschäftigungspolitischen Outcomes der deutschen Politikausprägung wähle ich die Lissabon-Strategie. Sie wurde im Jahr 2000 von den europäischen Staats- und Regierungschefs verabschiedet und sollte die Europäische Union bis zum Jahr 2010 zur weltweit führenden wissensbasierten Produkt- und Dienstleistungsökonomie machen. Die Strategie ist gescheitert. Die meisten Benchmarks werden (Stand: 2009) nur von einer Minderheit der EU-Mitgliedsländer erreicht. Relativ am besten stellen sich die skandinavischen Länder. Schweden und Finnland erreichen annähernd alle Benchmarks, Dänemark die meisten. Pikant dagegen: Die USA, obwohl für die Lissabon-Strategen quasi Referenzmodell, verfehlen die Ziele.²

Beschäftigungspolitisch wollte der Lissabon-Prozess erreichen, dass bis zum Jahr 2010 europaweit 70 Prozent der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einer Erwerbstätigkeit nachgehen. Bei Frauen sollte die Quote mindestens 60 und bei Älteren (55 bis 64 Jahre) 50 Prozent betragen. Im Durchschnitt der EU27 wie auch der EU16 (Länder der Euro-Zone) wurden alle drei Ziele verfehlt.³ Die Länderauswahl von Tabelle 1 enthält aus dem Bereich von EU27 plus der europäischen Nicht-EU-Mitgliedsländer die Länder, die die beschäftigungspolitischen Ziele des Lissabon-Prozesses mindestens in den Jahren 2007 bis 2009 erreicht haben. Es sind 10 Länder, die sich in zwei Gruppen unterteilen. Sechs Länder haben die Ziele über die gesamte Dekade hinweg erreicht, vier Länder nur im Zeitraum von 2007 bis 2009. Zur ersten Gruppe zählen die 4 skandinavischen Länder Island, Norwegen, Schweden und Dänemark plus die Schweiz und Großbritannien. Die zweite Gruppe besteht aus den Niederlanden, Finnland, Zypern und Deutschland. Die Reihung in Tabelle 1 beinhaltet ein Ranking. Island liegt bei allen drei Benchmarks auf Platz 1. Deutschland kommt in der Gesamtbewertung auf Rang 10.

Die Lissabon-Ziele orientieren ausschließlich auf das Job-Niveau hin. Da skandinavische Länder der Qualität von Arbeitsplätzen eine nicht minder hohe Bedeutung einräumen,⁴ könnte erwartet werden, dass dies zulasten der Quantität geht. Das Gegenteil ist richtig. Im skandinavischen Durchschnitt lag die Gesamtbeschäftigungsquote im Zeitraum 2000 bis 2009 mit 75,7 Prozent um fast 6 Prozentpunkte über dem Durchschnitt der angelsächsischen Länder Großbritannien, USA und Irland. Bei der Frauenbeschäftigungsquote erhöht sich der Abstand auf fast 10 und bei der Beschäftigungsquote Älterer auf deutlich über 10 Prozentpunkte. Mit Ausnahme der Beschäftigung Jugendlicher⁵ weichen die gruppenspezifischen Beschäftigungsquoten im Norden weit weniger stark von der Gesamtbeschäftigungsquote ab als in Deutschland. Die breite Inklusion in das Erwerbssystem gelingt besser. Rückt die Relation von allgemeiner zu gruppenspezifischen Arbeitslosenquoten in den Fokus, ergibt sich spiegelbildlich ein ähnlicher Befund. Für die Erhellung dieses Sachverhalts bietet sich die Erwerbsgruppe der gering Qualifizierten an. Dies deshalb, weil die Notwendigkeit einer Ausweitung von Niedriglohnbeschäftigung wesentlich mit den dann besseren Arbeitsmarktchancen gering Qualifizierter bei gleichzeitiger Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit begründet wurde. (Bosch/Kalina 2007: 20ff.) Sollte es tatsächlich um diese Gruppen gegangen sein, ist die Strategie gescheitert. Heute hat Deutschland unter den Ländern der alten EU noch vor Großbritannien, Irland und den Niederlanden den größten Niedriglohnsektor (Bosch/Kalina 2007: 27). Die Beschäftigungschancen gering Qualifizierter haben sich jedoch verschlechtert statt verbessert. In doppelter Hinsicht. Einkommensmäßig aufgrund der Ausfransung von Niedriglöhnen zu Armutslöhnen, was in Großbritannien, Ir-

land und den Niederlanden durch einen allgemeinen gesetzlichen Mindestlohn verhindert wird. Beschäftigungsmäßig, weil die Spanne bei den Arbeitslosenquoten größer statt kleiner wurde.⁶ 1999 lag die Arbeitslosenquote der gering Qualifizierten um 7,1 Prozentpunkte über der Gesamtarbeitslosenquote. Eine Dekade später (2008 wie 2009) um 8,9 Prozentpunkte. Demgegenüber gelang der Skandinaviengruppe (vgl. Tabelle 1) eine Reduktion der durchschnittlichen Quotendifferenz von 2,8 Prozentpunkten (1999) auf 1,6 Prozentpunkte (2009). Bei der Langzeitarbeitslosigkeit erreichte Deutschland zwar eine Reduktion. Sie bleibt mit 28 Prozent (2009 gegenüber 1998) aber weit hinter den Reduktionen skandinavischer Länder zurück (Dänemark: - 62 Prozent; Finnland: - 66 Prozent; Schweden: - 58 Prozent). Die deutsche Langzeitarbeitslosigkeit liegt (vgl. Tabelle 1) beim Vielfachen der skandinavischen Werte. Angesichts der betriebenen Politik sind diese Ergebnisse nur folgerichtig. Mit gering Qualifizierten wurde argumentiert; sie dienten als Joker. Tatsächlich jedoch ging es um einen Pfadwechsel in Richtung der angelsächsischen Kapitalismusvariante mit ihrem hohen Niveau an Einkommensungleichheit.⁷ Dieser Pfadwechsel gelang. Noch bis zum Jahr 2000 gehörte Deutschland zu den Ländern mit international vergleichsweise geringer Einkommensungleichheit. Der GINI-Koeffizient⁸ lag minimal über dem skandinavischen Durchschnitt (25 zu 24,8) und weit vom angelsächsischen Durchschnitt (32,6) entfernt. Binnen 8 Jahren hat sich der Abstand zum skandinavischen Durchschnitt vervielfacht. Deutschland zog mit Irland gleich (GINI von 30) und liegt nun nahe am angelsächsischen Durchschnitt von etwa 33. Auch in den skandinavischen Ländern hat die Einkommensungleichheit zugenommen. Die Steigerung (ohne Island von 24,8 auf 25) bleibt aber gering. Tabelle 1 enthält mit der Quintil-Ratio ein alternatives, für Polarisierungstendenzen sensibles Ungleichheitsmaß. Es zeigt das Verhältnis des Gesamteinkommens der 20 Prozent Einkommensstärksten (oberstes Quintil) zum Gesamteinkommen der 20 Prozent Einkommensschwächsten (unterstes Quintil) an. Wie ersichtlich, verdiente das obere Fünftel in Deutschland 1999 3,6fach, 2008 aber 4,8fach soviel wie das untere Fünftel. Bei der Zunahme der Einkommenspolarisierung ist Deutschland Europameister, während skandinavische Länder mit einer Polarisierung, die „nur“ ein Drittel so stark ausfällt, die geringste Einkommensungleichheit aufweisen.

Die Heranziehung von Indikatoren, die Auskunft geben zur Entwicklung der Beschäftigungssicherheit und der Prekarisierung von Erwerbsarbeit verdunkelt das Bild weiter. Gleichmaßen befristete Beschäftigungsverhältnisse wie unfreiwillige Teilzeitarbeit,⁹ die Zahl prekär arbeitender Solo-Selbständiger und die von Arbeitnehmern, die gleichzeitig mehreren Jobs nachgehen (müssen) sind in Deutschland überdurchschnittlich angestiegen¹⁰ und gleichzeitig wächst die Gruppe der Arbeitssuchenden, die statistisch nicht mehr als arbeitslos gezählt wird. (Adamy 2010: 55) Die Zusammenfügung der verschiedenen Mosaiksteine ergibt ein Bild mit wenig Licht und viel Schatten.

Tab. 1: Beschäftigungsperformanz im europäischen Vergleich: Auswahl der 10 Länder, die die Beschäftigungsziele des Lissabon-Prozesses erreichen¹

	IS	NO	CH	SE	DK	UK	NL	FI	CY	DE
Beschäftigungsquoten (BQ): Durchschnitt (DS) 2000 bis 2009										
BQ gesamt:	83,0	76,4	78,4	73,2	76,3	71,3	74,6	68,7	69,0	67,1
Frauen-BQ:	79,6	73,3	71,3	71,2	72,3	65,4	67,3	66,6	59,5	61,2
BQ Älterer:	83,0	67,0	66,1	68,6	58,5	55,5	46,2	51,0	51,9	47,0
Arbeitslosenquoten (ALQ)										
Insgesamt: DS 1998 - 2009	3,6	3,4	3,7	6,8	4,7	5,5	3,4	8,8	4,4	8,6
Geringqualifiziert ² : DS 1998 - 2009	m	4,0	5,9	7,6	6,1	6,3	5,2	11,8	5,0	16,7
Langzeit-ALQ ³ DS 2000 - 2009	0,24	0,55	k.A.	1,03	0,85	1,27	1,14	2,03	0,89	4,48
Differenz gesamt zu Geringqualifizierte: DS 1998 - 2009	m	0,6	2,2	0,8	1,4	0,8	1,7	3,1	0,7	8,1
Ungleichheitsindikatoren										
Unfreiwillige TZA (% aller Beschäftigten) 2000/2008	1,1	1,2 / 1,0 ⁴	1,0 / 1,4	3,4 / 2,9	1,8 / 1,5	1,9 / 1,9	1,2 / 1,1	m	m	1,8 / 4,3
Befristete Beschäftigung: 1998/2009 (CY 1999/2009)	5,0 / 9,8	10,7 / 8,1	11,4 / 13,2	12,7 / 14,9	9,9 / 8,9	6,9 / 5,5	12,6 / 18,0	17,7 / 14,5	10,3 / 13,4	12,3 / 14,5
Einkommens-Quintil- Ratio: 1999/2008 ¹	3,4 / 3,8	3,3 / 3,7	k.A..	3,1 / 3,5	3,0 / 3,6	5,2 / 5,6	3,7 / 4,0	3,4 / 3,8	4,1 / 4,1	3,6 / 4,8
Geschlechter- Lohn- unterschied 2008 ⁵	m	17,2	18,4	17,1	17,1	21,4	19,6	20	21,6	23,2

Legende: m = Vergleichsdaten fehlen; IS = Island, NO = Norwegen, CH = Schweiz, SE = Schweden, DK = Dänemark; UK = Großbritannien, NL = Niederlande, FI = Finnland, CY = Zypern, DE = Deutschland; TZA = Teilzeitarbeit

¹ Island und Zypern sind in die Eurostat-Statistik erst seit einigen Jahren einbezogen. Gleiches gilt bei der OECD für Island (IS ist OECD-Mitglied; CY nicht). Die Durchschnitte beziehen sich deshalb auf teilweise kürzere Zeitspannen. So bei der Quintil-Ratio (CY: 2003/2008; IS: 2004/2008). Zur ALQ der gering Qualifizierten in IS liefern internationale Statistiken nur punktuelle Daten. Die nationale Statistik zeigt eine unter der allgemeinen Quote liegende Arbeitslosigkeit.

² Bildungsniveau ISCED 0 bis 2 (Internationale Klassifikation der Bildungsstufen; Näheres vgl. Heintze 2010a).

³ Prozent der Erwerbsbevölkerung.

⁴ Lesehilfe: Die Quote der unfreiwillig Teilzeitbeschäftigten (in Prozent aller Arbeitnehmer) sank in NO von 1,2 Prozent (2000) auf 1,0 Prozent (2008)

⁵ EU-Lohnstrukturerhebung (EU27-DS: 17,8 Prozent).

Quellen: Eurostat Datenbank 2010 (updates von Ende April bis Juni) und OECD Employment Database (unfreiwillige TZA)

Deutschland hat über die Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitbeschäftigung bei breiter Prekarisierung ein rein quantitatives Job-Wachstum realisiert. Der Polarisierung bei den Beschäftigungsverhältnissen entspricht eine Polarisierung der Einkommensverteilung mit schrumpfender Mittelschicht (DIW 2010). Skandinavische Länder haben gegenläufig dazu qualitatives Beschäftigungswachstum unter Geringhaltung prekärer Beschäftigung realisiert.

II. Doppeltes Beschäftigungswachstum

Abgesehen von Island sind auch die skandinavischen Länder stark exportorientiert. Wachstumsstütze ist jedoch nicht einseitig der Export wie in Deutschland, sondern gleichermaßen der Binnenmarkt. Der öffentliche Sektor (2008) spielt dabei eine wichtige Rolle, denn er steht für ein knappes Drittel der Beschäftigung, wenn die Staats-Abgrenzung gemäß dem General-Government-Ansatz (Europäisches System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen - ESVG95)¹¹ erfolgt und für rd. 35 Prozent, wenn zusätzlich die Beschäftigten in Unternehmen, die ganz oder überwiegend in öffentlichem Besitz sind, erfasst werden.¹² Innerhalb der skandinavischen Familie¹³ verfügt Dänemark bei der General-Government-Abgrenzung über den größten öffentlichen Sektor,¹⁴ beim erweiterten Konzept rückt jedoch Norwegen an die erste Stelle. In Dänemark spielen öffentliche Unternehmen nur noch eine vergleichsweise geringe Rolle. 2008 beschäftigten dänische Staats- und Kommunalunternehmen 82 Tsd. Mitarbeiter (3 Prozent aller abhängig Beschäftigten) gegenüber 193 Tsd. (4,6 Prozent aller abhängig Beschäftigten) in Schweden und 140 Tsd. (5,6 Prozent aller abhängig Beschäftigten) in Norwegen. Finnland bewegt sich dazwischen; allein die Unternehmen im Geschäftsbereich der Zentralregierung bringen es auf einen inländischen Beschäftigungsanteil von 3,5 Prozent.¹⁵ In Deutschland ist das Beschäftigungsgewicht des öffentlichen Sektors nicht halb so groß. Nach der General-Government-Abgrenzung sind weniger als 11 Prozent der Erwerbstätigen beim Staat beschäftigt. Die Personalstandstatistik des öffentlichen Dienstes (Finanzstatistik) führt zu höheren Zahlen, da hier auch öffentliche Wirtschaftsunternehmen und seit einigen Jahren zusätzlich privatrechtliche Einrichtungen erfasst werden. In der Abgrenzung des öffentlichen Dienstes gab es 2009 4,55 Mio. Beschäftigte, in der erweiterten Abgrenzung hatten 5,59 Mio. abhängig Beschäftigte (15,6 Prozent) einen öffentlichen Arbeitgeber. Dies waren 13,9 Prozent der Erwerbstätigen.¹⁶

Der Blick auf die lange Frist liefert wichtige Erkenntnisse. Bis Anfang der 80er Jahre lag die arbeitsmarktpolitische Bedeutung öffentlicher Arbeitgeber in Deutschland nur moderat unter der von skandinavischen Ländern (Heintze 2007). 30 Jahre konträrer Entwicklung machten aus einer moderaten Differenz eine gewaltige Kluft. Die fiktive deutsche Beschäftigungslücke gegenüber dem skandinavischen Durchschnitt wuchs bis 2008 kontinuierlich; 2009 ging sie leicht zurück. Bei gleicher Dichte ziffer (Beschäftigte auf 1000 Einwohner; ohne Unternehmen) hätte es 1999 ein Plus von 6,8 Mio. und 2009 von 7,1 Mio. öffentlich Beschäftigter gegeben. 2,23 Mio. öffentliche Arbeitsplätze wurden seit 1991 abgebaut, während gleichzeitig wichtige Bedarfswelder brach liegen resp. – vom Arbeitsschutz bis zur Kultur – Not leidend gemacht wurden. Dabei: Es gab massiven Reformbedarf. Eine gleichermaßen auf Strukturen wie Prozesse und Kultur ausgerichtete, ergo ganzheitliche Modernisierungsstrategie hätte sich an erfolgreichen Bei-

spielen aus Dänemark oder Finnland orientieren können. Im Diskurs der 90er Jahre um neue Steuerungsmodelle¹⁷ wurden diese Erfahrungen aber kaum rezipiert. Das nahe Dänemark (1991: 5,2 Mio. EW) blieb unbeachtet, das ferne und einwohnermäßig kleinere Neuseeland (1991: 3,5 Mio. EW) wurde als Vorreiter und leuchtendes Beispiel präsentiert.¹⁸ Was Medien, Wissenschaft und politische Entscheidungsträger elektrisierte war: Neuseeland betrieb eine radikale Entstaatlichungspolitik. Binnen 5 Jahren (1991-1996) wurde die Staatsquote von 50,3 auf 41 Prozent abgesenkt, während sie in Dänemark auf 59 Prozent stieg.¹⁹

Im skandinavischen Modell speist sich Beschäftigungswachstum aus privaten und öffentlichen Quellen. In den 70er und 80er Jahren schuf primär der öffentliche Sektor Arbeitsplätze. In den 90er Jahren ging diese Funktion in Schweden²⁰ und Finnland an den Privatsektor über, während die Entwicklung in Norwegen und tendenziell auch in Dänemark sektoral ausgeglichen verlief. Die Privatisierungswelle, die es abgesehen von Norwegen²¹ gab, traf Staatsunternehmen, kaum jedoch die Kommunalwirtschaft. Da gleichzeitig ein weiterer Ausbau der öffentlichen Infrastruktur bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen unterschiedlichster Art (Soziales, Bildung, Kultur) erfolgte, wurde der privatisierungsbedingte Abbau durch Zubau an anderer Stelle mehr oder weniger kompensiert, teilweise überkompensiert. In Deutschland gab es solche Ausgleichseffekte nicht. Es resultiert ein durchgängiges Minus, wobei die Abrissbirne am stärksten im Kommunalbereich, mithin dort, wo Bürger von einem guten öffentlichen Leistungsangebot am direktesten profitieren, zum Einsatz kam. Tabelle 2 verdeutlicht die konträre Entwicklung für die Zeitspanne 1996/1997 bis 2008/2009. Das in Skandinavien doppelte Beschäftigungswachstum zeigt sich nach Köpfen, vor allem aber, wenn Vollzeitäquivalente betrachtet werden. Völlig gescheitert ist hingegen die deutsche Entstaatlichungspolitik. Durch den Rückbau des Leistungsstaates zum Gewährleistungsstaat sollte ein solches Maß an unternehmerischer Dynamik zur Entfaltung kommen, dass der Personalabbau im öffentlichen Dienst (jährlich minus 1,2 Prozent im Zeitraum von 1996/1997 bis 2008/2009; vgl. Tab. 2) in ein dynamisches marktgesteuertes Jobwachstum mündet. Bilanz: Nicht einmal vor der Kulisse, d.h. rein nach Köpfen, werden skandinavische Zahlen erreicht. Hinter der Kulisse bewirkt die Umverteilung regulärer Vollzeitbeschäftigung in prekäre Jobs ein Nullwachstum bei vollzeitäquivalent beschäftigten Erwerbstätigen. Bei den Vollzeitäquivalenten abhängig Beschäftigter gab es gar einen Rückgang von 29,3 Mio. (1999) auf 28,7 Mio. (2007).²²

Tab 2: Beschäftigungswachstum insgesamt und Beschäftigungsrelevanz des Öffentlichen Sektors (ÖS) im deutsch-skandinavischen Vergleich: 1997 bis 2009¹

	DE	DK	FI	NO ²	SE
Beschäftigungswachstum insgesamt: Jahresdurchschnitt (%)					
Erwerbstätige (ET): SE ab 2000	0,6	0,6	1,1	0,9	0,8
Arbeitnehmer (AN): SE ab 1999	0,5	0,5	1,3	0,9	0,2
VZÄ-ET: DE 1999 - 2007; NO 2000 bis 2008	0,0			1,5	
VZÄ-AN: DE 1999 - 2007	- 0,3	0,4		1,7	
Beschäftigungswachstum im Öffentlichen Sektor: Jahresdurchschnitt (%)					
Beschäftigte ÖS (ohne UN):	-1,2	0,6	0,5	0,9	-0,2
dar. Kommunen	-2,0	0,6	0,6	- 0,6	0,1
VZÄ im ÖS: DE: ab 2003; FI ab 2004 – 2008; NO bis 2008	-1,5		3,2	1,0	0,3
Beschäftigte auf 1000 Einwohner (EW) im ÖS 2009 (NO 2008)					
ÖS-AN auf 1000 EW (ohne UN)	55,4	157,6	123,3	157,5	132,1
dar. Kommunen	15,7	120,4	94,2	101,8	108,1
ÖS-AN auf 1000 EW (incl. UN)): SE 2008; FI ohne Kommunal-UN	68,1	172,2	140,2	189,2	157,9
<p>1) Bei Wachstumszahlen: Veränderung gegenüber dem Vorjahr ab 1996/1997 resp. 1997/1998 (je nach Datenverfügbarkeit).</p> <p>2) Die Daten zu Norwegen umfassen nur den Zeitraum ab 1999/2000; das Negativwachstum bei Kommunen resultiert aus der Übernahme des Klinikbereichs durch die Zentralregierung im Jahr 2002</p> <p>Legende: DE = Deutschland; DK = Dänemark, FI = Finnland, NO = Norwegen, SE = Schweden; VZÄ = Vollzeitäquivalente; UN = Unternehmen.</p> <p>Quellen: Eigene Berechnung anhand von Daten mit Aktualitätsstand von 2009 und 2010 der Statistischen Zentralämter zur Bevölkerungsentwicklung (1.1.d.J.), Erwerbstätigenrechnung nach Wirtschaftszweigen in den Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnungen, Personalstandstatistik des öffentl. Dienstes (DE) und der Verdienststatistiken öffentlicher Arbeitgeber für DK, FI, NO und SE. Passwortgestützter Datenbankzugang bei DK und SE. Die Daten zum Personal öffentlicher Unternehmen ergeben sich teilweise aus Statistiken (Statistisches Bundesamt, Fachserie 14, Reihe 6), teilweise aus „Eigentümerberichten“.</p>					

Beim Erreichen bestimmter Schwellenwerte schlägt Quantität in Qualität um. Wo die Schwelle liegt, die reguläre öffentliche Beschäftigung erreichen muss, um ein Gegengewicht zum auf private Gewinnaneignung ausgerichteten Privatsektor bilden zu können, ist eine offene, wissenschaftlich nicht bearbeitete Frage. Ich vermute die Schwelle im Bereich von 20 bis 30 Prozent. Da die öffentlichen Sektoren skandinavischer Länder diese Schwelle deutlich überschreiten und zugleich auf Effizienz getrimmt sind, erfüllen sie zwei wesentliche Voraussetzungen, um gegenüber der Privatwirtschaft gleichermaßen als Rollenmodell wie Gegengewicht zu fungieren.

Zum Thema Rollenmodell zwei Stichworte. Dass Norwegen 2009 mit 42 Prozent vor Schweden (27 Prozent) und Finnland (24 Prozent) den höchsten Anteil an Frauen im TOP-Management (Board-Ebene) börsennotierter Unternehmen (Holst/Wiemer 2010: 9) erreicht, verweist auf die Bedeutung und Rolle von Staatsunternehmen, denn dort war das Experimentierfeld für die Durchsetzung der Quote.²³ Eine ähnliche Entwicklung deutet sich bei der Erwerbsintegration von Migranten an. Erneut geht der öffentliche Sektor voran. So arbeiten in der Kommunalverwaltung von Oslo seit 2008 19 Prozent Migranten nicht-westlicher Herkunft (OECD 2009: 46ff.). Da ein gutes Fünftel aller norwegischen Arbeitnehmer in Kommunalverwaltungen beschäftigt ist, ist der Integrationseffekt unübersehbar. In Deutschland, wo Kommunalbeschäftigung bundesweit 2009 nur noch einen Anteil von 3,6 Prozent stellte, sähe dies anders aus. Die Funktion, im Dienstleistungsbereich Prekarisierung zu verhindern, kommt hinzu. Bezogen auf Dänemark habe ich für das Jahr 2008 die Verteilung von voll- und teilzeitbeschäftigten Arbeitnehmern auf private und öffentliche Arbeitgeber entlang von 36 Wirtschaftszweigen untersucht.²⁴ Ergebnis: In 15 der 20 Wirtschaftszweige mit auch öffentlichen Arbeitgebern liegt die Teilzeitquote bei privaten Arbeitgebern mindestens doppelt so hoch wie bei öffentlichen Arbeitgebern. Dass Tertiarisierung in Dänemark nicht mit Prekarisierung verbunden ist, findet hierin eine wesentliche Erklärung. 77 Prozent der Arbeitnehmer waren 2008 im Dienstleistungssektor beschäftigt, davon gut 44 Prozent bei öffentlichen Arbeitgebern. Die Teilzeitquote bei den öffentlichen Arbeitgebern betrug 10,4 Prozent gegenüber 23 Prozent bei privaten Arbeitgebern. Wachsendes Gewicht hat vor dem Hintergrund des demografischen Wandels die Care-Ökonomie (Soziale Dienstleistungen für Jung wie Alt). In Dänemark gab es 2008 331.787 Beschäftigte in diesem Bereich. 96 Prozent hatten öffentliche Arbeitgeber. Dies bei vergleichsweise guter Bezahlung und einer Teilzeitquote von nur 11,5 Prozent. In Deutschland wird der Bereich vom so genannten „Dritten Sektor“ dominiert. Lohndumping, prekäre Arbeitsplätze und Ein-Euro-Arbeitsgelegenheiten haben sich dort enorm ausgebreitet (Dathe et al 2009). In der staatlich regulierten Pflegebranche als quasi dem Herzstück teilen sich „Dritter Sektor“ und privat-gewerbliche Anbieter das Geschäft.²⁵ Die Kommerzialisierung der Leistungserbringung drückt die Branche in den Niedriglohnsektor mit Vollzeitarbeit nur für eine Minderheit. 2007 gab es in der ambulanten Pflege nur 26 Prozent und in der stationären Pflege nur 35 Prozent Vollzeitkräfte. (Statistisches Bundesamt, Pflegestatistik 2007: 12)

III. Schlussbemerkung

Können wir von Skandinavien nichts lernen, weil Entwicklungen pfadabhängig erfolgen und die Länder so klein sind? Nun, die Pfadabhängigkeit hinderte Deutschland nicht, seinen Entwicklungspfad binnen 30 Jahren in Richtung des angelsächsischen Modells zu verschieben und die Kleinheit von Neuseeland verhinderte auch nicht, dass das ferne Land zu einem der Vorbildländer für deutsche Verwaltungsreformen aufstieg. Gewiss, Entwicklungen verlaufen pfadabhängig. Einerseits. Andererseits jedoch sind Gesellschaften nicht Gefangene ihrer tradierten Denkmuster und gewachsenen Strukturen. In Krisenphasen bricht manches auf und neue Entwicklungswege werden möglich. Sie können ein Land nach vorne bringen oder auch nicht. Die Pfadverschiebung in Richtung

des angelsächsischen Modells hat kein Problem gelöst, aber eine Reihe neuer Probleme geschaffen.

- 1 Pedersini/Diego (2010: 17) werten die deutsche Gesetzgebung zur Förderung der Selbständigkeit dementsprechend als „*close to the traditional situation in Ireland and the UK*“.
- 2 Sowohl bei Bildung wie bei Forschung wie bei Beschäftigung. Bei Forschung beispielsweise (Benchmark: 3 Prozent des BIP) wandten die USA im Durchschnitt (1999-2008) 2,6 Prozent auf gegenüber 3,7 Prozent in Schweden und 3,5 Prozent in Finnland. Auch bei der Beschäftigungshöhe stehen die USA deutlich hinter den nordischen Ländern zurück. 2009 sank die Gesamtbeschäftigungsquote auf 67,6 Prozent und liegt im Durchschnitt der sechs Angelsachsen-Länder ebenfalls unter 70 Prozent, während die Skandinavien-Gruppe 74,3 Prozent erreicht. Quellen: Eurostat und OECD Employment Database, Juli 2010.
- 3 Im Jahr 2008 wurde bei der Gesamtbeschäftigungsquote im Raum der langjährigen EU-Mitglieder (EU15) mit gut 67 Prozent der höchste Wert erreicht und gelang kurzfristig die Zielerreichung bei der Frauenbeschäftigungsquote. Eine völlige Zielverfehlung ist bei der Beschäftigung Älterer zu konstatieren. Im Euro-Raum lag die Quote im Durchschnitt der Jahre mehr als 10 Prozentpunkte unter der Ziellinie. Eigene Berechnungen anhand der Daten von Eurostat mit Aktualitätsstand vom Mai 2010.
- 4 Untersuchungen zur Qualität der Arbeitsbedingungen sehen skandinavische Länder vorn. Mit einem komplexen Ansatz auf Basis der Daten der vierten Europäischen Erhebung über Arbeitsbedingungen kommen Seifert/Tangian (2009) zu einer Rangfolge, bei der alle vier erfassten skandinavischen Länder unter die sechs Bestplatzierten kommen, während Deutschland nur Platz 22 unter 31 erfassten Ländern einnimmt. Davoine et al. (2008) lassen auf nachhaltig gute Arbeitsbedingungen schließen. Die erfassten skandinavischen Länder (Dänemark, Schweden, Finnland) werden im Längsschnitt überwiegend der ersten von sechs Qualitätsklassen zugeordnet (Dänemark seit 1983 in 20 von 22 Jahren); Deutschland dagegen (erfasst seit 2002) nur Klasse vier bis drei. Einzelindikatoren etwa zur Familienfreundlichkeit von Arbeitsplätzen oder den Wechselmöglichkeiten von Vollzeit zu Teilzeit et vice versa stützen die Zuordnung. Siehe etwa Indikator LMF2.4 der OECD Family Database.
- 5 Länder, die wie Deutschland mittlere Qualifikationen primär über ein duales Ausbildungssystem bereitstellen, weisen eine geringere Jugendarbeitslosigkeit und höhere Jugendbeschäftigungsquote auf als Länder mit primär vollzeitschulischer Ausbildung. Bei dualer Ausbildung werden Auszubildende bereits während der Ausbildung als Beschäftigte erfasst und nach der im Regelfall dreijährigen Ausbildung zu einem hohen Prozentsatz vom Arbeitgeber übernommen. Bei vollzeitschulischer Ausbildung wird während der Ausbildung kein oder nur kurzfristig (Praktikumsphase) ein Beschäftigungsverhältnis begründet und nach abgeschlossener Ausbildung ergeben sich Friktionen beim Übergang ins Beschäftigungssystem. Außer in Deutschland gibt es duale Ausbildungssysteme von Gewicht in der Schweiz, Dänemark, Österreich und den Niederlanden. (Heintze 2010: 81).
- 6 Dabei zeigt sich eindrucksvoll, dass neoklassische Arbeitsmarkttheorie die Variabilität von Empirie nicht erklären kann. So hat Dänemark mit rd. 14 €/Std. den europaweit höchsten Mindestlohn bei gleichzeitig bester Beschäftigungslage gering Qualifizierter. Nach neoklassischer Theorie ist dies ausgeschlossen. Bosch (2010) erklärt den Befund über die Wirkung „institutioneller Komplementaritäten.“
- 7 Die skandinavischen Erfahrungen wurden bei der deutschen Politikausformung systematisch ausgeblendet. Pars pro toto steht hierfür ein Gutachten des Bundes-Arbeitsministeriums zu Arbeitsanreizen für gering Qualifizierte. *„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: 4ff.).

- 8 Er nimmt bei totaler Gleichheit den Wert 0 und bei totaler Ungleichheit den Wert 1 resp. 100 an. Werte unter 25 (nach Steuern und Sozialtransfers) stehen für eine relativ egalitäre Gesellschaft, Werte über 30 kennzeichnen ein gehobenes Maß an Ungleichheit. Die Daten des vorgenommenen Vergleichs stammen von der OECD 2008 (Data EQ1.1) und von Eurostat (ilc di12 mit Update vom 16.6.2010).
- 9 Der Anteil unfreiwillig teilzeitbeschäftigter Arbeitnehmer – in der Regel handelt es sich um Frauen – lag im Jahr 2000 gleichauf mit Dänemark; jetzt ist er fast dreimal höher. Vgl. Tabelle 1.
- 10 Die Zahl der Erwerbstätigen mit gleichzeitig mehreren Jobs hat sich von 804 Tsd. (2002) auf 1,43 Mio (2009) um gut 78 Prozent erhöht. Im skandinavischen Raum gab es nur in Finnland eine deutliche Erhöhung um 16 Prozent und in Norwegen eine relative Konstanz; in den anderen Ländern nahm die Zahl der Doppel-Jobber ab (Island: - 43 Prozent; Dänemark und Schweden: - 10 Prozent).
- 11 Danach bilden Gebietskörperschaften und Sozialversicherung den Staat, während öffentliche Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform dem Privatsektor zugeschlagen werden.
- 12 Quelle: Eigene Datenauswertungen anhand der National Accounts sowie der in besonderer Tiefengliederung vorliegenden Qualifikations- und Verdienststatistiken des öffentlichen Sektors. Die Daten zu Beschäftigten öffentlicher Unternehmen ergeben sich bei Dänemark aus der Erwerbstätigenrechnung nach Wirtschaftszweigen und bei den anderen Ländern teils aus Statistiken und teils aus den „Ownership-Berichten“ der Finanzministerien.
- 13 Ohne Island. Zu Island liegen in vergleichbarer Abgrenzung nur die Beschäftigtenzahlen öffentlicher Dienstleister vor. Deren Beschäftigtenzahl lag 1991 gleichauf mit Finnland bei 29,6 Prozent der Erwerbstätigen, stieg dann aber stärker als in Finnland auf 35,8 Prozent im Jahr 2008 (Finnland: 32 Prozent). Eigene Berechnung anhand der gemeinsamen Datenbasis nordischer Länder zu den Erwerbstätigen in 8 Wirtschaftszweigen gemäß NACE-Klassifikation (<http://www.nordstat.org/>; Zugriff am 16.7.2010).
- 14 Im Jahr 2009 waren dort 33,1 Prozent der ArbeitnehmerInnen und 30,6 Prozent der Erwerbstätigen gegenüber 31 Prozent in Finnland (Erwerbstätige: 26,7 Prozent) und 30,5 Prozent in Schweden (Erwerbstätige: 27,4 Prozent) beschäftigt.
- 15 Zu Kommunalunternehmen liegen mir keine Daten vor. Die „State majority-owned companies“ hatten 2008 einen inländischen Personalstand von jahresdurchschnittlich 77.043 (weltweit: 93.202) Quelle: Ownership Steering 2009: 2008 Annual Report, Helsinki. Bei Einschluss der assoziierten Gesellschaften ergibt sich eine weltweite Gesamtpersonalstärke von aktuell (2009) 210 Tsd. Quelle: Mitteilung des zuständigen Ministers (Jyri Häkämies) vom 1. Juni 2010: <http://www.valtionomistus.fi/ajankohtaista/en.jsp?oid=3202> (Zugriff am 15.7.2010).
- 16 Öffentliche Arbeitgeber sind dabei nicht vollständig erfasst. Lücken gibt es bei Staatsunternehmen. So bei der DBAG mit im Inland rd. 190 Tsd. Beschäftigten. Auch der Sparkassenverband mit seinen Ende 2009 rd. 250 Tsd. Mitarbeitern (Quelle: Deutscher Sparkassen- und Giroverband, Zahlen und Fakten 2009) fehlt. Bei Einbezug der fehlenden Unternehmen stiege der Anteil öffentlich Beschäftigter auf geschätzte rd. 15 Prozent der Erwerbstätigen. Zu den noch existierenden Bundesbeteiligungen vgl. Bundesfinanzministerium 2010, Beteiligungsbericht 2009, Bonn.
- 17 Vgl. die Literaturangaben bei Heintze 2007.
- 18 Von Neuseeland sei zu lernen, wie „*man aus alten, ineffizienten Strukturen*“ eine moderne Verwaltung“ aufbaut, erklärte etwa Ex-Bundespräsident Roman Herzog in seiner Berliner Rede „Aufbruch ins 21. Jahrhundert“ vom 26. April 1997.
- 19 Quelle: OECD Economic Outlook 84 Database, Annex, Table 25.
- 20 Im Zuge der schweren Wirtschaftskrise von Anfang der 90er Jahre – zwei Großbanken (Nordbanken und Gota) wurden verstaatlicht – schwoll der öffentliche Sektor kurzfristig so an, dass er mehr als 4 von 10 Arbeitnehmern beschäftigte. Bis 1998 wurde dies korrigiert. Die Beschäftigtenzahl ging gegenüber 1992 um 17 Prozent zurück. In der Folgedekade (1998 bis 2008) gab es wieder ein leichtes Plus.
- 21 In Norwegen weitete sich die wirtschaftliche Tätigkeit öffentlicher Unternehmen sogar aus: „There were about 3.300 public non-financial corporations at the end of 2008. (...) Since 2003, the number of publicly-owned enterprises has almost doubled. (...) Public non-financial corporations achieved some NOK 470 billion in profit before tax in 2008. (...) The corresponding figures for 2007 were NOK 354 billion (...)“ (Finanzministerium, Press Release, 16 June 2010: http://www.ssb.no/english/subjects/12/01/offregn_en/; Zugriff am 14.7.2010).

- 22 Die Berechnung vollzeitäquivalenter Beschäftigung durch den Arbeitskreis „Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder“ (2009) basiert auf Verwaltungsbezirken nach Wirtschaftsbereichen. Da das Inlandskonzept (Erwerbstätige nach Arbeitsort) zur Anwendung kommt, kann die Addition über alle Artsorte der 16 Bundesländer als gesamtdeutscher Befund gewertet werden.
- 23 Zur Genese des Gesetzgebungsverfahrens und seiner Reichweite sowie der in Norwegen monistischen Unternehmensverfassung (Board = Verwaltungsrat mit auch Vorstandsfunktionen) vgl. Storvik/Teigen 2010.
- 24 Daten von Statistics Denmark, Code RASOFF (Employed salary earners by time, sex, sector, industry (DB07) and scope).
- 25 Öffentliche Leistungsanbieter kommen im Regelungsbereich der Sozialen Pflegeversicherung kaum vor. Bei der letzten Erhebung (2007) standen sie ambulant für 2 und stationär für nur 6,9 Prozent der Leistungserbringung; Näheres im Vergleich zu Skandinavien siehe bei Heintze 2010b.

Literatur

- Adamy, Wilhelm* (2010): Enorme Stützung der Beschäftigung in 2009 – einmaliger Steuer-Zuschuss für die BA in 2010, in: *Soziale Sicherheit*, 59. Jg., H. 2.: S. 52-63.
- Arbeitskreis Erwerbstätigenrechnung des Bundes und der Länder* (2009): Erwerbstätige in Vollzeitäquivalenten in den kreisfreien Städten und Landkreisen der Bundesrepublik Deutschland 1999 bis 2007 (<http://www.hsl.de/erwerbstaetigenrechnung/Veroeffentlichungen.htm>).
- Bosch, Gerhard* (2010): Beschäftigung und Mindestlöhne. Neue Ergebnisse der empirischen Mindestlohnforschung, in: *WSI Mitteilungen*, H. 8, S. 404-411.
- Bosch, Gerhard/Kalina, Thorsten* (2007): Niedriglöhne in Deutschland. Zahlen, Fakten, Ursachen, in: *Bosch, Gerhard, Weinkopf, Claudia* (Hg.): *Arbeiten für wenig Geld. Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland*, Frankfurt a. M.: S. 20-105.
- Dathe, Dietmar/Hohendanner, Christian/Priller, Eckard* (2009): Wenig Licht, viel Schatten – der Dritte Sektor als arbeitsmarktpolitisches Experimentierfeld, *WZB Brief Arbeit* 03/Okttober.
- Davoine, L./Erhel, C./Guergoat, M.* (2008): A Taxonomy of European Labour Market using Quality Indicators. A project financed by Directorate-General for employment, Social affairs and Equal opportunities.
- Düll, Herbert* (2006): Arbeitsanreize im Kontext des Steuer-Transfer-Systems: Ein ausgewählter internationaler Vergleich, in: *Bundesarbeitsblatt*, H. 4, S. 4-16.
- Goebel, Jan/Gornig, Martin/Häußermann, Hartmut* (2010): Polarisierung der Einkommen. Die Mittelschicht verliert. *DIW-Wochenbericht* Nr. 24/2010 (16.06.2010), S. 1-8.
- Heintze, Cornelia* (2007): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen, in: *Berliner Debatte* Initial 18 (2007), H. 3: S. 79-94.
- Heintze, Cornelia* (2010a): Statistische Erfassung der öffentlichen Bildungsfinanzierung: Deutschland im internationalen Vergleich; Studie im Auftrag der Max-Traeger-Stiftung, Leipzig im Februar 2010, 238 S. (http://www.gew.de/Binaries/Binary62542/Heintze-Studie_akt.pdf).
- Heintze, Cornelia* (2010b): Bewältigung des demografischen Wandels: Hilfs- und Pflegeleistungen für Ältere. Ein deutsch-skandinavischer Vergleich, in: *Soziale Sicherheit*, H. 8, S. 263-269..
- Holst, Elke/Wierner, Anita* (2010): Frauen in Spitzengremien großer Unternehmen weiterhin massiv unterrepräsentiert, *DIW Wochenbericht*, Nr. 4/2010 (27.01.2010), S. 2-10.
- Joebges, Heike/Schmalzbauer, Andreas/Zweiner, Rudolf* (2009): Der Preis für den Exportweltmeister Deutschland: Reallohnrückgang und geringes Wirtschaftswachstum, *IMK Study* Nr. 4, August 2009.
- Ministry of Finance (Norway)* fortlauf.: The States ownership report 2006 fortlauf.
- OECD* (2008): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*, Paris
- OECD* 2009 (Verfasser: Thomas Liebig): *The Labour Market Integration of Immigrants and their children in Norway*, S. 46ff.
- Pedersini, Roberto/Coletto, Diego* (2010): *Self-employed workers: Industrial relations and Working Conditions*, Hg. von European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin: www.eurofound.europa.eu.

- Seifert, Hartmut/Tangian Andranik (2009): Index "Qualität der Arbeit. Nordische Länder und Deutschland im Vergleich, in: WSI Mitteilungen, H. 1, S. 52-57.*
- Statistics Denmark* <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024> (Zugang über Passwort).
- Statistics Finland* http://www.stat.fi/index_en.html; <http://www.kela.fi/in/internet/english.nsf/NET/081008142735AS?OpenDocument> (KELA).
- Statistics Norway* (2009): National Accounts 1970 bis 2008, Official Statistics D 426, Oslo und Kongsvinger.
- Statistisches Bundesamt* fortlaufend bis 2010: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktrechnung, detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden.
- Statistisches Bundesamt* Fachserie 14 Finanzen und Steuern. Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, Jahrgänge 1998 – 2009 fortlaufend, Wiesbaden.
- Storvik, Aagoth/Teigen, Mari (2010):* Das norwegische Experiment –eine Frauenquote für Aufsichtsräte, FES (Internationale Politik), Juni 2010.