

Cornelia Heintze: Die Straße des Erfolgs

Rezension von Peter Brödner

Jenseits aktueller Krisenerscheinungen in Europa sehen sich hoch entwickelte Gesellschaften wie die deutsche weltweit vor sehr ähnliche Herausforderungen gestellt. Ihre ökonomische und gesellschaftliche Entwicklung hängt stark davon ab, wie es ihnen – im globalen Zusammenhang miteinander verwoben und aufeinander angewiesen – gelingt, demographische Probleme der Alterung und Migration zu meistern, mit Ungleichheit von Einkommen und Vermögen umzugehen, kulturelle und technische Infrastrukturen zu erhalten oder auszubauen und den Klimawandel wie andere ökologische Herausforderungen nachhaltig zu bewältigen. Wie die Entwicklung der letzten Jahrzehnte zeigt, weisen einzelne Länder in dieser Hinsicht dauerhaft sehr unterschiedliche Leistungen auf. Dabei ragen in internationalen Vergleichen insbesondere die nordisch-skandinavischen Länder (Dänemark, Finnland, Island, Norwegen und Schweden) als besonders leistungsfähig heraus.

Aufgrund langjähriger, außerordentlich kenntnisreicher und detailorientierter Forschung über soziale Dienste in den nordischen Ländern hat Cornelia Heintze diese Ländergruppe als Referenzmodell und Kontrastmittel genommen, um vor diesem Hintergrund die deutsche Entwicklung bei der Bewältigung der genannten Herausforderungen auszuleuchten. Dabei zeigen sich schon auf den ersten Blick wesentliche Unterschiede zwischen der deutschen und der skandinavischen Entwicklung: Während in den nordischen Ländern die meisten Sektoren der Wirtschaft, insbesondere die stark exportorientierte Industrie und die öffentlichen Dienste gleichermaßen auf Prinzipien guter Arbeit, hoher Qualifikation und hohem Lohn beruhen, gilt dies in Deutschland nur für Teile der exportlastigen Industrie, nicht aber für die öffentlichen Dienste, die ganz überwiegend auf Kostensenkung, Niedriglöhne, geringe Qualifikation und Privatisierung ausgerichtet sind. Diese sehr unterschiedlichen Entwicklungspfade sind in Deutschland, vor allem bei Frauen, mit massiver Prekarisierung, Verarmung und Ungleichheit bei Einkommen und Beschäftigung verbunden, während die öffentlichen Dienste der nordischen Länder für hohe Beschäftigung bei hohen, mit der Industrie mindestens vergleichbaren Einkommen sorgen. Entsprechend deutlich höher sind auch die Pro-Kopf-Einkommen und die Beschäftigungsquoten bei Frauen.

Entgegen allen neoliberalen Mantras über die „Kostenkrankheit“ der Dienstleistungen, über die Notwendigkeit von „New Public Management“, über die zum Erhalt von Wettbewerbsfähigkeit notwendige Bildung großer Niedriglohnbereiche und über die Effizienzvorteile privat und marktwirtschaftlich erbrachter Dienstleistungen zeigen die Entwicklungspfade der nordischen Länder nicht nur, dass es auch anders geht, sondern dass dabei sogar eine höhere wirtschaftliche Gesamtleistung entsteht. Dies im einzelnen im Ländervergleich empirisch aufzuzeigen, hat sich Cornelia Heintze in ihrem Buch zur Aufgabe gestellt.

Das Buch nimmt zunächst einleitend die sehr ungleiche Entwicklung von Einkommen und Beschäftigung in Deutschland verglichen mit den nordischen Ländern in den Blick. Dabei werden die Unterschiede vor allem auf die seit Jahrzehnten sehr verschiedenen Entwicklungspfade in den öffentlichen Diensten zurückgeführt – „Highroad“ in den nordischen Ländern und „Lowroad“ in Deutschland wie oben angedeutet.

Ein erster Hauptteil untersucht dann aus einer Art Vogelperspektive die Kennzeichen und Leistungen des nordischen Wohlfahrtsstaates im Unterschied zum deutschen gewährleistenden Sozialstaat. Dazu werden im einzelnen die Kommunalverfassungen, die Finanzierungsstrukturen und die Arbeitsbedingungen genauer analysiert. Dabei zeigen sich auch bei den nordischen Ländern unterschiedliche, im Zeitverlauf mit den Umständen veränderte Ausprägungen bei allerdings gleicher Orientierung an individueller und kollektiver Wohlfahrt statt bloßer Mindestsicherung gegen Lebensrisiken.

In einem zweiten Hauptteil wird schließlich ein genauer vergleichender Blick aus der Nähe auf ausgewählte Dienste geworfen, so auf die Fürsorge, Erziehung und Bildung Jugendlicher, auf Dienste für Senioren, auf kulturelle Infrastrukturen sowie auf die Kommunalwirtschaft.

Insgesamt treten aus den Ländervergleichen die großen Unterschiede in der Leistungsfähigkeit der öffentlichen Dienste und den Bedingungen ihrer Entstehung zwischen Deutschland und den nordischen Ländern – ungeachtet der auch dort anzutreffenden Differenzen – deutlich zutage. Zur Veranschaulichung der Hauptergebnisse der Untersuchung können hier aus der außerordentlichen Fülle des insgesamt dazu ausgebreiteten und analysierten empirischen Materials nur einige wenige besonders wichtig erscheinende und allgemeine Erkenntnisse herausgegriffen werden.

Zunächst ist festzuhalten, dass die weitaus größten Teile öffentlicher Dienste, zumal die auf Individuen ausgerichteten Leistungen, auf kommunaler Ebene erbracht werden. Das ermöglicht Bürgernähe, unterliegt demokratischer Kontrolle und vermag regionalen Besonderheiten Rechnung zu tragen. Dabei ist aber der kommunale Handlungsspielraum in den nordischen Ländern aufgrund der besseren finanziellen und gesetzlichen Bedingungen größer als in Deutschland. Dabei sieht der egalitäre, auf individuelles Wohlergehen aller ausgerichtete nordische Wohlfahrtsstaat vor allem an individuellen Lebensläufen orientierte, durch hohe Professionalität effektiv und effizient erbrachte Leistungen vor, die ihrerseits Grundlage hoher Einkommen und zusätzlicher Beschäftigung sind. Im Unterschied dazu bietet der gewährleistende, noch immer an konservativen Familienbildern und schichtenspezifischer Selektion orientierte deutsche Sozialstaat eher niedrig entlohnte und gering professionalisierte Leistungen sowie minimalen Schutz vor wirtschaftlichen und gesundheitlichen Risiken.

In Deutschland ist die Entwicklung der öffentlichen Dienste seit den 1980er Jahren durch zunehmende Entstaatlichung und Ausbreitung gering

qualifizierter, niedrig entlohnter Arbeit gekennzeichnet – getreu dem neoliberalen Glauben an „Markt vor Staat“. Dabei findet zwischen den zunehmend privatwirtschaftlich organisierten Trägern der Dienste ganz überwiegend Kostenwettbewerb statt Qualitäts- und Innovationswettbewerb statt. Im Unterschied dazu bleiben Einrichtung und Betrieb bedarfsgerechter öffentlicher Dienste in den nordischen Ländern demokratischer Entscheidung und Kontrolle unterworfen. Das gilt insbesondere auch für deren Finanzierung und die Vorgabe verbindlicher Qualitätsstandards.

Im Unterschied dazu bleiben die Kommunen als wichtige Träger öffentlicher Dienste in Deutschland strukturell unterfinanziert. Das lässt sich unter anderem daran erkennen, dass deren Einnahmen bei wachsenden Aufgaben und Bedarfen langsamer als das BIP wachsen, dass Privatisierungen, Lohnsenkungsdruck und prekäre Beschäftigung ebenso wie zweifelhafte Umwegfinanzierungen über PPP (public Private Partnership) eher zunehmen und öffentliche Investitionen hinter dem Bedarf zurückbleiben (wie etwa der Verfall kultureller und technischer Infrastrukturen anzeigt).

Quantitativ lässt sich das Ausmaß der Unterschiedlichkeit der Entwicklung kommunaler öffentlicher Dienste eindrucksvoll an der Beschäftigungsdichte und an den dafür geleisteten Personalausgaben aufzeigen: So lagen etwa im Jahre 2010 die Beschäftigungsdichte kommunaler Dienste je 1000 Einwohner in den nordischen Ländern um den Faktor 4,4 (Finnland) bis 5,7 (Dänemark) und die Personalausgaben je Einwohner um den Faktor 6 (Finnland) bis 9,7 (Dänemark) höher als in Deutschland.

Bei den dafür erforderlichen hohen Steuern verläuft die wirtschaftliche Entwicklung, etwa gemessen an Wachstum, Pro-Kopf-Einkommen, Produktivität oder Innovationsfähigkeit, in den nordischen Ländern gleichwohl insgesamt deutlich prosperierender als die deutsche. Das widerspricht zwar vorherrschenden neoliberalen Vorstellungen wirtschaftlicher Entwicklung, zeigt aber, dass eine dezidiert wohlfahrtsstaatliche und zugleich wirtschaftlich prosperierende gesellschaftliche Entwicklung jenseits privaten Reichtums und öffentlicher Armut auch unter dem Druck von demographischer Alterung und Globalisierung möglich ist. Was hierzulande als vermeintlich alternativloser Sachzwang zur „Lowroad“ öffentlicher Dienste erscheint, ist tatsächlich nur ideologischer Denkwang.

Es ist das große Verdienst der Buchautorin, für den Entwicklungspfad der wohlfahrtsstaatlichen „Highroad“ zuträgliche Bedingungen und institutionelle Arrangements mit empirischer Akribie, differenzierendem Blick und außerordentlichem Detailreichtum untersucht zu haben. Bei aller detailreichen Beschreibung der Besonderheiten der Bäume gerät ihr aber nie die Gesamtschau des Waldes aus dem Blick. Trotz aller Unterschiede im Detail bilden die skandinavischen Länder einen an gleichheitlich wohlfahrtsstaatlicher Entwicklung orientierten Geleitzug, vor dessen Gemeinsamkeiten die Defizite des deutschen Sozialstaats deutlich hervortreten. So kann das Buch gleich mehrere Funktionen erfüllen: Es ist die meines Wissens bislang umfassendste

und detaillierteste vergleichende Darstellung der deutschen und der nordischen sozialen Dienste, mit seinen Analysen hilft es, die je besonderen institutionellen und finanziellen Bedingungen ihrer Funktionsweise nachzuvollziehen und zu verstehen, und es kann zur Orientierung als Nachschlagewerk für Einzelaspekte wohlfahrtsstaatlicher Regelungen dienen.

Cornelia Heintze:

Die Straße des Erfolgs. Rahmenbedingungen, Umfang und Finanzierung kommunaler Dienste im deutsch-skandinavischen Vergleich, Metropolis-Verlag, Marburg 2013, 594 Seiten, € 36,00.