

Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft

**Deutschlands magersüchtiger Staat
und die skandinavische Alternative¹**

**von
Cornelia Heintze**

Autorin:
Dr. rer. pol. Cornelia Heintze (Dipl.-Pol., StK a. D. und Coach)
Cöthner Str. 64, 01455 Leipzig
Tel.: 0341/56 11 366
Fax: 0341/56 11 365
eMail: info@dr-heintze-beratung.de
Internet: www.dr-heintze-beratung.de

¹ Erstveröffentlichung als Heft 120 der Pankower Vorträge („Helle Panke“ zur Förderung von Politik, Bildung und Kultur e.V. Berlin) im Juni 2008. Die hier vorgelegte Online-Fassung stellt eine überarbeitete Version dar.

Inhalt

Einführung	3
1. Staatssektor und Staatsbeschäftigung: Die Entwicklung seit den 80er Jahren nach Produktionsumfang, Beschäftigtenzahlen und Qualifikationsniveau	17
2. Zwei Entwicklungspfade der Dienstleistungsgesellschaft – staatsförmiger „High-Road“ oder marktförmiger „Low-Road“	37
3. Makroökonomische und gesellschaftspolitische Funktionen	47
Schlussbemerkungen	53
Literatur	57

Ökonomisch betrachtet waren Deutschland und Frankreich einmal den Ländern Skandinaviens ähnlich. Frankreich ist das heute noch. Deutschland dagegen gleicht eher Großbritannien und angelsächsischen Ländern.

Wie kommen Sie denn zu dieser Ansicht?

Als Außenstehender bin ich erstaunt über die jüngsten Zahlen zur Entwicklung der Einkommensverteilung in Deutschland. ... Zwischen den Jahren 1992 und 2006 ist der Gini-Koeffizient, ein gebräuchliches Mittel für die Messung von Ungleichheit, um sechs Prozentpunkte geklettert. Dieser Anstieg ist für sich genommen schon ziemlich stark. Und er ist sogar größer als jener, den die USA in den vergangenen rund 20 Jahren erlebt haben.

Prof. Anthony Atkinson im „Welt“-Interview am 4. Dezember 2007

Einführung

Weltweit gibt es kein Problem von zu viel Gleichheit, sondern von zu viel Ungleichheit. Dies in allen Dimensionen, von der Einkommens- und Vermögensverteilung über ungleiche Bildungs- und Gesundheitschancen bis zum Ausschluss von gesellschaftlich-kultureller Teilhabe. Die neoliberale These, wonach ein Mehr an sozialer Ungleichheit die ökonomische Wettbewerbsfähigkeit stärkt und über allgemeine Wohlstandsmehrung letztlich allen zugute kommt, ist ein oft bemühtes Legitimationsmuster.² Empirisch belegbar ist die These nicht. Der Zusammenhang zwischen Gleichheit und ökonomischer Prosperität ist komplex und variiert zwischen den verschiedenen Wohlfahrtsstaatstypen. Deutschland belegte zwischen dem angelsächsischen und dem skandinavischen³ Typ lange eine Position näher am gleichheitsorientierten skandinavischen als am ungleichheitsorientierten angelsächsischen Modell. Der Grad an sozialer Gleichheit hat in der zurückliegenden Dekade jedoch erheblich abgenommen. Es gibt eine Annäherung an das angelsächsische Modell, damit eine Einebnung zwischen diesen beiden kapitalistischen Systemen. Perspektivisch sichtbar wird eine Gesellschaft, die zwar nicht so extrem polarisiert ist wie die USA, bei materieller Armut aber nicht mehr besser abschneidet als die europäischen Vertreter des angelsächsischen Modells (Großbritannien und Irland) und unteren Einkommenschichten den Zugang zu hoher Bildung durch Schließungsstrategien noch stärker verwehrt, als dies in der britischen Klassengesellschaft traditionell der Fall ist.

2 „Von Schweden bis zu den Niederlanden, von Irland bis zu den USA. Alle Industrieländer, die erfolgreich die Arbeitslosigkeit bekämpft haben, nehmen zunächst eine ungleichere Verteilung der Einkommen in Kauf. Mehr Ungleichheit für mehr Jobs lautet die ehrliche Botschaft – auch und erst recht für eine Republik, die wie keine zweite auf dem Egalitätsprinzip gebaut ist.“ (U. J. Heuser: Die Gerechtigkeitsfälle, in: Die ZEIT v. 24.06.2004, S. 1)

3 Der Begriff Skandinavien wird hier im weiten Sinne, einschließlich Island und Finnland, damit synonym zum Begriff „Nordische Länder“ gebraucht. Dies mit Blick auf gemeinsame Traditionslinien und ein gemeinsames Wertefundament. (vgl. Heintze 2002: 259 ff.)

Das Zusammentreffen von Ungleichheitszunahme und Abnahme sozialer Mobilität mit Verweis allein auf das Wirken von Neoliberalismus und Globalisierung erklären zu wollen, greift zu kurz. Auch wenn die weltweite Durchsetzung einer von angelsächsischem Freihandelsdenken geprägten Form der Globalisierung die Ungleichheit zwischen den Ländern – was so ja auch Absicht der Freihandelsdoktrin⁴ ist – vergrößert hat, ist deshalb nicht auch innerstaatliche Ungleichverteilung von Einkommen und Vermögen unisono gewachsen (Heshmati 2003, Harjes 2007). Sie ist dort gewachsen respektive hoch geblieben, wo neoliberales Gedankengut auch den Kompass nationalstaatlicher Politik prägte. Da sich neoliberales Gedankengut aber weder bruchlos noch überall durchsetzen konnte, kommt der schlichte Verweis auf die Globalisierung einer Verantwortungsverschiebung gleich. Die Hauptakteure innerstaatlicher Politik entlasten sich so von der Übernahme von Verantwortung für die Ergebnisse ihres Handelns wie Nicht-Handelns.⁵

Zwei Wellen der US-Amerikanisierung

Betrachtet man die großen Linien der deutschen Geschichte nach 1945, zeigen sich zwei Wellen der US-Amerikanisierung. Die erste Welle erfolgte nach dem Kollaps des NS-Systems im westlichen Teil Deutschlands. Im Zuge der antikommunistischen Westintegration der Bundesrepublik Deutschland wurde eine parlamentarische Demokratie etabliert und eine kapitalistische Wettbewerbsordnung mit fordristischem Produktionsregime errichtet. Mit der materiellen Unterstützung durch den Marshallplan (European Recovery Program) war die US-Mission ein Reeducation-Programm im doppelten Sinne: Die Umerziehung der Bevölkerung im Sinne des Kapitalismus und von westlichen Werten war das eine Ziel, die Gewinnung der alten Wirtschaftselite für einen auf Wettbewerb und Massenkonsum gegründeten Kapitalismus das andere. Verknüpft wurden diese importierten Neuerungen mit der Restauration des Systems sozialer Sicherung aus Kaiserreich und Weimarer Republik. Der Kapitalismus und ein auf die Industriegesellschaft bezogenes Sozialnetz wurden in der Folge das deutsche Modell des

4 Die Freihandelslehre beinhaltet das Versprechen, von einem möglichst freien, d.h. unregulierten Waren- und Dienstleistungsverkehr profitierten letztlich alle, da es zu einer internationalen Arbeitsteilung komme, in der jeder seinen spezifischen Vorteil zur Geltung bringen könne. Bei einem Wettbewerb unter Gleichen ist die Erwartung realistisch. Treffen Schwache und Starke aufeinander, nutzt unregelter Wettbewerb dagegen nur den Starken. Zulasten der Schwachen erzielen sie Extraprofit.

5 Dies gilt nicht nur für die Akteure, die in der Phase der rot-grünen Regierung (1998–2005) in Bund und Ländern an herausgehobener Stelle eine neoliberale Politikagenda (Umverteilung von Einkommen und Vermögen in Richtung von Konzernen und oberen Einkommenschichten, Staatsrückzug durch Privatisierung, Liberalisierung und Deregulierung) vorantrieben. Es gilt auch für diejenigen, die diesen Akteuren im innerparteilichen Meinungskampf Rückendeckung gaben, um anschließend publizistisch über genau das zu klagen, was sie zuvor mit befördert hatten. Erhard Eppler ist hier an erster Stelle zu nennen. In „Auslaufmodell Staat?“ (Eppler 2005a) beschwört er die Notwendigkeit eines starken Staates; als Grandseigneur der Sozialdemokratie hatte er zuvor jedoch die Rolle des Beschwichtigers der skeptischen Parteibasis übernommen. Das Ziehen der Globalisierungskarte (Eppler 2005b) war dabei hilfreich.

Rheinischen Kapitalismus respektive einer sozialen Marktwirtschaft, die „Wohlstand für alle“ (Erhard 1957) als zentrales Versprechen beinhaltete.

Die zweite Welle der US-Amerikanisierung entfaltete ihre Wirkung in der zurückliegenden Dekade. Die Grundlegung dafür erfolgte jedoch bereits in den 80er Jahren; sie hängt eng mit der Erosion der Erfolgswelt der im Kern konservativ-ständisch geprägten (sozialen) Marktwirtschaft zusammen. Dabei gilt: Zwischen Globalisierung, US-Amerikanisierung und Neoliberalismus gibt es eine enge Symbiose, aber keine Identität. Globalisierung meint, auf die Wirtschaft bezogen, zunächst einmal nur die Zunahme der wirtschaftlichen Interdependenzen zwischen einer wachsenden Zahl von Akteuren, die in das Weltmarktgeschehen eingebunden sind. Nach welchen Spielregeln die Interaktionen erfolgen, ist damit noch nicht gesagt.

Die Wirtschaftsgeschichte lehrt, dass Globalisierung kein neues Phänomen ist; historisch gab es bereits mehrere Globalisierungswellen mit je unterschiedlichen Vorzeichen. Die derzeitige Phase ist allerdings weitreichender, als es vorangegangene Phasen waren, und sie trägt das Gesicht des angelsächsischen Kapitalismus. Beginnend mit dem Wegfall der Kapitalverkehrskontrollen in den 70er Jahren und beschleunigt durch den Zusammenbruch des Sowjet-Imperiums, konnte sich der angelsächsische Kapitalismus im Weltmaßstab durchsetzen. Die Logik, die die Globalisierung dabei erfuhrt, ist die der kurzfristigen Renditemaximierung in einer Architektur, die dem Finanzkapital das Steuer überlässt. Von dieser Analyseebene zu trennen sind die europäische und die nationalstaatliche Entwicklung. Einerseits fügen sie sich in den großen Kontext ein, andererseits haben sie eigene Gestaltungsräume mit Rückwirkungen auf die globale Ebene. Alternative Entwicklungspfade sind nicht nur möglich, sie sind Realität. Entscheidend für die zweite Welle der US-Amerikanisierung war, dass die deutschen Eliten aus Wirtschaft, Wissenschaft, Publizistik und Politik sich in einem Prozess wechselseitiger Gleichschaltung faktisch darauf verständigt hatten, auf die Doppelkrise von anhaltender Massenarbeitslosigkeit und dem dadurch sowie durch den Strukturwandel der Erwerbsarbeit unter Druck geratenen Sozialversicherungsstaat mit einer Reformagenda zu antworten, die Anleihen vor allem beim „großen Bruder“ USA suchte. Die auf Staatsabbau und die Verstärkung der sozialen Ungleichheit gerichtete Finanz-, Wirtschafts-, Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik mit der Flankierung durch wechselnde Kombilohnversuche⁶

6 Die Kombilohnansätze treten in verschiedener Kostümierung auf. Nachdem Varianten floppten, bei denen Geringverdienender und Langzeitarbeitslose befristet Zuschüsse zur Sozialversicherung erhielten (u.a. Mainzer Modell), erprobte man in Baden-Württemberg ein Einstiegsgeld (Hinzuverdienste wurden bis zu einem Jahr nicht auf die Sozialhilfe angerechnet), das sich ebenfalls nicht bewährte. Als Wunderwaffe zurück zur Vollbeschäftigung priesen daraufhin Schöb/Weimann (2004) ihr Magdeburger Modell (bei Neueinstellungen übernahm der Staat dauerhaft die Sozialversicherungsbeiträge in der untersten Lohngruppe), und das Ifo-Institut vermarktete unter dem Etikett „Aktivierende Sozialhilfe“ (Sinn 2005b und Sinn 2006a) die Arbeitszwangsverpflichtung von Sozialhilfeempfängern. Das Ifo (2007) versammelte vom Konzept des Sachverständigenrates bis zum „Solidarischen Bürgergeld“ (Dieter Althaus) verschiedene Varianten. Es teilt den neoliberalen Glaubenskanon. Demnach benötige Deutschland mehr Niedriglohnjobs für Geringqualifizierte, und es gelte, die Anreizstrukturen für Unternehmen wie Arbeitssuchende entsprechend auszurichten.

mit Hartz-IV-Grundsicherung⁷ für Bedürftige war nicht alternativlos. Sie zielte absichtsvoll auf eine Pfadverschiebung in Richtung des angelsächsischen Systems. Diese Pfadverschiebung gelang, da sie vom gesamten Establishment als alternativlose Reformpolitik kommuniziert und ab Mitte der 90er Jahre umgesetzt wurde. Die Hauptarbeit übernahm die rot-grüne Bundesregierung (1998–2005).

Den oberen Schichten bescherte die Einebnung der Differenz zwischen angelsächsischem und deutschem Kapitalismus enorme Zuwächse bei Einkommen und Vermögen. Nach Berechnungen des DIW (Bach 2007) wuchs im Zeitraum von 1991 bis 2001 das Realeinkommen der oberen 10 % um 7 %, das der oberen 650 Personen um 33 % und das der oberen 65 Personen um 50 %; dies bei einer Stagnation des realen Durchschnittseinkommens. Den breiten Massen brachte sie Realeinkommensverluste,⁸ ein Weniger an Sozialschutz und statt einer qualitativen Verbesserung des Angebots an öffentlichen Gütern deren Verschlechterung. Der parallel dazu verlaufende Gerechtigkeitsdiskurs nimmt gerne Bezug auf den liberalen Gerechtigkeitsphilosophen Rawls. Dieser postuliert: Ungleichheit kann ethisch gerechtfertigt sein, wenn davon alle profitieren (u.a. Rawls 1994: 83). Die Konsequenz für die Ungleichheitspolitik lautet: Das Mehr an Ungleichheit muss sich rechtfertigen. Und da bietet der Neoliberalismus folgende Kausalkette: Wenn vom Gesamteinkommen relativ mehr bei Unternehmen und Privatleuten verbleibe, abhängig Beschäftigte, kleine Selbstständige und der Staat also Anteile aufgeben, nutze dies letztlich allen, denn es stimuliere das Wachstum dort, wo ein Potenzial für wettbewerbsfähige Arbeitsplätze bestehe. Der Staat dagegen taugte als Unternehmer grundsätzlich nicht und sollte deshalb nur für günstige Rahmenbedingungen und einen funktionierenden Wettbewerb sorgen. Nur Märkte seien effizient. Je mehr sich der Staat aus der Produktionstätigkeit heraushalte und dies privaten Unternehmen und Haushalten überlasse, umso stärker wachse das Volkseinkommen. Über den „Trickle-Down-Effekt“ sickere der Wohlstandszuwachs nach unten durch. Letztlich komme so bei jedem etwas an, zumal nur verteilt werden könne, was vorher produziert worden sei.

Die realen Auswirkungen sind erstens andere und zweitens viel komplexer. Von Bedeutung ist hier zunächst einmal, welches Ausmaß Ungleichheit überhaupt hat und welche Normen die gesellschaftlichen Erwartungen prägen. Hat Ungleichheit ein Ausmaß erreicht, das in einem Konflikt mit grundlegenden Gerechtigkeitsnormen steht, kann sich schon deshalb die behauptete wachstumsstimulierende in eine wachstumshemmende Wirkung umkehren. Zum Tragen kommen u.a. die von Rodriguez

7 Die Einführung von Hartz IV bewegt sich innerhalb der neoliberalen Logik. Faktisch handelt es sich um einen bedarfsgeprüften Kombilohn für alle Geringverdiener. Perspektivisch zielt dies auf einen Dienstleistungsfeudalismus, bei dem ein zum Sozialhilfestaat rückentwickelter Sozialstaat – wie im Ifo-Konzept der „aktivierenden Sozialhilfe“ angelegt – die Aufgabe übernimmt, den Hartz-IV-Grundsicherungsempfängern Arbeitsleistungen zwangsweise aufzuerlegen. Die Nachfrage nach diesen Billigleistungen wird so organisiert, dass die Löhne insgesamt weiter unter Druck geraten; ein flächendeckender gesetzlicher Mindestlohn wird logischerweise bekämpft. Weniger marktradikale Ansätze folgen der alten Idee, passive Lohnersatzleistungen verstärkt für Lohnkostenzuschüsse einzusetzen. Auch dies ist alter Wein in neuen Schläuchen. Bei den Grünen (Schick/Erdmenger o.J.) wird das Ganze als Ergänzung zur „Bürgerarbeit“ verkauft, die sich konzeptionell (vgl. Ifo 2007) in die Niedriglohnstrategie einfügt.

8 Siehe dazu auch Schäfer (2006).

2004 beschriebenen Rent-Seeking-Aktivitäten: Je weniger sich die Ungleichheit in der Einkommensverteilung über Leistung rechtfertigen lässt, desto höher wird in einer Gesellschaft, die sich wie die deutsche als Leistungsgesellschaft begreift, bei den Profiteuren der Ungleichheit der Bedarf, ihre Position durch politisches Lobbying zu verteidigen. Statt Ressourcen produktiv zu investieren, werden sie für unproduktive Rent-Seeking-Aktivitäten verwendet. Die Annahme grundsätzlich produktiver Mittelverwendung durch Private trifft eben nicht zu. Neben unproduktiven Rent-Seeking-Aktivitäten haben wir in den letzten Jahren die Zunahme zahlreicher unproduktiver Mittelverwendungen erlebt. Während öffentliche Museen ihre Sammlungen aus Kostengründen vielfach kaum noch ausbauen können, zahlen die Profiteure der Ungleichheit auf privaten Kunstmärkten astronomische Preise für Kunstwerke, die sie unbedingt ihr Eigen nennen wollen. Selten geht es hierbei um echte Kunstliebe, meist ist nur Besitzgier das Motiv. Man inszeniert seine eigene Exklusivität, indem man sich in den alleinigen Besitz eines bedeutenden Picasso, Kirchner, Monet usw. bringt. Auch dies ist eine Facette der Ermöglichung privater Beutezüge. Sie steht gegen die preußische Tradition eines Kulturstaates, der Kunst als öffentliches Gut mit Zugang für alle pflegte.

So wenig wie Märkte grundsätzlich effizient sind, ist der Staat grundsätzlich ineffizient. Im Gegenteil kann er als Leistungsstaat hoch effizient sein, wenn er seine Mittel in produktiven Bereichen einsetzt und dort für ein gutes Management sorgt. Produktiv ist nicht nur das produzierende Gewerbe, produktiv ist auch der ganze Bereich der sozialen und gesellschaftsnahen Dienstleistungen, wenn man bereit ist, das Beschäftigungs- und Höherqualifizierungspotenzial zu nutzen, das in der „*Defamiliarisierung von Fürsorge-Verantwortlichkeiten*“ (Esping-Andersen 2000: 357) liegt. Die tragende Idee dieser „Defamiliarisierung“ ist die einer beschäftigungsorientierten Reform des Sozialstaates, nicht die Transformation des Sozialstaates in einen Gewährleistungsstaat, der nur Mindeststandards sicher stellt. Eine solche Weiterentwicklung wird sich dem Megatrend in Richtung einer Zunahme von Ungleichheit nicht voll entziehen können, ihn aber wirksam verzögern und abbremsen.

Führt Ungleichheit dazu, dass Bildung für alle auf möglichst hohem Qualitätsniveau nicht stattfindet, dann hat auch dies negative Wachstumseffekte: kurzfristig aufgrund geringer Sachinvestitionen und einer geringen Beschäftigungshöhe in diesem Bereich und mittelfristig aufgrund zurückbleibender Humankapitalentwicklung. Wenn der Staat als Produzent von Humanvermögensgütern zu wenig tut, darf man sich über zurückbleibendes Wachstum nicht wundern. Die deutsche Wachstumsschwäche der letzten zehn Jahre⁹ findet hier eine ihrer Ursachen. Und der behauptete Sicker-Effekt? Die Abkoppelung großer Bevölkerungsteile von der allgemeinen Wohlstandsentwicklung zeigt, dass der Markt ein Durchsickern nicht gewährleistet. Was naives Vertrauen auf einen „Trickle-Down-Effekt“

9 Die Steigerung des nominalen BIP lag in den skandinavischen Ländern im Zeitraum von 1996 bis 2000 jahresdurchschnittlich zwischen 4,8 % (Finnland) und 2,9 % (Dänemark) gegenüber nur 2,0 % in Deutschland. Die Steuersenkungspolitik und die „Reformen“ der rot-grünen Bundesregierung (1998–2005) sollten Wachstum stimulieren. Aber im Zeitraum 2001–2005 erreichte Deutschland im Durchschnitt sogar nur 0,6 % Wirtschaftswachstum gegenüber durchschnittlich 2,7 % in Dänemark, Finnland und Schweden (EZB Statistics Bocket Book, Januar 2008, 38).

an pompöser Ungleichheit produzieren kann, lehrt New York, wo die reichsten 20 % heute 41mal so viel verdienen wie die ärmsten 20 %.¹⁰

Einebnung der Differenz zum angelsächsischen Kapitalismus: Stärken aufgegeben, Schwächen verstärkt

Die zweite Welle der US-Amerikanisierung war interessenpolitisch erfolgreich. Die Effekte der seit dem Jahr 2000 betriebenen Abgabepolitik weisen für die USA und Deutschland das gleiche Muster von oben starker, in der Mitte geringer und bei Geringverdienern minimaler (USA) bis fehlender (Deutschland) Entlastung auf. Selbst innerhalb der OECD ist dies singulär.¹¹ Den versprochenen Ausweg aus der Beschäftigungskrise brachte die am „großen Bruder“ ausgerichtete Ungleichheitspolitik gleichwohl nicht. Selbst im Konjunkturaufschwung der Jahre 2006 und 2007 reichte der konjunkturell bedingte Beschäftigungsaufbau nicht aus, um die Arbeitslosenzahlen im Jahresdurchschnitt unter die Mitte der 90er Jahre zu verzeichnenden Werte zu drücken. 2006 wurden jahresdurchschnittlich 4,487 Mio. Arbeitslose gezählt, was nach nationaler Methodik einer Quote von 12 % (ABL: 10,2; NBL: 19,2) entsprach. Gar nicht berücksichtigt ist dabei die Verschlechterung der Qualität der Arbeit, die sich in der Zunahme atypischer und prekärer Beschäftigungsverhältnisse niederschlägt. Nach einer DGB-Studie konnte mit dem in den letzten Jahren erfolgten Anstieg der Teilzeitbeschäftigung auf 4,8 Mio. Personen gerade einmal ein Drittel des Abbaus der Vollzeitbeschäftigung in den Jahren 2003 bis 2005 ausgeglichen werden.¹² Zukunftsweisende Antworten auf die Krise des deutschen Sozialstaatsmodells mit seiner an ständischen Gesellschaftsmodellen orientierten Statussicherungsfixierung lieferte die Ausrichtung auf das angelsächsische Gesellschaftsmodell nicht einmal ansatzweise. Im Gegenteil: Man hat die Schwächen verstärkt und die Stärken nicht bewahrt, sondern aufgegeben. Dies zeigt sich an zahlreichen Facetten:

- **Armut:** Es war eine Stärke der Bundesrepublik Deutschland, Einkommensarmut im internationalen Vergleich gering zu halten. Dies hat sich geändert. Zwar steigt die Einkommensarmutsquote bereits seit Mitte der 70er Jahre, dies über einen Zeitraum von 20 Jahren hinweg jedoch sehr verhalten. Erst die neoliberale Reformpolitik der Schröder-Regierung (1998–2005) brachte einen Schub. Nach DIW-Berechnungen (SOEP-Datenbasis) stieg die Quote von 1999 bis 2005 um beinahe die Hälfte

10 Zitiert nach: Moll, Sebastian (2008): Arzt? Kann ich mir nicht leisten, in: FR Nr. 27 vom 1.2.2008, 12.

11 „In Deutschland hat sich (...) die Steuer- und Abgabenlast weiter auf Gering- und Durchschnittsverdiener konzentriert, während die Belastungen höherer Einkommen im Vergleich zu anderen OECD-Ländern mit einer hohen Durchschnittsbelastung eher moderat ausfallen. So nimmt, anders als es das progressive Steuersystem vermuten lässt, die Gesamtbelastung ab einem bestimmten Einkommen sogar wieder ab. (...) Dagegen haben die meisten OECD-Länder mit hoher Steuer- und Abgabenlast in den vergangenen Jahren Anstrengungen unternommen, die unteren Einkommensgruppen deutlich zu entlasten.“ Aus: OECD-Pressemitteilung vom 11.3.2008, im Internet: <http://tinyurl.com/65mmut> (Zugriff: 13.3.2008)

12 Zitiert nach: FR Nr. 33 vom 8.2.2008, S. 21.

von 12 % auf 17,4 % (Groh-Samberg 2007: 177). Das Statistische Bundesamt weist für 2004 eine geringere Quote (13 %) aus, macht aber auch deutlich, dass Schweden, Finnland, Dänemark und Luxemburg mit Quoten von jeweils 11 % besser abschneiden (Statistisches Bundesamt 2006: 27).¹³ Allerdings hat die Armutsthematik auch dort an Bedeutung gewonnen. Mit die stärkste Zunahme weist Finnland auf. In der Dekade seit Mitte der 90er Jahre gab es dort eine Zunahme von 7,3 % (1995) auf 12 % (2004), wobei Arbeitslose ähnlich wie in Deutschland besonders betroffen sind (Finish Ministry of Social Affairs and Health 2006: 85f.).

- **Kinderarmut:** Es entspricht der Logik des familienbasierten deutschen Sozialstaates, dass die allgemeine Zunahme von Armut zunächst vor allem Kinder trifft. Anfang der 90er Jahre gehörte Deutschland zu den OECD-Ländern mit den geringsten Kinderarmuts-Quoten, eine Dekade später erreichte es nur noch einen mittleren Platz. Dahinter steht, dass Kinderarmut sich länderspezifisch unterschiedlich entwickelt hat. Die UNICEF (2005) weist für 17 von 24 untersuchten OECD-Ländern eine Zunahme der materiellen Armut im Zeitraum von 1991 bis 2001 aus. In 7 Ländern dagegen gab es entweder keine Zunahme oder sogar eine Abnahme. So konnte die Kinderarmut in Großbritannien – von einem allerdings sehr hohen Niveau aus – durch aktive staatliche Politik um knapp 40 % reduziert werden, und die skandinavischen Länder verteidigten durch ein im Vergleich zu Deutschland doppelt so hohes Umverteilungsniveau erfolgreich ihre Spitzenstellung mit Quoten von deutlich unter 5 %. In Deutschland dagegen hat sich die Kinderarmutsquote binnen einer Dekade verdoppelt (UNICEF 2005: 27). Die Einebnung des Unterschieds zum angelsächsischen Kapitalismus zeigt sich in der Tatsache, dass diese Entwicklung nach 2001 nicht etwa zum Stillstand kam, sondern durch die Agenda-2010-Politik weiter Auftrieb erhielt. Zeitverzögert wird Armut dabei zu einem generationsübergreifenden Problem; Altersarmut wird von der deutschen Politik systematisch organisiert, und zwar nicht nur via Teilprivatisierung der Alterssicherung. Wesentlich ist die Nicht-Transformation der auf die Arbeitnehmer bezogenen gesetzlichen Rente zu einer armutsfesten Sicherungssäule, bei der finanzierungs- wie leistungsseitig die Umverteilungskomponente erheblich mehr Gewicht erhält.¹⁴

13 2005 wiesen mit je 10 Prozent Island, die Niederlande und Tschechien die geringste Quote auf (Statistics Iceland 2008: 7). Die Armutsschwelle ist dabei definiert als 60 % des Medianeinkommens (EU-Festlegung). Isoliert betrachtet ist das Maß wenig aussagekräftig (vgl. FN 14 und FN 15). Ein Vergleich zwischen Portugal und Dänemark macht dies deutlich. So liegt die Armutsschwelle in Dänemark mit bei Alleinstehenden monatlich 1.005 Euro gegenüber nur 366 Euro in Portugal viel höher, als es der Abstand im BIP pro Kopf nahe legt. Trotzdem ist die portugiesische Armutsquote um 50 % höher als die dänische.

14 Folge ist, dass im Vergleich zu den skandinavischen Ländern wie auch zum OECD-Durchschnitt die Lohnersatzrate (Rentenzahlung in Relation zum vorherigen Erwerbseinkommen) generell niedrig ist und bei Geringverdienern aufgrund des Festhaltens an strikter Äquivalenz auch nicht aufgestockt wird. Mit 120 % ihres vorherigen Einkommens erhalten Geringverdiener in Dänemark die OECD-weit höchsten Lohnersatzraten, gefolgt von Island (110 %). Anders dagegen die Situation in Deutschland: „The lowest rate is observed in Germany where full-career workers on half average earnings receive only a 40% replacement rate.“ (OECD 2007b: 32)

- **Armutswahrnehmung in der Bevölkerung:** Wie stark Armut in einer Gesellschaft tatsächlich ausgeprägt ist und wie sie wahrgenommen wird, kann stark differieren. Wahrnehmungen sind nicht unabhängig von normativen Vorstellungen und Erwartungen. Wo es egalitäre Erwartungen gibt, herrscht eine höhere Sensibilität gegenüber Verarmungsprozessen als dort, wo Ungleichheit als natürlich angesehen wird. Zudem sind es vor allem die relativen Veränderungen, die die Wahrnehmung prägen. Da es in Deutschland, anders als in Skandinavien, nicht die Norm einer egalitären Gesellschaft gibt, wohl aber die Erwartung, dass sich Leistung lohnen soll und den Leistungsschwachen Schutz gebührt, differieren die für Wahrnehmungsverschiebungen relevanten Bezugspunkte. Vor diesem Hintergrund muss gesehen werden, dass in dem Maße, in dem in Deutschland Armut real zugenommen hat und immer größere Teile der Bevölkerung das Gefühl haben, dass ihre Leistung nicht mehr gefragt ist oder angemessen gewürdigt wird, auch das Armuts-Problem verstärkt im Bewusstsein der Menschen ankommt. Im „Special Eurobarometer 279 Poverty and Exclusion“ wurde untersucht, wie die europäische Bevölkerung das Armutsproblem in ihren Ländern wahrnimmt. Deutschland schneidet überdurchschnittlich schlecht ab, schlechter sogar als Großbritannien. Während dort ein knappes Drittel (32 %) für sich ein Armutsrisiko bejaht, sind es in Deutschland 37 %; während in Großbritannien 40 % keinerlei Armutsrisiko sehen, sind es in Deutschland geringere 36 %. Nur in drei Ländern der EU-27 sieht eine Mehrheit der Bevölkerung keinerlei Armutsrisiko. Es sind dies die zwei skandinavischen Länder Dänemark und Schweden sowie Malta. 64 % der Dänen und 52 % der Schweden sehen keinerlei Verarmungsrisiko (Special Eurobarometer 2007: 23).
- **Einkommensspreizung:** Es war eine Stärke von Deutschland, die Spreizung zwischen oberen und unteren Einkommen in einem Mittelbereich zwischen den egalitär ausgerichteten skandinavischen Ländern und den ein hohes Maß an Ungleichheit aufweisenden angelsächsischen Ländern zu halten. Der Gini-Koeffizient,¹⁵ der als statistisches Maß zur Darstellung der Ungleichverteilung bei Einkommen und Vermögen gut geeignet ist, lag lange Zeit recht stabil. Selbst im Zeitraum von 1989–1995 gehörte Deutschland gemeinsam mit Frankreich, Norwegen und der Schweiz zu der Ländergruppe mit nur geringer Zunahme (Gottschalk/Smeeding 2000: 285 ff.). Erst danach setzte bei den Markteinkommen und auch bei den Nettoeinkommen eine zunehmende Scherenentwicklung ein. So hat sich nach DIW-Berechnung der Gini der Markteinkommen von 1992 bis 2004 um 3,9 Prozentpunkte erhöht, was für einen Zeitraum von gut zehn Jahren sehr viel ist (1992: 56,6; 2004: 60,5; Bach 2007: 195). Zwar fällt die Ungleichverteilung auf der sekundären Verteilungsebene (nach Ab-

15 Der Gini-Koeffizient basiert auf der Lorenzkurve. Bei totaler Ungleichheit (obere Gruppe verfügt über das gesamte Einkommen) erreicht er den Wert 1 respektive 100, bei totaler Gleichheit den Wert 0. Wie bei jedem Ungleichheitsmaß gibt es Grenzen der Aussagekraft. Der Gini reagiert sensibel auf Veränderungen im mittleren Einkommensbereich, zeigt also Zunahmen bzw. Abnahmen im Polarisierungsgrad gut an. Liegt dort nicht das Hauptinteresse, weil vor allem die Veränderungen der unteren im Vergleich zu oberen Stockwerken der Einkommenspyramide von Interesse sind, so sind diesbezügliche Relationsmaße heranzuziehen.

gaben und Sozialtransfers) deutlich geringer aus. Auch hier gibt es jedoch eine je nach Methodik,¹⁶ Datengrundlage und vorgenommenener Abgrenzung des Beobachtungszeitraums mehr oder weniger stark ausgeprägte Zunahme. Auf Basis des SOEP-Datensatzes wiesen Becker/Hauser (2004: 116) für den Fünf-Jahres-Zeitraum von 1998 bis 2003 eine Zunahme um rund 6,5 % aus (1998: 0,265; 2003: 0,282). Bach (2007) zeigte, dass es in den letzten Jahren in Deutschland Zuwächse nur für Reiche gab, während die Realeinkommen der breiten Mehrheit stagnierten und die Realeinkommen der unteren Einkommensgruppen sogar fielen. Gehörte Deutschland noch Mitte der 90er Jahre zu den Ländern mit eher geringer Lohnspreizung, so reiht es sich im EU-25-Vergleich heute nach Estland, Litauen, Polen und Slowenien in die Gruppe mit der höchsten Lohnspreizung ein, während sich alle skandinavischen Länder am anderen Ende der Skala befinden (European Commission 2005: 190).

- **Niedriglohngefängnis:**¹⁷ Es war eine Stärke von Deutschland, über eine breite Mittelschicht zu verfügen. Der Leitsatz „Wohlstand für alle“ stand dafür. Die Ungleichheitspolitik verkleinerte den Bevölkerungsanteil, der sich stabilem Wohlstand erfreuen kann, und schuf eine Bevölkerungsmehrheit, die an gesichertem Wohlstand nicht mehr partizipiert. Nach DIW-Berechnungen leben in Deutschland noch knapp 46 % in stabilem Wohlstand; weitere 26 % müssen darum kämpfen, während die darunter liegenden Gruppen in unterschiedlich starkem Maße Armutserfahrungen machen (Groh-Samberg 2007: 179). Fast 30 % der Erwerbsbevölkerung sind von der Wohlstandsentwicklung ausgeschlossen. Ihre Arbeits- und Lebensverhältnisse sind temporär bis dauerhaft prekär (Dörre 2005 und 2006). Sofern sie nicht in verfestigter Armut leben, befinden sie sich in einem Niedriglohngefängnis, aus dem es kaum einen Ausweg gibt. Der Anteil der Niedriglohnbeschäftigung stieg nach Untersuchungen des Instituts Arbeit und Qualifikation (IAQ) der Universität Duisburg-Essen von 1995 bis 2006 um gut 43 % auf nunmehr 6,5 Millionen Menschen. 22 % aller abhängig Beschäftigten – verglichen mit nur 8,5 % in Dänemark – arbeiten heute zu schlechten Konditionen. Das US-Niveau (25 %) wurde damit fast erreicht. Sind dies alles Geringqualifizierte? Die neoliberale Ideologie begründet die Förderung von Niedriglohnbeschäftigung mit der Botschaft, Arbeit zu niedrigen Löhnen sei besser als keine Arbeit, und für Geringqualifizierte sei wegen ihrer geringen Produktivität nur eine Niedrigentlohnung möglich. Wie wenig das Argument trägt, zeigt sich an der Qualifikationsstruktur der Niedriglohnbeschäftigung. Gut drei Viertel hatten 2006 eine abgeschlossene Berufsausbildung oder gar einen akademischen Abschluss. Gleichwohl war nach einer im Juni 2008 veröffentlichten Studie des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) jeder dritte Geringverdiener von 1998/99 sechs Jahre später immer noch im Niedriglohnbereich beschäftigt, und nur jedem Achten gelang der Sprung über die Niedriglohnschwelle. (<http://doku.iab.de/kurzber/2008/>)

16 Die Methodik ist schon insoweit von Relevanz, als die Wahl meist auf den Median fällt. Dabei wird – anders als beim Durchschnittseinkommen (arithmetisches Mittel) – der Grad der Ungleichverteilung systematisch umso stärker unterschätzt, je weiter die Schere zwischen den höchsten und den niedrigsten Einkommen auseinandergeht.

17 Als Niedriglöhne gelten Bruttostundenlöhne unterhalb von zwei Dritteln des mittleren Stundenlohns. 2006 lag diese Schwelle in Deutschland bei 9,61 Euro in West- und bei 6,81 Euro in Ostdeutschland (Weinkopf 2008).

[kb0808.pdf](#); Zugriff: 10.6.2008) Mehr noch: Niedriglohnbeschäftigung hat ein vorrangig weibliches Gesicht. Frauen stellen in Deutschland nur gut 35 % aller Vollzeitbeschäftigten, aber fast 60 % der vollzeitbeschäftigten Geringverdiener – mit dem größten Risiko, im Niedriglohnsektor zu verbleiben. Innerhalb von sechs Jahren schaffte nur jede zehnte Frau den Sprung über die Niedriglohnschwelle. Unter den kontinentaleuropäischen Ländern hat Deutschland mittlerweile den höchsten Niedriglohnanteil und binnen weniger Jahre mit Großbritannien gleichgezogen (Weinkopf/Kalina 2008: 9). Für die Betroffenen ist die Situation gleichwohl schlechter als in Großbritannien, wo Ende der 90er Jahre mit Erfolg (Bosch/Weinkopf 2006) ein gesetzlicher Mindestlohn (2007: 7,06 Euro/Std.) eingeführt wurde. Dies verhindert eine Ausfransung nach unten. Die gibt es jedoch in Deutschland; ein Stichwort sind die Armutslöhne. Über das Jahr 2005 betrachtet, übten 880.000 Personen einen Job aus, während sie Hartz-IV-Leistungen bezogen. Im Konjunkturaufschwung ging die Zahl dieser so genannten Aufstocker nicht zurück, sondern stieg auf rund 1,3 Mio. im Jahr 2007 (IAB, Presse-Mitteilung vom 3.12.2007). Ein weiteres Stichwort sind die Ein-Euro-Jobs. Das Versprechen, durch sie entstehe für Arbeitslose eine Brücke zu einer regulären Beschäftigung, hat sich in Rauch aufgelöst. Nach einer IAB-Studie¹⁸ ist der Umfang der Ein-Euro-Jobs seit ihrer Einführung 2005 auf 750.000 im Jahr 2007 angestiegen. Eine Brücke zur regulären Beschäftigung bieten sie aber nur vereinzelt – Stichwort „Selbstständigkeit“. Publizistisch propagiert und arbeitsmarktpolitisch mit Instrumenten wie dem der „Ich-AG“ und anderer Formen von Existenzgründungshilfen gefördert, ist ein Segment von Selbstständigen entstanden, deren Erwerbstätigkeit bestenfalls als Parodie dessen gelten kann, was man üblicherweise mit dem Begriff der Selbstständigkeit verbindet. Von 1991 bis 2004 stieg der Anteil selbstständiger Beschäftigung um ein Fünftel auf rund 4,3 Mio. (Deutsche Bundesbank, Monatsbericht Juli 2005: 22 f.). Wesentlich dafür ist der Zuwachs an Solo-Selbstständigen. Sie stellen mittlerweile die Mehrheit und finden sich in Bezug auf das Einkommen überwiegend in den unteren Stockwerken der Gesellschaft.

- **Managergehälter auf angelsächsischem Niveau:** Zum Rheinischen Kapitalismus gehörte, dass die Gehälter der Führungskräfte in einer nachvollziehbaren Relation zu denen der Belegschaft stehen. Dieses Prinzip wurde in dem Moment aufgegeben, wo deutsche Politik auch noch die letzten Hürden für die Durchsetzung des angelsächsischen Shareholder-Value-Kapitalismus niederriss. Die 90er Jahre kann man als eine Geschichte lesen, bei der zunächst die Koalition aus CDU/CSU und FDP und dann die aus SPD und Grünen ihre finanzpolitische Aufgabe darin sah, für den angelsächsischen Kapitalismus den roten Teppich auszurollen. Für Konzernmanager wurde ein neues Spielfeld eröffnet, auf dem die Belegschaften nur noch als Kostenfaktor existieren. Die Manager bewegen sich in einer anderen Sphäre; sie maximieren ihren globalen Marktwert. Für Deutschland gibt es dazu folgende Angaben: Noch vor zehn Jahren verdienten die Topmanager der hundert größten deut-

18 Zitiert nach: FTD vom 12.02.2008, im Internet: <http://tinyurl.com/66636t>; Zugriff: 22.5.2008 (überlange Webadressen werden in diesem Heft ggf. mit dem Internet-Dienst www.tinyurl.com verkürzt. d.V.).

schen Unternehmen (Jahresumsatz von mehr als fünf Milliarden Euro) das 15- bis 20-fache eines Arbeiters/Angestellten. Heute liege das Verhältnis bei etwa 43 zu 1.¹⁹ Die Rechtfertigung dafür lautet, Managerstellen würden auf einem globalen Markt gehandelt, und dort seien dies die üblichen Konditionen. Dieses Argument zieht nur bedingt, wie ein Blick auf die Landkarte der Managergehälter zeigt. An der Spitze stehen Feudalstaaten wie Saudi-Arabien und die Schwellenländer wie Russland und China, in denen sich der Kapitalismus in den letzten Jahren besonders hemmungslos entfalten konnte. Erst danach folgen die OECD-Länder. Zwischen ihnen wiederum gibt es mehr als nur marginale Abstufungen. So liegen deutsche Managergehälter um rund zwei Drittel über denen der skandinavischen Länder.²⁰

- **Keine Chancengleichheit bei Bildung:** Es ist eine Schwäche der Bundesrepublik Deutschland, dass Bildungspolitik eine *Arena von Ständepolitik* (Birsl/Schley 2007: 11 ff.) blieb. Nur rhetorisch ist sie darauf gerichtet, das Humanvermögen der ganzen Bevölkerung optimal zu entwickeln. Tatsächlich zielt ihre Logik aber nicht auf möglichst hohe Bildungsabschlüsse für alle Bürgerinnen und Bürger, sondern auf Abschlüsse gemäß dem jeweiligen Sozialstand (Heintze 2007b: 340 ff.). Sozialer Aufstieg über Bildung wird niedrig gehalten. Deutschland hat innerhalb Europas den höchsten Grad an Statusvererbung (Breen 2004). Diese Politik dient der Privilegiensicherung und führt bei der PISA-Studie zu dem (gewünschten) Ergebnis einer hohen Abhängigkeit des Abschneidens 15-Jähriger in den verschiedenen Kompetenzfeldern von ihrem familiären Hintergrund. PISA 2006 zeigte, dass der Bildungserfolg in Finnland, Norwegen, Schweden und Island deutlich weniger vom familiären Hintergrund abhängig ist als im OECD-Durchschnitt. Gleiches gilt für Kanada. In den USA und in Deutschland ist der Bildungserfolg dagegen stark an den sozioökonomischen Hintergrund gekoppelt; Großbritannien liegt im OECD-Durchschnittsbereich (PISA 2006: 189). Statt massiv in Bildung für alle als öffentliches Gut zu investieren, zielen sowohl die Politik der Bundesregierung (Exzellenzinitiative u.a.) als auch die Schulreformen der Länder darauf ab, einen besseren Outcome durch Leistungsverdichtung, durch ein Mehr an Prüfungen, durch eher mehr als weniger Selektion zu erzwingen. Der Wille, Bildung zu einer zentralen staatlichen Aufgabe zu machen, für die die Finanzpolitik deutlich mehr an Mitteln bereit stellt, als es dem OECD-Durchschnitt entspricht, ist ebenso wenig vorhanden wie die Bereitschaft, die hohe Selektivität des Systems zu überwinden.

Dabei soll nicht verkannt werden, dass es Stärken gibt, die heute noch mehr zum Tragen kommen als früher. An erster Stelle zu nennen ist dabei die Exportorientierung. Die exportorientierte Industrie ist

19 Zu diesem Ergebnis kommt eine Gehaltsstudie der Personalberatungsfirma Kienbaum. Auch in 1400 weiteren, von Kienbaum erfassten Aktiengesellschaften mit niedrigerem Jahresumsatz, stiegen die Vorstandsbezüge im selben Zeitraum von durchschnittlich 132.000 auf 440.000 Euro (Zitiert nach: <http://tinyurl.com/5o4sn4>; Zugriff am 18.2.2008).

20 Vgl. den World Pay Report der Hay Group: <http://tinyurl.com/6ehfco>; <http://tinyurl.com/5ku56m> (Zugriff: 22.5.2008).

hoch wettbewerbsfähig, und Deutschland ist „Export-Weltmeister“. Dies freilich ist Teil einer auf die Spitze getriebenen merkantilistischen Strategie, die die Binnenwirtschaft zum Wurmfortsatz der einseitigen Ausrichtung auf den Export verkommen lässt. Dass es im Rahmen einer ausbalancierten Strategie möglich ist, gleichzeitig die Binnenwirtschaft und den Export voranzubringen, zeigen die skandinavischen Länder. Sie erzielen so höhere Wachstumsraten und sind von der Weltkonjunktur trotz vergleichbar hoher Exportanteile weniger abhängig. Angesichts der realen Entwicklung verfängt der Glaubenssatz „Was der Wirtschaft nutzt, nutzt auch den Arbeitnehmern“ nicht mehr. Die Ungleichheitszunahme fördert Desintegrationsprozesse und bringt das System in eine Legitimationskrise. In Umfragen zeigt sich dies darin, dass mittlerweile annähernd zwei Drittel eine Gerechtigkeitslücke beklagen.²¹

Hat der Neoliberalismus um Skandinavien also einen Bogen gemacht? Oder haben wir es mit einem Nachzüglerphänomen zu tun, bei dem letztlich mit den gleichen Ergebnissen wie andernorts auch zu rechnen ist, nur eben mit zeitlicher Verzögerung? Weder – noch, ist meine Antwort. Neoliberale Glaubenssätze und Politikkonzepte avancierten in skandinavischen Ländern keineswegs später als andernorts zu einer mächtigen Stimme im politischen Meinungskampf. Forderungen nach Liberalisierung, Deregulierung, Privatisierung und einem Mehr an Wettbewerb wurden ähnlich früh wie in angelsächsischen Ländern gestellt. Auch das Ansinnen, den Wohlfahrtsstaat auf einen Minimalstaat zurückzufahren, fehlte nicht. Der Unterschied besteht in der Art der praktisch-politischen Verarbeitung. Der Neoliberalismus wurde von den Akteuren, die der Idee einer egalitären Gesellschaft verpflichtet sind, als Herausforderung begriffen und angenommen. Es galt zu beweisen, dass der Wohlfahrtsstaat hinsichtlich der Effizienz und Innovationsfähigkeit den Märkten nicht unterlegen ist, sondern seine Leistungen wirksam und bürgernah für alle anbietet. Und es galt zu beweisen, dass ein gut ausgebauter Wohlfahrtsstaat auch in Zeiten der Globalisierung verlässlich finanzierbar ist. Neoliberales Gedankengut wurde in eine aktiv zu bestehende Herausforderung umgedeutet. Dabei kam es zu spezifischen Kompromissen mit jenen Teilen der politischen und wirtschaftlichen Elite, die den Wohlfahrtsstaat gerne massiv zurückbauen wollten. Ergebnis: Es gibt Marktliberalisierungen und mehr oder weniger ausgedehnte Privatisierungen. Im europäischen Vergleich spielten skandinavische Länder dabei teilweise sogar eine Vorreiterrolle. In Schweden wurde beispielsweise der Telekommunikationsmarkt bereits 1992/1993 liberalisiert. Verglichen mit der Entwicklung in angelsächsischen Ländern, wo weitreichende Privatisierungen zu im Einzelfall desaströsen Wirkungen führten²², gab es jedoch keinen Dreiklang

21 Laut Deutschlandtrend von Infratest dimap (im Auftrag der ARD-Tagesthemen und der Frankfurter Rundschau) beurteilten im Februar 2008 62 % der Bundesbürger die sozialen Verhältnisse als ungerecht; nur 35 % waren der Auffassung, es gehe eher gerecht zu (zitiert nach: FR Nr. 33 vom 8.2.2008, S. 4).

22 Dass die Privatisierung der British Railway zu einem Desaster führte, das die Allgemeinheit teuer zu stehen kam, ist bekannt. Die Dramatik der Entwicklung in Neuseeland ist weniger bekannt. Dort war in großem Stil Staatseigentum verkauft worden. Die derzeitige Ministerpräsidentin Clark bezeichnete die Folgen in einem NZZ-Interview als „Desaster“: „Zum Beispiel die Privatisierung der Eisenbahn und auch der Fluggesellschaft. Wir mussten beide in den letzten fünf Jahren zurück-

von Liberalisierung, Privatisierung und Deregulierung. Im Vergleich mit Deutschland bestehen drei gravierende Unterschiede: Erstens ging die Liberalisierung von Märkten Hand in Hand mit dem Aufbau staatlicher, meist regierungsunabhängiger Regulierungssysteme. Zweitens wurde und wird eine differenzierte Privatisierungsstrategie verfolgt. Drittens beteiligen sich auf den liberalisierten Märkten diskriminierungsfrei auch öffentliche Unternehmen am Wettbewerb. Im Stromsektor bedeutet dies konkret: Der Staat ist nicht nur als Regulierer aktiv, sondern im Unterschied zu Deutschland auch Eigentümer (Finnland: Teileigentümer) der Netzinfrastruktur.²³ Wesentlich kommt hinzu, dass öffentliche respektive kommunale Unternehmen auf dem liberalisierten Energiemarkt eine wichtige, in Norwegen²⁴ und Schweden gar die dominierende Rolle spielen.

In (West-)Deutschland versäumten es Gewerkschaften wie SPD gleichermaßen, auf die neoliberale Herausforderung mit konzeptionellen Gegenentwürfen zu antworten. Dies brachte sie bereits in den 80er Jahren in eine Defensivposition. Sukzessive übernahm die SPD dann ab Mitte der 80er Jahre die neoliberale Agenda als angeblich unausweichliches Modell (Stöss o.J.). Neoliberale Axiome (wie etwa die Behauptung, der Staat könne keine Arbeitsplätze schaffen) wurden von weiten Kreisen der Linken als nicht mehr zu hinterfragende „Wahrheit“ übernommen. Alternative Konzepte reduzierten sich in der Folge auf die Fragen von Sozialausgleich und aktiver Arbeitsmarkt- und Lohnpolitik. Für eine alternative Politik ist dies zu wenig.

Die Einordnung des Themas „Markt und Staat“ in den größeren Zusammenhang der Eliminierung des Rheinischen Kapitalismus zugunsten der angelsächsischen Alternative bei gleichzeitiger Beibehaltung ständestaatlicher Privilegiensicherung bildet die Folie für die nachfolgende Beleuchtung von Bedeutung und Funktionalität des öffentlichen Sektors und damit des Staates als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Zeitlich geht der Blick zurück bis in die 80er Jahre, wobei der Fokus auf der Phase seit Mitte der 90er Jahre liegt. Angesichts der auch in den skandinavischen Ländern erfolgten

kaufen, sonst hätte Neuseeland weder das eine noch das andere. In der Telekommunikation wurde aus dem Staatsmonopol ein Privatmonopol, das Mitbewerbern den Zugang verwehren konnte. Wir haben große Mühe, das zu korrigieren. ... Die privaten Energiekonzerne ... haben über Jahre hinweg nur den Profit abgezogen und weder in Instandhaltung noch Erneuerung des Netzes investiert. Ähnlich erfolglos war der Verkauf der Banken: der Postbank und auch der Bank of New Zealand. Es gibt heute keine neuseeländische Bank von Rang mehr, die meisten sind in australischer Hand. Und weil diese Großbanken kein Interesse am kleinen Mann haben, konnte man in manchen Städten jahrelang kein Konto mehr eröffnen. Die Regierung musste auch da einspringen und hat in den Postfilialen eine Bank eingerichtet.“ (aus: Interview mit der NZZ Folio 09/06)

- 23 Das Thema, wer zukünftig Eigentümer der Stromnetze sein wird, steht mittlerweile auch in Deutschland auf der Tagesordnung. Das Energieversorgungsunternehmen E.ON kündigte am 28.02.2008 überraschend an, sein Stromleitungsnetz veräußern zu wollen. Damit tritt der Konzern – angesichts des kartellrechtlichen Drucks der EU-Kommission und einer möglichen Milliardenstrafe – die Flucht nach vorne an.
- 24 Der norwegische Staat spielt im Energiesektor die strategische Schlüsselrolle. Er ist gleichermaßen als Eigentümer – Petoro AS managt die im Staatseigentum befindlichen Ölfelder –, Unternehmer und Regulierer tätig. Eine herausgehobene Stellung hat dabei Statoil (Staatsöl). Mit Wirkung zum 1.10.2007 vereinigte sich Statoil mit der Öl- und Gassparte von Norsk Hydro. Die neue Gesellschaft StatoilHydro ASA ist nun der weltweit größte Offshore-Konzern und rangiert unter den internationalen Ölmultis auf Platz 3. Zwar handelt es sich um kein reines Staatsunternehmen; der Staat ist mit 62,5 % jedoch der größte Anteilseigner.

Unternehmensprivatisierungen wäre zu erwarten, dass der öffentliche Sektor absolut wie relativ gegenüber den 80er Jahren geschrumpft ist. Dies ginge konform mit der These vom Ende des Leistungsstaates (Nullmeier 2002) respektive von einer seit den 80er Jahren OECD-weit anzutreffenden Zerfaserung von Staatlichkeit (Genschel/Zangl 2007) durch den Übergang staatlicher Aufgabenwahrnehmung zu nicht-staatlichen Herrschaftsträgern im Rahmen der Privatisierung von Staatlichkeit. Die skandinavische Entwicklung stützt keine der beiden Thesen. Gegenüber den 80er Jahren spielt der Staat als Arbeitgeber heute nicht nur keine geringere, sondern teilweise sogar eine größere Rolle. Die Entwicklung seit der Jahrtausendwende kann mit dem Begriff Konsolidierung überschrieben werden. Der Rückzug aus unternehmerischer Betätigung wurde durch Ausweitung der sozialen Dienstleistungsproduktion ausgeglichen. Der Befund unterstreicht die Stabilität des skandinavischen Wohlfahrtsmodells. Neben der Anlage sozialer Sicherungssysteme als universalistische Einwohnerversicherungen, einer starken Stellung von Gewerkschaften²⁵ und einem auf Egalität gerichteten Wertefundament ist ein großer öffentlicher Sektor einer der Säulen des Modells. Ein Einbruch an dieser Stelle würde alle anderen Säulen in Mitleidenschaft ziehen. Gegen die These vom Rückzug des Staates auf die Rolle der Regulierung und Steuerung privater Wohlfahrtsmärkte (Nullmeier 2002: 963) liefert die skandinavische Entwicklung Indizien dafür, dass die Aufrechterhaltung eines starken öffentlichen Sektors, der seine Leistungen effizient und effektiv erbringt, eine wesentliche Bedingung für die gelingende Wahrnehmung der Rollen staatlicher Regulierung, Steuerung und Gewährleistung ist. Leistungs-, Gewährleistungs- und Regulierungsstaat stehen in einem wechselseitigen Beziehungsgeflecht.

Die Argumentation geht dahin, dass die starke Zunahme der Ungleichheit in Deutschland nicht losgelöst davon gesehen und verstanden werden kann, dass der Beschäftigungsanteil des Staatssektors unter eine kritische Schwelle gedrückt wurde. Aus den positiven Wirkungen, die hinsichtlich der Höhe der Beschäftigung aus dem Wachstum des Staatesektors in den 70er und 80er Jahren (Westdeutschland) resultierten, wurden negative Wirkungen.²⁶ Dies nicht nur bezogen auf die Höhe der Beschäftigung, sondern auch auf die Qualität von Erwerbsarbeit insgesamt und auf das Erreichen gesellschaftspolitischer Ziele. Während in Skandinavien der neoliberale Trend Richtung Privatisierung von Staats-

25 Auf die Gestaltung von Arbeitsbeziehungen haben skandinavische Gewerkschaften erheblichen Einfluss. Strategisch hängt dieser Einfluss an sowohl institutionellen Faktoren (Gent-System) wie einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der vielfach so hoch ist wie in allen anderen europäischen Ländern mit Ausnahme Belgiens. Bislang konnte sich die skandinavische Gewerkschaftsbewegung gut behaupten. In Norwegen z.B. haben sich die Zahlen in den letzten Jahren trotz Boom und Vollbeschäftigung bei einer Quote von knapp 65 % stabilisiert. Die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder stieg zwischen 2003 und 2006 von 1,51 Mio. auf 1,55 Mio. (Statistical Yearbook 2007 of Norway, Table 226). Dies entspricht der aktuellen Situation in Dänemark, wo der Organisationsgrad in der ersten Hälfte der 90er Jahre, als Massenarbeitslosigkeit die Erfahrung der Menschen prägte, auf über 80 % anstieg, im Boom dann aber auf jetzt noch aktuelle etwa 65 % fiel. Dem entsprechen 1,84 Mio. Mitglieder gegenüber 1,99 Mio. im Jahr 1995. Um weiterer Erosion frühzeitig zu begegnen, werden verstärkt Bündnisse mit sozialen Bewegungen gesucht. Peter Birke (2008) skizziert, wie die dänischen Gewerkschaften im Bündnis mit Eltern, Alten und Studierenden den Kampf um öffentliche Güter führen.

26 Nur kurzfristig gab es Ende der 70er Jahre eine beschäftigungsorientierte Finanzpolitik. Etwa die Hälfte der Beschäftigungszunahme von rund 900.000 Personen, die von Mitte 1978 bis Mitte 1980 zu verzeichnen war, geht auf diese Politik zurück (Krupp/Edler 1982: 228). Danach dominierten Sparkonzepte; Beschäftigungspolitik geriet zum bloßen Dekor.

unternehmen durch den parallelen Ausbau qualitativ hochwertiger öffentlicher Dienstleistungsproduktion in den Bereichen Erziehung/Bildung, Gesundheit/ Pflege und der kulturellen Infrastruktur wohlfahrtsstaatlich neutralisiert wurde, gab es in Deutschland den Doppelschlag: Privatisierung von Staatsunternehmen bei gleichzeitigem Rückzug statt Ausbau des Leistungsstaates im Bereich gesellschaftsnaher Dienstleistungen. Der doppelt amputierte Staatssektor bewegt sich nun synchron zur kapitalistischen Ökonomie. Statt in gesellschaftlichen Bedarfsbereichen die Personal- und Sachressourcen bereitzustellen, die für qualitativ hochwertige Aufgabenerfüllung in auf Dauer angelegten Institutionen erforderlich sind, wird das öffentliche Personal quantitativ und qualitativ unter dem Bedarf gehalten. Dies unterminiert das Bürgervertrauen in die Qualität und Verlässlichkeit öffentlicher Institutionen. Die Vorstellung, dass diese Lücke durch den Dritten Sektor geschlossen wird, ist ein von antietatistischen Reflexen geprägtes naives Wunschdenken. Übersehen wird, dass der Dritte Sektor durch die eingeschlagene Strategie selbst einem Vermarktlichungsprozess ausgesetzt ist und so zu einem Mitproduzenten der Zunahme von Ungleichheit wird. Anders ausgedrückt: Eine Bürgergesellschaft kann ihre Funktionsvoraussetzungen nicht selbst erzeugen; sie ist diesbezüglich auf einen starken öffentlichen Sektor angewiesen. Fehlt er, wird Bürgerarbeit zur Workfare, was den Prozess der gesellschaftlichen Desintegration zusätzlich beschleunigt. Im skandinavischen Alternativmodell bedingt der starke und verlässlich finanzierte öffentliche Sektor dagegen, dass der Dritte Sektor weniger an die Logik privater Märkte als vielmehr an die Logik öffentlicher Dienstleistungsproduktion angebunden ist.

1. Staatssektor und Staatsbeschäftigung: Die Entwicklung seit den 80er Jahren nach Produktionsumfang, Beschäftigtenzahlen und Qualifikationsniveau

Die Erfassung des Staates im Rahmen ökonomischer Kreislauftheorie und bei der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung (VGR) steckt voller Ungereimtheiten. Dies hängt sowohl mit der komplexen Natur des Staates als auch damit zusammen, dass die Betrachtungsperspektive vom Marktgeschehen ausgeht und damit der Besonderheit von Staat und öffentlichen Gütern gar nicht gerecht wird. Speziell für den Staat ist, dass er Güter produziert, ohne die Marktwirtschaft gar nicht funktionieren kann (Sicherheitsgüter, Rechtsgüter), weiterhin Güter, die für ökonomische Wachstumsprozesse die infrastrukturelle Grundlage bereit stellen – was von Straßen, Brücken usw. bis zu Bildung reicht –, und auch Güter, die ein Marktversagen korrigieren (z.B. sozialer Wohnungsbau) sowie schließlich Dienstleistungen, die dem direkten Konsum durch die Bürgerinnen und Bürgern dienen (Kinder- und Familienhilfeleistungen, Kunstaussstellungen in staatlichen Museen etc.). Es gehört zum Wesen öffentlicher Güter, dass ihre Produktion nicht von der Existenz kaufkräftiger Nachfrage abhängig ist. Daher verkauft der Staat seine Güter und Dienstleistungen entweder gar nicht, oder er wendet Kalkulationen an, die auf die Rückführung eventueller Gewinne in den öffentlichen Sektor gerichtet sind. Wo er

Dienstleistungen unentgeltlich zur Verfügung stellt, müssen sie in der VGR bei der Entstehungsrechnung des Sozialprodukts von der Aufwandsseite her (Herstellungskosten) bewertet werden; sie führen bei der Verwendungsrechnung zur Fiktion des Eigenkonsums. Eine Fiktion liegt deshalb vor, weil die Leistungen zwar von Bürgern und Unternehmen konsumiert, aber anders als bei Marktgütern nicht direkt bezahlt werden. Die Finanzierung erfolgt über das aus Steuern und sonstigen Einnahmen gespeiste staatliche Budget. Wo er gewinnorientiert unternehmerisch tätig ist – etwa in der Energieversorgung –, konkurriert der Staat auf Märkten mit privaten Unternehmen, verwendet die Gewinne allerdings in anderer Weise als renditeorientierte Privatunternehmen. Ein Beispiel ist der steuerliche Querverbund zwischen gewinnträchtiger Stromversorgung und defizitärem ÖPNV. Wo Kommunen die Bürger über eigene Stadtwerke mit Strom und Gas beliefern, können sie die Gewinne aus dieser Geschäftssparte nutzen, um daraus ganz oder teilweise die Verluste zu decken, die bei einem guten Angebot an öffentlichen Verkehrsleistungen grundsätzlich entstehen.

In welchem Umfang betätigen sich europäische Staaten als Produzenten von Gütern und Dienstleistungen? Die Staatsquote in ihrer weiten Abgrenzung gibt darauf keine Antwort, denn sie enthält auch all die Geldströme, die über die Haushalte öffentlich-rechtlicher Körperschaften fließen, ohne dass der Staat nennenswert auf die Verwendung der Mittel Einfluss nimmt. Bei Transferleistungen an den Privatsektor (Unternehmen, private Haushalte) mag er bestimmte Zwecke im Blick haben, etwa den, dass das Kindergeld nicht nur den Familienhaushalt aufbessert, sondern tatsächlich den Kindern zugute kommt, oder dass die Subventionen, die in einen bestimmten Konzernstandort fließen – etwa die Subventionen, die Nokia für den Standort Bochum erhalten hat²⁷ –, dort über die vereinbarte Bindungsfrist hinaus Arbeitsplätze sichern. Dies alles bleiben, wenn es hart auf hart kommt, freilich fromme Wünsche. Außerdem fließen in die Staatsausgabenquote auch die Zinsausgaben ein. In Deutschland – wo der Staat darauf verzichtet, Abgaben so zu erheben, dass die reguläre Finanzierung seiner Ausgaben gut gesichert ist – sind sie relativ hoch. In den skandinavischen Ländern hingegen, die seit Jahren Budgetüberschüsse erwirtschaften und die Bruttostaatsverschuldung massiv reduziert haben, sind sie niedrig.

Die Frage nach der Größe des Staatssektors beantwortet sich auch nicht mit Verweis auf den Staatskonsum. Schon der Begriff ist irreführend, denn er umfasst auch Leistungen – z.B. Bildungsaufwendungen –, die ökonomisch zu den Investitionen zählen, weil sie hochrentabel sind. Der Staatskonsum bildet die Aufwendungen ab, die in Leistungen fließen, die der Staat (die Parafisci eingeschlossen) Bürgern und Unternehmen direkt zur Verfügung stellt – und zwar unabhängig davon, ob er selbst Produzent ist oder andere mit der Produktion beauftragt. Ein Beispiel: Die Sachleistungen der gesetzlichen

27 Zwischen 1988 und 1999 erhielt der Konzern 60 Mio. Euro an Investitionshilfen und von 1997 bis 2007 10 Mio. Euro Forschungsförderung. Nach Ablauf der Bindungsfrist soll das Werk (Stand: Anfang Februar 2008) in Bochum geschlossen werden, obwohl die Produktion profitabel ist. Die Produktion wird anschließend nach Rumänien verlagert.

Krankenkassen zählen zum Staatskonsum. Produziert werden sie aber ganz überwiegend von privaten Leistungserstellern.

Um ein angemessenes Bild vom Umfang der Staatstätigkeit zu erhalten, müssen die öffentlichen Investitionen²⁸ in die bauliche Infrastruktur, in technische Ausstattungen, in Schienen usw. hinzugerechnet werden. Beides zusammen bildet den Bereich ab, in dem der Staat die Mittelverwendung direkt bestimmt. Tätigt er etwa Investitionen, so definiert er über die Auftragsvergabe nicht nur Volumen und Qualität; er kann die Teilnahme am Bieterverfahren auch von so genannten vergabefremden Kriterien wie Tarifbindung oder ökologischen Kriterien abhängig machen. Dies ist allerdings abhängig von der Existenz einer europaweiten Rechtsbasis. Die über Staatskonsum und öffentliche Investitionen bestimmte Staatstätigkeit ist in Deutschland seit mehr als einer Dekade rückläufig. Mit 18,7 % des BIP lag der Staatskonsum 2005 um einen knappen Prozentpunkt unter dem Niveau von 1995, und die Investitionsquote betrug 2006 brutto nur 1,5 % des BIP – verglichen mit über 3 bis fast 4 % in Schweden, den Niederlanden, Frankreich und Spanien. Faktisch deinvestiert der deutsche Staat also.²⁹

Die Betrachtung des Staatssektors respektive des öffentlichen Sektors³⁰ nach Größe und Beschäftigung nimmt eine Eingrenzung auf die Tätigkeit vor, bei der der Staat mit eigenem Personal Leistungen erstellt. Wie hoch ist nun der Produktionswert der vom öffentlichen Sektor erstellten Güter und Dienstleistungen, und wie hat sich der Umfang der dort eingesetzten Beschäftigung nach Köpfen, Arbeitsvolumen, Geschlecht und den zugehörigen Qualifikationen entwickelt? Beginnen wir mit dem Produktionswert gemäß der Methodik (ESA95 code: 1) von Eurostat. Abbildung 1 konfrontiert die Entwicklung in Deutschland mit der Durchschnittsentwicklung der fünf skandinavischen Länder, dem EU-Durchschnitt und den drei weiteren europäischen Referenzländern Großbritannien, Frankreich und den Niederlanden. Folgende Befunde stechen hervor:

1. Bereits 1994 erreichte die staatliche Produktionstätigkeit in Deutschland mit einem unter 15 % liegenden Anteil am BIP ein im internationalen Vergleich weit unterdurchschnittliches Niveau. Die skandinavischen Länder lagen um mehr als vier Fünftel höher, die Niederlande immerhin noch um ein gutes Drittel.
2. Trotz des schon geringen Ausgangsniveaus ging das Gewicht des deutschen Leistungsstaates bis 2005 kontinuierlich auf nur noch 13,2 % zurück. Der stetige Rückgang betrifft sowohl die Phase der Kohl-Regierung wie die der darauf folgenden Schröder-Regierung. Demgegenüber liegt der Staatsanteil in Frankreich ziemlich stabil zwischen 21 und 22 %. In den Niederlanden ging er in der zweiten Hälfte der 90er Jahre um 1,5 Prozentpunkte zurück, wurde dann aber wieder hochgefahren.

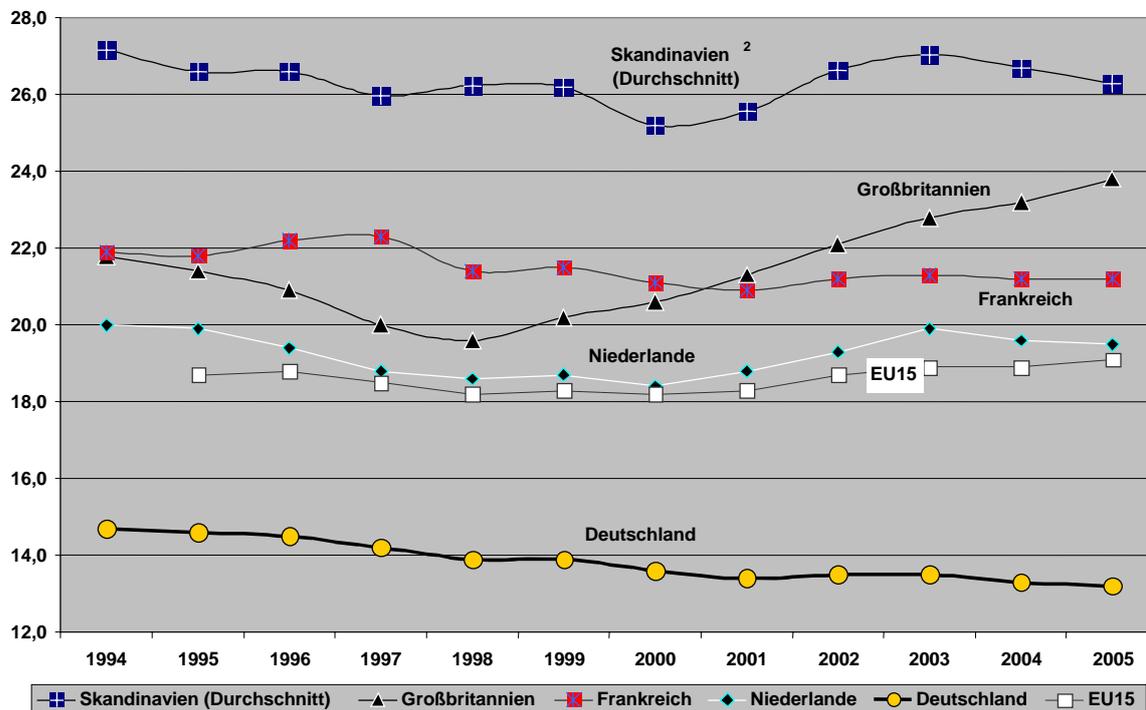
28 In die Verwendungsrechnung des BIP fließen ein: $BIP = \text{Privatkonsum } C_{pr} + \text{Staatskonsum } C_{st} + \text{Privatinvestitionen } I_{pr} + \text{Staatsinvestitionen } I_{st} + \text{Exporte } EX_g - \text{Importe } - IM_g$

29 Nach Horn/Riezler 2007 (S. 6) verlief die Nettoinvestitionsquote von 2003 bis 2006 negativ.

30 Die Begriffe werden synonym verwendet.

3. In den skandinavischen Ländern spielte der Staat als Produzent in den Jahren 2004 und 2005 im Schnitt keine geringere Rolle als 1994/95. Allerdings gibt es zyklische Schwankungen. Bei Betrachtung des skandinavischen Durchschnitts bewegen sie sich in einem Korridor von etwa 2 %. Ein Tiefpunkt wurde 2000 mit einem Wertschöpfungsanteil von 25,2 % erreicht. Danach folgte ein Anstieg auf 27 % im Jahr 2003, was dem Niveau von 1994 entsprach, und anschließend wieder ein leichter Rückgang auf 26,3 %.
4. Über den betrachteten Zeitraum von elf Jahren hinweg haben sich die Differenzen zwischen Deutschland und den Vergleichsländern aufgrund gegenläufiger Entwicklungen nicht eingeebnet, sondern ausgeweitet. Die Bedeutung des Staates für die Wertschöpfung liegt im skandinavischen Durchschnitt nun doppelt so hoch wie in Deutschland; Mitte der 90er Jahre lagen die skandinavischen Länder lediglich um gut vier Fünftel höher. Auch zu den Niederlanden hat sich der Abstand ausgeweitet, und die Distanz zu Großbritannien befindet sich nun fast auf dem Niveau, das Deutschland 1994 vom skandinavischen Durchschnitt trennte. Auch im EU-15-Durchschnitt sank die Produzentenbedeutung des Staates im Gegensatz zu Deutschland nicht. Die gleiche Tendenz wie in Deutschland ist allerdings bei Österreich zu registrieren. Es ist in der Abbildung nicht erfasst. Mitte der 90er Jahre lag es deutlich vor Deutschland, jetzt nur noch wenig.
5. Dass es auch bei neoliberaler Hegemonie möglich ist, einen Trend zum Abbau des Leistungsstaates innerhalb kurzer Frist umzukehren, zeigt das Beispiel Großbritannien. Unter der Tory-Regierung wurde der Leistungsstaat so stark zurückgefahren, dass sein Produktionswert am BIP 1998 nur noch bei 19,6 % lag. Binnen sieben Jahren hat die Blair-Regierung die Rolle des Staates als Produzent von Gütern und Dienstleistungen wieder so weit hochgefahren, dass bis 2005 ein Anteilsgewinn von 4,2 Prozentpunkten erzielt wurde. Da die Staatsausgabenquote noch stärker stieg und nunmehr über der von Deutschland liegt, hat Deutschland heute in mehrfacher Hinsicht weniger Staat als Großbritannien.

Abbildung 1: Output staatlicher Institutionen (inkl. Sozialversicherung)¹ in % des BIP 1994 bis 2005: Skandinavien, EU-15 (Durchschnitt) und ausgewählte EU-Länder



1) General government output (ESA95 code P.1) consists of the products created by general government institutional units (i.e. units within the subsectors central government, state government, local government or social security funds). ESA95 category P.1 includes three types of output: market output, output produced for own final use and other non-market output.

2) Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Schweden.

Quelle: Eurostat 2007, eigene Darstellung (<http://tinyurl.com/khbb2>)

Die Befunde vertragen sich nicht mit der These, der Leistungsstaat befände sich generell auf dem Rückzug. Unabhängig von den jeweiligen politischen Mehrheitsverhältnissen hat er sich in den deutschsprachigen Sozialstaaten zurückentwickelt. In Frankreich und den Niederlanden – auch Belgien reiht sich hier ein – gibt es im betrachteten Zeitraum dagegen eine weitgehende Konstanz. Bemerkenswert ist die Wiedererstarkung des Leistungsstaates in Großbritannien. Erinnern wir uns an das Schröder-Blair-Papier vom Juni 1999 (Schröder/Blair 1999). Darin wurde verkündet, Globalisierung sei eine Chance, weil sie die Modernisierung und den Wettbewerb fördere; der Staat solle sich durch Deregulierungen, die Senkung von Steuern und Lohnnebenkosten als guter Steuerermann erweisen, weil dies der Weg sei, um für bestehende und sich neu gründende Unternehmen günstige Entwicklungsmöglichkeiten zu schaffen. Auch die Notwendigkeit von Niedriglohnbeschäftigung wurde in dem Papier explizit anerkannt – mit einer Begründung, die auch Konservative und Wirtschaftsliberale jederzeit unterschreiben würden: „Teilzeitarbeit und geringfügige Arbeit sind besser als gar keine Arbeit, denn sie erleichtern den Übergang von der Arbeitslosigkeit in Beschäftigung.“

Man kann das Papier einreihen in den von Brie 2007 (S. 33 ff.) beschriebenen, nunmehr von Mitte-Links kommenden zweiten neoliberalen Angriff auf die verbliebene Sozialstaatlichkeit. Für die Bundesrepublik trägt diese Deutung, für Großbritannien nicht. Wenn wir uns auf die Innenpolitik beschränken, hatte die Blair-Regierung mit der Schröder-Regierung eine vergleichsweise ambitionierte Umweltpolitik gemein. Eines der Ergebnisse besteht darin, dass beide Länder innerhalb der EU zur Minderheit der Länder gehören, die bei der Reduktion von Treibhausgasen ihre innerhalb der EU übernommenen Kyoto-Verpflichtungen erfüllen. Bei der Finanzpolitik dagegen waren die Wege konträr. Während die deutsche Sozialdemokratie mit kaum geringerem Eifer als die deutschen Konservativen eine Politik der Staatsquotensenkung und der Haushaltskonsolidierung primär über die Ausgaben-seite betrieb, ging die Finanzpolitik im Vereinigten Königreich in die gegenteilige Richtung. Zu Beginn von Rot-Grün lag die Staatsausgabenquote bei 48,2 % (1998) und damit um gut 8 Prozentpunkte über der von Großbritannien. Heute (2007) liegt die britische Staatsausgabenquote leicht über der von Deutschland, die nach vorläufigen Zahlen auf 43,9 % reduziert wurde.³¹

Man mag argumentieren, dieses Hochfahren habe im Wesentlichen die Funktion gehabt, den unter den Tories völlig unterfinanzierten National Health Service wieder mit ausreichend Personal und modernem Equipment auszustatten. Dieses Argument ist richtig, verweist jedoch zurück auf Deutschland. Das Gesundheitssystem ist hier nicht unterfinanziert. Es hat andere Probleme (vgl. Heintze 2007b). Massiv unterfinanziert ist jedoch die Bildung als öffentliche Aufgabe. Einen Plan, die öffentliche Finanzierung von heute nur rund 4,6 % des BIP auf notwendige 6 bis 7 % anzuheben, hat die Schröder-Regierung aber nie entwickelt. Dem sozialdemokratischen Bundesfinanzminister Hans Eichel war es im Verein mit seinen christ- wie sozialdemokratischen Kollegen in den Bundesländern und assistiert von grünen Haushaltspolitikern wichtiger, die Staatsausgabenquote zu reduzieren, als einen größeren Anteil des BIP in die Bildung zu investieren. Unter Peer Steinbrück, dem sozialdemokratischen Finanzminister der Merkel-Regierung, hat sich daran nichts Grundlegendes geändert. Gemessen an der tatsächlich praktizierten Politik haben die britischen Sozialdemokraten das sozialdemokratische Erbe besser bewahrt als ihre deutschen Freunde.

Bei all dem ist Folgendes zu erkennen: Der konservativ aufgestellte deutsche Sozialstaat spielte als Leistungsstaat jenseits des traditionellen Kanons der öffentlichen Daseinsvorsorge, der Felder wie den sozialen Wohnungsbau genauso umfasst wie Bahn, Post, Ver- und Entsorgung, auch bisher nur eine subsidiäre Rolle. Stark war und ist er jedoch als Transferstaat. In dem Maße, wie Marktöffnungen Hand in Hand mit der Privatisierung öffentlicher Unternehmen gingen und die Finanzpolitik es als ihr oberstes Ziel ansah, die Staatsausgabenquote zu senken, geriet der Leistungsstaat noch weiter unter Druck. Diesen Druck gibt es auch in skandinavischen Ländern. Zugleich bestehen dort aber bessere Möglichkeiten der Positionsbehauptung und besteht damit eine weiterhin wichtige Produzentenstellung des Staates. Dies zum einen, weil die Marktöffnung für Konkurrenz in geringerem Umfang als in

31 Vorläufige Zahlen nach BMF-Monatsbericht Januar 2008: Tabellen S. 102 und S. 109.

Deutschland materielle Privatisierungen nach sich zog, wie sich vorrangig auf der kommunalen Ebene zeigt,³² und zum anderen, weil sich der Staat mit dem Ausbau sozialer und gesellschaftsnaher Dienstleistungen neue Produktionsaufgaben erschloss. Als günstig erwies sich dabei, dass sich das katholische Prinzip der Subsidiarität (Enzyklika „Quadragesimo Anno“ von Papst Pius XI. vom 15.5.1931) in Nordeuropa nicht verankern konnte. Dieses Prinzip hat in Deutschland zwar keinen Verfassungsrang,³³ wurde jedoch ausgehend von der Gestaltung des Verhältnisses von Familie und Staat in immer weitere Bereiche eingeführt, so auch in das Gemeindefinanzrecht. Tendenziell übereinstimmend nehmen die Vorschriften in den Gemeindeordnungen der Länder Beschränkungen der wirtschaftlichen Betätigung von Gemeinden dadurch vor, dass sie diese an folgende Voraussetzungen knüpfen:

- Der öffentliche Zweck rechtfertigt das Unternehmen.
- Die Betätigung steht nach Art und Umfang in einem angemessenen Verhältnis zur Leistungsfähigkeit der Gemeinde.
- Der öffentliche Zweck kann nicht besser oder wirtschaftlicher durch Privatunternehmen erfüllt werden.

In den meisten Flächenländern gesellt sich dazu noch das Örtlichkeitsprinzip, das die wirtschaftliche Betätigung auf das Gemeindegebiet beschränkt. In der Folge können sich Kommunalunternehmen nicht an landes- oder bundesweiten Ausschreibungen beteiligen. Beim Subsidiaritätsprinzip sind „echte“ von „unechten“ Subsidiaritätsklauseln zu unterscheiden. Unter den Begriff „unechte Subsidiarität“ fallen Bestimmungen, die kommunale wirtschaftliche Betätigung nur gestatten, wenn der Unternehmenszweck nicht besser und wirtschaftlicher durch private Anbieter erfüllt werden kann. Unter den Begriff „echte Subsidiarität“ fallen verschärfte Vorschriften, die eine kommunalwirtschaftliche Betätigung nur dort erlauben, wo diese einen Zweck nachweislich besser als private Anbieter erfüllen kann. Ausgehend von Ländern wie Bayern, Thüringen und Rheinland-Pfalz, kam die besonders restriktive Subsidiaritätsvariante zunehmend in weiteren Bundesländern zum Einsatz.

Das Grundgesetz aber ist gar nicht auf eine bestimmte Wirtschaftsordnung festgelegt. Zur Möglichkeit wirtschaftlicher Betätigung der öffentlichen Hand stellte das OLG Karlsruhe mit Urteil vom 22.02.1995 (NJW-RR 1996, 231) deshalb auch fest: „Zu Recht ist das LG von dem Grundsatz ausge-

32 In Schweden etwa gab es 1995 1.450 und 2006 1.518 Kommunalunternehmen. Dies mit Schwerpunkt im Wohnungsbereich, bei Stadtwerken (Strom, Gas, Wasser) und im Verkehrsbereich. (<http://tinyurl.com/4ttqxx>; laufende Aktualisierung; 2/2008) In Norwegen ist der Stromsektor für private Unternehmen geöffnet. Das Gros der Unternehmen ist jedoch in öffentlicher Hand. Neben Statkraft mit 30 % Marktanteil finden sich zahlreiche Kommunalunternehmen. Von 345 Stromunternehmen sind nur 24 % (83) in Privatbesitz. Norwegian Ministry of Petroleum and Energy: <http://tinyurl.com/4354tb> (Zugriff 11/2007).

33 Dies ergibt sich bereits aus der Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes. Der Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hat sich mit der Frage befasst, die Aufnahme eines Subsidiaritätsgebotes aber verworfen (Hauser 2004: 33). Spätere Versuche, in das GG ein Subsidiaritätsprinzip hineinzudeuteln, entstammen der Deutungshoheit, die der Neoliberalismus auch unter Juristen mittlerweile erlangt hat. Ganz entschieden wird diese Position von Cronauge (1997, 2006) verworfen. Auch das Bundesverwaltungsgericht verneint die Existenz eines Subsidiaritätsprinzips im GG (BVerwGE23, 304 [306]; 39, 329 [338]; 67, 321 [324f.]), während das Bundesverfassungsgericht die Frage offen lässt.

gangen, dass es der öffentlichen Hand aus Rechtsgründen nicht verwehrt ist, erwerbswirtschaftlich zu handeln und am freien Wettbewerb teilzunehmen. Das Grundgesetz schließt eine erwerbswirtschaftliche Betätigung der öffentlichen Hand nicht aus. Eine solche Betätigung setzt insbesondere keine ausdrückliche verfassungsrechtliche Legitimation voraus. Ob und inwieweit die Wirtschaftstätigkeit der öffentlichen Hand wünschenswert oder zweckmäßig ist, entscheidet sich nach staats- und wirtschaftspolitischen Gesichtspunkten, die der rechtlichen Prüfung entzogen sind.“ Bei den Gemeinden kommt hinzu, dass die verfassungsrechtlich geschützte gemeindliche Selbstverwaltung (BVerfGE 79, 127, 143 f.) rückwärts betrachtet immer auch wirtschaftliche Betätigung eingeschlossen hat und vorwärts betrachtet offen sein muss für neue Aufgabenstellungen. Da der Verfassungsgesetzgeber eine breit entfaltete Wirtschaftstätigkeit von Gemeinden vorfand, stellt diese einen öffentlichen Bereich dar, dessen Weiterentwicklung verfassungsrechtlich verbürgt ist. Art 28 II 1 GG gewährt den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Was aus „Allzuständigkeit“ folgt, muss von den Bürgerinnen und Bürgern im demokratischen Willensbildungsprozess immer wieder neu bestimmt werden. Die Rahmenbedingungen unterliegen gesellschaftlichen Veränderungen. Einerseits wachsen der Kommunalwirtschaft dabei neue Aufgabenfelder zu, andererseits verlieren gewachsene Aufgabenbereiche an Bedeutung. Es tangiert daher den Kern kommunaler Selbstverwaltung, wenn Länder das Gemeindefirtschaftsrecht benutzen, um der wirtschaftlichen Betätigung von Kommunen Fesseln anzulegen.

In den „alten Zeiten“ mit Staatsmonopolen und gemeindlichen Gebietsmonopolen konnte man für das Subsidiaritätsprinzip sachliche Gründe anführen, etwa den, ausufernder erwerbswirtschaftlicher Betätigung von Gemeinden über den Schutzraum ihrer Gebietsmonopole hinaus einen Riegel vorzuschieben. Nach dem Wegfall der Gebietsmonopole ist die Situation jedoch eine völlig andere. Die Abschaffung von staatlichen und kommunalen Monopolen wurde ordnungspolitisch mit der Überlegenheit des Wettbewerbsmodells bei der Ressourcenallokation und mit dem Versprechen auf mehr Effizienz, deutliche Preissenkungen und einen besserer Service begründet. Unabhängig von der Frage, wie realistisch der Glaube an die Überlegenheit der Wettbewerbswirtschaft auf den Feldern ist, auf denen ein öffentlicher Versorgungsauftrag besteht, gilt: Wettbewerb funktioniert nur unter der Bedingung eines diskriminierungsfreien Marktzutritts. Für ein Subsidiaritätsprinzip im Gemeindefirtschaftsrecht gibt es daher keine sachliche Begründung mehr. Wo der Wettbewerb auf Märkten eröffnet ist, entscheidet sich auf diesen Märkten und nicht qua ideologischer Vorab-Behauptung, wer qualitativ besser, effizienter und preisgünstiger ist. Wenn trotzdem am Subsidiaritätsprinzip festgehalten wird und diverse Bundesländer es sogar noch verschärft haben oder dies planen,³⁴ dann geht es nicht um fairen

34 Als marktradikale Partei dringt die FDP in besonderer Weise auf Verschärfungen des Subsidiaritätsgebotes und feiert die entsprechenden Erfolge. „Noll und Hofer: Subsidiaritätsgebot im Gemeindefirtschaftsrecht verschärft – Mittelstand, Handwerk und freie Berufe mit Vorrang vor wirtschaftlicher Betätigung der Kommunen“, titelte die baden-württembergische FDP zu Plänen der Landesregierung für die Verschärfung des Subsidiaritätsgebotes (o.D.).

Wettbewerb, sondern um die Begünstigung der privaten und die Diskriminierung der kommunalen Unternehmen.

Es gibt eine Art Dreiklang: Kommunale Unternehmen werden in Deutschland rechtlich gehindert, sich gleichberechtigt am Wettbewerb beteiligen zu können. Zugleich wird Kommunen die Finanzausstattung, die sie für qualitativ hochwertige und bürgernahe Dienstleistungsproduktion benötigen, verwehrt. Die doppelte Zangenbewegung entfaltet Druck in Richtung der Privatisierung kommunaler Vermögenswerte. Ideologisch wird das Ganze flankiert durch die Diskreditierung kommunaler Verschuldung auch dort, wo die dauerhafte Leistungsfähigkeit einer Gemeinde gar nicht in Zweifel steht. Leistungskürzungen und Vermögensverzehr sind die Folge. Inwieweit hier europäisches Recht verletzt wird und welche Handlungsoptionen sich für Kommunen daraus möglicherweise ergeben, wäre zu prüfen. Immerhin ist festzuhalten: Ein Gemeindefirtschaftsrecht, das den gemeindlichen Wirtschaftsunternehmen eine Teilnahme am Markt bei gleichen Marktchancen wie private Unternehmen verwehrt, steht im Widerspruch zum europarechtlichen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art 3 Abs. II EGV.

Durch die Einführung des Subsidiaritätsprinzips in das Gemeindefirtschaftsrecht wird ein Vorrang der Privatwirtschaft gegenüber kommunaler Wirtschaftstätigkeit statuiert. Staatliche respektive kommunale Wirtschaftstätigkeit kommt nur noch insoweit in Betracht, wie die Privatwirtschaft an der Leistungserbringung entweder nicht interessiert oder daran nachgewiesenermaßen gescheitert ist. Der Grundsatz der Subsidiarität korrespondiert mit dem Modell des Gewährleistungsstaates. Dieses Staatsmodell wurde unter neoliberaler und neokonservativer ideologischer Vorherrschaft nicht nur zunehmend propagiert, sondern es befindet sich in Deutschland auch in der Umsetzung, wie aus Abbildung 1 ersichtlich wird. Anders als behauptet, folgt Deutschland damit aber nicht einem allgemeinen Trend der Transformation des Leistungsstaates in einen Gewährleistungsstaat. Es ist hier nicht das Thema, aber es drängt sich die Frage auf, in welchem Verhältnis Leistungs- und Gewährleistungsstaat zueinander stehen. Gewinnt der Staat an Steuerungskompetenz, wenn er seine eigene Produktionstätigkeit so weit zurückfährt, wie dies in Deutschland bereits geschehen ist? Oder verliert er umgekehrt an Steuerungskompetenz, weil Gewährleistung ohne ausreichende Durchsetzungsmacht nicht funktioniert? Anders gefragt: Stehen Leistungs- und Gewährleistungsstaat in einer eher substitutiven oder eher komplementären Beziehung? Hier ist ein breites Forschungsfeld.

Die geringe eigene Produktionstätigkeit des deutschen Staates spiegelt sich in einem geringen Beschäftigungsgewicht des öffentlichen Sektors wider. Während 2006 im skandinavischen Durchschnitt gut 3 von 10 Erwerbstätigen bei einem öffentlichen Arbeitgeber beschäftigt waren und sich der Anteil an den abhängig Beschäftigten sogar auf rund ein Drittel belief, erreichte Deutschland mit einem Anteil von 11,7 % an den Erwerbstätigen einen historischen Tiefstand.³⁵ Unterboten wird es nur von ganz

35 Die Zahl von Beschäftigten im öffentlichen Dienst sank stetig von 6 Mio. Personen im Jahr 1994 auf rund 4,6 Millionen Personen am 30.6.2006. Rund 59 % davon waren als Arbeitnehmer in einem überwiegend tarifvertraglich geregelten Be-

wenigen Ländern wie dem Mini-Staat Luxemburg. Die anderen Länder des kontinentaleuropäisch-konservativen Wohlfahrtsmodells verfügen über einen größeren Staatssektor. In Frankreich und Belgien beschäftigt er einen fast doppelt so hohen Prozentsatz an Arbeitnehmern. In den Niederlanden sind es zwar auch nur 13,5 %. Dort jedoch spielt der zwischen Markt und Staat angesiedelte „Dritte Sektor“ als Arbeitgeber eine viel größere Rolle (Priller/Zimmer/Anheiner 1999; Priller/Zimmer 2006).

Langfristige Trends und Beschäftigungsdichte pro 1.000 Einwohner

Wie Abbildung 2 (a und b) ausweist, gab es in Norwegen über zwei Dekaden von 1970 bis 1990 eine Staatsexpansion. Der Staatsanteil an den rechnerischen Vollzeitkräften stieg von knapp 17 % (1970) über 22 % (1980) auf 26,3 % (1990). In der folgenden Dekade gab es noch einen geringen Anteilsgewinn auf knapp 28 % im Jahr 2000. Dieser Anteil blieb bis 2006 stabil (2004: 28,4 %; 2006: 28,1 %). Die Expansion der Staatsbeschäftigung ging nur geringfügig zu Lasten des Privatsektors (1970–2006: -2 %). Stark zurückgegangen ist die Bedeutung selbstständiger Beschäftigung. An den rechnerischen Vollzeitkräften stellten sie 1970 gut 17 %, im Jahr 2000 nur noch 7,9 %.

Dieses Niveau wird seither gehalten. Betrachtet man statt der rechnerischen Vollzeitkräfte die Entwicklung der Erwerbstätigenzahlen unabhängig vom zeitlichen Umfang der Beschäftigung und wählt man als Bezugsgröße die abhängig Beschäftigten, erhält man höhere Anteile bei allerdings gleicher Tendenz. Von allen Erwerbstätigen ist heute (2006) der Staat bei knapp 30 % der Arbeitgeber, gegenüber 17 % (1970), 23 % (1980) und 27,9 % (1990). Mit den abhängig Beschäftigten als Bezugsgröße stieg die Quote von 20,6 % (1970) über 30,9 % (1990) auf 32,3 % (2000). Auf diesem Niveau erfolgte seither eine Konsolidierung. In Dänemark und Schweden hat die Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern eine noch höhere Bedeutung.

Bezieht man öffentliche Unternehmen³⁶ in die Betrachtung ein, so erreichte der öffentliche Sektor in Dänemark Ende der 90er Jahre eine so starke Ausdehnung, dass fast 4 von 10 Arbeitnehmern hier ihren Arbeitsplatz hatten. Seither erfolgte ein gewisser Abbau; der Anteil (vgl. Tabelle 1) liegt aber immer noch bei über einem Drittel. 1997 hatten von 2.669,7 Tsd. Erwerbstätigen 35,2 % und 2006 von 2.754,6 Tsd. Erwerbstätigen noch 33,8 % einen öffentlichen Arbeitgeber. Dies entspricht dem Niveau des Jahres 2001, als eine konservativ-rechtsliberale Mehrheit an die Regierung kam. Die Zahlen sprechen nicht für einen seither groß angelegten Personalabbau.

schäftigungsverhältnis tätig. Gegenüber 2005 waren dies 22.400 Personen weniger. <http://tinyurl.com/6hr6kc> (Zugriff: 23.1.2008).

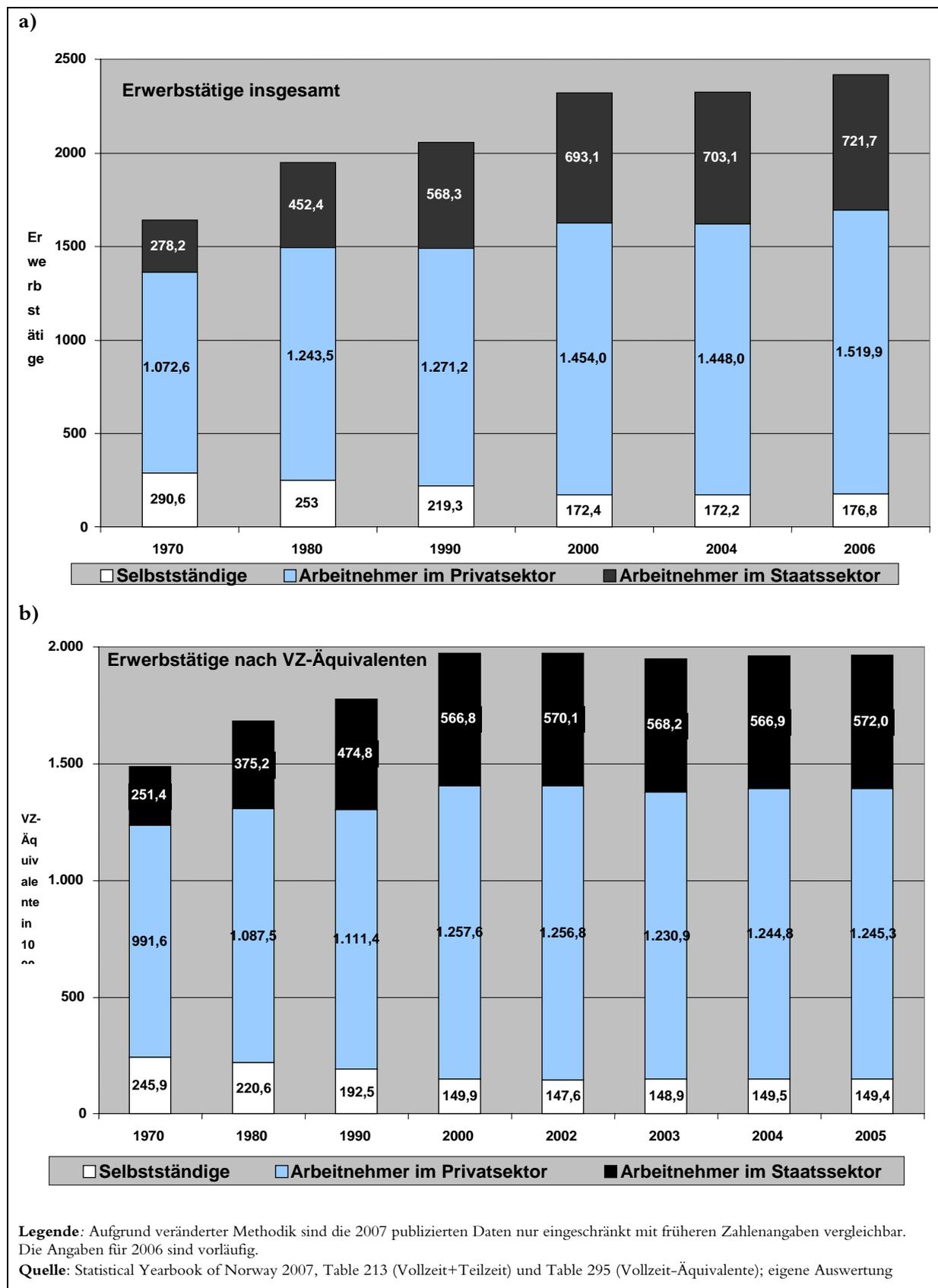
36 In Dänemark spielen Public Corporations gemessen an der Einwohnerzahl nur noch eine geringe Rolle. Die Anzahl dort beschäftigter Arbeitnehmer sank von 116,1 Tsd. (1997) auf 83,4 Tsd. (2006). In Schweden gab es 2006 noch insgesamt 2.140 öffentliche Unternehmen mit 181.973 Beschäftigten (eigene Berechnung nach den Statistiken zu Geschäftsfeldern von Unternehmen der Zentralregierung, der Provinzen und der Kommunen: <http://tinyurl.com/57u4se>; Zugriff: 22.5.2008).

Die relativ geringste Bedeutung hat der öffentliche Dienst in Finnland. Auch gab es hier den größten Anteilsverlust. 1996 beschäftigte der öffentliche Sektor 28,9 % der Erwerbstätigen und 34,1 % der Arbeitnehmer; 10 Jahre später (2006) waren es noch 27 % der Erwerbstätigen und 30,8 % der Arbeitnehmer. In Finnland kommt zum Tragen, dass der Anteil Selbstständiger mit fast 13 % für skandinavische Verhältnisse sehr hoch ist. (2006: 12,9 %).

Die skandinavische Entwicklung steht in starkem Kontrast zu Deutschland. 1997 erreichte der deutsche öffentliche Sektor nur 38,7 % der dänischen Größe; 2006 war es sogar nur noch 34,6 %. Zu Finnland ist die Differenz zwar geringer, stieg aber ebenfalls. 1997 erreichte Deutschland 48,4 %, 2006 nur noch 43,4 % des finnischen Niveaus. Der Abstand zu Deutschland wuchs sowohl im Durchschnitt wie im Vergleich zu jedem nordischen Land.

Da die skandinavischen Länder ein höheres Beschäftigungsniveau und eine durchgängig wachsende Bevölkerung aufweisen, wählt Abbildung 3 die Beschäftigungsdichte pro 1.000 Einwohner als Vergleichsmaßstab.

Abbildung 2: Verteilung der Erwerbstätigen Selbstständige, Privat- und Staatssektor in Norwegen 1970 bis 2006 a) Erwerbstätige insgesamt; b) Erwerbstätige in Vollzeit-Äquivalenten



Ersichtlich wird, dass auf 1.000 Einwohner in den skandinavischen Ländern³⁷ Zahlen von öffentlich Beschäftigten kommen, die zwischen zweieinhalb- und dreimal so hoch sind wie in Deutschland. Norwegen ist in der Grafik sowohl mit den öffentlich Beschäftigten insgesamt als auch mit den rechnerischen Vollzeitkräften vertreten. 2006 kamen auf 1.000 Einwohner 155,5 Beschäftigte. Rechnerisch waren es 123,4 Vollzeitbeschäftigte gegenüber nur 55,5 Voll- und Teilzeitbeschäftigten in Deutschland. Trotz der hohen Arbeitsplatzdichte, die der Staatssektor bietet, weist der Trend weniger in Richtung Abbau als in Richtung Konsolidierung auf hohem Niveau. Dabei verstärkt die kommunale Ebene zulasten des Zentralstaates ihr Personal.³⁸ Die Entwicklung verläuft auch in dieser Hinsicht in Deutschland gegenläufig. Obwohl Gemeinden der Ort sind, an dem der Kontakt mit Bürgerinnen und Bürgern am direktesten und eine qualitativ hochwertige öffentliche Dienstleistungsproduktion besonders wichtig ist, ist der personelle Aderlass bei den Kommunen am größten. Gemeinden und Zweckverbände zusammen weisen heute (2006) einen Personalbestand auf, der um ein Viertel unter dem Niveau der Mitte der 90er Jahre liegt. Der Personalabbau ist fast doppelt so hoch wie beim öffentlichen Dienst insgesamt. Es steht zu erwarten, dass dahinter verschiedene Faktoren stehen, wie die Nutzung der natürlichen Fluktuation für Personalabbau und der Übergang von ehemals bei kommunalen Eigenbetrieben Beschäftigten zu Kapitalgesellschaften, die eigentumsrechtlich nur noch teilweise oder gar nicht zum städtischen Portfolio gehören. Am dramatischen Abbau öffentlicher Beschäftigung ändert dies nichts. Zu konstatieren ist: Weder der PISA-Schock noch die Rückständigkeit beim Ausbau öffentlicher Kleinkindbetreuung³⁹ noch die sich häufenden Fälle von Kindesverwahrlosung führten zu personellen Ausbauprogrammen in diesen Bereichen. Die Arbeitsplatzentwicklung im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland kennt seit Jahren nur eine Richtung: nach unten. Gab es bei Einschluss des Bundeseisenbahnvermögens 1995 im öffentlichen Dienst noch 5,37 Beschäftigte, sank die Zahl über 5,07 Mio. (1998) und 4,82 Mio. (2001) auf noch 4,58 Mio. im Jahr 2006. Bei der Betrachtung nach Einzelbereichen (vgl. Tabelle 1) wird ersichtlich, dass es einen Zuwachs nur im mittelbaren öffentlichen Dienst⁴⁰ gab. Alle anderen Bereiche haben Personal abgebaut. Sank die Beschäftigtenzahl seit 1995 insgesamt um 14 %, so in den Kommunen um 24 %. (1997–2006: insgesamt minus 11,4 %; bei den Kommunen minus 21,8 %).

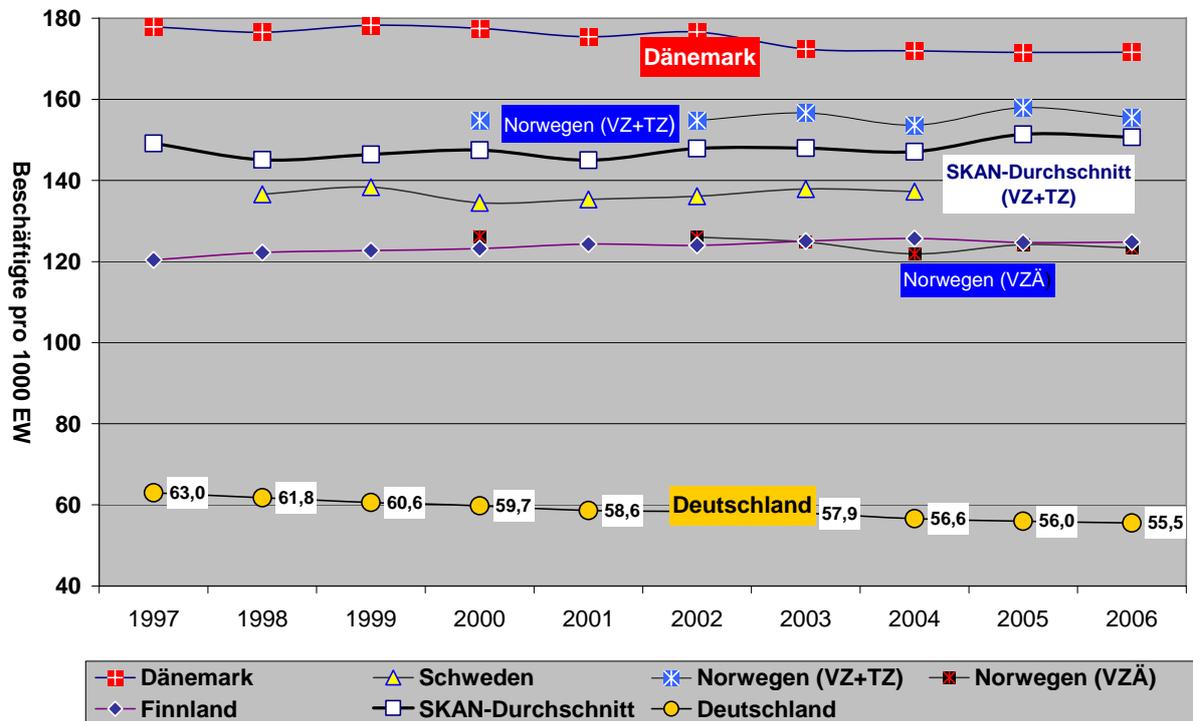
37 Ohne Island wegen der dort lückenhaften Datenlage.

38 Ausnahme Norwegen. Hier brachte die Krankenhausreform des Jahres 2002 eine Rezentralisierung (Heintze 2007b: 94).

39 Bei 0- bis 3-Jährigen gibt es eine ausgeprägte Rückständigkeit nicht nur gegenüber den skandinavischen Ländern, deren Versorgungsquote im Jahr 2004 fast 50 Prozent gegenüber nur 9 Prozent in Deutschland erreichte. In der EU gehört Deutschland zusammen mit Italien und Österreich zur Schlusslichtergruppe, während die Nachzüglerländer Großbritannien, Spanien und Portugal binnen weniger Jahre kräftig aufgeholt haben. Ihre Versorgungsquote ist heute doppelt so hoch ist wie die deutsche (Datenquelle: OECD 2007a).

40 Sozialversicherungen, Bundesbank, Bundesagentur für Arbeit und die rechtlich selbstständigen Einrichtungen.

Abbildung 3: Öffentlich Beschäftigte pro 1000 Einwohner: Deutschland und skandinavische Länder 1997–2006



Legende: Einbezogen sind die Gebietskörperschaften und der mittelbare öffentliche Dienst (z.B. Sozialversicherung). Bei den Beschäftigten öffentlicher Unternehmen gibt es Unschärfen. Die Angaben für Dänemark und Norwegen schließen öffentliche Unternehmen mit ein; bei Schweden und Finnland ist dies nicht gesichert, bei Deutschland ist der Einbezug lückenhaft (am Markt tätige öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform werden nicht dem ÖD zugeordnet)

Quellen: Deutschland: Statistisches Bundesamt, Personalstandsstatistik fortlaufend; Dänemark: Statistics Denmark 2008: Code RASOFF9035 (Datenselektion aus Register mit eigener Auswertung); Norwegen: Statistical Yearbook of Norway 2006 (Table 212 und 296); Statistical Yearbook of Norway 2007 (Table 213 und Table 295), <http://www.ssb.no/nr/en/>; Finnland: <http://tinyurl.com/5kmdee>; Schweden: Statistical Yearbook, verschiedene Tabellen. Zum Vergleich: In Sachsen-Anhalt kamen 2005 auf 1.000 Einwohner 61,3 Beschäftigte bei Bund, Land und Gemeinden.

Dänemark und Deutschland mit gegenläufiger Entwicklung

Von einem Staatssektor, der Arbeitgeber für gut ein Drittel der abhängig Beschäftigten ist, gehen logischerweise andere Rückwirkungen auf den Privatsektor aus als von einem Staatssektor, dessen Beschäftigungsrelevanz nicht einmal halb so groß ist. Tabelle 1 wählt für einen Vergleich Dänemark. Das Land bietet sich an, da es in der deutschen Debatte parteiübergreifend vermeintlich als Vorbild für neue Wege in der Arbeitsmarktpolitik fungierte. In den Blick genommen wird dabei die Verknüpfung von Arbeitsflexibilität mit hoher sozialer Absicherung. Dass Dänemark auf 1.000 Einwohner dreimal so viele Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst anbietet wie Deutschland, bleibt ausgeblendet. Die Tabelle

zeigt, dass dänischen Kommunen und Regionen⁴¹ als Arbeitgebern eine zentrale Stellung zukommt. Ihr gemeinsamer Beschäftigungsanteil stieg von 68 % (1997) auf 72 % (2006). Demgegenüber erreichte die Kommunalebene (Gemeinden und Zweckverbände) in Deutschland bereits 1997 nur einen Anteil von 32,6 %; bis 2006 sank er auf 28,8 %. Selbst bei Ausklammerung sowohl der Bundesebene wie des mittelbaren öffentlichen Dienstes erreichte die Kommunalebene nur einen Anteil von rund 40 % (1997: 41,2 %; 2006: 39,1 %). Im Unterschied zu Deutschland sind dänische Kommunen als Staatsapparate mit umfassenden Leistungen und einer Steuerbasis ausgestattet, von der deutsche Kommunen nur träumen können (Green-Pedersen 2002; Kommunernes Landsforening 2003). Die dänische Praxis der kommunalen Selbstverwaltung stellt die deutsche Realität weit in den Schatten.⁴²

In Deutschland findet Beschäftigungsausweitung vor allem über die Expansion von nicht vollwertigen Beschäftigungsformen statt. U.a. spiegelt sich dies in der starken Zunahme der Teilzeitquote wider. Sie ist im öffentlichen Dienst als Folge der betriebenen Personalkostensenkungsstrategie sogar noch stärker gestiegen als in der Gesamtwirtschaft. Im Ergebnis (vgl. Tabelle 1) liegt sie dort heute nur noch wenig unter der gesamtwirtschaftlichen Quote. Anders sieht es in Dänemark aus. Hier gibt es zwei Effekte: erstens den Effekt abnehmender Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Sektor mit Rückwirkung auf den Privatsektor in der Weise, dass im Gegensatz zu Trends in anderen Ländern kein Anstieg erfolgte; zweitens den Effekt abnehmender geschlechtsspezifischer Arbeitszeitsegregation. Zwar hat die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegmentation nicht abgenommen. Den öffentlichen Sektor, wo sie mehr als zwei Drittel der Beschäftigten stellt, konnte sie jedoch zu einem Operationsfeld für Gleichstellung machen – mit dem erstaunlichen Ergebnis, dass die Teilzeitquote der Männer 2006 mit 12,2 % um gut 2 Prozentpunkte über der der Frauen lag. Vermutlich strahlte dies auf die Privatwirtschaft aus. Im öffentlichen Sektor nahm die Frauen-Teilzeitquote um 31 %, im Privatsektor um 7 % ab.

41 Zum 1.1.2007 trat eine Territorial- und Funktionalreform in Kraft. Die bisher 18 Landkreise verschwanden zugunsten von fünf Regionen, und die Zahl der Gemeinden wurde von 271 auf 99 reduziert.

42 So gibt es seitens übergeordneter Stellen eine Zielsteuerung und wenig Detaileingriffe. Auch gespaltene Zuständigkeiten wie bei den deutschen Schulen, wo Kommunen als Schulträger kaum Personalverantwortung haben, fehlen.

Tabelle 1: Abhängig Beschäftigte im Privat- und Staatssektor in Deutschland und Dänemark 1997 bis 2006: Strukturmerkmale (neue Tabelle)

Jahr	1997	1999	2001	2002	2005	2006
Deutschland						
Bevölkerung (1.1. d.J.)	82.012,2	82.037,0	82.259,5	82.440,3	82.500,8	82.438,0
A. Privatsektor (Arbeitnehmer)	28.410,2	29.512,7	30.404,7	30.181,9	29.700,6	30.119,9
B. Staatssektor (inkl. Wirtschaftsunternehmen)	5.163,8	4.969,3	4.821,3	4.809,1	4.616,4	4.576,1
Gemeinden (inkl. Zweckverbände)	1.683,4	1.609,7	1.537,1	1.512,7	1.342,9	1.316,8
Bundesländer	2.401,9	2.313,7	2.178,9	2.156,0	2.074,9	2054,5
Bund (inkl. Bundeseisenbahnvermögen)	628,0	588,6	560,2	552,4	532,4	526,6
Mittelbarer ÖD	450,5	457,3	545,1	588,0	666,2	678,2
Staatsanteil an den ET	13,8%	13,0%	12,3%	12,3%	11,9%	11,7
Dichtezyffer (pro 1000 Ew.)	63,0	60,6	58,6	58,3	56,0	55,5
ÖD-Teilzeitquote	20,9%	23,4%	25,7%	26,8%	29,5%	30,2%
TZQ Gesamtwirtschaft	23,2%	25,8%	28,1%	28,9%	32,4%	
Dänemark						
Bevölkerung (1.1. d. J.)	5.275,1	5.313,6	5.349,2	5.368,4	5.411,4	5.427,5
A. Privatsektor (Arbeitnehmer)	1.492,3	1.572,0	1.611,1	1.613,2	1.585,6	1.627,5
Teilzeitquote insgesamt	17,3%	16,9%	16,9%	17,0%	17,1%	17,4%
Teilzeitquote Männer	12,8%	12,8%	13,1%	13,2%	13,5%	14,0%
Teilzeitquote Frauen	25,0%	23,8%	23,4%	23,3%	23,2%	23,3%
B. Staatssektor (inkl. Wirtschaftsunternehmen)	938,3	947,2	938,5	948,0	928,4	931,6
Gemeinden	452,3	469,1	468,9	474,8	472,7	476,3
Provinzen	185,4	189,5	191,1	192,9	192,1	192,7
Zentralregierung	182,4	187,2	181,1	183,3	176,5	177,1
Sozialversicherung	2,1	2,1	2,5	2,6	2,7	2,1
Public Corporations	116,1	99,3	94,9	94,4	84,4	83,4
Männer	338,3	330,9	317,1	318,1	305,3	301,8
Frauen	600,1	616,4	621,4	629,9	623,1	629,8
Staatsanteil an den ET	35,15%	34,48%	33,85%	34,07%	34,25%	33,82%
Dichtezyffer (pro 1000 Ew.)	177,9	178,3	175,4	176,6	171,6	171,6
Teilzeitquote insgesamt	13,1%	12,7%	11,8%	11,5%	10,5%	10,8%
Teilzeitquote Männer	10,4%	11,1%	10,6%	10,7%	10,8%	12,2%
Teilzeitquote Frauen	14,7%	13,5%	12,4%	11,9%	10,4%	10,1%

Datenquellen:

Dänemark: Statistisches Zentralamt, Stand: 2/2008; eigene Auswertung;

Deutschland: Statistisches Bundesamt (2008), Personalstandsstatistik.

Man könnte vermuten, dass sich das Bild bei Einbezug des sogenannten Dritten Sektors aufhellt. Schließlich spiegelt sich die konservative Orientierung des deutschen Sozialstaates in einer Doppelstruktur aus Sozialversicherungsstaat und den subsidiär-kompensatorischen Diensten einer Vielzahl von Trägern. Die Analyse der Entwicklung bei den Verbänden der Freien Wohlfahrtspflege zeigt jedoch, dass nicht einfach Arbeitsvolumen vom Öffentlichen Dienst zu kirchlichen und freien Trägern abgewandert ist. Die Beschäftigungsausweitung von 1,1 Mio. (1996) auf 1,4 Beschäftigte im Jahr 2004 resultiert zu zwei Dritteln aus der Umwandlung von Vollzeit- in Teilzeitstellen (Heintze 2007a: 85).

Diagnose Anorexia: Konträre Muster der Staatsmodernisierung in Deutschland und Skandinavien

Das Phänomen ist bekannt: Menschen, die unter krankhafter Magersucht leiden (Anorexia nervosa), empfinden sich auch mit einem Body-Mass-Index von unter 19 noch als zu dick und hungern weiter. Dass sie sich längst im kritischen Bereich bewegen und es gesundheitlich geboten wäre, an Gewicht zuzulegen, weisen sie entrüstet von sich. Die medizinisch wesentlichen Merkmale des Krankheitsbildes (Minuchin et al. 1978; Rupprecht/Hampel 2006) nach den DSM-IV-Diagnosekriterien sind:

1. Die Gewichtsabnahme ist selbst herbeigeführt. Der Body-Mass-Index liegt bei unter 18 und damit mindestens 15 % unter dem Normbereich.
2. Es liegt eine Körperschemastörung vor. Sie bewirkt, dass der eigene Körper verzerrt wahrgenommen wird. Die Patientinnen und Patienten empfinden sich als zu dick, obwohl sie bereits untergewichtig sind.
3. Der anorektische Patient lehnt seinen Körper ab, weil er angeblich seine Freiheit und Unabhängigkeit beschränkt. Diese Ablehnung ist fast immer ein Symptom für tiefer liegende Probleme.
4. Mit der Ablehnung des eigenen Körpers glaubt der anorektische Patient, etwas für seine Gesundheit zu tun, erreicht aber das Gegenteil. Es kommt im gesamten Organismus zu einem Prozess der sich ausbreitenden und verstärkenden Störungen (Störungen im Elektrolyt-Haushalt, Schwächung des Abwehrsystems, Herzrhythmusstörungen, frühe Neigung zu Osteoporose, Funktionsstörungen der Schilddrüse etc.).
5. Obwohl sich der Patient in einer Abwärtsspirale bewegt, ist er nicht in der Lage, dies zu erkennen und den Trend umzukehren. Statt sich seiner Krankheit zu stellen, leugnet er sie. Ein wesentlicher Faktor dabei ist die Arbeitsweise des Belohnungssystems anorektischer Menschen. In der Phase, in der sie in die krankhafte Magersucht abgeglitten sind, haben sie gelernt, die Erzielung von krankhaftem Untergewicht als Erfolg zu interpretieren, der unbedingt erhalten werden muss.

Die Anwendung dieser Kriterien auf die Entwicklung des Leistungsstaates in Deutschland führt zu einer erstaunlichen Parallele. Sie rechtfertigt die Diagnose Anorexia. „Die Zahl der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst muss schrumpfen“, erklärte der niedersächsische Ministerpräsident Christian Wulff (CDU) im Frühjahr 2006 in einem Focus-Interview.⁴³ Dies ist nicht die singuläre Position eines konservativen Ministerpräsidenten; bis weit in linke Kreise hinein wird das Bild eines Staates gepflegt, der eher zu groß als zu klein ist. Unabhängig von der politischen Couleur folgen alle Bundesländer der Anorexia-Logik. Und sie nehmen zur Begründung wissenschaftliche Expertisen in Anspruch, die sich nicht auf empirische Befunde aus Ländern stützen, die wie die skandinavischen Länder anerkanntermaßen über ein sehr gut organisiertes Gemeinwesen verfügen. Die eingeholten Expertisen folgen dem föderalen Wettbewerb um die geringste Personalstärke.⁴⁴ Weder makroökonomische Zusammenhänge noch der soziale Mehrwert, der mit einer hohen Qualität öffentlicher Dienstleistungsproduktion einher geht, spielt dabei eine nennenswerte Rolle. Es geht allein um das betriebswirtschaftliche Ziel der Personalkostensenkung.⁴⁵

Nun fällt Magersucht nicht vom Himmel; vielmehr kann ein Prozess der Pathogenese nachgezeichnet werden. Bei der deutschen Staats-Anorexia ist das nicht anders. Ein Rückblick auf die Anfangsjahre der neoliberalen Zeitenwende, die in der Bundesrepublik Deutschland mit dem Ende der SPD-FDP-Regierung 1982 politisch an Fahrt gewann, ist erhellend. Mit einem Anteil von rund 20 % lag die Staatsbeschäftigung 1980 zwar unter skandinavischem Niveau (Norwegen: 22,3 %; Finnland: rund 25 %). Verglichen mit heute war der Abstand jedoch eher graduell als gravierend.⁴⁶ Hier ist nicht der Ort, um die danach konträre Entwicklung nachzuzeichnen. Ein Blick in Studien aus den 80er Jahren zur politischen Akzeptanz des Wohlfahrtsstaates und zu den Aufgaben, die breite Bevölkerungsmehrheiten vom Staat wahrgenommen sehen wollten, ergibt jedoch, dass es eine krisenhafte Abkehr vom Wohlfahrtsstaat gar nicht gegeben hat. Bei vier Befragungen im Zeitraum von 1982 bis 1986 gab es global jeweils Mehrheiten für den Status quo und je etwa 20 %, die für mehr respektive weniger Staat eintraten (Roller/Westle 1987: 228). Im Wohlfahrtssurvey 1984 sprachen sich für die sozialstaatliche

43 Christian Wulff (CDU), Niedersachsens Ministerpräsident, im Interview; Focus Nr. 12 vom 20.3.2006, S. 25.

44 So die Landesregierung von Sachsen-Anhalt. Ein von Dr. Joachim Ragnitz vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) sowie von Prof. Dr. 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, Pressemitteilung Nr. 36/06 vom 21.12.2006.

45 Dies mit Erfolg: Im Zeitraum von 1991 bis 2003 wurde der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben beim Bund um 2,3, bei den Ländern um 4,1 (1991 41,6%; 2003 37,5 %) und bei den Kommunen gar um 4,3 Prozentpunkte reduziert. Die Kehrseite ist der Verzicht auf den quantitativen wie qualitativen Ausbau des Bildungssystems von Elementarbildung bis Weiterbildung, der Verzicht auf wirksame Kinder- und Jugendhilfe usw.

46 Ohne Soldaten, aber mit den Beschäftigten bei Forschungsinstituten und öffentlichen Unternehmen gab es am 30.6.1979 4,4 Mio. Beschäftigte im öffentlichen Dienst. Dies entsprach einem Anteil an den abhängig Beschäftigten von 19,8 % und einem Anteil an allen Erwerbstätigen von 17,4 % (Datenquelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1980, 415).

Kernaufgabe – nämlich Sozialschutz bei Arbeitslosigkeit, im Alter und bei sozialer Not zu gewähren – jeweils um die 90 % aus. Die Aufgaben im Bereich der Daseinsvorsorge (Ver- und Entsorgung, ÖPNV, Eisenbahn, Umweltschutz) sowie die Sicherstellung medizinischer Versorgung für alle wollten noch jeweils über drei Viertel der Befragten dem Staat zuweisen. Selbst bei Aufgaben wie der Sicherung von angemessenem Wohnraum für alle, der Beschaffung von Arbeitsplätzen und diversen Betreuungsaufgaben (Bedürftige und gefährdete sowie alte Menschen) wünschte sich eine Mehrheit eine Aufgabenwahrnehmung durch den Staat (Roller/Westle 1987: 233).

Diese Umfragen liefern Indizien dafür, dass es für eine zukunftsgerichtete Weiterentwicklung des deutschen Sozialstaates zu einem breiter aufgestellten Wohlfahrtsstaat eine soziale Basis gegeben hätte. Die Interessenlage der maßgebenden politischen Kräfte von FPD und CDU/CSU über wichtige Kreise der SPD bis zu Teilen der Grünen war jedoch eine andere. So wurde die Diskussion um Staatsüberlastung und eine Anspruchsspirale systematisch und über Jahre hinweg von all denjenigen inszeniert, die von einem Staatsabbau zu profitieren hofften. Die dauerhafte Massenarbeitslosigkeit war der zentrale Joker bei diesem Machtspiel. Am Beispiel der Beschäftigungspolitik wird die Differenz zwischen den skandinavischen Ländern und Deutschland daher auch besonders augenfällig. In Deutschland gibt es seit Mitte der 70er Jahre von Zyklus zu Zyklus einen Anstieg und eine Verfestigung von Massenarbeitslosigkeit. Eine aktive staatliche Beschäftigungspolitik gab es gleichzeitig immer weniger. Die Entwicklung in Skandinavien folgte einem anderen Muster: Es gab eine Phase des quantitativen Ausbaus öffentlicher Dienstleistungen in den 70er und 80er Jahren. Bei dieser Strategie wurde zeitweise das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswachstum ganz überwiegend von der Expansion des öffentlichen Dienstes getragen.⁴⁷ Zwar gelang es so zunächst, Vollbeschäftigung zu erreichen.⁴⁸ Nachhaltig war diese Strategie jedoch nicht: Sie vernachlässigte die Fragen von Effizienz und Produktivität.

Der scharfe Einbruch der Rezession Anfang der 90er Jahre brachte das Wohlfahrtsmodell gar in eine ernsthafte Krise. Hier kam nun die New Public Management Bewegung ins Spiel, die sich seit den 80er Jahren eine grundlegende Modernisierung des Staates auf die Fahnen geschrieben hatte. Mit Anleihen bei der Privatwirtschaft suchte sie eine Antwort auf die Frage „How to make Government work better and cost less“ (Gore 1993). Neben den angelsächsischen Ländern (USA, Großbritannien, Neuseeland) und den Niederlanden wurde Skandinavien zu einem Vorreiter bei der Entwicklung und Umsetzung neuer Steuerungsmodelle für den öffentlichen Sektor. Dort konnte bereits einiges an Erfolgen erzielt werden, als sich in Deutschland die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) unter ihrem Leiter Prof. Gerhard Banner 1991 daran machte, das Konzept vom „Konzern Stadt“ der niederländi-

47 So in Dänemark während der 80er Jahre (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 %, die Staatsbeschäftigung jedoch um 88,9 %.

48 Das Ziel, Vollbeschäftigung zu sichern, konnte dadurch zunächst erreicht werden. So lag die durchschnittliche Arbeitslosenquote 1974–1981 (OECD 1983: Labour Force Statistics) in Schweden bei 2 % und in Norwegen gar nur bei 1,8 %, verglichen mit 5,1 % in Dänemark. In den 80er Jahren zog Dänemark mit dem Ausbau der Staatsbeschäftigung nach.

schen Stadt Tilburg (KGSt 1992) für deutsche Verhältnisse umzuschreiben (KGSt 1991, Banner 1993). Propagiert wurde ein fundamentaler Paradigmenwechsel. Kommunalverwaltungen sollten sich von regel-, binnen- und inputorientierten Behörden in outputorientierte Dienstleistungsunternehmen und Bürgerkommunen verwandeln.

Das Neue Steuerungsmodell mit Rahmenkonzept (KGSt 1993) und diversen Einzelbausteinen beinhaltete eine nicht nur umfassende, sondern hinsichtlich der Erfolgsvoraussetzungen auch außerordentlich ambitionierte Reformkonzeption. Sie war offen für konträre strategische Ziele. Bei ganzheitlicher Umsetzung konnte die intendierte Steigerung der Produktivität, Qualität und Bürgerfreundlichkeit öffentlicher Dienstleistungsproduktion eine Sperrwirkung gegen neoliberale Staatsabbautendenzen entfalten; bei einer Umsetzung nur der auf betriebswirtschaftliche Rationalisierung gerichteten Module (Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung, Einführung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen usw.) und der Verknüpfung mit Privatisierungsstrategien konnte die Reform aber auch für den Rückzug des Staates aus öffentlicher Güterproduktion genutzt werden. Im Zusammenwirken von makro- und mikropolitischen Prozessen erfolgte in Deutschland die Instrumentalisierung für Staatsabbauziele (Heintze 2007a: 82 ff.). Der Befund eines auf der kommunalen Ebene besonders einschneidenden Personalabbaus geht damit konform.

Dass ganzheitliche Reformkonzepte in Deutschland „extrem selten“ waren, wird im Rückblick auch von Prof. Banner eingeräumt (Banner 2003: 17). Unter der Überschrift „Sparen und Konsolidieren“ geriet das Gesamtmodell zu einer vorrangig technokratischen Reform (Heintze 2001), angereichert durch einige zukunftsweisende Neuerungen wie der Etablierung von Bürgerämtern. Statt die kommunale Leistungserstellung strategisch am Bürgerbedarf (Outcome-Orientierung) auszurichten – was grundlegende Änderungen in der lokalen Demokratie und der Rollenwahrnehmung der gewählten Repräsentanten bedeutet hätte –, blieb die Reform auf die Binnenmodernisierung des Verwaltungshandelns beschränkt. Die Effizienzgewinne, die es gab, wurden überwiegend nicht für eine qualitative Verbesserung der öffentlichen Leistungserstellung, sondern für das relative Zurückfahren der Kommunalausgaben genutzt. Diese Entwicklungstendenz erfuhr nach dem Eintreten von Bund und Ländern in den Reformprozess noch eine Steigerung, denn nun ging und geht es ganz unverblümt nur noch um Kostensenkung. Die Personalausgaben fungierten dabei als Schlüsselgröße. So empfahl die unter dem Ministerpräsidenten Schröder eingesetzte Arbeitsgruppe Personalkostenreduktion 1995, den Personalstand nach Köpfen bis 2020 um 40.000 (von 220.000) zu reduzieren (Niedersächsisches Innenministerium 1997). Dies wurde Programm. Alle Bundesländer folgten und folgen dieser Logik.

Obwohl die öffentliche Verschuldung in den skandinavischen Ländern vor 10 bis 15 Jahren ein weit größeres Ausmaß hatte als in Deutschland, Haushaltskonsolidierung also nicht minder ein absolutes Muss war, stand die Einführung von New-Public-Management-Methoden dort unter einem anderen Leitstern. Was in Deutschland weitestgehend scheiterte, nämlich die ganzheitliche Implementierung eines neuen Steuerungsmodells, gelang in der Zusammenarbeit zwischen Mikro- und Makropoli-

tik bei einer Flankierung durch eine antizyklische makroökonomische Steuerung erstaunlich gut (Heintze 2007a). Die Instrumente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns entfalteten aufgrund der anderen makropolitischen und makroökonomischen Begleitung sowie der anderen Steuerung des Veränderungsprozesses bei gleichzeitiger Verknüpfung mit neuen Formen der ständigen Einbindung von Bürgerinnen und Bürgern in kommunale Entscheidungsprozesse, wie es Oppen (1999) für die finnische Stadt Hämeenlinna beschreibt, andere Wirkungen. In der Konsequenz blieb der Staatssektor groß, wurde aber aufs Ganze gesehen effizienter und effektiver. In Deutschland ist der Staatssektor heute vor allem wesentlich kleiner. Die Gesellschaft zahlt für die Staats-Anorexia einen hohen Preis. Statt hochprofessionell und verlässlich arbeitenden Institutionen gibt es eine kaum überschaubare 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 weitestgehend.

Es gehört zum Krankheitsbild der Anorexia, dass die Betroffenen nicht erkennen, wie sehr sie sich bereits auf einer Abwärtsspirale bewegen, die an ihrer Substanz zehrt. Die Analogie zu dem Bereich der Fehlernährung ist geeignet, die Wahrnehmungsverzerrung zu beschreiben, von der deutsche Finanzpolitiker unterschiedlicher politischer Couleur dort geprägt sind, wo es um den Staat als Produzent und Arbeitgeber geht. Nicht ein Übermaß an Leistungsstaat – dem dadurch Einhalt geboten werden soll, dass dem Bürger zugerufen wird: Leiste bitte mehr selbst! Der Staat kann und soll nicht alles leisten! – ist das Problem.

2. Zwei Entwicklungspfade der Dienstleistungsgesellschaft – staatsförmiger „High-Road“ oder marktförmiger „Low-Road“⁴⁹

„Der Staat kann und soll nicht alles leisten. Wir wollen stattdessen einen Staat, der die Menschen in die Lage versetzt, Eigenverantwortung, aber auch Verantwortung in der Gesellschaft zu übernehmen. Der Staat kann dabei helfen, indem er das bürgerschaftliche Engagement für unsere Gesellschaft unterstützt und fördert.“ („Hilfen für Helfer“, in: Monatsbericht des BMF – November 2007: S. 63–71, hier: S. 63)

Der wirtschaftliche Strukturwandel führt von der Agrargesellschaft über die Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft. In allen hochentwickelten Industrieländern spielt der Industrie- respektive Sekundärsektor zwar weiterhin eine starke Rolle, wurde vom Dienstleistungssektor aber auf den zweiten Platz verwiesen. In (West-) Deutschland liegt die Dienstleistungsbeschäftigung seit den 70er Jahren vorn. Der Anteil der Erwerbstätigen in den verschiedenen Dienstleistungsbranchen nahm von 1970 bis 2007 von 45 % (12 Mio.) auf 72,4 % (28,7 Mio.) zu, die Wertschöpfung entwickelte sich parallel. Im Ge-

49 Die Unterscheidung von Low-Road und High-Road orientiert sich an Bosch/Lehndorff (2005).

gensatz dazu ist der Anteil der Erwerbstätigen im sekundären Sektor – produzierendes Gewerbe einschließlich Baugewerbe – von 46,5 % (1970) über 41,1 % (1980) und 31,6 % (1995) auf noch 25,4 % im Jahr 2007 gefallen. Im Primärsektor (Landwirtschaft, Forsten und Fischerei) ist die Erwerbstätigenzahl nach den vorläufigen Zahlen für 2007 zwar wieder auf das Niveau von 2005 angestiegen (850 Tsd.). Der Anteil an den Erwerbstätigen sank gleichwohl weiter auf nur noch 2,1 % (1970: 8,4 %).⁵⁰ Mit Ausnahme von Finnland erfolgte der strukturelle Wandel zur Dienstleistungsgesellschaft in den skandinavischen Ländern schneller und dynamischer, scheint aber nunmehr einen Sättigungspunkt erreicht zu haben. Im Jahr 2006 erreichten Dänemark, Schweden und Norwegen einen Anteil von jeweils knapp 76 % (Deutschland: 72,3 %). Island lag gleichauf mit Deutschland (72,4 %), Finnland allerdings dahinter (69,7 %) (<http://tinyurl.com/5hxwu4>; Zugriff 11.5.08).

Der Dienstleistungssektor ist außerordentlich heterogen. Er reicht von produktionsnahen bis zu gruppen- und personenbezogenen Dienstleistungen sowie von Dienstleistungen, die von beliebigen Standorten in der Welt aus erbracht werden können bis zu Dienstleistungen, die ortsgebunden sind. Industriennahe, auf das produzierende Gewerbe bezogene Dienstleistungen stehen in einem Abhängigkeitsverhältnis zur industriellen Produktion. Wir finden hier Dienstleistungen der Informationstechnologie und des Ingenieur- und Architekturwesens sowie Leistungen, die früher in Unternehmen selbst erbracht wurden, heute aber extern eingekauft oder in eigene Dienstleistungsunternehmen ausgelagert werden. Die Dienstleistungen, die in enger Funktionalbeziehung zum Industriesektor stehen, sind nicht mein Thema, ebenso wenig Dienstleistungsbranchen wie der Handel, das Hotel- und Gaststättengewerbe oder dienstleistende Handwerksbetriebe.

Die Frage nach der Rolle, die der Staat bei der Entwicklung der Dienstleistungsgesellschaft übernehmen kann (und sollte), hat verschiedene Aspekte. Über öffentliche Auftragsvergabe kann er seine Marktmacht gezielt einsetzen, um bestimmte Entwicklungen zu befördern und andere einzudämmen. Über das Medium Recht wirkt er regulierend. In besonderer Verantwortung steht er als Regulierer dort, wo es um Märkte geht, die ihre Entwicklung der Privatisierung sozialer Risiken verdanken. Als Dienstleister wiederum ist er dort gefragt, wo es um öffentliche Daseinsvorsorge respektive um Dienstleistungen geht, bei denen ein ungedeckter gesellschaftlicher Bedarf existiert. Der staatsförmige Entwicklungspfad macht die Organisation dieser Dienstleistungen zur Staatsaufgabe mit nicht-kommerzieller Leistungserbringung und gleichem Zugang für alle. Im Rahmen demokratisch legitimer Planung muss die öffentliche Hand dabei nicht alles selbst leisten. Verschiedene Arten der Aufgabenteilung zwischen öffentlichen, frei-gemeinnützigen und genossenschaftlichen Trägern sind denkbar. Verwiesen werden kann auf das Beispiel der Kindertagesstätten mit ihrer Vielfalt an Trägern. *Führungsrolle des Staates* meint: Die Bedarfsplanung, die qualitative Steuerung und ein relevanter Anteil der Leistungserstellung haben ihre Ressorts bei Bundesländern bzw. Kommunen. Konträr zum staatsförmigen

50 Vorläufige Zahlen des Statistischen Bundesamtes für 2007: <http://tinyurl.com/yvw5xz> (Zugriff: 2.2.2008); Lange Reihe der Erwerbstätigenentwicklung (1950 bis 2006): <http://tinyurl.com/5okqpe> (Zugriff: 2.2.2008).

gen Entwicklungspfad stehen Politiken, die der privaten Leistungserbringung einmal in der Familie und dann über die Märkte den Vorrang geben.

Wie die ökonomische Entwicklung in den skandinavischen Ländern zeigt, ist die „Kostenkrankheit“, die in Deutschland vermeintlich die Entwicklung sozialer und kultureller Dienstleistungen behindert (u.a. Streek 2000: 13), ein Problem der marktförmigen Strategie. Die Entfaltung dieser Strategie ist nämlich davon abhängig, dass ein billiges Angebot auf eine kaufkräftige Nachfrage trifft. Da der Umfang kaufkräftiger Nachfrage am Grad der Einkommensspreizung hängt, besteht ein enger Zusammenhang zwischen einer marktförmigen Low-Road-Strategie und der Zunahme von Einkommensungleichheit. Der Joker bei den konträren Strategien sind die Wohlfahrtsverbände und gemeinnützigen Vereine. Ihr Angebot hat vorrangig sozial Schwache im Blick. Bei der staatsförmigen Strategie sind sie in die öffentliche Leistungsproduktion eingebunden und werden zu nicht geringen Teilen von dort finanziert. Bei der marktförmigen Strategie ist ihre Einbindung und Finanzierung mehr oder weniger fragil. Sie unterliegen der Logik privater Wohlfahrtsmärkte. Nicht der gesellschaftliche Bedarf entscheidet, ob und zu welcher Qualität sie Leistungen erbringen, sondern ihre Fundraising-Macht. Ist diese hoch, finden sie Zugang zu privaten und öffentlichen Finanzierungsquellen. Ist sie gering, existiert keine gesicherte Finanzierung. Ein Großteil der Vereinsarbeit muss in der Folge unproduktiv für das Werben von Spenden aufgewendet werden. Meine These ist: Die Wahl der Strategie hat erheblichen Einfluss nicht nur auf die Beschäftigungswirksamkeit, sondern auch auf die Qualität der Dienstleistungsproduktion, die Qualität der Arbeitsverhältnisse, unter denen die Dienstleistungen erbracht werden, die Zugangsmöglichkeiten breiter Bevölkerungsschichten zu qualitativ hochstehenden Leistungen und die Geschlechterbeziehungen. Dies nicht nur im gesellschaftsnahen Dienstleistungssektor selbst, sondern über Ausstrahlungseffekte auch in der Gesamtwirtschaft.

Die Kulissenschieberei mit der „Natur“ von Dienstleistungsarbeit

Gegen den Strich zu bürsten sind auch gängige Annahmen über die Natur von Dienstleistungsarbeit. Richtig ist: Die Standardisierung und starre funktionale Ordnung, die das fordistische Zeitalter prägte, ist zu Ende. War die fordistische Phase des Kapitalismus durch ein hohes Maß an standardisierungsfähiger industrieller Erwerbsarbeit geprägt, ist heute Individualisierung angesagt. Damit verbunden ist eine Flexibilisierung der Arbeitswelt. Insbesondere personennahe Dienstleistungen müssen sich flexibel an unterschiedliche Bedürfnisse anpassen. Diese Herausforderung stellt sich öffentlichen wie privaten Anbietern. Ein Naturgesetz, dass sich Private schneller und besser auf die Kunden- respektive Nutzerwünsche einstellen können, existiert nicht. Ein kommunaler Anbieter, der die Bürgerinnen und Bürger über Bürgerbeteiligungsforen/Beiräte laufend mitentscheiden lässt, erfährt sogar früher als ein privater Anbieter, der Teil eines international agierenden Konzernverbundes ist, wo es aufgrund lokaler Spezifika Verbesserungsbedarf im Angebot gibt. In den skandinavischen Ländern wurde diese bürger-nahe Neuausrichtung kommunaler Aufgabenerfüllung bereits in den 80er Jahren durch ganzheitlich

angelegte Verwaltungsreformen in Angriff genommen (vgl. Heintze 2007a). Dies hat gleichermaßen ihre Effizienz wie ihre Innovationskraft und die Flexibilität der Dienstleistungsproduktion gestärkt.

Ein Beispiel für innovative Ansätze im Klinikbereich sind die ab Ende der 80er Jahre entwickelten Patientenhotels.⁵¹ Sie schaffen eine Brücke zwischen der Klinik mit ihrem medizinischen wie pflegerischen Intensivangebot und der Unterbringung in der eigenen Wohnung, die in der Regel keinen professionellen Pflegeservice beinhaltet. Solche professionelle Nachsorge ist aber umso wichtiger, je kürzer die Verweilzeiten im Akutkrankenhaus werden. Patientenhotels verbinden eine professionelle Low-Care-Nachsorge mit Verpflegung auf Hotelniveau. Komplikationen, die auftreten können, wenn der Patient nach der Entlassung aus der Klinik fachlich-pflegerisch unterversorgt ist, werden vermieden, und zwar zu Kosten, die unter den Klinikpflegesätzen liegen. Patientenhotels als eine dem Akutkrankenhaus nachgelagerte Versorgungsstufe können als systemische Sozialinnovation begriffen werden. Auf dem Boden eines durch Kooperation geprägten institutionellen Kontextes gedeihen derartige Innovationen besser als in der deutschen Gesundheitslandschaft, deren fragmentierte Strukturen und mangelhafte Kooperationskultur komplex-systemische Sozialinnovationen eher behindern als befördern. Ein Beispiel für hohe Flexibilität sind die Öffnungszeiten von Kindergärten. Starre Betriebs- und Öffnungszeiten ignorieren, dass es auch Bedarf an Wochenenden und nachts gibt, vor allem bei Eltern, die im Schichtdienst arbeiten. Diesem Bedarf haben sich skandinavische Kindergärten früher geöffnet als Kindergärten in Deutschland. Ein Problem „privat contra öffentlich“ ist dies nicht. Es ist eine Frage der Kultur und des Managements.

Aus der gegenüber der alten Industriegesellschaft größeren Heterogenität einer Dienstleistungsgesellschaft folgt nicht zwingend, dass sich die Qualität der Erwerbsarbeit polarisiert⁵² und die soziale Absicherung brüchig wird. Wo dies geschieht, wie in Deutschland zu beobachten, resultiert es nicht aus der Natur von Dienstleistungen, sondern aus der Art, wie die sozialen Sicherungssysteme Menschen zu Risikopools zusammenbinden und wie sich Ansprüche bei Arbeitslosigkeit und im Alter bemessen. Beide Aspekte sind in Skandinavien so ausgestaltet, dass die soziale Absicherung auch bei atypischer Beschäftigung nicht brüchig wird. Der Grund: Die sozialen Sicherungssysteme knüpfen die Absicherung gegen die großen Lebensrisiken an den Einwohner- und nicht an den Erwerbsstatus. Zugleich kennen sie nur eingeschränkt eine Äquivalenz zwischen dem eigenen Einkommen und den bei Arbeitslosigkeit oder im Alter zustehenden Leistungen. In der Konsequenz tangiert es den Sozialschutz der Bürgerinnen und Bürger wenig, wenn sie in ihrem Leben vielfach gebrochene Erwerbsbio-

51 Ideen und Konzepte von Patientenhotels werden in den letzten Jahren in Deutschland verstärkt vermarktet, etwa über das Patientenhotel-Unternehmen ABBAKUS GmbH mit Sitz in Berlin (Mehrheitsgesellschafter ist das Oberhausener Unternehmen ahr careoffice GmbH & Co. KG). In den skandinavischen Raum (mit HOspiTEL Ab Oy in Vantaa/Finland oder zu SPH Skandinaviska Patienthotell AB mit Sitz in Karlstad) bestehen Kooperationen.

52 Betrachtet man als einen Aspekt die Beschäftigungsanteile, die als atypisch bezeichnet werden, so sind diese im Zeitraum 1998 bis 2005 zwar überwiegend, aber eben nicht überall gestiegen. Während in Deutschland eine deutliche Steigerung erfolgte und 2005 ein Anteil von 37 % an allen Beschäftigten erreicht wurde, kam es in Dänemark zu einem Rückgang auf 30 % (2005) und in Großbritannien zu einer Stagnation bei 34 % (Schulze-Buschhoff/Protsch 2007: 4 f.).

grafien durchlaufen, mit Phasen von abhängiger Beschäftigung, von Elternurlaub, einer zweiten Bildungsphase und eventuell auch von Selbstständigkeit. Sie behalten lebenslang ihre Sozialversicherungs- respektive Personenummer.⁵³ Sie ist Dreh- und Angelpunkt sowohl für die Inanspruchnahme von Rechten/Leistungen als auch für die Ausübung von Pflichten (wie z.B. die Steuer- und Abgabepflicht). Geldleistungen werden in diesem System unten aufgestockt und oben gekappt. Die Umverteilungswirkung ist hoch und die Verarmungsgefahr bei Arbeitslosigkeit oder im Alter vergleichsweise gering.⁵⁴

Die Situation in Deutschland ist eine völlig andere. Das im Kern noch aus dem Kaiserreich stammende Sozialversicherungssystem lebt von der Grundidee, dass der Normalarbeiter, der eine Familie zu ernähren hat, eine Sozialversicherung benötigt, nicht aber Selbstständige, Freiberufler und angestellte Manager mit hohem Einkommen. Sie sind nicht in die Solidarität einbezogen, sondern können und sollen sich entweder privat versichern oder über ihre Berufsverbände für Absicherung sorgen. Angesichts dieser Ausgangslage wäre es ein Gebot kluger Politik gewesen, nicht durch Deregulierungen und Privatisierungen für Marktkräfte neue Spielräume zu schaffen und neue Formen der Selbstständigkeit zu fördern, ohne vorab die sozialen Sicherungssysteme an den damit beförderten Wandel der Erwerbsformen anzupassen. Dies wäre eine nachzuholende Modernisierung gewesen, denn auch die universalistischen skandinavischen Systeme entstanden Schritt für Schritt durch den Einbezug von immer mehr Gruppen. Die Reformen der 90er Jahre haben sich dieser essentiellen Reformaufgabe gar nicht gestellt. Ich werte es als historisches Versagen von SPD und Grünen, dass die Schröder-Regierung für die Expansion atypischer Beschäftigungsformen neue Räume schuf,⁵⁵ ohne vorab die Sozialversicherungssysteme so weiterzuentwickeln, dass ihre Einnahmefähigkeit durch den Wegfall von Versicherungspflichtgrenzen, höhere Beitragsbemessungsgrenzen und den Einbezug auch von Freiberuflern und Selbstständigen verbreitert wird. Wenn man von einigen Sondersystemen wie der Künstlersozialkasse absieht, ist der Versichertenkreis immer noch auf die regulär abhängig Beschäftigten beschränkt. Selbstständige werden vom Arbeitslosenversicherungssystem nicht abgedeckt, und wer als Leiharbeiter weniger ver-

53 In Schweden hätte die Verfasserin die Personenummer 531904-XXXX. Die ersten 6 Ziffern hätte sie mit allen am gleichen Tag wo auch immer geborenen Einwohnern gemein; die restlichen 4 Ziffern würden sich unterscheiden. Verwaltet wird das Personenregister von der Finanzverwaltung. Wer umzieht, teilt nur dem Finanzamt die neue Adresse mit. Von dort verbreitet sich die Änderung dann an alle anderen Behörden, an Sozialkassen, Banken, Versicherungen usw.

54 So erhalten diejenigen, die aufgrund befristeter oder geringfügiger Beschäftigung nur ein geringes Einkommen erzielen, eine erhöhte Lohnersatzrate – in Dänemark z.B. für den Fall, dass sie arbeitslos werden. Im Alter wiederum erhalten alle Einwohner eine armutsfeste Volksrente. Sie wird ergänzt durch eine einkommensbezogene Absicherung, bei der jedoch das Äquivalenzprinzip ebenfalls nur schwach ausgeprägt ist. So kommt es zu einem doppelten Sozialausgleich (Schulze-Buschhoff/Protsch 2007: 14).

55 So beinhaltete das *Erste Gesetz für modere Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* – Hartz I (2002) Erleichterungen bei der Arbeitnehmerüberlassung (Leiharbeit) und einen größeren Spielraum für befristete Beschäftigungsverhältnisse bei älteren Arbeitnehmern. Das Folgegesetz (*Zweites Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* – Hartz II) brachte die Förderung von Selbstständigkeit aus der Arbeitslosigkeit heraus (Ich-AG), und das *Gesetz zu Reformen am Arbeitsmarkt* von 2003 begrenzte den Kündigungsschutz auf Betriebe mit mehr als zehn Beschäftigten; es erweiterte zudem die Möglichkeiten von befristeter Beschäftigung im Falle von Existenzgründern (zitiert nach: Deutsche Bundesbank 2006, Anhang: 82 ff.).

dient als der fest angestellte Kollege, der dieselbe Arbeit verrichtet, erhält im Arbeitslosenfall trotzdem keine erhöhte Lohnersatzquote. Der Leiharbeiter-Status trifft ihn doppelt negativ. Im Alter existiert für viele der atypisch Beschäftigten dann keine armutsfeste Alterssicherung. Unter diesen Gegebenheiten läuft die Zunahme solcher Beschäftigungsformen darauf hinaus, dass ein wirksamer Sozialschutz für wachsende Bevölkerungskreise nicht gewährleistet ist. Diese Menschen fallen auf das Sozialhilfeniveau.

Dabei war abzusehen, dass das auf die fordistische Phase des Kapitalismus zugeschnittene System unter erheblichen Druck geraten würde, wenn sich die Erwerbsformen ausdifferenzieren. Trotzdem hat die Politik von der Verbreiterung des Versichertenkreises abgesehen und damit die Erosion der Finanzierungsbasis des deutschen Sozialversicherungsstaates billigend in Kauf genommen. Den Preis zahlen nicht nur die unteren Stockwerke der Gesellschaft, sondern auch die, die in den Risikopool einbezogen sind. Die schrumpfende Einnahmebasis führt hier nämlich dazu, dass sich das Verhältnis zwischen Preisen und Leistungen verschlechtert. Ein Großteil der sogenannten Reformen (Gesundheitsreformen, Rentenreformen) hat im Wesentlichen die Funktion, für die Versicherten die Negativfolgen der Nichtverbreiterung des Risikopools in die oberen Etagen der Gesellschaft hinein zu organisieren. Dadurch, dass der Staat massiv öffentliche Unternehmen privatisierte, ohne diesen Verlust an öffentlicher Beschäftigung durch die Entfaltung eines öffentlichen Dienstleistungssektors mit regulär sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung auszugleichen, hat er den Druck selbst noch erhöht. Deregulierungen taten ein Übriges, um den Kreis der Erwerbstätigen, die keine armutsfeste Absicherung durch das überkommene System mehr finden, auszudehnen. Es bleibt Historikern vorbehalten, zu beurteilen, ob hier absichtsvoll die Interessen der oberen 20 bis 25 % der Bevölkerung bedient wurden – und dies auch noch unter Beteiligung der Sozialdemokratie – oder ob es sich um Politikversagen aus Inkompetenz handelte.

Der Zwang, Menschen in sozial schlecht gesicherte Formen von atypischer, häufig niedrig entlohnter Erwerbsarbeit oder in die Selbstaussbeutung von Solo-Selbstständigkeit respektive von faktischer Scheinselbstständigkeit zu treiben, liegt also nicht in der Natur von Dienstleistungen, sondern in der Natur des in Deutschland eingeschlagenen Weges in die Dienstleistungsgesellschaft.

Auf dem High-Road professionalisierter Dienstleistungsproduktion

„Im Norden regelt nicht der Markt die Nachfrage, sondern der Staat hält die Bevölkerung in Lohn und Brot. Kein Modell für Deutschland“, meint Ifo-Chef Hans-Werner Sinn (in: Die Welt, 8.11.2006).

Jahrelang wurde das Geheimnis des skandinavischen Beschäftigungserfolgs in der Verbindung von Arbeitsmarktflexibilisierung und hoher sozialer Absicherung gesucht. „Flexicurity“ lautet angeblich die Erfolgsformel des Nordens (Sapir 2005). Dies elektrisierte nicht wenige Vertreter der politischen Klasse in Deutschland. Mittlerweile dämmert einigen politischen Ratgebern jedoch, dass es da noch etwas

anderes gibt. In einem Anfang November 2006 zuerst in der *Welt* (8.11.2006) und dann als Ifo-Standpunkt veröffentlichten Artikel verwarf Hans-Werner Sinn (Sinn 2006b) die Flexicurity-These und wertete das skandinavische Beschäftigungswunder als Ergebnis einer Strategie, bei der der Staat die Geringqualifizierten mit marktwidrig hohen Gehältern im Staatssektor beschäftigt. Zwar sei es besser, schlecht qualifizierte und wenig motivierte Menschen „öffentliche Parks aufräumen und sich um Kinder und alte Leute kümmern zu lassen, als dass man sie wie in Deutschland nichts tun lässt“. Die skandinavische Strategie der künstlichen Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften sei jedoch höchst problematisch. Am besten wäre es, meinte Sinn, wenn allein über den Marktmechanismus der Gleichgewichtslohnsatz, bei dem nach neoklassischem Modelldenken zwingend eine Markträumung eintritt, gefunden würde. Da dies den Tod des Sozialstaates voraussetzen würde, geht die Überlegung von Sinn und dem Ifo-Institut – mit positiver Resonanz bei der Bundesregierung – nun in Richtung sozialverträglicher Erhöhung der Lohnspreizung durch das Kombilohn-Konzept der „Aktivierenden Sozialhilfe“ (Ifo 2006; Sinn 2006a).⁵⁶

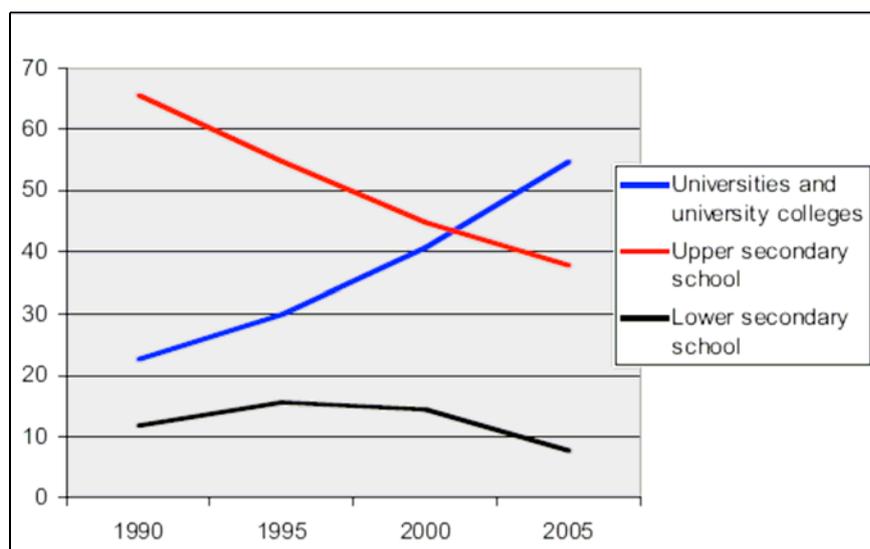
Gemäß der Skandinavienthese von Hans-Werner Sinn müsste der Anteil Geringqualifizierter im Staatssektor wesentlich höher sein als in der Gesamtwirtschaft. Das Gegenteil ist jedoch richtig, wie das Beispiel Dänemark zeigt. Der Anteil von Arbeitnehmern mit geringer Schulbildung/fehlender Berufsausbildung lag in der Gesamtwirtschaft bei 28 % im Jahr 2000. Demgegenüber fielen bei den Gebietskörperschaften nur 20,9 % der Arbeitsplätze in diese Kategorie. Bis 2005 ging der Anteil gering qualifizierter Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft um 12,1 % zurück, beim Staat sank der Anteil entsprechender Stellen doppelt so stark (minus 24,4 %). Aktuell (2005) sind von den 2,49 Mio. abhängig Beschäftigten 24,6 % (0,61 Mio.) gering qualifiziert und von den bei den Gebietskörperschaften existierenden 858,5 Tsd. Stellen fallen nur 15,8 % in diese Kategorie. Die Auswertung der Stellenstruktur von Lokal- und Zentralregierung nach qualifikatorischer Wertigkeit in der Dekade 1996 bis 2005⁵⁷ ergibt, dass im Gegensatz zum abnehmenden Gewicht von Stellen für Geringqualifizierte am anderen Ende sowohl die Stellen für gehobene Qualifikationen (niedrige tertiäre Abschlüsse) wie auch für Vollakademiker (Niveau oberhalb von Bachelorabschlüssen) sowohl nach ihrer Zahl als auch nach ihrem Anteil zugenommen haben. Der Anteil von Stellen für Hochqualifizierte stieg im Zeitraum von 2000 bis 2005 um mehr als ein Viertel (von 70.824 auf 89.898) und der für gehobene Qualifikationen noch um ein Fünftel (von 255,6 Tsd. auf 305,2 Tsd.). Die dazwischen liegenden Arbeitsplätze mit mittleren Anforderungen (vergleichbar einer dualen oder vollzeitschulischen Berufsausbildung in Deutschland) blieben anteilmäßig stabil (Heintze 2007a: Abb. 3, 90). Insgesamt sehen wir ein steigendes Anforderungsniveau mit einem fast hälftigen Anteil (2000: 38,8 %; 2005: 46 %) von Stellen mit

56 Zur Kritik der verschiedenen Modelle siehe Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, IMK 2006, Satilmis 2006, Weinkopf 2006.

57 Eigene Auswertung anhand dänischer Originalstatistiken zur Zuordnung von Arbeitsplätzen zum Qualifikationsniveau gemäß der ISCED-Klassifikation. Vgl. Heintze 2007a.

gehobenen und hohen Qualifikationsanforderungen. Dies verweist auf ein hohes und steigendes Professionalisierungsniveau, während die Billigstrategie von Hans-Werner Sinn Deprofessionalisierungsprozesse begünstigt.

Abbildung 4: Verteilung Vollzeitbeschäftigter nach Bildungsniveau bei der norwegischen Regierung 1990–2005



Quelle: Norwegian Ministry of Government Administration and Reform of Norway (2006): Abbildung 7

Dänemark ist kein Einzelfall. Gleiche Muster finden wir in den anderen skandinavischen Ländern. Abbildung 4 zeigt schematisch, wie gravierend sich in Norwegen unter der Zentralregierung innerhalb von nur 15 Jahren das Bildungsniveau der Vollzeitbeschäftigten verschoben hat. 1990 hatten 9 von 10 Beschäftigten kein gehobenes bis akademisches Bildungsniveau, 2005 sind es weniger als 5. Die wesentliche Verschiebung erfolgte durch die Abnahme mittlerer und den Anstieg gehobener und höchster Qualifikationen. Der Anteil von Geringqualifizierten stieg zwar zeitweise auf über 15 %, liegt heute mit unter 10 % jedoch auf einem historischen Tiefstand.

Welchen Aufgabenfeldern und Berufen ist es geschuldet, dass die Beschäftigungsdichte des öffentlichen Sektors in skandinavischen Ländern rund dreimal so hoch ist wie in Deutschland? Bei der Frage nach der Aufgaben- und Berufsstruktur kristallisieren sich die Bereiche Erziehung, Bildung, Fürsorge/Pflege und Gesundheitsdienstleistungen als wesentlich heraus. Dem entsprechen Berufe der Pädagogik, der Sozialarbeit, der Pflege. Vor allem in diesen Berufsbereichen erfolgte konträr zu Deutschland sowohl eine berufliche Hochzoonung ehemals nicht-akademischer Berufe⁵⁸ wie ein öffentlicher Beschäftigungsausbau. Tabelle 2 stellt dies beispielhaft für Dänemark dar. In Heintze 2007b habe ich

58 Die Akademisierung lief in den 70er Jahren an (Physiotherapie in Island, z.B.) und brachte zunehmend auch Öffnungen in Richtung vollakademischer Abschlüsse. Näheres siehe Heintze 2007b (S. 278 ff.).

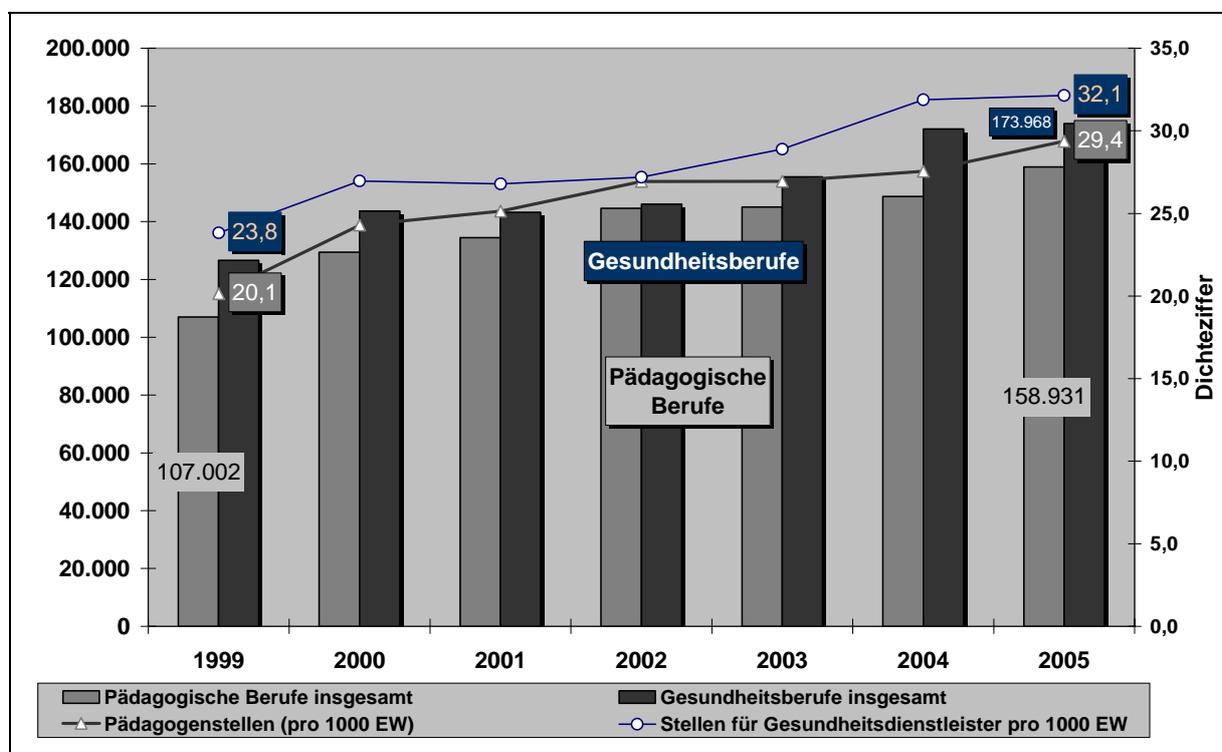
Datenbestände der Lokal- und Zentralregierung, aus denen sich die vorhandenen Stellen in tiefer Gliederung nach Berufsbereichen, Qualifikationsniveau, Geschlecht, Arbeitszeit, Gehalt pro geleisteter Arbeitsstunde usw. herausfiltern lassen und sie für den Zeitraum 1999 bis 2005 mit Blick auf Stellen für pädagogische und Gesundheitsdienstberufe ab dem oberen Sekundärniveau (ab ISCED-Stufe 35) ausgewertet. Da die Datenquellen keine Einzelberufe (Kindergartenlehrer, Lehrer an Gemeinschaftsschulen, Freizeitpädagogen, Ärzte, Pflegepersonal usw.) unterscheiden, ist ein direkter Vergleich mit Statistiken zu Berufsstrukturen ebenso wenig möglich wie die Zuordnung zu Institutionen (Kitas, Schulen, Gesundheitszentren usw.). Im pädagogischen Bereich gibt es bei allen drei untersuchten Qualifikationsgruppen Zuwächse. Die Konzentrierung auf Stellen mit niedrigem akademischen Niveau (ISCED 5) wurde durch Zuwächse bei geringen wie höher qualifizierten Stellen etwas abgebaut (von 98,6 auf 96,2 %). Auch die Stellen für Gesundheitsberufe wurden stark ausgeweitet (+37,4 %), mit +43,4 % am stärksten bei vollakademischen Berufen (ISCED 6 und 7), gefolgt von semi-akademischen Berufen (ISCED 5). Den geringsten Zuwachs weisen mit 33,5 % mittlere Qualifikationen auf. Deutschland wendet für Gesundheit gut einen BIP-Prozentpunkt mehr aus öffentlichen Mitteln auf als Dänemark. Trotzdem gibt es in Dänemark allein im öffentlichen Sektor und schon bei Betrachtung nur der Stellen ab ISCED 3 und 4 mehr Dienstleistungs-Arbeitsplätze pro 1.000 Einwohner als in Deutschland im gesamten Gesundheitssystem. Dies gründet nicht zuletzt auf der in Deutschland weit höheren Spreizung bei Einkommen und Arbeitszeiten. Im Jahr 2004 kamen in Deutschland auf 1.000 Einwohner 31 Beschäftigte in Gesundheitsdienstberufen (inkl. Sozialberufe), verglichen mit 31,9 Arbeitsplätzen für mittel- bis hochqualifizierte Gesundheitsberufe im dänischen öffentlichen Sektor. Dabei muss beachtet werden: Die nicht berücksichtigten Gruppen privater Dienstleister spielen in Dänemark keine geringe Rolle, da die Primärversorgung schwerpunktmäßig über freiberuflich tätige Hausärzte organisiert ist und Dentalleistungen nur eingeschränkt (Kinder, Jugendliche, sozial Schwache) zum öffentlichen Leistungskatalog zählen.⁵⁹ Mit einem relativ geringeren Einsatz von finanziellen Ressourcen ist das dänische Gesundheitssystem beschäftigungspolitisch also deutlich erfolgreicher als das deutsche. Mit gewissen Modifikationen gilt dies auch für die anderen skandinavischen Länder, und es passt schwerlich zu der These, Vermarktlichung wirke als Jobmotor. Als Fazit ist festzuhalten: Die öffentliche Beschäftigung von mittel- bis hochqualifizierten Pädagogen und Gesundheitsdienstleistern erreicht in Dänemark eine Bedeutung, die dem des gesamten öffentlichen Dienstes in Deutschland gleichkommt. 2005 stellte dieses Personal einen Anteil an allen abhängig Beschäftigten von 13,24 % (1999: 9,27 %).

Die Befunde können heruntergebrochen werden auf Einzelbereiche wie etwa den Bereich der Kindertagesstätten. Hier ist bemerkenswert, dass selbst die Bundesländer, die sich in Deutschland einer guten Versorgungsquote rühmen, ein Qualitätsproblem haben. Dies zeigt sich in quantitativ wie qualitativ unzureichender Personalausstattung. Im Jahr 2002 gab es z.B. in Norwegen dreimal so viele rech-

⁵⁹ Dies bedingt, dass 2004 72 % der dänischen Zahnärzte in eigener Privatpraxis arbeiteten (siehe <http://tinyurl.com/49m9ft>; Zugriff: 22.5.08).

nerische Kita-Vollzeitbeschäftigte wie in Sachsen Kita-Beschäftigte insgesamt. Dabei hat Sachsen nur rund 6 % weniger Einwohner als Norwegen. In den von mir untersuchten Bundesländern bewegten sich die Dichte­ziffern pro 1.000 Einwohner zwischen 3,6 (Bayern) und 6,0 (Bremen), wohingegen die skandinavischen Länder in den Jahren 2004 und 2005 für Kinder bis fünf Jahre mit rechnerischen Voll­zeitkräften pro 1.000 Einwohner von 13,1 (Norwegen) bis 13,5 (Dänemark) aufwarten konnten (vgl. Heintze 2007b: 259, Abbildung 35). Zudem verfügt in den 5 skandinavischen Ländern mindestens ein Drittel des Erziehungspersonals über einen akademischen Abschluss, gegenüber weniger als 5 % in Deutschland.

Abbildung 5: Dänemark – Pädagogisches und Gesundheitsdienstpersonal (Stellen) 1999–2005: Lokal- und Zentralregierung



Erläuterung: Bezugsgröße sind nicht Beschäftigte, sondern die Stellen, für die die qualifikatorische Wertigkeit definiert ist. Die jeweils knapp 2 % an Stellen mit unklarer Zuordnung sind nicht berücksichtigt.

Quelle: Heintze 2007c: Ausschnitt aus Tabelle A-14 (Anhang); Quellenangaben siehe dort.

Der deutsche Entwicklungsweg in die Dienstleistungsgesellschaft bedingt in der quantitativen wie qualitativen Dimension den Verzicht auf die Erschließung von Beschäftigungspotenzialen, die die skandinavischen Länder bereits erfolgreich erschlossen haben. Die Lücke beläuft sich allein bei Bildung und Gesundheit auf mehrere Millionen Arbeitsplätze (Näheres siehe Heintze 2007b). Auch nach Bosch/Lehndorff 2005 hat Deutschland Nachholbedarf nicht im Bereich der einfachen Dienstleistun-

gen, sondern vor allem im Sozial-, Gesundheits- und Erziehungswesen. Dort jedoch hängt die Entwicklung stark von der Bereitschaft der Politik ab, dem Staat eine Führungsrolle zu übertragen. Diese Bereitschaft fehlt (bislang) in Deutschland.⁶⁰ Die deutsche Politik basiert auf einem doppelten Privatvorrang: Private Leistungserbringung durch Familien und die Entfaltung privater Dienstleistungsmärkte – vom privaten Nachhilfemarkt bis zum kommerzialisierten Pflegemarkt – kommt vor öffentlicher Leistungserbringung. Obwohl der Gesellschaft die negativen Folgen bereits auf die Füße fallen, findet kein Umdenken statt. Als Alternative zum Staat wird die Bürger- respektive Zivilgesellschaft beschworen. Sie ist bei der eingeschlagenen Strategie, anders als in Skandinavien, aber nicht ergänzender Mitproduzent, sondern Ausfallbürge. Das Ergebnis sind fragmentierte, wenig professionell arbeitende Dienstleistungsstrukturen, denen ein zentrales Merkmal guter sozialer Dienstleistungsarbeit fehlt: Verlässlichkeit. Statt dieser Verlässlichkeit gibt es beim Personal eine hohe Fluktuation, beim Zeithorizont ständige Brüche, bei der Finanzierung die Bindung von Personalressourcen für einen Dauerkampf um Finanzmittel. All dies geht auf Kosten von Qualität, Effektivität und Effizienz. Der deutsche Low-Road in die Dienstleistungsgesellschaft ist damit mehrfach defizitär. Zum einen führt er volkswirtschaftlich zu Wachstums- und Beschäftigungseinbußen und mikroökonomisch zum Zurückbleiben beim Humanvermögensaufbau. Zum anderen bringt er bei Arbeitsbedingungen, Löhnen und sozialer Sicherheit eine Abwärtsspirale in Gang, statt einen Weg zu eröffnen, der befriedigende Arbeitsbedingungen mit hochwertigen Dienstleistungsergebnissen verknüpft. Und drittens führt er politisch zum Verlust von Vertrauenskapital.

Diese Entwicklung ist jedoch nicht alternativlos, wie Skandinavien zeigt. Dort wurde der Staat zu einem Dienstleistungsstaat ausgebaut, der nicht alles selbst macht, sondern im einzelnen Leistungen auch bei Privaten ein- oder zukaufft und den Dritten Sektor einbindet. Im Kern allerdings liegen Produktion wie Finanzierung in öffentlicher Hand. Das Zurückbleiben hinter Skandinavien ist daher nicht einfach das Ergebnis eines verzögerten Strukturwandels, sondern eines Strukturwandels mit anderen Weichenstellungen.

3. Makroökonomische und gesellschaftspolitische Funktionen

Ein großer Staatssektor ist makroökonomisch nicht zwangsläufig mit positiven Wachstumseffekten und einem breiten gesellschaftlichen Mehrwert verknüpft. Entscheidend sind folgende Faktoren: Wo setzt der Staat als Arbeitgeber Prioritäten? Sind dies vorrangig produktive Bereiche wie Erziehung, Bildung,

⁶⁰ Konzepte für einen öffentlich geförderten Beschäftigungssektor – im Bundestag ist die Fraktion DIE LINKE mit einem entsprechenden Entschließungsantrag aktiv geworden (BT-Drs. 16/2504 vom 5.09.2006) – zielen nicht auf den High-Road in die Dienstleistungsgesellschaft, sondern auf die Ausweitung von Instrumenten aktiver Arbeitsmarktpolitik. Langzeitarbeitslose sollen zu existenzsichernden Löhnen Beschäftigung erhalten.

Gesundheitsprävention, Kultur,⁶¹ Umweltschutz und die Daseinsvorsorge bei Wasser/Abwasser/Abfall, Bahn, ÖPNV und Energie? Oder werden bürokratische Wasserköpfe unterhalten? Ist er Triebkraft der Höherqualifizierung einer Gesellschaft, indem er die Nachfrage nach höheren Qualifikationen in dem Maße mit anhebt, wie das von ihm unterhaltene Bildungssystem mehr solcher Qualifikationen liefert? Ist Staatsbeschäftigung also primär quantitativ oder qualitativ angelegt? Nach welchen Kriterien erfolgt drittens die Personalrekrutierung? Dominieren hier Aspekte von Qualifikation und Leistung, oder bedienen sich Parteien über Mechanismen der Ämterpatronage, des Klientelismus und der Vetternwirtschaft? Letzteres findet sich in Ländern wie Italien, wo korrupte Politikstrukturen und eine geringe Gemeinwohlorientierung der Bevölkerung ineinander greifen. Schließlich: Wie ist die Aufgabenverteilung zwischen Familie, Zivilgesellschaft, Privat- und Staatssektor organisiert, und welche Managementkonzepte finden im öffentlichen Sektor Anwendung?

Zum Abschluss möchte ich den oben eingenommenen Betrachtungsrahmen ausweiten. In Heintze 2005 konnte ich anhand einer ganzheitlich angelegten Analyse zeigen, dass unter den 18 OECD-Ländern, die Anfang der 90er Jahre Massenarbeitslosigkeit aufwiesen, die skandinavischen Länder die bessere Performanz bieten, weil ihnen, anders als den angelsächsischen Ländern, der Abbau von Arbeitslosigkeit bei gleichzeitiger Geringhaltung von Armut und der Realisierung eines breiten gesellschaftlichen Mehrwerts gelingt. Der Vorsprung verstärkte sich, je mehr Politikfelder (Armut, Bildung, solide Staatsfinanzen, ökonomische Wettbewerbsfähigkeit, Umwelt, Gesundheit, wenig Korruption, Entwicklungshilfe) einbezogen wurden. In ganzheitlicher Betrachtung schälte sich Skandinavien als ein Cluster heraus, das insgesamt so gute Ergebnisse aufwies, dass – mit gewissen Einschränkungen bei der Ökologie – von einer nachhaltigen Entwicklung gesprochen werden kann. In einer zweiten Gruppe fanden die vier Länder Neuseeland, Kanada, Australien und die Niederlande zusammen. Dass es bei keinem angelsächsischen Land für die Spitzengruppe reichte, war ein Ergebnis der polarisierten Gesell-

61 Der Kultursektor wird hier gleichfalls als produktives Feld gewertet. Mit gewissen Abstrichen bei Norwegen haben alle skandinavischen Länder Kultur als öffentliche Aufgabe stark ausgebaut. So hat Finnland (Quelle: Art Council of England) unter den OECD-Ländern die relativ höchsten öffentlichen Kulturausgaben. Gemessen an der Einwohnerzahl ist es zur Musik-Supermacht aufgestiegen. Kein anderes Land hat, auf die Einwohnerzahl bezogen, annähernd so viele Spitzenorchester, international bekannte Dirigenten, Musiker und Opernuraufführungen. Mächtig ausgebaut hat seine Infrastruktur mittlerweile selbst Island. Ein Aspekt dabei ist die große Dichte überwiegend öffentlicher Musikschulen. Für die rund 313.000 Einwohner gibt es 80 Musikschulen (Stand 2008: <http://eng.menntamalaraduneyti.is/institutions/?-kd=oll&stfn=ts&rod=heiti&fg=63&tm=eng>; Zugriff am 19.5.2008). Der Ertrag zeigt sich längst nicht nur national, sondern auch auf der internationalen Bühne, beispielsweise beim Nachwachsen von Spitzenmusikerinnen und -musikern. Die alle zwei Jahre stattfindende Eurovision „*Young Musicians*“ kann hier als Gradmesser fungieren. Während sich in Deutschland die musikalische Bildung im Niedergang befindet, behauptet Österreich seine Stellung als musikalische Großmacht. Im Zeitraum 1984 bis 2008 kamen von den ersten drei Preisträgern insgesamt fünf aus Österreich (darunter drei erste Preisträger). Nur zwei Preisträger stammten dagegen aus Deutschland, darunter Julia Fischer 1996 als erste Preisträgerin. Skandinavische Länder und auch Großbritannien haben Deutschland überrundet. Finnland stellte im angegebenen Zeitraum vier, Norwegen drei und Schweden zwei Preisträger. Die skandinavische Kulturblüte hat auch ökonomisch positive Effekte: Außer in Norwegen erreicht der Kultursektor heute (2005) durchgängig höhere Beschäftigungsanteile als in Deutschland (Deutschland 2,8 % gegenüber 3 % in Dänemark, 3,3 % in Finnland, 3,5 % in Schweden und 3,8 Prozent in Island).

schaftsentwicklung. Bei den Politikfeldern Bildung, Umwelt und Gesundheit boten sie ein sehr heterogenes Bild. Anders die skandinavischen Länder: Sie stehen für ein holistisches Politikmodell, in dem der Erfolg auf einem Gebiet nicht mit der Vernachlässigung von anderen relevanten Themen erkaufte wird. Der breit ausgebaute Wohlfahrtsstaat erwies sich als Erfolgsbasis.

Wie belastbar aber sind die Befunde? Handelt es sich um ein Artefakt, das verschwindet, sobald der Zeithorizont verlängert wird? Um dies zu klären, habe ich die Entwicklung der Arbeitsmarktlage bis 2006 weiter verfolgt und Rankings gesichtet, die seit 2006 publiziert wurden. Auf dem Feld der Beschäftigung bestätigen sich die Befunde dabei nicht bloß, sie treten sogar noch deutlicher hervor. Nimmt man nur die Entwicklung der Arbeitslosenquote, liegen drei skandinavische Länder (Island, Norwegen, Dänemark) im Zeitraum von 1996 bis 2006 stabil unter 5 %. Dies erreicht kein angelsächsisches Land. Die durchschnittliche Arbeitslosenquote liegt dort zwischen 5 % (USA) und 7,7 % (Kanada). Skandinavischer Ausreißer ist Finnland mit einer durchschnittlichen Arbeitslosenquote von 10,1 %. Hier muss allerdings der Trend gesehen werden: Von 14,6 % im Jahr 1996 über 9,7 % im Jahr 2000 auf noch 7,8 % im Jahr 2006 gab es einen kontinuierlichen Abbau, während in Deutschland die Quote des Konjunkturaufschwungjahres 2006 mit 8,4 % nur wenig unter der Quote des Jahres 1996 (8,5 %) lag.⁶² Auch die differenzierte Betrachtung gruppenspezifischer Beschäftigungsquoten (junge und ältere Arbeitnehmer, Geringqualifizierte, Behinderte) führt zur Bestätigung der Befunde. Nicht eindeutig sind dagegen die Zahlen zur Qualität der Arbeit. Bei Formen „atypischer“ Beschäftigung wie Zeitarbeit, Erwerbstätigkeit mit mehreren Jobs, Leiharbeit findet sich Deutschland innerhalb Europas durchgängig unter den Ländern mit starken Zuwächsen. Die skandinavischen Länder dagegen gruppieren sich sowohl in die jeweils kleine Ländergruppe ein – wo eine bestimmte Form atypischer Beschäftigung nur wenig oder gar nicht zugenommen hat – wie auch in die Gruppe überdurchschnittlicher Zunahme. Die Bedeutung von Zeitarbeit beispielsweise ging im Zeitraum zwischen 1996 und 2006 in Norwegen und Dänemark zurück, entwickelte sich in Finnland EU-durchschnittlich und stieg in Schweden wie Island weit überdurchschnittlich. Ein anderes Bild ergibt sich bei Erwerbstätigen mit mehreren Jobs. Hier gab es eine übermäßige Zunahme in Dänemark gegenüber einer Abnahme in Island, einer relativen Konstanz in Finnland und geringen Zunahmen in Norwegen und Schweden. Dies setzt sich so fort. Schlussfolgerungen zur Entwicklung der Qualität von Erwerbsarbeit in den skandinavischen Ländern erlauben die Zahlen nicht.⁶³

Der wesentliche Befund der Studie des Jahres 2005 war, dass die skandinavischen Länder sich als umso erfolgreicher und einheitlicher in ihren Politikergebnissen präsentieren, je breiter die Betrachtung ist. Die aktuellen Platzierungen auf elf verschiedenen Indizes bestätigen diese Aussage. Ausgewer-

62 Auswertung anhand der OECD-Zahlen zu standardisierten Arbeitslosenquoten, entnommen aus: Statistics Norway, Tabelle 225 (<http://tinyurl.com/562f7l>; Zugriff: 22.5.2008).

63 Ausgewertet wurden Eurostat-Angaben mit Aktualisierungsstand von Anfang 2008 (<http://tinyurl.com/yztbn8>; Zugriff: 1/2008).

tet wurden: der Globale Wettbewerbsindex des Weltwirtschaftsforums 2007/08, der UN-Weltentwicklungsreport 2007/08, der Globale Gender-Index 2007, PISA 2006, der Kinderwohlfahrts-Index von UNICEF 2007, der Climate Change Performance Index 2008 von Germanwatch, der Environmental Performance Index 2006, der Korruptions-Index 2007 von Transparency International, der World Wide Press Freedom Index 2006 der Reporter ohne Grenzen, der Global Peace Index 2007 und der Failed-States-Index 2007. Diese Indizes stehen in unterschiedlichen Kontexten. Acht von ihnen sind weltweit angelegt. Einbezogen sind hier zwischen 121 Ländern (Global Peace Index) und 168/179 Ländern (Wettbewerbsindex, Korruptionsindex, Geschlechter-Index, Pressefreiheits-Index, Staatsversagens-Index). Die restlichen drei beziehen sich auf die OECD (Kinderwohlfahrts-Index) oder die OECD plus Schwellenländer (PISA 2006, Klimaschutzindex).

Wie häufig finden wir Deutschland und skandinavische Länder unter den zehn bestplatzierten Ländern? Deutschland schaffte dies nur auf dem Feld der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit und beim Klimaschutz. Bei den skandinavischen Ländern muss Island gesondert gesehen werden, weil das Land nur in neun der elf Indizes Eingang fand, dort dann aber sechsmal unter die zehn Besten kam. Die anderen vier skandinavischen Länder schafften es zwischen siebenmal (Dänemark, Norwegen) und zehnmal (Schweden). Finnland lag mit neunmal nahe an Schweden. Unter skandinavischem Blickwinkel bestätigt sich, dass eine Politik, die nicht auf Einzelthemen verengt, sondern als Gesellschaftspolitik breit angelegt ist und die eine gute Balance zwischen privatem und öffentlichem Sektor, zwischen Konsumieren und Investieren, zwischen Binnenwirtschaft und Exportsektor, zwischen Frauen und Männern organisiert, insgesamt nachhaltiger ist und bessere Ergebnisse zeitigt als eine Politik mit fehlender Balance und einseitiger Ausrichtung.

Die Frage, welchen Anteil der große und effizient arbeitende Staatssektor hat, lässt sich nur ansatzweise beantworten. Dazu wären differenzierte Analysen erforderlich. Beim Globalen Geschlechterindex – er bündelt wichtige Felder von Geschlechterpolitik – belegten die fünf skandinavischen Länder 2007/2008 wie auch in den Jahren davor die ersten fünf Plätze. Der starke öffentliche Sektor hat am Erreichen dieser Spitzenposition einen nicht unerheblichen Anteil. Er sichert den Frauen einen steigenden Anteil an einem seit Mitte der 70er Jahre ungefähr konstant gebliebenen volkswirtschaftlichen Arbeitsvolumen. Und im öffentlichen Sektor, der in dieser Zeit stark expandierte, ist der Abstand zwischen Männern und Frauen hinsichtlich Einkommen,⁶⁴ Arbeitszeit und hierarchischer Stellung am

64 In Deutschland verdienen Frauen durchschnittlich 22 % weniger als Männer (Böckler Impuls Nr. 3/2008 vom 20.2.2008, S. 1) Für Schweden erbrachte die Auswertung von 1,253 Mio. nach Berufen sortierten privatwirtschaftlichen Arbeitsverhältnissen des Jahres 2005 (Statistics Sweden, Tabelle „Private sector, non-manuel workers. Average total monthly salary and salary dispersion by occupational group [SSYK] and sex“ 2005, SEK) eine Einkommensdifferenz von ebenfalls 22,4 Prozentpunkten gegenüber 14,3 Prozentpunkten bei der Zentralregierung (214.966 Arbeitsverhältnisse). Mit einer noch geringeren Differenz ist auf kommunaler Ebene zu rechnen. Die hier hochdisaggregiert auf Gemeindebasis vorliegenden Daten wurden jedoch nicht ausgewertet. Sowohl nach Berufen wie nach Einkommensquartilen gibt es im Privatsektor größere Spannweiten. Die Kehrseite davon ist: Während es bei der Zentralregierung keine Berufsgruppe gibt, wo Frauen

weitesten an-, aber nicht ausgeglichen worden. In Westdeutschland stieg die Erwerbsbeteiligung von Frauen mit Verzögerung zwar auch kräftig, konkretisierte sich jedoch primär in Teilzeitarbeit. Nicht zuletzt deshalb nahm von 1992 bis 2005 die Teilzeitarbeit (Männer und Frauen) um 82 % zu und die Vollzeitarbeit um 14 % ab (Klinger/Wolf 2008). Der sektorale Wandel von der Industrie- zur Dienstleistungsgesellschaft wird als Erklärungsfaktor sowohl für die starke Zunahme von Teilzeitarbeit wie für die Zunahme der Lohnspreizung diskutiert. Bezogen auf die Dienstleistungswelt, die Deutschland aufbaut, deuten sich entsprechende Zusammenhänge an. Dass Zwangsläufigkeiten jedoch nicht bestehen, ist am Beispiel Dänemarks dargestellt worden, wo Frauen 2006 im öffentlichen Sektor erstmals sogar eine geringere Teilzeitquote als Männer aufwiesen. Diese Entwicklung verweist auf einen Zusammenhang, der in Deutschland in der frauenpolitischen Debatte noch gar nicht angekommen ist. Sichtbar wird, dass die Überführung traditionell von Frauen in der Familie erbrachter Fürsorgetätigkeiten in das Erwerbssystem bei gleichzeitiger Professionalisierung überhaupt erst die Voraussetzungen dafür schafft, dass über die ökonomische und gesellschaftliche Wertigkeit dieser Tätigkeiten auf Augenhöhe mit anderen Professionen gerungen werden kann. Der Professionalisierungsweg ist daher nicht nur beschäftigungspolitisch ertragreich. Es ist auch ein Weg, der die Differenzen in der gesellschaftlichen Wertigkeit von Frauen- und Männerarbeit und ihre Unterrepräsentanz in höherwertigen Funktionen mindern hilft. Damit korrespondiert, dass der öffentliche Sektor als Vorreiter der Frauengleichstellung fungiert. So hat Norwegen zunächst in den Aufsichtsräten („board of directors“) von Staatsunternehmen eine Frauenquote von mindestens 40 % realisiert. Börsennotierte Privatunternehmen sollten freiwillig folgen. Da dies nicht funktionierte, gibt es jetzt den gesetzlichen Zwang.⁶⁵

Der in Deutschland eingeschlagene Reformweg wird gerne mit dem Wohlstandssicherungsargument begründet. „Unsere Agenda 2010 erhält weitreichende Strukturreformen. Diese werden Deutschland bis zum Ende des Jahrzehnts bei Wohlstand und Arbeit wieder an die Spitze bringen“, sagte Bundeskanzler Gerhard Schröder am 14. März 2003 im Deutschen Bundestag. Und tatsächlich: Die Entfesselung von Mechanismen der Ungleichheitszunahme ließ Deutschland bei der Wohlstandsentwicklung nicht aufholen, sondern stetig zurückfallen. Das Ergebnis bündelt sich beim Human Development Index der Vereinten Nationen. Hier teilt das Agenda-2010-Deutschland den Absturz mit den USA. Der Human Development Report 1995 (Index für 1992) sah die USA hinter Kanada auf Platz 2, der aktuelle Report 2007/2008 nur noch auf Platz 12. Binnen einer guten Dekade ist die westliche Führungsmacht also um zehn Plätze zurückgefallen. Gesamtdeutschland hatte Mitte der 90er Jahre Platz 15 inne, 1997 Platz 19, und im aktuellen Report HDR 2007/2008 (Index für 2005) reicht

höhere Einkommen beziehen als Männer, ist auch dies in der Privatwirtschaft mehrfach anzutreffen (Safety and quality inspectors; Life science technicians; Personal care and related workers; Locomotive-engine drivers and related worker).

65 „The Government has decided that the rules regarding gender representation in public limited companies shall be implemented as of January 1, 2006. Public limited companies registered before this time is given 2 years to comply with the requirements of sex representation. All new companies must follow the rules in order to be registered. The Government has decided that Norway being the first country in the world has demanded gender balance within the boards of public limited companies.“ Pressemitteilung Nr. 05116 vom 8.12.2005: <http://tinyurl.com/57wrgv>

es nur noch für einen mittelmäßigen Platz 22. Die skandinavischen Länder haben sich dagegen in einer Art Geleitzug in Spitzenpositionen vorgearbeitet. Ihre durchschnittliche Rangposition lag 1995 bis 1997 bei 8,8 und liegt jetzt bei 6,8. Wo Anfang der 90er Jahre Kanada stand, steht jetzt Island; wo die USA standen, steht jetzt Norwegen.

Spiegelbildlich zum Human Development Index mit dem Fokus auf dem Staat steht der Failed States Index. Durch die Invasion in den Irak haben die USA und ihre „Koalition der Willigen“ aus einer Diktatur einen zerfallenden Staat gemacht. In Afghanistan war der Staat andererseits schon länger zerfallen, und es gelang den dort stationierten ausländischen Mächten bislang nicht, die Grundlage für die Entwicklung funktionstüchtiger Strukturen zu schaffen. Diese Erfahrungen wie auch die Situation in Zentralafrika – wo der Kollaps von immer mehr Staaten auch und gerade dort zu registrieren ist, wo, wie in Nigeria oder dem Sudan, Reichtum an Ressourcen die ökonomische Basis für eine allgemeine Wohlfahrtsentwicklung sein könnte – sind der Hintergrund für intensive wissenschaftliche wie politische Debatten zu der Frage, welche Faktoren zum Staatsversagen führen.

Ein Ergebnis der Debatte besteht darin, dass der United States Think-Tank, The Fund for Peace und das Magazin *Foreign Policy* seit 2005 jährlich den so genannten „Failed States Index“ publizieren. Dieser Index berücksichtigt zwölf Indikatoren. Der Schwerpunkt liegt bei politischen Indikatoren. Sie reichen von Kriminalisierung und Delegitimierung des Staates über den Niedergang öffentlicher Dienste, Menschenrechtsverletzungen und staatlicher Willkür bis zum Verhalten der Eliten und äußerer Bedrohung. Bei jedem Indikator reicht die Skala von 0 (hervorragend) bis 10 (ganz schlecht). Ein total verfallener Staat erreicht also den höchsten Punktwert (120), ein Staat mit hervorragenden Ergebnissen auf allen Feldern würde auf den Wert Null kommen. Von den 177 einbezogenen UN-Mitgliedsländern fielen 2007 32 Länder in die Kategorie der Failed States.⁶⁶ Zusammen mit 86 gefährdeten Staaten stellten sie die Mehrheit. Nur 15 Staaten lagen bei allen Kriterien im grünen Bereich und wurden aufgrund einer Gesamtpunktzahl von unter 30 als nachhaltig prämiert. Nicht nur zählen alle skandinavischen Länder zu den Top Ten der Nachhaltigkeitsgruppe; sie stellten hier auch die drei Erstplatzierten (Norwegen, Finnland, Schweden), während Deutschland nicht zur Nachhaltigkeitsgruppe gerechnet wurde.

Zum gesellschaftlichen Mehrwert der skandinavischen Strategie gehört, dass der spezifische Weg in die Dienstleistungsgesellschaft den Aufbau kooperativen Strukturen bedingt, mit denen die Negativwirkungen einer zunehmenden Individualisierung der Gesellschaft in Schach gehalten werden. Thome/Birkel (2007) haben für Deutschland, Großbritannien und Schweden die Kriminalstatistiken von den 50er bis in die 90er Jahre untersucht. Dabei zeigte sich, dass die Häufigkeit von Raubdelikten bezogen auf die Einwohnerzahl in den letzten Jahrzehnten drastisch zugenommen hat, am stärksten in England, wo die Rate in der zweiten Hälfte der 1990er Jahre mehr als 50-mal so hoch war wie zu

66 Der Schwerpunkt liegt in Afrika (darunter Sudan, Irak, Somalia, Kongo, Liberia, Nigeria, Kenia), gefolgt von Asien (u.a. Afghanistan, Pakistan, Burma, Sri Lanka) und Haiti in Lateinamerika.

Beginn der 50er Jahre. Die Daten belegen, dass in dem Maße, wie ökonomischer Wettbewerb zum Maß aller Dinge erklärt wird und die soziale Ungleichheit zunimmt, die Gesellschaft dafür mit einer Zunahme von Gewaltkriminalität bezahlen muss. Alle angelsächsischen Länder zahlen diesen Preis, was sich auch in den dort besonders hohen Dichteziffern von Gefängnisinsassen widerspiegelt.⁶⁷ Thome und Birkel entwickeln einen Erklärungsansatz, der mit meinen Befunden konform geht. Danach ist nicht die Individualisierung per se verantwortlich für den Anstieg der Gewaltkriminalität, sondern entscheidend ist vielmehr, welcher Individualisierungspfad beschritten wird. Thome/Birkel unterscheiden zwischen einem (pazifizierenden) „kooperativen“ und einem (gewaltaffinen) „desintegrativen“ Individualismus. Der Dienstleistungsweg, den die skandinavischen Länder über den öffentlichen Sektor u.a. mit flächendeckender öffentlicher Kinderbetreuung beschreiten, erweist sich unter diesem Blickwinkel als Modus der kooperativen Integration. Der angelsächsische wie der deutsche Weg ist im Gegensatz dazu ein Weg, der an der Aufgabe zu scheitern droht, die aus dem Strukturwandel einer sich individualisierenden Gesellschaft erwachsenden Fliehkräfte kooperativ einzubinden. Durch die Mechanismen der Ungleichheitsproduktion werden Formen gewaltaffiner Desintegration strukturell geradezu gefördert. Die als Gegengift gedachte Beschwörung alter Werte und von Moral geht ins Leere. Moralappelle können gute Politik nicht ersetzen.

Schlussbemerkungen

Bei einer Fortsetzung des eingeschlagenen Entwicklungspfades wird sich nicht nur die Spaltung der Gesellschaft fortsetzen; Deutschland droht auch an Wohlstand relativ weiter einzubüßen. Eine Politik, die mehr intendiert als marginale Korrekturen, muss an zahlreichen Baustellen gleichzeitig aktiv sein. Dies beginnt bei der Begriffsarbeit. Es ist in Deutschland üblich geworden, Wirtschaft mit Privatwirtschaft gleichzusetzen. Nachdem der Staat als Produzent schon begrifflich nicht mehr vorkommt, kann es niemanden verwundern, dass der Leistungsstaat auch real zu einer Schrumpfanstaltung wird. Die Begriffe „dienen“ und „leisten“ sind es gleichfalls wert, einer gründlichen Reflexion unterzogen zu werden, denn der deutsche Low-Road in die Dienstleistungsgesellschaft spiegelt das Festhalten an einem überkommenen Leistungsbegriff bei gleichzeitiger Geringschätzung dienender Tätigkeiten. Nicht von ungefähr wird der Begriff des „Staatsdieners“ selten neutral gebracht. Es überwiegt ein negativer Unterton.

Ein besonders wichtiger Aspekt bei der Begriffsarbeit ist das Aufbrechen von hochideologischen Denkschablonen. Eine dieser Denkschablonen besagt: Es kann nur verteilt werden, was vorher produziert wurde. In dieser Sichtweise erscheint der Staat als eine dem Produktionsprozess nachgeordnete

67 Nach einer Anfang 2008 veröffentlichten Studie des Pew-Instituts in Washington sitzt jeder 100. erwachsene US-Amerikaner im Gefängnis gegenüber jedem 800. in Deutschland. Zitiert nach: FR Nr. 52 vom 1.3.2008, S. 8.

Verteilinstanz. Dieses Bild gilt für den Staat als Transferstaat, nicht für den Staat als Produzent. Wo der Staat Güter und Dienstleistungen selbst produziert, entstehen Werte, entsteht Einkommen. In besonderem Maße auf den Prüfstand gehören ordnungsrechtliche Prinzipien. Nicht die behauptete Kostenkrankheit behindert die Entfaltung hochprofessioneller Dienstleistungsproduktion, sondern das Festhalten an einer nur subsidiären Rolle des Staates. Zudem steht das katholische Prinzip der Subsidiarität gegen institutionelle Solidarität. Wer die Entstehung von Armut an der Quelle angehen will, wer es ernst meint mit Chancengleichheit, darf nicht an einem subsidiären Sozialstaat festhalten. Subsidiär heißt: nachsorgend reparieren. Menschen sind aber keine Maschinen. Verwahrloste Kinder – rund 100.000 gibt es nach Einschätzung des Bundes deutscher Kriminalbeamter – tragen dauerhafte Schäden davon, wenn die Gesellschaft ihnen nicht früh wirksame Hilfe zukommen lässt. Diese frühe Hilfe ist in Deutschland die absolute Ausnahme, das Gerede vom vorsorgenden Sozialstaat reines Wortgeklingel.⁶⁸

Skandinavien hält uns in vielfacher Hinsicht den Spiegel vor. Wer zu einer ernsthaften Auseinandersetzung mit dem, was in Deutschland schief läuft, gar nicht bereit ist, wird darin freilich wenig erkennen. Lernen von Skandinavien findet dann bestenfalls punktuell statt. Dort, wo es um die große strategische Linie geht, dominieren die Abwehrreflexe. Es wäre eine lohnende Aufgabe, den hierbei wirksamen Mechanismen auf den Grund zu gehen. Nach meiner Auffassung wird der skandinavische Entwicklungsweg als Provokation und als Bedrohung tief sitzender Überzeugungen und Werteorientierungen empfunden. Konservative empfinden es als Kampfansage, dass Länder mit großem Staatssektor, mit in ihren Augen viel zu mächtigen Gewerkschaften und mit einem vergleichsweise hohen Grad an Marktregulierung schon seit längerem nicht nur eine weit dynamischere Wirtschaftsentwicklung haben als Deutschland, sondern auch zahlreiche von Konservativen thematisierte Herausforderungen wie etwa den demografischen Wandel besser bewältigen. Da all das nicht sein darf, orientieren sie umso entschiedener auf das, was ihrer Überzeugung nach Basis des wirtschaftlichen Erfolgs von Deutschland ist, nämlich auf den Weltmärkten stark zu sein. Bei Teilen der antikapitalistischen Linken verhält es sich spiegelbildlich umgekehrt. Skandinavische Länder sind auch kapitalistische Länder. Daher darf es nicht sein, dass diese Länder wirtschaftlichen Erfolg mit einem vergleichsweise geringen Grad an sozialer Ungleichheit, an Prekarisierung von Arbeitsverhältnissen und an Bildungs- und Gesundheitsarmut verbinden. Der Glaube, dass all dies erst in nachkapitalistischen Zeiten möglich ist, könnte bei ernsthafter Beschäftigung mit der skandinavischen Alternative ins Wanken geraten. Ergo ist es besser, sich darauf gar nicht erst einzulassen.

Die libertäre Fraktion wiederum träumt von einer solidarischen Gesellschaft mit wenig Staat, von der freien Assoziation freier Bürgerinnen und Bürger. Sollte es so sein, dass sie ihre Vorstellungen von einer emanzipativen Gesellschaft und von sozialer Gerechtigkeit nur realisieren kann, wenn der öffentlichen Sektor ein deutlich stärkeres Gewicht erhält als heute, wäre sie mit einem Dilemma konfron-

68 Die SPD (SPD 2006) kürte den Begriff zu ihrem neuen Leitbild. Wer nach einer inhaltlichen Untermauerung sucht, gar nach einer Verknüpfung mit der Finanz- und Personalpolitik, sieht sich enttäuscht.

tiert. Sie vermeidet dieses Dilemma, indem sie skandinavischen Ländern Arbeitszwang andichtet und dem die Idee eines Grundeinkommens für alle entgegenhält, das Freiheit plus soziale Absicherung verspricht. Fragen der ökonomischen und politischen Macht bleiben dabei ebenso ausgeklammert wie die Frage nach den Wirkungen einer weiteren Verstärkung der Dysbalance zwischen Transfer- und Leistungsstaat. Auch die Geschlechterthematik wird leichtfertig übergangen. Was, wenn Frauen mit Verweis auf das Grundeinkommen erfolgreich unter Druck gesetzt werden können, sich wieder verstärkt in ihre angestammten häuslichen Aufgaben zu schicken?

Mit dieser Einlassung will ich sagen: Die üblichen Argumente „Länder sind zu klein“, „Länder sind viel homogener als Deutschland“, „Länder haben eine andere Geschichte und Tradition“ sind vorgeschoben; die wahren Motive sind andere. Denen, die die Kleinheit vorschreiben, sei zugerufen: Was ist z.B. mit Griechenland, dieser Wiege der europäischen Demokratie? Warum profitiert dieses kleine Land nicht von seiner geringen Größe? Warum hat es bei nicht wenigen Themen die rote Laterne? Diejenigen, die bei Norwegen alles auf den Ölreichtum zurückführen, möchte ich anregen, sich einmal mit all den Ländern zu befassen, die aufgrund ihrer Bodenschätze prosperierende Gesellschaften sein könnten, es aber nicht sind. Der gescheiterte Staat Nigeria böte nicht das alleinige Studienobjekt; aufschlussreich wären auch Mexiko und die Ölscheichtümer. Nicht minder führt es in die Irre, die Homogenität zu beschwören, denn auch dieses Argument gilt nur für eine Teilfraktion (Island, partiell Finnland). Norwegen und Schweden haben dagegen keine geringeren, sondern höhere Bevölkerungsanteile mit Migrationshintergrund als Deutschland.

Dass es tatsächlich um anderes geht, offenbart sich dort, wo die Standard-Abwehrreflexe nicht tragen. Exemplarisch steht hierfür eine Bildungsreise des Thüringer Bildungsausschusses.⁶⁹ Thüringen hat weniger als halb so viele Einwohner wie Finnland (Finnland: 5,3 Mio; Thüringen: 2,4 Mio), und seine Landeshauptstadt erreicht mit 199.242 Einwohnern (2007) nur ein gutes Drittel der Population von Helsinki. Zudem ist die Ausländerquote in Finnland höher als in Thüringen; in Helsinki erreicht sie 5,2 %, verglichen mit 3 % in Erfurt. Lernverweigerung muss hier also anders begründet werden. Die ganze „Kooperation zwischen Lehrern, Sonderpädagogen, Sozialarbeitern, Schulpsychologen und Gesundheitsfürsorge, die eine optimale individuelle Förderung zulasse, sei in Deutschland gar nicht umsetzbar,“ befand Hans-Jürgen Döring für die SPD. Begründung: In Thüringen komme ein Schulpsychologe auf 50 Schulen, während sich in Finnland zwei Schulen einen Schulpsychologen teilten. Außerdem, so die Erkenntnis von Volker Emde (CDU), seien dort Ausstattungsstandards gesetzlich vorgeschrieben. Im Bibliotheksgesetz etwa gibt es die Verpflichtung von Gemeinden, eine bibliothekarische Fachkraft pro 1.000 Einwohner vorzuhalten. Es handle sich also um eine ganz andere Gesellschaft.

Dabei ist es eine Binsenweisheit, dass andernorts erfolgreiche Politikkonzepte nur eingeschränkt übertragbar sind. Neben der sachlich-inhaltlichen Dimension müssen die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen sowie die institutionellen Mechanismen der Problemerkennung und

⁶⁹ Angaben nach der Berichterstattung in: FAZ Nr. 121 vom 27. Mai 2008, S. 39.

Problemdeutung gesehen werden. Dort, wo Denktraditionen und institutionelle Gegebenheiten ähnlich sind, sind die Bedingungen für Systemübertragungen günstig. So hat Norwegen vor einigen Jahren aus Dänemark das dort schon seit Jahrzehnten etablierte Hausarztmodell erfolgreich importiert. Wollte man das System nach Deutschland einführen, wären die Schwierigkeiten größer und die Erfolgsaussichten geringer – einerseits. Andererseits galt das Argument auch für die Übernahme von Politikmodellen aus dem angelsächsischen Raum. Entsprechend lange wurde daran gewerkelt. Diejenigen, die den Politikimport schließlich durchsetzten, ließen sich von dem Argument, die politischen und ökonomischen Rahmenbedingungen seien in Deutschland doch ganz andere und die Traditionen wie institutionellen Bedingungen erst recht nicht vergleichbar, wenig beeindrucken. Sie können sich freuen, denn die von ihnen betriebene Pfadverschiebung gelang mit allen negativen Seiten, die das angelsächsische Modell prägen. Warum also sollte in einer skandinavischen Welle nicht eine erneute Korrektur gelingen. Es ist eine Frage des politischen Willens. Derzeit gibt es ihn nicht.

Literatur

- [IAB 2007] Hein, Christine/Hense, Christine/Koch, Susanne/Osiander, Christopher/Sprenger, Christian (2007): Modellversuch Bürgerarbeit – Zwischen Workfare und sozialem Arbeitsmarkt, IAB-Forschungsprojekt Nr. 14/2007, Nürnberg.
- [HDR 1995]: United Nations (1995): Human Development Report 1995, New York.
- [HDR 2007/2008]: United Nations (2007): Human Development Report 2007/2008: http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf.
- [CCPI 2008] The Climate Change Performance Index 2008: Germanwatch, Bonn und Berlin.
- [EPI 2006] Environmental Performance Index Report (EPI 2006): Benchmarking National Environmental Stewardship, New Haven, Conn.: Yale Center for Environmental Law & Policy.
- [Pisa 2006] OECD (Hg.) (2007): Pisa 2006 – Science Competencies For Tomorrow's World, Paris.
- Bach, Stefan (2007): Zunehmende Ungleichheit der Markteinkommen: Reale Zuwächse nur für Reiche, in: DIW-Wochenbericht Nr. 13, 28.03.2007.
- Banner, Gerhard (1993): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen, Vortrag auf dem Städteforum Lüneburg am 3.12.1992 (Schriftenreihe des Nds. Städtetages, H. 23).
- Banner, Gerhard (2003): 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11/2003: 13–17.
- Becker, Irene/Hauser, Richard (2004): Verteilung der Einkommen 1999–2003. Bericht zur Studie im Auftrag des Bundesministeriums für Gesundheit und Soziale Sicherung, Frankfurt am Main (November 2004).
- Birke, Peter (2008): Die „Soziale Gewerkschaftsbewegung“ – Dänemark als Beispiel, in: WSI-Mitteilungen, H. 1: 31–37.
- Birsl, Ursula/Schley, Cornelius (2007): Das Bildungssystem im „Kaukasischen Kreidekreis“ Hemmnisse und Perspektiven in der Bildungspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Hannover.
- Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hg.) (1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln.
- Bosch, Gerhard/Lehndorff, Steffen (2005): Introduction: service economies – high road or low road? In: Bosch, Gerhard/Lehndorff, Steffen: Working in the service sector: a tale from different worlds. London: Routledge, 1–31.
- Bosch, Gerhard/Weinkopf, Claudia (2006): Mindestlöhne in Großbritannien: ein geglücktes Realexperiment. In: WSI-Mitteilungen 59, 125–130.
- Breen, Richard (Hg.) (2004): Social Mobility in Europe, Oxford.
- Brenke, Karl (2007): Zunehmende Lohnspreizung in Deutschland, DIW-Wochenbericht Nr. 6/2007 vom 7.02.2007: 73–79.
- Brie, Michael (2007): Der Kampf um gesellschaftliche Mehrheiten, in: Brie, Michael/Hildebrandt, Cornelia/Meuche-Mäker, Meinhard (2007) (Hg.): Die Linke. Wohin verändert sie die Republik? Berlin: 13–45.
- Bundesministerium der Finanzen 2008: Monatsbericht Januar 2008, Berlin.
- Cronauge, Ulrich (2006): Kommunale Unternehmen – Eigenbetriebe, Kapitalgesellschaften, Zweckverbände, 5. überarb. Aufl., Berlin.
- Deutsche Bundesbank (2006): Zur Entwicklung der arbeitsmarktbedingten Staatsausgaben, in: Monatsbericht September 2006: 63–86.
- Dörre, Klaus (2005): Prekarität – eine arbeitspolitische Herausforderung, in: WSI-Mitteilungen 5/2005: 250–258.
- Dörre, Klaus (2006): Prekäre Arbeit und soziale Desintegration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Nr. 40–41/2006: 7–14.

- Emmerich, Knut/Hoffmann, Edeltraut/Walwei, Ulrich (2000): Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark, in: IAB-Werkstattbericht Nr. 3/2000 vom 18.2.2000.
- Eppler, Erhard (2005a): Auslaufmodell Staat? Politik im Schraubstock der Globalisierung, in: Blätter für deutsche und internationale Politik, Bd. 50, H. 6: 693–703.
- Eppler, Erhard (2005b): Auslaufmodell Staat?, Frankfurt am Main.
- Erhard, Ludwig (1957): Wohlstand für alle, Düsseldorf.
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Pr.
- Esping-Andersen (2000): Social Foundations of Postindustrial Societies, Oxford: Oxford University Press.
- European Commission (2007): Special Eurobarometer 279, Wave 67.1: Poverty and Exclusion, Brüssel.
- European Commission (2005): Employment in Europe, Luxemburg.
- Finish Ministry of Social Affairs and Health (2006): National Reports on Strategies for Social Protection and Social Inclusion, Helsinki (Ministry Report No. 52)
- Genschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, 20–21 vom 14.5.2007: 10–16.
- Gore, Al (1993): Report of the National Performance Review. From Red Tape to Results: Creating a Government that works better and costs less, Washington.
- Gottschalk, Peter/Smeeding, Timothy M. (2000): Empirical evidence on income inequality in industrialized countries, in: Handbook of income distribution, Amsterdam (u.a.), Vol 1: 261–307.
- Green-Pedersen, Christoffer (2002): New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare State: the Role of Different Social Democratic Responses, in: Governance, Vol. 15, 2: 271–294.
- Global Competitive Index des Weltwirtschaftsforums: <http://tinyurl.com/3cpmgr> (Zugriff: 22.05.2008).
- Groh-Samberg, Olaf (2007): Armut verfestigt sich in Deutschland, in: DIW-Wochenbericht 74. Jg., Nr. 12 vom 21.03.2007: 177–182.
- Hauser, Dirk (2004): Wirtschaftliche Betätigung von Kommunen – Beschränkungen durch Verfassung, Gemeindeordnung und Wettbewerbsrecht, Dissertation (juristische Fakultät der Eberhard-Karls-Universität Tübingen) <http://tinyurl.com/5haden> (Zugriff: 22.5.2008).
- IMK-Report, Nr. 15, Düsseldorf: <http://tinyurl.com/6yzcjq> (Hein, Eckhard/Menz, Jan-Oliver/Truger, Achim Warum bleibt Deutschland hinter Schweden und dem Vereinigten Königreich zurück? Makroökonomische Politik erklärt den Unterschied. Reihe: IMK-Report, Nr. 15, November 2006. Düsseldorf; Zugriff: 22.5.2008).
- Harjes, Thomas (2007): Globalization and income inequality – a European perspective, Washington (Internat Monetary Fund).
- Heintze, Cornelia (2001): Die Kompetenz von Herrn X und Frau Y – Jenseits der technokratischen Verwaltungsreform, in: Alternative Kommunalpolitik, Jg. 22, H. 2, 52–56.
- Heintze, Cornelia (2002): Die Zukunfts-Blockade. Klimawandel, BSE, Armut, Terrorismus – Warum in der Gesellschaft kollektives Vorsorgelernen misslingt, Berlin.
- Heintze, Cornelia (2005): Wohlfahrtsstaat als Standortvorteil. Deutschlands Reformirrweg im Lichte des skandinavischen Erfolgsmodells, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung Leipzig, Texte zur politischen Bildung, Leipzig.
- Heintze, Cornelia (2007a): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen, in: Berliner Debatte Initial 18 (2007), H. 3: 79–94.
- Heintze, Cornelia (2007b): Bildung und Gesundheit als öffentliche Güter im wohlfahrtsstaatlichen Kontext – ein Vergleich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern hinsichtlich Finanzierung, Wohlfahrtsergebnissen und Beschäftigungsrelevanz, Studie im Auftrag der Hans-Böckler-Stiftung, Abschlussbericht vom 3.08.2007: <http://www.boeckler.de/pdf/fof/S-2006-918-4-1.pdf> (Zugriff: 22.5.2008).
- Heshmati, Almas (2003): The Relationship between Income Inequality and Globalization, The United Nations University, April 2003.

- Horn, Gustav/Riezler, Katja (2007): Forcierte Angebotspolitik löst keinen zusätzlichen Investitionsschub aus, IMK-Report Nr. 24/2007.
- Ifo (2006): Aktivierende Sozialhilfe: Das Kombilohn-Modell des Ifo-Instituts, (Sinn, Hans-Werner/Holzer, Christian/Meister, Wolfgang/Ochel, Wolfgang/Werding, Martin): Sonderdruck aus ifo-Schnelldienst Nr. 2, München.
- Ifo (2007): „Sonderausgabe „Reformkonzepte zur Erhöhung der Beschäftigung im Niedriglohnbereich“, Ifo-Schnelldienst 60 Jg., Nr. 4, 28.02.2007.
- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) 2006: Kombilöhne zwischen Illusion und Wirklichkeit, IMK-Report Nr. 3/2006.
- Klinger, Sabine/Wolf Katja (2008): What explains changes in full-time and part-time employment in Western Germany? IAB-Discussion Paper 7/2008: <http://www.iab.de/de/183/section.aspx/Publikation/k080214a08> (Zugriff: 22.5.2008).
- Kommission der Europäischen Gemeinschaften (1991): Schlussbericht des Zweiten europäischen Programms zur Bekämpfung der Armut 1985–1989, Brüssel 1991 (KOM (91)29 endg.).
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung – Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln (KGSt-Bericht Nr. 12/1991).
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, Fallstudie Tilburg, Köln (KGSt-Bericht 19/1992).
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1993): Das neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln (KGSt-Bericht Nr. 5/1993).
- Krupp, Hans-Jürgen/Edler, Dietmar (1982): Fehleinschätzungen und Vorurteile blockieren die Beschäftigungspolitik, in: MittAB, 15. Jg., H. 3: 225–231.
- Minuchin, Salvador/Rosman, Bernice L./Baker Lester (1978): Psychosomatic families: Anorexia nervosa in context, Cambridge: Cambridge: Harvard University Press.
- Niedersächsisches Innenministerium (1997): Die niedersächsische Landesverwaltung durch Personalentwicklung zukunftsfähig gestalten. Rahmenkonzept der Personalentwicklung in Niedersachsen, Hannover.
- Nordic Statistical Yearbook 2007 (Nordisk statistisk årsbok 2007), Vol 45 (Hg. Ulla Agerskov, Statistics Denmark), Kopenhagen.
- Nullmeier, Frank (2002): Wohlfahrtsmärkte und Bürgerengagement in der Marktgesellschaft, in: Allmendinger, Jutta (Hg., 2003), Bd. 2: 961–974.
- OECD (2006): OECD Employment Outlook, Paris.
- OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics: <http://lysander.sourceoecd.org/vl=435204/cl=42/nw=1/rpsv/factbook/> (Zugriff: 12.02.2007).
- OECD (2007a): Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life, Paris.
- OECD (2007b), Pensions at a Glance, Paris.
- Oppen, Maria (1999): BürgerInnen als MitgestalterInnen aus internationaler Perspektive: Das Beteiligungsmodell der Stadt Hämeenlinna, in: Bogumil/Vogel (Hg.) (1999), 86–106.
- Priller, Eckard/Zimmer, Annette (2006): Dritter Sektor: Arbeit als Engagement, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ), Jg. 1999, H. 9: 12–21.
- Priller, Eckard/Zimmer, Annette/Anheiner, Helmut (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ) Jg. 2006, H. 12: 17–24.
- Rawls, John (8. Aufl.)(1994): Eine Theorie der Gerechtigkeit, FaM.
- Rhein, Thomas/Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, in: IAB-Forschungsbericht 12, Nürnberg.
- Rodriguez, Francisco. (2004): Inequality, Redistribution and Rent-Seeking, Economics & Politics Vol. 16 (3), 2004: 287–320.
- Roller, Edeltraut/Westle, Bettina (1987): Zur Politisierung und Depolitization von Wohlfahrtsansprüchen, in: Soziale Welt, Jg. 38 (1987), H. 2: 227–251.
- Rupprecht, Rainer/Hampel, Harald (2006): Lehrbuch der Psychiatrie und Psychotherapie. Stuttgart.

- Sapir, André (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models, in: bruegelpolicybrief, November 2005: <http://www.bruegel.org/Public/Scholars.php?ID=1167&contactID=2065> (Zugriff: 22.5.2008).
- Satilmis, Ayla (2006): Auf dem Prüfstand: Niedriglöhne – Kombilöhne – Mindestlöhne. Anmerkungen zur aktuellen beschäftigungspolitischen Diskussion, in: Beier, Angelika, Eicker-Wolf, Kai et al (2006) (Hg.) (2006): Investieren, sanieren, reformieren? Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der schwarz-roten Koalition, Marburg: 87–109.
- Schäfer, Claus (2006): Unverdrossene „Lebenslügen-Politik“ – Zur Entwicklung der Einkommensverteilung, in: WSI-Mitteilungen, 59. Jg. 2006, H. 11: 583–591.
- Schick, Gerhard/Erdmenger, Christoph (o. J.): Arbeit statt Arbeitslosigkeit finanzieren – zur Bürgerarbeit in Sachsen. o. O.
- Schöb, Ronnie/Weimann, Joachim (2004): Arbeit ist machbar. Die neue Beschäftigungsformal, 3. Aufl., Döbel (basiert auf: DIES.: Kombilohn: Die Magdeburger Initiative, Universität Magdeburg).
- Schröder, Gerhard/Blair, Tony (1999): Der Weg nach vorne für Europas Sozialdemokraten, London, 8. Juni 1999: www.spd.de/suche/archiv/perspektiven/
- Schulze-Buschhoff, Karin/Protsch, Paula (2007): Die soziale Sicherung von (a-)typisch Beschäftigten im europäischen Vergleich, WSZ-Diskussionspapiere, Juni 2007.
- Sinn, Hans-Werner (2006a): Der neue Sozialstaat, Ifo-Standpunkt Nr. 72, 2.03.2006.
- Sinn, Hans-Werner (2006b): Gesellschaftsmodelle – Skandinavischer Schwindel; in: Die Welt vom 8.11.2006, revidierte Fassung: Der skandinavische Trick, ifo Standpunkt Nr. 80, 10.11.2006.
- SPD (2006) (Beck, Kurt/Müntefering, Franz/Struck, Peter): Der Vorsorgende Sozialstaat. Impulspapier zur Programmkonferenz „Der Vorsorgende Sozialstaat“ am 25.11.2006 in Berlin.
- Statistic Norway (o.J.): http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/default_fr.asp?PLanguage=1 (Zugriff: 10.2.2007 und 2/2008).
- Statistics Denmark (o.J.): <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024> (Zugriff: 2.2008).
- Statistics Denmark (o.J.): Statistisches Jahrbuch 2006: <http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2006.aspx> (Zugriff: 12.2.2007).
- Statistics Finland (o.J.) fortlaufend: http://tilastokeskus.fi/til/index_en.html; Arbeitsmarktentwicklung: http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_tyoelama_en.html (Zugriff: 22.5.08).
- Statistics Iceland (o.J.): <http://www.statice.is/?PageID=1789> (Zugriff: 22.5.08).
- Statistics Iceland (2008): Lágtekjumörk og tekjudreifing 2003 – 2005, Helsinki
- Statistical Yearbook of Norway fortlaufend: http://www.ssb.no/nr_en/ <http://www.ssb.no/english/yearbook/stikkad.html> (Zugriff: 22.5.08).
- Statistics Sweden (2006): Statistisk Årsbok For Sverige 2006, Stockholm.
- Statistisches Bundesamt (2006): Arbeiten und Leben in Deutschland, Presseexemplar, Wiesbaden (Presseaufbereitung des Berichts „Armut und Lebensbedingungen – Ergebnisse aus Leben in Europa für Deutschland 2005 für die Pressekonferenz am 5. Dezember 2006).
- Streek, Wolfgang (2000): Ist die Einrichtung eines „Niedriglohnsektors“ die letzte Beschäftigungschance für gering qualifizierte Arbeitnehmer?, in: Otto Brenner Stiftung (Hg.): Niedriglohnsektor und Lohnsubventionen im Spiegel des Arbeits- und Sozialrechts, Frankfurt am Main, 11–23.
- Thome, Helmut/Birkel, Christoph (2007): Sozialer Wandel und Gewaltkriminalität. Deutschland, England und Schweden im Vergleich, 1950–2000. Wiesbaden.
- The Fund for Peace (2007): The Failed States Index 2007: <http://tinyurl.com/3asem5> (Zugriff: 22.5.2008).
- Theobald, Hildegard (2007): Vergesellschaftung von Fürsorgearbeit – Erfahrungen aus der Altenbetreuung in Schweden, in: WSI-Mitteilungen 10/2007.
- Transparency International (2007): Report on the Transparency International Global Corruption Barometer 2007, Berlin: <http://tinyurl.com/5onpzi> (Zugriff 3/2008).
- UNICEF (2007): Child Poverty in Perspective. An overview of child well-being in rich countries (Innocenti Report Card 7, 2007), Florence.

Weinkopf, Claudia (2006): Braucht Deutschland zusätzliche Kombilöhne, in: Intervention 3, 2: 201–209.

Weinkopf, Claudia/Kalina, Thorsten (2008): Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung, IAQ-Report Nr. 1 2008 (IAQ = Institut Arbeit und Qualifikation): <http://tinyurl.com/5go8zb> (Zugriff: 22.5.2008).