

# Der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell

Cornelia Heintze

In den skandinavischen Ländern ist der öffentliche Sektor nach Output und Beschäftigungsvolumen nahezu dreimal so groß wie in Deutschland. Er ist Erfolgsfaktor, nicht Hemmschuh der ökonomischen, sozialen wie gesellschaftlichen Entwicklung. Von einem Rückzug des Staates aus der Eigenerstellung von Gütern wie in Deutschland kann nicht gesprochen werden, denn der Privatisierung kommerziell tätiger Staatsunternehmen steht die Ausweitung öffentlicher sozialer Dienstleistungen entgegen. So konsolidieren die skandinavischen Länder ein hohes staatliches Aktivitätsniveau und entwickeln ihre Staatlichkeit gleichzeitig in Richtung Qualität und integrative Leistungserbringung. Hierin zeigen sich die Konturen einer Wohlfahrtspolitik, die auf universalistischer Basis Geld- wie Sachleistungen am Lebenszyklus von Individuen ausrichtet.

## 1

### Einleitung

Schon seit einigen Jahren ist bekannt, dass sich die skandinavische Ländergruppe<sup>1</sup> im OECD-Vergleich als relativ homogenes Cluster mit ganzheitlich bester Performance herauschält, sobald eine breite Optik gewählt wird, bei der Politikfelder von Wirtschaft und Beschäftigung über Armut, Bildung und Gesundheit bis zu Umweltschutz und Korruptionsbekämpfung einbezogen werden (Heintze 2005a). Die Niederlande, die Schweiz und ein Teil der angelsächsischen Ländergruppe weisen hier ebenfalls gute Ergebnisse auf, liefern jedoch ein stärker durchwachsenes Bild. Für den vorliegenden Beitrag habe ich die Stabilität des Befundes sekundäranalytisch anhand von Rankings, die im Zeitraum von 2004 bis 2008 publiziert wurden, überprüft.<sup>2</sup> Es ergeben sich recht stabile Befunde: Der skandinavische Normalfall schneidet überdurchschnittlich ab, Deutschland erreicht überwiegend mittlere Positionen mit einer Tendenz zur Verschlechterung. Bei weniger als 10 % der Indizes liegt Deutschland unter den sechs Bestplatzierten. Die skandinavischen Länder liegen dagegen zu ca. 60 % in diesem Spitzenfeld. Dänemark nimmt bei 20 der 53 Indizes einen der ersten drei Plätze ein, Finnland liegt bei 22 und Schweden bei 25. Umgekehrt gilt: Während Deutschland bei 17 der 53 Rankings eine deutlich unterdurchschnittliche Platzierung einnimmt, sind derartige Platzierungen bei skandinavischen Ländern eher singuläre Ereignisse. Man findet sie beim ökologischen Fußabdruck des WWF (2008) und bei den Durchschnittspunkt-

zahlen der PISA-Studien (OECD 2001, 2004, 2007a).

Was ist das Geheimnis des skandinavischen Gruppenerfolgs? Wissenschaftlich ist dies eine offene Frage. Meine Hypothese lautet, dass die größte Erklärungskraft den Faktoren zukommt, die von allen Gruppenmitgliedern geteilt werden und die die Gruppe zugleich von anderen hochentwickelten Ländern unterscheiden. Für drei Faktorenbündel trifft dies zu:

(1) *Spezifische Werteorientierungen und Denkmuster:* Beim Fünf-Dimensionenmodell von Hofstede (2001) zeichnet sich die skandinavische Ländergruppe durch die im internationalen Vergleich geringsten Werte auf dem Maskulinitätsindex in der Verknüpfung mit geringer Machtdistanz (diese Dimension regelt den Umgang mit sozialer Ungleichheit einschließlich des Verhältnisses zu Autoritäten) und einer hohen Toleranz gegenüber Unsicherheit aus (vgl. auch Heintze 2005b). Die stark femininen Werteorientierungen begründen bereits kulturell eine Affinität zu einer Care-Ökonomie, damit zu den sozialen Dienstleistungen, die heute eine staatliche Kernaufgabe sind.

(2) *Ausgewogene Machtverteilung zwischen Arbeit und Kapital:* Ausdruck findet dies in einem gewerkschaftlichen Organisationsgrad, der auch im postfordistischen Zeitalter nicht erodierte. Sofern es einen trendmäßigen Rückgang gibt, erfolgt er langsam und in Zyklen.<sup>3</sup> Gegenwärtig sind sechs bis sieben von zehn Arbeitnehmern gewerkschaftlich organisiert, verglichen mit etwas über zwei in Deutschland. Eine relativ ausgewogene Machtverteilung bedeutet nicht, dass die Regulierung der Arbeitsverhält-

nisse im Detail in gleicher Weise erfolgt. In Dänemark dominiert ein korporatisches Regime. In den anderen Ländern gibt es zugleich auch gut ausgebaute gesetzliche Regulierungssysteme. Die Unterschiede spiegeln sich in starken Divergenzen beim Ausmaß von Arbeitskämpfen. Auf 1.000 Beschäftigte entfielen 1995 bis

<sup>1</sup> Als skandinavische Ländergruppe werden in diesem Beitrag die Länder Schweden und Norwegen sowie Dänemark, Finnland und Island bezeichnet. Die besonderen Effekte der Finanzmarktkrise für die isländische Staatstätigkeit konnten nicht berücksichtigt werden. In der Art des Umgangs der Isländer mit der Krise deutet sich jedoch die Wirksamkeit der im Beitrag angesprochenen kulturellen Muster mit ihrem hohen Grad an femininen Werteorientierungen an.

<sup>2</sup> Der Beitrag basiert auf einem Vortrag aus Anlass des WSI-Herbstforums 2008 „Die Rückkehr des Staates“. Einbezogen wurden 53 Rankings zu den Themen Bildung, Armut, Alterssicherung, Arbeitslosigkeit, Gesundheit und Regionalentwicklung, Umwelt, Korruption/Transparenz, Pressefreiheit, Frieden sowie Glück, Zufriedenheit und Vertrauen. Die vollständige Liste mit Quelledetails kann bei der Autorin angefordert werden.

<sup>3</sup> In Dänemark, wo die Gewerkschaften in die Erbringung wohlfahrtsstaatlicher Leistungen eingebunden sind (Gent-System), stieg der Organisationsgrad bei hoher Arbeitslosigkeit Anfang der 1990er Jahre auf über 80 % und sank seither auf 65 %. In Norwegen, bei Abschaffung des Gentsystems und faktischer Vollbeschäftigung, blieb eine erwartbare Erosion der Organisationsbereitschaft aus; die Zahl der Gewerkschaftsmitglieder stieg leicht an und der Organisationsgrad blieb bei 65 % (Statistics Norway 2007, 2008a, Tab. 226, 227).

Cornelia Heintze, Dr., Stadtkämmerin a. D., ist freiberufliche Beraterin, Autorin und Coach. Arbeitsschwerpunkte: Internationale Wohlfahrtsvergleiche, Finanzpolitik, Umweltfragen.  
e-mail: Dr.Cornelia.Heintze@t-online.de

2006 in Dänemark jahresdurchschnittlich 140,8 Streiktage gegenüber nur 30,3 Tagen in Schweden (Böckler Impuls 7/2008, S. 3).

(3) *Nachhaltige Staatlichkeit*: Auf dem bei der Rankingauswertung mit berücksichtigten Failed-States-Index (Fund for Peace 2008) – er hat seinen Schwerpunkt bei politischen Indikatoren wie der Kriminalisierung und Delegitimierung staatlicher Macht, der Verletzung von Menschenrechten usw. – werden von 177 Staaten nur 15 mit dem Etikett „nachhaltig“ versehen. Alle skandinavischen Länder sind dabei; Norwegen, Finnland und Schweden sind die drei Länder mit der besten Bewertung. Beim Faktor „Staat“ besteht das Spezifische dieser Ländergruppe darin, dass der Staat heute nicht kleiner, sondern größer und leistungsfähiger ist als in den 1970er und 1980er Jahren. Auf eine Phase des quantitativen Ausbaus folgte eine Phase des qualitativen Umbaus, dessen Fundamente allerdings bereits in den 1980er Jahren und davor gelegt wurden. Analog zu anderen hochentwickelten Ländern gab und gibt es Prozesse der Marktliberalisierung und Privatisierung. Gegenläufig dazu hat sich die Staatszone jedoch im Bereich sozialer Dienstleistungen ausgeweitet. Diese Ausweitung ist verknüpft mit der Professionalisierung vormals familiär erbrachter Reproduktionsleistungen im Rahmen eines staatsförmigen Tertiarisierungspfades. In Herausbildung begriffen ist damit ein Gesellschaftsvertrag, der den Anforderungen einer individualisierten, post-industriellen Gesellschaft, wie von *Esping-Andersen* (2000) beschrieben, nahekommt.

Wie die Faktoren zusammenhängen, ob es eine Hierarchie gibt oder nicht, ist nicht Gegenstand dieses Beitrages. Die zugrundeliegende Vorstellung ist, dass aus der Faktor-Interaktion eine spezifische Art der Regulierung von ökonomischen und gesellschaftlichen Prozessen resultiert. Die empirisch greifbaren Oberflächenphänomene sind also rückführbar auf das Zusammenspiel der angesprochenen Faktoren. Behandelt wird nachfolgend nur der Staatsfaktor. Dies nicht umfänglich, sondern in der Engführung auf den öffentlichen Sektor als Arbeitgeber und Güterproduzent. Der Beitrag basiert auf eigenen empirischen Studien und neueren statistischen Auswertungen (Heintze 2005a, 2005b, 2007a, 2007b, 2008). Im Fokus stehen Umfang, Bedeutung, Struktur und

Entwicklungstendenz des öffentlichen Sektors (Abschnitt 2) sowie zentrale Steuerungselemente skandinavischer Staatlichkeit im öffentlichen Sektor (Abschnitt 3). Im Fazit (Abschnitt 4) wird das erfolgreiche skandinavische Modell aktiver und ausgebauter Staatlichkeit als relevante Alternative zu weitverbreiteten Thesen vom notwendigen oder zumindest allgegenwärtigen Rückzug des Staates herausgestellt.

## 2 Bedeutung des öffentlichen Sektors für Produktion und Beschäftigung

### 2.1 ABGRENZUNGSMÖGLICHKEITEN

Fragt man nach der Bedeutung des öffentlichen Sektors für Produktion und Beschäftigung, verengt sich der Blick üblicherweise auf den Output öffentlicher Einrichtungen und das dafür eingesetzte Personal. Wie öffentliche Einrichtungen abgegrenzt werden und wie das relative Beschäftigungsgewicht gemessen wird, bleibt unproblematisiert. Traditionell werden Einrichtungen des Privatrechts, die sich mehrheitlich in öffentlichem Eigentum befinden, nicht dem öffentlichen Sektor zugerechnet. Mit Blick auf Outsourcing-Prozesse und die gestiegene Aufgabenwahrnehmung in öffentlich-privaten Partnerschaften verliert diese Abgrenzung an Aussagekraft. Ein weiteres Problem betrifft den mittelbaren öffentlichen Dienst. Zu ihm zählen die Sozialversicherungen, die Bundesagentur für Arbeit, diverse Zweckverbände und rechtlich selbstständige Einrichtungen. Das Statistische Bundesamt hat auf die zunehmende Unübersichtlichkeit reagiert und veröffentlicht seit 2006 eine auf drei Sektoren orientierte integrierte Darstellung des Bundes-, Landes- und Kommunalbereichs. Auch in den skandinavischen Ländern ist die Abgrenzung und Erfassung des öffentlichen Sektors in Bewegung. So erfolgte in Schweden erst 2001 eine Trennung zwischen Staat und Kirche. Die Beschäftigten der schwedisch-lutherischen Kirche zählten bis dahin zum öffentlichen Sektor und zählen jetzt zum Privatssektor. In Dänemark brachte die Kommunalreform 2007 größere Veränderungen. Nun wird mit dem Zwei-Sektoren-Modell von Regierungssektor (Zentral- und Lokal-

regierungen) und Korporativsektor gearbeitet. Der Regierungssektor erstellt primär steuerfinanzierte Nicht-Marktprodukte; der Korporativsektor ist kommerziell geführt. Er umfasst Unternehmen und Einrichtungen, die ganz oder überwiegend in öffentlichem Eigentum sind (Statistical Yearbook 2008 of Denmark, S. 451).

Die nachfolgende Darstellung unterscheidet nach Einbezug und Nicht-Einbezug öffentlicher Unternehmen. Das Beschäftigungsgewicht des öffentlichen Sektors in der weiten wie engen Fassung wird anhand unterschiedlicher Bezugsgrößen dargestellt. Die größte Aussagekraft haben die Indikatoren „Anteil der bei öffentlichen Arbeitgebern Vollzeitäquivalent(VZÄ)-Beschäftigten an den VZÄ-Erwerbstätigen insgesamt“ und die „VZÄ-Dichte auf 1.000 Einwohner“. Nur bei dieser Betrachtungsform werden Verzerrungen, die sich aus der Umverteilung von regulärer Vollzeitbeschäftigung auf Teilzeitarbeit und diverse Formen atypischer Beschäftigung ergeben, ebenso neutralisiert wie die Effekte unterschiedlicher Bevölkerungsentwicklungen und konträrer Entwicklungen bei der Quote von Selbstständigen. Leider stehen die dafür benötigten Daten nicht so zur Verfügung, dass sich die Entwicklung aller Vergleichsländer auf dieser Basis abbilden ließe.

### 2.2 KONSOLIDIERUNG AUF HOHEM NIVEAU

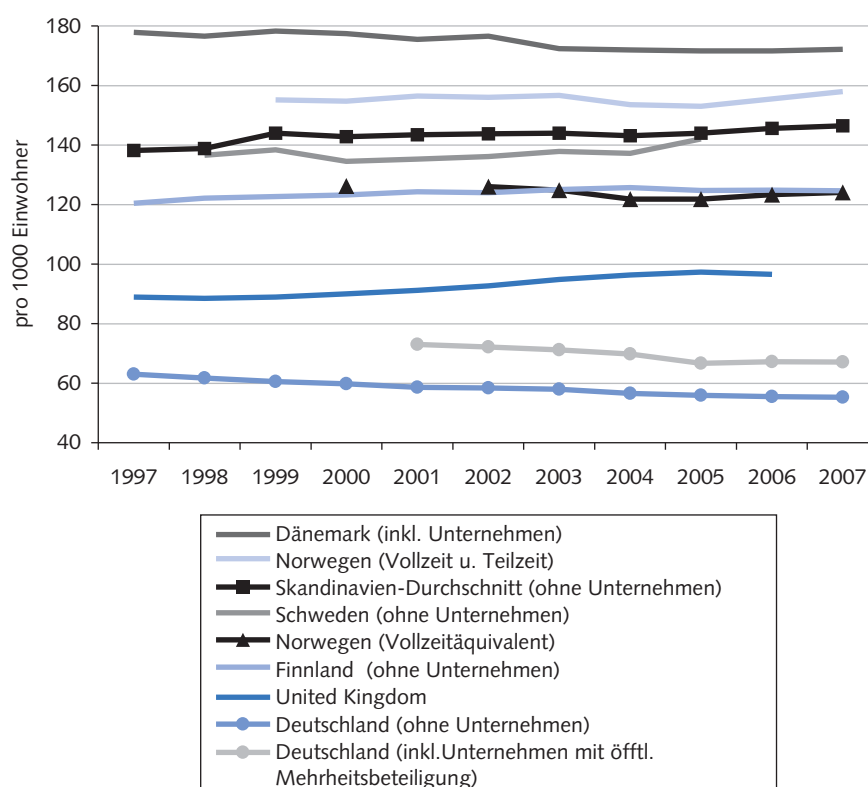
Während der zurückliegenden Dekade verblieb der öffentliche Sektor in allen skandinavischen Ländern hinsichtlich Output (in % des BIP) und Beschäftigung weitgehend stabil. Der Output in der engen Abgrenzung weist zyklische Schwankungen auf, geht aber anders als in Deutschland nicht trendmäßig zurück. Im Zeitraum 1994/1995 bis 2004/2005 bewegte er sich im Durchschnitt in einem Korridor zwischen etwas über 25 % (2000) und ca. 27 % (1994 und 2003). Die deutsche Entwicklung verlief dazu divergent, die des Vereinigten Königreiches seit der Regierungsübernahme durch Labour 1997 umgekehrt konvergent (Heintze 2008, S. 20ff.). Bei der Beschäftigung sind in absoluten Zahlen Anstiege zu verzeichnen: In Dänemark von 821,2 Tsd. (1997) auf 841,3 Tsd. (2007), in Norwegen von 689,8 Tsd. (1999) auf 738,4 Tsd. (2007) und in Finnland von 618 Tsd. (1997) auf 657 Tsd. (2007). Da die Beschäftigung in der Gesamtwirtschaft jedoch stärker stieg,

sank der Staatsanteil an allen Erwerbstätigen – dies allerdings moderat zwischen weniger als einem (Norwegen) und bis zu zwei Prozentpunkten (Finnland). Bei Betrachtung der Phase ab Anfang der 1990er Jahre gab es in Schweden den größten Rückgang. Der Staatssektor war bis auf einen Beschäftigtenanteil von rd. 44 % (1993) ausgedehnt worden (Bankenkrise). Aktuell weist er rd. 1,5 Mio. Beschäftigte auf, wovon 13,7 % bei öffentlichen Unternehmen beschäftigt sind (Statistics Sweden 2007b, S. 31, 35). Die Anteile liegen im Niveau ähnlich wie in Dänemark; je nach Abgrenzung und Bezugsgröße (Erwerbstätige oder Arbeitnehmer) kommt man auf Werte zwischen knapp 30 % und 35 % (weite Fassung und Arbeitnehmerbezug). Der finnische Staatssektor ist kleiner. 2007 waren 26 % der Erwerbstätigen und 30 % der Arbeitnehmer im öffentlichen Sektor (ohne Unternehmen) beschäftigt.

Bei näherer Betrachtung kristallisiert sich Dänemark als das Land mit dem innerskandinavisch wie auch innerhalb der OECD größten öffentlichen Sektor heraus. Der Vergleich von Dichteziern und Vollzeitäquivalenten (VZÄ) macht den Unterschied sichtbar (Abbildung 1). Die Dichte­ziffer sank in der weiten Staatsabgrenzung zwar von 178 (1997) auf 172 im Zeitraum 2004 bis 2007, liegt damit aber deutlich über den anderen Ländern. In VZÄ bewegen sich die dänischen Dichte­ziffern auf dem Niveau, das sich bei Norwegen für Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte (ohne Unternehmen) errechnet. Die norwegische Dichte­ziffer (Voll- und Teilzeit) lag 1999 bei 155 und stieg bis 2007 auf 158. Bei Dänemark kommt zum Tragen, dass die Teilzeitquote von 13,1 % (1997) auf 10,2 % (2007), bei Frauen sogar von 14,7 % auf 9,6 % sank. Im Privatsektor liegt die Frauen-Teilzeitquote zweieinhalbmal so hoch. An allen VZÄ-Erwerbstätigen erreicht der öffentliche Sektor so einen Anteil von rund 37 %.

Während der öffentliche Sektor in Deutschland seit Anfang der 1990er Jahre stetig an ökonomischem Gewicht eingebüßt hat, resultiert die skandinavische Stabilisierung auf hohem Niveau aus der teilweisen Kompensation von privatisierungsbedingten Beschäftigungsverlusten durch eine Ausweitung der Staatszone bei sozialen und gesellschaftlichen Dienstleistungen. Zwar sind in diesem Bereich auch kommerzielle Anbieter zugelassen. Da die Regulierung hoch und qualitätsorientiert

**Abb. 1: Beschäftigung im öffentlichen Sektor 1997 bis 2007**  
– Skandinavische Länder<sup>1</sup>, Deutschland, Vereinigtes Königreich;  
Einwohner in Tsd. –



<sup>1</sup>Ohne Island wegen unvollständiger Daten; Bruch in der Zeitreihe Schweden bei 2001.

Quelle: Statistisches Bundesamt: Personal des öffentlichen Dienstes, Fachserie 14, Reihe 6, mehrere Jahrgänge, Wiesbaden; Statistisches Bundesamt: Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten, Fachserie 1 Reihe 4.2.1, Wiesbaden; Office for National Statistics: Public Sector Employment statistics, (<http://www.statistics.gov.uk/statbase/TSDSeries1.asp>); Statistics Denmark: Statistical Yearbook, mehrere Jahrgänge, Kopenhagen; Statistics Denmark: StatBank Denmark, (<http://www.statbank.dk>); Statistics Finland: Statistics, ([http://tilastokeskus.fi/til/index\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/til/index_en.html)); Statistics Norway: Statistical Yearbook, mehrere Jahrgänge, Oslo; Statistics Norway: StatBank Norway, (<http://www.statbank.ssb.no>); Berechnungen der Autorin.

WSI MITTEILUNGEN

ist, gibt es für einen preisgestützten Wettbewerb jedoch wenig Spielraum. Im Ergebnis verteidigen die Kommunen ihr Quasi-Monopol. Statistisch wird dies daran deutlich, dass im skandinavischen Durchschnitt die Dichte­ziffer von 138 Beschäftigten pro 1.000 Einwohner im Jahr 1997 auf 147 im Jahr 2007 angestiegen ist (Abbildung 1). Schweden bewegt sich in diesem Durchschnitt; Dänemark und Norwegen liegen darüber; Finnland bleibt darunter. Der Blick auf die Entwicklung bei der Qualität von Arbeitsverhältnissen in der Gesamtwirtschaft offenbart freilich auch bedeutende Unterschiede. So haben Zeitarbeitsverhältnisse in Dänemark seit Mitte der 1990er Jahre stark abgenommen, in Schweden dagegen gibt es einen markanten Anstieg. Die dort stärkere Öffnung für kommerzielle Anbieter könnte ein Erklärungsmoment liefern.

## 2.3 VERZERRTE WAHRNEHMUNG

In der deutschen Debatte wird häufig ein ursächlicher Zusammenhang hergestellt zwischen dem Übergang vom fordistischen Produktionsregime zur Dienstleistungsökonomie und dem Schrumpfen der öffentlichen Beschäftigung. Beispielhaft für Norwegen habe ich die Entwicklung über einen Zeitraum von fast 40 Jahren untersucht. Von knapp 17 % (1970) über 22 % (1980) stieg der Staatsanteil an den Vollzeitäquivalenten auf 26,3 % (1990). In der folgenden Dekade gab es noch einen geringen Anteilsgewinn auf 30 % im Jahr 2000. Dieser Anteil blieb bis 2007 stabil (2007: 29,8 %). Betrachtet man Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte, so ergeben sich vergleichbare Resultate. Dieser Ausbau des Staatsanteils übertraf sogar den Rückgang des Anteils Selbstständiger von 17,7 % (1970) auf 6,8 % (2007). Ganz anders die deutsche



Entwicklung: Das Ziel schlanker Staatlichkeit war auch mit einer Politik der Förderung von prekariisierter Selbstständigkeit verbunden; die Selbstständigenquote stieg von 10 % (1999) auf 11,2 % (2007).

Deutschland verfügte schon Mitte der 1990er Jahre über einen vergleichsweise kleinen öffentlichen Sektor und seither wuchs der Abstand zu den skandinavischen Ländern. Gemessen an Beschäftigungsdichtezeffern erreicht der Staat dort eine 2,3-fache (Finnland) bis 3-fache (Dänemark) Ausdehnung. Vor einer Dekade lag der Faktor erst bei 1,9 bis 2,5. Trotz dieses Befundes zielt der politisch-ökonomische Diskurs wie auch das Handeln der politischen Entscheidungsträger unentwegt in Richtung eines weiteren Abbaus. Dichtezeffern pro 1.000 Einwohner von wenig über 20 gelten den Bundesländern als Zielmarke. Regierungen unterschiedlicher parteipolitischer Zusammensetzung bewegen sich auf dieses Ziel zu wie Lemminge auf den Abgrund und verfallen damit einer Art Staats-Magersucht (Heintze 2008, S. 33f.).<sup>4</sup> Zu den blinden Flecken in der deutschen Staatsdebatte gehört, dass die im Vereinigten Königreich (ab 1997) und Neuseeland (1999–2008) von den dortigen Labour-Regierungen betriebene Renaissance des öffentlichen Sektors gar nicht zur Kenntnis genommen wird. Es dürfte die meisten politischen Entscheidungsträger überraschen, aber im Ergebnis rangiert der öffentliche Sektor des Vereinigten Königreichs heute bei rund 97 Beschäftigten auf 1.000 Einwohner (1997: 88,9) und ist damit um fast zwei Drittel größer als der deutsche (*Abbildung 1*).

## 2.4 ERFOLGSFAKTOR ÖFFENTLICHER SEKTOR

Die Bedeutung, die der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell für Wachstum und Beschäftigung entfaltet, ist das eine, der breite gesellschaftliche Mehrwert, der mit der Güterproduktion verbunden ist, das andere. Zum gesellschaftlichen Erfolgsfaktor wird er u. a. über die Einnahme einer Vorreiterfunktion für die Gesamtgesellschaft. So bei der Umstellung auf erneuerbare Energien oder bei der Realisierung einer guten Geschlechterbalance im Management. Beim Thema Kinderbetreuung ist auffällig, dass die Länder, die hohe öffentliche Finanzierungs- und Produktionsanteile verbinden, im Politikfeld Familie und Kinder Spitzenplätze belegen, wäh-

rend Länder, bei denen die Versorgung mit Kindertagesstätten entweder unterentwickelt oder kommerzialisiert ist, die Schlusslichter stellen. Die gegenläufige Entwicklung von Neuseeland und Australien ist hier aufschlussreich.

Neuseeland schlug unter Premierministerin *Helen Clark* (Labour, 1999–2008) den skandinavischen Weg ein. Die marktförmige Entwicklung wurde erfolgreich in eine verstärkt staatsförmige überführt. Von den zehn Kriterien, die UNICEF (2007; 2008) auswertet, erfüllt Neuseeland sechs und setzt sich zusammen mit dem Vereinigten Königreich (fünf) von den anderen angelsächsischen Ländern ab. Australien erfüllt nur zwei, Kanada und Irland gar nur ein einziges Kriterium. Zur Spitzengruppe, die bei UNICEF von Schweden und Island angeführt wird, während bei der OECD (2007b) Dänemark die Spitze stellt, sind sie damit nicht vorgestoßen, rangieren aber etwas besser als Deutschland. Das Beispiel zeigt, dass es im angelsächsischen Kontext mit Gewinn für das Gemeinwesen möglich ist, marktförmige Wohlfahrtsproduktion zugunsten von mehr öffentlicher Dienstleistungsproduktion zurückzudrängen.

Im skandinavischen Cluster ist bedeutsam: Einzig in Norwegen ist Kinderbetreuung keine kommunale Pflichtaufgabe (OECD 2006), und der Anteil kommunaler Träger bei Kindertagesstätten lag 2007 in der Konsequenz nur bei 45 % (Statistics Norway 2008b, S. 10). Ist es vielleicht folgerichtig, dass Norwegen bei internationalen Vergleichen das skandinavische Schlusslicht (UNICEF 2007, 2008) bildet, obwohl die Regulierung ähnlich streng ist wie in Schweden, Dänemark oder Island? Dort liegt der Kommunalanteil bei über 80 %.

## 3 Steuerung

Die Frage nach der Art politischer Steuerung spielt bei international verglichenen Policystudien eine große Rolle. Unterscheidungsdimensionen wie Input- versus Output-Steuerung, fragmentierte versus nicht-fragmentierte Steuerung und die Konsistenz politischer Maßnahmen sind grundlegend. Je nach Politikfeld kommen spezifische Kriterien dazu, so bei der Förderung benachteiligter Jugendlicher (IRIS 2005) u. a. die Unterscheidung in kompensatorische und präventive und die Dimen-

sion der Verlässlichkeit sozialer Infrastruktur. Soweit Deutschland in diese Untersuchungen einbezogen wurde, gibt es meist den Befund einer fragmentierten Input-Steuerung, die kompensatorisch angelegt ist und bei Maßnahmen, die sozial Benachteiligte betreffen, keine politikfeldübergreifenden verlässlichen Strukturen aufweist. Im Gegensatz dazu gibt es für skandinavische Länder nicht durchgängig, aber in der Tendenz den Befund einer nicht-fragmentierten Output-Steuerung, die präventiv ausgerichtet ist und politikfeldübergreifend auf einer verlässlichen sozialen Infrastruktur gründet.

An anderer Stelle (Heintze 2007b) habe ich Aspekte der Bildungspolitik (von frühkindlicher Bildung bis zur Weiterbildung) und Gesundheitspolitik mit Blick auf präventive, medizinische und pflegerische Leistungen untersucht. Der ebenso weite wie integrative Blickwinkel ergab ein differenziertes Bild von Steuerungsmechanismen und Organisationsmerkmalen. Zehn Spezifika skandinavischer Länder wurden identifiziert, wobei ihre theoretische Verortung offen bleibt: Zentralstaatliche Ziel- und Rahmensteuerung mit wenig Detaileingriffen, gesetzliche Vorgabe von Qualitätsstandards, Lebenslauforientierung, Kommunen als primäre Dienstleister, integrative Strukturen mit nachhaltiger und verlässlicher Leistungserbringung, Orientierung auf Verwaltungseffizienz, Kultur der Kooperation und Interdisziplinarität, Einbindung von Nutzern und Zivilgesellschaft, wertebasierte, fehlerfreundliche und auf Geschlechterbalance achtende Managementkultur, Experimentierräume für Innovationen.

Umfassend auf diese Elemente einzugehen, ist hier nicht der Platz. Zur Verwaltungseffizienz sei lediglich darauf verwiesen, dass die Verwaltungskosten im Gesundheitssystem mit 2 % der Gesamtausgaben verglichen mit weit über 5 % in Deutschland deutlich geringer ausfallen (Heintze 2007b, S. 245ff.). Von überragender Bedeutung sind die Komplexe Qualitäts- und Lebenslauforientierung. Sie werden im Folgenden näher skizziert, denn

<sup>4</sup> Dies ergibt eine eigene Auswertung regionalisierter Daten (ohne Stadtstaaten). Danach haben seit Mitte der 1990er Jahre alle Bundesländer, unabhängig von parteipolitischer Ausrichtung der Regierungen, die Personaldichte an Landesbeschäftigten deutlich reduziert.

hier kommen Facetten zum Tragen, die in der deutschen Rezeption des skandinavischen Weges wenig Beachtung finden.

### 3.1 QUALITÄTSORIENTIERUNG

Die hohe Effektivität der skandinavischen Staaten resultiert wesentlich aus der Prozessdynamik hinter den makroökonomischen Befunden. Sie gründet also in einem Wohlfahrtsmodell, das nicht auf kompensatorische Alimentation von Bedürftigen ausgerichtet ist, sondern auf die Unterstützung von Männern wie Frauen in ihrem Streben, ökonomisch selbstständig zu sein und über die persönlichen wie sozialen Ressourcen zu verfügen, die ein zufriedenes und gesundes Leben in individueller Selbstbestimmung bei gleichzeitiger Ausrichtung auf soziale Kooperation ermöglichen. Der öffentliche Sektor leistet dafür zweierlei: Über das Bildungssystem von der Elementar- bis zur lebenslangen Weiterbildung treibt er die Höher- und Breiterqualifizierung der Bevölkerung voran; als Arbeitgeber steigert er die Nachfrage nach diesen höheren Qualifikationen. So ging der Anteil von Arbeitnehmern mit geringer Schulbildung in Dänemark während der zurückliegenden Dekade gesamtwirtschaftlich weniger stark zurück als im öffentlichen Sektor (Tabelle 1). Allein für Pädagogen und Gesundheitsdienstleister erfolgte eine enorme Stellenausweitung auf den verschiedenen Qualifikationsniveaus. Die Dichteziffer liegt höher als die des gesamten öffentlichen Sektors in Deutschland.

Die Steuerung der Ressourcenbereitstellung erfolgt mit Blick auf Outcomeziele und das, was wissenschaftlich als guter fachlicher Standard definiert ist. Qualitätsgarantien beziehen sich auf Regulierung wie Leistungserbringung. Ein Beispiel ist der Personalschlüssel in der Kinderbetreuung: Unter Bezugnahme auf einen breiten Forschungskonsens schlägt das EU-Kinderbetreuungsnetzwerk drei bis fünf Kinder je Fachkraft als Richtgröße vor. Deutschland hat dies in keinem Bundesland realisiert. Die zwei besten Bundesländer lagen 2006 im Bereich zwischen 1:8 und 1:9 (DJI 2008, S. 94). Die Erwartung, der angelaufene Ausbau von Plätzen für unter Dreijährige beinhalte Zielgrößen für Qualitätsstandards, wird enttäuscht. Wegen dieser fehlenden Qualitätsstandards fürchtet der Wissenschaftliche Beirat beim Bundesfamilienministerium (BMFSFJ 2008, S. 43), „dass angesichts der unzureichenden Fi-

**Tabelle 1: Öffentliche<sup>1)</sup> Beschäftigung in Dänemark nach Qualifikation und sozialen Dienstleistungsberufen 1999–2005**

|  | 1999    | 2001    | 2003    | 2004    | 2005    |
|--|---------|---------|---------|---------|---------|
| Bevölkerung am 1. Januar                                 | 5.313,6 | 5.349,2 | 5.383,5 | 5.397,6 | 5.411,4 |
| Staatsbeschäftigte (inkl. Unternehmen) pro Tsd. EW       | 178,3   | 175,3   | 172,0   | 171,4   | 171,8   |
| <b>1. Lokal- und Zentralregierung nach Qualifikation</b> |         |         |         |         |         |
| Stellendichte pro Tsd. Einwohner (EW)                    | 136,0   | 154,2   | 152,2   | 158,6   | 158,6   |
| Stellen insgesamt (ohne unklare Zuordnung) <sup>2)</sup> | 722,5   | 825,0   | 819,5   | 855,8   | 858,5   |
| Geringqualifizierte                                      | 139,9   | 161,1   | 138,4   | 140,8   | 135,8   |
| Mittelqualifizierte                                      | 284,2   | 333,2   | 322,7   | 333,8   | 327,7   |
| Gehobene und hohe Qualifikationen (ISCED 5–7)            | 298,4   | 331,4   | 358,4   | 381,1   | 395,0   |
| Anteil Geringqualifizierter (in %)                       | 19,4    | 19,5    | 16,9    | 16,5    | 15,8    |
| Anteil höherer Qualifikationen (in %)                    | 41,3    | 40,2    | 43,7    | 44,5    | 46,0    |
| <b>2. Pädagogische und Gesundheitsberufe</b>             |         |         |         |         |         |
| Beschäftigte in Tsd.                                     | 233,6   | 277,7   | 300,6   | 320,8   | 332,9   |
| Stellen für pädagogische Berufe <sup>3)</sup>            | 107,0   | 134,5   | 145,1   | 148,7   | 158,9   |
| nicht-akademische (ISCED 35–40)                          | 0,9     | 1,8     | 2,5     | 3,0     | 3,6     |
| Bachelor (ISCED 5020)                                    | 105,5   | 131,9   | 141,8   | 144,0   | 152,9   |
| voll akademisch (ISCED 6520 und 7020)                    | 0,7     | 0,7     | 0,7     | 1,8     | 2,4     |
| Anteil an allen abhängig Beschäftigten (%)               | 4,2     | 5,3     | 5,7     | 5,9     | 6,3     |
| Stellen für Gesundheitsberufe                            | 126,6   | 143,3   | 155,5   | 172,0   | 174,0   |
| nicht-akademische (ISCED 35–40)                          | 62,2    | 78,9    | 80,2    | 81,8    | 83,1    |
| Bachelor (ISCED 5020)                                    | 50,5    | 50,1    | 59,9    | 71,3    | 71,0    |
| voll akademisch (ISCED 6520 und 7020)                    | 13,9    | 14,3    | 15,4    | 19,0    | 19,9    |
| Anteil an allen abhängig Beschäftigten (in %)            | 9,3     | 10,9    | 11,9    | 12,8    | 13,2    |
| Dichteziffern  |         |         |         |         |         |
| Pädagogische Berufe (pro Tsd. EW)                        | 20,1    | 25,1    | 26,9    | 27,6    | 29,4    |
| Gesundheitsberufe (pro Tsd. EW)                          | 23,8    | 26,8    | 28,9    | 31,9    | 32,1    |
| Zusammen (pro Tsd. EW)                                   | 44,0    | 51,9    | 55,8    | 59,4    | 61,5    |

1) Zentral- und Lokalregierung. 2) 1999/2001 Bruch in der Serie. 3) Die Stellen sind in Anlehnung an die Systematik der internationalen Standardklassifikation des Bildungswesens ISCED der UNESCO (7 Stufen) zugeordnet. Vorgenommen wurde eine Aggregation nach 3 Stufen: ISCED 35 bis 40 entspricht einer nicht-akademischen Berufsbildung; ISCED 5020 setzt einen niedrigen tertiären Abschluss (Bachelorabschluss) voraus und die Stellen mit Anforderungen im Bereich ISCED 6520 bis 7020 sind Stellen für Vollakademiker.

Quellen: Heintze 2007a, Abb. 3; 2007b, S. 303, Tab. 14.

WSI MITTEILUNGEN

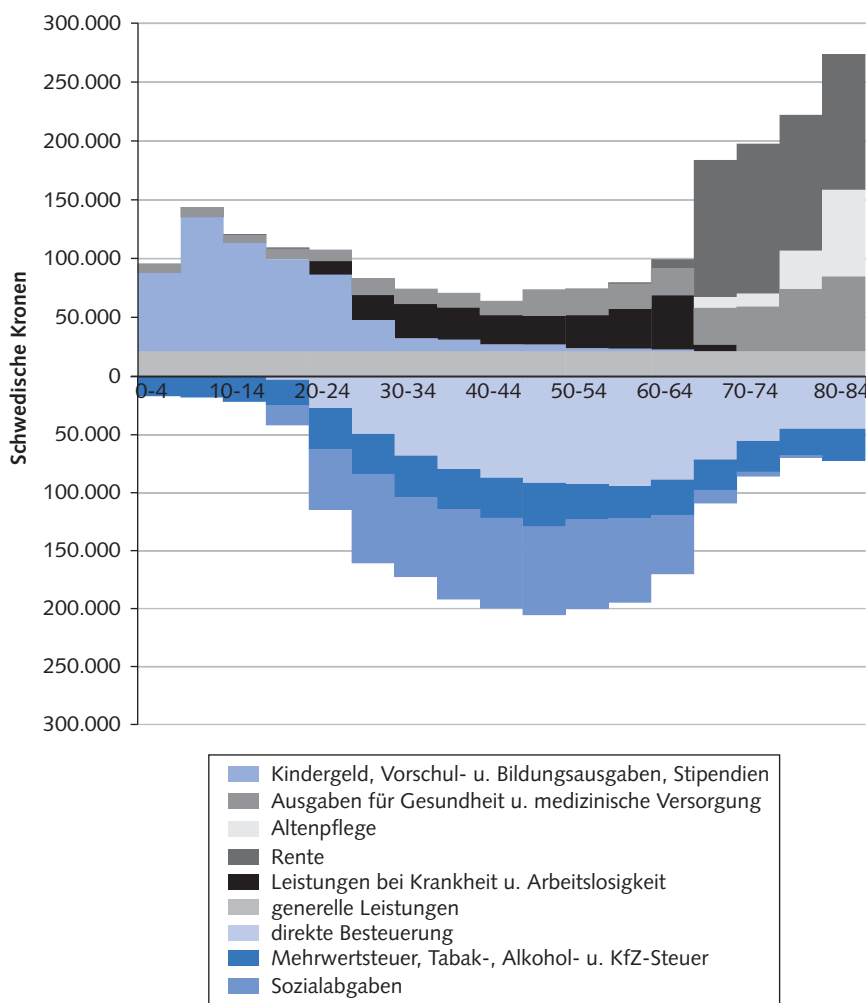
nanzierung an der qualitativen Ausstattung gespart wird, um das quantitative Ausbauziel zu erreichen“. Auch die Höherqualifizierung des Fachpersonals erfolgt schlep-pend. Vielfach gibt es nur das bescheidene Ziel, wenigstens für das Leitungspersonal einen akademischen Abschluss vorzusehen. Aus skandinavischer Perspektive kann mit einer solchen Personalausstattung hochprofessionelle Elementarbildungsarbeit nicht gewährleistet werden. Etabliert sind Personalschlüssel, die bei den unter Dreijährigen einen Erzieher für drei bis maximal vier Kinder vorsehen und für Kinder im Alter von drei bis sieben Jahren eine Relation von 1:7. Zur Qualifikationsstruktur ist festgelegt, dass mindestens ein Drittel der Erzieherinnen und Erzieher über eine akademische Ausbildung verfügen soll. Die tatsächliche Personalausstattung entspricht den Vorgaben.<sup>5</sup> Wo dies zeitweise nicht der Fall war (Schweden 1998: 1:5,7), führte öffentliche Kritik zu Verbesserungen.

Qualitätsgarantien existieren nicht nur bei Bildung, Gesundheit und Pflege im engeren Sinne, sondern befinden sich bei

gesellschaftsnahen Dienstleistungen insgesamt im Aufbau. Es gibt Vorgaben für unterstützendes Personal an Schulen (Schulpsychologie, Schulgesundheitspflege, Schulsozialarbeit), für die Versorgung mit Bibliotheksfachpersonal, mit Musikschulen und für die Infrastruktur, die benachteiligten Jugendlichen helfen soll, nach und nach auf eigenen Beinen zu stehen. In Deutschland fehlen vergleichbare Qualitätsstandards. Verbesserungen an einer Stelle stehen in der Gefahr, durch Verschlechterungen an anderer Stelle erkaufte zu werden. Die Logik einer nicht auf Beschäftigungsförderung gerichteten Finanzpolitik bricht sich aktuell im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe auch noch in ganz anderer Weise Bahn: Obwohl der Bedarf an Hilfeleistungen gestiegen ist, wurde außerhalb von Kindertagesstätten (private und öffentliche

5 Auf 1.000 Einwohner kamen 2004/2005 annähernd gleiche VZÄ-Fachpersonaldichteziffern: Norwegen 13,1, Island 13,4, Dänemark 13,5. In Island stieg der Akademikeranteil beim Fachpersonal von 27,7 % (1998) auf 34,8 % (2005) (Heintze 2007b: Tab. A-2).

**Abb. 2: Wohlfahrtsstaatliche Leistungen und Finanzierungslasten in Schweden im Lebenslauf** – in Schwedische Kronen –



Erläuterung: Dargestellt ist für einige wichtige Handlungsfelder, wie sich die Leistungen des Staates und die Abgaben der Individuen über den Lebenszyklus von Individuen verteilen. Die über 84-Jährigen sind aufgrund unvollständiger Datenlage nicht einbezogen.

Quelle: Statistics Sweden 2007b, S. 27.

WSI MITTEILUNGEN

Jugendhilfeeinrichtungen) Fachpersonal massiv abgebaut. In VZÄ im Zeitraum 2002 bis 2006 bundesweit um 11,3 %. (Rauschenbach/Schilling 2008, S. 4).

Bosch/Lehndorff (2005) unterscheiden eine High- und eine Low-Road der Tertiärisierung. Die skandinavischen Länder bewegen sich auf einer staatsförmigen High-Road. Sie ist geprägt durch ein positives Wechselverhältnis von hoher Beschäftigungswirksamkeit, hoher bedarfsorientierter Dienstleistungsqualität, hoher Professionalität bei vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen, ordentlicher Bezahlung und hoher sozialer Sicherheit. Der deutsche Versuch, die Tertiärisierung marktförmig über private Anbieter und den dritten Sektor erfolgen zu lassen, führt zur Logik

der Low-Road. Ihre Merkmale sind geringe Beschäftigungswirksamkeit, eine Polarisierung bei Qualifikation, Arbeitsbedingungen und Bezahlung sowie die Prekariisierung der sozialen Sicherheit. Die Dienstleistungsqualität unterliegt bei diesem Weg nicht gleichen Standards, sondern ist abhängig von der Kaufkraft der jeweiligen Nachfrager.

### 3.2 LEBENS LAUF ORIENTIERUNG

Es befinden sich Politiken im Aufbau, die sich am Lebenslauf eines Individuums orientieren. In der Kindes- und Jugendphase sind die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten sehr aktiv. Bei den im Erwerbsleben stehenden Erwachsenen wer-

den die Leistungen zurückgenommen. Nun zahlt das Individuum mehr als es an Leistungen bezieht. Ab dem sechzigsten Lebensjahr nehmen die empfangenen Leistungen wieder zu; zunächst die Rente, dann auch die von den Kommunen bereitgestellte Pflege. Abbildung 2 illustriert für Schweden, wie sich öffentliche Leistungen und Abgaben über den Lebenszyklus von Individuen verteilen. Sie basiert auf individualisierten Studien aus den Jahren 2003/2004, die ergaben „that more than 80 percent of annual redistribution goes to the same individual, either within the same year or later in life. Less than 20 percent is redistributed to another individual“ (Statistics Sweden 2007b, S. 27). Über Studien, die sich auf Alterskohorten beziehen, konnten die Generationen identifiziert werden, die am stärksten von Redistributionseffekten profitierten und es konnte gezeigt werden, dass gleichwohl jede Generation von der staatlichen Umverteilung profitiert.

Teil der Lebenslaufpolitik ist der Versuch, auf die Gestaltung der Lebensbedingungen von Menschen und ihr individuelles Verhalten so Einfluss zu nehmen, dass chronische Krankheiten und multimorbide Krankheitsverläufe minimiert werden bzw. zeitverzögert auftreten. Die Erfolge sind durchwachsen. Internationale Vergleichsstudien zeigen gleichwohl, dass es möglich ist, den Anteil älterer Menschen, die aufgrund schwerer gesundheitlicher Beeinträchtigungen Pflegeleistungen benötigen, wesentlich zu reduzieren (Heintze 2007b, S. 167ff.). Eine älter werdende Gesellschaft führt also nicht zwangsläufig zu anteilig am Bruttoinlandsprodukt (BIP) steigenden Gesundheitsausgaben. In allen skandinavischen Ländern liegen diese relativ konstant bei unter 10 % des BIP. Im marktorientierten Gesundheitssystem der USA sind sie dagegen auf 15,2 % (2005) des BIP gestiegen (OECD 2008). Dabei liegt der Anteil der über 65-Jährigen in den USA deutlich unter dem skandinavischen Niveau, beispielsweise im Jahr 2003 bei 12,4 % gegenüber 17,2 % in Schweden.

## 4 Fazit

Im wirtschafts-, sozial- und politikwissenschaftlichen Mainstream wird seit Jahren die These vom Ende des Leistungsstaates (Nullmeier 2002) bzw. von einer unter den

OECD-Ländern seit den 1980er Jahren anzutreffenden Zerfaserung von Staatlichkeit (Genschel/Zangl 2007) durch den Übergang staatlicher Aufgabenwahrnehmung an nicht-staatliche Herrschaftsträger im Rahmen der Privatisierung von Staatlichkeit vertreten. Wandel von Staatlichkeit, so

*Stephan Leibfried* (2008, S. 84), werde über alle staatlichen Funktionsbereiche hinweg dadurch deutlich, „dass sich die Organisationsverantwortung im Wesentlichen privatisiert hat“. Diese These findet in der skandinavischen Entwicklung keine Bestätigung. Es existieren starke Indizien, dass

der dort große öffentliche Sektor ein wesentlicher Erklärungsfaktor für die Spitzenpositionen der Ländergruppe bei internationalen Performancevergleichen ist. Die deutsche Debatte um die Zukunft von Staatlichkeit sollte davor nicht länger die Augen verschließen.

## LITERATUR

**Barnard, A.** (2008): Regional Analysis of public Sector employment, in: *Economic & Labour Market Review* 7, July, S. 31ff.

**Bosch, G./Lehndorff, S.** (2005): Introduction: service economies – high road or low road?, in: Dies.: *Working in the service sector: a tale from different worlds*, London, S. 1–31

**Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ)** (Hrsg.) (2008): *Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung. Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen*, Berlin

**Deutsches Jugendinstitut e. V. (DJI)** (2008): *Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik*, München und Dortmund

**Esping-Andersen, G.** (2000): *Social Foundations of Postindustrial Societies*, Oxford

**Fund for Peace** (Hrsg.) (2008): *The Failed States Index 2008*, Washington, [http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com\\_content&task=view&id=-292&Itemid=452](http://www.fundforpeace.org/web/index.php?option=com_content&task=view&id=-292&Itemid=452); (Zugriff: 18.1.2009)

**Genschel, P./Zangl, B.** (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 20–21, S. 10–16

**Heintze, C.** (2005a): Wohlfahrtsstaat als Standortvorteil. Deutschlands Reformirrweg im Lichte des skandinavischen Erfolgsmodells, Leipzig

**Heintze, C.** (2005b): Das skandinavische Erfolgsmodell und sein kulturelles Fundament, in: *Arbeit* 3, S. 221–242

**Heintze, C.** (2007a): Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen, in: *Berliner Debatte Initial* 3, S. 79–94

**Heintze, C.** (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, [http://www.boeckler.de/pdf\\_fof/S-2006-918-4-1.pdf](http://www.boeckler.de/pdf_fof/S-2006-918-4-1.pdf)

**Heintze, C.** (2008): Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft. Deutsche (Staats-)Anorexia und die skandinavische Alternative, Pankower Vorträge 120, Berlin, [http://www.axeltroost.de/article/2622.cornelia\\_heintze\\_der\\_aufhaltbare\\_abstieg\\_in\\_die\\_polarisierte\\_ungleichheitsgesellschaft.html](http://www.axeltroost.de/article/2622.cornelia_heintze_der_aufhaltbare_abstieg_in_die_polarisierte_ungleichheitsgesellschaft.html)

**Hofstede, G.** (2001): *Culture's Consequences. Composing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations*, London

**Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS)** (2005): *Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth*, Tübingen

**Leibfried, S.** (2008): Rückkehr des Staates?, in: *Blätter für deutsche und internationale Politik* 5, S. 79–85

**Nullmeier, F.** (2003): Wohlfahrtsmärkte und Bürgerengagement in der Marktgesellschaft, in: Allmendinger, J. (Hrsg.): *Entstaatlichung und soziale Sicherheit*, Opladen, S. 961–974

**OECD** (2001): *Lernen für das Leben. Erste Ergebnisse der Schulleistungstudie PISA 2000*, Paris

**OECD** (2004): *Lernen für die Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003*, Paris

**OECD** (2006): *Starting Strong II. Early Childhood Education and Care*, Paris

**OECD** (2007a): *PISA 2006. Naturwissenschaftliche Kompetenzen für die Welt von morgen*, Paris

**OECD** (2007b): *Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life*, Paris

**OECD** (2008): *Employment in Government in the Perspective of the Production of Goods and Services in the Public Domain*, Paris

**Rauschenbach, T./Schilling, M.** (2008): Spaltet sich die Kinder- und Jugendhilfe? Analysen zu Gewinnen und Verlusten in der Personalstruktur, in: *KomDat-Jugendhilfe* 1+2, S. 2–4

**Statistics Denmark** (2008): *Statistical Yearbook 2008*, Kopenhagen

**Statistics Norway** (2007): *Statistical Yearbook of Norway 2007*, Oslo

**Statistics Norway** (2008a): *Statistical Yearbook of Norway 2008*, Oslo

**Statistics Norway** (2008b): *Facts about education in Norway 2009*; <http://www.ssb.no/english/subjects/04/02/facts/facts2009.pdf>

(Zugriff 10.1.2009)

**Statistics Sweden** (2007a): *Statistical Yearbook 2007*, Örebro

**Statistics Sweden** (2007b): *Public Finances in Sweden 2007*, Örebro

**UNICEF** (2007): *Child Poverty in Perspective (Innocenti Report Card 7)*, Florenz

**UNICEF** (2008): *The child Care Transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries (Innocenti Report Card 8)*, Florenz

**World Wildlife Fund for Nature (WWF)** (2008): *Living Planet Report 2008*, Gland, [http://assets.panda.org/downloads/lpr\\_08\\_wwf\\_german.pdf](http://assets.panda.org/downloads/lpr_08_wwf_german.pdf)