

Ausbau öffentlicher und gesellschaftsnaher Dienstleistungen als Teil einer binnenmarktorientierten Vollbeschäftigungsstrategie

Problemaufriss und empirische Ländervergleiche
von Cornelia Heintze¹

„Die Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt bleibt robust. Rund 505 000 weniger Arbeitslose als vor einem Jahr, saisonbereinigt sinkt die Arbeitslosigkeit weiter. Wenn wir weiter das Richtige tun, ist Vollbeschäftigung ein erreichbares Ziel. Dazu gehört vor allem aber auch der Anspruch eines jeden auf eine ordentlich bezahlte Beschäftigung. Ausbeutung in Arbeit darf nicht die Kehrseite des anhaltenden Aufschwungs am Arbeitsmarkt sein. Deshalb hat das Bundeskabinett jüngst den Weg für mehr Mindestlöhne in Deutschland frei gemacht. Diesen Weg werden wir (...) weiter gehen: mit den Möglichkeiten, die uns das erneuerte Mindestarbeitsbedingungengesetz bietet für die Branchen mit einer Tarifbindung unter 50 Prozent, und mit dem erneuerten Entsendegesetz in den Branchen, die ihr Interesse an Mindestlöhnen bekunden und die die Vorarbeiten für die Aufnahme in das Entsendegesetz durch entsprechende Tarifverträge geleistet haben.“

(Scholz, Bundesarbeitsminister in Pressemitteilung vom 14.8.2008, zit. nach BMAS Newsletter vom 14.08.2008 mit Link auf der PM: <http://www.bmas.de/portal/27104/>; Zugriff am 15.8.2008)

TEIL I: PROBLEMAUFRISS

Das Erfolgsprofil des deutschen Arbeitsmarktes ist im Vergleich zu anderen OECD-Ländern und auch innerhalb der Europäischen Union als schwach zu bezeichnen. Die Arbeitsmarktp Performanz Deutschlands hat sich insbesondere in den neunziger Jahren absolut wie relativ verschlechtert, denn während es den skandinavischen Ländern, den Niederlanden und angelsächsischen Ländern gelang, Arbeitslosigkeit insgesamt wie auch bezogen auf Problemgruppen wie Geringqualifizierte und Langzeitarbeitslose zu reduzieren, kam es in Deutschland zur strukturellen Verfestigung. Ostdeutschland weist dabei eine doppelt so hohe **Arbeitsplatzlücke** auf wie Westdeutschland. Auf 1000 Einwohner gerechnet fehlen in Ostdeutschland 139 Arbeitsplätze gegenüber 62 in Westdeutschland. Schon um nur das Ostwestgefälle auszugleichen, müssten 427.000 Jobs netto neu entstehen (Brautzsch 2008). Neben dem im Zentrum stehenden Niveauprob- lem einer Arbeitsplatzlücke in der Größenordnung von gesamtdeutsch je nach Art der Berechnung zwischen 5 bis 7 Millionen fehlender Arbeitsplätze, weist der deutsche Arbeitsmarkt ein Entwicklungs- und ein Strukturproblem auf. Das **Strukturproblem** hat

¹ Ausarbeitung im Auftrag von Verdi

zahlreiche Aspekte von der Verfestigung chronischer Langzeitarbeitslosigkeit bis zur geringen vollzeitäquivalenten Beschäftigungsquote von Frauen, von älteren Arbeitnehmern und von Geringqualifizierten. Deutschland ist neben Österreich das einzige Land der EU-15, in dem seit Mitte der 1990er Jahre die Frauen-Beschäftigungsquote in Vollzeitäquivalenten nur geringfügig ansteigt und mittlerweile unter den Durchschnitt der EU-15 und auch der EU-27 (49,8 %) zurückgefallen ist. Die Zunahme der Frauen-Beschäftigung ist fast ausschließlich dem Zuwachs von Teilzeitarbeit, von Mini- und Midijobs sowie der Ausweitung prekärer Selbständigkeit geschuldet. Ähnlich negativ gestaltet sich die Entwicklung bei den Geringqualifizierten (ISCED 0 bis 2). Die politische Förderung von Niedriglohnbeschäftigung, angefangen bei der politisch ermöglichten Verletzung des Equal-pay-Grundsatzes bei Leiharbeit bis zu den diversen Kombilohn-Modellen fand und findet eine wesentliche Begründung in der Behauptung, damit würden die Beschäftigungschancen Geringqualifizierter verbessert. Noch Ende 2005, als der Anteil Niedriglohnbeschäftigter bereits 22 Prozent erreicht hatte und damit über dem Niveau von Großbritannien lag, erklärte Hans-Werner-Sinn in einem Interview mit der Zeitschrift das Parlament auf die Frage, ob „die Löhne im Bereich der weniger qualifizierten Jobs in Deutschland (...) weiter gesenkt werden“ müssen: *„Müssen gesenkt werden. (...) ,Die Löhne für einfache Arbeit kommen durch die Marktkräfte unter Druck, und sie müssen mindestens im Vergleich zum erhofften Trend gesenkt werden, wenn man die Arbeitslosigkeit verringern will“* (Das Parlament, Ausgabe 47 v. 21.11.2005, S. 9). Dem entgegen steht der empirische Befund, dass sich die Beschäftigungslage Geringqualifizierter in den skandinavischen Ländern, wo keine Niedriglohnpolitik betrieben wird, international bestens darstellt. Dies war bereits zu Zeiten der rot-grünen Bundesregierung dem SPD-geführten Arbeitsministerium nicht entgangen² und hat sich in der Zwischenzeit weiter bestätigt. Nach der aktuellsten Statistik von Eurostat (update vom Juni 2009) lag die allgemeine Arbeitslosenquote in Deutschland 2008 mit 7,3 Prozent um fast 2 Prozentpunkte unter dem Niveau von 1997 (9,2 %). Die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter lag mit 16,2 Prozent (2008) aber nur marginal unter den 16,3 Prozent des Jahres 1997. Der Vergleich von allgemeiner Arbeitslosenquote mit der der Geringqualifizierten ergibt folgendes Bild:

- In Deutschland lag die Arbeitslosenquote Geringqualifizierter 1997 um 77,2 Prozent über der allgemeinen Arbeitslosenquote. Die Differenz stieg auf 121,9 Prozent im Jahr 2008.

² So wurde bei einem vom Bundesarbeitsministerium eingeholten Gutachten Schweden als Repräsentant der skandinavischen Länder mit folgender Begründung aus der weiteren Betrachtung ausgeschlossen: *„Als Repräsentant des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells wurde Schweden ... berücksichtigt. Dieses Land steht sowohl mit der Arbeitslosen- als auch der Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten im internationalen Vergleich bestens da. Das skandinavische Modell wird aber nicht weiter untersucht, weil hier der Fokus auf Anreizsysteme für den Niedriglohnbereich gerichtet wird und die skandinavischen Länder ...keine entsprechenden Politiken verfolgen.“* (Düll 2006, S. 4f.)

Demgegenüber lag die Differenz im Durchschnitt der skandinavischen Ländern schon 1997 bei nur 24,1 Prozent und sank bis 2008 auf 9,4 Prozent. Geringqualifizierte hatten 2008 in Dänemark, Norwegen und Island kaum schlechtere Beschäftigungschancen als Erwerbspersonen im Durchschnitt. In Finnland und Schweden hat sich ihre Beschäftigungslage gegenüber 1997 absolut und relativ verbessert.

Die Empirie zeigt: Hochentwickelte Volkswirtschaften sind in der Lage, Vollbeschäftigung bei gleichzeitiger Minimierung von prekärer und Niedriglohnbeschäftigung zu realisieren. Im Zeitraum von Ende der 90er Jahre bis 2008 erfüllen von den Ländern, die in der ersten Hälfte der 90er Jahre Massenarbeitslosigkeit mit Arbeitslosenquoten (OECD standardisiert) von über 5 Prozent hatten, mehrere Länder das **Doppelkriterium**. Aus der skandinavischen Ländergruppe zählen Dänemark und Norwegen dazu. Dänemark hatte 1993 eine ALQ von 9,6 Prozent gegenüber 7,7 Prozent in Deutschland (Quelle: OECD, Labour Force Statistics). Bis Ende der 90er Jahre gelang eine Halbierung (1998: 4,9 %; 1999: 4,8 %) und im weiteren Verlauf wurde Vollbeschäftigung mit Quoten von unter 4 Prozent in konjunkturellen Aufschwungphasen (2008: 3,4 %) ³ und Quoten von etwas über 5 Prozent in konjunkturellen Abschwungphasen (2004: 5,5 %) erreicht. Norwegen erreichte gleichfalls bis Ende der 90er Jahre eine Halbierung der Arbeitslosenquoten von Anfang der 90er Jahre (1993: 6,6 %; 1998/1999: 3,2 %) und hält – mit gewissen konjunkturellen Schwankungen - dieses niedrige Niveau bis 2009. Finnland erfüllt das Vollbeschäftigungskriterium zwar nicht, ist aber mit Blick auf die neuen Bundesländer interessant. Die Arbeitslosenquote lag 1993 mit 16,4 Prozent auf ostdeutschem Niveau. Seither gelang überzyklisch eine stetige Reduktion auf noch 6,4 Prozent im Jahr 2008. Ambivalent präsentiert sich Schweden. Arbeitslosenquoten unter 5 Prozent wurden dort nur kurzfristig (2001, 2002) erreicht. Dazu kommt – dies gegenläufig zur Entwicklung in Dänemark und Norwegen - ein im EU-Vergleich überproportionaler Anstieg atypischer Beschäftigungsverhältnisse und ein aktuell starker Anstieg der Arbeitslosigkeit. Die amtierende Mitte-Rechtsregierung erwartet für 2010 einen Anstieg der Arbeitslosenquote auf 11,1 Prozent. ⁴ Auch die niederländische Entwicklung ist ambivalent. Zwar gelang eine Halbierung der Arbeitslosenquote gegenüber 1993-1995 von durchschnittlich 6,5 Prozent auf 3,2 Prozent im Jahr 2007 und aktuell ⁵ gehört die Niederlande zu der von Norwegen angeführten Ländergruppe, die noch im Juli 2009 trotz Krise die Arbeitslosenquote unter 5 Prozent halten kann. Die Erfolgsbilanz bei den Arbeitslosenquoten relativiert sich jedoch

³ Im Mai 2007 erreichte Dänemark die niedrigste ALQ seit 30 Jahren (3,3 %) bei gleichzeitig der höchsten Erwerbsquote. Unter allen EU-Ländern nahm es damit einen Spitzenplatz ein. Die Beschäftigungsquote lag bei 77,4 Prozent.

⁴ Quelle: Ministry of Finance Sweden 2009, Förslag för enhetliga oh-bilder

⁵ OECD Beschäftigungsausblick 2009

bei Betrachtung der Erwerbsbeteiligung. Die Beschäftigungsquoten einzelner Gruppen (Frauen, Ältere...) sind unterdurchschnittlich. Die der älteren Erwerbspersonen lag 2008 mit 53 Prozent noch unter dem deutschen Niveau von 53,8 Prozent und weit unter Quoten von rd. 70 Prozent, wie sie in Schweden und Norwegen erreicht werden.⁶ In den Niederlanden wurde Arbeitslosigkeit vorrangig mit einer massiven Ausweitung von Teilzeitarbeit bekämpft. Nur vordergründig gibt es eine bemerkenswerte Beschäftigungsdynamik. Werden Teilzeitjobs in rechnerische Vollzeitjobs umgerechnet, bleibt davon wenig übrig. Die Ausrichtung auf Teilzeit spiegelt sich auch in der statistischen Erfassung. Unterschieden werden Beschäftigungsverhältnisse mit weniger als 12 Wochenstunden und solche mit mehr als 12 Wochenstunden. 2008 hatten 11,2 Prozent der Arbeitnehmer einen Beschäftigungsumfang von wöchentlich weniger als 12 Stunden, wobei die Quote bei den Geringqualifizierten doppelt und bei den Hochqualifizierten weniger als halb so hoch war. (Quelle: Statistics Netherlands: <http://statline.cbs.nl/>) Nicht nur Teilzeitarbeit, sondern auch andere Formen atypischer Beschäftigung haben, bei allerdings besserer sozialer Absicherung als in Deutschland, überproportional zugenommen. Zeitarbeit z.B. um 37 Prozent im Zeitraum von 2000 bis 2007 (Deutschland: + 16 %; Dänemark: - 8 %; Finnland: + 5 %; Norwegen: + 10 %; Schweden: + 25 %; Großbritannien: - 14 %; Quelle: OECD). Aus den genannten Gründen erfüllt die Niederlande das Doppelkriterium nicht. Zudem hat Teilzeitarbeit ein so starkes Gewicht, dass ein Vergleich mit anderen Ländern auf Basis von Köpfen methodisch nicht vertretbar ist. So liegt die Teilzeitquote bei den niederländischen Gemeindebeschäftigten doppelt so hoch wie im deutschen öffentlichen Dienst und 6mal so hoch wie im öffentlichen Sektor von Dänemark.

Aus der angelsächsischen Gruppe gelang es dem Vereinigten Königreich, die Arbeitslosenquote bei gleichzeitiger Eindämmung prekärer Beschäftigungsverhältnisse in die Nähe von Vollbeschäftigung abzusenken. Der Niedriglohnsektor war Mitte der 90er Jahre wesentlich größer als in Deutschland und ist jetzt kleiner. Auch andere Ausprägungen atypischer Beschäftigung wurden begrenzt und es gelang eine Reduktion der Einkommensungleichverteilung, während diese in Deutschland nach dem Jahr 2000 massiv zunahm (Horn u.a. 2009: IMK Report Nr. 41, Sep. 2009). Innerhalb der Angelsachsengruppen, die in der Vergangenheit Beschäftigungsdynamik konträr zu Skandinavien in hohem Maße über working poor realisiert hat, stellt dies einen bemerkenswerten Erfolg dar. Die empirische Untersuchung im Teil 2 bezieht daher Großbritannien in die Analyse ein.

6

Eurostat mit Aktualisierung vom 28.4.2009:
http://europa.eu.int/estatref/info/sdds/de/strind/emploi_em011.htm (Zugriff am 18.5.2009)

Vergleichbare Beschäftigungserfolge wie skandinavische Länder und auch Großbritannien kann Deutschland nicht annähernd verzeichnen.⁷ In der Öffentlichkeit wurde in den letzten Jahren zwar der Eindruck erweckt, es sei dank „Agenda-10“ gelungen, die Arbeitslosigkeit unter das Niveau früherer Boom-Phasen zu drücken.⁸ Tatsächlich handelt es sich um einen statistischen Artefakt. Würden rechnerische Vollzeitäquivalente zugrunde gelegt und die nationale Arbeitslosenquote so berechnet wie in den zurückliegenden Boomphasen, gäbe es den bejubelten Befund gar nicht. Deutlich wird dies anhand der standardisierten OECD-Zahlen, bei denen die ILO-Definition von Arbeitslosigkeit zur Anwendung kommt. Diese standardisierte Arbeitslosenquote erreichte zum Höhepunkt des vorletzten Booms (2000) den Wert von 7,5 und zum Höhepunkt des letzten Booms (2008) den Wert von 7,3 Prozent. Der Unterschied ist nicht signifikant. Auch andere Erfolgsmeldungen haben sich längst in ihr Gegenteil verkehrt. So wird der Anstieg der Selbständigenquote auf über 11 Prozent (2008: 11,1 %) als Erfolg gewertet. Tatsächlich handelt es sich jedoch ganz überwiegend um aus der Not geborene prekäre Selbständigkeit; ein erheblicher Prozentsatz der neuen Selbständigen ist ähnlich den Aufstockern unter den prekär beschäftigten Angestellten auf ergänzende ALG-II-Leistungen angewiesen. Auch die Anzahl von „Ein-Euro-Jobs“ ging nur kurzfristig zurück, lag aber schon im August 2008 mit 324.753 Arbeitsgelegenheiten über dem Niveau vom August 2007 mit 319.694 Arbeitsgelegenheiten (Quelle: Böcklerimpuls Nr. 14 vom 17. September 2008, S. 8).

Seit der neoliberalen Wende, die sich in Deutschland in der Zeitspanne von Mitte der 70er Jahre bis zum Lambsdorff-Papier von 1982 Bahn brach, wurde der neoliberale Forderungskanon, angefangen bei der Forderung nach Senkung der Unternehmenssteuern und der steuerlichen Belastung von Vermögenden über die Forderung „Senkung von Sozialabgaben resp. Lohnnebenkosten“ bis zur Senkung von Staatsquote und Staatskonsum in Zyklen mehrfach abgearbeitet. Allein aus den Steuersenkungen, die die Rot-grüne Bundesregierung vornahm, resultieren Steuermindereinnahmen von aktuell 60 – 70 Mrd.

⁷ Aktuell (OECD Beschäftigungsausblick 2009) liegt die Arbeitslosenquote zwar unter dem OECD-Durchschnitt. Dieser Befund ist jedoch kurzfristiger Natur und nicht zuletzt dem Superwahljahr 2009 geschuldet. Der Doppeleffekt aus Kurzarbeiterregelung und einer auch wahltaktisch begründeten Zurückhaltung von Unternehmen mit der Realisierung geplanter Personaleinschnitte führt dazu, dass der Anstieg im Vergleich zu anderen Ländern gemessen am wirtschaftlichen Einbruch gering ausfällt.

⁸ „Die beschäftigungspolitischen Erfolge der vergangenen beiden Jahre sind unübersehbar: Die Arbeitslosigkeit sinkt rasant, die Erwerbstätigkeit nimmt im Gleichschritt zu und erreicht historische Höchststände. Der zuweilen geäußerte Vorwurf, dass es sich dabei überwiegend um „schlechte“ Jobs handele, ist ohne empirische Basis. Auch die Zahl der regulären Vollzeitstellen steigt deutlich an. Insofern sollte man die Arbeitsplatzwirkungen der Agenda 2010 nicht schlecht reden.“, heißt es im März 2008 in einer Stellung des Instituts der deutschen Wirtschaft (<http://www.iwkoeln.de/home.aspx?i=20999&t=27>; Zugriff am 19.4.2008)

€. Rechnet man die Steuersenkungspakte der Kohl-Ära hinzu und die konträren Effekte aus Steuererhöhung (Mehrwertsteuer) und Steuersenkungen (Unternehmensteuerreform, Erbschaftsteuerreform, Steuersenkungskomponente im Konjunkturpaket von Anfang 2009) in der Phase der Großen Koalition, so kann im Saldo von einem Betrag zwischen 80 und bis zu 100 Mrd. € ausgegangen werden, den der Fiskus heute mehr einnehmen würde bei Fortgeltung der Steuergesetzgebung von Mitte der 80er Jahre. Abgekoppelt von der allgemeinen Wirtschaftsentwicklung wurde seit Anfang der 90er Jahre auch die Reallohnentwicklung. Mit der Deregulierung des Arbeitsrechts und der Privatisierung öffentlicher Unternehmen wurde für privatwirtschaftliche Landnahme ein immer größeres Terrain offeriert. Profitiert hat von dieser Politik eine Minderheit. Das Beschäftigungsproblem blieb und bleibt ungelöst. Sinkende Reallöhne, sinkende Staatsausgaben, sinkende Sozialleistungen und die Deregulierung der Arbeitsbeziehungen führten zu einer wachsenden ökonomischen Dysbalance. Die Abhängigkeit vom Export wuchs bei gleichzeitiger Schwächung nicht nur der Binnennachfrage, sondern der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Dies ist die konjunkturelle Dimension. Sie vor allem wird von Gewerkschaften und gewerkschaftsnahen Forschungsinstituten (vgl. die Publikationen des IMK) thematisiert.

Zur konjunkturellen Dimension tritt hinzu, dass die neoliberale Angebotspolitik durch die Vernachlässigung von Kollektivkonsum und öffentlicher Güter, damit einer wachsenden Dysbalance von Markt und Staat die in der Breite der Bevölkerung vorhandenen Potentiale nur ungenügend zur Entfaltung bringt. Beschäftigungsmöglichkeiten, die der Entfaltung von sozialem, kognitivem und kulturellem Kapital dienen würden, liegen in Deutschland brach. Dabei, selbst wenn die Unternehmen ihre Investitionen ausweiten, sind dies im industriellen Bereich überwiegend arbeitsplatzsparende Rationalisierungs-Investitionen und nur in wenigen Bereichen wie etwa der Ökologie arbeitsplatzschaffende Erweiterungs-Investitionen. Angebotsorientierte Politik kann also den Produktivitätsfortschritt fördern, nicht aber das Arbeitslosigkeitsproblem lösen. Bestenfalls kann der Beschäftigungsverlust des Sekundärsektors minimiert werden, wenn entweder die Nachfrage nach Gütern der stofflichen Produktion steigt oder Produktivitätsfortschritte für eine Politik der Arbeitszeitverkürzung genutzt werden. Statt die effektive Arbeitszeit von Vollzeitbeschäftigten weiter zu reduzieren, wurde diese in den letzten Jahren jedoch wieder ausgeweitet. Hintergrund ist ebenfalls das Kostensenkungsmotiv, denn Arbeitszeitverlängerungen ohne Lohnausgleich bewirken eine Senkung der nominalen wie realen Stundenlöhne. Die mikroökonomisch angelegte Arbeitsmarktpolitik hat in diesem Gesamtkontext die Funktion, die Umstrukturierung der Privatwirtschaft durch Qualifizierungsmaßnahmen zu begleiten und kompensatorisch tätig zu sein.

Greifen wir den Zusammenhang zwischen Lohnentwicklung und Beschäftigung heraus. Gemäß neoklassischen Annahmen führen moderate Nominallohnzuwächse resp. Zuwächse bei den Reallöhnen unterhalb des Produktivitätszuwachses makroökonomisch zur Ausweitung von Beschäftigung. Der internationale Vergleich liefert dafür keine empirische Evidenz. Es gibt unterschiedliche Fallkonstellationen. Deutschland weist trotz extrem niedriger Lohnzuwächse, die sich bei den Reallöhnen als Stagnation darstellen, in der zurückliegenden Dekade die im internationalen Vergleich hochentwickelter Länder schlechteste Beschäftigungsentwicklung gemessen am Stunden-Arbeitsvolumen auf. (IMK Report Nr. 34 v. November 2008: S. 10) Der Beschäftigungsaufbau der Jahre 2006 bis 2008 fügt sich hier ein. Die Große Koalition wertet ihn als Erfolg der Agenda-10-Politik. Allerdings, auch in den anderen Ländern des Euro-Raumes gab es in diesem Zeitraum überproportionale Beschäftigungszuwächse. Dies obwohl es dort teilweise kräftige Realzuwächse gab, während die Reallöhne pro Kopf in Deutschland auch in den letzten Jahren nicht gestiegen sind. Von 2000 bis 2008 war Deutschland innerhalb der EU (Quelle: Europäischer Tarifbericht des WSI) das einzige Land mit sinkenden Reallöhnen (- 0,8 %). Auch die Lohnstückkosten sind weiter zurückgegangen. Im Boomjahr 2006 sanken die Lohnstückkosten pro Stunde in Deutschland um 1,3 Prozent. Abgesehen von Finnland (-0,4 %) sind sie in allen anderen Ländern gestiegen, im Durchschnitt um 1,1 Prozent. In der Zeit zwischen 1999 und 2007 sind die Lohnstückkosten nur beim Exportweltmeister Deutschland um 0,5 Prozent gesunken, in allen anderen 12 Staaten des Euro-Raumes sind sie angestiegen, durchschnittlich um 1 Prozent. Der in Deutschland erfolgte Beschäftigungsaufbau ist im Wesentlichen ein Aufbau minderwertige Beschäftigung. Symbol dafür ist der boomende Niedriglohnsektor. Er nähert sich den US-amerikanischen Verhältnissen an. Gleichzeitig vergrößert sich der Unterschied zwischen niedrigen und hohen Einkommen besonders stark. Annähernd jeder vierte Beschäftigte hat einen Niedriglohnjob gegenüber weniger als 9 Prozent in Dänemark und rd. 11 Prozent in Frankreich. Nicht viel anders ist das Ergebnis des Armuts- und Reichtumsberichts. Ein Viertel der Deutschen ist arm. Die Kluft zwischen Armen und Reichen und zwischen Lohn- und Vermögensquote wird größer. Die Mittelschicht schrumpft. Während das Faktum selbst mittlerweile unbestritten ist, wird fast durchgängig übersehen, dass die Mittelschicht ab den 50er Jahren mit dem Ausbau des Wohlfahrtsstaates wuchs und ab den 80er Jahren mit seinem politisch verordneten Schrumpfen mitschrumpfte. Die politischen Konzepte der FDP, die rethorisch voll auf die Mittelschicht hin adressiert sind, würden daher im Falle ihrer Realisierung das weitere Schrumpfen der Mittelschicht bewirken, ergo das Gegenteil dessen, womit geworben wird. Auch hinsichtlich der Qualität von Arbeit – gemessen an Indikatoren wie Arbeitszeit, Vereinbarkeit von Beruf und Fami-

lie, Arbeitsbedingungen, Arbeitsplatzsicherheit, Weiterbildung, Aufstiegschancen sowie kollektive Interessenvertretung – schneidet Deutschland entweder schlecht oder unterdurchschnittlich ab, wobei Italien, Griechenland, Portugal und Spanien in diesem Punkt noch schlechter dastehen, während Dänemark an der Spitze steht, gefolgt von Schweden, den Niederlanden und Großbritannien.

Die Frage, warum es in einer Reihe von Ländern gelungen ist, ein hohes Beschäftigungsniveau zu sichern resp. wieder zu erlangen, während für Deutschland eine Geschichte des Scheiterns geschrieben werden muss, verweist die Ursachenbeschreibungen, von denen aus in Deutschland Politik gemacht wird, in den Bereich der Fabel. Es lohnt hier, zur Verdeutlichung den großen historischen Bogen zu schlagen. 1936 veröffentlichte John Maynard Keynes seine Allgemeine Theorie der Beschäftigung, des Zinses und des Geldes. Er widersprach darin der Ansicht seiner orthodoxen Fachkollegen, dass Arbeitslosigkeit auf die hartnäckige Weigerung der Arbeiter zurückgehe, einen der Produktivität der Wirtschaft entsprechenden Reallohn zu akzeptieren. Vorausgegangen war die größte Wirtschaftskrise in der Geschichte des Kapitalismus, die zeitweilig 20 - 40 Prozent der Erwerbsbevölkerung der Industrieländer arbeitslos machte. Diese Krise war durch die von den ökonomischen Experten empfohlene rigorose Sparpolitik der Regierungen beträchtlich verschärft worden und war in Deutschland ein wesentlicher Grund für den Siegeszug des Nationalsozialismus. Umgekehrt mündete sie in den USA in die Politik des New Deal, mit der es gelang, einen zumindest rudimentären Wohlfahrtsstaat aufzubauen. Obwohl sich die herrschende Ökonomie unter dem Einfluss von Keynes zu der Erkenntnis durchrang, dass Ausgabenkürzungen nicht das richtige Mittel zur Bewältigung der Krise seien, geschah dies widerwillig. Die Stagflation der 70er Jahre, bei der Arbeitslosigkeit und Preisinflation zusammen trafen, bereitete den Boden vor für das Wiederaufleben der Sparideologie. Dies zwar nicht in der Rigidität, mit der in den 30er Jahren operiert worden war. Insoweit haben herrschende Politik und Ökonomie etwas gelernt, wie sich ja auch gerade in der Ende 2008 ausgebrochenen Weltwirtschaftskrise zeigt. Allerdings, Keynes wurde für tot geklärt, um gleichzeitig Vorgänger aus dem 19. Jahrhundert für quicklebendig zu befinden. Wie in alten vorkeynesianischen Zeiten werden die Arbeitslosen mit dem "Hartz"-Programm und der Agenda 2010 selbst für ihr Schicksal verantwortlich gemacht. Ausgabenkürzungen werden gepriesen als Weg, den Staat wieder handlungsfähig zu machen, obwohl das Gegenteil der Fall ist. Es hat sich ein öffentlicher Diskurs entwickelt, bei dem über das richtige neoliberale Konzept gestritten wird, nicht aber über die Grundprämissen der Richtung, die Politik damit einschlägt.

Die Strategie der Lohnzurückhaltung hat zwar die internationale Wettbewerbsfähigkeit verbessert, ist in der Gesamtbilanz jedoch schon rein ökonomisch betrachtet negativ zu sehen, da die Wachstumsgewinne aus den Exporten bei einer großen Volkswirtschaft wie der deutschen die Verluste aus der Binnenwirtschaft nicht kompensieren können. Nach Einschätzung des Instituts für Makroökonomie wird dies Deutschland in der rezessiven Entwicklungsphase, die mit der Ende 2008 als Finanzkrise eingeläuteten Weltwirtschaftskrise einhergeht, besonders hart treffen: *„Mit seiner einseitigen Ausrichtung auf Exporterfolge, die zu einem nennenswerten Teil auf niedrigen Lohnzuwächsen beruhen,“ habe Deutschland nicht nur auf höheren Wohlstand und höhere Bezahlung verzichtet und eine Umverteilung von den Arbeitnehmern zu den Kapitaleignern organisiert. Deutschland habe sich damit auch den Risiken der Weltwirtschaft unnötig stark ausgesetzt.*“ (IMK Report Nr. 34 v. November 2008: S. 13). Die Exportstrategie hat zur Grundlage, dass Deutschland weniger verbraucht als es produziert, während andere Länder über ihre Verhältnisse leben, indem sie – finanziert über Kreditaufnahme auch im Ausland - Investitionsgüter und hochwertige Konsumgüter aus Deutschland beziehen. Diese Voraussetzung schwindet in der aktuellen Krise. US-Amerikaner werden über Jahre nicht mehr wie vor der Krise in der Lage sein, ihren Konsum über Kredite zu finanzieren, um z.B. deutsche Exportgüter zu kaufen. Dem merkantilistischen deutschen Wirtschaftsmodell wird sukzessive der Boden entzogen. Zwar ist positiv, etwa im Vergleich zu Großbritannien, dass es weiterhin einen starken industriellen Sektor gibt. Die Frage jedoch, ob es einfacher ist von einer einseitig merkantilistischen Strategie (Deutschland) abzurücken oder von einer einseitig auf (Finanz-)Dienstleistungen ausgerichteten Strategie (Großbritannien) bleibt offen. Bislang war Großbritannien beschäftigungspolitisch erfolgreicher als Deutschland. Die Abhängigkeit von der Finanzbranche ist jedoch sehr groß; größer als die deutsche Abhängigkeit von der Automobilbranche. Eine gute Basis für eine wirksame Regulierung der Finanzbranche ist dies nicht.

Nachfrageorientierte Beschäftigungspolitik ist die traditionelle Gegenstrategie zur Angebotspolitik. Sie setzt auf eine Förderung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage. Die Grundthese besagt: Nur bei einer Stärkung der gesamtwirtschaftlichen Nachfrage kommt es zu einem Anstieg der auf Kapazitätserweiterung zielenden Investitionstätigkeit von Unternehmen. Das Problem besteht darin, dass traditionelle Nachfragepolitik und Ansätze zur Arbeitsumverteilung durch Verkürzung der Wochen-, Jahres- und Lebensarbeitszeit je für sich nur einer von mehreren Bausteinen einer erfolgreichen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sein können. Das Konzept traditioneller keynesianischer Nachfragepolitik vernachlässigt eine der Hauptursachen der heutigen Massenarbeitslosigkeit,

nämlich den arbeitsplatzvernichtenden technischen Fortschritt (Automatisierung und Computerisierung) und den Wettbewerb auf dem Weltmarkt bei einfachen Fertigungsprozessen. Allerdings, auch der Verweis auf „Technischen Fortschritt und das Ende des Normalarbeitsverhältnisses“ greift als Erklärung zu kurz. Der Ansatz kann nicht erklären, warum in technologisch wenig entwickelten Ländern die Arbeitslosenquote teilweise das Vielfache des EU-Durchschnitts ausmacht und sie kann gleichfalls nicht erklären, warum verschiedene europäische Länder ihr Arbeitsvolumen (in Std. gemessen) trotz arbeitsparendem technischen Fortschritts konstant halten oder sogar steigern, während dies Deutschland nicht gelingt.⁹ Die intuitiv eingängige These, wonach das in Deutschland dauerhaft sehr hohe Arbeitslosigkeitsniveau die Konsequenz des technischen Fortschritts sei, der aufgrund steigender Automatisierung Arbeitskräfte überflüssig macht sowie eines Strukturwandels der Erwerbsarbeit, der zur Abnahme gesicherter abhängiger Beschäftigung ebenso führt wie zu einer steigenden Erwerbsbeteiligung von Frauen, führt zu der Diagnose: Vollbeschäftigung gehöre der Vergangenheit an. Empirisch ist diese Diagnose widerlegt.

Das Muster, das den Anstieg der Frauenerwerbstätigkeit prägt, sehen wir bei allen Gruppen mit geringer Machtstellung auf dem deutschen Arbeitsmarkt. So wie der Anstieg der Frauen-Beschäftigungsquote im Kern aus der Umwandlung von regulärer Vollzeitbeschäftigung in Formen atypischer Beschäftigung resultiert, resultiert auch die Steigerung von Beschäftigung bei schwachen Arbeitsmarktgruppen aus der Umwandlung von „besseren“ Beschäftigungsverhältnissen in „schlechtere“ Beschäftigungsverhältnisse. Während die Zahl von Normalarbeitsverhältnissen im Jahr 2007 um über 1,5 Mio unter dem Wert von 1997 lag, ist die Zahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse (Teilzeitarbeit, Leiharbeit, geringfügige Beschäftigung) um 2,58 Mio auf insgesamt 7,68 Mio (Statistisches Bundesamt 2008) angestiegen. „Schwach“ ist dabei nicht gleichzusetzen mit „gering qualifiziert“, sondern resultiert eher aus einer deutsch-typischen Machthierarchie von Branchen und Berufen. Die hohe Arbeitsplatzlücke von nach Sachverständigenrat im Jahr 2007 noch ca. 5,6 Mio fehlenden Arbeitsplätzen (Sachverständigenrat 2008) mündet in erbitterte Verteilungskämpfe. Einige Branchen können sich gut halten und innerhalb

⁹ In Schweden stieg das volkswirtschaftliche Arbeitsvolumen von 120,8 Mio Std. (1993) auf 130,5 Mio. Std. (2005). Bei Glättung konjunktureller Schwankungen und in der Langfristbetrachtung gibt es eine ungefähre Konstanz. Verschiebungen gab es zwischen den Geschlechtern. Frauen haben ihren Anteil am gesamtwirtschaftlichen Arbeitsvolumen von um die 35 Prozent in der ersten Hälfte der 70er Jahre auf jetzt um die 42 Prozent ausgeweitet. (Quelle: Statistics Sweden, eigene Auswertung). In Finnland sank das Arbeitsvolumen in der Wirtschaftskrise Anfang der 90er Jahre stark. Vom Tiefpunkt 1995 mit 3.719 Mio. Stunden gab es einen Anstieg auf 4.211 Mio. Arbeitsstunden im Jahr 2008 (Quelle: Statistics Finland, Labour Force Survey, update Frühjahr 2009).

der Branchen verteidigen die gut mit Machtressourcen ausgestatteten Berufe ihren Status zulasten anderer Berufe. Zur auf den Exporterfolg fixierten merkantilistischen deutschen Wirtschaftsstrategie gehört dabei, dass die im Export starken Branchen wie der Maschinenbau ihren Stammebelegschaften gute Arbeitsplätze bieten. Bei den Berufen andererseits, wo die Arbeits- und Entlohnungsbedingungen besonders schlecht sind, finden sich überproportional viele Frauen. Die Pflegeberufe gehören ebenso dazu wie Berufe im Einzelhandel oder im Friseurhandwerk. Es gehört zur Logik der Negativspirale, auf der sich Deutschland bewegt, dass die „schlechteren“ Beschäftigungsverhältnisse von heute morgen schon die dann besseren sein können. Auffällig ist, dass Deutschland dort, wo es in der Vergangenheit gegenüber anderen europäischen Ländern Stärken hatte, dabei ist, diese Stärken zu verlieren. Vorteile gibt es traditionell bei der Jugendarbeitslosigkeit aufgrund des dualen Ausbildungssystems. Da das Duale System eine Brückenfunktion in das Beschäftigungssystem hinein entfaltet, verliefen die Übergänge von der Ausbildung in den Beruf in der Vergangenheit deutlich reibungsloser als in Ländern mit stärker schulischer Berufsausbildung. Die Jugendarbeitslosigkeit war in der Folge vergleichsweise gering, teilweise auch geringer als im skandinavischen Raum, wo Schweden und Finnland hohe Quoten aufweisen. Zunehmend jedoch gelingt es den skandinavischen Ländern wie auch anderen Ländern mit stärker schulischer Ausbildung die Übergangsprobleme zu mindern, während diese umgekehrt in Deutschland zunehmen. Im internationalen Vergleich rangiert Deutschland daher nicht mehr im Spitzen-, sondern nur noch im Mittelfeld.¹⁰

Grundsätzlich war es kein Fehler, dass Deutschland nicht den britischen Weg der Deindustrialisierung gegangen ist, sondern ein hohes Niveau an industrieller Produktion zu sichern sucht. Diese Strategie trägt dem Umstand Rechnung, dass der Rheinische Kapitalismus historisch auch eine Art Bündnis von exportorientierten Unternehmen der Maschinenbaubranche wie der Automobilbranche mit den dort vertretenen Gewerkschaften war und in Teilen noch ist. Die Steigerung der Abhängigkeit vom Export zu Lasten der Binnenwirtschaft hat jedoch zu einer Fehlentwicklung geführt. Sie erhielt zusätzliche Schubkraft durch die Bereitschaft der Arbeitnehmer zur Lohnzurückhaltung. Im Ergebnis ist die deutsche Wirtschaft heute in einem Maße vom Export abhängig wie dies in den

¹⁰ So das Ergebnis der europaweiten Forschungsstudie „Pathways to Work. Current practices and future needs for the labour-market integration of young people“ (2008) Im Cluster mit der besten Bewertung („Friendly Labour Markets“ mit der Charakterisierung „Highest human development indicators and best performer in youth employment“) finden sich die drei einbezogenen skandinavischen Länder Dänemark, Finnland und Schweden, dann die Niederlande, Österreich, Großbritannien und Irland. Diese 7 Länder erzielen bei der Beschäftigung von Jugendlichen innerhalb der EU27 die besten Ergebnisse im Rahmen von nicht segmentierten Arbeitsmärkten, die ein gutes Niveau von Flexicurity aufweisen. Übersicht vgl. a.a.O. S. 153

70er oder 80er Jahren nie der Fall war. Einen Beitrag zur Lösung der deutschen Beschäftigungskrise hat die merkantilistische Strategie – ihre bruchlose Fortführung nach der aktuellen Weltwirtschaftskrise dürfte schwierig werden - gleichwohl nicht gebracht. Die Arbeitslosigkeit ist im Niveau nicht zurückgegangen, sondern lediglich die Beschäftigung wurde zu Teilen auf schlechte Beschäftigungsverhältnisse umverteilt. Obwohl der Exportüberschuss (in % des BIP) von unter 3 Prozent in der ersten Hälfte der 90er Jahre auf über 10 Prozent (2007) anstieg, womit Deutschland Arbeitslosigkeit faktisch exportiert, ist die Industriebeschäftigung weiter zurückgegangen. Im gesamten Sekundärsektor (Produzierendes Gewerbe und Baugewerbe) gab es 1995 noch 12.241 Tsd. Beschäftigte und 2008 nur noch 10.222 Tsd. Beschäftigte. An den abhängig Beschäftigten erreicht der sekundäre Sektor noch einen Anteil von 27 Prozent gegenüber 34,2 Prozent im Jahr 1995 ¹¹; zur Verteilung von Erwerbstätigen insgesamt siehe Tabelle 3.

Das Niveauproblem (Arbeitsplatzlücke zwischen 5 und 7 Mio Arbeitsplätzen), das Entwicklungsproblem und die angetippten Strukturprobleme kreuzen sich auf dem Felde der Dienstleistungsproduktion bei sozialen und gesellschaftsnahen Dienstleistungen. Die Debatte, die in Deutschland zur Dienstleistungsökonomie geführt wird, ist durch zahlreiche Denkblockaden geprägt. Es bleibt ausgeblendet, dass unterschiedliche Wege beschritten werden können. Der Marktweg, der im angelsächsischen Raum im Vordergrund steht, ist nur ein Weg unter mehreren möglichen (vgl. Zinn 1997; Bosch/Wagner 2003; Bosch/Lehndorff 2005). Er setzt auf die Entfaltung vorrangig privater Dienstleistungen im Rahmen einer Dienstbotenökonomie. Voraussetzung wie Folge dieses Weges ist die Zunahme sozialer Ungleichheit, da der Einkauf privater Dienstleistungen für Privathaushalte eine Kostenfrage ist. Wer über eine hohe kaufkräftige Nachfrage verfügt, kann sich hochwertige Dienstleistungen einkaufen. Wer mit weniger Kaufkraft ausgestattet ist, hofft, dass über Lohn- und Sozialdumping billige Kräfte zur Verfügung stehen. Wer auch dafür nicht genügend Geld hat, entfaltet gar keine Nachfrage, sondern sucht nach unentgeltlichen Lösungen im eigenen sozialen Umfeld. Wer auch dazu nicht in der Lage oder nicht willens ist, wird kriminell oder bleibt völlig auf der Strecke. In der deutschen Dienstleistungsdebatte wird der Marktweg in die Dienstleistungsgesellschaft in den Mittelpunkt gerückt. Dies auch von Sozialwissenschaftlern, die politisch eher im sozialdemokratisch-grünen Bereich anzusiedeln sind. Heinze/Streek (2003) etwa sehen die wesentliche Barriere gegen die Ausbreitung von Dienstleistungsbeschäftigung in der „Kostenkrankheit“. Eine Strategie der Expansion von Dienstleistungsbeschäftigung müsse die relativen Prei-

¹¹ Quelle: Statistisches Bundesamt: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis-Internet/DE/Content/Statistiken/Zeitreihen/LangeReihen/Arbeitsmarkt/Content75/lrerw14a,templateId=renderPrint.psml>; Zugriff: 2.2.2008

se ändern, folgern sie. Dies führt bei ihnen wie auch bei neoliberalen Ökonomen unterschiedlicher Provenienz zur Empfehlung größerer Einkommensdifferenzierung, die es Besserverdienenden möglich machen soll, die von schlechter Verdienenden angebotenen Dienstleistungen nachzufragen.

Dem *Argument von der Kostenkrankheit* kann sowohl theoretisch wie empirisch widersprochen werden. Theoretisch nehmen die Vertreter der Kostenkrankheitstheese Bezug auf Baumol (1967). Was Baumol jedoch als "Kostenkrankheit" bezeichnet hat, ist beim heutigen Niveau der Produktivkraftentwicklung tatsächlich ein objektiver und für die Gesellschaft chancenreicher Prozess. Er eröffnet die Chance, Arbeitskräfte, die bei der Produktion stofflicher Güter aufgrund des dort hohen Produktivitätsniveaus nicht mehr benötigt werden, in die Dienstleistungssektoren Bildung, Alten- und Krankenpflege, Jugendarbeit, Kinderbetreuung umzuleiten. Dort werden sie dringend benötigt und können auch finanziert werden, wenn nicht die Kosten, sondern der gesellschaftliche Bedarf im Zentrum stehen und der Bedarf öffentlich und nicht im Rahmen eines auf Gewinnmaximierung und private Aneignung ausgerichteten Dienstleistungsregimes erbracht wird. Die skandinavischen Länder praktizieren dies so. In Deutschland dagegen werden die Denkmuster des fordistischen Produktionsregimes und des sozialkonservativen Subsidiaritätsdenkens auf die Dienstleistungsökonomie übertragen. Im Jugendhilfebereich wie bei der Altenpflege wird im Ergebnis der öffentliche Bedarf nur zögerlich anerkannt. Gemäß Subsidiaritätsprinzip wird am Ideal der Leistungserbringung in der Familie festgehalten.¹² Dort, wo die Übertragung der Leistungserbringung ins Erwerbssystem mit finanzieller Unterstützung durch eine Teilkasko-Versicherung erfolgt, geschieht dies marktförmig kommerzialisiert und mit einem Zeittaktdenken, das dem industriewirtschaftlichen Denken entstammt. Nicht der konkrete Mensch mit seinen Pflege-Bedürfnissen steht im Mittelpunkt, sondern man standardisiert in der Art industrieller Produktion die Zeiteinheiten, die für Waschung, Fütterung, das Umlegen usw. benötigt werden. Der marktförmige Weg endet im Marktversagen mit sowohl Lohn- und Sozialdumping wie auch mit Pflegeleistungen, die in hohem Maße defizitär bis menschenunwürdig sind (vgl. den Bericht des Medizinischen Dienstes der Krankenkassen von 2007 oder Fussek/Schober 2008). Marktversagen ist zwingend, wenn man sich folgende Zusammenhänge vergegenwärtigt. Soziale Dienstleistungen erfordern sowohl umfangreiche Investitionen in die Infrastruktur als auch er-

¹² Pflege bewegt sich in Deutschland zwischen Kommerzialisierung und der ideologischen Überhöhung der Erbringung von Pflegeleistungen durch Angehörige, meist Töchter, damit Frauen. Tatsächlich jedoch ist die Familie nicht nur in Ausnahmefällen, sondern häufig ein für alle Beteiligten gefährlicher Pflegeort. Dies ist vielfach dokumentiert; beispielhaft verwiesen sei auf die Berichte „Die zwei Millionen Pflegebedürftigen hierzulande werden meist von überlasteten Angehörigen versorgt. Der Notstand verschärft sich“ von Ernst Klee in: DIE ZEIT Nr. 27 v. 29.6.1990 und „Wenn aus Liebe Wut wird. Viele Menschen sind mit der Pflege ihrer Angehörigen überfordert“, von Stephan Lebert, in DIE ZEIT Nr. 22 v. 21.5.2008, S. 33f. ,

hebliche Aufwendungen für den laufenden Betrieb. Wird dem gesellschaftlichen Interesse an einer hohen Qualität und guten Arbeitsbedingungen bei gleichen Zugangsmöglichkeiten für alle Rechnung getragen, fallen die laufenden Aufwendungen für Personal- und Sachmittel nicht nur hoch aus; sie steigen zudem von Jahr zu Jahr. Das dem Industriezeitalter entstammende Effizienzdenken greift hier nicht. Güter der materiellen Produktion von A wie Auto bis Z wie Zahnbürste können mit immer weniger Arbeitskräfteeinsatz hergestellt werden, ohne dass die Qualität sinkt. Ja diese kann sich als Ergebnis von Produktinnovationen sogar erhöhen. Produktivitätssteigerungen bedingen, dass mit gleichem Input mehr Output produziert werden kann. Bei sozialen Dienstleistungen geht es jedoch weniger um Output als um Outcome, d.h. um die Erreichung gesellschaftlicher Ziele wie etwa die Reduktion der Abhängigkeit des Bildungserfolgs von der sozialen Herkunft, damit die Hebung gesellschaftlicher Potentiale. Mit dem an industriellen Gegebenheiten orientierten Denken lässt sich die Effizienz steigern, wenn Fachpersonal eingespart und/oder durch billige Gelegenheits- oder Importkräfte (Pflegekräfte aus Rumänien, z.B.) ersetzt wird. Die Personalkosten pro Lehr- oder Pflegestundeneinheit sinken in der Folge und es steigt die Effizienz. Dies jedoch nur vordergründig, denn der Preis für die Kosteneinsparung besteht in der Verschlechterung des Produkts und/oder der Zunahme von sozialer Ungleichheit. Bei öffentlichen Gütern geht es eben nicht ökonomistisch um Effizienz, sondern zunächst einmal um die Frage: Tun wir im Sinne unserer gesellschaftlichen Ziele das Richtige. Das Richtige gilt es, effizient zu tun. Das Falsche effizient zu tun, führt lediglich zu besonders schlechten Ergebnissen

Vom Bedarf her zu denken, um dann diesen Bedarf effizient zu erfüllen, hat weitreichende Konsequenzen. Da ohne sozialstaatliche Umverteilung soziale Dienste nur einem immer kleiner werdenden Kreis von Empfängern überdurchschnittlicher Einkommen verfügbar sind und da es bei Dienstleistungen, die an Personen erbracht werden, kaum Produktivitätssteigerungen geben kann, muss schon allein um das Niveau zu halten, der Ausgabenanteil am BIP langfristig eine leicht ansteigende Tendenz haben. Das gilt für alle Budgets des Staates (z. B. Bildung) und der Sozialversicherungen (z. B. Kranken- und Pflegeversicherung), aus denen soziale Dienstleistungen finanziert werden. Da diesen Finanzierungserfordernissen machtvollere Interessen entgegenstehen, wird mit der für die Gesellschaft schlechten Alternative des Marktstaates geworben.

Die deutsche Politik schreckt bei der Altenpflege wie auch generell zurück vor den ordnungspolitischen Konsequenzen. Das Verständnis vom gesellschaftspolitisch subsidiären Staat müsste aufgegeben werden zugunsten eines aktiven und partnerschaftlichen Staates. Statt die Staatsquote weiter abzusenken, müssten die Staatsausgaben anteilig am BIP wieder ausgeweitet werden. Dies dann jedoch nicht für geldliche Transfers, sondern

für den Ausbau und die laufende Unterhaltung einer verlässlichen sozialen Infrastruktur. Statt die Weichen in diese Richtung zu stellen, wird mit rückwärtsgewandten Steuersubventionen (Ehegatten-Splitting) an der Förderung der Hausfrauenehe festgehalten und die Entfaltung gesellschaftsnaher Dienstleistungen den Marktkräften und der Zivilgesellschaft überantwortet. Der Staat begnügt sich mit der Wächterrolle. So wird im Pflegebereich nicht die Kommerzialisierung zurückgedrängt, sondern man hofft, eine bessere Heimaufsicht und mehr Transparenz durch die Ausweitung des Berichtswesens und die Beratung von Pflegestützpunkten werde es schon richten. Der Staat ist der Hüter der Ordnung, sagt dazu die Bundeskanzlerin. Diese Mischung aus Idealisierung der Leistungserbringung durch Familienangehörige (Familie kommt vor Staat), unzureichender öffentlicher Finanzierung der außerfamiliären Leistungserbringung bei gleichzeitig marktformiger Erbringung dieser Leistungen (Privat kommt vor Staat) mit dem Staat als lediglich Wächter verfehlt die Hebung volkswirtschaftlicher und gesellschaftlicher Potentiale ebenso wie sie an der Aufgabe scheitert, Prozesse der Dequalifizierung, der Polarisierung von Zugangschancen und des Lohndumpings zu vermeiden.

Noch eindrücklicher als das theoretische Argument sind die empirischen Befunde. Sie stehen konträr zu den vorgetragenen Behauptungen. So zeigt der europäische Vergleich, dass der Zusammenhang zwischen dem Arbeitsvolumen in sozialen und gesellschaftsorientierten Dienstleistungen und der Ungleichheit in der Einkommensverteilung negativ ist.¹³ Die höchsten Beschäftigungsniveaus bei sozialen und gesellschaftsnahen Dienstleistungen werden dort erreicht, wo die Ungleichheit in der Einkommensverteilung relativ gering und der Staat der entscheidende Akteur bei der Bereitstellung der gesellschaftsnahen Dienstleistungen ist. Wo er nur als marktschaffender Staat agiert, also Bildungsgutscheine ausgibt und Gelder vergibt an Dritte, damit diese soziale Dienstleistungen erstellen, ist das Ergebnis suboptimal. Dies hinsichtlich der erreichten Beschäftigung wie der Qualität der Arbeit. Heintze 2007b zeigt, dass das deutsche Gesundheitssystem, bei dem die Finanzierung weitgehend öffentlich, die Leistungserbringung aber privat ist im Rahmen eines Selbstverwaltungssystems mit staatlicher Gewährleistung, sowohl hinsichtlich Beschäftigung wie auch bezogen auf den Outcome an Gesundheit und der Zufriedenheit der Bevölkerung hinter den skandinavischen Ländern zurückbleibt. Dazu mehr in Teil 2 dieser Ausarbeitung. In den dort für Norwegen und Finnland im Detail dargestellten Differenzen drückt sich aus, dass das deutsche Gesundheitssystem arztzentriert und das deutsche Gesundheitsdenken medizinentriert ist, während sich in Norwegen und Finnland Medizin und Pflege auf Augenhöhe begegnen. Hinsichtlich der Berufsstruktur

¹³ Zitiert nach: <http://www.wz.nrw.de/magazin/artikel.asp?nr=543&ausgabe=2004/1&magname=&titel=Hochwertige%5EDienstleistungen%5Egibt%5Ees%5Enicht%5Ezum%5ENulltarf>.

gab es parallel zur Akademisierung von Pflegeberufen eine Verschiebung beim Einsatz von Personalressourcen von Ärzten zu halbakademischen Nurses. Eine der Hauptfelder expandierender Beschäftigung waren der Public Health Bereich in den Gesundheitszentren und der Schulgesundheitsdienst. Diese Entwicklung ging einher mit der Verstärkung von Qualitätsindikatoren für die Pflegearbeit.¹⁴ Vergleichbare Befunde und Entwicklungen gibt es für die anderen skandinavisch-nordischen Länder, während in Deutschland gegenläufig der Public Health Bereich systematisch geschwächt und ein Schulgesundheitsdienst erst gar nicht erst entwickelt wurde.

Gemäß der „Kostenkrankheitsthese“ wäre zu erwarten, dass die Gesundheitsausgaben anteilig am BIP höher sind als in Deutschland. Das Gegenteil ist richtig. In allen nordischen Ländern liegen die Gesundheitsausgaben relativ konstant unter 10 Prozent des BIP, in Deutschland jedoch darüber. Im marktnahen US-amerikanischen Gesundheitssystem sind sie trotz der miserablen Performanz dieses Systems sogar auf 15,3 Prozent (2006) des BIP gestiegen.¹⁵ Mit der älter werdenden Gesellschaft, die gerne als Kostentreiber bemüht wird, hat dies übrigens nicht zwingend etwas zu tun. So ist das US-amerikanische System fast doppelt so teuer wie das finnische, das schwedische oder auch das britische System, obwohl der Anteil der über 65-Jährigen in den USA deutlich unter dem skandinavischen oder britischen Niveau liegt, beispielsweise im Jahr 2003 bei 12,4 Prozent gegenüber 17,2 Prozent in Schweden. Zur Kostenexplosion führt eine älter werdende Gesellschaft nämlich nur, wenn das System an der Aufgabe scheitert, die Entwicklung chronischer Krankheiten zu reduzieren. Marktorientierte Systeme scheitern an dieser Aufgabe aus zwingenden systemischen Gründen. Wo Rendite ein wichtiges Kriterium ist, besteht geradezu ein Interesse, möglichst viele zahlungsfähige Kunden möglichst früh als krank zu definieren resp. krank zu machen. An der Vermeidung von Krankheiten durch früh einsetzende Prävention resp. an dem Hinausschieben des Ausbruchs chronischer Erkrankungen besteht kein wirkliches Interesse. Daher scheitert das US-amerikanische System auch an dieser Aufgabe und das deutsche Selbstverwaltungssystem erzielt nur mäßige Ergebnisse, während nordische Länder mit Ausnahme von Dänemark bei der Reduktion von Multimorbiditäten tendenziell erfolgreich sind. (Vgl. Heintze 2007b) Auch für die Beschäftigung leisten marktorientierte Systeme wenig, weil ein Großteil der Gelder für die Finanzierung von Unternehmensgewinnen und von Gehältern, die das 100- bis 200fache dessen betragen, was eine Nurse verdient, aufgewandt werden.

¹⁴ Seit 2005 existiert dazu in Norwegen die Webseite: <http://indikator.more.no/bedrekommune/ploindikator.jsp>

¹⁵ OECD Health Data 2008: <http://stats.oecd.org/wbos/Index.aspx?DatasetCode=HEALTH>; Zugriff: 13.10.2008.

Der Vergleich zwischen den USA und dem Vereinigten Königreich macht dies deutlich. Obwohl die Gesundheitsausgaben (% des BIP) in den USA aktuell um mehr als 80 Prozent über dem britischen Niveau liegen, gibt es pro 1000 Einwohner in den USA weniger Ärzte (USA: 2,4; UK: 2,5), auf 1000 Ärzte kommen weniger „medical graduates“ (USA: 25,5; UK: 37,5) und auch die Beschäftigungsdichte bei Practising Nurses ist im Vereinigten Königreich höher (USA: 10,5; UK: 11,9). Quelle: OECD Health Data 2008

Die Ursachen, warum skandinavische Länder im Vergleich zu Deutschland mit weniger volkswirtschaftlichen Ressourcen ebenfalls quantitativ mehr und qualitativ bessere Arbeitsplätze organisieren bei gleichzeitig im Schnitt besserer Ergebnisqualität, sind vielschichtig. Ein wesentlicher Faktor ist, dass in Deutschland verglichen mit Skandinavien eine erhebliche Einkommensspreizung existiert. Dies sowohl bei den Krankenkassen wie bei den Leistungserbringern. Im niedergelassenen Ärzte-Bereich lag 2006 nach einer repräsentativen Befragung das gewichtete durchschnittliche Bruttojahreseinkommen bei 117.500 €. Mit diesem Betrag werden in Skandinavien mindestens zwei Arbeitsplätze (Arzt/Ärztin plus Pflegekraft) finanziert. Auch sind die Overhead-Kosten viel geringer. In Norwegen gibt es ein nationales Versicherungsamt, wo sämtliche Sozialversicherungszweige gebündelt sind. Zu weiteren Faktoren siehe Heintze 2007b.

Der zentrale Erklärungsfaktor für die quantitativ wie qualitativ unzureichende Arbeitsmarktpfanz von Deutschland ist damit gerade nicht die vermeintlich unzureichende Dynamik bei privaten Dienstleistungen, sondern das Zurückbleiben bei der Entwicklung sozialer und gesellschaftsnaher Dienstleistungen im Rahmen eines marktförmigen Entwicklungspfad. Neben den systemischen Ursachen „arztzentriert selbstverwaltetes Gesundheitssystem contra öffentliches Gesundheitssystem“ kommen dabei unterschiedliche Niveaus von Staatskonsum im Bereich sonstiger sozialer Dienstleistungen zum Tragen. Dies kann man an verschiedenen Indikatoren festmachen: Lässt man Bildung und Gesundheit außen vor, liegt der Anteil staatlicher Ausgaben für die „sonstigen“ sozialen Dienstleistungen am BIP in Deutschland um fast drei Viertel niedriger als in Schweden. Zu Dänemark existiert eine vergleichbar große Lücke. Die deutsche Sozialdienstleistungslücke wird auch deutlich, wenn man die Gesamtzahl der Arbeitsstunden (d.h. das Arbeitsvolumen) betrachtet, die pro Kopf der Bevölkerung in sozialen Dienstleistungen geleistet werden. Sie ist in skandinavischen Ländern wesentlich höher als in Deutschland. Es besteht ein Zusammenhang mit der Frauenbeschäftigung. Wo diese hoch ist, gibt es einen „doppelten Arbeitsplatz-Multiplikatoreffekt“ (Esping-Andersen 1999). Durch zunehmende Frauenerwerbstätigkeit werden in großem Umfang zusätzliche soziale

Dienstleistungen benötigt und zugleich wächst das Arbeitskräftepotential, das zu deren Erbringung erforderlich ist.

Das Wachstum sozialer und gesellschaftsnaher Dienstleistungen kann als zentrale Erscheinungsform des zunehmend gesellschaftlichen Charakters menschlicher Arbeit im hochentwickelten Kapitalismus angesehen werden. Deutschland steckt hier in einer doppelten Falle. Einerseits wird der gesellschaftliche Charakter dieser Dienstleistungen mit Verweis auf das Subsidiaritätsprinzip (Privat/Familie kommt vor Staat) noch kaum erkannt und anerkannt. Andererseits bleiben die eingetretenen gesellschaftlichen Veränderungen vom demografischen Wandel bis zur Auflösung traditioneller Milieus auch denjenigen, die die traditionelle Familie gerne konservieren möchten, nicht verborgen. Statt in Richtung einer wirtschaftlich aktiven Staatsrolle zu denken, werden jedoch Wege favorisiert, die auf eine Mischung zwischen Refeudalisierung (Expansion privater Dienstbotenbeschäftigungen etc.) und „market state approach“ hinauslaufen. Diese Mischung aber bleibt noch hinter dem Weg, den Großbritannien seit dem Regierungsübergang zu Labour 1997 eingeschlagen hat, zurück. Die Labour-Regierung praktiziert im Dienstleistungsbereich eine Strategie des marktschaffenden Staates, bei dem als quasi Ankerplatz zugleich die Beschäftigung im öffentlichen Sektor stark angehoben wurde mit Flankierung durch eine reformierte Aktivierungspolitik. Dies ist die zweitbeste Lösung verglichen mit dem US-amerikanischen market state approach, dem die Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor als Ankerplatz ebenso fehlt wie eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Dem staatsförmig-skandinavischen Weg ist die Labour-Strategie jedoch doppelt unterlegen. Einmal, weil Großbritannien anders als die skandinavischen Länder eine Strategie der weitgehenden Deindustrialisierung betrieben hat. Man setzte statt auf den Erhalt industrieller Kerne auf den Finanzmarktkapitalismus und steht nach dessen Kollaps nun vor der Notwendigkeit, Industrie neu aufzubauen. Zum anderen, weil der britische Ansatz beschäftigungspolitisch weniger effektiv und auch weniger auf qualitativ hochwertige Arbeit gerichtet ist als der skandinavische und dort, wo die marktförmige Strategie dominiert, kaskadenartig Prozesse der gesellschaftlichen Spaltung organisiert. Trotzdem: Während in Großbritannien unter Labour eine bemerkenswerte Korrektur erfolgt ist, verharrt Deutschland bei einer Strategie der weiteren Staatsschrumpfung.

TEIL 2

DEUTSCHLAND IM BESCHÄFTIGUNGSVERGLEICH: EMPIRISCHE ANALYSE ANHAND AUSGEWÄHLTER LÄNDER

Die nachfolgende empirische Analyse konzentriert sich auf den Vergleich mit den skandinavischen Ländern, wobei Detailvergleiche für Dänemark und Norwegen erfolgen. Diese Länder erfüllen das Vollbeschäftigungskriterium unter der Nebenbedingung der Minimierung prekärer und atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Als Repräsentant eines angelsächsischen Landes findet das Vereinigte Königreich Berücksichtigung. Es erfüllt zwar weder das Vollbeschäftigungskriterium noch das Kriterium der Minimierung von Beschäftigungsverhältnissen, die in die „Working-poor-Kategorie“ fallen. Allerdings ist dort während der Labour-Regierungszeit eine deutliche Senkung nicht nur der Arbeitslosigkeit, sondern zugleich des Anteils atypischer Beschäftigungsverhältnisse bei gleichzeitiger Senkung der Einkommensungleichheit gelungen (vgl. oben). Es hat sich damit innerhalb der angelsächsischen Familie positiv abgehoben sowohl von Irland wie von den USA. Dadurch lohnt ein genauer Blick.

Die Übersicht von Tabelle 1 macht zunächst anhand von Schlüsselindikatoren zur ökonomisch-sozialen Entwicklung von Kapitalismen deutlich, dass die ökonomische Performance der skandinavischen Länder der der angelsächsischen Welt überlegen ist. So lag die durchschnittliche Wachstumsrate der angelsächsischen Länder im Zeitraum 1997 bis 2007 zwar etwas über der der skandinavischen Länder, bei der Beschäftigung schneidet Skandinavien jedoch besser ab. Dies gilt schon bei grober Betrachtung und tritt umso stärker hervor wie – die Übersicht enthält diese Daten nicht – erstens nach Männern und Frauen, nach Gering- und Hochqualifizierten usw. differenziert wird und zweitens nicht einfach Beschäftigungsverhältnisse, sondern die ihnen entsprechenden Vollzeitäquivalente verglichen werden.¹⁶ Eindeutig besser als bei der angelsächsischen Ländergruppe ist es um die Solidität der Staatsfinanzen bestellt. Dies wird in der Nettobetrachtung deutlich. Nur die skandinavische Ländergruppe wies 2007 bei der Saldierung von Schulden gegen Habenpositionen einen positiven Saldo aus; jahrelange Haushaltsüberschüsse wurden zur Reduktion des Schuldenstandes und gleichzeitig zum Aufbau von Rück-

¹⁶ So mancher behauptete beschäftigungspolitische Fortschritt der letzten Jahre würde wie Schnee in der Sonne zerrinnen, wenn der statistische Effekt der Umwandlung von Vollzeitjobs in Teilzeitjobs durch die Darstellung von Vollzeitäquivalenten eliminiert würde. Es ist daher nicht weiter verwunderlich, dass in Skandinavien Darstellungen in Vollzeitäquivalenten sehr gebräuchlich, um nicht zu sagen: die Regel sind. Gleiches gilt für die Schweiz und auch für Großbritannien. Demgegenüber enthält die Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung des Statistischen Bundesamtes weder bei Arbeitnehmern noch bei Erwerbstätigen Angaben zu den rechnerischen Vollzeitkräften und auch keine Differenzierung nach Vollzeit und Teilzeit.

Tab. 1: Schlüsselindikatoren der ökonomisch-sozialen Entwicklung: Deutschland im Vergleich

| Indikatoren | DE | Angelsächsische Welt | | | | Skandinavische Welt | | | | |
|--|-------------|----------------------|-------|-------|-------|---------------------|-------------|-------|-------|-------------|
| | | DS ¹ | USA | UK | IE | DS ² | DK | FI | NO | SE |
| BIP-Wachstum in %: DS 1997 – 2007 | 1,6 | 3,9 | 3,0 | 2,9 | 7,2 | 3,3 | 2,1 | 3,8 | 2,8 | 3,2 |
| Nettofinanzvermögen des Staates/Staatsverschuldung 2007 (% des BIP) | -44,5 | -12,9 | -43,0 | -30,2 | - 0,3 | +47,5 | +3,1 | +71,2 | +144 | +20,9 |
| Arbeitslosenquote: DS 2000 - 2007 (IS 2004 bis 2007) | 8,9 | 5,3 | 5,0 | 5,1 | 4,4 | 5,0 | 4,6 | 8,6 | 3,8 | 6,0 |
| Langzeitarbeitslosigkeit (> 12 Monate) in % der Erwerbsbevölkerung: DS 1997 - 2008 | 4,6 | 1,3 | 0,5 | 1,4 | 2,1 | 1,2 | 1,0 | 2,6 | 0,6 | 1,4 |
| Beschäftigte im Öffentlichen Sektor auf 1000 EW 2008: NO 2007; SE 2005 ³ | 54,8 (67,1) | k.A. | k.A. | 94,0 | k.A. | 147,3 | 154,2 (169) | 125,6 | 157,5 | 151,6 165,8 |
| Kommunal-Beschäftigte auf 1000 EW 2008 (SE: 2005) ³ | 15,5 | k.A. | k.A. | 47,6 | k.A. | 116,5 | 118 | 96,0 | 101,2 | 125,4 |
| Anteil (%) der Kinder unter 3 Jahren, die 2006/2007 mind. 30 Std. pro Woche in Krippen etc. betreut wurden | Rd. 7 | k.A. | k.A. | Rd. 5 | Rd. 8 | 35 | 63 | 20 | 27 | 27 |
| Gewerkschaftlicher Organisationsgrad 2006/2007 (in %): NO nach OECD ⁴ | 20,6 | 24,5 | 11,5 | 26,3 | 32,8 | 71 | 69,4 | 71,7 | 54,9 | 75,1 |
| Kinderarmutsrate um 2005 | 16,3 | 14,8 | 20,6 | 10,1 | 16,3 | 4,7 | 2,7 | 4,2 | 4,6 | 4,0 |
| Bevölkerungsanteil mit < als 50 % des Medianeinkommens | 11 | 12,6 | 17,1 | 8,3 | 14,8 | 6,4 | 5,3 | 7,3 | 6,8 | 5,3 |
| Renten: Nettolohnersatzrate von Niedrigverdienern (OECD 2007) | 53,4 | 75,6 | 67,4 | 66,1 | 65,8 | 95,9 | 132,7 | 77,4 | 77,1 | 81,4 |

Erläuterungen: DS = Durchschnitt; EW = Einwohner

1) USA, Großbritannien (UK), Irland (IE), Kanada, Australien und Neuseeland

2) Dänemark (DK), Finnland (FI), Island (IS), Norwegen (NO) und Schweden (SE). Angaben zum öffentlichen Sektor ohne Island

3) Bei UK incl. öffentlich-rechtliche Unternehmen; bei DE, DK und SE enthalten die Klammerzahlen privat-rechtliche Unternehmen/Einrichtungen in öffentlichem Eigentum resp. Staatsunternehmen im Falle von Schweden. Die Dichteziffern von Dänemark 2008 basieren auf der Abgrenzung nach der Kommunalreform von 2007 bei Anwendung der NACE-Klassifikation. Eigene Berechnung anhand der bei Heintze 2007a, 2008 und 2009 angegebenen Quellen.

4) Berechnung nach Angaben der OECD. Aus dem Statistischen Jahrbuch 2008 von Norwegen ergibt sich ein um gut 10 Prozentpunkte höherer Organisationsgrad.

Quellen: Eurostat (Kinderbetreuung, erneuerbare Energien); OECD (Wachstum, Arbeitslosigkeit, Staatsvermögen/-verschuldung, gewerkschaftlicher Organisationsgrad, Kinderarmut, Altersrenten); Heintze 2009 (Öffentlicher Sektor); teilweise eigene Berechnungen

lagen mit dem Ergebnis eines nun positiven Finanzvermögens genutzt.¹⁷

¹⁷ Das Finanzvermögen des Staates wird durch die folgenden Vermögensarten definiert: Bargeld und Einlagen, Wertpapiere und Finanzderivate, vergebene Kredite, Anteilsrechte sowie alle sonstigen Forderungen der öffentlichen Haushalte. Sowohl die Wertpapiere als auch die vergebenen Kredite werden dabei nach ihren Ursprungslaufzeiten (bis einschließlich 1 Jahr und mehr als 1 Jahr) und nach Emittenten beziehungsweise Schuldnern nachgewiesen. Rechtsgrundlage für die Erhebung ist in Deutschland das Finanz- und Personalstatistikgesetz (FPStatG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 2006 (Bundesgesetzblatt (BGBl. I Seite 438) in Verbindung mit dem Bundesstatistikgesetz (BStatG) vom 22. Januar 1987 (BGBl. I Seite 462, 565), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 7. September 2007 (BGBl. I Seite 2 246).

Bei sozialen Indikatoren von der Kinderarmut bis zur Absicherung im Alter waren skandinavische Länder in der Vergangenheit führend und sind es weiter. Deutschland dagegen hat als Ergebnis einer Pfadverschiebung in Richtung der USA sozial verloren, ohne ökonomisch zu gewinnen. Großbritannien umgekehrt hat in den letzten 10 Jahren den Nachweis dafür erbracht, dass es der Politik im angelsächsischen Systemkontext möglich ist, den Trend umzukehren. 2005 nahm Großbritannien bei der Kinderarmutsrate eine Mittelposition zwischen Deutschland und dem skandinavischen Durchschnitt ein. Anfang der 90er Jahre hatte Deutschland diese Mittelposition.

Der ökonomische und soziale Vergleich macht zweierlei deutlich: **1)** Als Leitstern für eine zukunftsgerechte Entwicklung taugen angelsächsische Länder nicht; **2)** Im angelsächsischen Systemkontext ergeben sich dort soziale und ökonomische Fortschritte, wo Anleihen an Best-Practice-Erfahrungen skandinavischer Länder genommen werden. Für die britische wie neuseeländische Labourpolitik der Phase ab Ende der 90er Jahre kann dies gezeigt werden.¹⁸ Bei Wahl einer sehr breiten politischen Optik tritt die Überlegenheit des skandinavischen Entwicklungsmodells geschärft hervor. Hier offenbaren Wohlfahrtsstaatsmodelle spezifische Muster. Ich verfolge dies seit einigen Jahren anhand der sekundäranalytischen Auswertung von Indices und einiger zentraler Schlüsselindikatoren. *Tabelle 2* enthält die Auswertung von 74 Indices (incl. Schlüsselindikatoren) über annä-

Die Berichtskreisabgrenzung der Fonds, Einrichtungen und Unternehmen erfolgt nach der Verordnung (EG) Nummer 2 223/96 des Rates vom 25. Juni 1996 zum Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) auf nationaler und regionaler Ebene in der Europäischen Gemeinschaft (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften Nr. L 310 vom 30. November 1996)

¹⁸ So kombiniert die britische Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik die direkte Schaffung regulärer Arbeitsplätze durch staatliche Ausgabenprogramme mit einer Aktivierungspolitik, die einerseits dem angelsächsischen Workfare-Denken treu bleibt, sich andererseits jedoch stark an dem orientiert, was etwa in Dänemark seit Mitte der 90er Jahre erfolgreich praktiziert wird. Beispiel Welfare Reform Act von 2007. Er zielt auf die Aktivierung von Langzeitarbeitslosen und von anderen Arbeitsmarktproblemgruppen. Garantiert wird intensive Betreuung und die Vermittlung in Beschäftigung oder die Teilnahme an einer Vollzeitmaßnahme. Die Vollzeitmaßnahmen zielen auf Integration und werden von gemeinnützigen oder kommerziellen Anbietern durchgeführt. Der Vergleich mit den deutschen Arbeitsmarktreformen weist deutliche Unterschiede auf. Zwar gibt es hier wie dort Anreize, auch niedrig entlohnte Beschäftigung anzunehmen und es werden Sanktionen ausgesprochen, wenn dem nicht nachgekommen wird. Anders als die arbeitsmarktpolitischen Instrumenten der „Hartz-Reformen“ sind die britischen Maßnahmen jedoch systematisch auf die Integration in reguläre Beschäftigung, deren Aufbau der Staat selbst durch seine Ausgabenprogramme vorantreibt, ausgerichtet und zudem über die Organisierung von stufenförmig aufeinander aufbauenden Förder- und Förderphasen weit systematischer angelegt. Es gibt im Ergebnis eine bessere Balance von Förderung und Fordern als in Deutschland, was insoweit bemerkenswert ist, als es in Großbritannien eine lange Tradition aktiver Arbeitsmarktpolitik anders als in Deutschland gar nicht gibt. Das systematischere Vorgehen stellt sich bei Jugendlichen wie folgt dar: Jugendliche unter 25 Jahren, die seit mindestens 6 Monaten arbeitslos sind, müssen am New Deal for Young People teilnehmen. In den ersten 4 Monaten erhält der Jugendliche dann einen persönlichen Berater. Dieser steht für Gespräche, die Erstellung eines Aktionsplanes und die Unterstützung bei der Jobsuche zur Verfügung. Ist der Jugendliche nach 4 Monaten immer noch arbeitslos, greift Phase 2. In dieser Phase stehen ihm Optionen zur Verfügung, die er testen kann, bevor er sich definitiv entscheidet. Es gibt eine Employment Option, eine Full-Time Education or Training Option von bis zu 12 Monaten und eine Voluntary Sector Option. Sofern der Jugendliche auch nach dieser Options-Phase noch keine reguläre Beschäftigung gefunden hat, startet die dritte Phase. Näheres vgl. Sproß/Lang 2008 (S. 26f.)

hernd alle Politikfelder hinweg. Bildung nach Kompetenzen und Zertifikaten ist enthalten, ebenso Gesundheit, Geschlechtergleichstellung, Migration, Korruptionsvermeidung, Pressefreiheit, Ökologie, staatliches Management und anderes mehr. Skandinavische Länder bilden ein vergleichsweise homogenes Cluster. Sie finden sich bei einem Drittel (Island) bis annähernd 50 Prozent (Schweden) der Indices unter den drei Bestplatzierten und kaum bis gar nicht unter den schlecht Platzierten. Bei knapp 8 (Dänemark und Island) bis gut 8 (Finnland, Norwegen und Schweden) von 10 Indices liegen sie unter den TOP TEN resp. schneiden überdurchschnittlich ab. Am nächsten, allerdings mit erheblichem Abstand, kommt der skandinavischen Ländergruppe noch die Schweiz. Sie liegt bei 14 Prozent der Indices auf einem der drei ersten Plätze und schneidet bei knapp 13 Prozent schlecht ab. Zu knapp 62 Prozent erzielt sie ein überdurchschnittliches Ergebnis; gut 14 Prozentpunkte trennen sie damit von Island, das innerhalb der Skandinaviengruppe die relativ schlechteste Performanz aufweist. Spiegelbildlich zur Skandinaviengruppe und hier nicht dargestellt rangieren die mediterranen Länder. Allerdings präsentieren sie sich heterogener. Auch die Angelsachsengruppe ist durch sowohl Gemeinsamkeiten wie auch

Tab. 2: Wohlfahrtsstaatliche Muster im ganzheitlichen politischen Performanzvergleich: 74 Indices und Schlüsselindikatoren des Zeitraums 2000 bis 2009 (in %)

| | DE | AT | CH | US | UK | IE | NZ | AU | CA | DK | FI | IS | NO | SE |
|---|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Spitzenpositionen (Rang 1 bis 3) | 1,4 | 0,0 | 14,3 | 19,0 | 4,2 | 8,3 | 16,4 | 13,6 | 6,7 | 37,8 | 41,9 | 32,7 | 40,6 | 48,6 |
| Spitzenfeld 1 (Rang 4 bis 6) | 5,4 | 17,6 | 15,9 | 6,3 | 5,6 | 15,3 | 16,4 | 8,5 | 15,0 | 21,6 | 33,8 | 21,8 | 17,2 | 29,7 |
| Überdurchschnittlich (Rang 7 - 10) | 10,8 | 17,6 | 31,7 | 7,9 | 22,2 | 20,8 | 14,5 | 25,4 | 28,3 | 20,3 | 6,8 | 21,8 | 23,4 | 5,4 |
| Überdurchschnittliches Ergebnis | 17,6 | 35,1 | 61,9 | 33,3 | 31,9 | 44,4 | 47,3 | 45,8 | 50,0 | 79,7 | 82,4 | 76,4 | 81,3 | 83,8 |
| Durchschnitt (Rang 11 bis 16) | 41,9 | 33,8 | 19,0 | 12,7 | 37,5 | 13,9 | 12,7 | 25,4 | 33,3 | 6,8 | 12,2 | 14,5 | 12,5 | 13,5 |
| Unterdurchschnittlich (Rang 17 bis 22) | 23,0 | 16,2 | 6,3 | 20,6 | 16,7 | 20,8 | 27,3 | 13,6 | 8,3 | 10,8 | 4,1 | 3,6 | 6,3 | 2,7 |
| Schlusslichtpositionen (Rang 23 und schlechter) | 17,6 | 14,9 | 12,7 | 33,3 | 13,9 | 20,8 | 12,7 | 15,3 | 8,3 | 2,7 | 1,4 | 5,5 | 0,0 | 0,0 |
| Durchschnitt bis schlecht | 82,4 | 64,9 | 38,1 | 66,7 | 68,1 | 55,6 | 52,7 | 54,2 | 50,0 | 20,3 | 17,6 | 23,6 | 18,8 | 16,2 |
| Einbezogene Indizes | 74 | 74 | 63 | 63 | 72 | 72 | 55 | 59 | 60 | 74 | 74 | 55 | 64 | 74 |

Legende: DE = Deutschland, AT = Österreich, CH = Schweiz, US = USA; IE = Irland, NZ = Neuseeland, AU = Australien, CA = Kanada; DL = Dänemark, FI = Finnland, IS = Island; NO = Norwegen, SE = Schweden

Quelle: Eigene Auswertung

Heterogenität geprägt. Spitzenplätze erreichen sie maximal halb so häufig wie skandinavische Länder. Umgekehrt liegen sie vielfach so häufig unter den Schlusslichtern. Zu zwei Dritteln (USA; UK) bis zu 50 Prozent sind sie Durchschnitt oder schlechter als der

Durchschnitt, während skandinavische Länder nur zu 16 Prozent (Schweden) bis 24 Prozent (Island) in diese Kategorie fallen.

Deutschland ist im Erfassungszeitraum relativ zurückgefallen. In dem Maße wie Schweden und Finnland überdurchschnittlich abschneiden, erzielt Deutschland mit gut 82 Prozent eine durchschnittliche, unterdurchschnittliche bis schlechte Performanz. In dem Maße wie Finnland und Norwegen auf Rang 1 bis 3 liegen, findet sich Deutschland mit 41 Prozent in unterdurchschnittlichen bis schlechten Positionen.

Meine Hypothese geht dahin, dass zentrale Faktoren für das überragende Abschneiden skandinavischer Länder in der dort existierenden Mischökonomie, der Art politischer Steuerung und der guten Machtbalance (Arbeit und Kapital, Frauen und Männer, Markt und Staat) zu sehen sind, Von Island abgesehen erzielt der Privatsektor Exportüberschüsse, die nur absolut, nicht aber relativ hinter Deutschland zurückstehen. Die das derzeitige deutsche Geschäftsmodell prägende Binnenmarktschwäche existiert gleichwohl nicht. Hervorstechend bezogen auf den Binnenmarkt ist der staatsförmig erfolgte Ausbau gesellschaftsnaher Dienstleistungen. Hier dominiert langfristige Planung mit Blick auf gesellschaftspolitische Ziele und eine Orientierung an individuellen Lebensläufen. Für die Legitimation der hohen Steuersätze ist dies wichtig, weil gezeigt werden kann, dass Umverteilung im Wesentlichen entlang des Lebenslaufs von Individuen erfolgt. Sie zahlen während ihrer Erwerbsphase im Grunde die Leistungen mit, die sie in Kindheit/Jugend empfangen haben und im Alter empfangen werden. Beim Staatskonsum wird in der Konsequenz mittlerweile in Schweden eine Aufteilung nach Kollektivleistungen und individuell zurechenbaren Leistungen vorgenommen. Wie Tabelle A-2 zeigt, dominieren auf der kommunalen Ebene die individuell zurechenbaren Leistungen von den Dienstleistungen der kommunalen Familienfürsorge und der formalen Kinderbetreuung am Anfang des Lebens bis zur Altenpflege am Ende. Von Deutschland wird zu Recht gesagt, dass dieses Land groß ist im Selektieren und Aussortieren, sich mit Integration aber äußerst schwer tut. Skandinavische Politik bringt es genau umgekehrt zur Weltmeisterschaft im Integrieren. Dies beginnt damit, dass - auf soziale Sicherung bezogen - die ganze Einwohnerschaft zu einem mit Sozialversicherungsnummern ausgestatteten Risikopool zusammengefasst ist und reicht bis zu dem Faktum, dass Politiken stark integrativ angelegt sind und unter Präferenzierung direkt wirkender Instrumente ausgeführt werden. Dabei, es gibt nicht durchweg gute Ergebnisse. Im Gesamtbild sind es jedoch eher Ausnahmebereiche wie etwa die in den Indizes erfasste schlechte Performanz von Dänemark bei der Ausländer- und Migrationspolitik. Generell kann von skandinavischen Ländern – Dänemark eingeschlossen – gelernt werden, wie marktförmige und staatsförmige Produktion, Wettbewerb und Kooperation, Binnenmarktorientierung und Exportorientierung, Hightech-

und Lowtech-Orientierung in eine Balance gebracht werden können. Gerade diese Balance ist es aber, die in Deutschland verloren gegangen ist.

Die nachfolgende Präsentation empirischer Befunde steht für mich in diesem größeren Zusammenhang. Das Datenmaterial breite ich unter verschiedenen Betrachtungsperspektiven aus. Ich beginne mit der Betrachtungsperspektive „Beschäftigungsrelevanz von Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsabteilungen – ein Vergleich mit Dänemark und Norwegen“. Der Vergleich einmal bezogen auf Arbeitnehmer, dann auf Erwerbstätige macht deutlich, dass Deutschland in Relation zu diesen beiden Ländern, die im Privatsektor sehr unterschiedlich aufgestellt sind – Dänemark eher kleingewerblich, Norwegen mit großen Energiekonzernen – eine große Beschäftigungslücke aufweist, obwohl Deutschland im Sekundärsektor relativ mehr Arbeitsplätze bietet. Dies wird in skandinavischen Ländern weit überkompensiert durch den gesellschaftsnahen Dienstleistungsbereich. Da dieser Bereich, von den Rändern abgesehen, nicht den Marktkräften unterliegt, sondern so entwickelt wird, wie es der gesellschaftliche Bedarf verlangt, ist es nur folgerichtig, dass die existierende deutsche Beschäftigungslücke in Relation zu Dänemark eine ähnliche Größenordnung erreicht wie in Relation zu Norwegen.

Es schließt sich an die Betrachtungsperspektive „Öffentlicher Sektor“. Von diesem Bereich kann nicht gesprochen werden, ohne zu thematisieren, dass die deutsche Politik seit Anfang der 90er Jahre eine im OECD- wie EU-Vergleich fast beispiellose Ausblutungsstrategie vollzogen hat. Insoweit geht es nicht nur um Modernisierungsdefizite und ein relatives Zurückbleiben, sondern auch um die Korrektur dieser Ausblutungsstrategie, die zahlreiche Deformationen und Fehlentwicklungen nach sich zieht. Öffentlichkeitswirksam steht der Kinder- und Jugendschutz am Pranger, wird über zu große Klassen, fehlendes Pflegepersonal in Kliniken usw. geklagt. Noch schlechter oder zumindest nicht besser sieht es jedoch in Bereichen aus, die öffentlich kaum thematisiert werden. So hat sich der Staat aus dem Arbeitsschutz fast völlig zurückgezogen, findet im noch existierenden Staatsforst aus Personalmangel vielfach keine nachhaltige Bewirtschaftung mehr statt (vgl. das 2009 vom BUND veröffentlichte Schwarzbuch Wald), sind Gesundheitsämter personell zu schwach ausgestattet, um Hygienekontrollen an Krankenhäusern durchzuführen, wo die Ausbreitung multiresistenter Erreger jährlich schätzungsweise 40.000 vermeidbare Todesfälle verursacht, gibt es einen Niedergang von Musikschulen und last but not least ist selbst die Polizei in Feldern wie etwa dem der Bekämpfung organisierter Kriminalität nicht so ausgestattet, wie es die Aufgabenstellung gebietet.

Die dritte und letzte Betrachtungsperspektive konzentriert sich auf den Bereich von einerseits Bildung (Erziehung, Unterricht) und andererseits Gesundheit und Pflege. Einbezogen ist hier auch Großbritannien.

Erste Betrachtungsperspektive: „Beschäftigungsrelevanz von Wirtschaftszweigen und Wirtschaftsabteilungen“ – ein Vergleich mit Dänemark und Norwegen

„Wir wollen die Arbeitslosigkeit im nächsten Jahrzehnt besiegen. Vier Millionen neue Arbeitsplätze sind das Ziel. Der größte Beschäftigungsmotor sind unsere „traditionellen“ Branchen. In der industriellen Produktion und bei den produktionsnahen Dienstleistungen sollen etwa zwei Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. Diese Stärke in der Produktion wird es möglich machen, auch den „klassischen“ Dienstleistungssektor weiterzuentwickeln.“ (Steinmeier 200,; S. 5)

In allen hoch entwickelten Ländern entfällt nur noch ein geringer Beschäftigungsanteil von unter 5 Prozent auf den Primärsektor. Der Sekundärsektor (Produzierendes Gewerbe und Baugewerbe) beschäftigt noch ein Viertel bis ein Fünftel der Erwerbstätigen und der sehr heterogene Dienstleistungssektor (Tertiärsektor) dominiert mit Anteilen von über 70 Prozent. Dieser sektorale Strukturwandel ist auch in Deutschland (vgl. Tab. 3) stetig vorangeschritten. Hielt der sekundäre Sektor in der ersten Hälfte der 90er Jahre noch einen Beschäftigungsanteil von einem guten Drittel, ist es jetzt nur noch ein Viertel. Auch der im zurückliegenden Konjunkturaufschwung erfolgte Beschäftigungszuwachs brachte

Tab. 3: Entwicklung der Erwerbstätigenanteile nach Wirtschaftssektoren in Deutschland 1950 bis 2008

| Jahr | Insgesamt | Land und Forstwirtschaft (Primärsektor) ¹ % | Produzierendes Gewerbe und Baugewerbe (Sekundärsektor) ¹ % | Übrige Wirtschaftsbereiche, Dienstleistungen (Tertiärsektor) ¹ % |
|-------------------|-----------|---|--|--|
| 2008 | 40.279 | 2,1 | 25,4 | 72,5 |
| 2006 | 39.088 | 2,2 | 25,5 | 72,3 |
| 2000 | 39.144 | 2,4 | 28,9 | 68,7 |
| 1995 | 37.601 | 2,9 | 32,6 | 64,6 |
| 1990 | 30.409 | 3,5 | 36,6 | 59,9 |
| 1985 | 27.608 | 4,4 | 38,1 | 57,5 |
| 1980 | 27.420 | 5,1 | 41,1 | 53,8 |
| 1970 | 26.589 | 8,4 | 46,5 | 45,1 |
| 1960 | 26.063 | 13,7 | 47,9 | 38,3 |
| 1955 ² | 22.500 | 18,5 | 47,1 | 34,4 |

1) Zwischen 1950 und 1969 ohne Abgrenzung nach dem Europäischen System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG), gegliedert nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 1979 (WZ1979). Ab 1970 Ergebnisse nach dem ESGV nach Revision 2005/2006, gegliedert nach der Klassifikation der Wirtschaftszweige, Ausgabe 2003 (WZ2003); 2) Bis 1959 ohne Berlin und Saarland

Quelle: Erwerbstätigenrechnung des Statistischen Bundesamtes in der Abgrenzung der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung: <http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/Tabellen/Content75/ArbeitnehmerWirtschaftsbereiche,templateId=renderPrint.psmI>; Statistisches Bundesamt 2009a (Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung 2008)

keinen Anteilsgewinn. Dieser sank weiter, wenn auch nur geringfügig von 25,5 Prozent (2006) auf 25,4 Prozent (2008). Dienstleistungen leisten also schon lange einen wichtigen Beitrag nicht nur für Beschäftigung, sondern gleichermaßen für wirtschaftliches Wachstum und Innovation. Die Wertschöpfung im Dienstleistungssektor entsprach 1970 mit 48 Prozent in etwa der des Produzierenden Gewerbes und stieg auf über 70 Prozent in den letzten Jahren. Verglichen mit angelsächsischen wie skandinavischen Ländern vollzog Deutschland den Übergang zur Dienstleistungsgesellschaft verzögert. Dies gilt weniger für produktionsnahe Dienstleistungen, für Handel, Gastgewerbe, Verkehr usw. Retardiert erfolgt die Entwicklung im Bereich der sozialen und gesellschaftsnahen Dienstleistungen. Wie oben dargelegt ist die Entwicklung in diesem Bereich stark davon abhängig, dass der Staat eine wirtschaftlich aktive Rolle einnimmt. Dies fehlt. Es dominiert eine Entwicklung im Spannungsfeld zwischen Familien- und Marktorientierung. Die konservative Familienorientierung pflegt das Ideal der unentgeltlichen Dienstleistungserbringung durch die eigenen Familienangehörigen.¹⁹ In der Praxis zementiert dies traditionelle Geschlechterrollen. So sind es im Pflegebereich zu 80 Prozent Frauen, die Angehörige pflegen (Robert-Koch-Institut 2009, S. 35) Ergänzend und als Alternative zur Familie wird auf Marktlösungen gesetzt. Dies geht konform mit der Vorstellung, bald möge jeder Haushalt – so das Ideal der Bundeskanzlerin²⁰ – eine Art Unternehmen sein, das Dienstleistungen einkauft. Dazu gibt es dann Steuergutschriften und Zuschüsse von den Pflegekassen. Die von politischen Parteien, Landesregierungen und Einzelministerien in der zurückliegenden Dekade zur konzeptionellen Anlage einer Vollbeschäftigungsstrategie eingeholten Gutachten wie auch die diesbezüglichen Aussagen von BA und IAB ignorieren skandinavische Erfahrungen und orientieren auf das angelsächsische Modell hin. Dort, wo eine positive Bezugnahme erfolgte, ging es um die Gewinnung eines Arguments in der Debatte um die vermeintliche Notwendigkeit der Senkung von Lohnnebenkosten. Die Steuerfinanzierung mache den Unterschied, wurde behauptet. Dies freilich kann schon deshalb nicht zutreffen, weil zu dem Zeitpunkt, als das Argument in Deutschland ankam, skandinavische Länder (Ausnahme: Dänemark) die Steuerfinanzierung bereits deutlich

¹⁹ Im Besonderen gilt dies für den Bereich der Pflege. Sie bewegt sich zwischen Kommerzialisierung und der ideologischen Überhöhung der Erbringung von Pflegeleistungen durch Angehörige. Dabei ist vielfach dokumentiert, dass die Familie nicht nur in Ausnahmefällen, sondern häufig ein für alle Beteiligten gefährlicher Pflegeort ist. Beispielhaft verwiesen sei auf die Berichte „Die zwei Millionen Pflegebedürftigen hierzulande werden meist von überlasteten Angehörigen versorgt. Der Notstand verschärft sich“ von Ernst Klee in: DIE ZEIT Nr. 27 v. 29.6.1990 und „Wenn aus Liebe Wut wird. Viele Menschen sind mit der Pflege ihrer Angehörigen überfordert“, von Stephan Lebert, in DIE ZEIT Nr. 22 v. 21.5.2008, S. 33f.

²⁰ In der Wahlarena der ARD am Montag, den 7. September 2009 führte Frau Merkel aus, sie wolle, dass zukünftig jeder Privathaushalt ein eigenes Unternehmen, ein eigener Arbeitgeber sei. Deshalb sollten die Dienstleistungen, die Privathaushalte als Unternehmen einkaufen, steuerlich gefördert werden, um so möglichst viele Arbeitsplätze in Privathaushalten zu schaffen. (zitiert aus der Erinnerung der Autorin)

zugunsten vermehrter Beitragsfinanzierung reduziert hatten, um aktuell z.B. in Finnland wieder zurück zu gehen zur Steuerfinanzierung.²¹ Für mich ist nicht erkennbar, dass Steuern contra Sozialbeiträge in den nordisch-skandinavischen Ländern Auswirkungen auf Quantität und Qualität öffentlicher Dienstleistungsproduktion gehabt hätten oder haben. Auch Wissenschaftler, die politisch der SPD oder den Grünen nahestehen, schwammen (und schwimmen?) im marktgläubigen Mainstream mit. *„Bei uns wurde in den letzten zwei Jahrzehnten die relative Gleichheit unter den Beschäftigten mit schrumpfender Beschäftigung in der Industrie und einer stagnierenden Entwicklung des Dienstleistungssektor erkaufte, also im Ergebnis mit einer Ausgrenzung von Arbeitsplätzen und damit von Menschen aus dem Erwerbssystem, deren niedrige Produktivität und entsprechend niedrige Entlohnung die gemessene Ungleichheit vergrößert hätte.“*, befand Wolfgang Streek 2005, um zu schlussfolgern: *Anders als in den USA sei in Deutschland „der Wohlfahrtsstaat längst an die Stelle der Arbeitsgesellschaft getreten. Diejenigen, die genau dies in den siebziger Jahren als wünschenswerte Zukunft propagiert haben, haben insofern ihr Ziel erreicht.“* Die Orientierung auf die USA stützt sich hier auf Behauptungen, die der Empirie krass entgegenstehen. Eine Abwägung von Marktlösungen a la USA contra demokratisch gestaltete Lösungen, die qualitativ hochwertige Dienstleistungsarbeit in gesellschaftlichen Bedarfsfeldern als eine öffentliche Aufgabe betrachten, findet gar nicht erst statt. Ich vermag nicht zu sagen, ob die Marktlogik durchgängig ist. Zumindest jedoch kennzeichnet sie die in der breiteren Öffentlichkeit rezipierten Gutachten und wissenschaftlichen Stellungnahmen. Dass es mehr um die Aufrechterhaltung von Denkverböten als um die Suche nach guten und erprobten Lösungen geht, wird bei diesen einäugigen Expertisen immer dort offenkundig, wo sich die Autoren genötigt sehen, die Nichtberücksichtigung skandinavischer Erfahrungen zu begründen. Dazu zwei Beispiele: Die Freistaaten Bayern und Sachsen richteten Mitte der 90er Jahre eine Kommission für Zukunftsfragen ein. Dabei ging es auch um die Entfaltung von mehr Dienstleistungsbeschäftigung. Geschwärmt wurde von den USA, während skandinavische Beispiele zwar kurz angesprochen, dann aber als für Deutschland irrelevant zurückgewiesen wurden mit der entlarvenden Begründung: Schweden ist *„kaum ein Vorbild für die Schaffung von Arbeitsplätzen für gering qualifizierte Erwerbstätige, da die Beschäftigten in sozialen*

²¹ Finnland hat wie Schweden ein produktions- und finanzierungsseitig primär öffentliches Gesundheitswesen mit ergänzendem Privatsektor. Der Finanzierungsanteil der Sozialversicherung an den Gesamtausgaben lag 1985 bei nur 10,2 Prozent. Bis 2005 wurde er auf 16,6 Prozent hochgefahren. Gleichzeitig erfolgte eine Leistungsausweitung (Hereinnahme zahnärztlicher Leistungen für über 18-Jährige in das öffentliche System). Vgl. Heintze 2007b, S. 249. Aktuell nun befindet sich eine Reform in der Umsetzung, mit der die Sozialbeiträge zugunsten von progressiv steigenden Ökosteuern abgeschafft werden sollen.

Diensten in der Regel qualifiziert sind.²² Die Begründung macht deutlich: Es ging der Zukunftskommission bei der Entfaltung sozialer Dienstleistungsproduktion um eine Billigstrategie auf unqualifizierter Basis. Angeblich, weil dies die einzige Möglichkeit ist, Geringqualifizierte in Beschäftigung zu bringen. Wie sehr die Sorge um die Geringqualifizierten nur vorgeschoben war, machen spätere Expertisen deutlich. Zwecks Verbesserung der Beschäftigungschancen gering Qualifizierter holte das BMAS 2005/2006 eine internationale Vergleichsstudie ein, in die als Repräsentant des skandinavischen Weges Schweden einbezogen wurde. Die Beschäftigungslage gering Qualifizierter stellte sich dort vergleichsweise am besten da. Dieser Erfolg interessierte aber nicht weiter, denn *„Als Repräsentant des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells wurde Schweden (...) berücksichtigt. Dieses Land steht sowohl mit der Arbeitslosen- als auch der Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten im internationalen Vergleich bestens da. Das skandinavische Modell wird aber nicht weiter untersucht, weil hier der Fokus auf Anreizsysteme für den Niedriglohnbereich gerichtet wird und die skandinavischen Länder (...) keine entsprechenden Politiken verfolgen.“* (Düll 2006, S.4f.)

Erneut fungieren die Geringqualifizierten nur als Joker, um die weitere Expansion des Niedriglohnssektors zu betreiben.

Die einseitige Marktorientierung hat mehrere Facetten. *Erstens* werden die auf Industrie, auf Unternehmen und den Finanzmarkt ausgerichteten Dienstleistungen höher bewertet als die gesellschaftsnahen Dienstleistungen. Dementsprechend geht die Erwartung auch dahin, dass sich industriennahe und unternehmensorientierte Dienstleistungen als das dynamischste Wachstumsfeld erweisen werden. Das IAB argumentiert so und der SPD-Kanzlerkandidat Frank Werner Steinmeier in seinem sogenannten „Deutschlandplan“ ebenso (vgl. obiges Zitat) *Zweitens* wird die Bewältigung des demographischen Wandel zwar schon lange als Thema erkannt, aber eben nicht als eine vorrangig öffentliche Ausgabe gesehen. Abgesehen von dem Versuch, durch Eltern- und Erziehungsgeld positiv auf die in Deutschland im internationalen Vergleich niedrige Geburtenrate einzuwirken, setzt man auf die Marktlogik. Dies besonders im Gesundheitsbereich, wo das Entstehen neuer Tätigkeitsfelder rund um Lifestyle, Wellness, Körperkult usw. Beschäftigungsdynamik bringen soll. Statt das Gesundheitssystem stärker auf Prävention, damit den Erhalt von Gesundheit auszurichten, wird Gesundheit tendenziell zur Ware. An dieser Ausrichtung hat die aktuelle Krise nichts geändert. Dies zu erwarten, wäre allerdings auch naiv.

²² Kommission für Zukunftsfragen d. Freistaaten Bayern u. Sachsen (1998): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Anlage Bd. 3 (Zukunft der Arbeit sowie Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung), Bonn: S. 126

Nicht nur die politisch rechts stehenden Parteien, sind dem Paradigma des Marktstaates verfallen. Die Übernahme von Grundaxiomen der neoliberalen Gesellschaftsumwandlung geht weit über die politische Rechte hinaus. Verräterisch ist bereits die Begriffspolitik. Nicht vom Gesundheitswesen ist länger die Rede. Dies gilt als out. Nun geht es um Gesundheitswirtschaft, um Kreativwirtschaft, bald vermutlich auch um Erziehungswirtschaft und Bildungswirtschaft.

Wie gering die politische Wertschätzung gesellschaftsnaher Dienstleistungen in Deutschland, aber auch in anderen mitteleuropäischen Ländern ist, spiegelt sich in der statistischen Erfassung. Die verfügbaren Daten fallen deutlich hinter das zurück, was aus den skandinavischen Ländern greifbar ist. Für Dänemark gibt *Tabelle 4* einen Überblick nicht nur zur Verteilung der abhängig Beschäftigten auf Wirtschaftszweige und darunter bedeutsame Einzelabteilungen, sondern liefert zugleich eine Zuordnung zu den Sektoren Privatwirtschaft und „Staatswirtschaft“. Zugrunde liegt eine erstmals nach der Kommunalreform von 2007 vorgenommene Anwendung der NACE-Klassifikation nach 37 Wirtschaftsabteilungen auf die bei privaten und öffentlichen Arbeitgebern Beschäftigten. Bei den öffentlichen Arbeitgebern wird nach Zentralregierung, Sozialversicherung, Counties, Gemeinden und „public corporations“ differenziert. Bei den privaten Arbeitgebern fehlt eine Unterteilung, so dass die Bedeutung des sogenannten Dritten Sektors resp. von „Organisationen ohne Erwerbszweck“ leider im Dunkeln bleibt. Da hier der Focus auf den Dienstleistungssektor in dem Segment, wo von staatsförmiger Produktion gesprochen werden kann, zielt, habe ich die 37 Wirtschaftsabteilungen auf 15 reduziert. Aus der Gesamtbetrachtung stechen vor dem Hintergrund deutscher Gegebenheiten folgende Befunde hervor:

- Der Sekundärsektor beschäftigt nur noch ein gutes Fünftel der Arbeitnehmer und Arbeitnehmerinnen gegenüber einem Viertel in Deutschland. Für 1000 Einwohner bietet er 105 Arbeitsplätze, wovon knapp 4 auf den öffentlichen Sektor entfallen. Sie finden sich überwiegend im Bereich der Energie- und Wasserversorgung, die nach der erfolgten Marktliberalisierung ein relevantes Segment privater Anbieter aufweist, mit mehr als 60 Prozent öffentlicher Beschäftigung aber öffentlich dominiert bleibt. Arbeitgeber sind in diesem Fall Public Corporations.²³

²³ Es deutet sich an, dass die dänische Statistik unter Public Corporations auch Unternehmen, die überwiegend in öffentlichem Besitz sind wie der Energiekonzern DONG umfasst, während die schwedische Statistik public corporations und Staatskonzerne unterscheidet. Der Punkt bedarf freilich der Abklärung.

Tab. 4: Abhängig Beschäftigte in Dänemark 2008 nach Wirtschaftszweigen und privatem wie öffentlichem Sektor: Absolutzahlen, Anteile und Dichteziffern (auf 1000 EW)

| Bevölkerung am 1.1.2008: 5.475,791 | AN insgesamt | Dichte- ziffer | Anteil an den AN ins- gesamt | Private AG | Dichte- ziffer Privat- sektor | Öffentl. AG | Dichte- ziffer ÖS | ÖS- Anteil (%) |
|--|-----------------|-------------------|---------------------------------------|---------------|--|----------------|-------------------------|----------------------|
| Arbeitnehmer | 2.663.057 | 486,3 | | 1.737.494 | 317,3 | 925.563 | 169 | 34,8% |
| Ohne Zuordnung | 878 | | | 874 | | 4 | | |
| Wirtschaftszweige | | | | | | | | |
| I. Primärer Sektor | 38.757 | 7,1 | 1,5% | 37.956 | 6,9 | 801 | 0,1 | 2,1% |
| II. Sekundärer Sektor | 575.082 | 105,0 | 21,6% | 554.150 | 101,2 | 20.932 | 3,8 | 3,6% |
| Verarbeitendes Gewerbe und Bergbau | 373.004 | 68,1 | 14,0% | 371.879 | 67,9 | 1.125 | 0,2 | 0,3% |
| Baugewerbe | 172.375 | 31,5 | 6,5% | 170.888 | 31,2 | 1.487 | 0,3 | 0,9% |
| Staatsnahe Produktion im Sekundärsektor | | | | | | | | |
| Energie- und Wasserver- sorgung | 29.703 | 5,4 | 1,1% | 11.383 | 2,1 | 18.320 | 3,3 | 61,7% |
| III. Tertiärer Sektor | 2.048.340 | 374,1 | 76,9% | 1.144.514 | 209,0 | 903.826 | 165,1 | 44,1% |
| a) Marktnahe Dienstleistungen | | | | | | | | |
| Insgesamt | 1.147.389 | 209,5 | 43,10% | 1.049.027 | 191,6 | 98.362 | 17,9 | 8,6% |
| Handel, Gastgewerbe | 495.602 | 90,5 | 18,6% | 491.605 | 89,8 | 3.997 | 0,7 | 0,8% |
| Verkehr | 140.868 | 25,7 | 5,3% | 97.045 | 17,7 | 43.823 | 8,0 | 31,1% |
| Verlage, Informationsdiens- te, Rundfunk, Fernsehen | 79.314 | 14,5 | 3,0% | 70.483 | 12,9 | 8831 | 1,6 | 11,1% |
| Kredit- und Versicherungs- gewerbe, Grundstücke/- Immobilien, unternehmens- nahe Dienstleistungen | 368.545 | 67,3 | 13,8% | 345.458 | 63,1 | 23.087 | 4,2 | 6,3% |
| Sonstige Dienstleistungen (incl. private Haushalts- dienste) | 63.060 | 11,5 | 2,4% | 44.436 | 8,1 | 18.624 | 3,4 | 29,5% |
| b) Staatsnahe Dienstleistungen (ohne öffentl.-rechtliche Medien) | | | | | | | | |
| Insgesamt | 883.941 | 161,4 | 33,2% | 78.477 | 14,3 | 805.464 | 147,1 | 91,1% |
| Öffentl. Verwaltung, Vertei- digung und SV | 141.111 | 25,8 | 5,3% | 5.924 | 1,1 | 135.187 | 24,7 | 95,8% |
| Bildung | 205.697 | 37,6 | 7,7% | 5.431 | 1,0 | 200.266 | 36,6 | 97,4% |
| Forschung und Entwicklung ¹ | 13.352 | 2,4 | 0,5% | 6.263 | 1,1 | 7.089 | 1,3 | 53,1% |
| Gesundheitsdienste (ohne Veterinärmedizin) | 148.404 | 27,1 | 5,6% | 24.247 | 4,4 | 124.157 | 22,7 | 83,7% |
| Altenpflege, Heime (Resi- dential care) | 331.787 | 60,6 | 12,5% | 13.749 | 2,5 | 318.038 | 58,1 | 95,9% |
| Kultur, Unterhaltung, Sport ² | 43.590 | 8,0 | 1,6% | 22.863 | 4,2 | 20.727 | 3,8 | 47,5% |
| Nachrichtlich | | | | | | | | |
| Selbständige (Jahr 2007) | 180.248 | 32,9 | | | | | | |
| Erwerbstätige insgesamt (2007) | 2.843.305 | 519,3 | | | | | | |

Legende: AN = Arbeitnehmer, AG = Arbeitgeber, ÖS = Öffentlicher Sektor

1) Abweichend zur Nace-Klassifikation Erfassung unter staatsnah, da der öffentliche Beschäftigungsanteil leicht dominiert (Teilzeitquote liegt bei privaten wie öffentlichen Arbeitgebern unter 10 %)

2) Erfassung unter staatsnah, da die öffentliche Beschäftigung bei Umrechnung auf Vollzeitäquivalente leicht dominiert

Quelle: Statistics Denmark, Datenextraktion (update: Juni 2009) über CODE RASOFF5349 0496347; eigene Berechnung

- Rd. 77 Prozent der Arbeitnehmer sind im Tertiärsektor beschäftigt. Öffentliche Arbeitgeber stellen auf Köpfe bezogen einen Anteil von 44 Prozent. Da die Teilzeitquote im Privatsektor mit 18 Prozent jedoch deutlich über der Teilzeitquote von 10,3 Prozent im öffentlichen Sektor liegt, ist der Anteil an den rechnerischen Vollzeitkräften höher.
- Im tertiären Sektor haben marktnahe Dienstleistungen ein Übergewicht. 43 Prozent der Arbeitnehmer waren 2008 hier beschäftigt gegenüber 33 Prozent bei den staatsnahen Dienstleistungen. Auf 1000 Einwohner bietet der Privatsektor 209,5 und der öffentliche Sektor 165,4 Arbeitsplätze. Die tatsächliche Differenz vermindert sich, wenn der zeitliche Umfang der Beschäftigung berücksichtigt wird. Teilzeitbeschäftigung ist im Produzierenden Gewerbe sehr gering, im Dienstleistungsbereich aber hoch. Die dort hohen Teilzeitquoten bestehen jedoch bei privaten Arbeitgebern und weniger im öffentlichen Bereich. Im Privatsektor werden teilweise annähernd doppelt so hohe Quoten erreicht.²⁴
- Mit Anteilen von über 95 Prozent haben öffentliche Arbeitgeber (konkret: Gemeinden und Counties) bei Bildung und Altenpflege ein weitgehendes Monopol der Leistungserbringung. Privaten Dienstleistern kommt hier nur eine Ergänzungsfunktion zu. Auch bei den Gesundheitsdiensten, die auf der primären Versorgungsebene über ein Hausarztssystem kommunaler Vertragsärzte erbracht werden, dominiert die öffentliche Beschäftigung deutlich.
- Der Bereich Forschung und Entwicklung wird üblicherweise zu den unternehmensnahen, damit marktnahen Dienstleistungen gerechnet. In Dänemark gibt es in diesem Bereich jedoch eine minimale Dominanz öffentlicher Arbeitgeber. Forschung und Entwicklung wird in Dänemark nicht nur finanzierungsseitig, sondern auch produktionsseitig als eine primär öffentliche Aufgabe verstanden. Aus diesem Grunde habe ich den Bereich den staatsnahen Dienstleistungen zugeordnet.
- Die Abteilung Kultur, Unterhaltung und Sport ist sehr heterogen. Im Kulturbereich dominiert eindeutig der öffentliche Sektor, während Unterhaltung und Sport marktnahe Bereiche sind. Die Entscheidung, die Abteilung den staatsnahen Dienstleistungen zuzuweisen, ist grenzwertig. Besser wäre es, den Kulturbereich herauszulösen, was aber an fehlenden Daten scheitert. Die Entscheidung, den Bereich den staatsnahen Dienstleistungen zuzuweisen resultiert aus der Berücksichtigung der bei privaten Arbeitgebern wesentlich höheren Teilzeitquoten.

Ein Vergleich mit Deutschland ist nur unter Hinnahme nicht unerheblicher Informationsverluste möglich. In der Volkswirtschaftlichen Gesamtwirtrechnung werden die marktnahen Dienstleistungen (Handel, Gastgewerbe, Verkehr, Nachrichtenübermittlung, Finanzierung, Vermietung, Unternehmensdienstleistungen...) vergleichsweise gut erfasst. Die Dienstleistungen dagegen, die nach öffentlicher Gestaltung verlangen, werden über den Sammelposten „öffentliche und private Dienstleistungen“ eher wie eine Restkategorie behandelt. 12,67 Mio Erwerbstätige fielen 2008 in diese Sammelkategorie. Daten, wie sie sich aufteilen auf die Abteilungen Öffentliche Verteidigung und Sozialversicherung, auf Erziehung und Unterricht, das Gesundheits-Veterinär- und Sozialwesen usw. liegen bislang erst für 2007 vor und dort auch nicht in tiefer Gliederung. Wer wissen will, wie sich in Deutschland die Erwerbstätigen oder die Arbeitnehmer der Abteilung „Gesundheits-, Ve-

²⁴ Im Altenpflegebereich weist der Privatsektor eine Teilzeitquote von 23,1 Prozent gegenüber 11,5 Prozent im öffentlichen Sektor auf, bei Bildung ist die Differenz ähnlich hoch (20,8 % zu 10,8 %) und bei Kultur, Erholung, Sport sind 41,9 Prozent im Privatsektor gegenüber 24,3 Prozent im öffentlichen Sektor teilzeitbeschäftigt. Quelle: Eigene Berechnung anhand der extrahierten Daten

terinär- und Sozialwesen auf öffentliche und private Arbeitgeber verteilen, findet dazu keine Daten. Die Gesundheitspersonalrechnung (Robert-Koch-Institut 2009) ist nicht darauf ausgerichtet und die Personalstandsrechnung des öffentlichen Dienstes liefert nur Anhaltspunkte. Grundlage für die Personalerfassung in der Personalstandsstatistik sind nicht die Wirtschaftszweige und Abteilungen der NACE-Klassifikation, sondern die Gliederung von Aufgaben in den öffentlichen Haushaltsplänen. Während z.B. Universitätskliniken nach der NACE-Klassifikation bei Gesundheit erfasst werden, rechnet sie die Personalstandsstatistik als Teil des Hochschulwesens dem Bildungssystem zu. Ich werde darauf noch zurückkommen. An dieser Stelle geht es lediglich darum deutlich zu machen, dass die nachfolgenden Berechnungen fiktiver deutscher Beschäftigungslücken in Relation zu Dänemark und Norwegen nicht den Anspruch erheben, jedes Detail korrekt abzubilden. Dazu sind die Unschärfen in den Details zu groß. Es geht um Größenordnungen und die Identifizierung der Bereiche, die die weit bessere Beschäftigungsperformanz der beiden skandinavischen Länder erklären.

Bessere Beschäftigungsperformanz von Dänemark und Norwegen: Staatsnahe Dienstleistungen machen den Unterschied

Makroökonomisch weist Deutschland gegenüber Dänemark bei Arbeitnehmern eine fiktive Beschäftigungslücke von fast 4,7 Mio. fehlenden Arbeitsplätzen auf. Wegen der verglichen mit Deutschland weit geringeren Bedeutung selbständiger Beschäftigung – hier hat Dänemark gegenüber Deutschland eine fiktive Beschäftigungslücke von 1,7 Mio. Erwerbstätigen – reduziert sich dies bei Erwerbstätigen auf knapp 3. Mio. Die in Dänemark und Norwegen geringe Selbständigenquote von unter 7 Prozent (Dänemark 2008: 6,2 %) gegenüber rd. 11 Prozent in Deutschland (vgl. die Anhangtabellen) steht für eine reife Ökonomie. Zu den Irrlichtern der deutschen Arbeitsmarktdebatte gehört die von Wirtschaftsverbänden seit Mitte der 90er Jahre vorgetragene Behauptung, das Beschäftigungsproblem ließe sich dadurch lösen, dass zusätzlich zur Senkung der Lohnnebenkosten die Selbständigenquote auf das Niveau der 60er Jahre ansteigt. Das Institut der deutschen Wirtschaft konstatierte eine Selbständigenlücke in der Größenordnung von 560.000 Personen (zit nach KFW 2002, S 16 – 23). Die KFW-Ökonomen haben dem zu Recht widersprochen, indem sie darauf hinweisen, dass im internationalen Vergleich eine geringe Selbständigenquote Ausweis eines hohen ökonomischen Entwicklungsstandes ist und nicht umgekehrt, und dass zudem die von Existenzgründungen ausgehenden Beschäftigungseffekte klein und nicht groß sind, wie es in der Öffentlichkeit gerne behauptet wird. Nun war Politik darin erfolgreich, die Selbständigenquote zu erhöhen. Größenord-

nungsmäßig bewegt man sich im Bereich dessen, was das Institut der Deutschen Wirtschaft gefordert hatte. Die Crux dabei: Es sind ganz überwiegend prekäre Beschäftigungsverhältnisse mit schlechter sozialer Absicherung entstanden. (vgl. Heintze 2008) Die Förderung der Selbständigkeit mit Instrumenten wie den sogenannten „Ich-AG´s“ reiht sich ein in eine Strategie der Vergrößerung sozialer Ungleichheit. Einen Beitrag zur Lösung des Beschäftigungsproblems hat die Erhöhung der Selbständigenquote nicht gebracht. Er ist daher nur folgerichtig, dass Dänemark und Norwegen mit einer Selbständigenquote, die rd. 40 Prozent unter dem deutschen Niveau liegt, Vollbeschäftigung realisieren, während Deutschland eine Geschichte von 30 Jahren Massenarbeitslosigkeit schreibt. Die geringe Selbständigenbeschäftigung der beiden skandinavischen Länder überrascht gleichwohl mit Blick auf den Primärsektor. Dort dominieren Selbständige (incl. mithelfende Familienangehörige). Für Deutschland macht dies der Unterschied in den Dichteziffern deutlich (Arbeitnehmer 2007: 5,4; Erwerbstätige: 10,3). Zu erwarten wäre, dass der Primärsektor aufgrund der geringen Selbständigenquote in Dänemark und Norwegen beschäftigungsmäßig ein noch geringeres Gewicht hat als in Deutschland. Das Gegenteil ist richtig: Bei Norwegen liefert die Forstwirtschaft eine zumindest Teilerklärung, warum die Beschäftigungsrelevanz um gut 50 Prozent resp. 465 Tsd. Arbeitsplätze höher ist als in Deutschland. Bei Dänemark sind es andere Faktoren. Z.B. die starke Position der dänischen Landwirtschaft im Export und der höhere Anteil von arbeitsintensiver Biolandwirtschaft.

Die rd. 4,7 Mio Arbeitnehmer-Arbeitsplätze, die Deutschland im Vergleich zu Dänemark fehlen, finden sich im Tertiärsektor bei den staatsnah erbrachten Dienstleistungen. Hier weist Deutschland eine Beschäftigungslücke von fast 4 Mio. Arbeitsplätzen auf. Der Verweis auf den Deutschland-„Plan“ des SPD-Kanzlerkandidaten Steinmeier liegt nahe. Dieser „Plan“ skizziert, wo aus Sicht der SPD bis 2020 4. Mio Arbeitsplätzen entstehen könnten. In Dänemark gibt es diese Arbeitsplätze bereits. Ein wirtschaftlich im Servicebereich aktiver Staat hat sie in den Bereichen Bildung, Forschung/Entwicklung, Kultur, Gesundheit/Pflege sowohl direkt wie durch öffentliche Auftragsvergaben resp. Förderungen geschaffen. Der makroökonomische Blick auf Norwegen ergibt bei Erwerbstätigen eine noch größere Beschäftigungslücke. Sie liegt bei 4,9 Mio. fehlender Arbeitsplätze. Auch hier erklärt sich die Differenz über den Tertiärsektor, wo Deutschland gegenüber Norwegen eine Beschäftigungslücke von 5,2 Mio. Arbeitsplätzen aufweist.

Tab. 5: Fiktive deutsche Beschäftigungslücke bei Arbeitnehmern (AN) 2007 in Relation zu dänischen Dichteziern (auf 1000 Einwohnern) nach Wirtschaftsabteilungen

| Bevölkerung DE-2007, DK 2008 DE: 82.314,9 Tsd DK: 5.475,8 Tsd | DE AN 2007 | DK AN 2008 | DE- Dich- te- ziffer | DK- Dich- te- ziffer | Dichte- ziffer DK 08 zu DE- 07 | Fiktive AN in DE | Fiktive Be- schäfti- gungs- lücke |
|--|---------------|---------------|-------------------------------|-------------------------------|--|------------------------|---|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 |
| Arbeitnehmer | 35.317 | 2.663 | 429,0 | 486,3 | 113,4% | 40.032,4 | 4.715,4 |
| Erwerbstätige (DK) | 39.768 | 2.843 | 483,1 | 519,3 | 107,5% | 42.742,0 | 2.974,0 |
| Wirtschaftszweige | | | | | | | |
| Primärsektor | 445 | 39 | 5,4 | 7,1 | 130,9% | 582,6 | 137,6 |
| Sekundärsektor | 9.343 | 575 | 113,5 | 105,0 | 92,5% | 8.644,9 | -698,1 |
| Produzierendes Gewerbe | 7.592 | 403 | 92,2 | 73,5 | 79,7% | 6.053,7 | -1.538,3 |
| Bergbau | 81 | 4 | 1,0 | 0,8 | 83,1% | 67,3 | -13,7 |
| Verarbeitendes Gewerbe | 7.225 | 368,5 | 87,8 | 67,3 | 76,7% | 5.539,9 | -1.685,1 |
| Baugewerbe | 1.751 | 172 | 21,3 | 31,5 | 148,0% | 2.591,2 | 840,2 |
| Energie- und Wasserversorgung | 286 | 30 | 3,5 | 5,4 | 156,1% | 446,5 | 160,5 |
| Tertiärsektor | | | | | | | |
| Tertiärsektor insgesamt | 25.529 | 2.048 | 310,1 | 374,1 | 120,6% | 30.791,7 | 5.262,7 |
| a) Marktnahe Dienstleistungen | | | | | | | |
| Handel Gastgewerbe | 6.663 | 496 | 80,9 | 90,5 | 111,8% | 7.450,1 | 787,1 |
| Verkehr, Nachrichtenübermittlung | 2.049 | 237 | 24,9 | 43,3 | 174,0% | 3.565,6 | 1.516,6 |
| Handel, Gastgewerbe und Verkehr | 8.712 | 733 | 105,8 | 133,8 | 126,4% | 11.015,7 | 2.303,7 |
| Kredit- und Versicherungsgewerbe, Grundstücke/Immobilien, unternehmensnahe DL (ohne F+E) | 5.703 | 369 | 69,3 | 67,3 | 97,1% | 5.540,2 | -162,8 |
| Marktnahe Dienstleistungen enge Abgrenzung (ohne F+E) | 14.415 | 1.101 | 175,1 | 201,1 | 114,9% | 16.555,9 | 2.140,9 |
| Sonstige öffentliche und private DL (incl. DL von Privathaushalten) | 1.761 | 63 | 21,4 | 11,5 | 53,8% | 948,0 | -813,0 |
| Marktnahe Dienstleistungen (weite Abgrenzung; ohne F+E) | 16.176 | 1.164 | 196,5 | 212,6 | 108,2% | 17.503,8 | 1.327,8 |
| b) Staatsnahe Dienstleistungen | | | | | | | |
| Insgesamt | 9.353 | 884 | 113,6 | 161,4 | 142,1% | 13.287,9 | 3.934,9 |
| Öffentliche Verwaltung, Verteidigung und Sozialversicherung | 2.652 | 141 | 32,2 | 25,8 | 80,0% | 2.121,3 | -530,7 |
| Bildung | 2.226 | 206 | 27,0 | 37,6 | 138,9% | 3.092,1 | 866,1 |
| Forschung und Entwicklung | 137 | 13 | 1,7 | 2,4 | 146,5% | 200,7 | 63,7 |
| Sozialwesen (Gesundheit, Pflege...) | 3.710 | 480 | 45,1 | 87,7 | 194,6% | 7.218,5 | 3.508,5 |
| Kultur, Unterhaltung, Sport | 628 | 44 | 7,6 | 8,0 | 104,3% | 655,3 | 27,3 |
| Nachrichtlich | | | | | | | |
| Soziale und gesellschaftsnaher Dienstleistungen incl. sonstige DL | 11.114 | 947 | 135 | 172,9 | 128,1% | 14.235,8 | 3.121,8 |
| Selbständige (Daten von 2007). | 4.451 | 180,2 | 54,1 | 32,9 | 60,9% | 2.709,6 | -1.741,4 |

Erläuterung: Die Additionsdifferenz von rd. 13 Tsd. Beschäftigungsverhältnissen in der Spalte 6 erklärt sich aus den 0,03 Prozent von Beschäftigungsverhältnissen, die die dänische Statistik als nicht zuzuordnen ausweist.

Lesehilfe: Bei staatsnahen Dienstleistungen weist Deutschland gegenüber Dänemark eine fiktive Beschäftigungslücke von 3,9 Mio. Arbeitsplätzen aus; vgl. Sp. 7

Quelle: Dänemark vgl. Tab. 4; Deutschland: Statistisches Bundesamt 2009, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnung

An dieser Stelle möchte ich eingehen auf das gerne bemühte Argument der Unvergleichbarkeit. Es dient nur allzu häufig als Schutzschild, um dahinter Lernverweigerung zu verstecken. Vor diesem Hintergrund ist festzuhalten, dass die industriegewirtschaftliche und die marktnahe Dienstleistungsstruktur nicht nur von Deutschland in Relation zu Dänemark und Norwegen, sondern auch die von Dänemark gegenüber Norwegen wie auch gegenüber Schweden und Finnland große Unterschiede aufweist. Die marktbezogene Wirtschaftsstruktur Dänemarks zeichnet sich durch eine Vielzahl mittelständischer Industrie- und Dienstleistungsunternehmen aus. Sie sind in vor allem Nischen hoch spezialisiert, innovativ und exportstark. Die Exportstärke zeigt sich darin, dass rd. 30 Prozent des BIP durch Export erwirtschaftet wird. Exportartikel sind insbesondere Maschinen, Nahrungsmittel, Pharmazeutika, Elektronik und seit einigen Jahren auch Erdgas und Erdöl. Die international namhaften Unternehmen, darunter auch Großunternehmen, stammen aus ganz verschiedenen Branchen.²⁵ So produziert Danfoss mit weltweit rd. 31.000 Mitarbeitern vor allem Wärme- und Kältetechnikprodukte, Rockwool ist Weltmarktführer bei Steinwolleprodukten zur z.B. Wärmedämmung, Ecco ein traditionsreicher Schuhproduzent und A.P. Møller-Maersk A/S (Werft und Großreederei mit weltweit gut 119 Tsd. Mitarbeitern) das einzige dänische Unternehmen in der Gruppe von Europas 100 größten Unternehmen wie auch der 100 weltweit umsatzstärksten Unternehmen.²⁶ Norwegen weist eine deutlich andere Wirtschaftsstruktur auf. Die Exportüberschüsse konzentrieren sich hier im Energiebereich. Vorrangig angesprochen ist die Petroindustrie, sehr wichtig aber auch die Wasserkraft. Norwegen gewinnt daraus mehr Strom, als es selbst verbraucht. Bei Technologien und Systemlösungen rd. um Wasserkraft ist es weltweit führend. Auch Nahrungsmittel, Mineralien, Papierprodukte und Dienstleistungen spielen beim Export eine Rolle. Trotz dieser unterschiedlichen Struktur – und das ist das Entscheidende – sind die Unterschiede in der Beschäftigungsrelevanz der Sektoren nicht sehr ausgeprägt. Sehr unterschiedliche Schwerpunktsetzungen im Produzierenden Bereich und bei marktnahen Dienstleistungen gehen einher mit viel Übereinstimmung bei staatsnahen Dienstleistungen. Schon im Produzierenden Gewerbe selbst differiert die Beschäftigungsrelevanz nur wenig. Die Dichteziffer auf 1000 Einwohner lag in Norwegen 2007 bei 79,6 Erwerbstätigen-Jobs und in Dänemark 2008 bei 73,5 Arbeitnehmer-Jobs. Die geringe Differenz vermindert sich durch die bei Dänemark hinzuzurechnenden Selbständigen und den Umstand, dass die norwegische Statistik zu den 81,8 Tsd. Erwerbstä-

²⁵ Das Gegenmodell ist Finnland, wo eine Clusterstrategie verfolgt wird. Ein Cluster gruppiert sich um Kommunikation (Nokia...), ein anderes Cluster um Produkte aus Holz (Papierindustrie, Saunakabinen usw.)

²⁶ Nach Umsatz rangiert es in Europa auf Platz 45 und weltweit auf Platz 59. Quelle: Die 100 Größten, FAZ-Beilage, 51. Folge vom 8. Juli 2009, U7f.

tigen der Ölbranche auch Dienstleistungsunternehmen rund um Öl und Gas rechnet. Deutschland bietet im Produzierenden Gewerbe auf 1000 Einwohner rd. 96 Erwerbstätigen und rd. 92 Arbeitnehmern einen Arbeitsplatz. Gegenüber den skandinavischen Ländern ergibt dies ein Plus an abhängigen Beschäftigungsverhältnissen von 1,54 Mio in Relation zu Dänemark und ein Plus bei Erwerbstätigen gegenüber Norwegen von 1,36 Mio. Vor allem in Norwegen, mit Abstrichen aber auch in Dänemark hält das Baugewebe einen deutlich größeren Beschäftigungsanteil als in Deutschland, was die fiktive Beschäftigungslücke gegenüber Deutschland etwas einebnet. (auf 306 Tsd. bei Norwegen und fast 700 Tsd. bei Dänemark). Die hohe wirtschaftliche Bedeutung der norwegischen Baubranche, wo auf 1000 Einwohner 2007 39,6 Bau-Erwerbstätige kamen gegenüber 26,9 in Deutschland basiert auf verschiedenen Faktoren. Ein Faktor ist die topographische Struktur des Landes mit vielen Bergen und Fjorden. An den Straßen- wie Gebäudebau stellt dies besondere Anforderungen. Auch hat sich Norwegen entschieden, wichtige Versorgungsanlagen (Kraftwerke, Wasseraufbereitungsanlagen, militärische Anlagen, z.B.) unterirdisch zu errichten. Dies ist entsprechend aufwändig. Hinzu kommt, dass die Bauindustrie im Bereich des Exports von Fertighäusern in Holzbauweise ein zusätzliches Standbein hat. In der Summation führen diese Faktoren zu der hohen Beschäftigungsrelevanz.

Bei den marktnahen Dienstleistungen allerdings liegen Norwegen und Dänemark auseinander. Norwegen hat hier Dichteziffern, die bei den größeren Aggregaten nicht sehr von den deutschen abweichen, während Deutschland gegenüber Dänemark sowohl bei Handel und Gastgewerbe wie bei Verkehr und Nachrichtenübermittlung ein erhebliches fiktives Arbeitsplatzdefizit aufweist. In der Summe liegt das deutsche Arbeitsplatzdefizit in diesen Bereichen bei 2,3 Mio. Dagegen steht die geringere Bedeutung einmal von Finanzdienstleistungen und Dienstleistungen rd. um Immobilien sowie von Haushaltsdiensten.

Konzentrieren wir uns auf die Bereiche, wo die öffentliche Hand eine bedeutsame bis dominierende Rolle spielt. Im Sekundärsektor ist dies der Bereich der Wasser- und Energieversorgung als Teil der klassischen Daseinsvorsorge. Dieser Bereich wurde in Dänemark- und Norwegen früh liberalisiert, verblieb hinsichtlich von Eigentumsstrukturen und Steuerung jedoch dominant staatsnah. So sind die Stromnetze in Staatshand, die größten Energieunternehmen staatlich oder halbstaatlich (Statkraft und StatoilHydro in Norwegen, DONG in Dänemark) und die Kommunen Eigentümer der meisten kommunalen Energieunternehmen. Für die Arbeitsplätze scheint dies von Vorteil, denn auf 1000 Einwohner kommen in Dänemark in diesem Bereich fast 2 Arbeitsplätze mehr als in

Deutschland (DE: 3,5; DK: 5,4); ein Plus von rd. 56 Prozent resp. 160 Tsd. Arbeitsplätzen. Bei den staatsnahen Dienstleistungen des Tertiärsektors sind folgende Befunde bemerkenswert:

- In der klassischen Verwaltung (incl. Verteidigung und Sozialversicherung) beschäftigt Dänemark deutlich weniger Personal als Deutschland. Der Unterschied beträgt 6,4 Arbeitnehmer weniger auf 1000 Einwohner. Demgegenüber liegt die Dichteziffer von Norwegen leicht über der deutschen (DE: 32,2; NO: 33,3). Worin der letztlich marginale Unterschied zu Norwegen gründet, entzieht sich meiner Kenntnis. Im Verhältnis zu Dänemark ist festzuhalten: Deutschland beschäftigt fiktiv rd. eine halbe Mio. mehr an Arbeitnehmern in der Kernverwaltung (Finanzverwaltung, Rechtspflege, Polizei...). Dieser beachtliche Unterschied fußt auf verschiedenen Faktoren. So ist die Rechtspflege in Dänemark viel weniger personalintensiv als in Deutschland; es gibt nur einen Bruchteil der deutschen Rechtsstreitigkeiten. Insbesondere die Arbeits- und Sozialgerichte haben viel weniger zu tun. Dann ist auch das Steuersystem vergleichsweise einfach. Selbst mit guter Personalausstattung wird für die Ausführung weniger Personal benötigt.
- Bei Bildung weist Deutschland gegenüber Dänemark und Norwegen eine fast identische Beschäftigungslücke von knapp 870 Tsd. Arbeitnehmern (Relation zu Dänemark) resp. knapp 890 Tsd. Erwerbstätigen in Relation zu Norwegen auf. Würden die anderen skandinavischen Länder hinzugenommen, würde sich das Bild nicht gravierend ändern. Dahinter steht: Skandinavische Länder haben ihre Qualitätsstandards bei den Personalschlüsseln in hohem Maße vereinheitlicht. Über die verschiedenen Stufen (Primar- bis Tertiärbereich) gibt es durchschnittliche Lehrer-Schüler-Relationen zwischen 10 Schüler pro Lehrkraft bis max. 16 Schüler pro Lehrkraft. Dazu kommt Unterstützungs- und Gesundheitsfürsorgepersonal.
- Dänemark beschäftigt mehr Arbeitnehmer in Forschung und Entwicklung als Deutschland. Nur 1,7 Arbeitsplätze kommen in Deutschland auf 1000 Einwohner gegenüber 2,4 Arbeitsplätze in Dänemark, 1,3 Arbeitsplätze stellt der öffentliche Sektor und 1,1 Arbeitsplätze der Privatsektor. Daraus ergibt sich eine fiktive Beschäftigungslücke von fast 64 Tsd. Forschern und Forscherinnen, die Deutschland nicht beschäftigt.
- Die Schere zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern öffnet sich bei den sozialen Dienstleistungen (Gesundheit, Pflege, sonstige soziale Dienstleistungen) besonders weit. Das große Jobgefälle zwischen Dänemark und Norwegen auf der einen Seite und Deutschland auf der anderen Seite findet hier seine Haupterklärung. Die Dichteziffer von Dänemark liegt fast um 100 Prozent über der deutschen und die von Norwegen sogar mehr als 100 Prozent darüber. In fiktiven Beschäftigungslücken ausgedrückt besteht zu Norwegen eine Lücke von 4,5 Mio Arbeitsplätzen und zu Dänemark noch eine Lücke von 3,5 Mio. Bei Dänemark ist die hervorragend ausgebaute kommunale Altenpflege der entscheidende Faktor. Hier wird auf deutsche Verhältnisse umgerechnet mehr Personal beschäftigt als im gesamten öffentlichen Dienst von Deutschland und mehr Personal als im ganzen deutschen Gesundheitswesen (incl. der Pharmazeutischen Industrie und des Gesundheitshandwerks). Aus Einzelbefunden zur Altenpflege in Norwegen, kann auf eine dort vergleichbare Situation geschlossen werden.

Tab. 6: Fiktive deutsche Beschäftigungslücken nach Wirtschaftsabteilungen 2007 in Relation zu Norwegen

| Bevölkerung in 2007 (1.1. d. J.): DE: 82.314,9 Tsd NO: 4.681,1 Tsd. | DE-ET 2007: (in 1000) | NO-ET (in 1000) | DE- Dichte- ziffer | NO- Dichte- ziffer | Dichte- ziffer NO zu DE | Fiktive ET- Beschäfti- gungslü- cke von DE |
|--|-----------------------------|--------------------|--------------------------|--------------------------|-------------------------------|---|
| Erwerbstätige | 39.768 | 2.537,9 | 483,1 | 542,2 | 112,2% | 4.859,4 |
| Wirtschaftszweige | | | | | | |
| Primärer Sektor | 845 | 74,5 | 10,3 | 15,9 | 155,0% | 465,0 |
| Sekundärsektor | 10.122 | 558,2 | 123,0 | 119,2 | 97,0% | -306,4 |
| Produzierendes Gewerbe (Ohne Bau) | 7.910 | 372,7 | 96,1 | 79,6 | 82,9% | -1.356,3 |
| Baugewerbe | 2.212 | 185,5 | 26,9 | 39,6 | 147,5% | 1.049,9 |
| Tertiärsektor | | | | | | |
| Insgesamt | 28.801 | 1.930,9 | 349,9 | 412,5 | 117,9% | 5.152,7 |
| Marktnahe Dienstleistungen (enge Abgrenzung) | 16.794 | 969,2 | 204,0 | 207,0 | 101,5% | 248,8 |
| Handel, Gastgewerbe | 7.766 | 440,3 | 94,3 | 94,1 | 99,7% | -23,6 |
| Staatsnahe Dienstleistungen | | | | | | |
| Öffentliche und private Dienstleistungen | 12.007 | 936,0 | 145,9 | 200,0 | 137,1% | 4.452,0 |
| Öffentliche Verwaltung, Verteidigung, Sozialversicherung | 2.652 | 155,9 | 32,2 | 33,3 | 103,4% | 89,4 |
| Bildung | 2.360 | 184,7 | 28,7 | 39,5 | 137,6% | 887,8 |
| Sozialbereich (Gesundheit, Soziale DL, incl. Veterinär bei DE) | 4.140 | 489,1 | 50,3 | 104,5 | 207,7% | 4.460,5 |
| Sonstige öffentliche und private Dienstleistungen (incl. Haushaltsdienste) | 2.855 | 106,3 | 34,7 | 22,7 | 65,5% | -985,8 |
| Nachrichtlich | | | | | | |
| Marktnahe Dienstleistungen (weite Abgrenzung incl. sonstige DL) | 19.649 | 1.075,5 | 238,7 | 229,8 | 96,2% | -737,0 |
| Selbständige | 4.451 | 168,8 | 54,1 | 36,1 | 66,7% | -1.482,8 |

Lesehilfe: Fiktive Beschäftigungslücke von DE 2007 in Relation zu NO 2007 von 465 im Primärsektor und – 306,4 im Sekundärsektor bedeutet: Mit der norwegischen Jobdichte im Primärsektor hätte es in Deutschland dort im Jahr 2007 465 tsd. Erwerbstätige mehr gegeben, während umgekehrt im Sekundärsektor Norwegen gegenüber Deutschland eine fiktive Beschäftigungslücke von 306,4 Erwerbstätigen aufwies.

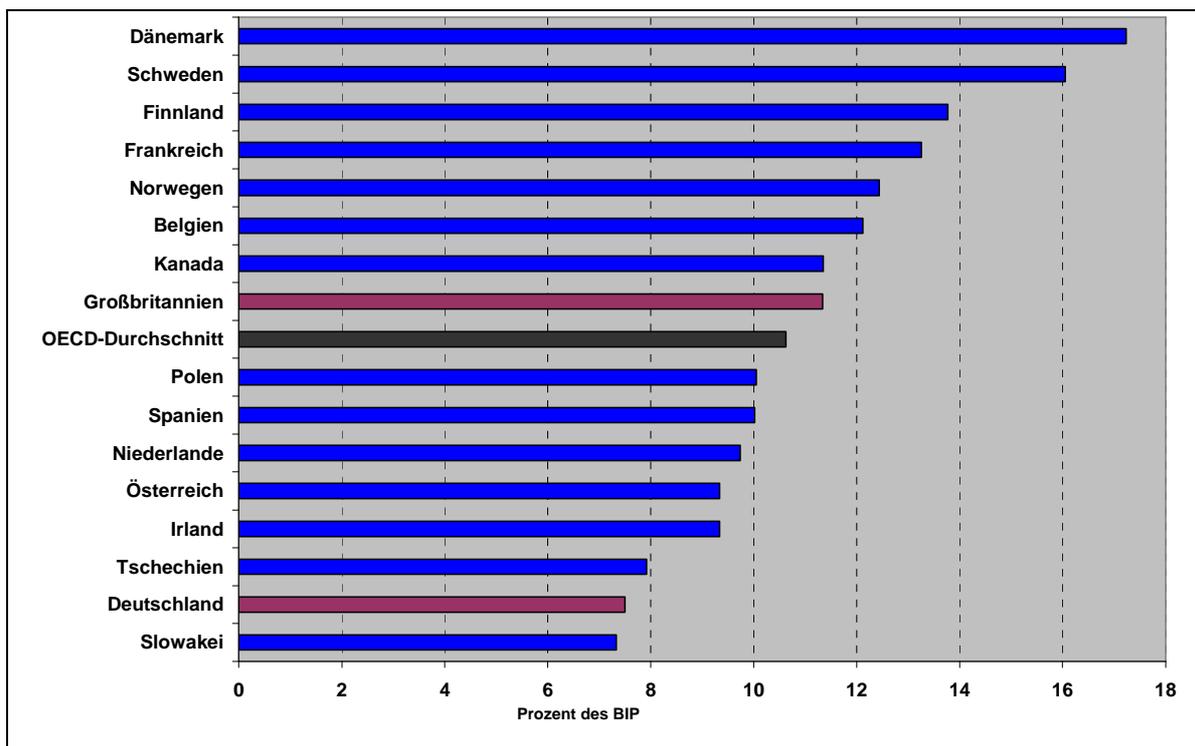
Quellen: Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen (vgl. Literaturverzeichnis)

Zweite Betrachtungsperspektive: Massiver Rückbau des öffentlichen Sektors in Deutschland - Befunde eines deutschen Sonderweges

Deutsche Politiker kämpfen „um jeden Arbeitsplatz“ dort, wo Politik keinen direkten Einfluss auf den Erhalt und die Schaffung von Arbeitsplätzen hat. Dort jedoch, wo sie in den Gebietskörperschaften und bei den öffentlichen Einrichtungen, die im eigenen Zuständigkeitsbereich liegen, direkt über die Personalausstattung der Kinder- und Jugendhilfe, der Gesundheitsämter, der Schulen, öffentlichen Kultureinrichtungen usw. entscheiden, sind Arbeitsplätze seit Anfang der 90er Jahre bis heute stetig abgebaut worden. Mit Blick auf

die OECD insgesamt sowie die Entwicklung in der EU27 muss von einem deutschen Sonderweg gesprochen werden. Der deutsche Sonderweg hat zwei Seiten. Die eine Seite betrifft das Zurückbleiben der Reallöhne und die massive Zunahme der Einkommensungleichverteilung. Die andere Seite betrifft einen Staatsabbau, der weit stärker ausgeprägt ist als in anderen OECD- wie EU-Ländern. Während jedoch die Schieflage der Verteilung zwischen Arbeit und Kapital von Gewerkschaftsseite und von Seiten keynesianischer Ökonomie seit langem thematisiert wird, gilt Vergleichbares nicht für die andere Seite des deutschen Sonderweges. Kritisiert wird die Privatisierung öffentlicher Unternehmen. Dies ist jedoch nur ein Teilaspekt. Staat in der Abgrenzung von General Government bildet die Privatisierung von Staatsunternehmen nicht oder nur insoweit ab als es kommunale Versorgungsbetriebe betrifft. Das Problem der Rück- statt Vorwärtsentwicklung öffentlicher Dienstleistungen in gesellschaftsnahen Bedarfsebenen von Bildung über Soziales bis Kultur ist ein anderes Themenfeld als das Feld der klassischen öffentlichen Daseinsvorsorge im Bereich von Ver- und Entsorgung.

Abb. 1: Personalausgaben für Beschäftigte im öffentlichen Sektor 2005 im internationalen Vergleich (in % des BIP)



Erläuterung: Öffentlicher Sektor in der engen Abgrenzung ohne öffentliche Unternehmen in privater Rechtsform. Große Bedeutung haben öffentliche Unternehmen in Norwegen. Es gab dort 2008 3.208 öffentliche Unternehmen (2003: 1.916). Quelle: http://www.ssb.no/english/subjects/12/01/stoff_en/tab-2009-03-19-01-en.html (Zugriff am 20.6.2009)

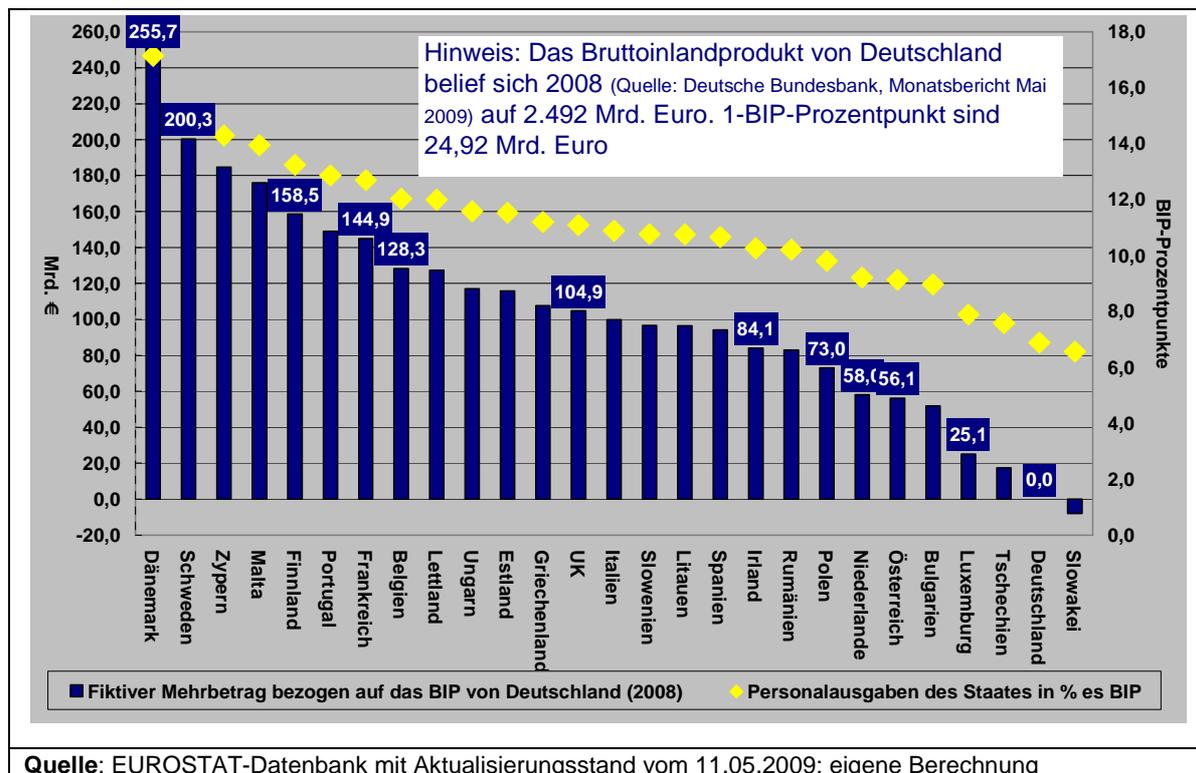
Quelle: OECD 2008a: Employment in Government in the Perspective of the Production of Goods and Services in the Public Domain; Paris (GOV/PGC/PEM(2008)1 v. 28. Januar 2008), Tab. 3, S. 18; eigene Darstellung

Die obige Abbildung 1 macht deutlich, wie wenig anteilig am BIP Gebietskörperschaften und Sozialversicherung in Deutschland für eigenes Personal ausgeben. 2005 gab es innerhalb der OECD nur wenige Länder, in Europa nur noch die Slowakei, wo der Anteil noch geringer war. Deutschland bewegt sich mittlerweile in der Nachbarschaft von Ländern, die ökonomisch weit weniger entwickelt sind. Der Rückzug aus der Eigenproduktion öffentlicher Güter und Dienstleistungen wird in den Sozialwissenschaften seit Jahren als Teil eines globalen Trends der Ablösung des Leistungsstaates durch den Gewährleistungsstaat interpretiert. Während der Leistungsstaat öffentliche Güter überwiegend selbst mit eigenen Einrichtungen und eigenem Personal erbringt, verlässt sich der Gewährleistungsstaat auf Dritte. Es gibt als Ergebnis neoliberaler Gesellschaftsumwandlung wohl einen Trend in diese Richtung. Von einem durchgängigen Trend weg vom Leistungsstaat und hin zu einem Staat, der sich auf die Gewährleistungsfunktion zurückzieht, kann jedoch keine Rede sein. Die Behauptung beschreibt nicht die Realität, sondern liefert seit Jahren genau umgekehrt die „wissenschaftliche“ Begleitmusik für eine Staatsnorm, die auf einen Skelettstaat abzielt, der in immer mehr Bereichen gar nicht mehr kraftvoll handlungsfähig ist. Richtig ist: Im OECD-Durchschnitt und in den meisten OECD-Ländern mit den deutschsprachigen Ländern an der Spitze sank in der Dekade 1995 – 2005 der BIP-Anteil, den Länder für eigenes Personal aufwenden. Waren es 1995 noch 11 Länder, die mehr als 10 Prozent des BIP für die Entgelte des eigenen Personals aufwandten, so 2005 nur noch 8 Länder. Ein genereller Trend weg vom Leistungsstaat drückt sich darin jedoch nicht aus. Es existieren unterschiedliche Ländergruppen: eine größere Gruppe mit gesunkenen Anteilen, eine Gruppe mit konstanten Anteilen und eine kleinere Gruppe mit gestiegenen Anteilen.²⁷

Die Unterschiede zwischen Deutschland und den anderen hochentwickelten Ländern der europäischen Gemeinschaft versuche ich in Abbildung 2 durch Umrechnung der BIP-Anteils-Differenzen des Jahres 2008 in die für Deutschland korrespondierenden Euro-Beträge zu verdeutlichen. Hätte die öffentliche Hand in Deutschland 2008 soviel für eigenes Personal aufgewandt wie Dänemark, dann wären 255,7 Mrd. € mehr aufzubringen gewesen als tatsächlich aufgewandt wurden. Bei Schweden beträgt die Differenz 200 Mrd. € und beim Vereinigten Königreich immerhin noch bei knapp 105 Mrd. €. Konzentrieren wir uns auf die Gruppe der kontinentaleuropäischen Länder, dann entspricht die Differenz, die Deutschland zu den Niederlanden oder Österreich aufweist etwa dem Gegenwert von 1,5 bis 1,7 Mio. Arbeitsplätzen im öffentlichen Sektor, die dafür finanziert werden könnten.

²⁷ Dänemark, Belgien, das Vereinigte Königreich, Neuseeland und Tschechien fielen 2005 in die dritte Gruppe.

Abb. 2: Fiktive deutsche Mehrausgaben für eigenes Personal bei Zugrundlegung der BIP-Anteile anderer Länder Arbeitnehmerentgelte im Jahr 2008



Mehrbeträge für Arbeitnehmerentgelte öffentlich Beschäftigter in der Größenordnung von über 100 bis fast 260 Mrd. € muten gigantisch an. Dahinter steht aber nicht eine um so viel höhere Staatsausgabenquote, sondern vor allem eine andere Struktur der Staatsausgaben. Kein EU-Land konzentriert seine Staatsausgaben so sehr auf Transfers an Haushalte und Unternehmen wie Deutschland. In der Kinder- und Familienpolitik zeigt sich die Fehlansrichtung besonders deutlich, denn dieses Politikfeld ist anders als die Bildungspolitik, als der ÖPNV und zahlreiche andere Politikfelder nicht unterfinanziert, sondern fehlgesteuert. In der Pressemitteilung zum OECD-Kinderbericht „Doing better for children“ lauten dazu die beiden wesentlichen Feststellungen:

„Deutschland gibt „für Kinder je nach Altersgruppe kaufkraftbereinigt zehn bis 20 Prozent mehr Geld für Bildung, Dienstleistungen und direkte Finanztransfers aus als die OECD-Länder im Schnitt. Dennoch lebt fast jedes sechste Kinder in Deutschland in relativer Armut (...), im OECD-Schnitt ist es nur jedes achte Kind. In Dänemark, dem Land mit der geringsten Kinderarmut in der OECD, ist es nur jedes 43. Kind.

Die Armutsquote bei Kindern ist hoch, obwohl Deutschland, wie kaum ein anderes OECD-Land, Kinder über direkte Finanztransfers fördert. Etwa 40 Prozent der öffentlichen Mittel werden direkt an die Eltern gezahlt. Unter den 30 OECD-Ländern liegt der Anteil direkter Finanztransfers nur in Luxemburg und in der Slowakei in einer vergleichbaren Größenordnung. In Dänemark oder Schweden liegt der Anteil der direkten Transfers

dagegen nur bei 20 Prozent. In diesen Ländern werden die Finanzmittel für Kinder überwiegend in Bildung und Betreuungsangebote investiert.“

Quelle: OECD, Pressemitteilung „OECD-Kinderbericht „Doing better for children: Deutschland gibt viel Geld für Kinder aus, erzielt in vielen Bereichen aber nur unterdurchschnittliche Ergebnisse“, Berlin/Paris am 1. September 2009

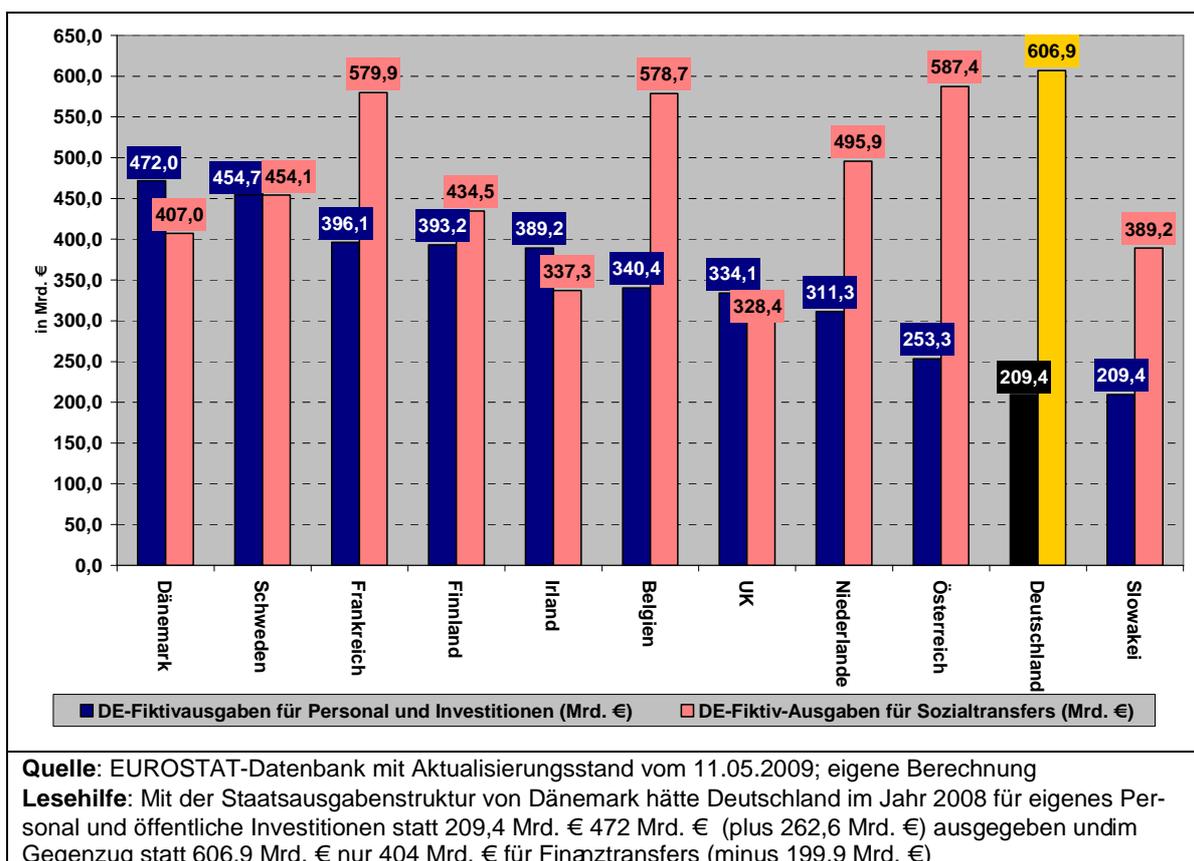
Bleibt zu erwähnen, dass mit der höheren Gewichtung von Dienstleistungen nicht nur in Dänemark und Schweden, sondern generell in den nordisch-skandinavischen Ländern die direkte Schaffung von Arbeitsplätzen im öffentlichen und privaten Sektor verbunden ist. Vergleichbare Beschäftigungseffekte sind mit direkten Geldtransfers nicht verbunden. Wie sie von den Empfängern verwandt werden, entzieht sich der politischen Planbarkeit. Es ist auffällig: In dem Maße wie Deutschland die Staatsquote gesenkt hat, hat sich die Struktur der Staatsausgaben gerade nicht verbessert wie das SPD-geführte Finanzministerium gerne Glauben machen will. Deutschland entwickelt sich nicht in Richtung eines „sozialinvestiven“ Sozialstaates (Heintze 2004). Ganz im Gegenteil. Selbst die Staatsausgaben anteilig am BIP, die nach der COFOG-Klassifikation (Classification of the Functions of Government)²⁸ für Bildungszwecke aufgewandt werden, sind auf 3,9 Prozent des BIP gesunken.²⁹ Innerhalb der EU gehört Deutschland damit zum hinteren Fünftel der Länder, die gemessen an der volkswirtschaftlichen Leistungsfähigkeit die geringsten öffentlichen Bildungsausgaben tätigen. Wie verfahren die Situation ist, verdeutlicht ein Blick in die Wahlprogramme der Parteien zur Bundestagswahl am 27. September 2009. Mit einer gewissen Einschränkung bei der Linkspartei ist der öffentliche Sektor kein Thema. Weder mit Blick auf Arbeitsplätze, noch mit Blick auf die Stärkung des Binnenmarktes und den Abbau gesellschaftlicher Defizite. Auch im Deutschlandplan des SPD-Kanzlerkandidaten findet sich dazu kein Wort. Die Weichen werden von den Parteien in Richtung einer weiteren Steigerung der Transferlastigkeit des deutschen Sozialstaates gestellt. Auf diesem Feld findet – von den Forderungen der Linken nach einer Erhöhung des Kindergeldes und der ALG-II-Sätze bis zum Bürgergeld-Konzept der FDP und der Forderung nach einem voraussetzungslosen Grundeinkommen - der politische Wettbewerb statt. Grundlegende Alternativen haben die im deutschen Bundestag vertretenen Parteien damit gar nicht im Angebot. Da der Sozialstaat über Steuersubventionen und Geldtransfers definiert wird, gerät die angesprochene Dysbalance gar nicht erst in den

²⁸ Mit dem COFOG-System wird in der EU wie auch in der OECD erstmals eine umfassende und konsistente Datenbasis geschaffen, die in Form von Zeitreihen mit ausreichendem Detaillierungsgrad Daten zu den Staatsausgaben nach ihrer primären Funktion bereithält. Derzeit befindet sich das System noch im Aufbau und soll später in das Europäische System Volkswirtschaftlicher Gesamtrechnungen (ESVG 95) eingebunden werden.

²⁹ Quelle: EU-Kommission 2009: 2009 Aging Report, – Statistical Annex, Tab. A-106, S. 60. Die Differenz zu den höheren Zahlen der OECD 2009b erklärt sich aus einer engeren Abgrenzung von Bildung.

Blick. Eine zu Teilen blinde Politik erkennt folglich auch nicht, dass Deutschland einen kritischen Punkt möglicherweise erreicht, wenn nicht überschritten ist. Abbildung 3 dreht, um dies zu verdeutlichen, die Betrachtung von Abbildung 2 um.

Abb. 3: Tatsächliche deutsche Staatsausgabenstruktur 2008 (Mrd. €) und fiktive bei Zugrundelegung der Relationen ausgewählter Vergleichsländer



Deutlich wird an der Abbildung: Angelsächsische und skandinavische Länder treffen sich darin, dass zwischen dem Anteil der Staatsausgaben, der eingesetzt wird für eigenes Personal und öffentliche Investitionen und dem Anteil, der über Finanztransfers nur indirekt wirkt, nur eine geringe Differenz besteht. Der Unterschied besteht darin, dass sich in den skandinavischen Ländern beides auf einem höheren Niveau abspielt: Es wird sowohl mehr Geld für eigene Leistungserstellung und die Beauftragung von Investitionen wie auch für Finanztransfers verwandt. Kennzeichen der kontinentaleuropäischen Länder ist eine ausgeprägte Schiefe. Diese Schiefe resp. Transferlastigkeit ist jedoch nirgends so extrem wie in Deutschland. Am nächsten kommt Deutschland noch Österreich. Mit der Staatsausgabenstruktur von Österreich jedoch hätte Deutschland 2008 43,9 Mrd. mehr für eigenes Personal und öffentliche Investitionen sowie 19,5 Mrd. weniger für

Transfers ausgegeben. Damit gibt es in Österreich eine um 2,6 BIP-Prozentpunkte geringere Dysbalance; dies ist eine nicht irrelevante Größenordnung.

Nicht nur die Exportabhängigkeit hat einen kritischen Wert erreicht, auch die Dysbalance zwischen öffentlicher Dienstleistungsproduktion und geldlichen Transfers scheint an einen kritischen Punkt gelangt. Sie ist wachstumsschädlich und nicht wachstumsfördernd. Wäre es anders, ließe sich kaum erklären, warum die skandinavischen Länder mit einem 2,5 bis 3fach so großen öffentlichen Sektor incl. des damit verbundenen weit höheren „Staatskonsums“ höhere ökonomische Wachstumsraten und eine höhere Beschäftigung erzielen sowie auf fast allen gesellschaftspolitischen Felder nicht nur weit besser abschneiden als Deutschland, sondern international die Maßstäbe setzten. Im Zeitraum von 1997 bis 2007 lag das durchschnittliche BIP-Wachstum in den skandinavischen Ländern bei 3,3 Prozent und in Deutschland nur bei 1,6 Prozent (vgl. Tab. 1). Auch ist die Wirtschaft in der aktuellen Krise im Schnitt weniger stark eingebrochen als in Deutschland. Die dienstleistungsbezogene Strategie stärkt in einer postindustriellen Gesellschaft die Wachstumskräfte und sie senkt den unproduktiven Einsatz von Mitteln für nachträgliche Sozialkompensation. Diese geht in Deutschland mittlerweile so weit, dass einerseits Armutslöhne politisch zugelassen werden, um sie dann über Akte von ebenso entwürdigender wie bürokratischer Beantragung von ergänzendem ALG-II auf das „Hartz-IV-Grundsicherungsniveau“ aufzustocken. Die jährlichen Ausgaben für diese Aufstocker liegen über den 4 Mrd. €, mit denen die rot-grüne Bundesregierung - über mehrere Jahre verteilt - den Ausbau von Ganztagschulen und Ganztagschulangeboten gefördert hat. Man kann streiten, ob es sich tatsächlich um eine Sozialleistung oder nicht eher um eine verdeckte Unternehmenssubvention handelt.

Schauen wir kurz zurück in die Phase vor der neoliberalen Zeitenwende. Die 60er und 70er Jahre fungieren im Diskurs der Linken meist als Referenzzeitraum für den Befund von Prozessen des Staatsrückzuges. Hergestellt wird ein Zusammenhang zwischen fordistischem Produktionsregime und keynesianischem Wohlfahrtsstaat. Der im industriellen Zeitalter begründete Klassenkompromiss zwischen Arbeit und Kapital sei mit dem Ende des Fordismus, mit Individualisierung und Globalisierung erodiert. Zunehmend habe sich der Staat in der Folge als Produzent von Gütern und Dienstleistungen abgemeldet und damit Raum freigegeben für privatwirtschaftliche Landnahme im Rahmen eines Prozesses der „Vermarktlichung des Sozialstaats.“ (Nullmeier 2004) Dieses Deutungsmuster wird der Entwicklung im skandinavischen Raum nicht gerecht. Nicht Konvergenz, sondern Divergenz prägt seit der Zeitspanne von Mitte bis Ende der 70er Jahre die deutsche Entwicklung im Vergleich zu nordisch-skandinavischen Ländern. In der ersten Hälfte der

70er Jahre sprachen die Zahlen für eine eher gleichgerichtete Entwicklung. Hier wie dort beschäftigte der öffentliche Sektor etwas über 20 Prozent aller abhängig Erwerbstätigen. Während der öffentliche Sektor in den skandinavischen Ländern jedoch weiter expandierte,³⁰ trat er in Deutschland ab Mitte der 70er Jahre zunächst in eine Stagnationsphase und gab dann Beschäftigungsanteile ab.³¹ Wohl haben auch die skandinavischen Länder durch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen seit den 80er Jahren Staatsbeschäftigung abgebaut. Parallel und gegenläufig dazu wurde jedoch – dies in Schweden und Norwegen bereits ab den 70er Jahren³² – der öffentliche Dienstleistungsbereich massiv ausgebaut.

Bei der Analyse der Entwicklung seit Anfang der 90er Jahre sind die Effekte des Beitritts der Länder der ehemaligen DDR zur Bundesrepublik Deutschland zu berücksichtigen, was an dieser Stelle unterbleiben muss. Resümieren möchte ich lediglich das Ausmaß des seit 1991 erfolgten Arbeitsplatzabbau beim öffentlichen Sektor in der General-Government-Abgrenzung (ohne Unternehmen und Einrichtungen in privater Rechtsform, die sich ganz oder überwiegend in öffentlichem Eigentum befinden). Dieser beläuft sich bis 2008 absolut auf 2,2 Mio Arbeitsplätze und relativ auf ein Drittel. Da gleichzeitig die Teilzeitquote auf über 30 Prozent angehoben wurde, liegt der Abbau in Vollzeitäquivalenzen noch höher. In skandinavischen Ländern erfolgte dagegen auf die Expansionsphase der 70er und 80er Jahre in den 90er Jahren eine Phase der Konsolidierung und des Umbaus. Der öffentliche Sektor hat weder absolut noch gemessen an Dichteziffern an Bedeutung eingebüßt. Lediglich relativ kam es beim Beschäftigungsgewicht zu einem moderaten Rückgang, weil das Beschäftigungswachstum im Privatsektor größer war als im öffentlichen Sektor. Gab es in Deutschland 1991 noch 84,2 öffentlich Beschäftigte auf 1000 Einwohner, so waren es 2008 nur noch 54,8. Im gleichen Zeitraum stieg die Dichteziffer in Dänemark von 152,1 auf 154,1, in Norwegen von 134,3 auf 157,9 und in Finnland (2008 gegenüber 1995) von 122,6 auf 125,6. Im Ergebnis kompensierte die Beschäfti-

³⁰ In Norwegen trug von 1970 bis 1990 der öffentliche Sektor drei Viertel der Beschäftigungszunahme: Die Gesamtbeschäftigung stieg um 19,5 Prozent, die Staatsbeschäftigung jedoch um 88,9 Prozent. Im Ergebnis steigerte der öffentliche Sektor seinen Beschäftigungsanteil von gut 20 Prozent im Jahr 1970 auf 25,4 (VZÄ) resp. 26,7 Prozent (VZ+TZ) im Jahr 1980 und bis 1990 noch einmal auf 30,9 Prozent (Quelle: Statistical Yearbook of Norway, fortlaufend). In Dänemark und Schweden gab es zeitversetzt ähnliche Entwicklungen

³¹ 1974 waren (Clemens 1977, S. 59) in Deutschland rd. 22 Prozent der Arbeitnehmer im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienstbeschäftigt. 1980 war der Anteil bereits vermindert. 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 an den abhängig Beschäftigten einem Anteil von 19,8 Prozent und an allen Erwerbstätigen einem Anteil von 17,4 Prozent. (Datenquelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1980, S. 415)

³² 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 Prozent und in Norwegen gar nur bei 1,8 Prozent verglichen mit 5,1 Prozent in Dänemark. In den 80er Jahren zog Dänemark mit dem Ausbau der Staatsbeschäftigung nach.

gungsausweitung in den gesellschaftsnahen Bedarfsweldern zumindest einen Teil der aus Unternehmensprivatisierungen resultierenden Beschäftigungsverluste.

Nicht nur in der aggregierten Betrachtung, sondern auch in den Details steht die deutsche Entwicklung konträr zu der in Skandinavien. Bürgerkommune und bürgerfreundliche Verwaltung sind seit Jahren Schlagworte der kommunalpolitischen Debatte. Wer allerdings erwartet, in der Konsequenz sei eine Aufwertung kommunaler Selbstverwaltung erfolgt, sieht sich getäuscht. Die kommunalen Aufgaben sind seit Jahren unterfinanziert. Haushaltskonsolidierung verläuft unter diesen Rahmenbedingungen über den Verkauf noch existenter Vermögenswerte, die Vernachlässigung von Investitionen und den Abbau sowie das Outsourcing von Personal. Dieser Fehlentwicklung ist geschuldet, dass die Dichteziffer bei den Kommunalbeschäftigten prozentual weit stärker zurückgegangen ist als insgesamt. 1991 gab es in Deutschland auf 1000 Einwohner 25,6 Kommunalbeschäftigte, 2008 aber nur noch 15,5; ein Rückgang um fast 40 Prozent gegenüber 35 Prozent insgesamt. In Dänemark stieg die Dichteziffer in dem Maße, wie sie in Deutschland abgesenkt wurde. Mitte der 90er Jahre bot der Kommunalbereich rd. 85 Arbeitsplätze auf 1000 Einwohner; 2008 waren es annähernd 120. In Schweden wuchs die Bedeutung noch stärker auf über 125 Arbeitsplätze im Jahr 2005. Damit allerdings dürfte eine Grenze der Kommunalisierung des öffentlichen Sektors erreicht sein, denn es gibt auch Aufgaben, die besser von der Zentralregierung wahrgenommen werden. Für Finnland ist eine moderate Zunahme um rd. 6 Prozent zu verzeichnen. Selbst in Norwegen, wo die Verfassung anders als in den anderen skandinavischen Ländern keine kommunale Selbstverwaltung kennt, hat kommunale Selbstverwaltung in der Praxis ein stärkeres Gewicht als in Deutschland. Gut 100 Arbeitsplätze bot der Kommunalsektor 2007 auf 1000 Einwohner. Dass in Deutschland der politisch organisierte Abbau öffentlicher Beschäftigung im Kommunalbereich überproportional erfolgt ist, kann als ein deutliches Indiz dafür gewertet werden, dass die Abbaustrategie nicht bei der Bürokratie, sondern dort am stärksten greift, wo es um gesellschaftlich nutzbringende Leistungen geht.

In den skandinavischen Ländern ist die Entwicklung eher umgekehrt. Das relative Gewicht von Bürokratie hat abgenommen und die Dienstleistungen, zumal die kommunalen Dienstleistungen haben zugenommen. Dies gerade in den Bereichen, wo durch öffentliche Dienstleistungen ein gesellschaftlicher Mehrwert entsteht. Den Preis eines unzureichenden Kinder- und Jugendschutzes, einer Unterfinanzierung und Unterausstattung von Bildungseinrichtungen usw. trägt die Gesellschaft insgesamt. Dort dagegen, wo rechtsstaatliche Prinzipien nicht einfach ausgehebelt werden können, kommt die Kürzungsstrategie als Bumerang zurück. Beispiel: Verwaltungsmäßige Bearbeitung der ALG-II-

Bescheide. Da Personal im erforderlichen Maße nicht eingestellt wurde und das vorhandene Personal auch noch unzureichend qualifiziert und häufig nur befristet beschäftigt war, kam es in einem unverhältnismäßig hohen Maße zu Pannen und fehlerhaften Bescheiden. Bei den Betroffenen hat dies jedes Restvertrauen in deutsche Behörden gründlich zerstört. Um die Klageflut zu bewältigen, kam die Politik in der Folge um Personalausstockungen bei Sozialgerichten nicht herum. Statt eines gesellschaftlichen Mehrwerts ist gesellschaftlicher Schaden in Form der Zerstörung von Vertrauenskapital bewirkt worden. Die Reparatur durch Sozialgerichte ändert daran nichts. Dass es in Dänemark viel weniger Verwaltungspersonal im engeren Sinne gibt als in Deutschland, erklärt sich gleichermaßen aus einfacherer und transparenterer Gesetzgebung wie aus auch besserer Gesetzesausführung.

Tab. 7: Fiktive Beschäftigungslücke des deutschen öffentlichen Sektors in Relation zu skandinavischen Ländern und dem Vereinigten Königreich

| | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|---------|---------|---------|---------|---------|---------|---------|
| In Relation zu Dänemark | | | | | | | |
| Ohne Unternehmen: VZ+TZ | 7.937,8 | 8.101,6 | 8.128,5 | 8.239,1 | 8.258,0 | 8.157,9 | 8.161,1 |
| Incl. Unternehmen: ¹ VZ+TZ | | 8.425,3 | 8.357,3 | 8.638,4 | 8.609,5 | 8.517,3 | 8.376,7 |
| In Relation zu Finnland | | | | | | | |
| Ohne Unternehmen: VZ+TZ | 5.095,3 | 5.403,4 | 5.541,2 | 5.671,4 | 5.713,8 | 5.700,5 | 5.825,5 |
| Incl. Unternehmen: ¹ VZ+TZ | | | | | | | 8.225,8 |
| In Relation zu Norwegen | | | | | | | |
| Ohne Unternehmen: VZ+TZ | 7.760,8 | 8.052,6 | 8.149,8 | 8.006,7 | 8.245,6 | 8.444,4 | |
| Ohne Unternehmen: VZÄ | | | 6.064,0 | 6.024,3 | 6.173,6 | 6.249,2 | |
| In Relation zu Schweden | | | | | | | |
| Ohne Unternehmen: VZ+TZ | 6.391,2 | 6.816,9 | 7.019,6 | 7.181,6 | | | |
| Incl. Unternehmen: ¹ VZ+TZ | | 7.929,3 | 7.970,7 | 8.174,5 | | | |
| In Relation zum Vereinigten Königreich | | | | | | | |
| Incl. Unternehmen: VZ+TZ | | 1.470,8 | 1.939,4 | 2.524,9 | 2.392,2 | 2.275,7 | 2.205,1 |
| Ohne Unternehmen: VZ+TZ | 1.796,2 | 2.129,0 | 2.508,2 | 2.898,8 | 2.874,2 | 2.785,3 | 2.750,2 |
| Ohne Unternehmen: VZÄ | | | 1.519,3 | 1.914,7 | 1.935,4 | 1.896,3 | 1.882,3 |

Legende: VZ = Vollzeitbeschäftigte; TZ = Teilzeitbeschäftigte; VZÄ = Vollzeitäquivalent Beschäftigte

Bei Dänemark handelt es sich um „public corporations“ (Kommunalunternehmen, im wesentlichen). Bei Schweden und Finnland kommen „state owned companies“ hinzu.

Quelle: Nationale Statistikämter (vgl. Literaturverzeichnis); Angaben zu den inländischen Mitarbeitern finnischer Staatskonzerne (Konzerne mit mehr als 50 % Staatsbeteiligung) aus: 2008 Annual report of State Ownership Steering release; PM Government Communications Unit 28.5.2009

Tabelle 7 gibt einen Überblick zur Entwicklung der fiktiven Beschäftigungslücke, die der deutsche öffentliche Sektor in Relation zu skandinavischen Ländern und dem Vereinigten Königreich aufweist. Basis ist die Differenz in den Dichteziffern auf 1000 Einwohner (Stand: 1.1. d.J.). Wie ersichtlich, hat sich die angesprochene Auseinanderentwicklung in den zurückliegenden Jahren nicht umgekehrt, sondern fortgesetzt. Am stärksten ge-

wachsen ist sie bei Schweden (bis 2005) und Finnland. Finnland hat unter den nordisch-skandinavischen Ländern in der engen Abgrenzung den kleinsten öffentlichen Sektor. Das fiktive Arbeitsplatzdefizit erreicht zwei Drittel (Dänemark, Norwegen) bis drei Viertel (Schweden) des Niveaus der anderen Länder. Zu Dänemark hatte Deutschland in der engen Staatsabgrenzung 1999 eine Beschäftigungslücke von 7,94 Mio. Arbeitsplätzen; bis 2008 ist sie um 223 Tsd. auf 8,16 Mio. gestiegen ist. Bei Norwegen erfolgte bis 2007 ein Zuwachs um 684 Tsd. auf 8,4 Mio. und bei Finnland bis 2008 ein Zuwachs um 730 Beschäftigte auf dann 5,83 Mio. Von Schweden habe ich Daten in tiefer Untergliederung nur bis 2005. Die Lücke liegt hier in der engeren Abgrenzung zwischen dem dänisch-norwegischen Niveau auf der einen und dem finnischen Niveau auf der anderen Seite; der absolute Lückenzuwachs betrug 790,4 Tsd. Arbeitsplätze.

Der britische öffentliche Sektors liegt in der General-Government-Abgrenzung größtmäßig zwischen Deutschland und Finnland. Das größere Beschäftigungsgewicht verglichen mit Deutschland findet im öffentlichen Gesundheitsdienst eine wesentliche Erklärung. Dieser Systemunterschied erklärt aber nicht, warum die fiktive deutsche Arbeitsplatzlücke von 1999 bis 2008 um fast eine Mio. angewachsen ist. Der Öffentliche Sektor war in den 90er Jahren bis zur Regierungsübernahme durch die Labour Party stetig geschrumpft. Die Kehrtwende erfolgte 1998. Von 1999 bis 2009 (1. Quartal) wurden netto im öffentlichen Sektor 617 Tsd. Arbeitsplätze neu geschaffen. Labour hat damit eine Stärkung öffentlicher Dienste nicht nur verkündet, sondern tatsächlich vollzogen. Von netto neu geschaffenen Arbeitsplätzen entfallen 307 Tsd., damit die Hälfte auf den National Health Service. Betrachtet man rechnerische Vollzeitkräfte fällt die Arbeitsplatzlücke geringer aus, steigt aber auch hier von 1,52 Mio. im Jahr 2003 auf 1,9 Mio im Jahr 2008 (+ 363 Tsd.).

Bei der Wahl einer weiten Staatsabgrenzung als Bezugspunkt existieren statistische Grauzonen. Sie sind bei Schweden am geringsten. Die schwedische Statistik unterscheidet über den Bereich von Gebietskörperschaften und Sozialversicherung hinaus (Staat in der engeren Abgrenzung) Kommunalunternehmen, Staatskonzerne, Public Corporations und sonstige öffentliche Einrichtungen. Diese Tiefengliederung sehen andere Statistiken nicht vor, so dass ohne Abgleich mit den Beteiligungsberichten unklar bleibt, was genau einbezogen ist. Aus der schwedischen Statistik lässt sich entnehmen, dass die Beschäftigungszahlen von Kommunalunternehmen ohne klaren Trend um die 45 Tsd herum schwanken. Die von Staatsunternehmen sind dagegen deutlich gesunken, und zwar von 172 Tsd. (1998) auf 121,7 Tsd. (2006) mit dann wieder einem leichten Anstieg auf 131,1 Tsd (2008). In diesem Rückgang schlägt sich die Privatisierungspolitik der Zentralregie-

rung, die von der aktuellen Mitte-Rechts-Regierung forciert fortgesetzt wird, nieder. Zu Finnland liegen mir nur Einzelbefunde, aber keine Statistiken vor. Für das Jahr 2008 habe ich auf dieser Basis eine Beschäftigungslücke errechnet. Sie ist höher als die von Schweden im Jahr 2005 und liegt nur wenig unter dem dänischen Niveau. Hintergrund ist eine moderate Privatisierungspolitik, die eine Reihe von Schlüsselunternehmen im öffentlichen Besitz hält und im Einzelfall auch neue Engagements vorsieht.³³

Obwohl die Berechnung von Arbeitsplatzlücken in der weiten Staatsabgrenzung mit Unsicherheiten behaftet ist, schält sich heraus, dass bei Einbezug von Unternehmen keine Gleichgerichtetheit der Befunde einmal in der Relation zu skandinavischen Ländern und dann zum Vereinigten Königreich mehr existiert. In Relation zum Vereinigten Königreich sinkt die Arbeitsplatzlücke, wenn Unternehmen einbezogen werden. 2008 hatte Deutschland beim Staat in der engen Abgrenzung eine fiktive Arbeitsplatzlücke zum Vereinigten Königreich von 2,75 Mio. Arbeitsplätzen, bei Einbezug von Unternehmen/Einrichtungen des Privatrechts in überwiegend öffentlichem Eigentum sinkt die Lücke auf 2,2 Mio. Bei den skandinavischen Ländern dagegen sinkt die Lücke bei der Miterfassung von Unternehmen nicht. Bei Finnland und Norwegen deuten die Einzelbefunde in Richtung einer Steigerung. Gleiches gilt für Schweden zumindest bis 2005. Bei Dänemark ist die Lücke bis 2006 angestiegen und dann zurückgegangen. In dem divergierenden Befund schlagen sich Unterschiede in der Privatisierungspolitik nieder. Das Vereinigte Königreich hat unter den Tories eine radikale Privatisierungspolitik betrieben. Auch dort, wo sie in einem Fiasko endete, wie bei Bahn und Wasser, fand Labour nicht den Mut einer Rückabwicklung. Betrieben wurde stattdessen eine Politik der Schadensbegrenzung. Im Ergebnis blieben die Beschäftigungszahlen öffentlicher Unternehmen nach dem Regierungsantritt von Labour bis 2008 mit gewissen Schwankungen konstant. Im 1. Quartal 2009 gibt es nun aber einen Sprung nach oben. Aktuell (Stand: 17. Juni 2009) zählt der öffentliche Sektor (incl. Unternehmen) 6.020 Mio. Beschäftigte. Der Beschäftigungsanstieg gegenüber dem 2. Quartal 2008 beläuft sich auf 285 Tsd., während gleichzeitig die Beschäftigung im Privatsektor um 286 Tsd. zurückging. Der Zuwachs resultiert aus der Verstaatlichung von Finanzinstituten (plus 222 Tsd. Beschäftigte) im Zuge der Finanzkrise sowie aus der Ausweitung von Beschäftigung im Bildungsbereich, während die öffentliche Beschäftigung in sonstigen sozialen Diensten zurückging. (Quelle: Statistisches Zentralamt)

³³ Finnland befindet sich wegen seiner ganz oder überwiegend staatlichen Unternehmen in einer Kontroverse mit der EU-Kommission. Um der Kritik Rechnung zu tragen, wurde der Beteiligungsbereich 2008 neu organisiert. Zu den bedeutendsten vollstaatlichen Unternehmen zählen der Postmonopolist Itella Corporation mit 31.627 Mitarbeitern, die staatlichen Alkoholkonzerne Alco INC und Altia Corporation mit zusammen 3.748 Mitarbeitern, die im Umwelt- und Transportservicebereich tätige Destia Oy mit 2.921 Mitarbeitern und die Staatsbahn VR Group mit 12.516 Mitarbeitern. (Quelle: Government Office 2009: Ownership Steering)

Dritte Betrachtungsperspektive: Blick auf relevante Berufe und Bereiche in der Nahsicht

Die auf der ersten Betrachtungsebene vorgetragene Analyse ergab, dass Dänemark und Norwegen trotz einer im produzierenden Bereich sehr unterschiedlichen Wirtschaftsstruktur, die in beiden Fällen gegenüber Deutschland eine nicht unerhebliche Beschäftigungslücke bedingt, über alle Sektoren hinweg in ungefähr dem Maße mehr Arbeitsplätze bieten wie diese in Deutschland zur Erreichung von Vollbeschäftigung fehlen. Dänemark bietet bei abhängig Beschäftigten ein Äquivalent von 4,72 Mio. Arbeitsplätzen mehr; Norwegen bei Erwerbstätigen ein fiktives Plus von 4,86 Mio Arbeitsplätzen. Dieses mehr an Arbeitsplätzen erklärt sich nicht einfach über mehr Beschäftigung im Dienstleistungsbereich, sondern über mehr Beschäftigung bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen. Die Entscheidung für einen staatsförmigen Weg der Entfaltung dieser Beschäftigungspotentiale erweist sich als gegenüber dem deutschen Weg, der auf private Akteure (Marktakteure, Familienakteure und Ehrenamtler) setzt, weit überlegen. Deutschland hat mit einer strukturkonservativen Politik, die sich in den drei Postulaten „Familie kommt vor Staat“, „Markt kommt vor Staat“ und „Ehrenamt kommt vor Staat“ bündelt, bereits in der Vergangenheit auf die Erschließung eines Beschäftigungspotentials verzichtet, das bei ungefähr 4 Mio. Arbeitsplätzen liegt, ohne dass die Politik über einen Paradigmenwechsel auch nur nachdenkt. Die Hereinnahme des Vereinigten Königreichs in die Betrachtung ergab, dass der dort verfolgte Entwicklungspfad eher zwischen Deutschland und den skandinavischen Ländern angesiedelt ist, als dass umkehrt Deutschland eine Mittelposition beanspruchen könnte. Allein über die konträre Entwicklung im öffentlichen Sektor hat Deutschland in der zurückliegenden Dekade ein Arbeitsplatzdefizit zum Vereinigten Königreich von rd. einer Mio. Arbeitsplätze aufgebaut.

Eine Beschäftigungslücke besteht in Relation zu den skandinavischen Ländern über alle Bereiche von öffentlicher Daseinsvorsorge resp. öffentlich-gesellschaftsnahen Diensten hinweg. Stichworte sind der öffentliche Verkehr (Bahnverkehr und ÖPNV), Ver- und Entsorgung, Postdienstleistungen, Bildung, Gesundheit, Kultur. All diese Bereiche weisen in Skandinavien höhere Beschäftigungsdichten auf und sind stärker reguliert als in Deutschland. Beides hängt zusammen. Das höhere Regulierungsniveau versperrt einerseits das Abdriften in Lohndumpingstrategien und hält zugleich das Niveau öffentlicher Beschäftigung hoch.³⁴ Dabei, die zentrale Erklärung für die hohe Beschäftigungslücke, die

³⁴ Eine gute Illustration der Wirkungen unterschiedlicher Regulierungsniveaus liefert der Postmarkt. In Finnland wurde er 1994 vollständig liberalisiert, gleichzeitig jedoch eine Lenkungsabgabe eingeführt. Ein Unternehmen, das keine umfassende Versorgung vorsieht, muss eine Abgabe von bis zu 20 Prozent des Umsatzes zahlen.

Deutschland bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen gegenüber den skandinavischen Ländern aufweist, liegt in der unterschiedlichen Bedeutung wie Entwicklungstendenz bei öffentlicher Beschäftigung. Gleiches gilt in der Relation zu Großbritannien nur eingeschränkt. In Großbritannien ist das Segment, wo sich die öffentliche Hand stark engagiert, deutlich schmaler als im skandinavischen Raum. So wird Kultur, wird Forschung und Entwicklung, wird der Bahnverkehr u.a. viel weniger als eine öffentliche Aufgabe betrachtet. Dies entspricht der angelsächsischen Tradition eines liberalen Wohlfahrtsstaates, der seine Legitimation nicht aus der Minimierung von Ungleichheit sowohl bei Chancen wie bei Ergebnissen bezieht, sondern auf faire Bildungschancen hin konzentriert ist, was hohe öffentliche Investitionen in Bildung, nicht aber in Kultur bedingt. Die öffentliche Förderung von Kunst und Kultur spielt daher eine weit geringere Rolle als traditionell in Deutschland. Allerdings ist Deutschland auch auf diesem Felde dabei, sich der angelsächsischen Welt anzunähern, während in skandinavischen Ländern die öffentliche Kultur und die öffentliche Förderung der privaten Kreativwirtschaft bereits seit den 80er Jahren stark ausgebaut wurde und weiter wird.³⁵

Wenn ich nachfolgend nur für die Bereiche Bildung und Gesundheit einige Facetten näher beleuchte, so, weil diese Bereiche quantitativ wie auch strategisch am bedeutsamsten sind. Das aber macht die anderen Bedarfswelder nicht unwichtig.

zes zahlen. Ergebnis: Das staatliche Monopol existiert fort. In Schweden ging die vollständige Marktöffnung einher mit einem mittleren Regulierungsniveau. Etwa im Umfang von Deutschland übernahmen neue Anbieter Marktanteile. Die Tarifverträge der Wettbewerber liegen jedoch auf dem gleichen Niveau wie die der Schwedischen Post. Lohn- und Sozialdumping fand anders als in Deutschland, wo sich die staatliche Regulierung auf einem niedrigen Niveau bewegt, nicht statt. (Angaben nach Büttner 2007; Folien Nr. 39, Nr. 55)

³⁵ Unter 59 Vergleichsländern (Einarsson 2008, Tab. 1) rangiert Deutschland bei der Höhe der öffentlichen Kulturausgaben am BIP 2004 auf Platz 45. Gegenüber 6,2 Prozent in Island (Platz 1) und knapp 3,1 Prozent in Dänemark und den Niederlanden sowie immerhin noch Werten über 2 Prozent in 8 weiteren EU-Ländern (plus Norwegen und der Schweiz) kam Deutschland nur noch auf 1,4 Prozent. Wichtige Bereiche wie etwa das Bibliothekswesen sind notleidend. Demgegenüber sieht beispielsweise das finnische Bibliotheksgesetz vor, dass im Kommunalsektor auf 1000 Einwohner mindestens eine Bibliotheksfachkraft beschäftigt werden muss. Ähnliche Regelungen bestehen in anderen skandinavischen Ländern, was zu einem hohen Besatz an Bibliotheken und auf dem flachen Lande zu mobilen Bibliotheksdiensten, die über die Land fahren, führt. Den skandinavischen Ländern vergleichbare bibliothekarische Beschäftigungsdichten gibt es in Deutschland selbst in Großstädten wie München oder Stuttgart nicht, vom flachen Land ganz zu schweigen.

Bildungswesen: Stagnierende Beschäftigung in Deutschland und die Alternativen

Das deutsche Bildungssystem ist von der Elementarbildung bis zur Tertiär- und Weiterbildung unterfinanziert. Eine gewisse Ausnahme besteht bei der Sekundarstufe II und der Ausbildung im Dualen System, wo auf Basis von Unternehmensbefragungen ein hoher privatwirtschaftlicher Finanzierungsanteil ausgewiesen wird. Die Unterfinanzierung hat einerseits einen wachsenden Investitionsstau und andererseits eine unzureichende Ausstattung mit personellen wie sächlichen Ressourcen zur Folge. Im internationalen Vergleich fällt Deutschland seit Jahren zurück, was für die Wohlstandssicherung nicht folgenlos bleibt. Beim Human Development Index der UN ist Deutschland von Platz 19 im Jahr 1994 auf Platz 23 im Jahr 2008 zurückgefallen, während skandinavische Länder im Geleitzug auf die Plätze vorgerückt sind, wo Anfang der 90er Jahre angelsächsische Länder platziert waren (Island und Norwegen liegen schon seit einigen Jahren auf den beiden ersten Plätzen, Dänemark ist von Platz 18 auf Platz 13 vorgerückt). Sowohl die massive Zunahme sozialer Ungleichheit wie das Zurückbleiben bei der Bildungsdynamik schlägt sich in der Positionsverschlechterung von Deutschland nieder.

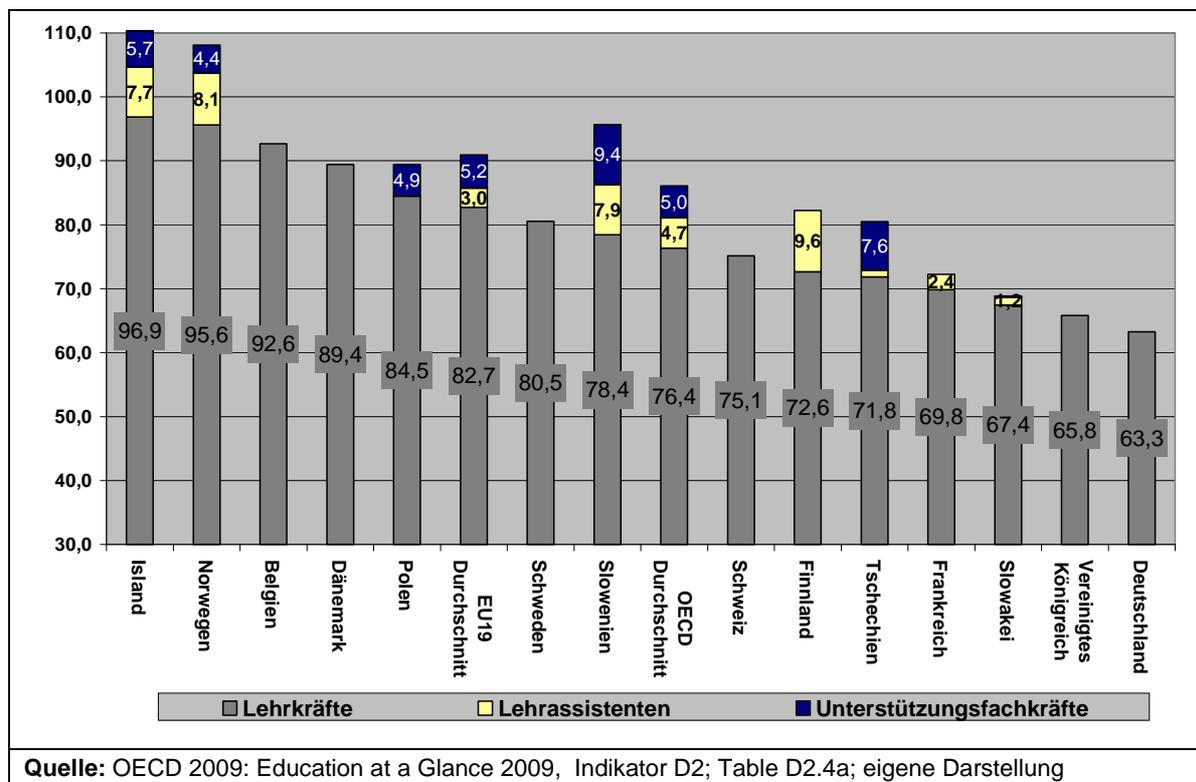
In Relation zu den skandinavischen Ländern, die gemessen am BIP die höchsten öffentlichen Ausgaben tätigen, tritt scharf hervor, in welchem Umfang die Unterfinanzierung die Nichtentfaltung von Beschäftigungspotentialen an einer Stelle, wo der Nutzwert für den Einzelnen und die Gesellschaft besonders hoch wäre, zwingend nach sich zieht. Gegen alles Gerede von Bildung als einer politischen Priorität – „Wir müssen Deutschland zu einer Bildungsrepublik machen“, erklärt die Bundeskanzlerin Angela Merkel in einem CDU-Wahlwerbespot zur Bundestagswahl am 27.9.2009 - stagnieren die Beschäftigtenzahlen. Im Wirtschaftszweig „Erziehung und Unterricht“ gab es 2003 auf 1000 Einwohner in Deutschland 25,8 abhängig Beschäftigte. Dies bei privaten wie öffentlichen Arbeitgebern, während es in Dänemark allein bei öffentlichen Arbeitgebern 32,7 Beschäftigte waren. Die Lücke von fast 7 Arbeitsplätzen auf 1000 Einwohner hat sich bis 2007 mehr als verdoppelt. Als Ergebnis unterschiedlicher AN-Beschäftigungsdichten weist Deutschland eine fiktive Beschäftigungslücke aus, die sich in Relation zu Dänemark ohne F+E auf rd. 866 Tsd. und mit F+E auf 930 Tsd. fehlende Arbeitsplätze beläuft. In Relation zu Norwegen ergab sich eine fast identische Lücke von 888 Tsd. fehlender Jobs (vgl. die Tabellen 5 und 6). Verlassen wir die Momentaufnahme und betrachten die Entwicklung auf der Zeitachse, so tritt das Zurückbleiben von Deutschland besonders scharf hervor. Dies in der Abgrenzung nach Wirtschaftszweigen resp. Aufgabenbereichen im öffentlichen Sektor wie für die Analyse der Entwicklung bei pädagogischen Berufen.

- **Expansion der Beschäftigung von Pädagogen im öffentlichen Sektor von Dänemark:** Tabelle A-2 enthält für den Zeitraum von 1999 bis 2007 die Entwicklung bei den im dänischen öffentlichen Sektor beschäftigten Arbeitnehmern mit pädagogischen Berufen. Ihre Zahl ist in diesem Zeitraum um 89,7 Prozent angestiegen. Zuwächse gab es bei allen Qualifikationsstufen mit Schwerpunkten allerdings bei einerseits den mittleren Qualifikationen (ISCED 35 und 40) und andererseits den hohen Qualifikationen (ISCED 6520, 7020). Die Dichteziffer auf 1000 Einwohner stieg auf 37,7 und liegt damit um bis zu 100 Prozent über den Beschäftigungsdichten, mit denen die deutsche Politik sämtliche Landesaufgaben in den deutsche Bundesländer glaubt bewältigen zu können.³⁶ Dabei ist zu berücksichtigen: Pädagogen sind nicht nur im Bildungsbereich, sondern auch im sozialen Bereich (Kinderbetreuung zählt in Dänemark zum Sozialbereich) sowie in Kultur, Freizeit und Sport beschäftigt.
- **Stagnation öffentlicher Bildungsbeschäftigung in Deutschland:** Während in Dänemark 2008 im öffentlichen Sektor ungefähr 40 Arbeitnehmer im Bereich Bildung, F+E und Kultur beschäftigt waren, beschäftigte der öffentliche Dienst in Deutschland in diesen Bereichen 2008 nicht einmal halb so viele Arbeitnehmer. Die Dichteziffer lag mit 18,4 dort, wo sie bereits 2003 gelegen hatte. Nun ist die Abgrenzung der Wirtschaftszweige nicht identisch mit der der Aufgabengebiete in den öffentlichen Haushalten. Im Ergebnis sind die 18,4 von Deutschland aber noch geschönt, weil darin auch das Personal der Universitätskliniken enthalten ist, das in der Volkswirtschaftlichen Gesamtrechnung unter „Gesundheit“ läuft. Zwar verbessert sich das Bild leicht, wenn der private Bildungssektor hinzugenommen wird. Deutschland erreicht dann eine Beschäftigungsdichte, die von 25,8 im Jahr 2003 auf 27,0 im Jahr 2007 angestiegen ist. Diese Beschäftigungsdichte erreicht jedoch nur zwei Drittel des dänischen Niveaus und steigt auch bei Einbezug selbständiger Beschäftigung nur wenig (vgl. Tabelle A-2).

Mit Blick auf die hohe Bedeutung von privaten Schulen und privaten Universitäten im Vereinigten Königreich wäre zu erwarten, dass der dortige öffentliche Sektor weit weniger Bildungspersonal beschäftigt als Deutschland. Erstaunlicherweise ist dies nicht der Fall. Schon 1999 waren im öffentlichen Bildungssystem mit 19,6 Beschäftigten auf 1000 Einwohner mehr Erwerbstätige beschäftigt als in Deutschland. Die Labour-Regierung hat diese Dichteziffer bis 2006 auf 22,9 angehoben und dort seither stabil gehalten. Das Versprechen, die Qualität des staatlichen Bildungswesens auf das Niveau des Privatsektor mit seinen extrem hohen Schulgebühren zu heben, konnte Labour nicht einlösen. Das Bildungssystem ist ähnlich gespalten wie die britische Gesellschaft insgesamt. Für die Oberschicht und die nach oben strebende Mittelschicht, die in der Lage ist, hohe Schul- und Studiengebühren zu zahlen, gibt es ein gewinnorientiertes Privatsystem und für die breite Bevölkerungsmehrheit ein öffentliches System. Meine Vermutung geht dahin, dass die Steigerung der Beschäftigtenzahl im öffentlichen Bildungssystem nicht Ausweis einer Qualitätsverbesserung ist, sondern sich primär erklärt aus der Ausweitung von Studienplätzen an den staatlichen Universitäten.

³⁶ Die Dichteziffer nach Köpfen lag 2007 in den Flächenländern zwischen 18,7 in Nordrhein-Westfalen und 27,9 im Saarland. Quelle: Eigene Berechnungen anhand der Daten des Statistischen Bundesamtes (Fachserien „Bevölkerung und Erwerbstätigkeit- Bevölkerungsfortschreibung“ und „Personal des öffentlichen Dienstes“; vgl. Literaturverzeichnis)

Abb. 4: Lehrkräfte und Unterstützungspersonal (Vollzeitäquivalente) auf 1000 Schüler im Primar-, Sekundar- und Postsekundarbereich (ohne Hochschulen) 2007: Ausgewählte europäische Länder



Nicht nur die Politik, die deutschen Machteliten insgesamt sind groß im Verdrängen dessen, wo Deutschland international wirklich steht. Abbildung 4 stellt dar, wie viele rechnerische Vollzeitlehrkräfte und sonstiges Unterstützungs- und Fachpersonal 2007 in ausgewählten europäischen Ländern auf 1000 SchülerInnen im Primar- bis Postsekundarbereich kamen. Im europäischen Vergleich bildete Deutschland das Schlusslicht. Um den EU-19-Durchschnitt des Jahres 2007 zu erreichen, müssten auf 1000 SchülerInnen 19,4 Lehrkräfte auf Vollzeitbasis zusätzlich eingestellt werden. Nach den Zahlen des Statistischen Bundesamtes gab es im Schuljahr 2007/2008 an allgemeinbildenden Schulen insgesamt 9.183.811 SchülerInnen. (Quelle: Genesis Datenbank, Bundesländerstatistik der allgemeinbildenden Schulen; Extraktion vom 3.9.2009). Auf diese SchülerInnen bezogen errechnet sich bereits ein Mehrbedarf von 178.165,9 VZÄ-Lehrkräften. Incl. der SchülerInnen im postsekundären Bereich erhöht sich dieser Bedarf auf über 200.000 VZÄ-Lehrkräfte. Gar nicht berücksichtigt sind dabei Assistenzkräfte und Unterstützungsfachkräfte. Dazu liegen Daten nur sehr lückenhaft vor. Trotz fehlender Daten kann für Deutschland bei den Assistenzkräften von Zahlen deutlich unter dem EU19-Durchschnitt ausgegangen werden. Dafür spricht, dass sich in Deutschland erst langsam überhaupt

ein Bewusstsein dafür ausgebildet, dass Lehrpersonal Assistenz benötigt. Die Situation in der Lehrerausbildung ist während der Referendariatszeit durch maximalen Druck und angstbesetzte Rahmenbedingungen geprägt. Indem angehende LehrerInnen in einer Atmosphäre der Angst unter Stress gesetzt werden, hofft man, sie dahingehend zu konditionieren, dass sie später ihren Beruf auch unter schlechten Rahmenbedingungen (zu große Klassen, fehlende Lehrassistenten...) ausüben können.³⁷ Beim fachlichen Unterstützungspersonal dürfte der größte Teil im privaten Nachhilfemarkt beschäftigt sein. Dazu aber existieren keine laufenden statistischen Erhebungen. Rechnet man dies zusammen, ergibt sich größenordnungsmäßig eine Lücke zwischen 220.000 bis 240.000 Lehr- und Lehrassistentenkräften.

Nicht darin enthalten ist der Personalbedarf im Elementarbildungsbereich sowie bei tertiären Ausbildungen und in der Weiterbildung. In diesen Bereichen besteht gleichzeitig ein quantitatives wie ein qualitatives Problem: Auf den Elementarbildungs- wie Tertiärbildungsbereich sei kurz eingegangen

- **Elementarbildungsbereich:** Mit der bis 2013 gesamtdeutsch angestrebten Versorgungsquote von mindestens 35 Prozent für die unter 3-Jährigen realisiert Deutschland mit mehrjähriger Verspätung lediglich ein im Rahmen des Barcelona-Prozesses festgelegtes Ziel. Mit Stand von 2006/2007 unterscheidet die EU-Kommission bei der Zielerreichung vier Ländergruppen. Eine erste Gruppe aus fünf Ländern (Dänemark, Schweden, die Niederlande, Belgien und Spanien) hat das Ziel bereits übertroffen und eine zweite Gruppe (Portugal, Vereinigtes Königreich, Frankreich, Luxemburg und Slowenien) liegt kurz vor der Ziellinie. Deutschland gehört zur Mittelgruppe, die noch rd. die Hälfte des Weges vor sich hat. Schlusslichter sind 8 Mitgliedsländer in vor allem Osteuropa (Ungarn, Polen, Slowakei, Litauen, Tschechische Republik) sowie Österreich, das einen geringen Versorgungsgrad analog zu Westdeutschland aufweist. (EU-Kommission 2008, S. 6). Neben dem quantitativen Zurückbleiben weisen West- wie Ostdeutschland ein Qualitätsproblem auf. Wissenschaftlich besteht ein breiter Konsens, worin die Qualitätsstandards von guter Kinderbetreuung/Elementarbildung bestehen. Das EU-Kinderbetreuungsnetzwerk hat bereit im Jahr 1996 40 Qualitätsziele (<http://www.kindergartenpaedagogik.de/qual.html>) veröffentlicht. Sie umgreifen alle Aspekte einschließlich Fragen gesunder Ernährung sowie von Fragen der Arbeits- und Entlohnungsbedingungen der im Kinderbetreuungsbereich Beschäftigten. Auch Ziele zur Umgebungsplanung und Raumaufteilung, der Möglichkeit, Essen zuzubereiten, der Qualität des Essens sowie dem Platzbedarf pro Kind (Ziele 31ff.) sind darin enthalten. Bei der Personalbemessung verlangt das EU-Kinderbetreuungsnetzwerk nach einem Fachpersonalschlüssel von 1:3 bis 1:5 bei unter Dreijährigen und von 1:5 bis 1:8 bei den 3- bis 5Jährigen. Bei der Tagespflege soll eine Relation von 1:4 (incl. eigener Kinder) nicht überschritten werden. Tatsächlich lag der durchschnittliche Personalschlüssel (über alle Altersgruppen) in Westdeutschland 2006 bei 1:9,5 und in Ostdeutschland bei 1:12,5. Bei Kleinkindern unter 3 Jahre bewegt sich die Relationsrelation zwischen 1:3 und 1:7 und bei älteren Kindern zwischen 1:6 und 1:19 (EU-Kommission 2008, S. 9)

³⁷ Frontberichte über die Zustände in der Lehrerausbildung verschiedener Bundesländer stützten diese Einschätzung. Im Ergebnis wird der Lehrerberuf nicht aufgewertet und attraktiver gemacht, wie es nötig wäre, sondern im Gegenteil so gestaltet, dass er für viele Studenten abschreckend ist.

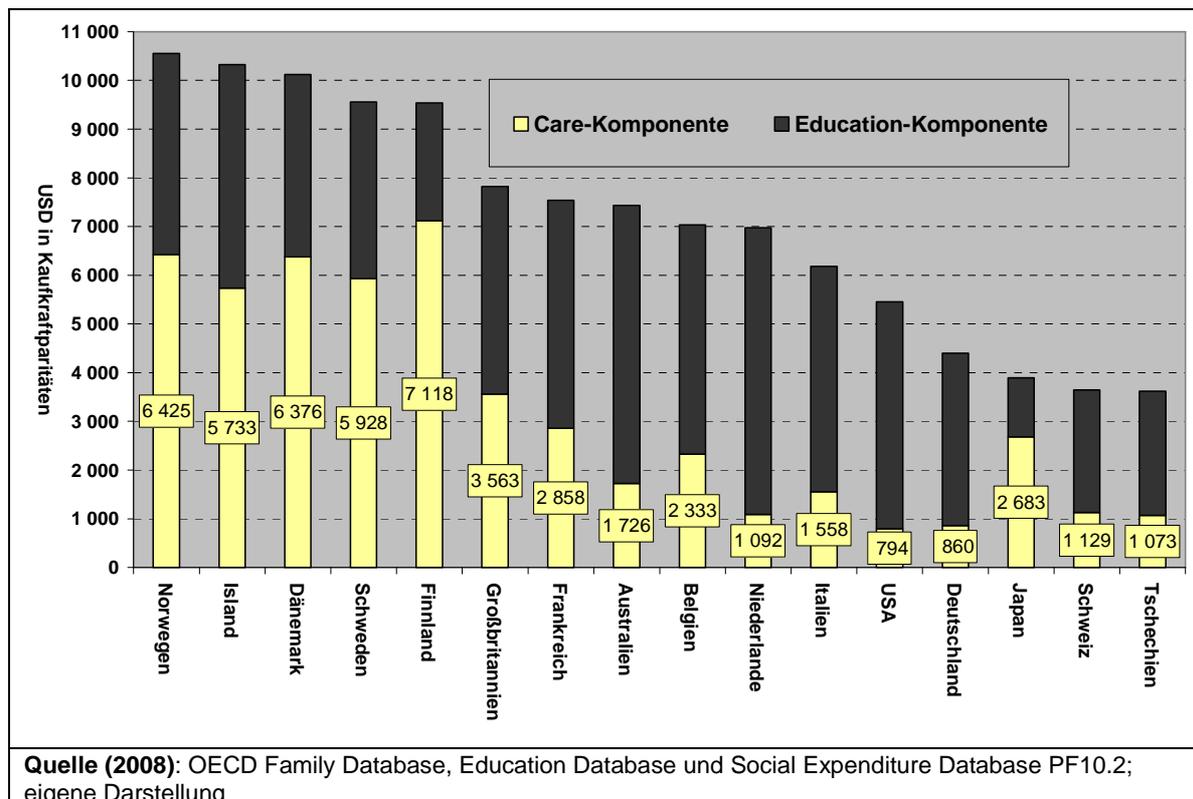
- **Tertiärbereich:** Während die Graduiertenquote in der jungen Generation von 1995 bis 2006 im OECD-Durchschnitt um 90 Prozent und im EU19-DS um 92 Prozent anstieg und nun bei 37,4 Prozent (OECD) resp. 35,2 Prozent (EU19) liegt, gab es in Deutschland nur eine halb so starke Zunahme auf 21,2 Prozent. Der Standardverweis auf das Duale System und die hohe Bedeutung vollwertiger Akademikerausbildungen gegenüber einer Dominanz von Kurzzeitstudien in anderen Ländern hat bezogen auf die angelsächsischen Länder eine gewisse Berechtigung. Bei Ländern mit gleichfalls dualem Ausbildungssystem und einer hohen Bedeutung von 5- und 6-jährigen Studiengängen geht das Argument aber ins Leere. Nicht nur Finnland hat den Graduiertenanteil in der Alterskohorte der bis 34-Jährigen von 1995 bis 2006 von 20 auf 48 Prozent mehr als verdoppelt. Auch Dänemark erreicht nach einer annähernden Verdoppelung 2006 eine doppelt so hohe Quote wie Deutschland und die Schweiz steigerte sich gar von 9 Prozent (1995) auf fast 30 Prozent 2006. Dies allerdings anders als Dänemark und Finnland vorrangig über den Bereich von Kurzstudiengängen.³⁸ Derzeit existieren in Deutschland nicht die für eine deutliche Erhöhung der Akademikerquote notwendigen Rahmenbedingungen. Die Hochschulen sind unterfinanziert, die Betreuung der Studenten ist unzureichend usw.

Bezogen auf das Zurückbleiben bei der formalen Kinderbetreuung zeigt Abbildung 5, dass in Deutschland weit weniger öffentliche Mittel pro Vorschulkind in formaler Betreuung aufgewandt werden als in zahlreichen anderen Ländern. Nicht nur die Gesamtausgaben liegen zurück. Deutschland gibt, hierin den USA vergleichbar, auch besonders wenig Geld aus für alles, was mit Fürsorge und Pflege zusammenhängt. Zu berücksichtigen ist dabei, dass die internationale Bildungsfinanzstatistik bei vorschulischer Bildung die Care-Leistungen nicht berücksichtigt, was zu Verzerrungen in der statistischen Abbildung führt. Skandinavische Länder unterscheiden sich von den anderen Wohlfahrtsregimen gerade dadurch, dass sie die Care-Komponente nicht nur graduell höher, sondern um ein Vielfaches so hoch gewichten. Sie verfügen hier über ein Alleinstellungsmerkmal. Dem entspricht, dass der Vorschulbereich nicht verschult ist³⁹ wie in den USA, sondern auf den Aufbau von sozialen und persönlichen Ressourcen hin orientiert. Die Entwicklung in Deutschland geht genau in die andere Richtung.

³⁸ In Dänemark und Finnland lag 2006 der Anteil von Studienabsolventen mit einer Studiendauer von 5 und mehr Jahren gleichermaßen über dem OECD- wie EU19-Durchschnitt (13,3 % und 16,2 %), während Deutschland mit 12,8 Prozent unter beiden Durchschnitten liegt.

³⁹ Innerskandinavisch wird aus Dänemark an die Adresse von Schweden zwar der Vorwurf erhoben, dort würden Kindertagesstätten zunehmend verschult. Gemessen am Verschuldungsgrad in anderen Ländern, kann jedoch weder bei Island noch bei Schweden von einer wirklichen Verschulung gesprochen werden. Hier handelt es sich um graduelle Unterschiede.

Abb. 5: Öffentliche Ausgaben pro Vorschulkind 2005 im internationalen Vergleich: Ausgaben nach Komponenten



Die beschäftigungspolitischen Folgen der Unterfinanzierung von formaler Kinderbetreuung sind erheblich. In Heintze 2007b habe ich sie mit Bezug auf Dänemark, Norwegen und Island grob abgeschätzt. Es ergab sich eine fiktive Job-Lücke zwischen 650.000 und gut 900.000 (vgl. Tab. 9, S. 260). Besonders erhellend sind dabei die Befunde, die sich ergeben, wenn Bundesländer mit skandinavischen Ländern verglichen werden. Beispiel Sachsen-Anhalt. Dieses ostdeutsche Bundesland weist rein quantitativ eine gute Versorgungssituation auf. Qualitativ sieht es jedoch anders aus. Mit Verhältnissen wie in Island, Norwegen oder Dänemark hätte es dort im Jahr 2002 auf 1000 Einwohner bezogen knapp 40.000 Beschäftigte und auf Plätze bezogen über 34 Tsd. Beschäftigte resp. rechnerisch fast 28.000 Vollzeitstellen geben müssen. Es gab aber nur 14.630 Beschäftigte und die meisten davon waren teilzeitbeschäftigt. Beispiel Hessen. Hessen hatte Ende 2002 ein Drittel mehr Einwohner als Norwegen. Trotzdem existierten in Norwegen fast 80 Prozent mehr rechnerische Vollzeitstellen im Kindertagesstättenbereich als es in Hessen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte gab. Dänemark wiederum hatte Ende 2005 11 Prozent weniger Einwohner als Hessen Ende 2002. Trotz der geringeren Einwohnerzahl hatte Dänemark weit über doppelt so viele Vollzeit-Äquivalentbeschäftigte als es in Hessen

oder Niedersachsen Vollzeit- und Teilzeitbeschäftigte gab. Die fiktive Beschäftigungslücke erreichte für Hessen eine Größenordnung von 60.000 und für Niedersachsen die Größenordnung von 90.000 Arbeitsplätzen. Wird Schweden mit im Jahr 2002 8,9 Mio. Einwohnern hinsichtlich des Vorschulbereichs verglichen mit Baden-Württemberg, das im selben Jahr 10,7 Mio. Einwohner hatte, ergibt sich folgender Befund: Obwohl Baden-Württemberg 20 Prozent mehr Einwohner hatte als Schweden, lag der Personalstand (VZ und TZ) im gesamten Kita-Bereich (incl. Hort) mit 47,4 Tsd. Beschäftigten um ein Viertel unter den rechnerischen Vollzeitkräften in Schweden (2002: 63,1 Tsd. VZÄ-Kräfte).

Gab es zwischenzeitlich grundlegende Verbesserungen bei der Personalausstattung? Die Antwort lautet: Nein. Zwar stieg das in Kindertageseinrichtungen tätige pädagogische Fachpersonal von Ende 2002 bis zur nächsten Erhebung (15.3.2006) leicht von 346.488 auf 352.771 Kräfte. Die rechnerischen Vollzeitkräfte stiegen jedoch nicht, sondern sanken sogar von 285.614 auf 282.889. (DJI 2008: Tab. 7.2., S. 175). Auch hier sind Einzelvergleiche aussagekräftig. Skandinavische Länder haben den Bereich so ausgebaut, dass 2004/2004 für Kinder unter 5 Jahren fast identische Zahlen von rechnerischen Vollzeitkräften zur Verfügung standen. Die Beschäftigungsdichte (auf 1000 EW) betrug in Norwegen (2004) 13,1, in Dänemark (2005) 13,5 und in Island (2005) 13,4. Deutsche Bundesländer liegen Welten davon entfernt. In Hessen belief sich bei allen privaten und öffentlichen Trägern das pädagogisch tätige Kita-Personal (incl. Leitung) am 31.12.2002 auf 21.485 VZÄ und am 15.03.2006 auf 22.770 VZÄ. Die Beschäftigungsdichte stieg von 3,5 auf 3,7 VZÄ (DJI 2008: S. 175). Nicht gestiegen, sondern sogar gesunken ist die Beschäftigungsdichte im gleichen Zeitraum in Baden-Württemberg. Das pädagogisch tätige Kita-Personal (incl. Leitung) belief sich dort am 31.12.2002 auf 38.170 VZÄ und am 15.03.2006 nur noch auf 36.742 VZÄ. Ein Minus von 3,7 Prozent. Die Dichteziffer auf 1000 EW sank in der Folge von 3,4 auf 3,3 VZÄ. Betrachtet man die landesseitige Ausgabenplanung, wird sich daran in den kommenden Jahren fundamental nichts ändern. Die Ausgabenplanung orientiert sich nicht an Qualitätszielen und ist auch nicht bestrebt, die OECD-Vorgabe von mindestens einem BIP-Prozentpunkt, der für formale Kinderbetreuung aufgewandt werden soll, Schritt für Schritt einzulösen. Das Bruttoinlandsprodukt von BW belief sich 2008 auf 364,3 Mrd. € (Quelle: Stat. BA März 2009). Nach der 1-Prozent-Regel hätten 3,64 Mrd. € aus Bundes-, Landes- und Kommunalmitteln für formale Kinderbetreuung aufgewandt werden müssen. Tatsächlich waren es aber nur rd. 1,4 Mrd. € und die Planungen der Landesregierung zielen lediglich darauf ab, für die Schaffung von 60.000 neuen Betreuungsplätzen für Kinder unter 3 Jahren die Landesmittel von 50 Mio. im Jahr 2009 auf 165 Mio. € im Jahr 2014 anzuheben. An der Linie, den Kita-

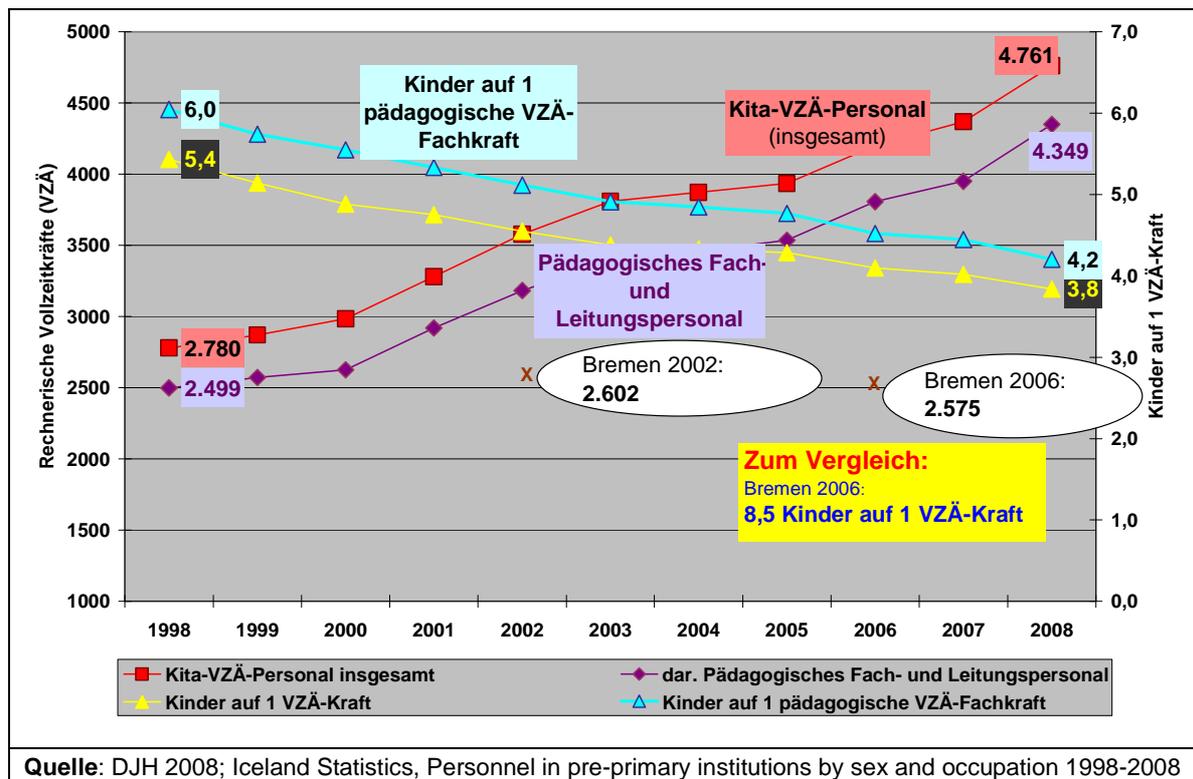
Ausbau nur halbherzig und wenig qualitätsorientiert zu betreiben, wird faktisch festgehalten.⁴⁰

Die nachfolgende Abbildung 6 zeigt, wie in Island von 1998 bis 2008 gleichermaßen das VZÄ-Kita-Personal insgesamt wie das Kita-Fachpersonal um über 70 Prozent erhöht wurde, während die Relation von Kindern auf VZÄ-Fachpersonal gleichzeitig von 6:1 auf 4,2:1 verbessert wurde. Vergleicht man dies mit Bremen als kleinstem deutschen Stadtstaat, lautet der Befund. Obwohl Bremen doppelt so viele Einwohner hat wie Island, beschäftigen dort private wie öffentliche Kita-Träger nicht nur weit weniger Fach- und sonstiges Personal, sondern in rechnerischen Vollzeitkräften gemessen 2006 sogar weniger Personal als 2002. Statt den Abstand zu skandinavischen Ländern zu verringern, wuchs die Differenz auf der Zeitachse weiter an. Der Versuch, dies mit den in Island höheren Kinderzahlen zu erklären, geht dabei in die Irre. Die stärkere Besetzung der Alterskohorte von Vorschulkindern und die weit höhere Versorgungsquote von unter Dreijährigen ist ein Faktor. Als wesentlich kommt aber die bessere Qualität hinzu. Während in Island der pädagogische Betreuungsschlüssel von 1998 bis 2008 dahingehend verbessert wurde, dass 2008 eine Vollzeit-Fachkraft auf 4,2 Kinder kam, gibt es eine vergleichbare Entwicklung in Bremen nicht. 2006 kamen doppelt so viele Kinder auf eine pädagogische Fachkraft wie in Island.

Das Fresko, das ich zu zeichnen versuche, komplettiert sich durch Hinweise darauf, dass die sonstige Jugendhilfe unter den gegebenen finanziellen Rahmenbedingungen in der Gefahr steht, den Preis des Ausbaus der Betreuungsinfrastruktur für unter Dreijährige zu zahlen. So wurde in fast allen Bundesländern das Personal in der sonstigen Jugendhilfe trotz steigender Fallzahlen von hilfebedürftigen Kindern, Jugendlichen und Eltern in den letzten Jahren nicht aufgestockt, sondern abgebaut (vgl. Komdat 2008). In VZÄ erfolgte ein Personalabbau von 136 Tsd. Vollzeitäquivalenten (31.12.2002) auf 120,6 Tsd. Vollzeitäquivalente (31.12.2006). In den ostdeutschen Flächenländern geht er mit Rückgängen von bis zu 27,4 Prozent (Mecklenburg-Vorpommern) weit über das hinaus, was als Anpassung an schrumpfende Bevölkerungszahlen erklärt werden kann. Kritisch zu hinterfragen sind dabei auch Outsourcing-Prozesse. Erfolgreiche Jugendhilfepolitik gelingt nicht über fragmentierte Strukturen, sondern verlangt nach verlässlich finanzierten

⁴⁰ Die Landesregierung habe „den letzten zentralen Baustein zum Ausbaus der Betreuung für Kinder unter drei Jahren gesetzt und die Voraussetzungen für eine gute Vereinbarkeit von Familie und Beruf und Chancengleichheit wesentlich verbessert“, heißt es in der Pressemitteilung „Bis Ende 2013 zusätzlich 60.000 Betreuungsplätze“ vom 22. Juli 2008. Ab 2009 seien damit „Landesmittel in Höhe von 50 Millionen € vorgesehen, die bis 2014 kontinuierlich auf 165 Millionen € jährlich anwachsen. Dies entspricht einem Drittel der Bruttobetriebskosten abzüglich Elternbeiträge, Trägeranteil und Bundesbeteiligung“, erläuterte die Arbeits- und Sozialministerin. Insgesamt 264 Mio. € stünden damit ab 2014 in Baden-Württemberg jährlich an Landes- und Bundesmitteln für die Betreuung von Kindern bis drei Jahren zur Verfügung.“

Abb. 6: Verbesserung der Personalausstattung in isländischen Kindertagestätten 1998 bis 2008 im Vergleich zu Bremen



und mit fest angestelltem Fachpersonal ausgestatteten Strukturen. Nur wenn gefährdete Jugendliche und Familien über einen längeren Zeitraum von den gleichen Fachkräften betreut werden, kann Vertrauen wachsen und es entsteht eine Basis für Reifungsprozesse. Es erscheint zweifelhaft, ob derzeit auch nur in einem einzigen Bundesland eine Personalausstattung vorgehalten wird, mit der eine sowohl nachhaltige wie qualitätsgesicherte Arbeit möglich ist. Nicht wenige Hinweise deuten an, dass sich Kommunen wie auch Stadtstaaten (Berlin sticht in besonderer Weise hervor) mit exzessivem Outsourcing ein kaum handelbares Steuerungsproblem eingefangen haben. Die Frage lautet, ob es kritische Outsourcing-Schwellenwerte gibt, ab deren Überschreitung die Steuerungskosten der auftraggebenden Kommunen so zunehmen, dass eine effektive und effiziente Steuerung nicht mehr gewährleistet werden kann.

Für an Schulen beschäftigte Sozialpädagogen und Schulpsychologen gilt das Gleiche. Die Ausstattung deutscher Schulen mit Unterstützungspersonal (Schulpflegerkräfte, Lernassistenten, Schulsozialarbeiter, Schulpsychologen) rangiert auf dem Niveau eines Entwicklungslandes. Erneut gibt es als Folge der Sparideologie nur zögerlich die Bereitschaft, diese Defizite anzupacken. Ziel bei der schulpsychologischen Versorgung sollte

ein Fachpersonalschlüssel von mindestens einer Vollzeitfachkraft auf 5000 Schüler und SchülerInnen sein. Mit Blick auf nicht wenige EU-Länder, die (Belgien, Dänemark, Finnland, Frankreich, Schweden) die einen Personalschlüssel von besser als 1:2000 realisieren, ist dies ein bescheidenes Ziel. Die deutsche Realität ist davon weit entfernt. 2008 hatte unter den Flächenländern Bayern die beste und Niedersachsen die schlechteste Versorgung. Beste und schlechteste Versorgung hieß dabei: In Bayern kam auf 8.535 Schüler und SchülerInnen und in Niedersachsen auf 26.324 Schüler und SchülerInnen ein Schulpsychologe (Quelle: Bundesverband deutscher Psychologen und Psychologinnen). Das Beispiel zeigt: Wer in Deutschland nach Maßstäben für gute Versorgungsstandards sucht, wird nicht fündig. Maßstäbe werden von anderen Ländern gesetzt.

Gesundheit und Pflege mit größter Beschäftigungslücke

Die Beschäftigungslücke, die im Bildungsbereich verglichen mit skandinavischen Ländern besonders ausgeprägt ist, aber auch gegenüber anderen Ländern besteht (vgl. Abb. 4), ist nicht ausschließlich, aber primär Ergebnis der Unterfinanzierung des deutschen Bildungssystems. Bei Gesundheit, Pflege und den sonstigen sozialen Dienstleistungen stellt sich dies sowohl anders wie unterschiedlich dar. Das Pflegesystem im engeren Sinne ist unterfinanziert. Die Pflegeversicherung ist anders als die Gesetzliche Krankenversicherung nicht als Vollversicherung ausgelegt. Sie leistet nur Zuschüsse.⁴¹ Auch die sonstigen sozialen Dienstleistungen (Dienstleistungen für Eltern, für benachteiligte Kinder und Jugendliche usw.) sind aufgrund der Priorisierung von Steuersubventionen und Geldtransfers gegenüber öffentlichen Dienstleistungen unterfinanziert. Das deutsche Gesundheitswesen dagegen ist nicht unterfinanziert. Im internationalen Vergleich hat Deutschland nach den USA, der Schweiz und Frankreich gemessen am BIP mit einem Anteil von 10,6 Prozent (2006) das viertteuerste Gesundheitssystem, während die skandinavischen Länder mit Anteilen zwischen 8,2 Prozent (Finnland) bis 9,5 Prozent (Dänemark) im Mittelfeld liegen. (Quelle: OECD Health Data 2008) Es ist auffällig, dass die 8 OECD-Länder, bei denen die öffentlichen und privaten Ausgaben für Gesundheit bei über 10 Prozent des BIP liegen (USA 2006: 15,3 %; Kanada 2006: 10,0 %) durch Systementscheidungen geprägt sind, die entweder stark marktorientiert sind – das mittlerweile ge-

⁴¹ Bei der häuslichen Pflege übernimmt die Pflegeversicherung 2009 in Pflegestufe I bei professioneller Pflege Kosten bis 420 €/mtl und gewährt Angehörigen, Nachbarn oder Freunden im Falle der Übernahme der Pflegeleistung einen Zuschuss von 215 €/mtl. Bei stationärer Pflege in Heimen gibt es in Pflegestufe I einen Zuschuss von 1.023 €/mtl., der auf 1.470 € bei Pflegestufe III ansteigt. (Quelle: BMG und AOK). Nach einem Bericht des Statistischen Bundesamtes gibt es bei den Heimkosten große Unterschiede. Zum Stichtag 15. Dezember 2007 mussten Pflegebedürftige der Stufe III im Schnitt 1.300 €/mtl selbst bezahlen. Da die Mehrzahl der RentnerInnen des Jahres 2007 geringere Renten bezog und vielen Vermögenswerte zur Deckung der Differenz gleichfalls nicht zur Verfügung stehen, geht das System für eine relevante Gruppe von pflegebedürftigen RentnerInnen nicht auf..

gen die Wand gelaufene US-System ist hier an erster Stelle zu nennen – oder ein korporatistisches Sozialversicherungssystem begründen (Deutschland, Belgien, Frankreich, Österreich, Schweiz). Diesen Systemen gelingt es weniger gut als den öffentlichen Gesundheitsdiensten, die Ausgaben in Beziehung auf das BIP relativ konstant zu halten. Von 1985 bis 2006 stieg der BIP-Anteil in der 8er-Gruppe um durchschnittlich 54,2 Prozent gegenüber nur 18,7 Prozent im Durchschnitt der fünf nordisch-skandinavischen Länder. Nur die Finanzierung ist in den Sozialversicherungssystemen überwiegend öffentlich. Die Leistungserbringung dagegen erfolgt überwiegend privat, wobei öffentliche Trägerschaften in Deutschland noch einmal deutlich schwächer ausgeprägt sind als etwa in Frankreich oder Belgien. Das deutsche Gesundheitssystem organisiert nicht nur die ambulante Leistungserbringung seit Ende der 20er Jahre (KV-Sicherstellungsauftrag) weitestgehend über private Praxen von Ärzten und Therapeuten. Auch im Klinikbereich, der traditionell durch ein Mischsystem unterschiedlicher Trägerschaften geprägt ist, haben öffentliche Träger privatisierungsbedingt in den letzten 10 Jahren Anteile verloren. Eine Trendwende steht aus. Im Altenpflegebereich schließlich spielen öffentliche Trägern nur lokal hier und da (in Bayern etwa) eine gewisse Rolle. Die Trägerstruktur ist komplett konträr zu der in etwa Dänemark, wo der kommunale Altenpflegeservice für umfassende Leistungen mit guter Qualität und gleichem Zugang für alle älteren BürgerInnen sorgt. Die öffentliche Leistungserbringung dominiert das Gesundheitswesen der nordischen Ländern über annähernd alle Bereiche.⁴² Am stärksten ist die öffentliche Ausrichtung bei Prävention, Pflege und auf der sekundären gesundheitlichen Versorgungsebene (Klinikbereich). Die primäre Versorgungsebene ist dagegen unterschiedlich organisiert. In Finnland, Schweden und Island öffentlich über Gesundheitszentren mit ergänzendem Privatsektor; in Dänemark und (seit 2002) auch in Norwegen privat über kommunale Hausarztssysteme mit Ergänzung durch öffentliche Gesundheitszentren. Nur in Dänemark und Norwegen gibt es freie Arztwahl als Option. Sie wird von weniger als 5 Prozent der Bevölkerung genutzt. Über 95 Prozent sind ins Hausarztssystem eingeschrieben, das sehr strikt reguliert wird. Die Hausärzte sind faktisch mehr Angestellte von Kommunen als Freiberufler. Der hohe Zuspruch, den das Hausarztssystem in der Bevölkerung findet, ist Ausdruck eines soliden Vertrauens in das öffentliche System. (Näheres zu den Systemen siehe bei Heintze 2007b: S. 70ff). In Deutschland lässt die Vielzahl von Gesundheitsreformen der letzten 15 Jahre auf eine starke Rolle des Staates schließen. Tatsächlich ist sie schwach und diese Schwäche drückt sich in der überbordenden Gesetzgebungstätig-

⁴² Eine Ausnahme bildet die zahnärztliche Versorgung Erwachsener. Nur Finnland hat den Bereich vor einigen Jahren in das öffentliche System integriert. In den anderen Ländern ist er im Wesentlichen privat organisiert mit privaten Versicherungen und privat tätigen Zahnärzten.

keit aus. Gegen den Willen von KVen und Kassen geht nichts und auch die Kontrolle ist schwach. Im Arzneimittelbereich genießen Hersteller gar das Privileg eigener Preisfestsetzung. Scheininnovationen und überhöhte Arzneimittelpreise sind das Resultat. Andere Länder vom Typ „Sozialversicherungssystem“ trauen sich hier mehr Regulierung zu.⁴³ Die Steuerungsdefizite des deutschen Gesundheitssystems führen dazu, dass mit hohen Ausgaben nur mittelmäßige Ergebnisse erzielt werden. Auch die Beschäftigungswirkungen liegen weit unter dem, was mit den verfügbaren Mitteln möglich wäre und sich dann auch positiv auf die Zufriedenheit der Patienten und den Outcome auswirken würde. Vor diesem Hintergrund muss gesehen werden, dass die öffentlichen Gesundheitssysteme der skandinavischen Länder mit in der langen Frist geringeren BIP-Anteilen bei allen Problemen, die auch diese Systeme im Detail aufweisen, mehr Arbeitsplätze bieten als das korporatistisch-selbstverwaltete deutsche Gesundheitssystem.

Die obigen Vergleiche haben für den Gesamtbereich der sozialen Dienstleistungen eine Beschäftigungslücke von Deutschland gegenüber Dänemark bei Arbeitnehmern von 3,5 Mio. und bei Norwegen (Erwerbstätige) sogar von 4,46 Mio ergeben. Dies sind grobe Hausnummern, weil hier unterschiedliche soziale Dienstleistungen zusammengefasst sind. Wie wenig entwickelt der Bereich sozialer Dienstleistungen in Deutschland ist, verdeutlichen einige prägnante Vergleichszahlen. Bezogen auf Gesundheit, Pflege und sonstige soziale Dienstleistungen weist Deutschland mit 50,3 Erwerbstätigen (Arbeitnehmer: 45,1) auf 1000 Einwohner eine geringere Beschäftigungsdichte auf als Dänemark allein im sogenannten Residential-Care-Bereich (vgl. Tabelle 4). Dies obwohl der Anteil älterer Menschen in Dänemark niedriger liegt als in Deutschland.⁴⁴ Oder anders herum. Dänemark bietet 2008 für 1000 Einwohner weit mehr Arbeitsplätze bei den von öffentlichen Einrichtungen angebotenen sozialen Dienstleistungen als Deutschland im gesamten öffentlichen Dienst (vgl. Tab. 4 und Tab. A-2). Dies ist nicht allein ein ökonomi-

⁴³ Allerdings gibt es bei den Arzneimittelausgaben pro Kopf, gemessen in Kaufkrafteinheiten (PPP's), kein einheitliches Bild. Am höchsten liegen diese Ausgaben in marktorientierten Systemen, während die Ländergruppe mit öffentlichen Gesundheitsdiensten zweigeteilt ist. Die Länder mit Sozialversicherungssystemen belegen die Mitte. So wurden in den USA 2006 pro Kopf 843 PPP's und in Kanada 639 PPP's ausgegeben, während skandinavische Länder vom Sonderfall Dänemark abgesehen bei unter 390 PPP's (Finnland und Norwegen) resp. bei unter 430 PPP's (Schweden und Island) rangieren. Dänemark war bis zur Regierungsübernahme durch die aktuelle Mitte-Rechts-Koalition bei der Arzneimittelregulierung international sehr erfolgreich. Im Jahr 2000 hatte es unter den europäischen OECD-Ländern zusammen mit der Slowakei die geringsten Arzneimittelausgaben pro Kopf. Die Politik der Mitte-Rechts-Regierung führte in der Folge aber dazu, dass die Arzneimittelkosten vollkommen aus dem Ruder liefen und mittlerweile sogar höher sind als im Schnitt der Länder mit Sozialversicherungssystemen. Dort liegen sie zwischen rd. 430 PPP's in der Schweiz und 584 PPP's in Belgien. Quelle: OECD Health Data 2008

⁴⁴ 2005 lag der Anteil der über 65-Jährigen an der Gesamtbevölkerung in Deutschland bei 18,6 Prozent gegenüber 15,0 Prozent in Dänemark, 15,9 Prozent in Finnland, 11,8 Prozent in Island, 14,7 Prozent in Norwegen und 17,2 Prozent in Schweden (vgl. Heintze 2007b: Tab. 5 S. 208)

scher Unterschied. Wir haben es mit unterschiedlichen Gesellschaften zu tun. Einmal mit einer Gesellschaft, die Altenpflege als ein Bürgerrecht betrachtet, das Lokalregierungen über ambulante Dienste und Heime qualitätsgesichert erbringen und dann mit einer Gesellschaft, die Altenpflege vorrangig als eine Familienpflicht betrachtet, die vom Staat durch Steuererleichterungen, Pflegezuschüsse etc. Unterstützung erfährt. Die soziale Beschäftigungslücke von Deutschland in Relation zu Dänemark und Norwegen fußt wesentlich auf diesem grundlegenden Unterschied.

Auch in der engeren Abgrenzung bietet das Gesundheitssystem in skandinavischen Ländern mehr Beschäftigung als in Deutschland. Dies nicht bei Ärzten. Hier sind die Zahlen vergleichbar. So kamen 2006 in Deutschland auf 1000 Einwohner 3,4 Ärzte gegenüber 3,7 in Norwegen, 3,5 in Schweden und 3,3 in Dänemark. Die zentrale Differenz besteht bei den Pflegekräften. Die skandinavischen Gesundheitssysteme sind nicht arztzentriert mit Subordination der Pflege unter die Medizin wie das deutsche System, sondern gewichten ärztliche und pflegerische Leistungen gleich. Die Dichte bei Nurses, die zu relevanten Teilen als graduierte Nurses über einen Hochschulabschluss verfügen, liegt im Ergebnis um das Vielfache über dem deutschen Niveau. Während in Deutschland gerade die schulischen Anforderungen für die Aufnahme einer Pflegeausbildung abgesenkt wurden – es reicht zukünftig ein Hauptschulabschluss – verfolgen skandinavische Länder seit Ende der 70er Jahre mit der Akademisierung von pflegerischen und therapeutischen Berufen genau die gegenteilige Strategie (vgl. Heintze 2007b, S. 286ff.). Die Senkung statt Hebung der schulischen Anforderungen für Pflegeberufe ist ein deutliches Indiz dafür, dass die Politik nicht gewillt ist, die Machthierarchie zwischen Medizin und Pflege anzutasten. Schlimmer noch, sie öffnet weitere Schleusen, um Teile der Pflege im Niedriglohnsektor zu verankern.

In Heintze 2007b habe ich die beschäftigungspolitische Bedeutung des deutschen Gesundheitssystems mit den skandinavischen Systemen unter verschiedenen Blickwinkeln untersucht, einmal nach Gesundheitsberufen, dann nach Einrichtungen, dann nach Gesundheitsdienstleistern insgesamt und nach Sektoren (privat, öffentlich). Trotz der Verwerfungen, die es hie und da aufgrund unterschiedlicher statistischer Abgrenzungen geben mag, können einige Aussagen als gesichert angesehen werden:

- Aus dem Deutschland-Norwegen-Vergleich der im Gesundheitssystem im Jahr 2004 insgesamt Beschäftigten nach Berufen und Qualifikationsniveaus ergibt sich, dass die Gruppe der „anderen Berufe im Gesundheitssystem“ anteilig nicht groß differiert (ein gutes Drittel der rechnerischen Vollzeitkräfte in Deutschland und knapp 40 Prozent in Norwegen). Der zentrale Unterschied bei der Struktur der Beschäftigten besteht darin, dass in Deutschland eine polarisierte Qualifikationsstruktur besteht, bei der zwischen vollakademischen Berufen und Lehrberufen praktisch kein Mittelfeld gehobener semiakademischer

Berufe existiert.⁴⁵ Diese Mitte dominiert jedoch in Norwegen mit einem Anteil von fast 50 Prozent. Die Etage darunter (knapp 40 Prozent) bilden diejenigen, die über eine nicht-akademische berufliche Ausbildung verfügen. In Deutschland gehören 3 von 4 Beschäftigten dieser hierarchisch unteren Gruppe an. Wenn in Deutschland zu Recht darüber geklagt wird, dass es im Gesundheitswesen zuviel Hierarchie und keine Kultur der Kooperation gibt, während bei Norwegen eine lebendige Kultur der Kooperation mit wenig Hierarchie gelobt wird, so ist die Struktur der Beschäftigten ein Schlüssel zum Verständnis. Solange es keinen Aufstieg eines relevanten Teils derjenigen, die heute auf dem Niveau von ISCED 4 und 4 gehalten werden, in den halb-akademischen Bereich gibt, wird im deutschen Gesundheitswesen schwerlich eine Kultur der Kooperation Einzug halten können.

- Das deutsche Gesundheitssystem weist gegenüber den Systemen der skandinavischen Länder eine erhebliche Beschäftigungslücke auf. Sie differiert je nach Wahl des Referenzlandes und der Betrachtungsart. Die Lücke die sich aus der Gesamtschau von Tabelle 8 ergibt, beträgt mindestens 2 Mio Arbeitsplätze, die es im deutschen Gesundheitswesen mit den norwegischen Strukturen im Jahr 2004 mehr gegeben hätte. 2,9 Mio sind es, wenn die norwegischen Daten Köpfe abbilden und nicht Vollzeitäquivalente; die Quelle macht dazu keine Aussage. Wird nur die Gruppe der Gesundheitsdienstberufe (medizinische Berufe und pflegerische Berufe) untersucht, ergibt sich in Relation zu Finnland und Norwegen eine Lücke von im Minimum gut 900.000 bis 1,4 Mio. in Relation zu Norwegen. Der Vergleich mit Schweden ergibt, dass dort allein im öffentliche Gesundheitsdienst relativ ungefähr gleich viele Gesundheitsdienstleister beschäftigt sind wie in Deutschland im privaten und öffentlichen Sektor zusammen.

Tabelle A-7 enthält auf Grundlage der Krankenhausstatistiken von Norwegen und Deutschland für das Jahr 2004 eine Analyse der Beschäftigtenstruktur mit Berechnung der fiktiven deutschen Beschäftigungslücke (VZÄ). Bei der Struktur bestätigt sich das, was für das Gesundheitssystem insgesamt gilt: die Pflegedisziplinen haben quantitativ und qualitativ einen ganz anderen Stellenwert als in Deutschland. Während in Deutschland 38,4 Prozent der Krankenhausbeschäftigten zum Pflegedienst zählen, sind es in Norwegen 47,8 Prozent. Die Besetzungsdichte ist in Norwegen auf 1000 Betten gerechnet deutlich höher als in Deutschland. Bei Ärzten und Verwaltungspersonal ist der Unterschied am geringsten. Trotzdem, auf 1000 Betten kamen in Deutschland rd. 220 Ärzte und in Norwegen 390 Ärzte. Bei Pflegekräften gibt es sogar ein Dreifach-Mehr (DE: 580 Pflegekräfte auf 1000 Betten; NO: 1680 Pflegekräfte auf 1000 Betten). Es errechnet sich eine Beschäftigungslücke von insgesamt 710 Tsd. Beschäftigten, wovon 415 Tsd. dem Pflegebereich zuzuordnen sind. Auch wenn ich unterstelle – die Daten sind diesbezüglich nicht eindeutig – dass die Statistiken der deutschen Krankenhausgesellschaft den REHA-Bereich nicht beinhalten, dieser also bei Deutschland noch hinzugerechnet werden muss, bleibt eine Beschäftigungslücke von gut 570 Tsd. bestehen.

⁴⁵ Die Polarisierung und die dahinter stehende rückwärtsgewandte Standeslogik spiegelt sich auch in der Statistik der Berufe im Gesundheitswesen. Sie ist zentriert auf die Berufsstände der Ärzte und Apotheker. Der große Bereich der Pflegeberufe und der nicht-ärztlichen Therapieberufe läuft unter „Übrige Gesundheitsdienstberufe“. Die skandinavischen Statistiken nehmen diese Über- und Unterordnung gar nicht vor. Schon bei der statistischen Erfassung rangieren die verschiedenen Berufsgruppen gleichwertig nebeneinander.

Tab. 8: Gesundheitsbeschäftigte in Norwegen und Deutschland im Jahr 2004: Vollzeitäquivalent Beschäftigte nach Qualifikationsniveau

| | Norwegen | Deutschland |
|---|--------------|-----------------|
| Einwohner am 1.1. 2004 | 4.577 | 82.532 |
| Gesundheitsberufe insgesamt (in 1000) | 346 | 3.336 |
| Gesundheitsberufe ohne „Andere Berufe im Gesundheitswesen“ | 209 | 2.205 |
| 1) Erwerbstätige mit hohem Universitätsabschluss | 23 | 398 |
| Dar. Ärzte | 15 | 279 |
| Dar. Zahnärzte | 3 | 62 |
| 2) Erwerbstätige mit niedrigem bis mittlerem Hochschulabschluss (Fachhochschulabschluss, Bachelorabschluss): ISCED 5 + 6 | 104 | 75 |
| Nurses und Hebammen | 70 | |
| Physiotherapeuten | 7 | |
| Dentalhygieniker | 1 | |
| Child welfare officers und Sozialberufe | 17 | |
| Heilpädagogen | | 10 |
| Ergotherapeuten und andere FH-Therapieberufe | 2 | 48 |
| Medizinisch-technische Laborfach- und andere Fachkräfte | 7 | |
| Gesundheitstechnische-/gesundheitsichernde Berufe | | 17 |
| 3) Erwerbstätige ohne Hochschulausbildung (oberer sekundärer Berufsabschluss: ISCED 3 + 4) | 83 | 1.732 |
| Arzthelfer / zahnmedizinische Fachangestellte | | 393 |
| Diätassistenten | | 10 |
| Heilpraktiker | | 13 |
| Gesundheits- und Krankenpfleger | | 526 |
| Pflegehelfer | 56 | 168 |
| Altenpfleger | | 232 |
| Heilerziehungspfleger | | 6 |
| Physiotherapeuten | | 112 |
| Careworkers | 11 | |
| Medizinsekretärinnen | 5 | |
| Medizinisch-technische Assistenten | | 50 |
| Pharmazeutisch-technische Assistenten | | 40 |
| Gesundheitshandwerker | | 127 |
| Pharmakanten + Pharmazeutisch-kaufmänn. Berufe | | 38 |
| Sonstige | 10 | |
| 4. Andere Berufe im Gesundheitssystem (Ökonomen etc.) resp. keine Zuordnung zu Qualifikationsniveau möglich | 137 | 1.131 |
| Anteil der anderen Berufe an allen Berufen | 39,6% | 34,4% |
| VZÄ-Beschäftigte mit hohem Universitätsabschluss (ab ISCED 7) | 10,8% | 18,0% |
| VZÄ-Beschäftigte mit niedrigem Universitätsniveau (ISCED 5+6) | 49,7% | 3,4% |
| VZÄ-Beschäftigte mit postsekundärer Ausbildung (ISCED 3 + 4) | 39,5% | 78,5% |
| Gesundheitsbeschäftigte auf 1000 Einwohner | 75,70 | 40,42 |
| VZÄ-Beschäftigte bei norwegischer Dichtezeit | | 6.247,33 |
| Fiktive VZÄ-Beschäftigungslücke | | 2.911,3 |
| Nachrichtlich | | |
| Fiktive Beschäftigungslücke bezogen auf VZ und TZ in Deutschland ¹ | | 2.014,3 |

1) Die norwegische Quelle (Johnsen 2006) erwähnt nicht, ob Köpfe oder Vollzeitäquivalente dargestellt werden. Da die Darstellung in Vollzeitäquivalente in Norwegen Standard ist, wurden die Zahlen entsprechend interpretiert. Für den Fall, dass sich die Daten auf Köpfe beziehen, wurde eine Parallelrechnung erstellt. In fiktive Beschäftigungslücke sinkt dann auf 2 Mio. Arbeitsplätze.

Quellen: Heintze 2007b, Auszug aus Tab. 11, S. 294

Tab. 9: Fiktive Beschäftigungslücke (in 1000) bei Ärzten und Pflegekräften: Vergleich mit Finnland, Schweden und Norwegen im Jahr 2004

| Fiktive Beschäftigungslücke (in 1000) | VZ+TZ-Bezug | VZÄ-Bezug |
|---|--------------------|------------------|
| a) Bezug Finnland | | |
| Ärztedichte in % von Deutschland (incl. Zahnärzte) | (91,1%) | 99,3% |
| Fiktiv-Arztebeschäftigte (in 1000) | (338,4) | 338,4 |
| Fiktive Ärztebeschäftigungslücke (in 1000) | (-33,0) | -2,6 |
| Pflegekräftedichte in % von Deutschland | (177,4%) | 237,7% |
| Fiktiv-Pflegekräfte (in 1000) | (2.179,8) | 2.215,3 |
| Fiktive Beschäftigungslücke bei Pflegekräften | (950,8) | 1.283,3 |
| Summe ET-Lücke (Ärzte und Pflegekräfte) | (918) | 1.281 |
| b) Norwegen (VZÄ) | | |
| Ärztedichte in % von Deutschland (incl. Zahnärzte) | (105,3%) | 114,7% |
| Fiktiv-Arztebeschäftigte (in 1000) | (391,3) | 391,3 |
| Fiktive Ärztebeschäftigungslücke (in 1000) | (19,9) | 50,3 |
| Pflegekräftedichte in % von Deutschland | (181,2%) | 242,8% |
| Fiktiv-Pflegekräfte (in 1000) | (2.262,8) | 2.262,8 |
| Fiktive Beschäftigungslücke (in 1000) bei Pflegekräften | (1013,8) | 1.330,8 |
| Summe ET-Lücke (Ärzte und Pflegekräfte) | (1.034) | 1.381 |
| Schweden (nur öffentlicher Gesundheitsdienst) | | |
| Ärztedichte in % von Deutschland (incl. Zahnärzte) | (77,5%) | 84,4% |
| Fiktiv-Arztebeschäftigte (in 1000) | (287,8) | 287,8 |
| Fiktive Ärztebeschäftigungslücke (in 1000) | (-83,6) | -53,2 |
| Pflegekräftedichte in % von Deutschland | (106,5%) | 142,8% |
| Fiktiv-Pflegekräfte (in 1000) | (1.330,5) | 1.330,5 |
| Fiktive Beschäftigungslücke bei Pflegekräften | (81,5) | 398,5 |
| Summe ET-Lücke (Ärzte und Pflegekräfte) | (-2) | 345 |

Erläuterung: Die Spalte VZ+TZ-Bezug ermittelt die fiktiven Beschäftigtenzahlen für den Fall, dass die skandinavischen Bezugswerte nicht die rechnerischen Vollzeitkräfte beinhalten. Die Indizien sprechen für rechnerische Vollzeitäquivalente (VZÄ), aber definitive Klarheit besteht in dieser Frage nicht.

Quelle: Heintze 2007b, Tab. 13, S. 302

Gehen wir über von der zeitpunktbezogenen Analyse zur Längsschnittanalyse, so gibt es analog zum Bildungssystem keine Einebnung des Beschäftigungsgefälle, das sich zwischen Deutschland und skandinavischen Ländern aufbaut. Für Finnland hatte ich in Heintze 2007b die Entwicklung sowohl der Finanzierungsstruktur des Gesundheitssystems wie der Beschäftigung und ihrer Verteilung untersucht. Tab. A-5 gibt zur Beschäftigungsentwicklung einen Überblick. Danach expandierte die Beschäftigung bis etwa 2005. Die Dichte auf 1000 Einwohner verdoppelte sich bei den Gesundheitsdienstberufen (ohne Physiotherapeuten) von 16,75 (1980) auf 33,36 (2005). Danach erfolgte ein gewisser Rückgang. In Deutschland liegt die Beschäftigungsdichte von Gesundheitsdienstberufen (ohne Physiotherapeuten) rd. ein Drittel niedriger.

Oben hatten wir gesehen, wie stark der öffentliche Sektor von Dänemark im Zeitraum von 1999 bis 2007 zugelegt hat bei der Beschäftigung von Pädagogen aller Art. Bei Gesundheitsdienstberufen ist der Zuwachs nicht ganz so groß. Trotzdem, es erfolgte eine Personalausweitung um mehr als 50 Prozent, die sich auf dem 2006, 2007 erreichten Niveau nun zu stabilisieren scheint. Die Beschäftigungsdichte stieg von 23,9 (1999) auf 35,6 (2007). Mit der Dichteziffer der Gesundheitsdienstleister in Deutschland lässt sich dies nicht direkt vergleichen. Erstens fehlt bei Dänemark der Privatsektor; zweitens sind Gesundheitsdienstleister auch im Bildungswesen oder bei Freizeit und Sport beschäftigt. Trotzdem ist schon allein die Steigerung um 49 Prozent mehr als erstaunlich, schließlich war die Dichteziffer bereits im Jahr 1999 auf VZÄ-Basis kaum niedriger als in Deutschland bei den Gesundheitsdienstleistern des Gesundheitswesens insgesamt. Trotzdem gibt es in Deutschland gerade dort, wo der Bedarf mit Blick auf die pflegerische Unterversorgung auf allen Ebenen (Krankenhäuser, ambulante Pflege, stationäre Pflege, fehlende Schulgesundheitspflege) am größten ist keinen echten Aufbau von Beschäftigung. Noch nicht einmal der Abbau von Pflegepersonal in Kliniken ist rückgängig gemacht worden. Fazit: *„Zwischen den Jahren 1997 bis 2006 verringerte sich die Zahl der Vollzeit-äquivalente bei den Gesundheits- und Krankenpflegerinnen/-pflegern einschließlich Hebammen und Entbindungspflegern von 531.000 auf 519.000 bzw. um 2,3 Prozent. Dies ist auf den deutlichen Anstieg der Teilzeitbeschäftigten und geringfügig Beschäftigten zurückzuführen.“* (Robert-Koch-Institut 2009, S. 17). Die Entwicklung bei den nicht-ärztlichen Gesundheitsdienstberufen folgt damit dem Trend, der den deutschen Arbeitsmarkt insgesamt prägt.

Die Vorstellung, mehr Wettbewerb und mehr Gesundheitswirtschaft ebne den Weg zu notwendigen qualitativen Verbesserungen im deutschen Gesundheits- und Pflegesystem und werde sich zugleich als Jobmotor erweisen, ist vor dem Hintergrund der hier ausgebreiteten Fakten zurückzuweisen. Deutschland befindet sich auf einem Pfad, der noch hinter dem britischen Low-Road in die Dienstleistungsgesellschaft zurückbleibt. Eine Chance, die deutsche Fehlentwicklung auch nur ein Stück weit zu korrigieren, sehe ich bei Gesundheit nur, wenn dem Trend zur weiteren Privatisierung kommunaler Krankenhäuser und Universitätskliniken Einhalt geboten wird und wenn sich öffentliche Träger, statt weiteren Raum frei zu machen für private Gewinninteressen, selbst verstärkt als Leistungsanbieter engagieren. Dies ist dann allerdings zu verknüpfen mit veränderten Managementkonzepten. Für die Ausweitung öffentlicher Dienstleistungsproduktion gibt es in den Verästelungen des hoch-fragmentierten deutschen Gesundheits- und Pflegesystems trotz der Machtbastionen von Kassen und kassenärztlichen Vereinigungen zahlreiche Ansatzpunkte. So können Gesundheitsämter auf der einen Seite bei Kindern und

Jugendlichen in der Zusammenarbeit mit Kitas und Schulen ihre präventiven Leistungen ausbauen. Pflegestützpunkte, die Heimaufsicht der Länder und die kommunalen wie freigeinnützigen Angebote der ambulanten und stationären Pflege sind ein anderer Ansatzpunkt. Orientierungspunkt für den quantitativen wie qualitativen Ausbau des Angebots sollte die im Jahr 2003 von über 200 Experten unter der Schirmherrschaft von Bundesgesundheits- und Bundesfamilienministerium erarbeitete Pflege-Charta⁴⁶ sein. Sie in der deutschen Pflegelandschaft von der Theorie in die Praxis zu überführen, würde nicht nur den vielfach menschenunwürdigen Pflegeverhältnissen ein Ende setzen, sondern sich beschäftigungspolitisch wirklich als Job-Motor erweisen.

DEUTSCHE ENTWICKLUNGSPERSPEKTIVEN – EINIGE SCHLUSSFOLGERUNGEN

„Wir wollen die Arbeitslosigkeit im nächsten Jahrzehnt besiegen. Vier Millionen neue Arbeitsplätze sind das Ziel. Der größte Beschäftigungsmotor sind unsere „traditionellen“ Branchen. In der industriellen Produktion und bei den produktionsnahen Dienstleistungen sollen etwa zwei Millionen neue Arbeitsplätze entstehen. Diese Stärke in der Produktion wird es möglich machen, auch den „klassischen“ Dienstleistungssektor weiterzuentwickeln. Die Gesundheitswirtschaft mit etwa einer Millionen zusätzlichen Jobs sowie die sogenannten Kreativbranchen mit weiteren 500.000 neuen Arbeitsplätzen sind dabei die wesentlichen Beschäftigungsfelder. Eine weitere halbe Million Arbeitsplätze entsteht in den sonstigen Dienstleistungen, im Handel oder in den haushaltsnahen Dienstleistungen.“

(Steinmeier, Frank-Walter 2009: Die Arbeit von morgen – Politik für das nächste Jahrzehnt, o. O. (67 Seiten), hier S. 5)

„Beschäftigungsmotor Dienstleistungen: Ein starker Produktionsstandort Deutschland stärkt auch den Dienstleistungssektor. Auch hier sind zwei Millionen neue Arbeitsplätze erreichbar, die Hälfte davon in der Gesundheitswirtschaft, 500.000 weitere in der Kreativwirtschaft. (a.a.O, S. 7)

Obwohl Deutschland im internationalen Vergleich hoch wettbewerbsfähig ist und in den Bereichen, die dem internationalen Wettbewerb besonders ausgesetzt sind deutlich mehr Beschäftigung bietet als die gleichfalls Exportüberschüsse erwirtschaftenden skandinavischen Länder, weist das deutsche Beschäftigungssystem im Vergleich mit den skandinavischen Ländern eine Beschäftigungslücke von 3 bis über 4 Mio. Arbeitsplätzen auf. Die einseitige Ausrichtung der Wirtschaftspolitik auf den Erhalt internationaler Wettbewerbs-

⁴⁶ Die Charta der Rechte hilfe- und pflegebedürftiger Menschen, in Pflegezeitschrift 2007, 61, 5, S. 249

fähigkeit hat die Gesamtökonomie in eine gewaltige Schieflage gebracht und das Entstehen von sozialer Ungleichheit und einer prekarierten Beschäftigungszone von US-amerikanischen Ausmaßen begünstigt. Die internationalen Vergleichsdaten entfalten Plausibilität dahingehend, dass die bislang verfolgte Wirtschaftsstrategie in der Binnenökonomie weit mehr Arbeitsplätze gekostet hat – von der Nichtentfaltung brach liegender Potentiale ganz zu schweigen – als im Produzierenden Gewerbe und bei den darauf bezogenen Dienstleistungen gesichert resp. geschaffen wurden. Schon in der Vergangenheit konnte die einseitige Strategie nicht verhindern, dass der Sekundärsektor an Beschäftigungsgewicht stetig verlor. Es entbehrt daher jeglicher Plausibilität, wenn die SPD im Steinmeier-Papier davon ausgeht, diesen Trend umkehren zu können. Wohl erscheint denkbar, dass in „grünen Industrien“ ein Beschäftigungsboom entfaltet wird. Dies ist dann jedoch die Fortführung eines bereits existierenden Trends, der mit dem Wegfall von Arbeitsplätzen an anderer Stelle einhergeht. Den Rückgang des Beschäftigungsgewichts produzierender Branchen konnte der Aufstieg „grüner Industrien“ bislang nicht aufhalten. Für die Zeit nach der derzeitigen Krise dürfte dies nicht weniger, sondern eher verstärkt gelten. Anzunehmen, dass Deutschland bei grünen Technologien überall Weltmarktführer sein kann, ist gleichermaßen vermessen wie naiv. Verkannt wird, dass auf diesem Terrain auch andere hochentwickelte Länder ambitionierte Ziele verfolgen. Da diese jedoch in Bildung und Forschung weit mehr investieren als Deutschland, sind ihre längerfristigen Chancen günstiger zu beurteilen als die von Deutschland. Wie schnell Blütenträume zerplatzen können, erfährt aktuell die deutsche Solarbranche. Der deutsche Weltmarktführer Q-Cells musste 2009 einen dreistelligen Millionenverlust ausgewiesen und den Abbau von Arbeitsplätzen ankündigen. Auch die Bosch-Tochter Ersol Solar Energy AG verzeichnet einen drastischen Umsatzrückgang, während sich die Bonner SolarWorld AG mit einem Minus von 6 Prozent noch einigermaßen behauptet. Die deutschen Zell- und Modulhersteller stehen unter dem Druck asiatischer Konkurrenten. Zum einen produzieren diese kostengünstiger. Zum anderen erfahren chinesische Unternehmen mit ihrer aggressiven Preispolitik die massive Unterstützung ihrer Regierung, die den Bereich als strategisch betrachtet und daran arbeitet, die Weltmarktführerschaft deutscher Unternehmen zu brechen.⁴⁷ Die aktuelle Entwicklung in der Solarbranche mit Abbau statt Zubau von Arbeitsplätzen sollte als Warnsignal verstanden werden, dass die bei grünen Industrien erwarteten Jobgewinne mit einem großen Fragezeichen zu versehen sind. Nach meiner Auffassung fällt alles, was über den Erhalt des erreichten Beschäftigungs-

⁴⁷ Quelle: FTD und Wirtschaftszeitung (17.08.2009/ac/n/t)

volumens produzierender Branchen hinausgeht, eher in die Kategorie Hoffnung als dass man es als steuerbare Entwicklung ansehen könnte.

Die skandinavischen Länder sind im Export stark, haben ihre Beschäftigungserfolge aber wesentlich bei den nicht dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten öffentlichen und gesellschaftsnahen Dienstleistungen erzielt und so konträr zu Deutschland den Globalisierungsdruck vermindert. Nationale Regierungen sind eben nicht ohnmächtig „im Schraubstock der Globalisierung“ gefangen (Eppler 2005), sondern sie können - wie Deutschland - den Globalisierungsdruck verstärken oder - wie skandinavische Länder - abpuffern. Das aber bedeutet: *"Nationale Regierungen sind in der globalisierten Welt keineswegs ein Auslaufmodell. Sie bestimmen (...) das Wohl und Wehe ihrer Gesellschaft."*⁴⁸

Die zu den skandinavischen Ländern bestehende Beschäftigungslücke hat ihren Schwerpunkt im Bereich sozialer Dienstleistungen (fiktive Lücke von bis zu 5 Mio Arbeitsplätzen). Im Schwerpunkt bestehen diese im Pflegebereich. Deutschland hat hier mit Blick auf den höheren Anteil älterer Menschen an der Gesamtbevölkerung und teilweise höherer Multimorbiditätsquoten einen faktisch höheren Bedarf, der aber aufgrund des Festhaltens am Ideal der Erbringung von Pflegeleistungen durch Familienangehörige auf der einen und der Kommerzialisierung der nicht familiär erbrachten Pflegeleistungen auf der anderen Seite nicht erschlossen werden kann. Ohne eine aktive Rolle der öffentlichen Hand in diesem Bereich, droht die Gefahr einer Dreiteilung: Ärmere Bevölkerungsschichten werden sich selbst überlassen. Sie haben weder Ressourcen für gute Pflege durch Familienangehörige noch Ressourcen für den Einkauf guter Leistungen. Die Oberschicht und obere Mittelschicht wird in der Lage sein, für sich gute bis beste Pflegeleistungen einzukaufen. Die Bezahlung der Differenz zwischen dem, was die Pflegekassen zahlen und dem, was gute Pflege kostet, ist für das obere Drittel bis Viertel der Gesellschaft kein Problem. Für die Mittelschicht stellt sich dies anders dar. Ihre privaten Kosten werden beim deutschen Marktweg aber dadurch minimiert, dass die Politik den Pflegebereich in den Niedriglohnssektor abschiebt. So wird die soziale Spaltung der Gesellschaft vertieft und die Erschließung von Beschäftigungspotentialen bleibt weit hinter dem zurückbleiben, was in skandinavischen Ländern längst Realität ist. Die soziale Abwärtsspirale, auf der sich Deutschland faktisch befindet, wird fortgesetzt.

⁴⁸ Dr. Gunter Thielen, Vorstandsvorsitzender der Bertelsmann Stiftung, nach Pressemitteilung vom 24.02.2009 (<http://idw-online.de/pages/de/news302241>; Zugriff am 2.3.2009)

Als einer der Eckpunkte einer gut begründete Vollbeschäftigungsstrategie folgt, dass mehr als eine Stabilisierung heutiger Beschäftigung im Produzierenden Gewerbe nicht möglich und der Betrag der Politik zu dieser Stabilisierung gleichzeitig bescheiden ist. Um jedoch bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen die Pfadverschiebung in Richtung skandinavischer Länder, für die hier plädiert wird, möglich zu machen, muss die in der Vergangenheit erfolgte Senkung der Steuerquote wieder umgekehrt werden. Ohne eine Steigerung des Staatskonsums um mehrere BIP-Prozentpunkte gibt es in Deutschland keine Trendwende und wird Vollbeschäftigung, die ihren Namen verdient, nicht realisierbar sein. Der Finanzpolitik kommt daher die Schlüsselstellung zu. Sie muss sich verabschieden vom Ziel, die Staatsquote weiter abzusenken und sie im Gegenteil hochfahren. Dies aber nicht zwecks Ausweitung von Transferausgaben, sondern zwecks Ausweitung des sogenannten Staatskonsums sowie der staatlichen Investitionen. Mittelfristig wird bei diesem Pfad die dargestellte extreme Dysbalance in der Struktur der Staatsausgaben korrigiert werden können. Auch dies zeigen die skandinavischen Erfahrungen: Wenn den Individuen ab Beginn ihres Lebensweges qualitativ hochwertige öffentliche und öffentlich finanzierte Dienstleistungen zufließen, die angebunden sind an eine nicht-fragmentierte, verlässlich arbeitende öffentliche Infrastruktur, so sinkt der Anteil der Menschen, die auf dauerhafte Alimentierung in der einen oder anderen Form angewiesen sind. Skandinavisch inspirierte Politik fördert so gleichzeitig die Eigenständigkeit wie Kooperationsfähigkeit von Individuen.

Angesichts des quantitativen wie qualitativen Rückstands von Deutschland bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen kann nicht verwundern, dass die Beschäftigungspotentiale, die mit einer guten, in das Bildungssystem integrierten Kinderbetreuungsinfrastruktur erschlossen werden könnten, ebenso brach liegen, wie die Beschäftigungspotentiale, die erschlossen werden könnten, wenn das Pflegesystem dem gesellschaftlichen Bedarf entspräche. Die deutsche Debatte um neue Arbeitsplätze bei gesellschaftsnahen Dienstleistungen im Gesundheits- und Pflegesystem wie auch im Erziehungs- und Bildungssystem ist aber nicht geeignet, das Problem zu lösen. Sie ist von Wertungen durchzogen nach dem Muster: hier die guten, weil privaten und dort die weniger guten, weil öffentlich bereitzustellenden, zumindest jedoch zu finanzierenden Arbeitsplätze. Dem entspricht, dass bei der ganzen Debatte von Anfang 2007 um den Ausbau der Krippenplätze von den positiven Arbeitsplatzeffekten keine Rede war. Die Perspektive war vielmehr: Es fehlen ErzieherInnen, aber massiv in die Ausbildung von ErzieherInnen investieren, brauchen wir trotzdem nicht, weil es ja die demografische Rendite gibt und den Privatsektor der Tagesmütter usw. Gleiches gilt für das schulische Bildungssystem und den Ausbau des

Hochschul- und Weiterbildungssystemen. Auch hier bleiben die Beschäftigungseffekte einer quantitativen Ausbau- und einer qualitativen Verbesserungsstrategie ausgeblendet. Gesehen werden nur die Kosten, die nicht steigen sollen. Bei Gesundheit und Pflege besteht eine analoge Situation. Das Gesundheitssystem wird als Jobmotor beschworen. Die beschäftigungsmäßige Expansion soll aber über Gesundheitsmärkte erfolgen. So sieht Rolf Heinze 2005 ein erhebliches Beschäftigungspotential durch die Zunahme pflegebedürftiger Menschen und Josef Hilbert, Leiter des Forschungsschwerpunkts Gesundheit und Lebensqualität am Institut Arbeit und Technik (IAT) in Gelsenkirchen erwartet von einer Gesundheitsreform, die die Gesundheitswirtschaft stärkt, bis 2020 einen Zuwachs von 360.000 bis 800.000 neuen Arbeitsplätzen. Gedacht ist dabei nicht nur an Gesundheitsdienstleister im engeren Sinne, sondern an viele andere Wirtschaftsbranchen - etwa das Handwerk oder der Informations- und Kommunikationssektor. Wesentliche Triebkräfte seien die steigende „Bereitschaft Geld und Engagement in die eigene Gesundheit zu investieren“. In der Konsequenz fordert Herr Hilbert, mehr Geld ins System zu geben. Die gegenwärtige Gesundheitsdebatte demotiviere die Anbieter; ihnen fehle der "Innovationsbiss".⁴⁹ Die Frage, warum skandinavische Länder schon heute das Mehr an Arbeitsplätzen, das in Deutschland marktförmig erst noch entstehen soll über einen konträren, weil staatsförmigen Entwicklungspfad weit übertreffen, wird weder von Rolf Heinze noch vom IAT noch von all den anderen, die gleichgerichtet argumentieren auch nur gestellt, geschweige denn beantwortet.

Fazit: Vollbeschäftigung auf Basis qualitativ hochwertiger und gut bezahlter Erwerbsarbeit ist auch in Deutschland möglich. Die vorliegenden Konzepte, die der Politik und die ihrer wissenschaftlichen Berater, sind dafür aber ungeeignet. Wer das Ziel ernsthaft ansteuern will, muss gründet umdenken.

Literatur

- Barnard, A. (2008): Regional Analysis of public Sector employment, in: Economic & Labour Market Review, Vol 2, No. 7, July 2008, S. 31ff.
- Baumol, W.J. (1967): Macroeconomics of Unbalanced Growth: The Anatomy of Urban Crisis', American Economic Review 57, S. 416–26
- Bosch, G./ Lehdorff, 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
- Bosch, G./ Wagner, A. (2003): Dienstleistungsgesellschaften in Europa und Ursachen für das Wachstum der Dienstleistungsbeschäftigung. In: Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie 55, S. 475-499

⁴⁹ Pressemitteilung „Gesundheitsreform kann Arbeitsplätze schaffen“ des IAT nach: Informationsdienst Wissenschaft - Nachrichtenüberblick vom 09.03.2007: <http://idw-online.de/pages/de/news199625>

- Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (Hg.) (2008): Bildung, Betreuung und Erziehung für Kinder unter drei Jahren – elterliche und öffentliche Sorge in gemeinsamer Verantwortung. Kurzgutachten des Wissenschaftlichen Beirats für Familienfragen, Berlin
- Büttner, R. (2007): Privatisierung, Liberalisierung und Regulierung des Postsektors. Erfahrungen aus Deutschland und der Europäischen Union, Vortrag auf der UNI-APRO-Konferenz, Hanoi, Dezember 2007
- Clemens, R. (1977): Methoden, Probleme und Lösungsansätze staatlicher Wirtschaftsplanung und -steuerung in der Bundesrepublik Deutschland, Diss (Universität Bonn)
- Deutsches Jugendinstitut e.V. (DJI) (2008): Zahlenspiegel 2007. Kindertagesbetreuung im Spiegel der Statistik, München und Dortmund
- Dingeldey, I./ Reuter, S. (2003): Beschäftigungseffekte der neuen Verflechtung zwischen Familien- und Arbeitsmarktpolitik. WSI-Mitteilungen, Heft 11, S. 659-665
- Düll, H. (2006): Arbeitsanreize im Kontext des Steuer-Transfer-Systems: Ein ausgewählter internationaler Vergleich, in: Bundesarbeitsblatt, H. 4, S. 4ff
- Edmonds, J. / Glynn, A. (2005): Public spending explains Britain's jobs growth. Financial Times 29 June
- Einarsson, A. (2008): The economic impact of public cultural expenditures on creative industries under increasing globalization, in Bifröst Journal of Social Science, No. 2
- Esping-Andersen, G. (1999): Social Foundations of Post-Industrial Economies. Oxford
- EU-Kinderbetreuungsnetzwerk 1996 (Netzwerk Kinderbetreuung und andere Maßnahmen zur Vereinbarkeit von Beruf und Familie für Frauen und Männer der Europäischen Kommission): Qualitätsziele in Einrichtungen für kleine Kinder. Vorschläge für ein zehnjähriges Aktionsprogramm. Ohne Ort: Selbstverlag, Januar 1996
- Europäische Kommission (2006) Umsetzung des Gemeinschaftsprogramms von Lissabon. Die Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse in der Europäischen Union, KOM(2006) 177 endgültig, Brüssel 26.4.2006 (http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/de/com/2006/com2006_0177de01.pdf)
- European Commission (2008), Employment in Europe 2008, Luxembourg
- European Commission (2009): Commission services: 2009 Aging Report (provisional) – Economic and budgetary projections for die EU27 Member States 2008 – 2060, Statistical Annex (Hier Tab. A-106, S. 60); eigene Auswertung
- European Commission Network on Childcare and other Measures to Reconcile the Employment and Family Responsibilities of Men and Women: 1996 Paper 3, Quality Targets in Services for Young Children: <http://www.kindergartenpaedagogik.de/qual.html>
- Fussek, C./Schober, G. (2008): Im Netz der Pflegemafia, C. Bertelsmann Verlag
- Genschel, P./ Zangl, B. (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte 20–21, S. 10–16
- Hauer, N. (2004): Gerecht ist, was Arbeit schafft, in: Friedrich-Ebert-Stiftung. Politische Akademie (Hg.): Die neue SPD – Menschen stärken, Wege öffnen, Bonn, S. 198
- 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
- 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
- Heintze, C. (2009): Der öffentliche Sektor im skandinavischem Modell, in: WSI Mitteilungen 5/2009, S. 268 – 274
- Heintze, R. G. (2004): Vom statuskonservierenden zum sozialinvestiven Sozialstaat, in: Friedrich-Ebert-Stiftung. Politische Akademie (Hg.): Die neue SPD – Menschen stärken, Wege öffnen, Bonn

- Heintze, R. G. (2005): Die Gesundheitswirtschaft als Investitions- und Wachstumsmotor, in: Gesellschaft – Wirtschaft – Politik 54, S. 267 – 280
- Institute for Regional Innovation and Social Research (IRIS) (2005): Thematic Study on Policy Measures concerning Disadvantaged Youth, Tübingen
- Johnsen, J. R. (2006): Health Care Systems in Transition, Norway, Copenhagen: WHO Regional Office on behalf of The European Observatory on Health Care Systems and Policies, Vol 8 No. 1
- Kaltenborn, B./Knerr, P. (2005): Arbeitsanreize im Niedriglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich, Teil I: Ein Vergleich ausgewählter Länder, Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin (abgeschlossen im Oktober 2005)
- KfW (2002): Durch Erhöhung der Selbständigenquote zur Vollbeschäftigung?, in: Beiträge zur Mittelstands- und Strukturpolitik; Bd. 18: S. 16 – 23 (Bearbeiter: Klaus Müller)
- Komdat Jugendhilfe, 11. Jg, Heft Nr. 1+2/2008
- Kommission für Zukunftsfragen d. Freistaaten Bayern u. Sachsen (1997): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland; Bd. 4. Leitsätze, Zusammenfassung und Schlußfolgerungen der Teile I, II u. III des \ Kommissionsberichts, Bonn
- Kommission für Zukunftsfragen d. Freistaaten Bayern u. Sachsen (1998): Erwerbstätigkeit und Arbeitslosigkeit in Deutschland, Anlage Bd. 3 (Zukunft der Arbeit sowie Entkopplung von Erwerbsarbeit und sozialer Sicherung), Bonn
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002): Bericht "Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt", Berlin
- Leibfried, S. (2008): Rückkehr des Staates?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 5, S. 79 - 85
- MDS (2007): Qualität in der ambulanten und stationären Pflege“, August 2007
- Nullmeier, F. (2003): Wohlfahrtsmärkte und Bürgerengagement in der Marktgesellschaft, in: Allmendinger, J. (Hg.), Entstaatlichung und soziale Sicherheit, Opladen, S. 961–974
- OECD (2006): Starting Strong II. Early Childhood Education and Care, Paris
- OECD (2007a): The Social Expenditure database: An Interpretive Guide, SOCX 1980-2003. Paris
- OECD (2007b): Babies and Bosses. Reconciling Work and Family Life, Paris
- OECD (2008a): Employment in Government in the Perspective of the Production of Goods and Services in the Public Domain; Paris
- OECD (2008b), Health Data. Paris
- OECD (2009a): Doing better for children, Paris
- OECD (2009b): Education at a Glance 2009, Paris
- OECD Beschäftigungsausblick 2009: .
http://www.oecd.org/document/14/0,3343,de_34968570_35008930_43708366_1_1_1_1,00.html (Zugriff 18.9.09)
- OECD, Revenue Statistics 1965-2007, Paris
- Office for National Statistics (2009); Statistical Bulletin 17. Juni 2009: Public sector employment Q1 2009, [WWW.ons.gov.uk](http://www.ons.gov.uk)
- 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
- Schulz, E. / Leidl, R. / Koenig, H. (2001), Starker Anstieg der Pflegebedürftigkeit zu erwarten: Vorausschätzungen bis 2020 mit Ausblick auf 2050. Berlin, DIW-Wochenbericht Nr. 5
- Sinn, H-W. (2006b): Gesellschaftsmodelle - Skandinavischer Schwindel; in: DIE Welt v. 8.11.2006, revidierte Fassung: Der skandinavische Trick, ifo Standpunkt Nr. 80, 10.11.2006
- Sproß, Cornelia/Lang, Kristina (2008): Länderspezifische Ausgestaltung von Aktivierungspolitiken. Chronologie und gesetzliche Grundlagen, IAB-Forschungsbericht 9/2008, Nürnberg
- Statistical Yearbook of Norway (2009): <http://www.ssb.no/english/yearbook/stikkad.html>
- Statistics Denmark (o.J.): <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024>
- Statistics Denmark: Statistical Yearbook 2008:
<http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook.aspx> (Zugriff: 8.1.2009)
- Statistics Finland (o.J.) fortlaufend: http://tilastokeskus.fi/til/index_en.html; Arbeitsmarktentwicklung:
http://www.stat.fi/tup/suoluk/suoluk_tyolama_en.html; (letzter Zugriff: 9.1.2009)

- Statistics Iceland (o.J.) fortlaufend: <http://www.statice.is/?PageID=437>
- Statistics Norway (o.J.) fortlaufend: <http://www.ssb.no/english/>
- Statistics Sweden (2007a): Statistical Yearbook 2007, Örebro
- Statistics Sweden (2007b): Public Finances in Sweden 2007, Örebro
- Statistisches Bundesamt (2007a): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2006, Inlandsproduktrechnung, detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2007b): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit - Struktur der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten 30. Juni 2006; Fachserie 1, Reihe 4.2.1; Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2008a): Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Bevölkerungsfortschreibung 2007, Fachserie 1, Reihe 1.3, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2008b): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen 2007, Inlandsproduktrechnung, detaillierte Jahresergebnisse, Fachserie 18, Reihe 1.4, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009a): Bevölkerung, Soziales und Arbeit - Monatszahlen; Statistische Wochenberichte, 29. KW, Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009b): Erwerbstätigenrechnung, Datenextraktion über die Genesisdatenbank am 21.8.2009: www.destatis.de
- Statistisches Bundesamt (2009c): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktrechnung, detaillierte Jahresergebnisse 2008, Fachserie 18, Reihe 1.4 (Stand von Mai 2009), Wiesbaden
- Statistisches Bundesamt (2009d): Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen, Inlandsproduktrechnung 2008, Lange Reihen ab 1970, Fachserie 18, Reihe 1.5, Wiesbaden 2009
- Statistisches Bundesamt (2009e): Statistische Wochenberichte, Bevölkerung, Soziales und Arbeit
- Statistisches Bundesamt, Erwerbstätigenstatistik:
<http://www.destatis.de/jetspeed/portal/cms/Sites/destatis/Internet/DE/Content/Statistiken/Arbeitsmarkt/Erwerbstaetige/Tabellen/Content75/ArbeitnehmerWirtschaftsbereiche,templateld=renderPrint.psm1>
- Statistisches Bundesamt: Fachserie 14 Finanzen und Steuern. Reihe 6 Personal des öffentlichen Dienstes, Jahrgänge 1998 – 2009 fortlaufend, Wiesbaden
- Steinmeier, F. W. (2009): Die Arbeit von morgen – Politik für das nächste Jahrzehnt, o. O. (67 Seiten)
- Streek, W. (2005): Hire and Fire. Ist der amerikanische Arbeitsmarkt ein Vorbild für Deutschland, in: Strasser, Hermann/Nollmann, Gerd (Hg.) (2005): Endstation Amerika? Sozialwissenschaftliche Innen- und Außenansichten, Wiesbaden (SV Verlag für Sozialwissenschaften): S. 103 - 117
- UNICEF (2008): The child Care Transition. A league table of early childhood education and care in economically advanced countries (Innocenti Report Card 8, 2008), Florenz
- Zinn, K. G. (1997), Von der tertiären Zivilisation in die tertiäre Krise. Zum Verhältnis von Dienstleistungen und Produktion. In: Ders., Jenseits der Markt-Mythen. Wirtschaftskrisen: Ursachen und Auswege. Hamburg: 98-121

Leipzig, im September 2009
Cornelia Heintze
Dr.Cornelia.Heintze@t-online.de

Anhang

Tab. A-1: Staatskonsum und seine individuell zugerechnete Komponente in Schweden
2002 bis 2009 (1. Quartal)

| | 2002 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009q1 |
|--|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|
| Staatskonsum insgesamt | | | | | | | |
| BIP laufende Preise | 2.420.761 | 2.624.964 | 2.735.218 | 2.900.790 | 3.063.873 | 3.156.881 | 738.209 |
| dar. Staatsproduktion | 688.255 | 738.660 | 759.608 | 798.369 | 829.154 | 866.299 | 211.469 |
| Staatskonsum | 658.010 | 702.537 | 722.697 | 762.458 | 792.763 | 834.361 | 205.276 |
| dar. individuell zurechenbar | 472.082 | 506.377 | 525.276 | 553.061 | 579.775 | 611.006 | 152.143 |
| Anteil in % | 71,7% | 72,1% | 72,7% | 72,5% | 73,1% | 73,2% | 74,1% |
| Zentralregierung | | | | | | | |
| Produktion | 207.982 | 219.535 | 222.179 | 232.402 | 238.914 | 248.327 | 58.438 |
| Konsumtion | 187.367 | 196.428 | 197.093 | 207.235 | 212.242 | 219.454 | 52.153 |
| dar. individuell zurechenbar | 49.455 | 53.172 | 54.400 | 57.348 | 58.581 | 61.150 | 14.960 |
| Anteil in % | 26,4% | 27,1% | 27,6% | 27,7% | 27,6% | 27,9% | 28,7% |
| Lokalregierung - Bereich Gemeinden (Primärkommuner) | | | | | | | |
| Produktion | 342.445 | 366.514 | 379.191 | 399.362 | 414.969 | 434.956 | 105.944 |
| Konsumtion | 308.863 | 333.603 | 346.279 | 367.924 | 383.210 | 407.634 | 99.707 |
| dar. individuell zurechenbar | 263.984 | 283.788 | 294.857 | 312.274 | 328.053 | 347.024 | 84.918 |
| Anteil in % | 85,5% | 85,1% | 85,2% | 84,9% | 85,6% | 85,1% | 85,2% |
| Lokalregierung - Bereich "Landkreise" (Landsting) | | | | | | | |
| Produktion | 137.828 | 152.611 | 158.238 | 166.605 | 175.271 | 183.016 | 47.087 |
| Konsumtion | 161.780 | 172.506 | 179.325 | 187.299 | 197.311 | 207.273 | 53.416 |
| dar. individuell zurechenbar | 158.643 | 169.417 | 176.019 | 183.439 | 193.141 | 202.832 | 52.265 |
| Anteil in % | 98,1% | 98,2% | 98,2% | 97,9% | 97,9% | 97,9% | 97,8% |

Erläuterung: Der schwedische öffentliche Sektor beinhaltet in der weiten Abgrenzung den Zentral- und Lokalregierungsbereich, die Staatskonzerne und die öffentlichen Korporationen

Quelle: Sweden Statistics, National Accounts, Datenextrakt September 2009, Code 20090529; eigene Berechnung

Tab. A-2: Übersicht zur Entwicklung öffentlicher Beschäftigung: Deutschland und Vergleichsländer.

| A. Deutschland | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|--|-------------|-------------|----------------|----------------|--------------|--------------|--------------|
| Bevölkerung (1.1. d. J.) | 82.037,0 | 82.259,5 | 82.536,7 | 82.500,8 | 82.438,0 | 82.314,9 | 82.217,8 |
| Erwerbstätige (Inlandskonzept) | 38.424 | 39.316 | 38.726 | 38.851 | 39.097 | 39.768 | 40.279 |
| Abhängig Beschäftigte | 34.567 | 35.333 | 34.653 | 34.491 | 34.703 | 35.317 | 35.845 |
| Selbständigenquote | 10,0% | 10,1% | 10,5% | 11,2% | 11,2% | 11,2% | 11,1% |
| Arbeitslosenquote (ALQ) | 8,4 | 7,6 | 9,3 | 10,6 | 9,8 | 8,4 | 7,3 |
| ALQ Geringqualifizierter | 15,3 | 12,8 | 17,5 | 19,8 | 19,6 | 17,7 | 16,2 |
| A.1. Öffentlicher Sektor (ÖS) | 4.969,3 | 4.821,3 | 4.779,3 | 4.616,4 | 4.576,1 | 4.540,6 | 4.505,1 |
| incl. Einrichtungen in überwiegend öffentlichem Eigentum): VZ + TZ | | 6.006,4 | 5.874,3 | 5.504,0 | 5.540,0 | 5.519,3 | 5.520,4 |
| Teilzeitquote | 23,4% | 25,7% | 28,0% | 29,5% | 30,2% | 30,8% | 31,1% |
| Dichtezeffern auf 1000 Einwohner | | | | | | | |
| Dichtezeffern ÖS VZ+TZ | 60,6 | 58,6 | 57,9 | 56,0 | 55,5 | 55,2 | 54,8 |
| Dichtezeffern VZÄ-Beschäftigte | | | 51,3 | 48,9 | 48,5 | 48,1 | 47,7 |
| Kommunalbereich | 19,6 | 18,7 | 17,9 | 16,3 | 16,0 | 15,7 | 15,5 |
| Öffentl. Dienstleistungen Bildung und Soziales (AN nach Aufgabengebieten) | | | | | | | |
| Bildung, Forschung, Kultur | | | 1.518,4 | 1.499,8 | 1.502,5 | 1.499,3 | 1.509,5 |
| Soziale Sicherung- | | | 704,2 | 705,8 | 703,3 | 704,0 | 701,1 |
| Gesundheit, Umwelt, Sport , Erholung | | | 410,4 | 299,4 | 289,0 | 268,6 | 244,4 |
| Summe | | | 1.114,6 | 1.005,1 | 992,3 | 972,6 | 945,6 |
| Dichtezeffern nach Aufgabefeldern | | | | | | | |
| Dichtezeffern Bildung, Forschung, Kultur | | | 18,4 | 18,2 | 18,2 | 18,2 | 18,4 |
| Soziales/SV, Gesundheit, Umwelt | | | 13,5 | 12,2 | 12,0 | 11,8 | 11,5 |
| Nachrichtlich: AN und ET bei Öffentlichen und privaten Arbeitgebern | | | | | | | |
| Erziehung und Unterricht (VGR): ET | | | 2.225 | 2.281 | 2.315 | 2.360 | |
| Erziehung und Unterricht (VGR): AN | | | 2.129 | 2.166 | 2.193 | 2.226 | |
| Gesundheits-, Veterinär- und Sozialwesen: VGR: ET | | | 3.904 | 4.036 | 4.078 | 4.140 | |
| Gesundheit-, Veterinär und Sozial: VGR: AN | | | 3.540 | 3.630 | 3.664 | 3.710 | |
| Dichtezeffern Private und Öffentlich | | | | | | | |
| Erziehung und Unterricht: ET | | | 27,0 | 27,6 | 28,1 | 28,7 | |
| Erziehung und Unterricht AN | | | 25,8 | 26,3 | 26,6 | 27,0 | |
| Dichtezeffern Gesundheit, Veterinär und Soziales: ET | | | 47,3 | 48,9 | 49,5 | 50,3 | |
| Gesundheit, Veterinär und Soziales: AN | | | 42,9 | 44,0 | 44,4 | 45,1 | |

Quelle: Statistisches Bundesamt, Volkswirtschaftliche Gesamtrechnungen und Personalstandsstatistik des öffentlichen Dienstes, fortlaufend; eigene Auswertung

Fortsetzung Tab. A-2b: Dänemark, Finnland und Norwegen, Vereinigtes Königreich

| B. Dänemark - | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Bevölkerung am 1.1.d.J. | 5.313,6 | 5.349,2 | 5.383,5 | 5.411,4 | 5.427,5 | 5.447,1 | 5.475,8 |
| Erwerbstätige (in 1000) | 2.745,6 | 2.785,1 | 2.755,6 | 2.767,2 | 2.822,4 | 2.897,5 | 2.922,4 |
| Selbständigenquote | 7,0% | 6,6% | 6,7% | 6,3% | 6,1% | 6,2% | 6,2% |
| Arbeitslosenquote (OECD standardisiert) | 4,8 | 4,5 | 5,4 | 4,8 | 3,9 | 3,8 | 3,4 |
| Arbeitslosenquote Geringqualifizierter | 7,0 | 5,1 | 6,7 | 6,5 | 5,5 | 4,2 | 3,7 |
| Arbeitnehmer Privatsektor | 1.572,0 | 1.611,1 | 1.604,4 | 1.585,6 | 1.627,5 | 1.688,8 | 1.737,5 |
| B.1. Öffentlicher Sektor (ohne UN) | 836,0 | 840,4 | 841,9 | 843,2 | 845,0 | 841,3 | 843,6 |
| Arbeitnehmer incl. public corporations | 947,2 | 938,5 | 928,0 | 928,4 | 931,6 | 928,9 | 925,6 |
| VZÄ Beschäftigte (ohne UN) | 760,8 | 759,9 | 768,9 | 767,4 | 767,5 | 767,7 | |
| Dichteziffer ÖS VZ+TZ (pro 1000 EW) | 157,3 | 157,1 | 156,4 | 155,8 | 155,7 | 154,4 | 154,1 |
| Beschäftigte mit pädagogischen und Gesundheitsdienstberufen im Öffentl. Sektor | | | | | | | |
| Insgesamt | 233.737 | 277.895 | 300.799 | 333.068 | 371.523 | 396.855 | |
| Pädagogische Berufe | 107.002 | 134.469 | 145.080 | 158.931 | 176.904 | 202.946 | |
| Pädagogische Berufe ISCED 35, 40 | 861 | 1.844 | 2.520 | 3.628 | 5.014 | 4.919 | |
| Pädagogische Berufe ISCED 5020 | 105.450 | 131.876 | 141.822 | 152.856 | 169.099 | 194.558 | |
| Pädagogische Berufe ISCED 6520, 7020 | 691 | 749 | 738 | 2.447 | 2.791 | 3.469 | |
| Gesundheitsdienstberufe | 126.735 | 143.426 | 155.719 | 174.137 | 194.619 | 193.909 | |
| Gesundheitsdienstberufe ISCED 35, 40 | 62.232 | 78.878 | 80.188 | 83.089 | 92.299 | 96.354 | |
| Gesundheitsdienstberufe ISCED 5090 | 50.613 | 50.286 | 60.150 | 71.147 | 80.358 | 76.888 | |
| Gesundheitsdienstberufe ISCED 6520, 7020 | 13.890 | 14.262 | 15.381 | 19.901 | 21.962 | 20.667 | |
| Dichteziffer Pädagogen und Gesundheitsdienstleister im ÖS auf 1000 EW | 44,0 | 52,0 | 55,9 | 61,5 | 68,5 | 72,9 | |
| dar. Pädagogische Berufe | 20,1 | 25,1 | 26,9 | 29,4 | 32,6 | 37,3 | |
| Dichteziffern nach Bereichen | | | | | | | |
| Bildung, Kultur, Forschung | | | 33,7 | 37,0 | 40,2 | 43,5 | 41,2 |
| Soziale Dienstleistungen (Gesundheit, Fürsorge, Altenpflege) | | | 76,4 | 87,0 | 97,0 | 96,3 | 80,8 |
| C. Finnland | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
| Bevölkerung am 1.1.d.J. | 5.159,6 | 5.181,1 | 5.206,3 | 5.236,6 | 5.255,6 | 5.277 | 5.300 |
| Erwerbstätige | 2.296 | 2.367 | 2.365 | 2.401 | 2443 | 2492 | 2.531 |
| Selbständigenquote | 14,0% | 13,0% | 12,9% | 12,6% | 12,9% | 12,6% | 12,8% |
| Arbeitslosenquote | 10,2 | 9,1 | 9,1 | 8,4 | 7,7 | 6,8 | 6,4 |
| Arbeitslosenquote Geringqualifizierter | 13,1 | 11,1 | 11,1 | 10,7 | 10,1 | 8,9 | 8,1 |
| Öffentlicher Sektor (ohne UN) | 633 | 644 | 651 | 653 | 656 | 657,3 | 666 |
| Dichteziffer ÖS VZ+TZ (pro 1000 EW) | 122,7 | 124,3 | 125,0 | 124,7 | 124,8 | 124,6 | 125,6 |

Fortsetzung Tab. A-2b: Dänemark, Finnland und Norwegen, Vereinigtes Königreich

| D Norwegen | 1999 | 2001 | 2003 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 |
|---|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bevölkerung am 1.1.d.J. | 4.445,3 | 4.503,4 | 4.552,3 | 4.606,4 | 4.640,2 | 4.688,7 | 4.737,2 |
| Erwerbstätige | 2.306,4 | 2.327,7 | 2.312,5 | 2.351,7 | 2.437,0 | 2.537,9 | |
| Selbständigenquote | 7,7% | 7,4% | 7,4% | 7,2% | 7,0% | 6,7% | |
| Arbeitslosenquote | | 3,6 | 4,5 | 4,6 | 3,5 | 2,6 | |
| Arbeitslosenquote Geringqualifizierter | : | 2,7 | 4,5 | 6,4 | 4,8 | 3,3 | 3,7 |
| Öffentlicher Sektor (ohne UN) | 689,8 | 704,8 | 702,8 | 704,8 | 721,6 | 738,4 | |
| Dichteziffer ÖS VZ+TZ (pro 1000 EW) | 155,2 | 156,5 | 154,4 | 153,0 | 155,5 | 157,5 | |
| Beschäftigte (PS + ÖS) | | | | | | | |
| Bildungswesen | 174,6 | 180,6 | 181,1 | 180,3 | 182 | 184,7 | |
| Gesundheit und soziale Dienste | 405,1 | 427,6 | 442,3 | 456,8 | 477,1 | 489,1 | |
| Sonstige soziale und persönliche Dienste | 93,6 | 92,6 | 96,5 | 102,3 | 103,4 | 106,3 | |
| Dichteziffern | | | | | | | |
| Bildungswesen | 39,3 | 40,1 | 39,8 | 39,1 | 39,2 | 39,4 | |
| Gesundheit und soziale Dienste | 91,1 | 95,0 | 97,2 | 99,2 | 102,8 | 104,3 | |
| Sonstige soziale und persönliche Dienste | 21,1 | 20,6 | 21,2 | 22,2 | 22,3 | 22,7 | |
| E. Vereinigtes Königreich | | | | | | | |
| Bevölkerung am 1.1.d.J. | 58.579,7 | 58.999,8 | 59.437,7 | 60.059,9 | 60.393,1 | 60.816,7 | 61.193,5 |
| Erwerbstätige | 27.116 | 27.701 | 28.201 | 28.781 | 29.029 | 29.199 | 29.491 |
| Arbeitslosenquote | | 5,0 | 5,0 | 4,8 | 5,4 | 5,3 | 5,6 |
| Arbeitslosenquote Geringqualifizierter | 7,4 | 5,8 | 5,1 | 5 | 6 | 6 | 6,6 |
| | | | | | | | |
| E.1 Öffentl. Sektor (incl. UN): VZ+TZ | 5.190 | 5.363 | 5.627 | 5.845 | 5.811 | 5.766 | 5.750 |
| Öffentlicher Sektor ohne Unternehmen | 4.831 | 4.985 | 5.248 | 5.471 | 5.458 | 5.419 | 5.400 |
| VZÄ ÖS (incl. UN) | 4.163 | 4.282 | 4.503 | 4.681 | 4.676 | 4.652 | 4.646 |
| VZÄ ÖS (ohne UN) | 3.824 | 3.925 | 4.146 | 4.328 | 4.345 | 4.329 | 4.320 |
| Beschäftigte Bildungswesen | 1.151 | 1.233 | 1.300 | 1.359 | 1.385 | 1.398 | 1.403 |
| NHS | 1.212 | 1.285 | 1.417 | 1.528 | 1.522 | 1.497 | 1.519 |
| Dichteziffern | | | | | | | |
| Öffentl. Sektor incl. Unternehmen | 88,6 | 90,9 | 94,7 | 97,3 | 96,2 | 94,8 | 94,0 |
| Öffentl. Sektor ohne Unternehmen | 82,5 | 84,5 | 88,3 | 91,1 | 90,4 | 89,1 | 88,2 |
| VZÄ (Incl. UN) auf 1000 EW | 71,1 | 72,6 | 75,8 | 77,9 | 77,4 | 76,5 | 75,9 |
| VZÄ (ohne UN) auf 1000 EW | 65,3 | 66,5 | 69,8 | 72,1 | 71,9 | 71,2 | 70,6 |
| Bildung und Soziales | | | | | | | |
| Bildung | 19,6 | 20,9 | 21,9 | 22,6 | 22,9 | 23,0 | 22,9 |
| National Health Service | 20,7 | 21,8 | 23,8 | 25,4 | 25,2 | 24,6 | 24,8 |
| Sonstige soziale Dienste | 7,1 | 6,7 | 6,2 | 6,5 | 6,3 | 6,3 | 6,2 |
| Bildung und Soziales insgesamt: VZ + TZ | 47,4 | 49,4 | 51,9 | 54,6 | 54,5 | 53,9 | 53,9 |
| VZÄ auf 1000 EW in Bildung, Gesundheit und Sozialem | 35,3 | 36,6 | 38,7 | 40,9 | 41,2 | 41,0 | 41,2 |

Legende: ÖS = Öffentlicher Sektor; ALQ = Arbeitslosenquote AN = Arbeitnehmer, ET = Erwerbstätiger; VZÄ = Vollzeitäquivalent Beschäftigte

1) Erwerbsspersonen mit Bildungsniveau ISCED 0 – 2 (Quelle: Eurostat 2009)

Tab. A-3: Deutschland_ a) Gesundheitspersonal nach der Amtlichen Statistik 1999 - 2004 (VZ und TZ insgesamt)

| Berufsgruppen (in 1000) | 1999 | dar. Frauen | 2001 | dar. Frauen | 2003 | dar. Frauen | 2004 | dar. Frauen | 2005 | 2006 |
|---------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Berufe insgesamt | 4.098 | 2.925 | 4.131 | 2.946 | 4.230 | 3.033 | 4.235 | 3.052 | 4.272 | 4.306 |
| Gesundheitsdienstberufe | 2.129 | 1.648 | 2.179 | 1.704 | 2.233 | 1.759 | 2.243 | 1.767 | 2.277 | 2.299 |
| Ärzte, Zahnärzte, Apotheker | 407 | 162 | 415 | 168 | 424 | 173 | 427 | 179 | 429 | 434 |
| Dar. Ärzte | 291 | 107 | 298 | 112 | 304 | 116 | 306 | 118 | 308 | 311 |
| Zahnärzte | 63 | 22 | 64 | 23 | 63 | 24 | 63 | 25 | 65 | 66 |
| übrige Gesundheitsdienstberufe | 1.723 | 1.506 | 1.764 | 1.536 | 1.809 | 1.585 | 1.816 | 1.589 | 1.848 | 1.865 |
| Arzthelfer / zahnmedizinische Fachang | 488 | 482 | 493 | 488 | 510 | 505 | 512 | 507 | 519 | 522 |
| Diätassistenten | 12 | 11 | 12 | 11 | 13 | 12 | 14 | 13 | 14 | 14 |
| Heilpraktiker | 18 | 11 | 18 | 12 | 17 | 12 | 18 | 13 | 22 | 23 |
| Helfer in der Krankenpflege | 207 | 156 | 223 | 167 | 224 | 168 | 221 | 163 | 222 | 223 |
| Gesundheits- und Krankenpfleger | 695 | 593 | 697 | 591 | 713 | 609 | 713 | 608 | 716 | 717 |
| Physiotherapeuten, Masseur... | 120 | 86 | 126 | 92 | 135 | 100 | 139 | 102 | 142 | 144 |
| Medizinisch-technische Assistenten | 94 | 87 | 93 | 85 | 86 | 80 | 87 | 80 | 86 | 87 |
| Pharmazeutisch-techn. Assistenten | 44 | 43 | 48 | 47 | 51 | 50 | 52 | 51 | 55 | 58 |
| Therapeutische Berufe | 45 | 36 | 54 | 43 | 60 | 49 | 61 | 50 | 73 | 77 |
| Soziale Berufe | 246 | 212 | 282 | 242 | 309 | 263 | 315 | 272 | 332 | 344 |
| Altenpfleger | 229 | 201 | 263 | 228 | 288 | 250 | 295 | 257 | 311 | 321 |
| Heilerziehungspfleger | 6 | 4 | 7 | 5 | 7 | 5 | 7 | 5 | 8 | 9 |
| Heilpädagogen | 10 | 7 | 12 | 9 | 13 | 10 | 12 | 9 | 13 | 13 |
| Gesundheitshandwerker | 136 | 63 | 136 | 63 | 138 | 68 | 140 | 69 | 136 | 134 |
| Augenoptiker | 38 | 22 | 41 | 25 | 40 | 26 | 40 | 25 | 40 | 40 |
| Orthopädiemechaniker | 12 | 3 | 11 | 2 | 12 | 3 | 10 | 3 | 10 | 12 |
| Zahntechniker | 69 | 35 | 67 | 35 | 69 | 35 | 72 | 36 | 68 | 66 |
| sonstige Gesundheitshandwerker | 16 | 3 | 16 | 4 | 17 | 4 | 18 | 4 | 17 | 16 |
| sonstige Gesundheitsfachberufe | 83 | 61 | 84 | 62 | 87 | 62 | 84 | 60 | 87 | 89 |
| Gesundheitsingenieure | 15 | 12 | 14 | 11 | 15 | 11 | 13 | 10 | 14 | 13 |
| Gesundheitssichernde Berufe | 14 | 3 | 16 | 3 | 13 | 3 | 12 | 3 | 13 | 13 |
| Gesundheitstechniker | 8 | 2 | 8 | 2 | 8 | 1 | 7 | 1 | 9 | 10 |
| Pharmakanten | 5 | 3 | 5 | 3 | 7 | 4 | 7 | 4 | 8 | 8 |
| pharmazeutisch-kaufmänn. Angestellte | 41 | 40 | 41 | 41 | 45 | 44 | 44 | 43 | 44 | 44 |
| andere Berufe im Gesundheitswesen | 1.504 | 921 | 1.449 | 873 | 1.463 | 879 | 1.454 | 883 | 1.439 | 1.440 |

Erläuterung: Die Daten bis 2004 stammen aus amtlichen Statistik mit Aktualisierungsstand von 2006 (vgl. Heintze 2007b, Anhang), die Daten für 2005 und 2006 aus Robert-Koch-Institut 2009, S.40f.; die aktuelleren Daten beinhalten für die älteren Jahre geringe Veränderungen.

Tab. A-3: Deutschland: b) Gesundheitspersonal nach der Amtlichen Statistik 2000 - 2004 (VZ-Äquivalente)

| Berufsgruppen (in 1000) | 2000 | dar. Frauen | 2001 | dar. Frauen | 2002 | dar. Frauen | 2003 | dar. Frauen | 2004 | dar. Frauen |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|----------------|--------------|----------------|--------------|----------------|
| Berufe insgesamt | 3.275 | 2.198 | 3302 | | 3.318 | 2.228,0 | 3.363 | 2.273,0 | 3.335 | 2.262,0 |
| Gesundheitsdienstberufe | 1.700 | 1.282 | 1.728 | 1.298 | 1.730 | 1.314 | 1.771 | 1.339 | 1.762 | 1.330 |
| Ärzte, Zahnärzte, Apotheker | 372 | 140 | 375 | 141 | 379 | 142 | 381 | 145 | 386 | 149 |
| Dar. Ärzte (ohne Zahnärzte) | 264 | 92 | 269 | 94 | 272 | 95 | 273 | 98 | 279 | 100 |
| Übrige Gesundheitsdienstberufe | 1.328 | 1.143 | 1.353 | 1.157 | 1.362 | 1.172 | 1.390 | 1.195 | 1.377 | 1.181 |
| Arzthelfer / zahnmedizinische Fachang | 389 | 384 | 388 | 383 | 395 | 391 | 395 | 391 | 393 | 389 |
| Diätassistenten | 8 | 8 | 9 | 8 | 9 | 8 | 10 | 9 | 10 | 10 |
| Heilpraktiker | 9 | 5 | 9 | 6 | 10 | 6 | 12 | 8 | 13 | 9 |
| Helfer in der Krankenpflege | 155 | 112 | 168 | 119 | 164 | 118 | 172 | 123 | 168 | 119 |
| Gesundheits- und Krankenpfleger | 528 | 438 | 533 | 440 | 527 | 439 | 537 | 448 | 526 | 437 |
| Physiotherapeuten, Masseur | 95 | 64 | 99 | 70 | 104 | 73 | 110 | 78 | 112 | 78 |
| Medizinisch-technische Assistenten | 68 | 62 | 68 | 62 | 67 | 61 | 68 | 62 | 67 | 61 |
| Pharmazeutisch-techn. Assistenten | 36 | 36 | 36 | 36 | 38 | 38 | 39 | 38 | 40 | 39 |
| Therapeutische Berufe . | 40 | 32 | 42 | 33 | 45 | 36 | 48 | 38 | 48 | 39 |
| Soziale Berufe | 226 | 190 | 228 | 191 | 236 | 198 | 245 | 207 | 249 | 212 |
| Altenpfleger | 211 | 180 | 212 | 180 | 220 | 187 | 228 | 195 | 232 | 200 |
| Heilerziehungspfleger | 5 | 3 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 | 6 | 4 |
| Heilpädagogen | 10 | 7 | 10 | 7 | 10 | 8 | 11 | 8 | 10 | 8 |
| Gesundheitshandwerker | 126 | 56 | 125 | 56 | 125 | 57 | 126 | 58 | 127 | 58 |
| Augenoptiker | 36 | 20 | 37 | 20 | 35 | 21 | 36 | 22 | 36 | 21 |
| Orthopädiemechaniker | 11 | 2 | 11 | 2 | 10 | 2 | 11 | 2 | 10 | 3 |
| Zahntechniker | 64 | 31 | 62 | 30 | 63 | 31 | 63 | 30 | 64 | 31 |
| Sonstige Gesundheitshandwerker | 15 | 3 | 15 | 3 | 16 | 3 | 16 | 3 | 16 | 4 |
| Sonstige Gesundheitsfachberufe | 68 | 48 | 69 | 48 | 70 | 49 | 69 | 47 | 64 | 45 |
| Gesundheitsingenieure | 13 | 11 | 13 | 10 | 14 | 11 | 13 | 10 | 12 | 9 |
| Gesundheitssichernde Berufe | 11 | 2 | 11 | 2 | 10 | 2 | 10 | 2 | 10 | 2 |
| Gesundheitstechniker | 6 | 1 | 7 | 1 | 7 | 1 | 7 | 1 | 7 | 1 |
| Pharmakanten | 5 | 2 | 5 | 3 | 6 | 3 | 7 | 3 | 7 | 3 |
| Pharmazeutisch-kaufmännische Angestellte | 33 | 32 | 33 | 32 | 33 | 33 | 32 | 31 | 31 | 30 |
| Andere Berufe im Gesundheitswesen | 1.154 | 621 | 1.152 | 617 | 1.147 | 610 | 1.152 | 622 | 1.131 | 617 |

Tab. A-4: Deutschland - Gesundheitspersonal nach Berufsgruppen 2000 – 2004 (VZ-Äquivalente pro 1000 Einwohner)

| Berufsgruppen (in 1000) | 2000 | dar. Frauen | 2001 | dar. Frauen | 2002 | dar. Frauen | 2003 | dar. Frauen | 2004 | dar. Frauen |
|--|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Bevölkerung (Jahresmitte) | 82.188 | 82.188 | 82.340 | 82.340 | 82.482 | 82.482 | 82.532 | 82.532 | 82.501 | 82.501 |
| Berufe insgesamt | 39,85 | 26,74 | 40,10 | 0,00 | 40,23 | 27,01 | 40,75 | 27,54 | 40,42 | 27,42 |
| Gesundheitsdienstberufe | 20,68 | 15,60 | 20,99 | 15,76 | 20,97 | 15,93 | 21,46 | 16,22 | 21,36 | 16,12 |
| Ärzte, Zahnärzte, Apotheker | 4,53 | 1,70 | 4,55 | 1,71 | 4,59 | 1,72 | 4,62 | 1,76 | 4,68 | 1,81 |
| Dar. Ärzte | 3,21 | 1,12 | 3,27 | 1,14 | 3,30 | 1,15 | 3,31 | 1,19 | 3,38 | 1,21 |
| Dar. Zahnärzte | 0,73 | 0,26 | 0,74 | 0,26 | 0,74 | 0,25 | 0,74 | 0,27 | 0,75 | 0,27 |
| Übrige Gesundheitsdienstberufe | 16,16 | 13,91 | 16,43 | 14,05 | 16,51 | 14,21 | 16,84 | 14,48 | 16,69 | 14,31 |
| Arzthelfer / zahnmed. Fachangestellte | 4,73 | 4,67 | 4,71 | 4,65 | 4,79 | 4,74 | 4,79 | 4,74 | 4,76 | 4,72 |
| Diätassistenten | 0,10 | 0,10 | 0,11 | 0,10 | 0,11 | 0,10 | 0,12 | 0,11 | 0,12 | 0,12 |
| Heilpraktiker | 0,11 | 0,06 | 0,11 | 0,07 | 0,12 | 0,07 | 0,15 | 0,10 | 0,16 | 0,11 |
| Helper in der Krankenpflege | 1,89 | 1,36 | 2,04 | 1,45 | 1,99 | 1,43 | 2,08 | 1,49 | 2,04 | 1,44 |
| Gesundheits- und Krankenpfleger | 6,42 | 5,33 | 6,47 | 5,34 | 6,39 | 5,32 | 6,51 | 5,43 | 6,38 | 5,30 |
| Physiotherapeuten, Masseur.. | 1,16 | 0,78 | 1,20 | 0,85 | 1,26 | 0,89 | 1,33 | 0,95 | 1,36 | 0,95 |
| Medizinisch-technische Assistenten | 0,83 | 0,75 | 0,83 | 0,75 | 0,81 | 0,74 | 0,82 | 0,75 | 0,81 | 0,74 |
| Pharmazeutisch-techn. Assistenten | 0,44 | 0,44 | 0,44 | 0,44 | 0,46 | 0,46 | 0,47 | 0,46 | 0,48 | 0,47 |
| Therapeutische Berufe a.n.g. | 0,49 | 0,39 | 0,51 | 0,40 | 0,55 | 0,44 | 0,58 | 0,46 | 0,58 | 0,47 |
| Soziale Berufe | 2,75 | 2,31 | 2,77 | 2,32 | 2,86 | 2,40 | 2,97 | 2,51 | 3,02 | 2,57 |
| Altenpfleger | 2,57 | 2,19 | 2,57 | 2,19 | 2,67 | 2,27 | 2,76 | 2,36 | 2,81 | 2,42 |
| Heilerziehungspfleger | 0,06 | 0,04 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,05 | 0,07 | 0,05 |
| Heilpädagogen | 0,12 | 0,09 | 0,12 | 0,09 | 0,12 | 0,10 | 0,13 | 0,10 | 0,12 | 0,10 |
| Gesundheitshandwerker | 1,53 | 0,68 | 1,52 | 0,68 | 1,52 | 0,69 | 1,53 | 0,70 | 1,54 | 0,70 |
| Augenoptiker | 0,44 | 0,24 | 0,45 | 0,24 | 0,42 | 0,25 | 0,44 | 0,27 | 0,44 | 0,25 |
| Orthopädiemechaniker | 0,13 | 0,02 | 0,13 | 0,02 | 0,12 | 0,02 | 0,13 | 0,02 | 0,12 | 0,04 |
| Zahntechniker | 0,78 | 0,38 | 0,75 | 0,36 | 0,76 | 0,38 | 0,76 | 0,36 | 0,78 | 0,38 |
| Sonstige Gesundheitshandwerker | 0,18 | 0,04 | 0,18 | 0,04 | 0,19 | 0,04 | 0,19 | 0,04 | 0,19 | 0,05 |
| Sonstige Gesundheitsfachberufe | 0,83 | 0,58 | 0,84 | 0,58 | 0,85 | 0,59 | 0,84 | 0,57 | 0,78 | 0,55 |
| Gesundheitsingenieure | 0,16 | 0,13 | 0,16 | 0,12 | 0,17 | 0,13 | 0,16 | 0,12 | 0,15 | 0,11 |
| Gesundheitssichernde Berufe | 0,13 | 0,02 | 0,13 | 0,02 | 0,12 | 0,02 | 0,12 | 0,02 | 0,12 | 0,02 |
| Gesundheitstechniker | 0,07 | 0,01 | 0,09 | 0,01 | 0,08 | 0,01 | 0,08 | 0,01 | 0,08 | 0,01 |
| Pharmakanten | 0,06 | 0,02 | 0,06 | 0,04 | 0,07 | 0,04 | 0,08 | 0,04 | 0,08 | 0,04 |
| Pharmazeutisch-kaufmännische Ange. | 0,40 | 0,39 | 0,40 | 0,39 | 0,40 | 0,40 | 0,39 | 0,38 | 0,38 | 0,36 |
| Andere Berufe im Gesundheitswesen | 14,04 | 7,56 | 13,99 | 7,49 | 13,91 | 7,40 | 13,96 | 7,54 | 13,71 | 7,48 |

Quelle: Heintze 2007b, Anhang Tab.A-8

Tab. A-5: Finnland - Gesundheitsdienstberufe 1980 bis 2006

| Jahr | 1980 | 1990 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 |
|---|---------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|----------------|
| Bevölkerung (1.1. d. J.): in 1000 | 4.779 | 5.141 | 5.132 | 5.147 | 5.160 | 5.171 | 5.181 | 5.195 | 5.206 | 5.220 | 5.237 | 5.256 |
| dar. Anteil der über 65-Jährigen | | | | | 14,7 | 14,8 | 15,0 | 15,2 | 15,3 | 15,6 | 15,9 | 16,0 |
| 1. Ärzte, Zahnärzte | 11.660 | 16.577 | 20.031 | 20.269 | 20.620 | 20.699 | 20.841 | 21.104 | 21.240 | 21.405 | 21.638 | 23.086 |
| Ärzte (Lääkäreitä) | 8.330 | 12.091 | 15.192 | 15.436 | 15.794 | 15.905 | 16.110 | 16.446 | 16.633 | 16.849 | 17.101 | 18.507 |
| Zahnärzte (Hammaslääkäreitä) | 3.330 | 4.486 | 4.839 | 4.833 | 4.826 | 4.794 | 4.731 | 4.658 | 4.607 | 4.556 | 4.537 | 4.579 |
| 2. Pharmazeutische Berufe | 6.770 | 6.877 | 7.367 | 7.462 | 7.569 | 7.660 | 7.755 | 7.851 | 8.073 | 8.109 | 8.220 | 8.594 |
| Approbierte Apotheker (Proviisoreita) | 1.070 | 1.351 | 1.672 | 1.736 | 1.837 | 1.902 | 1.964 | 2.022 | 2.073 | 2.116 | 2.180 | 2.299 |
| Pharmazeuten (Farmaseutteja) | 5.700 | 5.526 | 5.695 | 5.726 | 5.732 | 5.758 | 5.791 | 5.829 | 6.000 | 5.993 | 6.040 | 6.295 |
| Ärzte, Zahnärzte, Apotheker | 12.730 | 17.928 | 21.703 | 22.005 | 22.457 | 22.601 | 22.805 | 23.126 | 23.313 | 23.521 | 23.818 | 25.385 |
| 3. Pflegeberufe | 61.610 | 84.073 | 105.766 | 113.194 | 120.047 | 125.626 | 127.936 | 132.114 | 135.731 | 140.104 | 144.329 | 131.972 |
| Nurses (Sairaanhoitajia) | 38.480 | 49.861 | 54.085 | 56.044 | 57.765 | 59.053 | 59.927 | 60.917 | 61.265 | 61.907 | 62.333 | 68.683 |
| Praktische Krankenschwestern (Perushoitajia) | 23.130 | 34.212 | 33.635 | 32.412 | 31.176 | 30.210 | 29.275 | 28.342 | 27.239 | 25.893 | 24.582 | .. |
| PflegehelferInnen (Lähihoitajia) | | | 18.046 | 24.738 | 31.106 | 36.363 | 38.734 | 42.855 | 47.227 | 52.304 | 57.414 | 63.289 |
| Summe Berufsgruppen 1 bis 3 | 80.040 | 107.527 | 133.164 | 140.925 | 148.236 | 153.985 | 156.532 | 161.069 | 165.044 | 169.618 | 174.187 | 163.652 |
| Berufsgruppen 1 bis 3 pro 1000 EW | 16,75 | 20,92 | 25,95 | 27,38 | 28,73 | 29,78 | 30,21 | 31,01 | 31,70 | 32,50 | 33,26 | 31,14 |
| Ärzte insgesamt | 2,44 | 3,22 | 3,90 | 3,94 | 4,00 | 4,00 | 4,02 | 4,06 | 4,08 | 4,10 | 4,13 | 4,39 |
| Ärzte (Lääkäreitä) | 1,74 | 2,35 | 2,96 | 3,00 | 3,06 | 3,08 | 3,11 | 3,17 | 3,19 | 3,23 | 3,27 | 3,52 |
| Zahnärzte (Hammaslääkäreitä) | 0,70 | 0,87 | 0,94 | 0,94 | 0,94 | 0,93 | 0,91 | 0,90 | 0,88 | 0,87 | 0,87 | 0,87 |
| Ärzte und Apotheker | 2,66 | 3,49 | 4,23 | 4,28 | 4,35 | 4,37 | 4,40 | 4,45 | 4,48 | 4,51 | 4,55 | 4,83 |
| Pharmazeutische Berufe | 1,42 | 1,34 | 1,44 | 1,45 | 1,47 | 1,48 | 1,50 | 1,51 | 1,55 | 1,55 | 1,57 | 1,64 |
| Pflegeberufe insgesamt | 12,89 | 16,35 | 20,61 | 21,99 | 23,27 | 24,29 | 24,69 | 25,43 | 26,07 | 26,84 | 27,56 | 25,11 |
| Nurses (Sairaanhoitajia) | 8,05 | 9,70 | 10,54 | 10,89 | 11,20 | 11,42 | 11,57 | 11,73 | 11,77 | 11,86 | 11,90 | 13,07 |
| Praktische Krankenschwestern | 4,84 | 6,65 | 6,55 | 6,30 | 6,04 | 5,84 | 5,65 | 5,46 | 5,23 | 4,96 | 4,69 | .. |
| PflegehelferInnen (Lähihoitajia) | 0,00 | 0,00 | 3,52 | 4,81 | 6,03 | 7,03 | 7,48 | 8,25 | 9,07 | 10,02 | 10,96 | 12,04 |
| Gesundheitsdienstberufe (ohne Physiotherapeuten) | 16,75 | 20,92 | 25,95 | 27,38 | 28,73 | 29,78 | 30,21 | 31,01 | 31,70 | 32,50 | 33,26 | 31,14 |

Erläuterung: Die Bevölkerungsdaten von 1980 und 1990 beziehen sich auf die Jahresmitte; aufgrund geänderter Methodik gibt es Brüche in der Reihe (1997 bei den Nurse-Gruppen), 2005 bei den Ärzten; die Abgrenzung zwischen praktischen Krankenschwestern und Pflegehelfern ist unklar

Quellen: Heintze 2007, Anhang Tab. A-9

Tab. A-6: Deutschland: Gesundheitspersonal nach Einrichtungen 1997, 2004, 2006

| | 1997 | 2004 | | | 2006 | |
|--|-------|---------|---------------|--------------------|---------|---------------|
| | | In 1000 | Teilzeitquote | Dichte auf 1000 EW | In 1000 | Teilzeitquote |
| Einrichtungen insgesamt | 4.107 | 4.235 | 27,1% | 51,4 | 4.306 | |
| Gesundheitsschutz | 44 | 40 | 22,5% | 0,5 | 41 | 25,4 |
| ambulante Einrichtungen | 1.765 | 1.773 | 26,9% | 21,5 | 1.805 | 28,2 |
| Arztpraxen | 689 | 666 | 25,1% | 8,1 | 668 | 26,0 |
| Zahnarztpraxen | 354 | 336 | 24,4% | 4,1 | 330 | 24,9 |
| Praxen sonstiger medizinischer Berufe | | 201 | 26,9% | 2,4 | | |
| Apotheken | 165 | 167 | 28,7% | 2,0 | 170 | 29,0 |
| Gesundheitshandwerk /-einzelhandel | | 170 | 12,9% | 2,1 | | |
| Ambulante Pflege | 172 | 203 | 46,8% | 2,5 | 215 | 48,1 |
| Sonstige Einrichtungen | | 31 | 25,8% | 0,4 | | 24,4 |
| stationäre / teilstationäre Einrichtungen | 1.661 | 1.763 | 30,7% | 21,4 | 1.790 | 32,6 |
| Krankenhäuser | 1.133 | 1.080 | 26,3% | 13,1 | 1.072 | 27,4 |
| Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen | 145 | 159 | 25,8% | 1,9 | 157 | 27,3 |
| Stationäre / teilstationäre Pflege | 382 | 523 | 41,5% | 6,3 | 561 | 44,0 |
| Rettungsdienste | 40 | 46 | 17,4% | 0,6 | 47 | 20,0 |
| Verwaltung | 209 | 213 | 17,4% | 2,6 | 208 | 19,1 |
| Sonstige Einrichtungen | 94 | 102 | 22,5% | 1,2 | 111 | 24,4 |
| Vorleistungsindustrien | 294 | 298 | 17,1% | 3,6 | 303 | 18,7 |
| Pharmazeutische Industrie | | 113 | 18,6% | 1,4 | | |
| Medizintechnische / augenoptische Industrie | | 111 | 16,2% | 1,3 | | |
| Medizinische Laboratorien und Großhandel | | 74 | 17,6% | 0,9 | | |

Quelle: Statistisches Bundesamt (2006): <http://www.destatis.de/basis/d/gesu/gesutab1.php> (Zugriff: Ende Dezember 2006); eigene Berechnung) und Robert-Koch-Institut 2009

Tab. A-7: Norwegen und Deutschland im Vergleich: Beschäftigte (VZÄ = in 1000) in Krankenhäusern (incl. Psychiatrie) im Jahr 2004

| | Deutschland | | | | Norwegen | | | | Fiktive Beschäftigungslücke | | |
|---|------------------|---------------|--------------------|---------------------------------|---------------|--------------|--------------------|---------------------------------|-----------------------------|---------------------------------------|--------------------------|
| Bevölkerung (31.12.2004) | 82.438 | | | | 4.606 | | | | | | |
| Bettenzahl (absolut und pro 1000 EW) | 531.333 | | 6,45 | auf 1000 Betten (in Tsd.) | 24.086 | 5,24 | | auf 1000 Betten (in Tsd.) | Anteil (%) | Fiktiv- VZÄ- Erwerbs- tätige | Lücke von Deutschland |
| | VZÄqui (1000) | Anteil (%) | VZÄ auf 1000 EW | | VZÄ (1000) | Anteil (%) | VZÄ auf 1000 EW | | | | |
| 1. Beschäftigte im Gesundheitswesen insgesamt | 3.335,00 | 100% | 40,45 | | 334,60 | 100% | 72,64 | | 179,6% | 5.988,66 | 2.653,7 |
| 2. Krankenhäuser | | | | | | | | | | | |
| Personal insgesamt (VZÄ) | 805,99 | 100% | 9,78 | 1,52 | 84,70 | 100% | 18,39 | 3,52 | 188,1% | 1515,9 | 710,0 |
| Ärzte (incl. Psychiater) | 117,68 | 14,6% | 1,43 | 0,22 | 9,37 | 11,1% | 2,03 | 0,39 | 142,5% | 167,74 | 50,1 |
| Pflegedienst | 309,51 | 38,4% | 3,75 | 0,58 | 40,48 | 47,8% | 8,79 | 1,68 | 234,1% | 724,58 | 415,1 |
| dar. in der Psychiatrie | 38,32 | 4,8% | 0,46 | 0,07 | 9,56 | 11,3% | 2,07 | 0,40 | 446,3% | 171,0 | 132,7 |
| Krankenschwestern/-pfleger mit Hochschulbildung | | | | | 29,49 | 34,8% | 6,40 | 1,22 | | | |
| dar. College trained Nurses in der Psychiatrie | | | | | 5,53 | 6,5% | | 0,23 | | | |
| Pflegehilfspersonal | | | | | 10,99 | 13,0% | 2,39 | 0,46 | | | |
| Med.-tech. und Funktionspersonal | 207,72 | 25,8% | 2,52 | 0,39 | 13,23 | 15,6% | 2,87 | 0,55 | 114,0% | 236,70 | 29,0 |
| Med-techn. Dienst | 123,47 | 15,3% | 1,50 | 0,23 | | | | | | | |
| Funktionsdienst | 84,26 | 10,5% | 1,02 | 0,16 | | | | | | | |
| Nicht ärztliche Therapeuten (incl. Psycholo- dar. Physiotherapeuten | | | | | 5,071 | 6,0% | | 0,21 | | | |
| dar. Hebammen | | | | | 1,417 | 1,7% | | 0,06 | | | |
| Therapiepersonal Psychiatrie | | | | | 1,218 | 1,4% | | 0,05 | | | |
| Medizintechn. Und Laborpersonal | | | | | 3,166 | 3,7% | | 0,13 | | | |
| Verwaltung und sonstiges Personal | 171,08 | 21,2% | 2,08 | 0,32 | 21,62 | 25,5% | 4,69 | 0,90 | 226,2% | 386,92 | 215,8 |
| dar. Verwaltung | 57,03 | 7,1% | 0,69 | 0,11 | | | | | | | |
| dar. Sonstiges Personal | 114,05 | 14,2% | 1,38 | 0,21 | | | | | | | |
| Korrektur für den Fall, dass die deutschen Daten den REHA-Bereich nicht enthalten (Umrechnung auf VZÄ: VZ + 2TZ = 1VZÄ) | | | | | | | | | | | |
| Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen | 138,5 | | 1,68 | | | | | | | | |
| Personal (incl. Vorsorge und REHA) | 944,49 | 100% | 11,46 | | 84,70 | 100% | 18,39 | 3,52 | 160,5% | 1515,9 | 571,5 |

Erläuterungen: Bei den Angaben VZÄ pro 1000 Einwohner handelt es sich um Absolutzahlen (Beispiel: In Deutschland kommen auf 1000 Einwohner 1,43 Krankenhausärzte); die Angaben pro 1000 Betten sind dagegen in Tsd. dargestellt. Beispiel: auf 1000 Betten kommen in Deutschland 0,58 Tsd. Pflegekräfte und in Norwegen 1,68 Tsd. Pflegekräfte

Quelle: Heintze 2007b: Anhang, Tab. A-13