

---

# Berliner Debatte

# Initial

---

## 3

---

18. Jg. 2007

### Erinnerungen an Gewalt

---

Darieva

Armenische  
Erinnerungspraktiken

---

Guchinova

Deportation  
der Kalmücken

---

Schäuble

Spiel mit  
dem Terror

---

Heintze

Der Staat als  
Arbeitgeber

---

Nachtwey

Markt-  
sozialdemokratie

elektronische Sonderausgabe

ISBN 978-3-936382-52-5

© www.berlinerdebatte.de

# Berliner Debatte Initial 18 (2007) 3

Sozial- und geisteswissenschaftliches Journal

© GSFP – Gesellschaft für sozialwissenschaftliche Forschung und Publizistik mbH. Herausgegeben im Auftrag des Vereins Berliner Debatte INITIAL e.V., Präsident Peter Ruben. *Berliner Debatte Initial* erscheint alle zwei Monate.

**Redaktion:** Harald Bluhm, Ulrich Busch, Erhard Crome, Birgit Glock, Wolf-Dietrich Junghanns, Cathleen Kantner, Rainer Land, Thomas Müller, Ingrid Oswald, Udo Tietz, Andreas Willisch, Rudolf Woderich

**Lektorat:** Gudrun Richter

**Redaktionelle Mitarbeit:** Karsten Malowitz

**Verantwortlicher Redakteur:** Jan Wielgoß  
Verantwortlich für dieses Heft (V.i.S.P.):  
Ingrid Oswald

**Copyright** für einzelne Beiträge ist bei der Redaktion zu erfragen.

**E-Mail:** [redaktion@berlinerdebatte.de](mailto:redaktion@berlinerdebatte.de)

**Internet:** [www.berlinerdebatte.de](http://www.berlinerdebatte.de)

**Preise:** Einzelheft 10 €, Doppelheft 20 €  
**Einzelhefte** werden per Post mit Rechnung verschickt.

**Abonnement:** Jahresabo 37 €  
Ausland zuzüglich Porto. Studenten, Rentner und Arbeitslose 20 €, Nachweis beilegen. Ermäßigte Abos bitte nur direkt bei *Berliner Debatte Initial* per Post oder per Fax bestellen. Das Abonnement gilt für ein Jahr und verlängert sich um jeweils ein Jahr, wenn nicht sechs Wochen vor Ablauf gekündigt wird.

**Bestellungen** Einzelhefte, Abos und PDF-Dateien per Mail an:

[leidenschaften@berlinerdebatte.de](mailto:leidenschaften@berlinerdebatte.de)

**Tel.:** +49-39931-54726, **Fax** ...-54727

**Post:** PF 58 02 54, 10412 Berlin

**Abo-Bestellungen auch direkt bei INTER ABO**, PF 360520, 10975 Berlin; Tel. (030) 61105475, Fax (030) 61105480.

## Autorenverzeichnis

**Tsypylma Darieva**, Dr.  
Ethnologin, Institut für Europäische Ethnologie, Humboldt-Universität zu Berlin

**Christiane Falge**, Dr.  
Ethnologin, Zentrum für Europäische Rechtspolitik an der Universität Bremen

**Stephan Feuchtwang**, Prof. Dr.  
Ethnologe, Department of Anthropology, London School of Economics and Political Science

**Elza-Bair Guchinova**, Dr.  
Ethnologin, Institut für Ethnologie und Anthropologie, Russische Akademie der Wissenschaften Moskau

**Cornelia Heintze**, Dipl.-Pol.  
StK a.D. und Coach, Leipzig

**Wolfgang Kaschuba**, Prof. Dr.  
Ethnologe, Institut für Europäische Ethnologie, Humboldt-Universität zu Berlin

**Oliver Nachtwey**, Dipl.-Volkswirt  
Graduiertenkolleg „Die Zukunft des europäischen Sozialmodells“, Göttingen

**Jörg Nicht**, M.A.  
Erziehungswissenschaftler,  
Universität Potsdam

**Ingrid Oswald**, PD Dr. habil.  
Soziologin, Humboldt-Universität zu Berlin/  
Centre for Independent Social Research,  
St. Petersburg

**Thomas Rid**, Dr.  
Politikwissenschaftler, Sécurité et défense,  
Institut français des relations  
internationales, Paris

**Steven Schäller**, M.A.  
Politologe, TU Dresden

**Michaela Schäuble**, M.A.  
Ethnologin, Universität Tübingen & School  
of Slavonic and East European Studies,  
University College London

# Erinnerungen an Gewalt

– zusammengestellt von Tsypylma Darieva und Ingrid Oswald –

Editorial	2	***	
Schwerpunkt: ERINNERUNGEN AN GEWALT		<i>Thomas Rid</i>	
<i>Wolfgang Kaschuba</i> im Interview mit Tsypylma Darieva und Ingrid Oswald. Ethnologie und Gewalt: Erinnern und Vergessen	3	Der degradierte General. Clausewitz und zivil-militärische Beziehungen in den USA	69
<i>Tsypylma Darieva</i> Vom Lokalen zum Globalen. Zur postsozialistischen Transformation armenischer Erinnerungspraktiken	10	<i>Cornelia Heintze</i> Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich. Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen	79
<i>Michaela Schäuble</i> Spiel mit dem Terror? Reflexionen über die Gewaltinszenierung eines ehemaligen kroatischen Kampfsoldaten	24	<i>Oliver Nachtwey</i> Gerechtigkeitsprobleme der Marktsozialdemokratie. Zur Debatte um ein neues Grundsatzprogramm der SPD	95
<i>Stephan Feuchtwang</i> „Wohin gehören wir?“ Jüdisch-gemischte Verwandtschaft und die Brüche im Europa des 20. Jahrhunderts	36	REZENSIONEN UND BESPRECHUNGEN	
<i>Elza-Bair Guchinova</i> Die Deportation der Kalmücken unter Stalin. Vergessenes und Erinnertes in Schüleraufsätzen	48	Robert Chr. van Ooyen: Politik und Verfassung. Beiträge zu einer politikwissen- schaftlichen Verfassungslehre Rezensiert von <i>Steven Schäller</i>	107
<i>Christiane Falge</i> Krieg, Vertreibung und Transnationalisierung. Erinnerungen und Identitätskonstruk- tionen bei den äthiopischen Nuer	58	Rudolf Stichweh: Inklusion und Exklusion. Studien zur Gesellschaftstheorie Rezensiert von <i>Jörg Nicht</i>	110

## Editorial

Europa ist nicht arm an Erinnerungskulturen. Die postsozialistische Gesellschaftsentwicklung hat dieses Phänomen noch verstärkt, denn die Nationalstaatsbildung nach dem Zerfall der Sowjetunion und Jugoslawiens brachte enormen Schwung in die Re-Konstruktion nationaler Erzählungen. Die (Wieder-)Entdeckungen und (Gegen-)Erinnerungen an Gewalt und Vertreibung produzieren dabei neue Trennlinien, Brüche und Verbindungen, schaffen neue Gedenkpraxen und politische Ansprüche. Oft wird erst ausgehandelt, welche Formen der Erinnerung überhaupt in Frage kommen, je nachdem, ob große Bevölkerungsgruppen integriert werden sollen oder ob eine lokale Rekonstruktion mit einem neuen Deutungsmuster im Vordergrund steht.

Der in diesem Heft beginnende Themenschwerpunkt versammelt Aufsätze zu verschiedenen Facetten der Vielfalt dieser neuen Erinnerungsformen in postsozialistischen Gesellschaften. Zwei weitere, für die Diskussion unverzichtbare Aufsätze werden in Heft 4 erscheinen. Alle Beiträge sind „Nahaufnahmen“ der ethnologischen Feldforschung, die Einsichten in die Technik, Inszenierung und strategische Umsetzung des Erinnerens vermitteln. Den Autoren geht es primär darum, wie eine traumatische Vergangenheit im Alltag verankert werden kann und wie (nicht was) erinnert bzw. vergessen wird.

Die ethnologische Perspektive ermöglicht es, die mnemotechnischen Praktiken „von unten“ zu erfassen, die Mikropolitiken kollektiver Gedächtnisbildung aufzudecken, wie im Interview mit *Wolfgang Kaschuba* erörtert. Wie eine schwierige Vergangenheit selektiv zum Ausdruck gebracht und für die politische Zukunft eines Staates eingesetzt wird, thematisiert *Tsypylma Darieva*, während *Stephan Feuchtwang* zeigt, wie selektive Erinnerung die vielfach durch den Holocaust gebrochenen jüdischen Familiengeschichten zu einem neuen Kontinuum zusammenbindet.

Zentral für postsozialistische Erfahrung ist die Verschiebung einst privater Erinnerungen in die Öffentlichkeit. Wie Verluste und Traumata durch die öffentliche Darstellung verarbeitet werden können, veranschaulicht der Beitrag von *Elza-Bair Guchinova*. *Michaela Schäuble* zeigt, wie Erinnerungen an Gewalt durch den Körper zum Ausdruck gebracht werden, welche Funktionen die dramatisierende Inszenierung von Kriegstraumata hat. Schließlich dienen gemeinsame Erinnerungen der Bildung sozialer Netzwerke und der Stabilisierung von Identitäten, wie bei *Christiane Falge* nachzulesen ist, die die Narrative der Nuer im postsozialistischen Äthiopien untersucht.

Alle Beiträge des Schwerpunkts zeigen, wie durch die Rekonstruktion von Erinnerung öffentliche Orte modifiziert werden, wie weit Privates in diese hineinreicht, und welche Spannungen zwischen dem offiziellen Kanon einer Gedächtniskultur und den informellen Praktiken des Erinnerens existieren. Dabei scheinen sich die Aneignungsweisen der Erinnerung an die gewaltsamen Konflikte der jüngeren Vergangenheit zu beschleunigen, was für die Zukunft auf Veränderungen in Darstellung und Vermittlung von Traumata schließen läßt.

*Tsypylma Darieva und Ingrid Oswald*

### Errata

**Heft 1-07**, S. 29: In Tabelle 5 muß der erste Wert für 1990 lauten: 46.194.

**Heft 2-07**: S. 53, 3. Zeile; es muß heißen: „Nämlich das vom Ministerpräsidenten des Freistaates Thüringen, Dieter Althaus ...“

S. 5, 7. Zeile; richtig: Albrecht Müller; ebenso S. 15, 45. Zeile.

S. 37, 1. Zeile; richtig: Garms, Hinrich.

*Wir bitten, die Fehler zu entschuldigen.*

Cornelia Heintze

# Der Staat als Arbeitgeber im skandinavisch-deutschen Vergleich

## Empirische Befunde und theoretische Anmerkungen

Nicht nur Arbeitsgesellschaft und Erwerbsarbeit, auch Staat und Staatlichkeit befinden sich in der Welt der OECD-Länder seit mehr als einem Vierteljahrhundert in einem tiefgreifenden Umbruch. Ökonomische Globalisierung, eine neue, von Finanzinvestoren geprägte Herrschaftsarchitektur des weltweiten Kapitalismus, die Internationalisierung von Staatlichkeit etwa durch die europäische Integration sowie die Ökonomisierung staatlicher Aufgabenwahrnehmung sind treibende Kräfte. Gleichzeitig zeigt sich, daß die Wirkungen dieser Faktoren in den verschiedenen Ländern je nach Politiktradition, Wohlfahrtsregime und kultureller Prägung differieren. Deutschland als Repräsentant eines konservativ-korporatistischen Wohlfahrtsmodells bewegt sich auf einem anderen Pfad als die Gruppe der Länder, die dem universalistischen skandinavischen Wohlfahrtsmodell (Esping-Andersen 1990; 1999) zuzuordnen sind.

Vor dem Hintergrund empirischer Befunde zur Beschäftigungssituation im OECD-Raum beleuchtet der nachfolgende Beitrag die zentrale Bedeutung der staatlichen Angebots- und Nachfragesteuerung für den beschäftigungspolitischen Erfolg der skandinavischen Länder. Wo in Deutschland Regierungspolitiker wie Ökonomen vorgeben, ihre Reformvorschläge seien vom skandinavischen Modell inspiriert, wird dieser Aspekt gern ausblendet.<sup>1</sup> *Flexicurity* lautet angeblich die Erfolgsformel des Nordens (Sapir 2005). Im politischen Tagesgeschäft läßt sich dies für Forderungen nach weniger Kündigungsschutz ebenso heranziehen wie für die Forderung, die schon stark geschwächten Gewerkschaften noch weiter an die Wand zu drängen.<sup>2</sup> Nach meiner Einschätzung kann der skandinavische Erfolg nur

im Rahmen einer multidisziplinären Analyse mit Verknüpfung mehrerer Analyseebenen erklärt werden, wobei sich auch die kulturell anderen Wertorientierungen als relevant erweisen, da sich daraus Unterschiede in den Denkmustern ergeben (Heintze 2005a). In der ökonomischen Betrachtung geht die These dahin, daß der beschäftigungspolitische Erfolg auf dem Ineinandergreifen von Strategien mit unterschiedlichem Zeithorizont beruht. In der langen, auf Jahrzehnte angelegten Frist kommen zusammen eine verschiedene Politikfelder integrierende Wohlfahrtspolitik, die Effizienz und Gleichheit immer wieder neu auszubalancieren versucht, und eine solidarische Lohn-, Arbeitszeit- und Verteilungspolitik.<sup>3</sup> In der mittleren und kurzen Frist über jeweils einige Jahre greifen Strategien makroökonomischer Steuerung (zu Schweden vgl. Hein et al. 2006) und arbeitsmarktpolitische Anpassungsstrategien ineinander. Der Staat spielt bei dem Ineinandergreifen verschiedener Erfolgsfaktoren die Schlüsselrolle. Er gestaltet nicht nur den Rahmen für Prozesse der Marktsteuerung, sondern spielt auch als Produzent und Dienstleistungsanbieter, als Arbeitgeber, Investor und Auftraggeber eine starke Rolle. Die These vom Ende des Leistungsstaats (Nullmeier 2002) resp. von einer OECD-weit seit den 1980er Jahren anzutreffenden Zerfaserung von Staatlichkeit (Genschel/Zangl 2007) durch den Übergang staatlicher Aufgabenwahrnehmung an nicht-staatliche Herrschaftsträger im Rahmen der Privatisierung von Staatlichkeit wird durch die skandinavische Entwicklung nicht gestützt. Würde auch der skandinavische Wohlfahrtsstaat als Leistungsstaat Schritt für Schritt abdanken mit dem Ergebnis, daß Wohlfahrtsproduktion

zunehmend über private Wohlfahrtsmärkte bei staatlicher Regulierung und Steuerung erbracht wird (Nullmeier 2002: 963), müsste sich dies in einer seit den 1980er Jahren rückläufigen Bedeutung des Staates als Güterproduzent und Arbeitgeber niederschlagen. Der Beitrag zeigt, daß es einen Strukturwandel und eine Ökonomisierung staatlicher Leistungserstellung, aber keinen Rückzug des Staates als Leistungsstaat gibt. Ganz im Gegenteil erweist sich die Aufrechterhaltung eines starken öffentlichen Sektors, der seine Leistungen effizient und effektiv erbringt, als eine Bedingung für die gelingende Wahrnehmung der Rollen staatlicher Regulierung, Steuerung und Gewährleistung. Leistungs-, Gewährleistungs- und Regulierungsstaat stehen in einem interdependenten Beziehungsgeflecht.

### Beschäftigungslage nach Niveau, Struktur und Qualität

Die Betrachtung allein der Arbeitslosen- und Beschäftigungsquote reicht zur Beurteilung der Beschäftigungslage eines Landes nicht aus. Hinzutreten müssen Indikatoren, die die Beschäftigung nach Struktur und Qualität abbilden. In der groben Betrachtung über den Zeitraum einer Dekade schneiden hinsichtlich des Niveaus sowohl die angelsächsischen wie die skandinavischen Länder gut ab. Die Beleuchtung auch der Struktur und Qualität der Beschäftigung bringt jedoch einen deutlichen Vorteil für die skandinavischen Länder. Als *wesentliche Befunde* können festgehalten werden:

(1) Die angelsächsischen wie die skandinavischen Länder haben die Massenarbeitslosigkeit seit Anfang der 1990er Jahre erfolgreich abgebaut. Während einige Länder (Schweden und Finnland aus der Skandinaviengruppe; Großbritannien, Kanada und die USA aus der Angelsachsengruppe) akzeptable Werte aufweisen, erreichen andere Länder (Dänemark, Norwegen und Island sowie Neuseeland und Irland) mit Arbeitslosenquoten von unter fünf Prozent quasi Vollbeschäftigung.

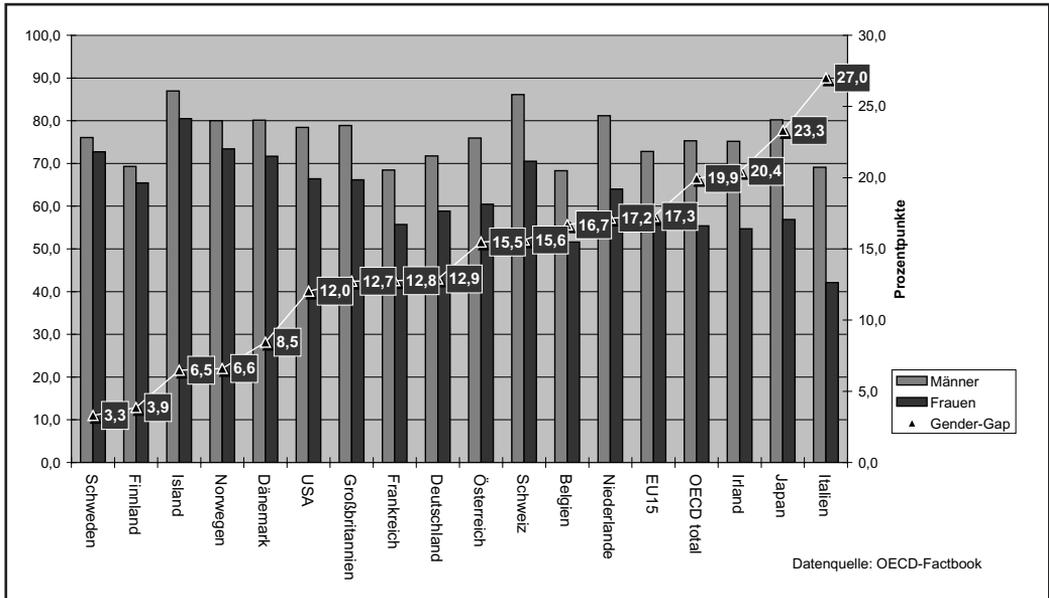
(2) Die Inklusionsraten unterschiedlicher Gruppen in das Erwerbssystem differieren in den skandinavischen Ländern weniger stark und bewegen sich auch auf einem höheren

Niveau als in den angelsächsischen Ländern. *Abbildung 1* zeigt dies für die Geschlechterdiskrepanz (*Gender-Gap*) bei der Entwicklung der geschlechtsspezifischen Beschäftigungsquoten der 15- bis 64jährigen Bevölkerung im Zeitraum von 2000 bis 2004. Das Spezifikum der Skandinaviengruppe besteht darin, daß die Männer-Frauen-Diskrepanz nirgends so stark nivelliert ist. Die Länder der EU-15 weisen im Zeitraum 2000–2004 eine dreimal so hohe Geschlechterdiskrepanz auf.

(3) Wird nach dem Grad der Integration in das Erwerbssystem gefragt, treten die Differenzen noch markanter hervor. Die Entwicklungsrichtung bei angelsächsischen wie kontinental-europäischen Ländern ist gegenläufig zu den skandinavischen Ländern. Nimmt man über einen längeren Zeitraum (1990–2004) Voll- und Teilzeitbeschäftigung als Indikator, findet sich in den meisten OECD-Ländern bei Männern wie Frauen ein Anstieg. Generell nimmt die Bedeutung vollwertiger Arbeitsmarktintegration ab, und gleichzeitig reproduziert sich das überkommene Geschlechterverhältnis. Ausnahme sind die skandinavischen Länder. Bei relativer Konstanz der gesamtwirtschaftlichen Bedeutung von Teilzeitarbeit erfolgte hier eine Annäherung der Geschlechter. Die Teilzeitbeschäftigung der Männer hat zu-, die der Frauen abgenommen. Die empirischen Befunde deuten auf eine innerskandinavische Konvergenz.<sup>4</sup> Es wird ein Muster sichtbar – in Dänemark, Finnland und Island ist es bereits Realität –, bei dem die Teilzeitquote der Frauen nur noch doppelt so hoch ist wie die der Männer. Zum Vergleich: In der Schweiz und in Deutschland liegt sie 2004 fast sechsmal so hoch (Schweiz: 45,3% zu 8,1%; Deutschland: 37% zu 6,3%), in Irland fünfmal sowie in den Niederlanden<sup>5</sup> und Großbritannien viermal so hoch (vgl. Abb. 1).

(4) Seit Mitte der 1990er Jahre gibt es in Deutschland einen wachsenden Niedriglohnsektor. Politisch wird er gefördert mit der Begründung, unter den Bedingungen der Globalisierung wäre dies die einzige Möglichkeit, Geringqualifizierten die Chance auf einen Arbeitsplatz zu geben. Wie brüchig dieses neoklassische Denkmuster ist, zeigt der Vergleich mit den skandinavischen Ländern. Die Beschäftigungssituation Geringqualifizierter

Abbildung 1: Beschäftigungsquoten 2000 bis 2004, Skandinavien und Deutschland im internationalen Gender-Gap-Vergleich



ist dort im internationalen Vergleich besonders gut, obwohl Politiken der Förderung von Niedriglohnbeschäftigung nicht verfolgt werden.<sup>6</sup> Während in Deutschland bei stark steigender Tendenz (Rhein/Stamm 2006) ungefähr jeder sechste Arbeitsplatz ein Niedriglohnarbeitsplatz ist, fällt in Dänemark nur jeder elfte Arbeitsplatz in diese Kategorie. 18,4 Prozent aller sozialversicherungspflichtig Beschäftigten sind in Deutschland bereits im Niedriglohnsektor beschäftigt. Ein Auffangbecken für Geringqualifizierte ist der Niedriglohnsektor gleichwohl nicht. Verdrängungsprozesse bewirken das Gegenteil: Drei von vier Beschäftigten verfügen über eine abgeschlossene Berufsausbildung (IAB-Forschungsbericht 12/2006).

(5) Die Qualität und die sozialen Bedingungen von Erwerbsarbeit sind in Deutschland zunehmend aus dem Blick geraten. Es wundert daher nicht, daß das Problem der Entstehung eines Prekariats erst in den letzten Jahren ins öffentliche Bewußtsein trat (Dörre 2005; 2006). Prekären Beschäftigungsverhältnissen ist gemeinsam, daß sie ein hohes Maß an Unsicherheit verbinden mit „working poor“, d.h. einer nicht<sup>7</sup> oder nur eingeschränkt existenzsichernden

Bezahlung. Minijobs und Midijobs, Ein-Euro-Arbeitsgelegenheiten und die nicht durch einen gesetzlichen Mindestlohn geschützte Niedriglohnbeschäftigung fallen in diese Kategorie. Auch unbezahlte „Bürgerarbeit“ kann, sofern fehlende reguläre Beschäftigung den Hintergrund bildet, dazugerechnet werden, denn sie ist aus der Not geboren und sollte daher nicht mit dem freiwilligen Ehrenamt verwechselt werden. In den skandinavischen Ländern sind prekäre Jobs von vergleichsweise geringer praktischer Relevanz (Kaltenborn/Knerr 2005). Mit nicht oder nur symbolisch entlohnten Arbeitsgelegenheiten sieht es nicht anders aus. Aktivierende Arbeitsmarktpolitik umfaßt z.B. in Dänemark zwar auch Arbeitslose, die auf freiwilliger Basis einen „Null-Euro-Job“ leisten. Bei der Rezeption der dänischen Erfahrungen kann dies zur Legitimierung der deutschen „Ein-Euro-Jobpolitik“ oder der Delegitimierung der dänischen Aktivierungspolitik genutzt werden. Wie wenig die eine wie die andere Bewertung empirisch gestützt ist, zeigt die Analyse der Fallzahlenentwicklung: Erstens liegen diese bei weniger als einem Promille, und zweitens funktioniert die Brückenfunktion in ein regulä-

res Beschäftigungsverhältnis.<sup>8</sup> Für Deutschland zeigen dagegen Studien, daß Ein-Euro-Arbeitsgelegenheiten eine solche Brückenfunktion (Brandt 2006: 449) gerade nicht bieten.

### *New Public Management* und die Entwicklung der Staatsbeschäftigung

Die staatliche Personalwirtschaft steht gleichermaßen in einerseits makro- wie mikro-ökonomischen und andererseits makro- wie mikropolitischen Bezügen. Während sich ein privater Arbeitgeber durch Personalabbau, Personal-*Outsourcing* und die Umwandlung von regulär sozialversicherungspflichtigen Arbeitsplätzen in prekäre Arbeitsplätze kostenmäßig entlasten kann, ergibt sich beim Staat eine andere Rechnung. Was er betriebswirtschaftlich in der kurzen Frist einspart, erreicht ihn volkswirtschaftlich wie politisch in der mittleren und langen Frist als möglicherweise den betriebswirtschaftlichen Einspareffekt weit übertreffende Zusatzbelastung. Staatliches Handeln allein nach betriebswirtschaftlichem Kalkül auszurichten, kann sich bitter rächen.

Ein Rückblick auf die Anfangsjahre der neoliberalen Zeitenwende, die in der Bundesrepublik 1981 mit dem Ende der SPD-FDP-Regierung politisch an Fahrt gewann, zeigt folgendes: Mit einem Anteil von rd. 20 Prozent lag die Staatsbeschäftigung 1980 zwar unter dem Niveau der skandinavischen Länder (Norwegen: 22,3 Prozent; Finnland: rd. 25 Prozent); der Abstand war aber nicht gravierend.<sup>9</sup> Die Entwicklung danach verlief nicht nur anders; sie verlief konträr. Wohl haben auch die skandinavischen Länder durch die Privatisierung öffentlicher Unternehmen Staatsbeschäftigung abgebaut. Parallel und gegenläufig dazu wurde jedoch – dies in Schweden und Norwegen bereits seit den 1970er Jahren<sup>10</sup> – der öffentliche Dienstleistungsbereich massiv ausgebaut. Zeitweise wurde das gesamtwirtschaftliche Beschäftigungswachstum ganz überwiegend von der Expansion des öffentlichen Dienstes getragen.<sup>11</sup> Der scharfe Einbruch der Rezession Anfang der 1990er Jahre brachte das Wohlfahrtsmodell in eine ernsthafte Krise. „*How to make Government work better and cost less*“ (Gore 1993) wurde

zu einer vordringlichen Frage und *New Public Management* Teil der Antwort.

Die *New Public Management*-Bewegung, die sich seit den 1980er Jahren eine grundlegende Modernisierung des Staates auf die Fahnen geschrieben hatte, war inspiriert von Management-Leitbildern der Privatwirtschaft. Vorreiter waren angelsächsische Länder (USA, Großbritannien, Neuseeland), Skandinavien und die Niederlande. Dort konnte bereits einiges an Erfolgen besichtigt werden, als sich in Deutschland die Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt) unter ihrem Leiter Gerhard Banner 1991 daran machte, das Konzept vom „*Konzern Stadt*“ der niederländischen Stadt Tilburg (KGSt 1992) auf deutsche Verhältnisse umzuschreiben (KGSt 1991; Banner 1993). Propagiert wurde ein fundamentaler Paradigmenwechsel. Kommunalverwaltungen sollten sich von regel-, binnen- und *input*-orientierten Behörden in *output*-orientierte Dienstleistungsunternehmen und Bürgerkommunen wandeln. Das Neue Steuerungsmodell mit Rahmenkonzept (KGSt 1993a) und diversen Einzelbausteinen (KGSt 1993b; 1994a, b; 1995a, b; 1996a,b; 1997) beinhaltete eine nicht nur umfassende, sondern hinsichtlich der Erfolgsvoraussetzungen auch außerordentlich ambitionierte Reformkonzeption. Sie war offen für konträre strategische Ziele. Bei ganzheitlicher Umsetzung konnte die intendierte Steigerung der Produktivität, Qualität und Bürgerfreundlichkeit öffentlicher Dienstleistungsproduktion eine Sperrwirkung gegen neoliberale Staatsabbautendenzen entfalten; bei Umsetzung nur der auf betriebswirtschaftliche Rationalisierung gerichteten Module (Budgetierung, dezentrale Ressourcenverantwortung, Kosten- und Leistungsrechnung, Einführung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen usw.) und Verknüpfung mit Privatisierungsstrategien konnte die Reform aber auch für den Rückzug des Staates aus öffentlicher Güterproduktion genutzt werden. Die Bilanz in Deutschland fällt ambivalent aus. Ganzheitliche Reformansätze waren „extrem selten“, der Steuerungsgewinn entsprechend begrenzt (Banner 2003: 17). Nur ausnahmsweise stellten sich Kommunen der komplexen Herausforderung, dem auf Staatsabbau gerichteten neoliberalen Megatrend von unten her durch die Steigerung von Effizienz,

Qualität und Bürgernähe staatlicher Aufgabenerfüllung etwas entgegenzusetzen.

Dabei wirkten zwei Ursachenkomplexe zusammen. *Mikropolitisch* waren die Voraussetzungen für eine ganzheitliche Umsetzung weder bei der Politik (Vorliebe für kleinteilige, *input*-orientierte Steuerung und für die Vergabe von Führungspositionen nach Kriterien der Ämterpatronage), noch bei den Stadtspitzen (fehlende Führungs- und Kommunikationskultur), noch bei den auf eine regelgebunden-bürokratische Organisationskultur hin sozialisierten Mitarbeitern zureichend gegeben (Heintze 2002). Obwohl die KGSt früh erkannte, daß die Personalpolitik die Klippe ist, an der die Reform am ehesten zu scheitern droht (KGSt 1993a: 29), zog sie daraus nur unzulängliche Schlüsse.<sup>12</sup> Die vermeintlich weichen, letztlich aber entscheidenden Themen Personalmanagement und Verwaltungskultur (Ethikmanagement) wurden gegenüber der Einführung eines neuen Haushaltsregimes und organisationsstruktureller Veränderungen nachrangig behandelt. Im Reformprozeß selbst spielten sie nur als fünftes Rad am Wagen (Personalmanagement) resp. als unverbindliches Dekor (Verwaltungskultur) eine Rolle. *Makropolitisch* kam hinzu, daß die Reformkommunen durch die für das Kommunalrecht zuständigen Landesinnenminister wenig bis keine Unterstützung erhielten. Unter der Überschrift „sparen und konsolidieren“ geriet das Gesamtmodell so zu einer vorrangig technokratischen Reform (Heintze 2001), angereichert durch einige zukunftsweisende Neuerungen wie die Etablierung von Bürgerämtern. Statt die kommunale Leistungserstellung strategisch am Bürger/innen-Bedarf auszurichten, was grundlegende Änderungen in der lokalen Demokratie und der Rollenwahrnehmung der gewählten Repräsentanten bedeutet hätte, blieb die Reform auf die Binnenmodernisierung des Verwaltungshandelns beschränkt. Die Effizienzgewinne, die es gab, wurden überwiegend nicht für eine qualitative Verbesserung der öffentlichen Leistungserstellung, sondern für das relative Zurückfahren der Kommunalausgaben genutzt. Diese Entwicklungstendenz erfuhr nach dem Eintreten von Bund und Ländern in den Reformprozeß noch eine Steigerung, denn von nun an ging es fast nur noch um Kosten-

senkung. Die Personalkosten fungieren bei der Sparstrategie als Schlüsselgröße. Losgelöst von der Wahrnehmung von Verantwortung für die mittel- und langfristig zu erwartenden politischen und ökonomischen Folgekosten der betriebenen Politik, dienen betriebswirtschaftliche Kriterien (Fallzahlen pro Mitarbeiter, Personalkostenanteil an den Gesamtausgaben usw.) als alleiniger Erfolgsmaßstab. Beispiel Niedersachsen (Niedersächsisches Innenministerium 1997): Die unter dem Ministerpräsidenten Gerhard Schröder eingesetzte *Arbeitsgruppe Personalkostenreduktion* empfahl 1995, bis zum Jahr 2020 den Personalstand um 40.000 Mitarbeiter/innen (von 220.000) zu reduzieren. Dies wurde Programm. Um die Steigerung der Qualität öffentlicher Leistungserstellung in der Zuständigkeit des Landes (Schulen, Hochschulen, Kliniken, Polizei, Lebensmittelüberwachung usw.) ging es dabei noch nicht einmal deklamatorisch; um die Wahrnehmung einer beschäftigungspolitischen Verantwortung schon gar nicht. Getreu dem Schlachtruf „Die Zahl der Arbeitsplätze im öffentlichen Dienst muß schrumpfen“<sup>13</sup> geht es um Personalabbau mit dem Ziel, die Personalausgabenquote bei relativ sinkenden Gesamtausgaben (gemessen an der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung) zu stabilisieren bzw. zu senken.<sup>14</sup> Alle Bundesländer folgen dieser Logik.<sup>15</sup>

Aus dem engen Entstehungszusammenhang zwischen Neoliberalismus und *New Public Management*, der großen Gemeinsamkeit bei den Reformansätzen und den weitgehend identischen Herausforderungen, denen sich der öffentliche Sektor weltweit stellen muß, setzte man beim Anlaufen des Reformprozesses in Deutschland seitens der Wissenschaft auf eine Konvergenz der Entwicklungen (Naschold 1993; Budäus 1994). Diese Beurteilung ist in der Rückschau nicht haltbar. Obwohl die öffentliche Verschuldung in den skandinavischen Ländern vor zehn, fünfzehn Jahren weit größere Ausmaße hatte als in Deutschland, Haushaltskonsolidierung also nicht minder dringlich war, stand die Einführung von *New Public Management*-Methoden unter einem anderen Leitstern. Was in Deutschland weitgehend scheiterte, nämlich die ganzheitliche Implementation eines neuen Steuerungsmodells, gelang in der *Zusammenarbeit zwischen Mikro- und Makropolitik bei Flankierung durch*

eine antizyklische makroökonomische Steuerung erstaunlich gut. Im Gegensatz zu Deutschland unterstützten und ermutigten die Regierungen aller skandinavischen Länder ihre Kommunen nach Kräften. Große Bedeutung hatten die „Free Commune Experiments“ (Boldersheim 1993). Dabei wurden auf Antrag Gesetze und Vorschriften außer Kraft gesetzt, damit die betreffenden Kommunen in einem freien Lernraum neue Lösungen erproben konnten. Dies setzte eine enorme Innovationsdynamik in Gang. Auch in Deutschland gab es später „Experimentierklauseln“. Auf äußerst restriktiver Basis erlaubten sie jedoch kaum mehr als ein beschränktes Abweichen von einzelnen rechtlichen Vorschriften. Auch mikropolitisch könnten die Unterschiede kaum größer sein. Was im deutschen Reformprozeß reine Dekoration war, nämlich die Grundlegung durch eine übergeordnete Ethik des kommunalen Dienstleistungshandelns nach außen und innen, bildete in Skandinavien Fundament und Rahmen des Reformprozesses. Wie in einem Amt mit rd. 21.000 Mitarbeiter/inne/n ein ganzheitlich angelegter Reformprozeß über *gelebte Werte* (wechselseitige Wertschätzung, Vertrauen, Offenheit, Transparenz, Lernbereitschaft usw.) statt über bürokratische Regeln, ordnungspolitische Prinzipien (Wettbewerb, Subsidiarität) oder betriebswirtschaftliche Kennzahlen erfolgreich gemanagt werden kann, zeigt die dänische Kreisverwaltung Arhus Amt, die für ihre ethikbasierte Steuerungsphilosophie („Werte sind wichtiger als Regeln“)<sup>16</sup> 2004 mit einem Preis der Bertelsmann-Stiftung (Bertelsmann Stiftung 2004) bedacht wurde. Die Instrumente der Ökonomisierung des Verwaltungshandelns entfalteten aufgrund der anderen makropolitischen und makroökonomischen Begleitung sowie der anderen Steuerung des Veränderungsprozesses bei gleichzeitiger Verknüpfung mit neuen Formen der ständigen Einbindung von Bürger/inne/n in kommunale Entscheidungsprozesse andere Wirkungen (vgl. Oppen 1999 zur finnischen Stadt Hämeenlinna). In der Konsequenz blieb der Staatssektor groß, wurde aber aufs Ganze gesehen effizienter und effektiver.

Umgekehrt in Deutschland: Der Staatssektor ist heute wesentlich kleiner; im Detail erbringt er seine Leistungen dort, wo eine ausreichende sächliche wie personelle Ausstattung

gegeben ist, auch effizienter. Insgesamt jedoch wird dieser Fortschritt dadurch wieder zunichte gemacht, daß die personelle und sächliche Ausstattung von den kommunalen Jugendämtern über die Justizvollzugsanstalten bis zu kulturellen Einrichtungen unzulänglich ist und zukunftsgerichtete Bedarfsbereiche selbst dort unterentwickelt sind, wo die Übernahme einer Produzentenverantwortung durch den Staat ökonomisch höchst rentierlich wäre (Bildung von der Kinderkrippe bis zu Hochschule, beispielsweise). Zudem führte der Staatsabbau zu einer kaum überschaubaren Fragmentierung der öffentlichen Leistungserstellung, mit Tendenzen der Dequalifizierung und Entprofessionalisierung weit über den Bereich der sozialen Dienste hinaus. Der politischen Steuerbarkeit entziehen sich die fragmentierten Strukturen weitestgehend. Damit aber erodiert die Legitimationsbasis des politischen Systems.

### Empirische Ergebnisse: Niveau, Struktur und Qualität der Staatsbeschäftigung

Der seit den 1980er Jahren unterschiedliche Verlauf der Staatsmodernisierung erklärt nicht ausschließlich, aber zu guten Teilen die unterschiedliche Bedeutung öffentlicher Arbeitgeber in Deutschland und in den skandinavischen Ländern. Hier die wesentlichen empirischen Befunde:

#### *Langfristige Trends und Beschäftigungsdichte pro 1.000 Einwohner*

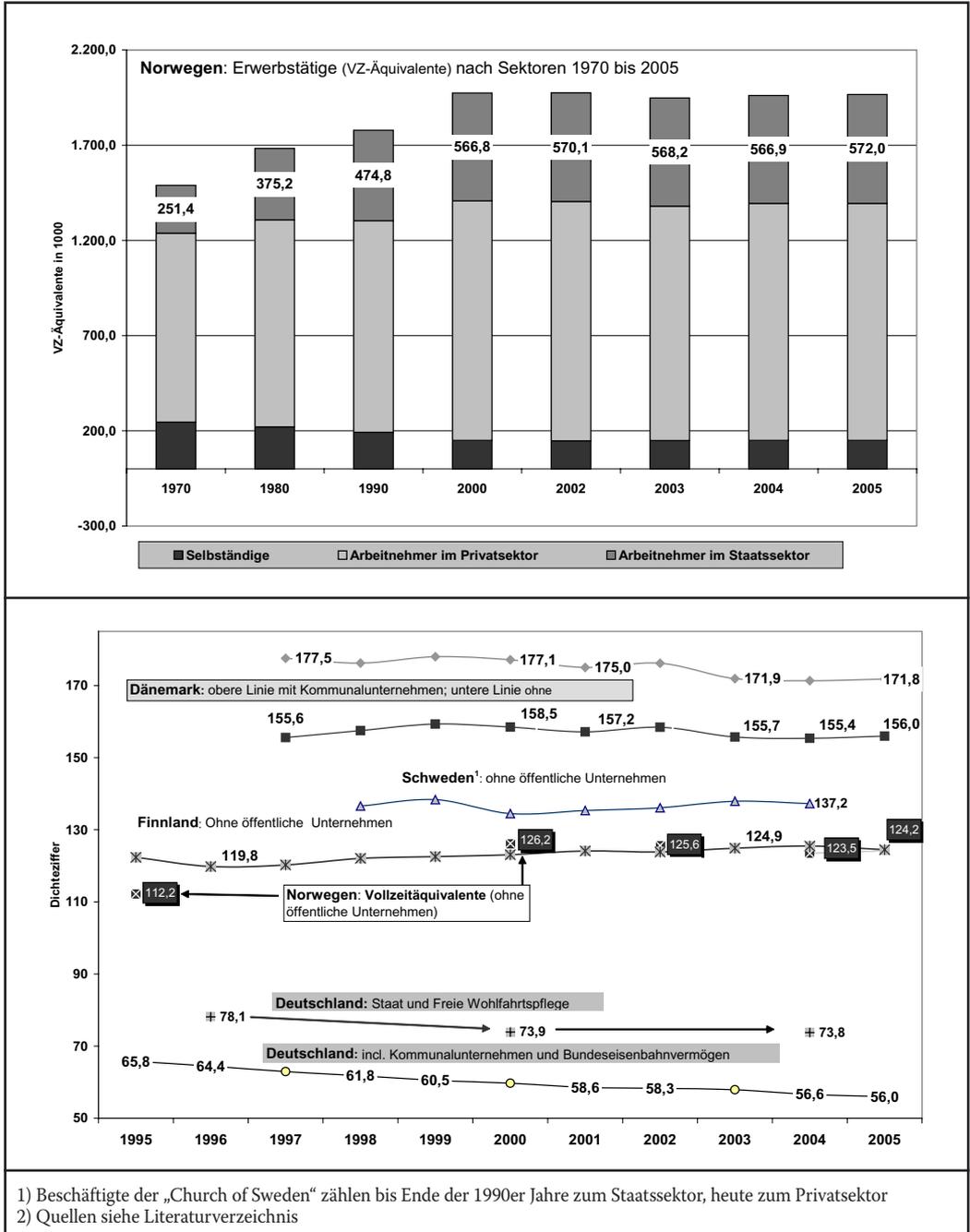
Wie Abbildung 2 (a) für Norwegen ausweist, gab es von 1970 bis 1990 eine Staatsexpansion. Von 17 Prozent (1970) über 22,3 Prozent (1980) stieg der Staatsanteil an den rechnerischen Vollzeitkräften auf 26,7 Prozent (1990). Auch in der folgenden Dekade gab es noch einen geringen Zuwachs – auf knapp 29 Prozent im Jahr 2000. Dieser Anteil blieb bis 2005 stabil. Im Muster der Denkfigur eines Entstaatlichungsprozesses ist weder diese Entwicklung noch das aktuell hohe Niveau von Staatsbeschäftigung zu deuten. Anders in Deutschland: Hier beschäftigen öffentliche Arbeitgeber aktuell (2005) nur noch 11,9 Prozent der Erwerbstätigen, während die entsprechende Quote in Skandinavien im Schnitt

bei knapp 30 Prozent und damit über dem Niveau der 1980er Jahre liegt. Da die skandinavischen Länder ein höheres Beschäftigungsniveau und eine durchgängig wachsende Bevölkerung aufweisen, wählt Abbildung 2 (b) die Beschäftigungsdichte pro 1.000 Einwohner als Vergleichsmaßstab. Ersichtlich wird, daß im Zeitraum von 1995 bis 2005 in den skandinavischen Ländern<sup>17</sup> doppelt (Norwegen und Finnland) bzw. dreimal so viele öffentliche Beschäftigte auf 1000 Einwohner kommen wie in Deutschland. Trotz der hohen Arbeitsplatzdichte, die der Staatssektor damit bietet, geht der Trend nicht in Richtung Abbau, sondern in Richtung Konsolidierung auf hohem Niveau. So gab es in Dänemark (ohne öffentliche Unternehmen) 1998 835.400 Staatsbeschäftigte. Die Zahl stieg bis 2002 auf 851.400 an, ging etwas zurück und stieg dann wieder an (2005: 844.100). Ein ähnliches Muster bieten Finnland und Schweden, wobei die absolute Beschäftigtenzahl in beiden Ländern heute leicht über dem Niveau von 1998 liegt. In Deutschland dagegen war schon Mitte der 1990er Jahre der Staatssektor im internationalen Vergleich eher klein. Heute ist er noch weit kleiner, da mit Verweis auf Sparzwänge und das Prinzip der Subsidiarität kein Ausbau gesellschaftlicher Bedarfssfelder erfolgte. Weder der PISA-Schock und die mittlerweile eingeräumte Rückständigkeit beim Ausbau öffentlicher Kinderbetreuung noch die sich häufenden Fälle von Kindes-Verwahrlosung führten zu personellen Ausbauprogrammen in diesen Bereichen. So kennt die Arbeitsplatzentwicklung im unmittelbaren und mittelbaren öffentlichen Dienst der Bundesrepublik Deutschland seit Jahren nur eine Richtung: nach unten. Gab es, bei Einfluß des Bundeseisenbahnvermögens, 1995 im öffentlichen Dienst noch 5,37 Mio. Beschäftigte, so ist die Zahl über 5,07 Mio. (1998) und 4,82 Mio. (2001) auf 4,62 Mio. im Jahr 2005 gesunken. In der Betrachtung nach Einzelbereichen (Tabelle 1) wird ersichtlich, daß es einen Zuwachs nur im mittelbaren öffentlichen Dienst<sup>18</sup> gab. Alle anderen Bereiche haben Personal abgebaut, wobei der Abbau in den Kommunen weit überproportional ausfiel. Sank die Beschäftigtenzahl insgesamt um 14 Prozent, so in den Kommunen um 24 Prozent (vgl. Abb. 2).

Es könnte argumentiert werden, daß die

Berücksichtigung nur der Beschäftigung bei öffentlichen Arbeitgebern ein verzerrtes Bild liefere, da doch der *frei-gemeinnützige Non-Profit-Sektor* in Deutschland eine weit höhere Bedeutung habe als im staatszentrierten Skandinavien. Richtig an dem Hinweis ist: Die konservative Orientierung des traditionellen deutschen Sozialstaats spiegelt sich auch in einem Wohlfahrtsregime, das im Unterschied zum skandinavischen Wohlfahrtsstaat auf einer Doppelstruktur aus Sozialversicherungsstaat und subsidiär-kompensatorischen Diensten einer Vielzahl von Trägern (kommunalen, kirchlichen, frei-gemeinnützigen usw.) beruht. Einerseits also ist das Argument nicht von der Hand zu weisen; andererseits überschätzt es gleichwohl die Beschäftigungsrelevanz des im Bereich zwischen marktlicher, staatlicher und familial-nachbarschaftlicher Steuerung angesiedelten Dritten Sektors. Priller/Zimmer (2006: 18) schätzen die Zahl der Beschäftigten im gesamten gemeinnützigen Sektor für das Jahr 2000 auf rd. drei Millionen. Nachvollziehbar, da statistisch im 4-Jahres-Turnus dokumentiert, sind die Beschäftigtenzahlen der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2006). Wie die 2006 veröffentlichten neuesten Zahlen ausweisen, gab es 2004 bundesweit bei den Einrichtungen und Diensten der sechs Spitzenverbände (AWO, Caritas, Diakonie, DRK, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband und Zentralwohlfahrtsstelle der Juden) insgesamt 1,4 Mio. Beschäftigte. Im Vergleich zu 1996 (1,1 Mio.) ist dies eine deutliche Steigerung, die jedoch in hohem Maße über die Ausweitung der Teilzeitarbeit um zwei Drittel realisiert wurde (vgl. Tabelle 1). Einerseits zählt der gemeinnützige Sektor damit zu den größten Arbeitgebern in Deutschland, andererseits liegt auch nach den höher ausfallenden Schätzungen von Priller/Zimmer die beschäftigungspolitische Bedeutung international gesehen nur im Mittelfeld.<sup>19</sup> Wie wenig sich die Beschäftigungskluft zu den skandinavischen Ländern schließt, wenn für Deutschland die Beschäftigungszahlen freigemeinnütziger Träger der im weitesten Sinne öffentlichen Leistungserstellung zugeschlagen würden, ist in Abbildung 2 (b) dargestellt. Diese Fiktivbetrachtung geht jedoch fehl. Wenn auch weniger ausgeprägt als in Deutschland, existiert in den skandinavischen Ländern gleichfalls ein

Abbildung 2: Entwicklung der Staatsbeschäftigung – Deutschland im Vergleich mit den skandinavischen Ländern (langfristige Entwicklung und Dichteziffern je 1.000 Einwohner)<sup>2</sup>



nicht-staatlicher *Non-Profit-Sektor*. In Vollzeit-äquivalenten gemessen, haben in Norwegen rd. 2,6 Prozent und in Finnland etwas mehr als drei Prozent der Erwerbstätigen hier ihren Arbeitsplatz. Tendenziell dürfte der „Dritte Sektor“ gewachsen sein, denn zur skandinavischen Staatsmodernisierung gehört auch die Förderung bürgerschaftlicher Mitproduktion öffentlicher Güter. In den im Vergleich zu Deutschland höheren Quoten ehrenamtlichen Engagements spiegelt sich dies wieder (Heintze 2005b: 114ff.). Es ist allerdings ein fundamentaler Unterschied, ob die Zivilgesellschaft wie in Deutschland als Ausfallbürge für öffentlich nicht oder nicht mehr erbrachte Leistungen erhalten soll, oder ob sie im Rahmen eines bedarfsgerechten Ausbaus öffentlicher Güterproduktion als Mitentscheider und Mitproduzent eingebunden wird.

#### *Dänemark und Deutschland im Detailvergleich*

Von einem Staatssektor, der Arbeitgeber für rd. ein Drittel der abhängig Beschäftigten ist, gibt es logischerweise andere Rückwirkungen auf den Privatsektor als von einem Staatssektor, dessen Beschäftigungsrelevanz nicht halb so groß ist. Tabelle 1 vergleicht Deutschland und Dänemark. Dänemark bietet sich an, da es in der deutschen Debatte parteiübergreifend als Vorbild für neue Wege zu mehr Wachstum und Beschäftigung gehandelt wird. Die Tabelle zeigt, daß den Kommunen als Arbeitgeber in Dänemark eine zentrale Stellung zukommt (gleiches gilt in der Tendenz für Schweden und Finnland, während in Norwegen die Aufgabenwahrnehmung stärker beim Zentralstaat angesiedelt ist). Rechnet man Gemeinden und Landkreise<sup>20</sup> zusammen, entfallen rd. drei Viertel der öffentlich Beschäftigten auf den Bereich der „Lokalregierung“. In Deutschland waren es dagegen (Gemeinden und Zweckverbände) 1997 32,6 Prozent, 2005 aber nur noch 29 Prozent. Selbst bei Ausklammerung sowohl der Bundesebene wie des mittelbaren öffentlichen Dienstes erreicht die Kommunalebene nur einen Anteil von rd. 40 Prozent (1997: 41,2 Prozent; 2005: 39,3 Prozent). Im Unterschied zu Deutschland sind dänische Kommunen damit als Staatspforten mit umfassenden Leistungen und einer Steuerbasis, von der deutsche Kommunen

nur träumen können, ausgebildet (Green-Pedersen 2002; Kommunernes Landsforening 2003). Eine kommunale Selbstverwaltung mit Verfassungsrang wie in Deutschland gibt es zwar nicht, dafür aber eine Praxis der kommunalen Selbstverwaltung, die die deutsche Realität weit in den Schatten stellt.<sup>21</sup>

Ein nicht unwesentlicher Indikator für die Qualität der gebotenen Arbeitsplätze ist die *Aufteilung in Voll- und Teilzeitbeschäftigung*. In Deutschland findet Beschäftigungsausweitung vor allem über die Expansion von nicht vollwertigen Beschäftigungsformen statt. Dies spiegelt sich u.a. in der starken Zunahme der Teilzeitquote. Sie ist im öffentlichen Dienst als Folge der betriebenen Personalkostensenkungsstrategie sogar noch stärker gestiegen als in der Gesamtwirtschaft. Im Ergebnis liegt sie heute im öffentlichen Sektor nur noch wenig unter der gesamtwirtschaftlichen Quote (vgl. Tabelle 1). Anders in Dänemark. Hier gibt es zwei Effekte: Erstens den Effekt abnehmender Teilzeitbeschäftigung im öffentlichen Sektor mit Rückwirkung auf den Privatsektor in der Weise, daß dort gegenläufig zu Trends in anderen Ländern kein Anstieg erfolgte. Zweitens den Effekt abnehmender geschlechtsspezifischer Arbeitszeitsegregation. Zwar hat die geschlechtsspezifische Arbeitsmarktsegmentierung nicht abgenommen – Frauen dominieren den öffentlichen Sektor heute noch stärker als 1997, während sie ihre Unterrepräsentanz im Privatsektor kaum abbauen konnten – im öffentlichen Sektor haben sich jedoch die Teilzeitquoten von Männern und Frauen auf sehr niedrigem Niveau egalisiert. Vermutlich strahlte dies auf die Privatwirtschaft aus (im öffentlichen Sektor nahm die Frauen-Teilzeitbeschäftigung um 29 Prozent, im Privatsektor um 9 Prozent ab).

#### *Staatsbeschäftigung treibt Höherqualifizierung voran*

In einem Anfang November 2006 veröffentlichten Artikel wertete Hans-Werner Sinn das skandinavische Beschäftigungswunder als Ergebnis einer Strategie, bei der der Staat die gering Qualifizierten mit marktwidrig hohen Gehältern im Staatssektor beschäftigt. Zwar sei es besser, schlecht qualifizierte und wenig motivierte

Leute „öffentliche Parks aufräumen und sich um Kinder und alte Leute kümmern zu lassen, als daß man sie wie in Deutschland nichts tun läßt“ (Sinn 2006b). Die skandinavische Strategie der künstlichen Erhöhung der Nachfrage nach Arbeitskräften sei jedoch höchst problematisch. Am besten wäre es, wenn allein über den Marktmechanismus der Gleichgewichtslohnsatz, bei dem nach neoklassischem Modelldenken zwingend eine Markträumung eintritt, gefunden würde. Aber da dies den Tod des Sozialstaats voraussetzen würde und gesellschaftlich kaum verträglich wäre, geht die Vorstellung von Sinn und seinem Institut – mit positiver Resonanz bei der Bundesregierung – in Richtung sozialverträglicher Erhöhung der Lohnspreizung durch ein Kombilohn-Konzept der „aktivierenden Sozialhilfe“ (Ifo 2006; Sinn 2006a).<sup>22</sup>

Gemäß der Skandinavienthese von Sinn müßte der Anteil Geringqualifizierter im Staatssektor wesentlich höher sein als in der Gesamtwirtschaft. Das Gegenteil ist richtig. Der Anteil von Arbeitnehmern mit geringer Schulbildung bzw. fehlender Berufsausbildung lag 2000 in der Gesamtwirtschaft bei 28 Prozent.<sup>23</sup> Demgegenüber fielen bei den Gebietskörperschaften nur 20,9 Prozent der Arbeitsplätze in diese Kategorie. Bis 2005 ging der Anteil geringqualifizierter Arbeitnehmer in der Gesamtwirtschaft um 12,1 Prozent zurück, beim Staat sank der Anteil entsprechender Stellen jedoch um 24,4 Prozent. Aktuell (2005) sind von den 2,49 Mio. abhängig Beschäftigten 24,6 Prozent (0,61 Mio.) geringqualifiziert, und von den bei den Gebietskörperschaften existierenden 858.500 Stellen fallen nur 15,8 Prozent (135.800) in diese Kategorie. Der Vergleich ist aussagekräftig.<sup>24</sup> Zwar gibt es keine Deckungsgleichheit zwischen dem Anforderungsniveau vorhandener Stellen und dem Qualifikationsprofil der Stelleninhaber. Da die für die Gesamtwirtschaft verfügbare Statistik nicht nach Sektoren differenziert, mußte ich jedoch auf die Qualifikationsstruktur der im öffentlichen Sektor vorhandenen Stellen zurückgreifen. Dies erachte ich für zulässig. Nicht in jedem Einzelfall, aber ganz überwiegend ist davon auszugehen, daß Stellenbesetzungen anforderungsgemäß erfolgen. Dort, wo es Abweichungen gibt, betreffen sie eher gut als schlecht Qualifizierte, denn es ist eher möglich, gut Qualifizierte auf

anspruchlosen Stellen einzusetzen als gering Qualifizierte mit Tätigkeiten zu betrauen, die sie überfordern.

Wie genau sich die qualifikatorische Wertigkeit der Stellenstruktur von Lokal- und Zentralregierung in der Dekade 1996 bis 2005 entwickelt hat, zeigt Abbildung 3.<sup>25</sup> Hinsichtlich des starken Stellenanstiegs im Jahr 2000 ist dabei zu berücksichtigen, daß dies aus der statistischen Einbeziehung der Landkreise resultiert. In Anlehnung an die in Deutschland im öffentlichen Dienst übliche Unterscheidung zwischen höherem, gehobenem, mittlerem und einfachem Dienst werden vier Qualifikationsniveaus unterschieden. Es zeigt sich, daß gegenläufig zum abnehmenden Gewicht von Stellen für gering Qualifizierte am anderen Ende sowohl die Stellen für gehobene Qualifikationen (niedrige tertiäre Abschlüsse) wie auch für hochqualifizierte Akademiker (Niveau oberhalb von Bachelorabschlüssen) sowohl nach Zahl wie Anteil zugenommen haben. Die dazwischen liegenden Arbeitsplätze mit mittleren Anforderungen (vergleichbar einer dualen oder vollzeitschulischen Berufsausbildung in Deutschland) blieben anteilmäßig stabil. Insgesamt sehen wir ein steigendes Anforderungsniveau mit einem fast hälftigen Anteil (2000: 38,8 Prozent; 2005: 46 Prozent) von Stellen mit gehobenen und hohen Qualifikationsanforderungen. Dies verweist auf ein hohes Professionalisierungsniveau, während die Billigstrategie von Sinn Deprofessionalisierungsprozesse begünstigt.

## Schlußfolgerungen

Bei der Debatte um das Europäische Sozialmodell wird implizit unterstellt, daß die Differenzen zwischen dem europäischen Durchschnitt und den USA größer sind als die Differenzen innerhalb der EU. Diese Annahme mag der Identitätsstiftung dienen; ob sie empirisch haltbar ist, kann bezweifelt werden. Aus kritischem US-amerikanischen Blick kommen als Kandidaten für ein europäisches Sozialmodell „zwei Visionen“ (kontinentaleuropäischer Sozialstaat vs. skandinavischer Wohlfahrtsstaat) in Frage. Der Einschätzung von Pontusson (2006: 532), daß das skandinavische Modell die „besser funktionierende Alternative zum Neoliberalismus“

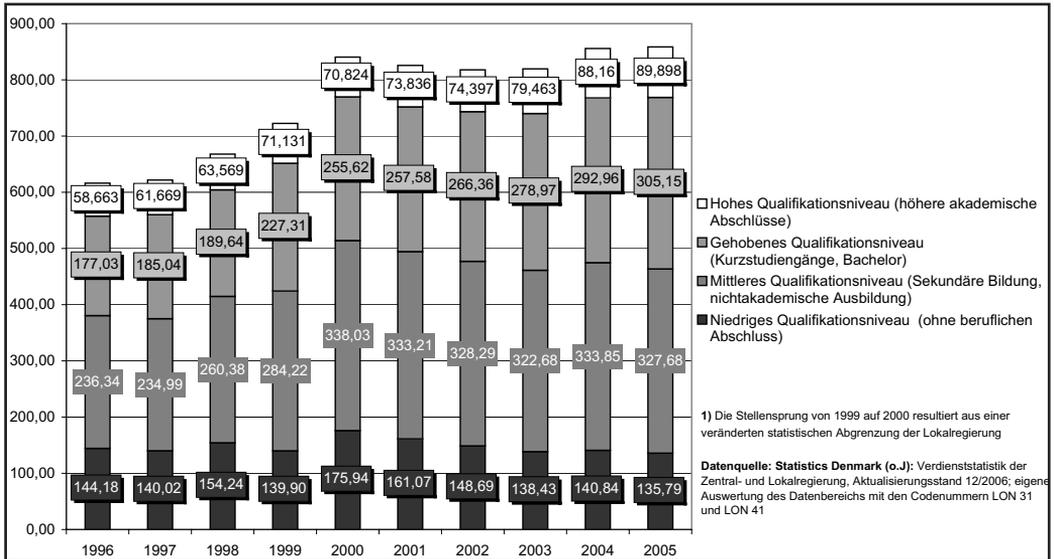
Tabelle 1: Abhängig Beschäftigte im Privat- und Staatssektor in Deutschland und Dänemark 1997 bis 2005: Strukturmerkmale

Jahr	1997	1998	2000	2001	2002	2004	2005
<b>Deutschland</b>							
A. Privatsektor	28.410,2	28.900,5	30.214,1	30.404,7	30.181,9	29.894,2	29.700,6
dar. Dritter Sektor	1.121,0		1.164,3			1.414,9	
B. Staatssektor (incl. Wirtschaftsunternehmen)	5.163,8	5.068,5	4.908,9	4.821,3	4.809,1	4.669,8	4.616,4
Bund (incl. Soldaten und Bundeseseisenbahn)	628,0	607,7	575,6	560,2	552,4	547,7	532,4
Bundesländer	2.401,9	2.363,1	2.273,3	2.178,9	2.156,0	2.116,1	2.074,9
Gemeinden/Zweckverbände	1.683,4	1.648,4	1.572,0	1.537,1	1.512,7	1.392,2	1.342,9
Mittelbarer ÖD	450,5	449,3	488,0	545,1	588,0	613,8	666,2
Teilzeitquote ÖD	20,9%	22,0%	24,7%	25,7%	26,8%	28,8%	29,5%
Zum Vergleich: Teilzeitquote in der Gesamtwirtschaft	23,2%	24,7%	27,2%	28,1%	28,9%	31,6%	32,4%
Dichteziffer (pro 1000 EW)	62,9	61,8	59,7	58,6	58,3	56,6	56,0
<b>Dänemark</b>							
A. Privatsektor	1.492,3	1.535,3	1.587,2	1.611,7	1.614,6	1.582,5	1.584,5
Männer	945,1	972,5	992,8	1.008,1	1.007,4	988,3	992,5
Frauen	547,2	562,8	594,4	603,6	607,3	594,2	592,0
Teilzeitquote Männer	14,7%	14,3%	14,8%	15,1%	15,2%	15,9%	15,6%
Teilzeitquote Frauen	33,3%	31,7%	30,7%	30,5%	30,5%	30,7%	30,3%
B. Staatssektor (incl. Wirtschaftsunternehmen)	938,3	934,7	945,9	937,8	946,6	925,4	929,6
Zentralregierung	182,4	183,9	185,8	180,7	182,7	175,7	176,5
Lokalregierung (Gemeinden und Kreise)	637,8	649,4	658,2	659,2	666,3	660,9	665,0
Sozialversicherung	2,1	2,1	2,2	2,4	2,5	2,6	2,6
Public Corporations	116,1	99,3	99,6	95,6	95,2	86,2	85,5
Männer	338,3	329,8	328,0	317,1	317,8	306,0	306,1
Frauen	600,1	604,9	617,9	620,7	628,8	619,4	623,4
Teilzeitquote Männer	10,4%	11,0%	11,4%	10,6%	10,7%	10,1%	10,7%
Teilzeitquote Frauen	14,7%	14,0%	13,0%	12,4%	11,8%	10,4%	10,4%
Dichteziffer (pro 1000 EW)	177,5	176,2	177,1	175,0	176,2	171,3	171,8
Datenquellen: Dänemark: Statistisches Zentralamt, Stand: 12/2006; eigene Auswertung; Deutschland: Statistisches Bundesamt (2006), Personalstandsstatistik; Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2006): 14ff.							

lismus ist“, pflichte ich bei. Die Gründe sind vielfältig, haben jedoch immer mit der Art und Weise zu tun, wie die skandinavischen Länder hohe Beschäftigungsraten bei vergleichsweise geringer Einkommensspreizung für unterschiedliche Gruppen so realisieren, daß ein Niedriglohnbereich, der mit „working poor“

einhergeht, erst gar nicht entsteht. Zentral ist die vorsorgend-präventive, den Lebenslauf von Menschen seit der Geburt begleitende Anlage öffentlicher Dienste. Wer verstehen will, warum die skandinavischen Länder bei Beschäftigung, Bildung, Gesundheit, Armutsvermeidung und Umwelt- wie Verbraucherschutz so erfolgreich

Abbildung 3: Dänische Lokal- und Zentralregierung 1996-2005, Qualifikationsniveau der Stellen nach Anzahl (in tausend)



sind, kann die Rolle des Staates als Arbeitgeber nicht ausblenden. Der skandinavische Staatssektor ist, anders als Sinn (2006b) mutmaßt, nicht deshalb so groß, weil er wie ein Staubsauger die Un- und Geringqualifizierten aufsaugt, sondern weil er als Motor der Qualifikationshebung der Gesamtgesellschaft fungiert.

Nun werden in der aktuellen Debatte um die Zukunft des deutschen Sozialstaats mit Begriffen wie „vorsorgender Sozialstaat“ gern Anleihen am skandinavischen Modell genommen. Die SPD hat den Begriff zu ihrem neuen Leitbild gekürt (SPD 2006). Wer freilich nach einer inhaltlichen Untermauerung sucht, findet nur den Kanon der praktizierten Agenda 2010-Politik. Erst recht fehlt jede Verknüpfung mit der Finanz- und Personalpolitik. Ob das Leitbild vom „vorsorgenden Sozialstaat“ mehr ist als eine inhaltsleere Floskel, wird sich vor allem an der zukünftigen Ausrichtung der Finanzpolitik in Bund, Ländern und Kommunen zeigen. Da diese eine institutionelle Aufrüstung des abgemagerten Sozialstaats nicht vorsieht, sind Zweifel an der Ernsthaftigkeit der Zielsetzung angebracht. Zu beantworten ist die Frage, ob das skandinavische Modell mit einer so geringen Bedeutung des Staates als Arbeitgeber wie in Deutschland überhaupt funktionsfähig wäre. Meine Antwort

lautet: Nein, dies ist ausgeschlossen. Der Verweis auf den Dritten Sektor und die Zivilgesellschaft ändert an dieser Einschätzung nichts. Im Gegenteil: Die Zivilgesellschaft wird in Deutschland nicht im Rahmen einer Strategie von „mehr Demokratie wagen“ gesucht, sondern als Ausfallbürge und Kompensation für alle möglichen Ausfallerscheinungen in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft. Damit aber entwickelt sich der deutsche Sozialstaat nicht in Richtung eines vorsorgenden Sozialstaates, sondern verstärkt seine nachsorgend-kompensatorische, eben subsidiäre Ausrichtung.

Die deutsche Entwicklung setzt auf Vermarktlichung ohne ernsthaft zu prüfen, welche Rückwirkungen sich für die Erreichbarkeit gesellschaftspolitischer Ziele ergeben, wenn große Bereiche der Daseinsvorsorge den Gesetzmäßigkeiten von Märkten ausgesetzt werden. In Skandinavien gab/gibt es begrenzt auch Tendenzen in diese Richtung, mit sehr ernüchternden Befunden (für Schweden: Fölster et al. 1994). Insgesamt taugen die skandinavischen Länder jedoch als Folie, um am praktischen Beispiel zu studieren, wie eine solidarische Dienstleistungsgesellschaft jenseits des noch aus der Anfangsphase der Industrialisierung stammenden Prinzips der Subsidiarität

und jenseits auch des traditionellen deutschen Einernährer-Normalarbeitsverhältnisses funktionieren könnte. Quantität der Jobs geht hier nicht zu Lasten der Qualität, sondern beides wirkt zusammen. Die Entwicklungsrichtung in Deutschland opfert dagegen die Qualität von Arbeit der Quantität.

Angeblich dient die Strategie von mehr Markt und weniger Leistungs- und Umverteilungsstaat der Effizienzsteigerung, weil dies der optimale Weg sei, um Innovationen zu beflügeln und Jobmotoren zum Laufen zu bringen. Wer sich dieser gängigen Denkfiguren bedient, kommt bei den skandinavischen Ländern in Erklärungsnot. Wenn der Wettbewerb das „effizienteste Suchverfahren für Innovationen ist“ (Bundestagsfraktion Bündnis90/die Grünen 2006: 7), wie kommt es dann, daß die skandinavischen Länder mit ihrem großen Staatssektor bei Innovationen und Kreativität Länder mit kleinem Staatssektor wie die angelsächsischen Länder und Deutschland weit abgehängt haben? Nicht nur gemäß dem EU-Innovationsindex (2003) liegen sie an der Spitze. Bei Patenten überschreiten Finnland und Schweden den EU-15-Durchschnitt um das Vielfache; im Durchschnitt der Jahre 2000–2003 bringen sie es pro Million Einwohner auf 535 (Finnland) resp. 469 (Schweden) Patente gegenüber „nur“ 278 Patenten in Deutschland und 225 in den USA.<sup>26</sup> Werden Kreativitätsleistungen (Literatur, Musik, Kunst, Tanz) betrachtet, liegen skandinavische Länder gleichfalls an der Spitze. Nach dem vom US-Wirtschaftswissenschaftler Richard Florida<sup>27</sup> herausgegebenen Kreativitätsindex finden sich alle fünf skandinavischen Länder unter den *Top Ten*, die angelsächsischen Länder dagegen nur im Mittelfeld und Deutschland auf Platz zehn. In der langen Frist ist es die egalitäre, hochprofessionelle Bildungs-, Erziehungs-, Familien- wie Gesundheitsfürsorgepolitik, die die skandinavischen Länder zu den weltweit innovativsten Ländern aufsteigen ließ. Zwar wurde in den 1970er und 1980er Jahren der Staatssektor zunächst primär quantitativ ausgeweitet; parallel dazu erfolgten jedoch eine die Gesamtbevölkerung einschließende Hebung des Bildungs- und Ausbildungsniveaus und eine damit verknüpfte Strategie des *New Public Management*. Die auf breitem Fundament basierenden Investitionen in das Humanvermögen der eigenen Bevölkerung

kommen gleichermaßen dem öffentlichen wie dem privaten Sektor<sup>28</sup> zugute.

Wie nachhaltig ist die Entwicklungsrichtung der skandinavischen Länder, zumal derjenigen, die anders als Norwegen und Island in den Regelungskontext der Europäischen Union eingebunden sind? Die Verfasserin neigt zu einer positiven Prognose unter der Voraussetzung, daß innerhalb der EU keine Vereinheitlichung der Sozialpolitik zustande kommt, wohl aber, da wünschenswert, eine Verständigung auf soziale Mindeststandards.

## Anmerkungen

- 1 In der Ökonomenbefragung von Financial Times Deutschland und Verein für Sozialpolitik (vgl. die Beiträge von Thomas Fricke in den Ausgaben der FTD vom 9. und 10. Mai 2006) gelang den befragten 551 Ökonomen das kognitive Kunststück, mehrheitlich ein skandinavisches Land zum wirtschaftspolitischen Vorbild zu küren (nur gut fünf Prozent votierten für die USA) und im konkreten gleichzeitig für eine antiskandinavische Wirtschaftspolitik zu plädieren.
- 2 Obwohl der gewerkschaftliche Organisationsgrad in den vermeintlichen Vorbildländern drei- bis viermal so hoch ist wie in Deutschland, waren (vgl. Anm. 1) mehr als zwei Drittel der Meinung, die Macht der deutschen Gewerkschaften sei zu groß und müsse eingeschränkt werden.
- 3 Schulten liefert anhand der Daten des Europäischen Tarifarchivs aktuelle Befunde zu Löhnen und Arbeitszeiten in Europa. „Effektive Arbeitszeiten von unter 40 Stunden finden sich (...) lediglich noch in den skandinavischen Ländern (...) sowie in Frankreich und Spanien“, lautet einer der Befunde (Schulten 2006: 371).
- 4 Wo Teilzeitarbeit bei Männern Anfang der 1990er Jahre sehr niedrig war, ist der Anstieg am größten (Schweden, Norwegen). Bei Frauen ist es umgekehrt: Der größte Rückgang erfolgte dort, wo die Quoten Anfang der 1990er Jahre am höchsten waren (Norwegen und Island). Finnland als einziger Ausreißer – hier stieg die Frauen-Teilzeitquote – fügt sich insoweit ins Bild, als die Teilzeitquote hier trotz Anstiegs immer noch die geringste ist (OECD 2005).
- 5 Die Niederlande – sie setzen auf Teilzeitarbeit als beschäftigungspolitische Strategie – weisen heute (2004) bei Männern eine Teilzeitquote (15,1%) auf, die der der finnischen Frauen (15,0%) entspricht.
- 6 Aus einer BMAS-Studie zu den internationalen Erfahrungen mit Arbeitsanreizen im Niedriglohnbereich wurde regierungsseitig folgende bemerkenswerte Schlussfolgerung gezogen: „Als Repräsentant des skandinavischen Wohlfahrtsstaatsmodells wurde Schweden (...) berücksichtigt. Dieses Land steht sowohl mit der Arbeitslosen- als auch der Beschäftigungsquote von gering Qualifizierten im internationalen Vergleich bestens da. Das skandinavische Modell wird aber nicht weiter untersucht, weil hier der Fokus auf Anreizsysteme für den Niedriglohnbereich

- gerichtet wird und die skandinavischen Länder (...) keine entsprechenden Politiken verfolgen“ (Düll 2006: 4ff.).
- 7 Unter den im Niedriglohnbereich sozialversicherungspflichtig Beschäftigten befanden sich mit Stand vom Juni 2006 560.000 sogenannte Aufstocker, die ergänzend Arbeitslosengeld II erhalten, da ihr Arbeitsentgelt unter dem Existenzminimum liegt. Drei Viertel davon waren in Vollzeit beschäftigt. Zu den Aufstockern zählten gleichfalls 520.000 geringfügig Beschäftigte (BMAS 2007: 7ff.).
- 8 Im Zeitraum 2000–2005 befanden sich zwischen 290.521 (2000) und 268.289 (2004) Personen in Maßnahmen der aktivierenden Arbeitsmarktpolitik. Quantitativ am bedeutendsten sind Trainings- und Qualifizierungsmaßnahmen. Auch die durch Lohnsubventionen gestützte Beschäftigung hat eine gewisse Relevanz. Unentgeltliche Beschäftigung dagegen ist eine *quantité négligable*. Auf dem Höhepunkt (2000) gab es ganze 267 Fälle. Sie wurden bis 2005 so weit abgebaut, daß per Saldo acht Fälle übrigblieben. (Quelle: Statistisches Zentralamt von Dänemark mit Aktualisierungsstand 12/2006)
- 9 Ohne Soldaten, aber mit den Beschäftigten bei Forschungsinstituten und öffentlichen Unternehmen gab es am 30.6.1979 im öffentlichen Dienst 4,4 Mio. Beschäftigte. Dies entsprach einem Anteil von 19,8% an den abhängig Beschäftigten und von 17,4% an allen Erwerbstätigen. (Datenquelle: Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1980: 415)
- 10 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 zwei Prozent und in Norwegen gar nur bei 1,8 Prozent, verglichen mit 5,1 Prozent in Dänemark. In den 1980er Jahren zog Dänemark mit dem Ausbau der Staatsbeschäftigung nach.
- 11 So in Dänemark während der 1980er Jahre (Emmerich et al. 2000: 12). Auch in Norwegen wuchs der Staatssektor überproportional. Im Zeitraum von 1970 bis 1990 trug der öffentliche Sektor drei Viertel der Beschäftigungszunahme: Die Gesamtbeschäftigung stieg um 19,5%, die Staatsbeschäftigung jedoch um 88,9%.
- 12 Freilich wurden selbst Empfehlungen wie die, den Anteil der Fortbildungsausgaben an den Personalausgaben von durchschnittlich 0,5% mindestens auf 1,5% anzuheben, von nur wenigen Kommunen befolgt.
- 13 Christian Wulff (CDU), Niedersachsens Ministerpräsident im Interview, Focus Nr. 12 v. 20.3.2006, S. 25.
- 14 Dies mit Erfolg. Im Zeitraum von 1991 bis 2003 wurde der Anteil der Personalkosten an den Gesamtausgaben beim Bund um 2,3, bei den Ländern um 4,1 (1991 41,6%; 2003 37,5%) und bei den Kommunen sogar um 4,3 Prozentpunkte reduziert. Die Kehrseite ist der Verzicht auf den quantitativen wie qualitativen Ausbau des Bildungssystems, auf den zügigen Ausbau der Kinderbetreuung, auf eine präventive Familienförderung, auf wirksamen Kinderschutz usw.
- 15 So aktuell (Dezember 2006) die Landesregierung Sachsen-Anhalt. Ein von Dr. Joachim Ragnitz vom Institut für Wirtschaftsforschung Halle (IWH) sowie Prof. Dr. Helmut Seitz von der Technischen Universität Dresden erstelltes *Benchmark-Gutachten zur Ermittlung haushaltsrelevanter Kennziffern* sieht mit Blick auf den in anderen Bundesländern bereits vorgenommenen Personalabbau erhebliche Personalüberhänge. Am 20. Dezember 2006 stellten Finanzminister Jens Bullerjahn (SPD) und die Autoren das Gutachten der Öffentlichkeit vor. Für eine Kurzinformation siehe Ministerium der Finanzen, Pressemitteilung Nr. 36/06 vom 21. Dezember 2006.
- 16 Missionen, Visionen, Strategien und Werte als Steuerungsebenen. Die Abgabe von „Commitments“ hinsichtlich der Bindung des eigenen Verhaltens an die für alle verpflichtenden Werte ist dabei zentral. Dies mit Folgen: Das Nicht-Leben von Werten führt zur Trennung von MitarbeiterInnen, nicht die Verletzung von Regeln.
- 17 Ohne Island, wegen der dort lückenhaften Datenlage.
- 18 Sozialversicherungen, Bundesbank, Bundesagentur für Arbeit und die rechtlich selbständigen Einrichtungen.
- 19 Nach einer bei Priller et al. (1999: 14, Abb. 2) zitierten Untersuchung lag Deutschland 1995 im Vergleich mit 22 Ländern mit einem Anteil von 4,9 Prozent aller Beschäftigten exakt im Durchschnitt.
- 20 Zum 1. Januar 2007 trat eine Territorial- und Funktionalreform in Kraft. Die bisher 18 Landkreise verschwanden zugunsten von fünf Regionen, und die Zahl der Gemeinden wurde von bisher 271 auf 99 reduziert.
- 21 So gibt es seitens übergeordneter Stellen primär eine Zielsteuerung und wenig Detaileingriffe. Auch gespaltene Zuständigkeiten fehlen, wie bei den deutschen Schulen, wo Kommunen als Schulträger keine Verantwortung für das im Landesdienst stehende Lehrpersonal haben. Gleiches gilt für die fragmentierte Aufgabenerfüllung durch eine unüberschaubare Vielzahl von Trägern teils aus dem öffentlichen Bereich, teils aus dem privat-gemeinnützigen Bereich mit mehr oder weniger fragiler Finanzierungsbasis aus unterschiedlichen Quellen (ganz oder teilweise Finanzierung aus dem Kommunalhaushalt, Finanzierung primär aus verschiedenen öffentlichen Töpfen, Finanzierung über Eigenleistungen, Spenden und gewisse öffentliche Zuschüsse).
- 22 Zur Kritik der verschiedenen Modelle siehe Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006, IMK 2006, Satilmis 2006, Weinkopf 2006.
- 23 Quelle: Statistisches Zentralamt von Dänemark 12/2006; Eigene Auswertung (Statistiken zum formalen Bildungsniveau von Selbständigen, abhängig Beschäftigten und Arbeitslosen).
- 24 Und kann in ähnlicher Weise auch bei den anderen skandinavischen Ländern beobachtet werden. So erreichte 2005 in Norwegen der Anteil abhängig Beschäftigter mit höherer Qualifikation beim Staat einen Anteil von weit über 50%, gegenüber nur rd. 35% in der Privatwirtschaft (Statistics Norway 2006).
- 25 Ohne Stellen mit unklarer Zuordnung.
- 26 Zitiert nach *Financial Times Deutschland* vom 20.11. 2006: 33.
- 27 Zitiert nach Milhahn, Kirsten: Die „kreative Klasse“, in: *GEOWissen* 2006: 164f.
- 28 So legte in Finnland, um ein Beispiel zu nennen, der kommunal betriebene Ausbau der Musikerziehung den Grundstein für den Aufstieg, den die finnische Musikindustrie seit einigen Jahren nimmt.

## Quellen für Abbildung 2

- Eigene Auswertung und Darstellung anhand folgender Datenquellen:
- Bevölkerungszahlen: bis 2004: OECD Factbook 2006 (Stichtag 1.7.); 2005 aus nationalen Statistiken mit unterschiedlichen Stichtagen (Deutschland: Jahresdurchschnitt nach Statistischem Jahrbuch 2006: 34; Skandinavische

- Länder zum 31.12.2005: <http://www.ssb.no/english/yearbook/tab/tab-060.html>)
- Deutschland: Statistisches Bundesamt (2006): 600ff.; Aktualisierung: <http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist04.php>; sowie <http://www.destatis.de/basis/d/fist/fist05.php>
  - Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2006): 14ff.
  - Dänemark: Statistical Yearbook of Denmark 2006: <http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/-Yearbook/2006.aspx>; Statistics Denmark: <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024>; Datenquellen Codes LON31ff; LON41ff; RAS2, RASOFF21
  - Finnland: Statistics Finland: [http://www.stat.fi/index\\_en.html](http://www.stat.fi/index_en.html); Statistics by topic: [http://www.stat.fi/til/aiheet\\_en.html](http://www.stat.fi/til/aiheet_en.html)
  - Norwegen: Statistical Yearbook of Norway 2006: <http://www.ssb.no/english/yearbook/stikkad.html>; Tabellen 216 und 296
  - Schweden: Statistics Sweden (2006): Statistisk Årsbok For Sverige 2006, Stockholm; Tabellen 312f. und Tabellen 339f.
- ## Literatur
- Arbeitsgruppe Alternative Wirtschaftspolitik 2006: Memorandum 2006. Mehr Beschäftigung braucht eine andere Verteilung, 230-247
- Baldersheim, Harald (1993): Die „Free Commune Experiments“ in Skandinavien: Ein vergleichender Überblick, in: Banner/Reichard (Hg.), 27-41
- Banner, Gerhard (1993): Von der Behörde zum Dienstleistungsunternehmen. Vortrag auf dem Städteforum Lüneburg am 3.12.1992 (Schriftenreihe des Nds. Städtetages, Heft 23)
- Banner, Gerhard (2003): 25 Jahre Verwaltungsreform – und es geht weiter, in: Innovative Verwaltung, Nr. 11, 13-17
- Banner, Gerhard/Reichard, Christoph (Hg.) (1993): Kommunale Managementkonzepte in Europa, Köln
- Bertelsmann Stiftung (2004): Carl Bertelsmann-Preis 2004: Leistungssteigerung und Fortschritt im öffentlichen Bereich – Organisationskultur und Wettbewerb: Aarhus County/Arhus Amt (Verfasser: Booz Allen Hamilton): [http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-A9F3B8E0/bst/hs.xml/suche.htm?suchbegriff=Arhus+Amt+D%E4nemark&suchinhaltstyp=&suchbegriffOder=&suchbegriffOhne=&innerRequest=true&Suche\\_absenden.x=40&Suche\\_absenden.y=8](http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xchg/SID-0A000F0A-A9F3B8E0/bst/hs.xml/suche.htm?suchbegriff=Arhus+Amt+D%E4nemark&suchinhaltstyp=&suchbegriffOder=&suchbegriffOhne=&innerRequest=true&Suche_absenden.x=40&Suche_absenden.y=8)
- Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hg.) (1999): Bürgerschaftliches Engagement in der kommunalen Praxis – Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln
- Brandt, Torsten (2006): Bilanz der Minijobs und Reformperspektiven, in: WSI Mitteilungen 8/2006, 446-452
- Budäus, Dietrich (1994): Public Management. Konzepte und Verfahren zur Modernisierung öffentlicher Verwaltungen, Modernisierung des öffentlichen Sektors, Bd. 2, Berlin
- Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. (2006): Einrichtungen und Dienste der Freien Wohlfahrtspflege, Berlin
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales (2007): Bericht der Arbeitsgruppe „Arbeitsmarkt“ vom 9. Mai 2007, o.O.
- Bundestagsfraktion Bündnis90/Die Grünen (Kuhn, Fritz, Bender, Biggi, Berninger, Matthias et al.) (2006): Mehr grüne Marktwirtschaft. AutorInnenpapier zur Vorbereitung des Kongresses „Grüne Marktwirtschaft“ der Bundestagsfraktion „Bündnis90/Die Grünen“ am 17./18. November 2006 in Berlin
- DIW-Wochenbericht Nr. 3/2004: Vorbild Dänemark? Eine Analyse der dänischen Wirtschaftspolitik (Bearbeiter: Joachim Volz), Berlin
- Dörre, Klaus (2005): Prekarität – eine arbeitspolitische Herausforderung, in: WSI Mitteilungen 5/2005, 250-258
- Dörre, Klaus (2006): Prekäre Arbeit und soziale Desintegration, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 40-41, 7-14
- Düll, Herbert (2006): Arbeitsanreize im Kontext des Steuer-Transfer-Systems: Ein ausgewählter internationaler Vergleich, in: Bundesarbeitsblatt, Heft 4, 4-16
- Emmerich, Knut/Hoffmann, Edeltraut/Walwei, Ulrich (2000): Beschäftigung von Geringqualifizierten in Dänemark, in: IAB-Werkstattbericht Nr. 3 v. 18.2.2000
- Esping-Andersen, Gösta (1990): The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge: Polity Press
- Esping-Andersen, Gösta (1999): Social Foundations of Postindustrial Economies. Oxford/New York
- Europäischer Innovationsanzeiger 2003; Zusammenfassung unter: [http://europa.eu.int/-comm/enterprise/library/enterprise-europe/issue14/articles/de/enterprise07\\_de.htm](http://europa.eu.int/-comm/enterprise/library/enterprise-europe/issue14/articles/de/enterprise07_de.htm)
- Fölster, Stefan et al. (1994): Sveriges systemkifte e fara? Erfarenheter av privatisering, avreglering och decentralisering, Stockholm
- Ganschel, Philipp/Zangl, Bernhard (2007): Die Zerfaserung von Staatlichkeit und die Zentralität des Staates, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, B 20-21, 10-16
- Gore, Al (1993): Report of the National Performance Review. From Red Tape to Results: Creating a Government that Works Better and Costs Less, Washington
- Green-Pedersen, Christoffer (2002): New Public Management Reforms of the Danish and Swedish Welfare State: the Role of Different Social Democratic Responses, in: Governance 15 (2), 271-294
- Greve, Carsten (2000): Exploring Contracts as Reinvented Institutions in the Danish Public Sector, in: Public Administration 78 (1), 153-164
- Hein, Eckhard/Menz, Jan-Oliver/Truger, Achim (2006): Warum bleibt Deutschland hinter Schweden und dem Vereinigten Königreich zurück? Makroökonomische Politik erklärt den Unterschied, IMK-Report, Nr. 15, Düsseldorf: [http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-755B310A/hbs/hs.xml/show\\_product\\_imk.html?productfile=HBS-003720.xml](http://www.boeckler.de/cps/rde/xchg/SID-3D0AB75D-755B310A/hbs/hs.xml/show_product_imk.html?productfile=HBS-003720.xml)
- Heintze, Cornelia (2001): Die Kompetenz von Herrn X und Frau Y – Jenseits der technokratischen Verwaltungsreform, in: Alternative Kommunalpolitik 22 (2), 52-56
- Heintze, Cornelia (2002): Führen durch Zielvereinbarungen in öffentlichen Verwaltungen: Anforderungen und Umsetzungsprobleme, in: Verwaltung und Management 8 (2), 95-100
- Heintze, Cornelia (2005a): Das skandinavische Erfolgsmodell und sein kulturelles Fundament, in: Arbeit 14 (3), 221-242
- Heintze, Cornelia (2005b): Wohlfahrtsstaat als Standortvorteil. Deutschlands Reformirrweg im Lichte des skandinavischen Erfolgsmodells, in: Rosa-Luxemburg-Stiftung Leipzig, Texte zur politischen Bildung, Leipzig
- Ifo (Sinn, Hans-Werner/Holzer, Christian/Meister, Wolfgang/Ochael, Wolfgang/Werding, Martin) (2006): Aktivierende Sozialhilfe: Das Kombilohn-Modell des Ifo-Instituts, Sonderdruck aus: ifo-Schnelldienst Nr. 2, München
- Institut für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) 2006: Kombilöhne zwischen Illusion und Wirklichkeit, IMK-Report, Nr. 3/2006
- Kaltenborn, Bruno/Knerr, Petra (2005): Arbeitsanreize im Nied-

- riglohnbereich – ein ausgewählter internationaler Vergleich, Teil I: Ein Vergleich ausgewählter Länder. Gutachten im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Berlin (abgeschlossen im Oktober 2005)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1991): Dezentrale Ressourcenverantwortung – Überlegungen zu einem neuen Steuerungsmodell, Köln (KGSt-Bericht 12/1991)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1992): Wege zum Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung, Fallstudie Tilburg, Köln (KGSt-Bericht 19/1992)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1993a): Das Neue Steuerungsmodell. Begründung, Konturen, Umsetzung, Köln (KGSt-Bericht 5/1993)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1993b): Budgetierung. Ein neues Verfahren der Steuerung kommunaler Haushalte, Köln (KGSt-Bericht 6/1992)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1994a): Das Neue Steuerungsmodell – Definition und Beschreibung von Produkten, Köln (KGSt-Bericht 8/1994)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1994b): Personalentwicklung. Grundlagen für die Konzeptentwicklung, Köln (KGSt-Bericht 13/1994)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1995a): Qualitätsmanagement, Köln (KGSt-Bericht 6/1995)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1995b): Zwischenbilanz über „Das Neue Steuerungsmodell“, Köln (KGSt-Bericht 10/1995)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1996a): Personalentwicklung im Neuen Steuerungsmodell, Köln (KGSt-Bericht 6/1996)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1996b): Kommune und Wettbewerb – Erste Überlegungen und Empfehlungen, Köln (KGSt-Bericht 8/1996)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 1997): Steuerung kommunaler Haushalte: Budgetierung und Finanzcontrolling in der Praxis, Köln (KGSt-Bericht 9/1997)
- Kommunale Gemeinschaftsstelle (KGSt 2002): Strategische Ziele des Personalmanagements, Köln (KGSt-Bericht 1/2002)
- Kommunernes Landsforening (2003): Local Government in Denmark, Kopenhagen
- Naschold, Frieder (1993): Modernisierung des Staates. Zur Ordnungs- und Innovationspolitik des öffentlichen Sektors, 2. Auflage, Berlin
- Niedersächsisches Innenministerium (1997): Die niedersächsische Landesverwaltung durch Personalentwicklung zukunftsfähig gestalten. Rahmenkonzept der Personalentwicklung in Niedersachsen, Hannover
- Nullmeier, Frank (2002): Wohlfahrtsmärkte und Bürgerengagement in der Marktgesellschaft, in: Allmendinger, Jutta (Hg.): Entstaatlichung und soziale Sicherung. Verhandlungen des 31. Kongresses der Deutschen Gesellschaft für Soziologie in Leipzig 2002, 2. Bd., Opladen, 961-974
- OECD (2003): Economic Survey: Denmark 2003/10. Paris
- OECD (2004): OECD Employment Outlook, Statistical Annex: <http://www.oecd.org/dataoecd/-42/55/32494755.pdf>
- OECD (2005): Employment Outlook, Paris
- OECD (2006): OECD Employment Outlook, Paris
- OECD Factbook 2006: Economic, Environmental and Social Statistics: <http://lysander.sourceoecd.org/vl=435204/cl=42/nw=i/rpsv/factbook/> (Zugriff: 12.2.2007)
- Oppen, Maria (1999): BürgerInnen als MitgestalterInnen aus internationaler Perspektive: Das Beteiligungsmodell der Stadt Hämeenlinna, in: Bogumil/Vogel (Hg.), 86-106
- Pontusson, Jonas (2006): Wohin steuert das soziale Europa, in: WSI Mitteilungen 10/2006, 532-539 [Beitrag basiert auf dem Buch: Ders. (2005): *Inequality and Prosperity*. Ithaca, NY]
- Priller, Eckard/Zimmer, Annette (2006): Dritter Sektor: Arbeit als Engagement, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 12, 17-24
- Priller, Eckard/Zimmer, Annette/Anheiner, Helmut (1999): Der Dritte Sektor in Deutschland, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 9, 12-21
- Rhein, Thomas/Stamm, Melanie (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland. Deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, in: IAB-Forschungsbericht 12, Nürnberg
- Sapir, André (2005): Globalisation and the Reform of European Social Models, in: *bruegelpolicybrief* November 2005: [www.bruegel.org](http://www.bruegel.org)
- Satilmis, Ayla (2006): Auf dem Prüfstand: Niedriglöhne – Kombilöhne – Mindestlöhne. Anmerkungen zur aktuellen beschäftigungspolitischen Diskussion, in: Beier, Angelika/Eicker-Wolf, Kai et al. (Hg.): *Investieren, sanieren, reformieren? Die Wirtschafts- und Sozialpolitik der schwarz-roten Koalition*, Marburg, 87-109
- Schulten, Thorsten (2006): Europäischer Tarifbericht des WSI 2005/2006, in: WSI Mitteilungen 7/2006, 365-373
- Sinn, Hans-Werner (2005): Was muß passieren, um die Arbeitslosigkeit in Deutschland abzubauen? ifo-Standpunkt Nr. 61, München, 11. Februar
- Sinn, Hans-Werner (2006a): Der neue Sozialstaat, ifo-Standpunkt Nr. 72, München, 2. März
- Sinn, Hans-Werner (2006b): Gesellschaftsmodelle - Skandinavischer Schwindel; in: *Die Welt* vom 8.11.; revidierte Fassung: Der skandinavische Trick, ifo-Standpunkt Nr. 80, München, 10. November
- SPD (Beck, Kurt/Müntefering, Franz/Struck, Peter)(2006): Der Vorsorgende Sozialstaat. Impulspapier zur Programmkonferenz „Der Vorsorgende Sozialstaat“ am 25.11.2006 in Berlin
- Statistics Denmark (o.J.): <http://www.statbank.dk/statbank5a/default.asp?w=1024> (Zugriff: 12.2.2007)
- Statistics Denmark (o.J.): *Statistisches Jahrbuch 2006*: <http://www.dst.dk/HomeUK/Statistics/ofs/Publications/Yearbook/2006.aspx> (Zugriff: 12.2.2007)
- Statistics Finland (o.J.); fortlaufend: [http://tilastokeskus.fi/til/index\\_en.html](http://tilastokeskus.fi/til/index_en.html)
- Statistics Iceland (o.J.): <http://www.static.is/?PageID=1789>
- Statistics Norway (o.J.): [http://statbank.ssb.no/statistikbanken/default\\_fr.asp?PLanguage=1](http://statbank.ssb.no/statistikbanken/default_fr.asp?PLanguage=1) (Zugriff: 10.2.2007)
- Statistics Norway (2006): *Statistical Yearbook of Norway 2006*: <http://www.ssb.no/english/yearbook/stikkad.html> (Zugriff: 12.2.2007)
- Statistics Sweden (o.J.): [http://www.scb.se/templates/AlphaIndex\\_\\_\\_2161.asp](http://www.scb.se/templates/AlphaIndex___2161.asp) (Zugriff: 12.2.2007)
- Statistics Sweden (2006): *Statistik Årsbok For Sverige 2006*, Stockholm
- Statistisches Bundesamt (2004): Erneuter Rückgang der Beschäftigten im öffentlichen Dienst, Pressemitteilung vom 7. April 2005: <http://www.destatis.de/presse/deutsch/pm2005/p1650061.htm>
- Statistisches Bundesamt (2006): *Statistisches Jahrbuch 2006 für die Bundesrepublik Deutschland*, Wiesbaden
- Weinkopf, Claudia (2006): Braucht Deutschland zusätzliche Kombilöhne, in: *Intervention* 3 (2), 201-209

Ausdrucken oder kopieren, ausfüllen, falten und als Postkarte abschicken!

## Berliner Debatte Initial Bestellung:

Ich bestelle ein Abonnement der Berliner Debatte INITIAL ab Heft

- Das Abonnement soll für ein Jahr befristet werden.
- Das Abonnement soll gelten, bis ich es abbestelle. Abbestellung jederzeit.
- Abonnement 37 Euro (Ausland zuzüglich 6 Euro Porto).
- Ermäßigt 20 Euro (Studenten, Rentner, Arbeitslose, Wehr- und Zivildienstleistende)  
Nachweis bitte beilegen.

Vorname, Name:

Straße, Nr.:

Postleitzahl:

Ort:

Telefon:

Ich wünsche folgende Zahlungsweise:

- Jahresrechnung
- Bargeldlos: halbjährliche Abbuchung. Bankinstitut:  
Konto-Nr.: Bankleitzahl:

Ich weiß, daß ich diese Bestellung innerhalb von 10 Tagen (Poststempel) bei der Bestell-  
adresse schriftlich widerrufen kann.

Datum:

Unterschrift:

Name:

Straße und Nr.

PLZ, Ort:

Abonnement erworben von:

Antwortkarte

Bitte  
frankieren

Berliner Debatte  
Initial

PF 58 02 54

**10412 Berlin**

[www.berlinerdebatte.de](http://www.berlinerdebatte.de)

Bestellungen: [leidenschaften@berlinerdebatte.de](mailto:leidenschaften@berlinerdebatte.de)