

Ersch. in: WSI-Mitteilungen 62 (2009), 1

**Skandinavische Beschäftigungspolitik –  
Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich**

*Beitrag vorgesehen zur Publikation in:  
WSI Mitteilungen Dezember 2008*

2. Fassung  
Zeichen incl. Leerzeichen: 41.093  
Stand: 24. Oktober 2008

*Dr. Sven Jochem  
Universität Konstanz  
Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaften  
E-mail: Sven.Jochem@uni-konstanz.de*

## Lead Paragraph

Die skandinavischen Länder dienen erneut als Vorbilder für eine erfolgreiche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktpolitik in Europa. Sowohl die wirtschaftspolitische Leistungsfähigkeit als auch die wohlfahrts- und beschäftigungspolitische Innovationskraft der Territorialstaaten im Norden Europas stehen im Mittelpunkt der gegenwärtigen Reformdebatte. Worin besteht das nordische „Beschäftigungswunder“ im Detail? Welche politischen Reformen und welche beschäftigungspolitischen Instrumente haben nach den ökonomischen Krisen der frühen 1990er Jahre sowie den damit einhergehenden Beschäftigungskrisen in vielen Regionen des Nordens wieder weitgehende Vollbeschäftigung ermöglicht? Wo liegen die Stärken, wo die Schwächen dieses nordischen Reformweges? Und schließlich, was kann Deutschland beschäftigungspolitisch vom Norden lernen? Diese Fragen stehen im Zentrum des folgenden Beitrages.

## Abstract

Dieser Beitrag analysiert die nordische Beschäftigungspolitik aus international vergleichender Perspektive. Ausgehend von einer kursorischen Bestandsaufnahme des nordischen Beschäftigungsmodells wird gezeigt, dass die nordische Beschäftigungspolitik zum Teil ihre Besonderheiten im europäischen Vergleich verloren hat, zum Teil aber auch alte und neue nordische Charakteristika zu konstatieren sind. Die Wirtschaftspolitik ist zum Beispiel ebenso wie die Lohnpolitik europäischer geworden. Andererseits bestechen die nordischen Länder gegenwärtig durch einen besonderen Mix aus aktiver Arbeitsmarktpolitik und gezielter Wirtschaftsförderung. Die Stärken des nordischen Modells sind in der umfangreichen Arbeitsmarktintegration der Bevölkerung zu sehen, die flankiert wird von einer aktiven politischen Governance unterschiedlicher Politikfelder. Die Schwächen des nordischen Weges liegen hingegen in den hohen Kosten einer solchen Politik, welche einen hohen Steuerdruck implizieren. Für Deutschland scheint viel Vorbildliches des Nordens auf der Lernagenda zu stehen. Vergegenwärtigt man jedoch die unterschiedlichen politischen und kulturellen Traditionen sowie den schwachen, delegierenden und inaktiven bundesdeutschen Staat, scheinen den Realisierungsmöglichkeiten nordischer Politikvorbilder hierzulande enge Grenzen gesetzt zu sein.

## 1 Einleitung

Bereits in den 1980er Jahren dienten einige Länder des Nordens als beschäftigungspolitische Reformvorbilder. Einzig Dänemark galt damals als europäisches „Sorgenkind“, da dort Massenarbeitslosigkeit, hohe Inflationsraten sowie beachtliche Defizite der öffentlichen Haushalte vorherrschten. Mit den ökonomischen Krisen der frühen 1990er Jahre stieg jedoch auch in den anderen nordischen Ländern die Arbeitslosigkeit deutlich an (Jochem 1998). Im Jahr 1994, dem Höhepunkt der damaligen Beschäftigungskrise, lag die offene Arbeitslosigkeit in Dänemark bei 12%, in Schweden bei 8% und in Finnland gar bei 18%. Einzig in Norwegen und Island schienen sich die offene Arbeitslosigkeit in Grenzen zu halten, da dort die entsprechenden Werte nicht wesentlich über die 5%-Marke anstiegen. Dennoch, der Norden verlor im Zusammenhang mit der ökonomischen Krise der frühen 1990er Jahre an reformpolitischer Anziehungskraft. Es schien sich anzudeuten, dass der nordische Sonderweg an sein Ende gelangt sei – so wie es viele Kritiker stets prophezeit hatten.

Wie Phönix aus der Asche stellen sich die nordischen Länder ein Jahrzehnt später in internationalen Vergleichen und Benchmarking-Berichten dar (vgl. für viele Palme 1999, Becker/Schwartz 2005, Merkel et al. 2006). Im Norden folgte auf die Krise der 1990er Jahre ein dynamisches Wirtschaftswachstum. In kurzer Zeit konnten die öffentlichen Haushalte erfolgreich konsolidiert werden. Die Wohlfahrtsstaaten wurden reformiert, ihr genuin sozialdemokratisch-egalitärer Charakter blieb allerdings weitgehend erhalten – wenngleich hier die Expertenmeinungen geteilt sind. Ungleichheit und ökonomische Armut sind allerdings immer noch weitgehend sozialpolitisch eingedämmt, vor allem wenn man die einschlägigen Kennzahlen des Nordens mit denen der kontinentaleuropäischen Länder vergleicht (vgl. den Beitrag von Joakim Palme in diesem Heft).

Die Arbeitsmärkte erholten sich rasch und niedrige Arbeitslosenraten wurden in weiten Teilen des Nordens erneut kombiniert mit einer sehr hohen Integration der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (d.h. im Alter von 15 bis 64 Jahren) in den Arbeitsmarkt. Diese hohe Arbeitsmarktintegration ist zudem durch eine hohe Gleichheit zwischen den Geschlechtern ausgezeichnet. Und Dänemark, das in der Nachkriegszeit stets im Schatten des schwedischen Modells stand, steht heute für ein viel bewundertes arbeitsmarktpolitisches Vorzeigemodell in Europa, das in der Literatur auf den Namen der „Flexicurity“ gebracht wird (wenngleich der Begriff ursprünglich aus der niederländischen Reformdebatte der frühen 1990er Jahre entstammt).

Im Folgenden werden die einzelnen Bausteine dieser nordischen Erfolgsgeschichten analysiert. Worin lagen die Ursachen für die ökonomische Erholung? Was steuerten Politik

und Sozialpartner hierzu bei? Und wo liegen die Stärken, wo die Schwächen des nordischen Erfolgsmodells? Gleich zu Beginn muss jedoch mit Nachdruck betont werden, dass diese Analyse eines nordischen Modells nicht die Unterschiede zwischen den nordischen Territorialstaaten und Regionen verwischen will. Der Norden war und ist heute mehr denn je ein heterogener politischer Raum. Finnland und Schweden zum Beispiel unterscheiden sich in vielen wichtigen ökonomischen und politischen Aspekten sehr deutlich voneinander. Und der Erdölreichtum eröffnet der norwegischen Politik große Gestaltungsspielräume und Freiheiten, wie sie sonst sowohl im Norden als auch in Kontinentaleuropa nicht vorzufinden sind.

Trotz dieser intra-nordischen Unterschiede lassen sich dennoch nordische Gemeinsamkeiten dann ausmachen, wenn die skandinavischen Territorialstaaten mit anderen OECD Staaten verglichen werden. Dies soll in diesem Beitrag anhand zentraler beschäftigungspolitisch relevanter Politikfelder und empirischer Kennzahlen geschehen. In einem ersten Schritt werden die beschäftigungspolitischen Charakteristika der nordischen Territorialstaaten aus einer vergleichenden Perspektive erörtert. Daran anschließend sollen die nordischen Reformwege im Bereich der Wirtschafts-, Sozial- sowie Lohnpolitik eingehender analysiert werden. Das vierte Kapitel ist der Arbeitsmarktpolitik sowie insbesondere der dänischen Flexicurity gewidmet. Im abschließenden Fazit wird die grundlegende These dieses Beitrages diskutiert, der zufolge die nordischen Erfolgsmodelle auf vielen Pfeilern ruhen. Neben historischem „Glück“ und einer kreativen Neujustierung pfadabhängiger Entwicklungsprozesse sind es aber auch politische Institutionen und Akteurskonstellationen, die unter veränderten ökonomischen Rahmenbedingungen die Suche nach neuen beschäftigungspolitischen Wegen ermöglichten. Vor allem die historisch unterschiedlichen Traditionen sowie die gänzlich verschiedenen politischen Institutionen und Akteurskonstellationen lassen jedoch Skepsis an der Hoffnung aufkommen, dass die bundesdeutsche Politik erfolgreich von den nordischen Erfolgsmodellen lernen können.

## 2 Facetten des nordischen Beschäftigungsmodells

Wird der Norden in eine vergleichende Perspektive gesetzt, dann sticht vor allem die hohe Integration der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter in den Arbeitsmarkt ins Auge. Wie aus den Daten in Tabelle 1 zu ersehen ist, zeichnet sich der Norden durch sehr hohe Beschäftigungsquoten aus – und der isländische Wert kann als einzigartig interpretiert werden. Einzig einige englischsprachige Länder wie zum Beispiel Großbritannien können dieses nordische Niveau ungefähr erreichen. Ebenso fällt jedoch die hohe Beschäftigung in der Schweiz sowie in Österreich auf. Die kontinentaleuropäischen Länder und vor allem

Deutschland und Frankreich sind in dieser Hinsicht eher im Mittelfeld zu verorten. Italien steht schließlich als Schlusslicht mit extrem niedriger Beschäftigung in der Welt der entwickelten OECD Staaten da.

Werden diese Daten in Bezug gesetzt zur Verteilung der Teilzeitbeschäftigung, dann wird ferner deutlich, dass sich das „niederländische Wunder“ (Visser/Hemerijck 1998) vor allem auf den starken Anstieg und die breite Verteilung der Teilzeitbeschäftigung (insbesondere der Frauen) zurückführen lässt. Hierzu stehen die nordischen Länder im Gegensatz. Zwar ist auch dort die Teilzeitbeschäftigung tendenziell in den vergangenen Dekaden angestiegen. Allerdings nicht in einem solchen Ausmaße wie im so genannten Poldermodell. Und die Werte für die finnische Teilzeitbeschäftigung zeigen, dass relativ hohe Beschäftigungsraten auch dann erreichbar sind, wenn sie nicht von einer massiven Teilzeitoffensive flankiert werden.

Tabelle 1 ungefähr hier

Neben dieser starken Ausprägung der nordischen „work societies“ ist der Kampf gegen die offene Arbeitslosigkeit ein gemeinsames Charakteristikum aller nordischen Länder (gleich welcher Couleur die Regierungen sind). Wenngleich die finnische Arbeitslosigkeit mit 6,9% immer noch relativ hoch erscheint. Vor dem Hintergrund der massivsten Beschäftigungskrise der Nachkriegsgeschichte, die dieses Land nach 1990 meistern musste, ist der Rückgang von ca. 18% auf den genannten Wert innerhalb von 15 Jahren allerdings eine beeindruckende Performanz. Klassische Vollbeschäftigung (und in der Tat sektoraler Arbeitskräftemangel) herrschen in Norwegen, Island und zum Teil auch in Dänemark. Schweden scheint hier insofern eine nordische Besonderheit zu sein, da die offene Arbeitslosigkeit nicht so deutlich eingedämmt werden konnte. Diese Zahlen stehen insgesamt aber in einem deutlichen Kontrast zur kontinentaleuropäischen Massenarbeitslosigkeit, wie sie in Frankreich sowie in (Ost-) Deutschland zu beobachten ist

Ein weiterer Beleg für die gute nordische Arbeitsmarktdynamik lässt sich daran ablesen, dass sich dort das Problem der Langzeitarbeitslosigkeit nicht so belastend auswirkt wie zum Beispiel in Deutschland, Italien oder Frankreich. Es ist beeindruckend, dass in allen nordischen Ländern nach 1994 der Anteil der Langzeitarbeitslosen deutlich reduziert werden konnte, während der Trend in Deutschland eher für eine Ausweitung dieses Arbeitsmarktproblems spricht. Es kann hier nicht im Detail auf die viel diskutierten Folgen der Langzeitarbeitslosigkeit eingegangen werden. Zu Recht werden sie aber in der

bundesdeutschen Reformdebatte als Standortnachteil mit hohen sozialen sowie ökonomischen Kosten für die betroffenen Personen diskutiert und kritisiert. Hier scheint die nordische Politik tatsächlich eine Arbeitsmarktdynamik zu ermöglichen, die nicht dem angelsächsischen Weg folgt, welcher auf große Lohndifferenziale und eine rudimentäre soziale Sicherung basiert. Im Gegenteil wird diese Dynamik im Norden ermöglicht bei relativ hoher Lohngleichheit sowie einer weitgehend umfassenden sozialen Absicherung der Arbeitslosen. Dies kann unter anderem auf die aktive Arbeitsmarktpolitik bzw. die flexicurity sowie die umfassende Bildungsstrategien im Norden zurückgeführt werden (vgl. die Erörterungen in den folgenden Abschnitten).

Tabelle 2 ungefähr hier

Die nordischen Beschäftigungsmodelle sind institutionell und kulturell auf eine hohe Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt ausgerichtet. Ausgeprägte Frühverrentungsregime wie in Kontinentaleuropa und insbesondere in Deutschland sind dort nicht zu beobachten. Dies kann unter anderem an der hohen Integration der älteren Bevölkerung (55 bis 64 Jahre beiderlei Geschlechts) in den Arbeitsmarkt abgelesen werden (vgl. Tabelle 2). Eine Vielzahl unterschiedlicher Politikinstrumente erscheint in Kontinentaleuropa die Brücke vom Arbeitsmarkt hin zur vorgezogenen Rente lukrativ erscheinen zu lassen. Im Norden hingegen ist die Integration dieser Bevölkerungsgruppe immer noch stark ausgeprägt – mit dem erneut phantastischen Spitzenwert für Island. Allerdings impliziert diese hohe Integration nicht, dass es keine Wege des frühzeitigen oder befristeten Rückzuges vom Arbeitsmarkt gibt. Im Norden stellen insbesondere der hohe Krankenstand sowie zunehmende Anträge auf Invalidenrente diesbezügliche Probleme dar. Ein weiteres Charakteristikum nordischer Arbeitsmarktpolitik wird deutlich, wenn in einem weiteren Blick auf die aktive Arbeitsmarktpolitik abgehoben wird. Die nordischen Staaten – erneut unabhängig von der politischen Regierungsfärbung – setzen tendenziell auf eine aktive Arbeitsmarktpolitik mit starker Betonung der Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen. Dass dies keine symbolische Politik ist, wird deutlich, wenn die Ausgaben für eine solche Politik in den Vergleich gesetzt werden. Trotz deutlich größerer Arbeitsmarktprobleme liegen die bundesdeutschen Ausgaben hierfür sehr deutlich unter dem dänischen und schwedischen Niveau. Der finnische Einsatz für diese Politik ähnelt dem deutschen Niveau und Norwegen rangiert hier im unteren Mittelfeld der Verteilung. Arbeitsmarktdynamik unter den

Bedingungen einer soliden sozialen Absicherung, ohne verbreitetes Armutsrisiko und soziale Verwerfungen ist nicht zum budgetären Nulltarif zu erlangen.

Aus vergleichender Perspektive kann die These vertreten werden, dass im Norden die Arbeitsmarktintegration beiderlei Geschlechter unter den Bedingungen starker Lohngleichheit und umfangreicher sozialer Sicherung institutionell sowie kulturell abgesichert zu sein scheint. Worauf diese beeindruckende Performanz innerhalb der ökonomischen Rahmenbedingungen in Europa zurückgeführt werden kann, ist Thema des folgenden Abschnittes.

### 3 Wirtschaftliche Leistungspotenziale in Europa

Aus historischer Perspektive betrachtet stand der Norden lange Zeit abseits des wirtschaftspolitischen Mainstreams in Europa. Die zentralen Freiräume der nordischen Wirtschaftspolitik im Zeitalter noch weitgehend dichter Territorialgrenzen lagen in einer autonomen Währungs-, Geld- sowie Zinspolitik, welche nach politischen Zielen der Regierungen und nicht nach unabhängig-ökonomischen Urteilen der Zentralbanken ausgestaltet wurden. Mit der fortschreitenden europäischen Integration und den perforierten territorialen Grenzen für Gesellschaft, Ökonomie und Politik sind diese nordischen Sonderwege unbegebar geworden.

In den 1980er Jahren erfolgten bedeutsame wirtschaftspolitische Kursänderungen im Norden. Deziert und zielstrebig unter den bürgerlichen Regierungen in Dänemark, kurzfristig und zum Teil von der Macht des Faktischen getrieben in Schweden und Finnland. Mit der Mitgliedschaft in der EU der beiden zuletzt genannten Länder gelten nun für alle nordischen Regierungen die Imperative einer europäischen stabilitätsorientierten Wirtschafts-, Währungs- und Zinspolitik. Dies gilt weitgehend auch für die Nichtmitglieder im Norden, Norwegen und Island. Beide Länder können kaum große Abweichungen vom europäischen Mainstream riskieren. Zu groß wären die Risiken einer spekulativen Abstrafung unter den Bedingungen offener und volatiler Kapitalmärkte.

Eine stabilitätsorientierte Wirtschaftspolitik wird heute im Norden weitgehend mit Bravour umgesetzt. Unter anderem lässt sich dies auch an den dortigen Konsolidierungserfolgen der öffentlichen Haushalte ablesen. Insbesondere die finnischen Regierungen verfolgten diese Konsolidierungspolitik trotz tiefer ökonomischer Krise mit Nachdruck – flankiert von einer korporatistischen Sozialpartnerschaft. Und im Gegensatz zu den nordischen Nachbarländern ist es vor allem die finnische Politik, die sich in der europäischen Wirtschafts- und

Währungsunion als „Musterknabe“ darzustellen versucht – es ist das einzige nordische Land im Euroraum.

Auch die ehemals territorialstaatlich fokussierte Lohnpolitik im Norden hat sich zusehends europäisiert. Noch in den 1980er Jahren wurden lohnpolitische Sonderwege im Norden beschritten – oft mit der Hoffnung, mögliche negative Folgen für die Konkurrenzfähigkeit der exportorientierten Industrie durch strategische Abwertungen der nationalen Währungen korrigieren zu können. Durch den Entzug dieses strategischen Korrektivs steht die nordische Lohnpolitik vor der Aufgabe, sowohl die nationalen Verteilungsspielräume zu beobachten als auch die Auswirkungen auf die Konkurrenzkraft der Ökonomie nicht aus den Augen zu verlieren. Erneut waren es die dänischen Regierungen bürgerlicher Prägung in den 1980er Jahren, die mit politischem Druck die Sozialpartner dazu bewegten, eben die internationale Perspektive verstärkt zu berücksichtigen. Nach niederländischem Vorbild wurden dort die ersten Standortpakte in Europa geschlossen, die neben sozialpolitischen Reformprojekten dezidiert eine Lohnmäßigung und Ankoppelung der dänischen Lohnentwicklung an die Vorgaben der Haupthandelsländer verfolgten (Siegel 2005, Hassel 2006, Jochem i.E.).

Eine korporatistische und stark zentralisierte Lohnpolitik war lange Zeit ein hervorstechendes Charakteristikum des Nordens. Zumindest werden die skandinavischen Länder von verschiedenen Experten immer der Spitzengruppe des internationalen Korporatismus zugeordnet (Siaroff 1999, Kenworthy 2000). Der nordische Korporatismus hat sich jedoch in den vergangenen Dekaden deutlich verändert (vgl. den Beitrag von Mikkel Mailand in diesem Heft). Die so genannten neuen sozialen Pakte, die als eine Art Renaissance tripartistischer Konzertierung unter den veränderten ökonomischen und politischen Rahmenbedingungen in Europa angesehen werden können, sind einzig in Dänemark der 1990er Jahre sowie in Finnland bis in die jüngste Vergangenheit zu beobachten. Dort konnten Aspekte der Lohnpolitik mit sozial- und arbeitsmarktpolitischen Reformen zu einem Paket vereint werden. Als ein Effekt kann eine Mäßigung der Lohnsteigerungen in diesen Ländern ausgemacht werden. Eine solche Konzertierung in einem neuen sozialen Pakt ist hingegen in Schweden gescheitert. Allerdings konnte dort die schwedische Tradition einer bipartistischen Konzertierung im Industriesektor neu belebt werden, welche durch die Lohnführerschaft dieses Sektors Ausstrahlungseffekte auf die übrigen Wirtschaftsteile bewirkt (Jochem 2003). Insgesamt ist die zeitgenössische Lohnpolitik im Norden stärker dezentralisiert als in den 1970er und 1980er Jahren (Elvander 2002). Wie in vielen anderen Ländern Europas wurde die Lohnfindung zum Teil individualisiert und die Konkurrenz zwischen den Sektoren nahm deutlich zu. Trotzdem kann die Lohnentwicklung im Norden während der 1990er Jahre kaum



als inflationär oder expansiv bezeichnet werden (vgl. die entsprechenden Daten in Tabelle 2). Ganz im Gegenteil konnten nach den (erzwungenen, nicht strategisch angestrebten) Abwertungen der nationalen Währungen in Schweden und Finnland anfangs der 1990er Jahre diese deutlichen Wettbewerbsvorteile durch eine gemäßigte Lohnpolitik konserviert werden. Nicht zuletzt darauf können die Erfolge beider Länder in der ökonomischen Rekonvaleszenz zurückgeführt werden. Zu Beginn des 21. Jahrhunderts schwächte sich die Lohnmäßigung im Norden jedoch ab. Die zur Verfügung stehenden Daten zeigen, dass im Norden, vor allem in Norwegen sowie in Finnland, die Lohnsteigerungen jüngst deutlich über dem OECD-Durchschnitt sowie den jeweiligen Haupthandelsländern lagen. Dies kann als ein Indiz dafür interpretiert werden, dass die sich aufweichenden Institutionen des nordischen korporatistischen Lohnfindungsmodells gegenwärtig Lohnentwicklungen zulassen, die mittel- und langfristig die Wettbewerbsfähigkeit der exportorientierten Sektoren unterminieren könnten. Dennoch, die ökonomische Erholung sowie die rasche Behebung der Beschäftigungskrise in Dänemark und Finnland (sowie anfangs der 1990er Jahre in Schweden) kann zum Teil auf eine sozialpartnerschaftlich flankierte Politik der relativen Lohnmäßigung zurückgeführt werden.

Ein weiteres Charakteristikum der nordischen Wirtschaftspolitik kann in der hohen Steuerlast gesehen werden (Ganghof 2006, 2007). Obschon seit den 1980er Jahren die Spitzensteuersätze bei den Einkommenssteuern sowie insgesamt die Besteuerung der Unternehmen in vielen Ländern des Nordens zum Teil deutlich abgesenkt wurden, ist die volkswirtschaftliche Gesamtsteuerlast immer noch sehr hoch. Dies kann darauf zurückgeführt werden, dass die nordischen Wohlfahrtsstaaten zu großen Teilen über Steuern finanziert werden. Es überrascht wenig, dass sich politischer Protest gegen die hohe Steuerlast im Norden mobilisiert. Insbesondere die rechtspopulistischen Parteien in Norwegen und Dänemark können dieses Mobilisierungspotenzial für sich nutzen. Gleichwohl ist auch darauf zu verweisen, dass zum Beispiel die schwedischen Konservativen nach ihrem Wahlsieg 2006 nicht der Versuchung rascher Steuersenkungen erlagen (Jochem 2006).

Die hohe Steuerlast ist ein sehr wichtiger Pfeiler des nordischen Modells (vgl. den Beitrag von Joakim Palme in diesem Heft). Trotzdem ist die wirtschaftliche Performanz des Nordens beeindruckend. Dies stellt für weite Teile der ökonomischen Forschung ein schwerlich zu erklärendes Rätsel dar. Hier kann in diesem Zusammenhang hervorgehoben werden, dass die wirtschaftliche Innovationskraft des Nordens augenscheinlich von der hohen Besteuerung nicht entscheidend gehemmt wird. Zwar wird seitens der Firmen stets die hohe Steuerlast als Innovationshemmnis kritisiert. Allerdings zeigen verschiedene Untersuchungen, dass die

nordischen Länder bzw. bestimmte ökonomische Sektoren im Norden höchst innovativ und international wettbewerbsfähig sind (vgl. die einschlägigen Beiträge in Becker/Schartz 2005 sowie in Merkel et al. 2006).

Letztlich sollte bei der Analyse der nordischen Wirtschaftskraft und wirtschaftlichen Erholung nicht übersehen werden, dass diese Leistungskraft teilweise auch durch historische Pfadabhängigkeiten mit geprägt ist (Schwartz 2001, Becker/Schwartz 2005). Ausgehend von der ökonomischen Restrukturierung der 1960er und 1970er Jahre gelang den nordischen Ländern früh ein deutlicher Wandel hin zu modernen Dienstleistungsökonomien (Iversen/Wren 1998). Früher als in vielen Ländern Kontinentaleuropas wurden damit wichtige Weichen gestellt. Im Norden erfolgte diese Expansion der Dienstleistungen zudem zu großen Teilen im öffentlichen Sektor. Die Dienstleistungsorientierung der nordischen Wohlfahrtsstaaten hat dort seine historische Quelle (Sipilä 1997). Darauf ist auch der hohe Anteil der öffentlichen Beschäftigung an der Gesamtbeschäftigung im Norden zurückzuführen. Dies bewirkt eine kaum zu unterschätzende Dämpfung ökonomischer Krisen. Vor allem die hohe Frauenerwerbstätigkeit hat ihre Ursache in den öffentlichen Dienstleistungen der nordischen Wohlfahrtsstaaten.

Just dieser hohe Anteil staatlicher Beschäftigung und die prominente Rolle des Staates als Arbeitgeber zieht Kritik auf sich. In Medien und Wissenschaft wird diese Beschäftigung als nicht effizient bewertet. Tatsächlich haben die nordischen (auch sozialdemokratischen) Regierungen der vergangenen Dekaden begonnen, die jeweiligen öffentlichen Sektoren zu reformieren (Klitgaard 2007). Damit gehen neue Management Methoden einher sowie moderate Privatisierungen (Green-Pedersen 2002). Als Beispiel kann die seit den 1990er Jahren zunehmende Privatisierung des Gesundheitssektors in Schweden genannt werden (Jochem 2003). Damit wird zwar die Dominanz öffentlicher Beschäftigung im Norden (noch) nicht unterminiert. Allerdings lassen sich Zeichen ausmachen, dass sich der Staat als Arbeitgeber auch im Norden tendenziell auf dem Rückzug befindet.

Die aktive Rolle des Staates liegt zudem in der Förderung von Bildung und Forschung begründet. Nach Angaben der OECD sind die nordischen Länder stets in der Spitzengruppe vertreten, wenn die Ausgaben für Bildung sowie für Forschung und Entwicklung analysiert werden (OECD 2008b). Die Regierungen des Nordens weiteten ihre Bildungssysteme gezielt seit den 1990er Jahren aus. Dies hat als „human investment strategy“ zur Folge, dass der Anteil der geringqualifizierten Arbeitnehmer tendenziell geringer ist als in Kontinentaleuropa. Und just diese Gruppe hat auf dem Arbeitsmarkt die größten Beschäftigungsprobleme bzw. sieht sich der größten Gefahr konfrontiert, in Langzeitarbeitslosigkeit abzurutschen. Die

Bildungspolitik des Nordens flankiert also dynamische Arbeitsmärkte und wirkt tendenziell gegen etwaige Langzeitarbeitslosigkeit. Durch die staatlichen Aktivitäten im Bereich der Forschung wird ferner direkt in Richtung Produktinnovation sowie Schaffung hoch qualifizierter Arbeitsplätze gewirkt. Nicht zuletzt die vor allem in Schweden und Finnland stark vertretene IT-Industrie ist ein Indikator einer solchen Bildungs- und Beschäftigungsstrategie. Bildung und Beschäftigungsdynamik im IT-Sektor haben die klassischen industriellen Beschäftigungsmodelle im Norden abgelöst, man kann gegenwärtig – auf Schweden bezogen – von einem „digitalen Volksheim“ (DER SPIEGEL 19/2000) sprechen.

Zusammenfassend kann formuliert werden, dass die nordischen Erfolgsgeschichten ökonomischer Performanz und Reformpolitik auf viele Ursachen zurückzuführen sind. Frühere Politikinstrumente wie eine autonome Zins- und Währungspolitik stehen nicht mehr zur Verfügung. Neben den Effekten einer lange Zeit konzertierten und gemäßigten Lohnpolitik sowie der weiterhin relativ harmonischen Strategien der Sozialpartner können als beschäftigungsförderliche Politikinstrumente auch selektive Anreize für ökonomische Innovationen seitens der Regierungen ausgemacht werden. Hier ist auf die staatliche Förderung der Wissenschaft sowie eine umfassende Bildungspolitik zu verweisen, die gut ausgebildete Arbeitskräfte für die nordischen Arbeitsmärkte zur Verfügung stellt. Letztlich sind diese ökonomischen Erfolge aber zu einem nicht unerheblichen Teil auch auf historisches Glück zurückzuführen. Mit der frühen Orientierung der nordischen Ökonomien auf den Dienstleistungssektor konnten Entwicklungspotenziale eröffnet werden, von denen die nordischen Ökonomien sowie die nordische Beschäftigung bis auf den heutigen Tag zehrt.

#### 4 Aktive Arbeitsmarktpolitik und Flexicurity

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist vor allem ein schwedisches Erfolgsrezept. Seit den ökonomischen Krisen der 1970er Jahre setzten die schwedischen Regierungen auf die Aktivierung der Erwerbsbevölkerung zur Belebung der Arbeitsmarktdynamik. Diese durchaus kostspielige Politik (vgl. die entsprechenden Daten in Tabelle 2) war ein zentraler Pfeiler des so genannten Rehn-Meidner Modells, mit dem unter den Prämissen ökonomischer Stabilität und geringer Inflation die ökonomische Restrukturierung ohne Massenarbeitslosigkeit erreicht werden sollte (Milner/Wadensjö 2001). Insofern kann kaum davon gesprochen werden, dass aktive Arbeitsmarktpolitik eine neue Erfindung des Nordens sei.

Allerdings stehen gegenwärtig bei der nordischen Arbeitsmarktpolitik neue Ziele im Vordergrund. Während früher die Aktivierung vor allem darauf ausgerichtet war, die

regionale Mobilität der Erwerbsbevölkerung zu steigern bzw. auf öffentliche Beschäftigungsmaßnahmen zu setzen, sind heutzutage vor allem Aus- und Weiterbildungsmaßnahmen Schwerpunkte einer arbeitsmarktpolitischen Aktivierungs- bzw. „human-investment“ Strategie. Zudem werden im Wechselspiel zwischen aktiver und passiver Arbeitsmarktpolitik auch im Norden immer stärker Aspekte der „Konditionierung“ (Clasen/Clegg 2007) eingesetzt. Dies hat zur Folge, dass bürokratischer Druck gegenüber den Arbeitslosen aufgebaut wird, Beschäftigung zu verschlechterten Bedingungen anzunehmen. Am deutlichsten ist dieser Politikmix sowie die Akzentverschiebung der aktiven Arbeitsmarktpolitik am dänischen Beispiel der flexicurity zu beobachten.

Die dänische flexicurity knüpft an die schwedische „Arbeitslinie“ an, basiert jedoch auf typisch dänischen Besonderheiten der Arbeitsmarktpolitik. Als flexicurity wird in der Literatur die Verbindung dynamischer Arbeitsmärkte mit bedeutsamer sozialer Absicherung im Falle der Arbeitslosigkeit verbunden. In Dänemark – anders als in den anderen nordischen Ländern – war die staatliche Regulierung der Arbeitsverträge stets sehr gering ausgeprägt. Bereits im historischen „September-Kompromiss“ zwischen Arbeitgeberverband und dem Dachverband der dänischen Gewerkschaften aus dem Jahre 1899 wurde das uneingeschränkte Recht der Arbeitgeber zur freien Einstellung und Kündigung von Arbeitskräften seitens der Gewerkschaften akzeptiert. Bis auf den heutigen Tag sticht die geringe Regulierung der dänischen Arbeitsverträge in internationalen Vergleichen hervor (vgl. Siegel/Jochem 2004).

Die dänische Aktivierungspolitik wurde 1993/4 umfassend reformiert (Schwartz 2001, Madsen 2006). Ausgehend von dieser Reform wurde schrittweise die Zeit des passiven Arbeitslosengeldbezuges auf bis zu einem Jahr, bzw. auf bis zu sechs Monate für unzureichend ausgebildete Jugendliche, reduziert. Gleichzeitig wurde die Arbeitsmarktpolitik regionalisiert sowie stärker auf die Bedürfnisse der einzelnen Personen ausgerichtet. Flankiert wird diese Aktivierung jedoch mit einer hohen monetären Absicherung der Arbeitslosen. Nach der einjährigen passiven Phase treten allerdings dann stetig zunehmende Anforderungen an die erwerbslosen Personen auf, Arbeits- bzw. Weiterbildungsangebote anzunehmen, soll nicht eine zusätzliche Reduktion des Arbeitslosengeldes in Kauf genommen werden. In diesem Punkt wurde die dänische Arbeitsmarktpolitik also durch das Durchsetzen bestimmter Konditionen gegenüber den erwerbslosen Personen verschärft.

Die dänische flexicurity besitzt auch für die anderen nordischen Länder Vorbildcharakter. Insbesondere in Norwegen und Schweden ist der Arbeitsmarkt hoch reguliert. Nicht nur die Arbeitgeberverbände sondern auch Politiker aus dem bürgerlichen sowie zunehmend auch linken Lager verweisen immer öfter auf das dänische Modell und die dort anzutreffende

Arbeitsmarktdynamik. Die geringen Werte für die dänischen Langzeitarbeitslosigkeit (vgl. die entsprechenden Daten in Tabelle 1), die auf diese aktive Arbeitsmarktpolitik zurückgeführt werden können, sowie die hohe Zufriedenheit der Dänen mit ihrem System sind Gründe dafür, dass immer mehr nordische Regierungen vom dänischen Vorbild zu lernen bereit sind.

## 5 Fazit

Die beschäftigungspolitische Bilanz des Nordens ist beeindruckend. Dort wird eine umfangreiche soziale Sicherung, weitgehende Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern, eine hohe Arbeitsmarktdynamik sowie weitgehende Vollbeschäftigung im Sinne von hoher Beschäftigung und niedriger offener Arbeitslosigkeit gleichzeitig realisiert. Zur Erklärung dieser Performanz ist anzuführen, dass historische Weichenstellungen früh diesen Entwicklungspfad mit prägten. Der frühe und rasche Übergang zu modernen Dienstleistungsökonomien ist hier ebenso zu nennen wie die prominente Rolle des Staates als Arbeitgeber und Akzentsetzer im Bereich Forschung und Bildung. Neben einem starken öffentlichen Beschäftigungssegment ist die nordische Privatwirtschaft im internationalen Vergleich wettbewerbsfähig – trotz der einzigartig hohen Steuerlast in Skandinavien.

Die Steuerpolitik stellt die Achillesferse des nordischen Modells dar. Mit zunehmenden Steuerdruck und Steuerwettbewerb in Europa sowie dem Erstarken der Parteien, die sich für rapide Steuersenkungen einsetzen, wird die Finanzierung des nordischen Modells prekär. Dies hätte Auswirkungen auf die öffentliche Beschäftigung, die Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik sowie die politisch intendierte steuerpolitische Umverteilung zum Zwecke der Armutsbekämpfung und Sicherung der Einkommensgleichheit. Gleichwohl sind die gegenwärtigen institutionellen und politischen Absicherungen des nordischen Modells (noch) intakt. Auch bürgerliche Regierungen haben bislang keine weit reichende Neujustierung dieser Grundlagen erwirken können bzw. wollen. Im Norden scheint die kulturell verankerte (protestantische) Arbeitsethik noch so stark verankert und in den Präferenzen der Bürger festgeschrieben zu sein, dass eine Zäsur der solidarischen Arbeitsgesellschaft (noch) nicht auf der politischen Agenda steht. Dies ist ein Indiz dafür, dass auch im Zeitalter der so genannten Globalisierung bzw. der ökonomischen Entgrenzung Politikwege durchzuhalten sind, welche Ziele der gemeinschaftlichen Solidarität verfolgen. Allerdings steht und fällt eine solche Politik mit der Bereitschaft der Bürger, die hohe Steuerbelastung zu schultern.

Die Leistungskraft des nordischen Modells ist beeindruckend. Sollte die bundesdeutsche Politik also vom Norden lernen? Die Antwort auf diese Frage hängt vor allem von politischen

Präferenzen des Lesers ab. Es gilt hierbei zu betonen, dass auch die angelsächsischen Länder und die Schweiz (als lange vernachlässigtes Beschäftigungswunder in Europa) eine beeindruckende Arbeitsmarktperformanz aufweisen können – wenngleich in den englischsprachigen Ländern diese Performanz erkauft wird durch Einkommensungleichheit, soziale Verwerfungen, prekäre Arbeitsverhältnisse und weit verbreitete Armut. Jüngst scheint sich die bundesdeutsche Politik eher dem angelsächsischen Modell angenähert zu haben (Dingeldey 2007). Neben politischen Machtkonstellationen (einer relativ schwachen Arbeiterbewegung) und programmatischen Eigenheiten der Regierungsakteure muss angemerkt werden, dass in Deutschland zentrale politische und kulturelle Bedingungen für einen nordischen Entwicklungsweg nicht vorhanden sind. Zum einen mangelt es an der Akzeptanz einer umverteilenden und hoch belastenden Steuerpolitik. Zum zweiten fehlen sowohl die institutionellen Grundlagen sowie die Unterstützung seitens der Bevölkerung für einen aktiven (und möglichst kreativen) Staat. Drittens liegt die große Aufgabe eines Übergangs des deutschen Modells mit dem jetzt noch dominierenden Sektor der verarbeitenden Industrie hin zu einer offenen und dynamischen Dienstleistungsökonomie noch vor uns.

Damit kann die These formuliert werden, dass sicherlich vom Norden zu lernen wäre (wenn die politischen Akteure dies wollten), allerdings scheinen die politischen und institutionellen Barrieren für eine erfolgreiche Adaption des nordischen Modells in Deutschland sehr hoch zu sein. Eine Politik des „Förderns und Forderns“ ist in Deutschland auf halbem Wege stecken geblieben. Die Aktivierung des Arbeitsmarktes mit der tendenziellen Senkung der Langzeitarbeitslosigkeit ist im Norden nicht zum budgetären Nulltarif zu haben sondern erfordert nicht unerhebliche monetäre Akzentsetzungen im Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik sowie in den Bereichen Bildung und Forschung. Insofern mischt sich die in diesem Beitrag zum Ausdruck gebrachte Bewunderung des nordischen Modells mit einer Skepsis hinsichtlich möglicher Lernerfolge in Deutschland.

## Literatur

Becker, U./Schwartz, H. (eds.) (2005): *Employment Miracles. A Critical Comparison of the Dutch, Scandinavian, Swiss, Australian and Irish Case versus Germany and the US*, Amsterdam

Clasen, J./Clegg D. (2007): Levels and Levers of Conditionality: Measuring Change within Welfare States, in: Clasen, J./Siegel, N.A. (eds.): Investigation Welfare State Change. The 'Dependent Variable Problem' in Comparative Analysis, Cheltenham, p. 166-197

Dingeldey, I. (2007): Between Workfare and Enablement – The different paths to Transformation of the Welfare State: A Comparative Analysis of Activating Labour Market Policies, in: European Journal of Political Research 46, pp. 823-851

Elvander, N. (2002): The Labour Market Regimes in the Nordic Countries: A Comparative Analysis, in: Scandinavian Political Studies 25, pp. 117-137.

Ganghof, S. (2006): The Politics of Income Taxation, Colchester

Ganghof, S. (2007): The Political Economy of High Income Taxation. Capital Taxation, Path Dependence, and Political Institutions in Denmark, in: Comparative Political Studies 40, pp. 1059-1084

Iversen, T./Wren, A. (1998): Equality, Employment, and Budgetary Restraint: The Trilemma of the Service Economy, in: World Politics 50, pp. 507-546

Jochem, S. (1998): Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich, Opladen

Jochem, S. (2003): Konzertierung und Parteienwettbewerb: Das schwedische Modell im Wandel, in: Jochem, S./Siegel, N. A. (Hrsg.): Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen, pp. 271-310

Jochem, S. (2006): Die Reichstagswahl 2006 als Zäsur der schwedischen Parteiengeschichte, in: Nordeuropaforum 2/2006, pp. 5-24

Jochem, S. (i.E.): Soziale Pakte in Europa, in: Willems, U./von Winter, T./Rehder, B. (Hrsg.): Interessenvermittlung in Politikfeldern im Wandel. Befunde aus Verbände- und Policyforschung zur Bundesrepublik Deutschland und in vergleichender Sicht, Wiesbaden

Kenworthy, L. (2000): Quantitative Indicators of Corporatism: A Survey and Assessment, MPIfG Discussion Paper 00/4, Köln

Klitgaard, M. B. (2007): Why Are They Doing It? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms, in: *West European Politics* 30, pp. 172-194

Madsen, P. K. (2006): How Can It Possibly Fly? The Paradox of a Dynamic Labour Market in a Scandinavian Welfare State, in: Campbell, J. L./Hall, J. A./Pedersen, O. K. (eds.): *National Identity and the Varieties of Capitalism. The Danish Experience*, Montreal, pp. 321-355

Merkel, W./Egle, C./Henkes, C./Ostheim, T./Petring, A. (2006): *Die Reformfähigkeit der Sozialdemokratie. Herausforderungen und Bilanz der Regierungspolitik in Westeuropa*, Wiesbaden

Milner, H./ Wadensjö, E. (eds.) (2001): *Gösta Rehn and the Swedish Model at Home and Abroad*, Aldershot

OECD (2008a): *Employment Outlook*, Paris

OECD (2008b): *Factbook*, Paris (<<http://oberon.sourceoecd.org/vl=1192102/cl=17/nw=1/rpsv/factbook/index.htm>>)

Palme, J., 1999: *The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe*, Copenhagen

Schwartz, H. M. (2001): The Danish „Miracle“. Luck, Pluck, or Stuck?, in: *Comparative Political Studies* 34, pp. 131-155

Siaroff, Alan (1999): Corporatism in 24 industrial democracies: Meaning and Measurement, in: *European Journal of Political Research* 36, pp. 175-205



Siegel, N. A. (2005): Social Pacts Revisited: »Competitive Concertation« and Complex Causality in Negotiated Welfare State Reforms, in: European Journal of Industrial Relations, Vol. 11, pp. 107-126

Siegel, N. A./Jochem, S. (2004): Staat und Markt im internationalen Vergleich, in: Zintl, R./Czada, R. (Hrsg.): Politik und Markt, PVS Sonderheft 2003, Wiesbaden, pp. 351-388

Visser, J./Hemerijck, A. C (1998): Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden, Frankfurt am Main und New York

Tabelle 1: Beschäftigungsprofile des Nordens

	Beschäftigungsquote		St. ALQ	Langzeitarbeitslosigkeit		Teilzeitbeschäftigung	
	1994	2007	2007	1994	2007	% Anteil	% Anteil
						Gesamt	Frauen
						2007	2007
Australien	66.0	72.9	4.4	36.1	15.5	24.1	71.6
Österreich	68.4	71.4	4.4	18.4	26.8	17.2	83.5
Belgien	55.7	61.6	7.5	58.3	50.0	18.3	81.2
Kanada	67.0	73.6	6.0	17.9	7.5	18.2	68.0
Dänemark	72.4	77.3	3.8	32.1	18.2	17.7	62.8
Finnland	60.7	70.5	6.9	--	23.0	11.7	63.7
Frankreich	58.4	64.4	8.3	38.5	42.2 <sup>1)</sup>	13.4	80.3
Deutschland	64.5	68.9	8.4	44.3	56.6	22.2	80.7
Griechenland	54.1	61.6	8.3	50.5	50.3	7.8	67.9
Island	78.5	85.7	--	15.1	8.0	15.9	72.7
Irland	51.9	69.0	4.5	64.3	30.3	20.3	79.6
Italien	51.5	58.7	6.1	61.5	49.9	15.1	78.5
Japan	69.3	70.7	3.9	17.5	32.0	18.9	71.5
Luxemburg	60.2	63.0	4.7	29.6	33.5	13.1	93.1
Niederlande	63.9	74.1	3.2	49.4	41.7	36.1	75.4
Neuseeland	68.0	75.4	3.6	32.7	5.7	22.0	72.6
Norwegen	72.2	76.9	2.6	28.8	8.5	20.4	72.9
Portugal	64.0	67.8	8.0	43.4	47.3	10.0	66.1
Spanien	47.4	66.6	8.3	56.2	27.6	10.9	79.8
Schweden	71.5	75.7	6.1	25.7	13.0	14.4	65.0
Schweiz	75.6	78.6	3.6	29.0	40.8	25.4	81.3
UK	68.7	72.3	5.3	45.4	24.7	23.3	77.4
USA	72.0	71.8	4.6	12.2	10.0	12.6	68.4

Anmerkung: Beschäftigungsquote = Prozentualer Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15-64 Jahre), St. ALQ = Standardisierte Arbeitslosenquote, Langzeitarbeitslosigkeit = Prozentualer Anteil der Langzeitarbeitslosen (12 Monate und länger) an der Gesamtzahl der Arbeitslosen, Teilzeitbeschäftigung: % Anteil Gesamt = Prozentualer Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung, % Anteil Frauen = Prozentualer Anteil der Frauenteilzeitbeschäftigung an der gesamten Teilzeitbeschäftigung.

-- Wert liegt nicht vor.

1) Wert für 2006.

Quelle: OECD (2008a), Statistical Annex.

Tabelle 2: Arbeitsmarktprofile des Nordens

	BQ	AAMP	Reales durchschnittliches Lohnwachstum			
	55-64					
	2007	2007	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2006
Australien	56.7	0.34	1.0	1.9	1.6	2.3
Österreich	38.6	0.71	1.8	0.4	0.9	1.9
Belgien	33.8	1.09	1.8	1.3	0.3	1.3
Kanada	57.1	0.31	-0.2	2.0	1.2	2.5
Dänemark	58.7	1.85 <sup>1)</sup>	0.8	1.6	1.5	1.9
Finnland	55.0	0.89	0.0	1.3	2.5	1.8
Frankreich	37.9	0.92	1.1	1.3	1.3	0.9
Deutschland	52.0	0.88	2.1	0.8	0.2	-0.3
Griechenland	42.1	--	3.3	1.9	3.4	3.5
Island	84.9	--	--	--	--	--
Irland	54.1	0.61	2.5	1.9	2.9	1.6
Italien	33.8	0.53	-0.7	0.8	0.2	-0.2
Japan	66.1	0.19	1.3	0.5	0.2	0.1
Luxemburg	34.3	0.49	1.9	1.2	1.5	0.8
Niederlande	50.1	1.22	0.3	0.0	0.5	-0.1
Neuseeland	72.0	0.38	--	--	--	--
Norwegen	69.0	0.58	1.2	1.9	3.6	2.3
Portugal	50.9	0.61	1.6	2.6	0.4	-2.6
Spanien	44.6	0.80	1.9	-0.5	-0.4	-0.7
Schweden	70.1	1.36	-0.2	3.2	1.5	2.1
Schweiz	67.2	0.67	0.9	1.0	1.2	1.4
UK	57.4	0.42	0.9	2.5	1.6	1.7
USA	61.8	0.14	1.0	2.9	0.2	1.7

Anmerkung: BQ 55-64 = Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer von 55 bis 64 Jahren in Prozent der altersspezifischen Population, AAMP = Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des Bruttoinlandsproduktes.

-- Wert liegt nicht vor. 1) Wert für 2004.

Quelle: OECD (2008a), Statistical Annex.