



„Aus der tiefen Krise in den Höhenflug –  
Wie reformiert man in Skandinavien?“

Eine Veranstaltung der  
**NORWEGISCH-DEUTSCHEN WILLY-BRANDT-STIFTUNG**  
und der  
DEUTSCH-NORDISCHEN PARLAMENTARIERGRUPPE  
IM DEUTSCHEN BUNDESTAG  
Mittwoch, 28. Januar 2004, 18.00 – 21.00 Uhr  
Residenz der E.ON AG, Unter den Linden 38, 10117 Berlin

## Reformbilanz des Nordischen Wohlfahrtsstaates

Zur Vorbereitung der Konferenz „Von der tiefen Krise zum Höhenflug – Wie reformieren die Skandinavier“ wurden im Auftrag des Vorstands der Norwegisch-Deutschen Willy-Brandt-Stiftung im Sommer und Herbst 2003 Experten der nordischen Länder und Botschaftsvertreter nach ihren persönlichen Einschätzungen der Reformen in ihren Ländern befragt und gebeten, bei der Zusammenstellung von „Reformbilanzen“ der nordischen Länder zu helfen.

Die Ergebnisse der Recherchen sind in diesem Arbeitspapier und den Anlagen zusammengefasst. Sie sind nicht als offizielle Stellungnahme der Norwegisch-Deutschen Willy-Brandt-Stiftung zu verstehen.

Redaktion: Wolfgang Biermann (verantw.), Karsten Dogar, Katrin Klose, Katrin Mol Kentin, Ingrid Norstein, Christian Obrok

Unsere Nachbarn im Norden Europas haben schon vor Jahrzehnten mit grundlegenden Reformen ihren "Nordischen Wohlfahrtsstaates" gesichert und weiterentwickelt. In den Bereichen Bildungsniveau und Chancengleichheit, Wirtschaftswachstum, Umweltstandards und Sozialleistungen, sozialer Gerechtigkeit und Gleichberechtigung, Frauenerwerbsquote und Geburtenrate sind die skandinavischen Staaten vorbildlich.

Mit ihren Reformpaketen haben die nordischen Länder Staatsverschuldung, Rezession und Arbeitslosigkeit weitgehend überwunden. Sie rangieren heute in den Nachhaltigkeitsdaten der OECD, der PISA-Studien ebenso wie im Report des Weltwirtschaftsforums über die globale Konkurrenzfähigkeit an der Spitze der "Top-Ten" aller OECD-Länder.

Ein Austausch über die "Reformbilanzen" der nordischen Ländern könnte nach Meinung der norwegisch-deutschen Willy-Brandt-Stiftung (WBS) frischen Wind in die deutsche Diskussion bringen. Der Vorstand der norwegisch-deutschen Willy-Brandt-Stiftung ließ Experten aus den nordischen Ländern interviewen und "Reformbilanzen" über die wichtigsten Reformprojekte in den nordischen

Ländern zusammen stellen. Die Ergebnisse der Recherchen sind im Folgenden zusammengefasst.

### 1. Deutschlands Reformstau aus nordischer Sicht

Die Reformdiskussionen und die beschlossenen Reformen in Deutschland werden in den nordischen Ländern mit großem Interesse verfolgt. Gesprächspartner aus den nordischen Ländern, die in Deutschland leben, äußern freimütig ihre Auffassung über die Bereiche, in sie Deutschland als immer noch "rückständig" erleben.

**Frauen und Familie:** Deutschland wird als vergleichsweise kinder- und frauenfeindlich eingestuft: Das Frauenbild und die Frauenrolle in Deutschland wird als veraltet und als volkswirtschaftliches Hindernis wahrgenommen. Genannt wurden: Durch das "Hauptverdienermodell" Halbtagsschule und -Kindergarten, nur kurzer vollbezahlter Schwangerschaftsurlaub würden Frauenerwerbstätigkeit behindert und hohe Qualifikation von Frauen volkswirtschaftlich verschleudert.



Unverständnis ruft die Entwicklung zunehmender Kinderlosigkeit bei qualifizierten Frauen hervor (das Gegenteil ist gerade bei Akademikerinnen in Skandinavien der Fall). Auffällig sei der geringe Anteil von Müttern in führenden beruflichen und politischen Positionen. Kinder seien aber eine volkswirtschaftliche Zukunftsinvestition.

**Schulsystem:** Während die deutschen Universitäten meist als hochwertig anerkannt werden, wird das dreigliedrige Halbtagsschulmodell als unzeitgemäß angesehen. (Begründung: Unzureichende Förderung und Ausgrenzung von Einwandererkindern im Bildungssystem verursache langfristige soziale Kosten durch hohe Arbeitslosigkeit bei unqualifizierten Jugendlichen und wird daher als Hemmnis einer nachhaltigen gesellschaftlichen Entwicklung gesehen.)

**Flexibilität der Arbeit:** Die Flexibilität der Arbeit werde durch mangelnde Anreize und Überregulierung behindert. Die Arbeitsbereitschaft sei unterentwickelt, selbst in Gegenden mit hoher Arbeitslosigkeit. Als Beispiel nannte ein Gesprächspartner die Investition eines dänischen Unternehmers in eine Fleisch verarbeitende Fabrik in einer von hoher Arbeitslosigkeit betroffenen Region in Deutschland: Trotz einer Arbeitslosigkeit von rund 20% und einem Garantielohn von rund 2500 € netto für relativ „einfache“ Arbeit konnten für 100 Arbeitsplätze nur vier (!) deutsche Mitarbeiter gewonnen werden. Für die restlichen Arbeitsplätze erhielt der Betrieb nach langen bürokratischen Vorgängen Ausnahmegenehmigungen für 96 polnische Arbeitnehmer.

Vor diesem Hintergrund wird die Agenda 2010 nach der Renten- und Steuerreform als wesentlicher Schritt angesehen, die grundlegende Modernisierung Deutschlands anzupacken.

Gleichzeitig wird Sorge geäußert, dass nachhaltige Reformen trotz gesellschaftlichem Konsens durch Bundesrat und Lobbygruppen blockiert und ein roter Faden der Reformschritte verloren gehe, der die weitere Entwicklung aufzeige und die Menschen auf die noch anstehenden Reformprozesse vorbereiten und gewinnen könnte.

In Schweden habe man z.B. ähnliche Vermittlungsprobleme in der Krise Mitte der 90er Jahre zumindest durch die zeitliche Begrenzung pauschaler Kürzungen plausibel machen können.

## 2. Traditionelle Grundprinzipien des "universellen" nordischen Wohlfahrtsstaates

Unter langjährig sozialdemokratisch geführten Regierungen wurden die Prinzipien des nordischen Wohlfahrtsstaates im Laufe der 50er und 60er Jahre entwickelt, die mit Ausnahme der rechtspopulistischen „Fortschrittsparteien“ in Dänemark und Norwegen von allen relevanten Parteien und Verbänden akzeptiert werden.

Der nordische Wohlfahrtsstaat sollte eine steuerfinanzierte, menschenwürdige Grundversorgung „für alle“ registrierten Einwohner, unabhängig von Familie oder Sozialhilfe, gewährleisten u.a.:

- "kostenlose" öffentliche Gesundheitsversorgung,
- Ablösung des gestuften Schulsystems und der Sonderschulen durch eine einheitliche, integrierte Schulbildung bis zur 10. Klasse,
- flächendeckende Betreuung mit Kita-Plätzen und Ganztagsbetreuung für Kinder bis ins frühe Jugendalter,
- elternunabhängige Ausbildungskredite oder -stipendien für Volljährige,
- Pflegeleistungen, überwiegend über ambulante oder stationäre kommunale Altenpflege,
- wohnsitzabhängige Altersmindestpension ("Volkspension").

Durch eine Reihe von Reformen in den 70er und 80er Jahren wurden ressortübergreifend eine Reihe von Reformen durchgesetzt, die Hindernisse für eine Vollbeschäftigung, Gleichstellung von Mann und Frau im Erwerbsleben und die Vereinbarkeit von Beruf und Familie beseitigten. Als Finanzierungsinstrument sozialer Leistungen diente neben der Einkommenssteuer „Luxussteuern“ (z.B. für PKW) zunehmend die Mehrwertsteuer (derzeit um die 25%).

## 3. Sozialstaatliche Ausgaben als Investition in das "menschliche Kapital der Gesellschaft"

Vor dem Hintergrund von Wirtschaftskrisen und steigender Arbeitslosigkeit Anfang der 90er Jahre wurden weitere Reformen zur Aktivierung des Arbeitsmarktes und umfangreichen Weiterqualifizierung von



Arbeitslosen, durch z.T. zeitweilige Einschnitte durchgesetzt, um den nordischen Wohlfahrtsstaat unter veränderten Bedingungen der Globalisierung auf eine tragfähige Grundlage zu stellen. Dies führte schließlich zu einer pragmatischen Umdefinition sozialstaatlicher Leistungen vor allem als Mittel der Investition in menschliches Kapital (Kinder, Bildung, ständige Weiterbildung, Ausdehnung der Lebensarbeitszeit). Sozialstaatliche Ausgaben werden also mehr als **Investition in die Zukunft bzw. zur Aktivierung des Arbeitsmarktes** gestaltet. Als solche "Investition in menschliches Kapital" gelten

- das integrierte einheitliche Bildungssystem,
- das qualitativ wie quantitativ hohe Angebot an Ganztagsbetreuung und Altenbetreuung,
- Investitionen in Forschung und Entwicklung,
- die berufliche Weiterbildung (nicht nur im Rahmen der Aktivierungsstrategie für den Arbeitsmarkt),
- das rund ein Jahr an berufstätige Eltern bezahlte Elterngeld nach Geburt eines Kindes,
- die Gestaltung des Rentensystems und
- Anreize zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit.

Der personal- und damit kostenintensive Ausbau des Bildungs- und Betreuungswesens, (einschließlich der Altenpflege) hat einerseits direkt zahlreiche öffentliche (überwiegend kommunale) Arbeitsplätze geschaffen, zugleich auch indirekt als "Investition" gewirkt: die bis zum Alter von 12 Jahren angebotene Kinderbetreuung habe zahlreiche Mütter für die Erwerbsarbeit "freigestellt" und gleichermaßen zur Erhöhung der Erwerbsquote für Frauen als auch der Geburtenrate beigetragen.

Dies ist kein allein nordischen Phänomen: Ein Gesprächspartner wies auf eine Untersuchung des Büros für Arbeits- und Sozialpolitische Studien in der Schweiz, dass „aus volkswirtschaftlicher Sicht pro Franken, der in Kindertagesstätten investiert wird, gesamthaft wieder rund vier Franken an die

Gesellschaft zurückfließen“.<sup>1</sup>

Auffallend ist seit den 90er Jahren die im Vergleich zu Deutschland um ein Vielfaches höhere Teilnahme der arbeitsfähigen Bevölkerung an beruflicher Weiterbildung (D 5-6%, N rund 12%, DK rund 20%, S 21-26%)<sup>2</sup>.

Zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit haben die nordischen Länder sowohl Anreize für Weiterbildungsmaßnahmen von älteren Arbeitnehmern als auch Vorschriften zur Verlängerung der Lebensarbeitszeit über 65 Jahre geschaffen. Das Ergebnis ist eine signifikant höhere Erwerbsquote unter älteren Arbeitnehmern.

Insgesamt verweisen die nordischen Vertreter darauf, dass sich die seit Beginn der 90er Jahre umfangreichen "Investition in menschliches Kapital" bereits jetzt nachhaltig zu amortisiert hätten: Die nordischen Länder gehörten zu den Spitzenreitern in der Schulbildung, Wirtschaftswachstum, Wettbewerbsfähigkeit, Investitionen in Forschung und Entwicklung, sowie nicht zuletzt in der Höhe der Erwerbsquote und der Geburtenrate.

#### 4. Reformmaßnahmen und Ergebnisse

##### Maßnahmen zur Finanzierung des Sozialstaates „durch alle“:

- erweiterte Finanzierungsbasis der (beitragsfreien) Sozialleistungen einschl. der Mindestrente und Gesundheitsausgaben verstärkt über Verbrauchs- und Mehrwertsteuern, Bruttosteuern
- **Kostenbeteiligung** bis zu einem Maximalbetrag z.B. bei Arztbesuchen, ambulanten Pflegehilfsdiensten (Krankenhausaufenthalte und Krankenpflegedienste sind "kostenlos"), Medikamenten oder z.B. vergleichsweise hohe Gebühren für Kindertagesstätten,
- **Ergänzung** der "Volkspension" für jeden (ca. 900-1200 €) durch eine zweite auf alle Einkünfte bezogene<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Karin Müller Kucera, Tobias Müller, Volkswirtschaftlicher Nutzen von Kindertagesstätten, Edition Sozialpolitik Nr. 5, Bern 2001

<sup>2</sup> Siehe Anlage „Arbeitsmarktdaten nach dem OECD Employment Outlook)

<sup>3</sup> Nicht der Sozialversicherungsbeitrag, sondern jedes Einkommen ist die Bezugsgröße zur



und dritte (kapitalgedeckte<sup>4</sup>) Säule des Rentensystems. Alle Einkünfte, also auch Rente, sind zu versteuern.

#### Maßnahmen zur Erhöhung der Ausbildungs- und Beschäftigungsquote:

- Aktive "Arbeitslinie" (N, DK, S): Zwischen Arbeitgeber, Gewerkschaften und Regierung vereinbarte "Solidaritätsalternative"<sup>5</sup>: Ressortübergreifende Beseitigung von beschäftigungshemmenden Gesetzen, Vorschriften und Tarifvereinbarungen, an volkswirtschaftlichen Daten orientierte beschäftigungswirksame Vereinbarungen zur Lohnzurückhaltung,
- Arbeitsmarktreformen zur aktivierenden Qualifizierung und Reintegration Arbeitsloser in den 1. Arbeitsmarkt (DK, S, F),
- Vereinfachung der Steuersysteme zur Förderung von Beschäftigung und Selbständigkeit, auch zur Beschäftigung von Personal in privaten Haushalten,
- Modernisierung des öffentlichen Dienstes durch Ausbau öffentlicher Dienstleistungen (Betreuung, Bildung, Pflege, aktive Arbeitsvermittlung, bürgernahe Dienstleistungen), bei Abbau öffentlicher Bürokratie.
- Schaffung von Arbeitsplätzen und Anreiz für Frauenerwerbstätigkeit durch Ausbau der öffentlichen Betreuungseinrichtungen und Pflegedienste,
- Abschaffung der Unterhaltsansprüche von erwerbsfähigen geschiedenen Ehepartnern,
- Förderung der Erwerbstätigkeit bzw. Weiterbildung von Alleinerziehenden; Einführung eines erweiterten Kindergeldes für Alleinerziehende bei zeitlicher Beschränkung des Bezugs von „Überbrückungsgeld“ (deutlich über Sozialhilfeniveau) an

Berechnung der Rentenansprüche. Das Verfahren ist in den nordischen Ländern unterschiedlich.

<sup>4</sup> Teils staatlich verwaltete Fonds (S), in Form einer staatlich oder tarifvertraglich vereinbarten Zusatzversorgung (N) oder eines von Einzelgewerkschaften verwalteten Fonds (DK); Siehe auch Übersicht in den Anlagen

<sup>5</sup> der Begriff "Solidaritätsalternative" stammt von der Norwegischen Regierung; das Prinzip des verbindlich abgesprochenen Bündnisses für Arbeit gibt es in allen nordischen Ländern.

alleinerziehende Mütter bis zum Alter von drei (statt bisher 10) Jahren (N).

**Ergebnis:** Fast gleiche Beschäftigungsrate für Frauen und Männer, erhöhte Beschäftigungsrate bei älteren Arbeitnehmern. Im Unterschied zu Deutschland arbeiten in den nordischen Ländern in der Regel alleinstehende Mütter, u.a. da eine Betreuung der Kinder gewährleistet ist.

#### Maßnahmen zur Gleichstellung und Vereinbarkeit von Beruf und Familie:

- umfassende Ganztags-Kinderbetreuung in Kindergarten und Schule
- Abschaffung des Ehegattensplittings,
- einfache Regeln zur Beschäftigung von Haus- und Pflegepersonal,
- Steuerabzug von Betreuungskosten,
- Quotenregelungen in Führungspositionen,
- "passive Quoten" in höheren Ausbildungsinstitutionen
- familienfreundliche Arbeitszeiten
- rund einjähriger bezahlter<sup>6</sup> Elternurlaub für berufstätige Eltern mit verbildlichen "Väterquoten".

**Ergebnis:** Beschäftigungs- und Geburtenrate erheblich höher als in Deutschland<sup>7</sup>.

#### Reformen für den Arbeitsmarkt: Fordern und Fördern, auch von älteren Arbeitnehmern

Unter dem Motto „Aktivierung“ oder „Arbeitslinie“ unternahmen alle nordischen Länder Maßnahmen, Arbeitslose zu fordern und zu fördern um sie in den ersten Arbeitsmarkt oder eine selbständige Tätigkeit zu bekommen.

Parallel dazu wurden Steuererleichterungen (Steuersenkungen und Vereinfachungen) für Selbständige und Unternehmen (Unternehmenssteuern z.B. in Norwegen 28%) eingeführt, gesetzliche und administrative Regeln darauf hin untersucht,

<sup>6</sup> 60% (DK) bis 100% (N) Lohnersatzleistungen nach der Geburt eines Kindes, teilweise mit Verpflichtung zum "Papamonat".

<sup>7</sup> Siehe Tabellen im Anhang. Schweden fällt aus dem nordischen Trend. Seit der Wirtschaftskrise Anfang der 70er Jahre sank die Geburtenrate. Derzeit zeichnet sich eine Trendwende zur Mehrkinderfamilie ab, aber in erster Linie in „Karrierefamilien“. Unterschichtangehörige halten sich nach Meinung der befragten Schweden aus Unsicherheit über die Perspektive der wirtschaftlichen Lage zurück.



ob sie Arbeit fördern oder behindern.

Zusätzlich bemühen sich alle nordischen Länder um Aktivierung älterer Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, teils durch Flexibilisierung des Rentenalters: Schweden und Norwegen haben eine erheblich höhere Beschäftigungsquote für Erwerbsfähige über 60 Jahren; Anstieg der Beschäftigungsrate im Alter von 60-64 von 37% (1970 ) auf 45% (2002).

In Dänemark wurde bei der Reform in 1994 die Höhe der Lohnersatzleistungen (bis zu 90% des Durchschnittseinkommens) nicht gekürzt. Damit sollte der schwache Kündigungsschutz kompensiert werden. Die Höhe der über mehrere Jahre zahlbaren Lohnersatzleistungen wurde aber von Aktivierungsleistungen des Betroffenen im Rahmen eines persönlich vereinbarten „Aktivierungsplans“ abhängig gemacht.

Dänemark hat in 2001 im Konsens mit allen politischen Parteien und Sozialpartnern beschlossen, bis zum Jahre 2010 85.000 mehr Beschäftigte zu gewinnen, und zwar durch Sonderinitiativen für Ältere, für Einwanderer und Maßnahmen zur Aktivierung von Jugendlichen. Stärker als in der Vergangenheit ist die Entgegennahme hoher Lohnersatzleistungen von der Erfüllung von Pflichten abhängig, gleichzeitig durch hohe Investitionen in öffentliche Dienstleistungen gekennzeichnet, um nicht nur eine Geburtenrate, sondern auch eine hohe Qualität der Bildungs- und Ausbildungsleistungen von Betreuungseinrichtungen an Schulen zu gewährleisten.

Die Aktivierungsmaßnahmen für den Arbeitsmarkt wurden in der Regel im Konsens mit den wichtigsten Parteien sowie Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden durchgeführt. Dieses **verbindliche** „Bündnis für Arbeit“ schloss vereinbarte Lohnzurückhaltung als Preis für die Schaffung von Arbeitsplätzen ein.

#### **Aktivierung des öffentlichen Dienstes**

Durch den Ausbau öffentlicher Dienstleistungen hat der nordische Wohlfahrtsstaat als Arbeitgeber im Vergleich zu zentraleuropäischen oder angloamerikanischen Ländern eine größere Rolle. Allerdings zielt der Ausbau des öffentlichen Dienstes auf einen Abbau der bürokratischen Verwaltungsfunktion und dem Ausbau von öffentlichen Dienstleistungen. Dabei wurden öffentliche Dienstleistungen wie Arbeitsverwaltung, Pflegedienste und anderer sozialer Dienste dezentralisiert wie auch in den „Sozialbüros“ (DK) als aktive und

aktivierende Dienstleistung zusammengefasst.

#### **5. Reformen zur Überwindung der Wirtschaftskrise in Schweden und Finnland.**

Die Überwindung der Wirtschaftskrise, die Schweden wie Finnland Anfang der 90er Jahre stärker noch als die anderen nordischen Länder erfasste, gelang einerseits durch überwiegend pauschale Kürzungen von Staatsausgaben und Sozialausgaben, andererseits durch aktive Umlenkung von sozialen Ausgaben bzw. Lohnersatzleistungen als "Investition in menschliches Kapital" (Joakim Palme) .

Schweden nutzte einen Großteil der (gekürzten) Mittel aus der Arbeitslosenunterstützung um rund 800.000 Arbeitslose in universitäre und berufliche Weiterqualifizierung zu bringen, um sie für die Zeit nach der Krise und für die verschärfte Konkurrenz auf den Weltmärkten fit zu machen.

Finnland befand sich nach dem Zusammenbruch der UdSSR in einer tiefen Krise durch Wegfall der ehemaligen Märkte. Die Regierung lenkte daraufhin Arbeitslose erheblich - ähnlich wie Schweden - in den Bereich von Bildung und Wissenschaft, aber auch in den Bereich der öffentlichen sozialen Dienste: Sie transferierte u.a. „soziale Ausgaben“ in den Ausbau kommunaler Kindertagesstätten (u.a. mit Hilfe umgeschulter Arbeitsloser) .

Zugleich erweiterte Finnland (auch als arbeitsmarktpolitische Maßnahme) den für rund 105 Tagen bezahlten Schwangerschaftsurlaub für Mütter und bis zu 30 Tagen Vaterschaftsurlaub durch zusätzlich 158 Tage bezahltem Erziehungsurlaub, die entweder von der Mutter oder vom Vater in Anspruch genommen werden können. Während dieser Zeit erhält der beurlaubte Elternteil eine Unterstützung von rund 66% seines Einkommens.

Ähnliche Regelungen für berufstätige Eltern gibt es in Schweden, Dänemark und Norwegen, wobei der am Lohn orientierte Betreuungsurlaub der Mutter bzw. „Papaurlaub“ durch den Staat oder die Sozialversicherungen bezahlt wird.



## 6. Der Nachhaltigkeitseffekt von Reformen zur Erhöhung der Beschäftigungsquote und Geburtenrate

Höhere Lebenserwartung und sinkende Geburtenrate sind zentrale Herausforderungen für die Sozialsysteme aller hochentwickelter Gesellschaften. Verschärft wird die Problematik in Gesellschaften mit relativ geringer Beschäftigungsrate.

Zwar ist die höhere Lebenserwartung ein Ergebnis moderner Gesellschaften. Aber eine sinkende Geburtenrate insbesondere bei berufstätigen Frauen, ist kein Naturgesetz: Vergleichende Untersuchungen der OECD zeigen, dass seit den 80er und 90er Jahren in Gesellschaften mit einer energischen Gleichstellungs- und Beschäftigungspolitik die Geburtenrate signifikant höher ist als in den Gesellschaften, die das „Haupt-Ernährermodell“ fördern.<sup>8</sup>

In den skandinavischen Länder stellt sich die Alternative „Karriere oder Beruf“ nicht, „Karrierefrauen“ haben dort in der Regel zwei bis drei Kinder.

Die Überwindung der niedrigen Geburtenrate in Deutschland (1,2 pro Frau bei deutschen Staatsangehörigen) ist also eine zentrale Herausforderung für die Zukunftsfähigkeit und Nachhaltigkeit der Reformpolitik in Deutschland. Gleichstellungs-, beschäftigungs- und familienpolitische Reformen in Anlehnung an die nordischen Erfahrungen könnten zur Schließung der statistischen „deutsch-skandinavischen Geburtenlücke“ beitragen und eine enorme Reserve an „menschlichem Kapital“ mobilisieren. Mit den Worten des Präsidenten der Deutschen Gesellschaft für Demographie, Herwig Birg: „Gelänge es, die Geburtenrate schrittweise wenigstens auf z.B. 1,6 Lebendgeborene pro Frau oder ... auf 1,8 zu erhöhen, würde dies ausreichen, um den demographisch bedingten Rückgang der Arbeitskräftezahl ... durch arbeitsmarktpolitische Maßnahmen weitgehend aufzufangen.“<sup>9</sup>

<sup>8</sup> Irene Dingeldey, Steuer- und Sozialversicherungssysteme in Europa und ihre Wirkungen auf Frauenerwerbstätigkeit und die Entscheidung für oder gegen Kinder – Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen 1999.

<sup>9</sup> Herwig Birg, Dynamik der demographischen Alterung, Bevölkerungsschrumpfung und Zuwanderung in Deutschland, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B 20/2003, S. 14.

## 7. Schlussfolgerungen

Als Teil einer integrierten Sozial- und Wirtschaftspolitik umfassten die Reformen im „nordischen Wohlfahrtsstaat“ u.a. Rentenreform, Bildungsreformen, Reform der Einkommens-, Mehrwert- und andere Verbrauchssteuern, Ladenöffnungszeiten, Arbeitsmarkt-, Gleichstellungs- und Familienpolitik. Sie haben zum Abbau der Arbeitslosigkeit, Reintegration von Langzeitarbeitslosen und Einwanderern, einer hohen Beschäftigungsquote von Frauen und Männern sowie höheren Geburtenraten beigetragen.

Insbesondere Maßnahmen zur Aktivierung des Arbeitsmarktes und zur Förderung erwerbstätiger Frauen mit Kindern haben sich als effektive Investition in die nachhaltige Sicherung des Sozialstaats erwiesen. Die Alterspyramide ist in Skandinavien günstiger und erfordert langfristig weniger Einwanderung, um eine ökonomisch tragfähige Balance zwischen arbeitender und nicht-arbeitender Bevölkerung herzustellen. Roland Berger vergleicht die heutigen Probleme Deutschlands mit denen Finnlands Anfang der 90er Jahre. Seine Schlussfolgerung: **„Deutschland kann von Finnland lernen,**

- wie man mit tiefgreifenden Reformen das Solidarprinzip der sozialen Sicherungssysteme und die Handlungsfähigkeit des Staates sichert,
- wie die Kosten des Faktors Arbeit gesenkt und so die Wettbewerbsfähigkeit, aber auch der Wohlstand der Bürger erhöht werden kann,
- wie man mit Investitionen in Humankapital langfristig Beschäftigung, Wachstum und Wohlstand schafft und sichert,
- dass wirtschaftlicher Strukturwandel zum Hightech-Land nicht Jahrzehnte dauern muss,
- dass der ‚große Wurf‘ in parteiübergreifender Zusammenarbeit möglich ist“.<sup>10</sup>

Empfehlung: Wir sollten den "deutschen" Reformprozess durch einen "deutsch-skandinavischen Reformdialog" ergänzen.

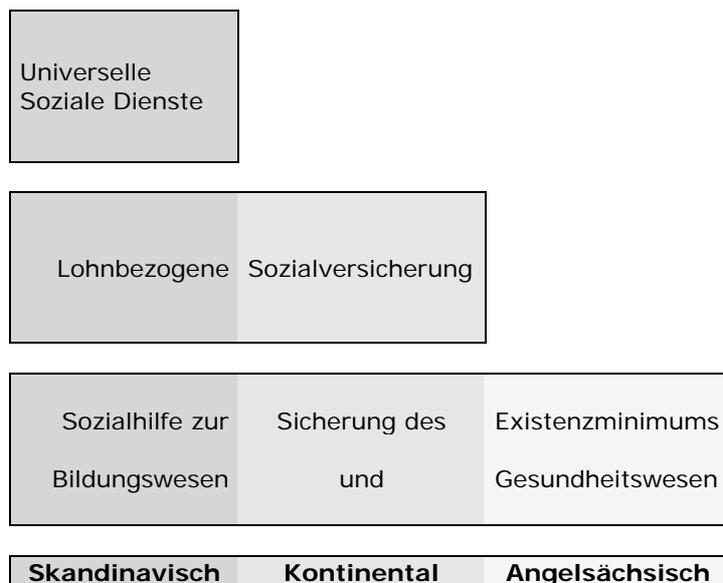
<sup>10</sup> Roland Berger, das Modell Finnland – Vorbild für das deutsche Wirtschafts- und Sozialsystem, 18. Februar 2003, Nürnberg (Powerpoint-Präsentation)



## Anlagen

Grafik 1: Die drei Haupttypen von Sozialstaatsmodellen“  
Tabelle 1: Vergleich der Reform der Rentensysteme  
Tabelle 2: Vergleich der Voraussetzungen für Rentenleistungen  
Tabelle 3: Frauenbeschäftigung und Geburtenrate 1970-1997  
Arbeitsmarktdaten 1998-2001 DK, D, N, S (nach OECD Employment Outlook 2000)  
Arbeitsmarktpolitik in Schweden.

### Grafik 1: Die drei Haupttypen von Sozialstaatsmodellen



Funktionsprofile unterschiedlicher Typen des Sozialstaates

Quelle: Fritz W. Scharpf, Sozialstaaten in der Globalisierungsfalle?  
Lehren aus dem internationalen Vergleich Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung, Köln



**Tabelle 1: Vergleich der Rentensysteme<sup>11</sup>:**

Staatliche oder gesetzliche Pflichtversicherung (1. Säule)							Zusatzversorgung (2. Säule)				
Land	Personenkreis		Tendenz der Rentenberechnung		Hauptfinanzierungs-instrument		Organisationsform und Abdeckung				
	uni-versell	kategorial	Basis	einkommens- oder beitrags-bezogen)	Steuer (öff. HH)	steuer-ähnlich	Vers.- beitr.	privat od. staatlich/ freiwillig, obligatorisch?	Anteil Betriebl. Alters- vers.	Wieviel % der Arbeit- nehmer privat- wirtsch. erreichbar	
NL	–		– c			–		p	o	32 %	32 %
N	–		– c	– d E		–		p	o und	x)	k.A.
DK	–		– c	– d E	–			p+s	ow	xx)	k.A.
S	–		– c	–				p+s	ow		100 % xxx)
F		– A (priv)		– a			–	p	o	21 %	90 %
D		– A		–				p	f	5%	25 %
GB		– E, b für alle A		– b				p	ow	30 %	50 %
CH								p	o	50 %	90 %
<b>Erläuterungen</b> priv = privater Sektor (daneben System für Staatssektor) A = im Kern Arbeitnehmersversicherung E = alle Erwerbstätigen erfaßt o = obligatorisch ow = Wahlmöglichkeit für Form der Zusatzvers. p = privat s = staatlich a = Mit integrierter bedarfsabhängiger oder einkommensgeprüfter Mindestsicherung					b = 1946 als Basissystem entstanden; seit 1978 mit einkommensbezogener Zusatzrente („Additional Pension“); die Basic Pension c = bedarfsunabhängige Mindestsicherung d = zusätzliche einkommensbezogene Rente p+s = privat und staatlich gekoppelt x) = in Norwegen gesamter öffentlicher Dienst (obligatorisch) und größere Betriebe (tarifvertraglich) xx) = in Dänemark obligatorische „Arbeitsmarktzusatzrente“ und tarifvertraglich vereinbarte private Kapitalrentenversicherungen xxx) = in Schweden beschlossene Rentenreform						

**Tabelle 2: Vergleich der Voraussetzungen für Rentenleistungen aus dem staatlichen bzw. Pflichtversicherungs-System<sup>12</sup>**

Land	Name des Kernsystems	Mindest-Systemzugehörigkeit für den Erhalt einer Altersrente	Regelalters-grenze	proklamiertes Leitziel für „volle“ Rente (in Jahren Systemzugehörigkeit)
NL	Algemene Ouderdomswet	Wohnsitz	65 Jahre	50
N	Folketrygd	Wohnsitz (für Grundrente und Krankenvers.)	67 Jahre	40 (2o beste Jahre, Test beliebige Art von Einkommen über 20.000 NoK p.a.)
DK	Folkspension	(für Grundrente und Krankenvers.) drei Jahre Wohnsitz in Dänemark vom vollendeten 15. Lebensjahr bis zum vollendeten 67. Lebensjahr	67 Jahre	40
S	Grundrente	Wohnsitz ((volle GR bei mind. 30 J. Einkommen oder 40 J. Wohnsitz)	67	Für volle obligat. Zusatzrente zählen 15 „beste Jahre“ bei mind. 30 Jahre Erwerbstätigkeit
F	Regime General de la Sécurité Sociale	ein Versicherungsquartal	60 Jahre	37,5
D	Gesetzliche Rentenversicherung	60 Monate Versicherungszeit	65 Jahre	45
GB	1. Stufe: National Insurance (basic pension) 2. Stufe: State Earnings Related Pension System (additional pension)	Basic State pension: 9,75 Jahre (Frauen) 11 Jahre (Männer)	auf beiden Stufen: 60 Jahre (F) 65 Jahre (M)	auf beiden Stufen: 39,6 (F) 44,1 (M)

<sup>11</sup> Daten von Diether Döring, Akademie der Arbeit, OECD und eigene Recherchen

<sup>12</sup> Daten von Diether Döring, Akademie der Arbeit, OECD und eigene Recherchen



**Tabelle 3:** <sup>13</sup>  
**Frauenbeschäftigung<sup>14</sup> und Geburtenrate 1970-1997**

	Geburtenrate (= Kinder pro Frau)			Frauenerwerbsquote (Frauen von 15-64)			Beschäftigungsquote (Gesamtbevölkerung im Alter von 15-64)			Arbeitslosenrate		
	1970	1990	1997	1970	1990	1997	1970	1990	1997	1970	1990	1997
<b>NOR</b>	2.24	1.93	1.86	40.0	71.2	75,3		67,2	72,2		4,9	4,1
<b>DÄN</b>	1.95	1.67	1,75	58.0	78.4	74.4		70,6	69,4		9,0	6,5
<b>FIN</b>	1.83	1.78	1,75	61.4	72.9	69,5		71,5	60,4		2,7	13,1
<b>SWE</b>	1.94	2.14	1,52	59.4	81.1	76,3		81,9	68,9		1,8	9,9
<b>DEU</b>	2.02	1.45	1,37	48.0	56.0	62,0		52,2	55,4		7,5	10,7
<b>ITA</b>	2.43	1.36	1,22	33.5	44.5	44.5		36,4	36,2		15,8	16,8
<b>NL</b>	2.57	1.62	1,56	28.7	53.0	53.0		46,7	56,9		10,9	7,2
<b>SPA<sup>15</sup></b>	2,86	1,36	1,14		41,8	48,0		31,6	34,3		24,4	28,4
<b>FRA</b>	2.48	1.78	1,72	48.5	56.6	56.6		50,3	51,5		12,1	14,2
<b>CH</b>	2.1	1.59	1,48	52.3	59.2	59.2		68,7	69,8		2,6	4,0
<b>GRIE</b>	2.34	1.42	1,31	31.2	43.5	43.5		37,5	39,1		12,0	15,1
<b>GB<sup>16</sup></b>	2.45	1.83	1,72	50.7	65.1	65.1		62,8	64,0		6,5	5,8

**Anlage 4**  
**Arbeitsmarktdaten 1998-2001 DK, D, N, S<sup>17</sup>**

**Arbeitslosenquote\***

Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
6,4	5,5	5,4	5,4	9,3	9,0	8,5	7,7	3,2	3,2	3,5	3,6	6,5	5,6	4,8	4,3

\* Bei den Angaben für die Jahre 2000 und 2001 handelt es sich um Schätzungen.

<sup>13</sup> Daten von OECD und Europarat; Frauenerwerbsquote berücksichtigt alle Formen der Erwerbstätigkeit (inkl. Teilzeit, Selbständigkeit)

<sup>14</sup> Während 1970 das „Hauptverdienermodell“ vs. „Gleichberechtigungsmodell“ noch hohe Geburtenraten versprach, ist die Lage seit den 90er Jahren genau umgekehrt. So zeigen seit 1990 Länder mit der höchsten Frauenerwerbsrate (N, DK, Fin) die höchsten Geburtenraten, während Länder mit dem „Hauptverdienermodell“ und relativ geringer Frauenerwerbsrate (Deutschland, Spanien, Italien) die tendenziell niedrigsten Geburtenraten aufweisen. Allerdings sinken Geburtenraten auch in Zeiten ökonomischer Einbrüche, wie die Korrelationen mit Gesamtbeschäftigungsdaten und der Arbeitslosenrate zeigen.

<sup>15</sup> Bezug: Alter 16-64 Jahre

<sup>16</sup> Bezug: Alter 16-64 Jahre

<sup>17</sup> nach dem OECD Employment Outlook 2000 Em und <http://library.fes.de/fulltext/asfo/01051008.htm>



### Standardisierte Arbeitslosenquote

Dänemark		Deutschland		Norwegen		Schweden	
1994	1999	1994	1999	1994	1999	1994	1999
8,2	5,2	8,5	8,7	5,5	3,3	9,4	7,2

### Beschäftigungswachstum

Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
2,1	0,8	0,8	0,8	0,4	0,3	0,5	0,9	2,5	0,5	0,1	0,3	1,5	2,2	1,9	1,4

### Wachstum der Erwerbsbevölkerung

Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001	1998	1999	2000	2001
0,7	-0,2	0,7	0,7	-0,2	-0,1	-0,1	0,0	1,6	0,5	0,4	0,4	-0,2	1,2	1,0	0,8

### Anteil der Arbeitslosen an den Erwerbspersonen

	Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Insgesamt	6,9	5,4	5,1	5,2	8,9	9,9	9,3	8,7	4,9	4,0	3,2	3,2	10,2	10,4	8,4	7,1
Frauen	8,4	6,5	6,4	5,9	9,7	10,7	10,0	9,3	4,9	4,1	3,3	3,0	9,6	9,9	8,0	6,7
Männer	5,6	4,6	3,9	4,5	8,4	9,3	8,8	8,3	4,8	3,9	3,2	3,4	10,7	10,8	8,8	7,5

### Beschäftigungsquote

	Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Insgesamt	74,0	75,4	75,3	76,5	64,4	64,0	64,4	64,9	75,3	77,0	78,3	78,0	71,6	70,7	71,5	72,9
Frauen	67,4	69,4	70,3	71,6	55,5	55,4	56,0	56,5	70,4	72,2	73,6	73,8	69,9	68,9	69,4	70,9
Männer	80,5	81,3	80,2	81,2	72,9	72,2	72,5	73,1	80,0	81,7	82,8	82,1	73,2	72,4	73,5	74,8

### Erwerbsquote

	Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Insgesamt	79,5	79,8	79,3	80,6	70,7	71,0	71,0	71,2	79,2	80,2	80,9	80,6	79,5	78,7	78,1	78,5
Frauen	73,6	74,2	75,1	76,1	61,5	62,0	62,3	62,3	74,1	75,3	76,1	76,1	77,1	76,3	75,5	76,0
Männer	85,3	85,2	83,5	85,0	79,5	79,6	79,6	79,7	84,1	85,0	85,6	85,0	81,7	81,0	80,7	80,9



### Langzeitarbeitslosigkeit (Anteil an der Gesamtarbeitslosigkeit)

Jahr	Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
mehr als 6 Monate																
- insgesamt	44,4	45,7	41,4	38,5	65,3	68,5	69,6	67,2	31,1	26,1	20,5	16,2	48,4	50,8	49,2	
- Frauen	44,6	46,7	41,6	38,5	69,4	71,4	73,7	69,4	29,4	25,0	17,1	15,6	44,5	48,1	45,6	
- Männer	44,2	44,5	40,9	38,6	61,8	65,9	66,0	65,3	32,7	29,2	23,1	17,1	51,6	53,1	52,2	
mehr als 12 Monate																
- insgesamt	26,5	27,2	26,9	20,5	47,8	50,1	52,6	51,7	16,0	12,0	8,2	6,8	30,1	33,4	33,5	
- Frauen	25,3	27,9	29,0	20,1	51,7	53,6	55,6	54,0	13,7	11,4	5,7	6,3	25,8	30,1	30,1	
- Männer	28,1	26,3	23,9	20,9	44,5	47,1	49,9	49,9	18,2	14,6	10,3	7,3	33,6	36,1	36,3	

### Teilzeitbeschäftigung

	Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Teilzeit-beschäftigung (Anteil an Beschäftigung)	16,5	17,1	17,0	15,3	14,9	15,8	16,6	17,1	21,6	21,0	20,8	20,7	14,8	14,2	13,5	14,5
- Frauen	24,2	24,2	25,4	22,7	29,9	31,4	32,4	33,1	37,5	36,5	35,9	35,0	23,5	22,6	22,0	22,3
- Männer	10,2	11,1	9,8	8,9	3,7	4,1	4,6	4,8	8,1	7,7	7,9	8,2	6,7	6,5	5,6	7,3
Anteil von Frauen an Teilzeit-beschäftigung	66,0	64,3	68,7	68,4	85,8	85,1	84,1	84,1	79,7	80,1	79,6	78,8	76,5	76,3	78,1	73,7

### Ausgaben für Arbeitsmarktpolitik (Anteil am BIP)

	Dänemark				Deutschland				Norwegen				Schweden			
	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999	1996	1997	1998	1999
Insgesamt	5,93	5,50	5,04	4,90	3,92	3,76	3,54	3,42	2,07	1,66	1,39	1,29	4,62	4,15	3,92	3,54
Aktiv	1,78	1,66	1,67	1,77	1,43	1,23	1,26	1,30	1,17	0,97	0,90	0,82	2,36	2,04	1,97	1,84
Passiv	4,15	3,84	3,37	3,12	2,49	2,52	2,28	2,12	0,90	0,69	0,49	0,47	2,26	2,11	1,94	1,70

### Weilbildungsteilnahme der Bevölkerung zwischen 25 und 64 Jahren\* in Prozent

Dänemark		Deutschland		Norwegen		Schweden	
1996	2000	1996	2000	1997		1996	2000
18,0	20,8	5,7	5,2	11,7**		26,5	21,6

\* Die Daten wurden dem Eurostat European Labour Force Survey entnommen, vgl.

<http://europa.eu.int/comm/eurostat/Public/>, Zugriff am 21. Mai 2001. Der Bildungsbegriff umfaßt hier neben verschiedenen Formen der Weiterbildung auch die Erstausbildung.

\*\* Die Daten wurden dem Eurostat European Labour Force Survey, so wie sie im OECD Employment Outlook (1999: 140ff.) aufbereitet sind, entnommen. Der Bildungsbegriff umfaßt hier alle Formen der Weiterbildung ohne Erstausbildung. Die Angabe bezieht sich auf die Teilnehmerate der Beschäftigten zwischen 25 und 54 Jahren.



## Anlage 5 Arbeitsmarktpolitik in Schweden<sup>18</sup>

Intensität und Aufwand der aktiven Arbeitsmarktpolitik sind sehr hoch. Der **Staatshaushalt** 2001 sah 19,6 Milliarden Kronen für die aktive Arbeitsmarktpolitik vor. Die Arbeitsmarktverwaltung (AMS) konnte 2000 2,3 Milliarden Kronen des Budgets einsparen. Trotzdem kam es nicht zu einer Kürzung. Das Geld wurde für die Ausweitung der vorhandenen Programme eingesetzt.

### Programmdurchführung

Die gesunkene Arbeitslosigkeit führte zu einer Verlagerung der freierwerdenden Kapazitäten der Arbeitsmarktverwaltung zugunsten schwieriger Fälle:

Langzeitarbeitslose oder anderweitig benachteiligte Arbeitslose werden mit speziellen Programmen betreut. Der **Schwerpunkt der arbeitspolitischen Maßnahmen** wird zunehmend auf Ausbildung und Training von Arbeitskräften verlegt. Man will zudem auch die außerhalb des Arbeitsmarktes befindlichen Personen („latent Arbeitslose“) aktivieren, um dem akuten Arbeitskräftemangel in Schlüsselbereichen, aber auch den künftigen demographischen Entwicklungen gewachsen zu sein.

Im August 2000 startete das **Programm „Aktivitätsgaranti“**. Es richtet sich an Personen, die Gefahr laufen, in die Langzeitarbeitslosigkeit abzurutschen. Angeboten werden Trainings, Praktika, Ausbildung und logistische Unterstützung.

Die Handlungspläne werden individuell mit dem Arbeitssuchenden abgestimmt. Die Arbeitsmarktberater sind im Rahmen dieses Programms nur noch für 20-30 Arbeitslose zuständig (sonst 100-150). Die Aktivitätsgarantie kommt besonders in den dünnbesiedelten Gegenden Schwedens zum Einsatz.

Ein weiteres Charakteristikum ist die enge Zusammenarbeit mit den Kommunen und Arbeitgebern, um neue Arbeitsplätze zu schaffen und zu vermitteln. Im Dezember 2000 hatten bereits 18% der im August mit dem Programm begonnen Arbeitssuchenden einen festen Arbeitsplatz.

Ein weiteres Programm richtet sich an über 57-Jährige, die bereits 3 Monate in dem „Aktivitätsgaranti-Programm“ waren. Die einstellenden Unternehmen bekommen Lohnsubventionen. Bis zu 50% der gesamten Lohnkosten werden von AMS erstattet. Dies gilt auch für Langzeitarbeitslose, die vier Jahre und länger arbeitslos sind. Die Maßnahme läuft üblicherweise 6 Monate und kann in besonderen Fällen auf 12 Monate ausgedehnt werden. Der Erfolg dieses 1998 eingeführten Programms hielt auch im Berichtszeitraum an.

Das **Service-Garantie-Programm** gehört seit 1998 zu den erfolgreichsten Maßnahmen von AMS. Es garantiert Arbeitslosen und Arbeitgebern eine Reihe grundlegender Serviceangebote wie, z. B. sofortiger Zugang zu Informationen zu freien Stellen, individuelle Beratung, Einführungsveranstaltungen, Aktivitäten, die die Arbeitssuche unterstützen etc. Das Programm „IT-Satsningen“, das der steigenden Nachfrage nach Arbeitskräften in der IT-Branche Rechnung trug, wurde 2000 eingestellt. Auf diesem Gebiet wurden die erste Nachfrage gedeckt und reguläre Ausbildungen geschaffen, sodass zusätzliche Qualifikationsprogramme nicht mehr notwendig sind.

Nach wie vor **kennzeichnend für die schwedische Arbeitsmarktpolitik** ist die Flexibilität und Innovativität, mit der auch langjährig laufende Programme bei erwiesener Erfolglosigkeit oder zu starken Verdrängungseffekten radikal ein- oder umgestellt werden. Man ist hier experimentierfreudig und gibt den lokalen Arbeitsämtern und Kommunen größtmögliche Entscheidungsfreiheiten. Ausgefeilte Controlling-Programme auf allen Ebenen und ein geschickter Mix von angebots- und nachfrageorientierten Programmen sollen einen präzisen Zuschnitt der Maßnahmen auf die aktuelle Arbeitsmarktsituation ermöglichen.

Seit 1998 wird intensiv versucht, alle Programme aktivierender zu gestalten und den Einsatz der Arbeitslosenunterstützung zu effektivieren.

Wolfgang Biermann (Stand: 2002)

<sup>18</sup> Auf Basis des Sozialberichts der deutschen Botschaft in Stockholm