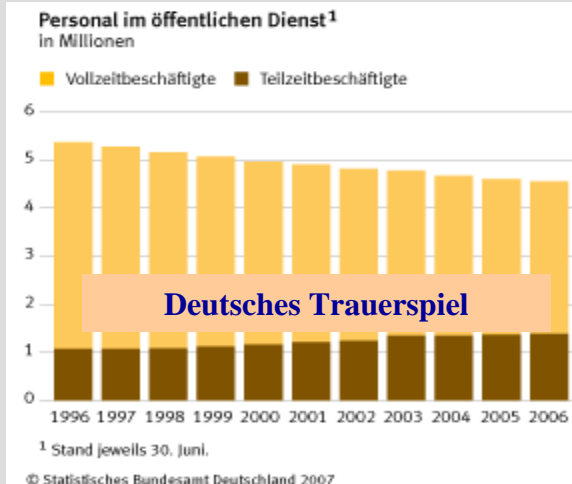


Dr. Heintze

BERATUNG
COACHING



Cornelia Heintze

Der öffentliche Sektor im skandinavischen Modell

Vortrag beim
WSI-Herbstforum

am 28. November 2008 in Berlin



Finnisches Patientenhotel

Gliederung

Finnische Staatsbahn; Board of Directors 9/2007

Administration and Management

Board of Directors



Dr. Heintze

BERATUNG
COACHING

Vorbemerkung

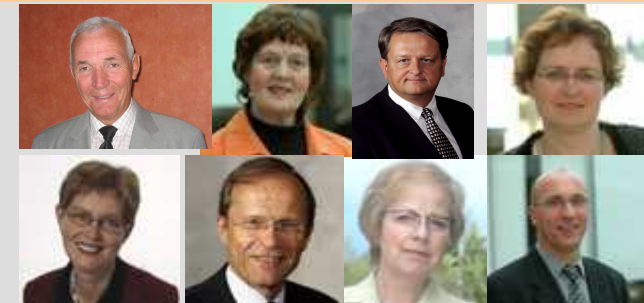
Block 1: Einführung

- Skandinavische Länder auf Erfolgspfad
- Die Erfolgsfaktoren – eine Hypothese

Norweg. Statkraft; Board of Directors 10/2007

Block 2: Öffentlicher Sektor

- Größe des Staatssektors –
Wertschöpfung u. Beschäftigung
- Steuerung
- Bildungs- und Gesundheitsdienstleistungen
- Entwicklung der Arbeitsentgelte



Eine Schlussfolgerung

Ökonomie und Glauben - Vorbemerkung

Dr. Heintze

BERATUNG
COACHING

Arthur Schopenhauer (1788 – 1860):

Zu Immanuel Kant:

„Er hat aus der Philosophie den Theismus eliminirt, da in ihr, als einer Wissenschaft, und nicht Glaubenslehre, nur das eine Stelle finden kann, was entweder empirisch gegeben, oder durch haltbare Beweise festgestellt ist.“

Ganzheitliche Politik als „Geheimnis“ des skandinavischen Erfolgs

Dr. Heintze



	Deutschland	Dänemark	Finnland	Island	Norwegen	Schweden
<u>35 aktuelle Rankings (Indices und Schlüsselindikatoren)</u>						
Anteil von Spitzenpositionen (Rangplätze 1 bis 3)	2,9%	40,0%	31,4%	45,5%	36,7%	40,0%
Anteil von Positionen im Spitzenfeld (Rangplätze 1 bis 6)	8,6%	54,3%	62,9%	59,1%	60,0%	74,3%
Anteil unter den TOP Ten	22,9%	77,1%	68,6%	63,6%	73,3%	82,9%
Anteil von hinteren Rangpositionen (weltweiten Vergleichen bezogen auf hochentwickelte Länder)	41,2%	11,8%	5,9%	9,1%	6,7%	0,0 %
<u>51 Rankings der letzten Jahre (Indices und Schlüsselindikatoren)</u>						
Anteil von Spitzenpositionen (Rangplätze 1 bis 3)	2,0%	37,3%	40,8%	44,1%	37,2%	47,1%
Anteil von Positionen im Spitzenfeld (Rangplätze 1 bis 6)	9,8%	58,8%	66,7%	58,8%	58,1%	79,6%
Anteil unter den TOP Ten	23,5%	78,4%	72,5%	76,5%	81,4%	87,8%
Anteil von hinteren Rangpositionen (weltweiten Vergleichen bezogen auf hochentwickelte Länder)	31,4%	8,2%	4,2%	6,1%	4,8%	0,0%

Auf Erfolgspfad - Ranking-Auswahl (19)

Dr. Heintze

Spitzenfeld (1-6)	Überdurchschnittlich	Mittelfeld	Unterdurchschnittlich	Schlusslicht			BERATUNG DACHUNG
Name/Jahr/Organisation/Zahl untersuchter Länder	DE	DK	FI	IS	NO	SE	
Global Competitive Index 2008/2009 (Weltwirtschaftsforum); 134 Länder	7	3	6	20	15	4	
Langzeitarbeitslosenquote 2006: 33 Länder (25 Ränge): Eurostat 2007	22	3	11	1	3	5	
UN Human Development Index 2007/2008: 177 Länder	22	14	11	1	2	6	
Failed-States-Index 2007: 177 Länder (Umgekehrte Reihenfolge)	24	8	3	7	1	2	
Gender Gap 2008 (Weltwirtschaftsforum): 133 Länder	11	7	2	4	1	3	
Mother Index 2007 (Save The Children): 3 Ländergruppen; Entwickelte Länder (41)	10	6	7	2	3	1	
Kindeswohl 2005 (UNICEF 2007): 21 Länder	11	3	4	k.A.	7	2	
Armutrate von Kindern 2005 (50%-Median); 30 Länder: OECD 2008	23	1	2	7	4	2	
PISA 2000 bis 2006 (Lesen und Naturwissenschaften nach Durchschnittspunkten)	16	22	1	17	19	10	
25-Jährige mit mind. mittl. Bildung 2005; 34 Länder: OECD 2007	26	21	13	30	1	8	
Beteiligung an lebenslangem Lernen (25 – 64Jährige) 2005: 32 L.	15	3	6	5	7	1	
Brutto-Lohnersatzraten von Niedrigverdienern: 30 Länd.: OECD 2007	30	1	15	2	19	10	
Vertrauen in die Alterssicherung (EU25): European Social Reality Report 2007	21	1	2	k.A.	k.A.	6	
Living Planet Index 2008 (Ökologischer Fußabdruck) WWF				k.A.			
The Climate Change Performance Index 2008 (Germanwatch); 56 Länder	2	17	36	3	16	1	
Lebenserwartung 2006: 26 Länder (OECD-Health-Data 2008)	10	19	13	3	7	6	
Korruptions-Index/International Transparency 2007: 179 Länder	16	1	1	6	9	4	
Presse-Freiheits-Index 2006 (Reporters without borders); 168 Länder	20	8	5	1	1	5	
Global Peace Index 2007 (Friedensforscher weltweit): 121 Länder	12	3	6	k.A.	1	7	

Drei Haupterklärungsfaktoren des Skandinavischen Erfolgs

1. Spezifische Werteorientierungen (Kulturfaktor)

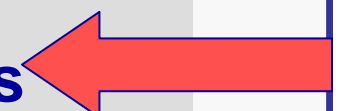
- Hohe Bedeutung femininer Werteorientierungen verknüpft mit geringer Machtdistanz und hoher Unsicherheitstoleranz

(Hofstede 2001: Cultures Consequences. Composing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations: California)

2. Höchste gewerkschaftliche Organisationsgrade innerhalb der OECD (Machtverteilung Arbeit-Kapital)

- Gewerkschaftlicher Organisationsgrad ist mehr als dreimal so hoch wie in Deutschland.

3. Rolle des Staates und Größe des Staatssektors (Mischökonomie)



Block 2: Empirische Analyse

Dr. Heintze

BERATUNG
COACHING



„Im Norden regelt nicht der Markt die Nachfrage, sondern der Staat hält die Bevölkerung in Lohn und Brot. Kein Modell für Deutschland“, meint Ifo-Chef Hans-Werner Sinn (Beitrag in DIE WELT 8.11.2006 u. Ifo-Standpunkt Nr. 80/2006)

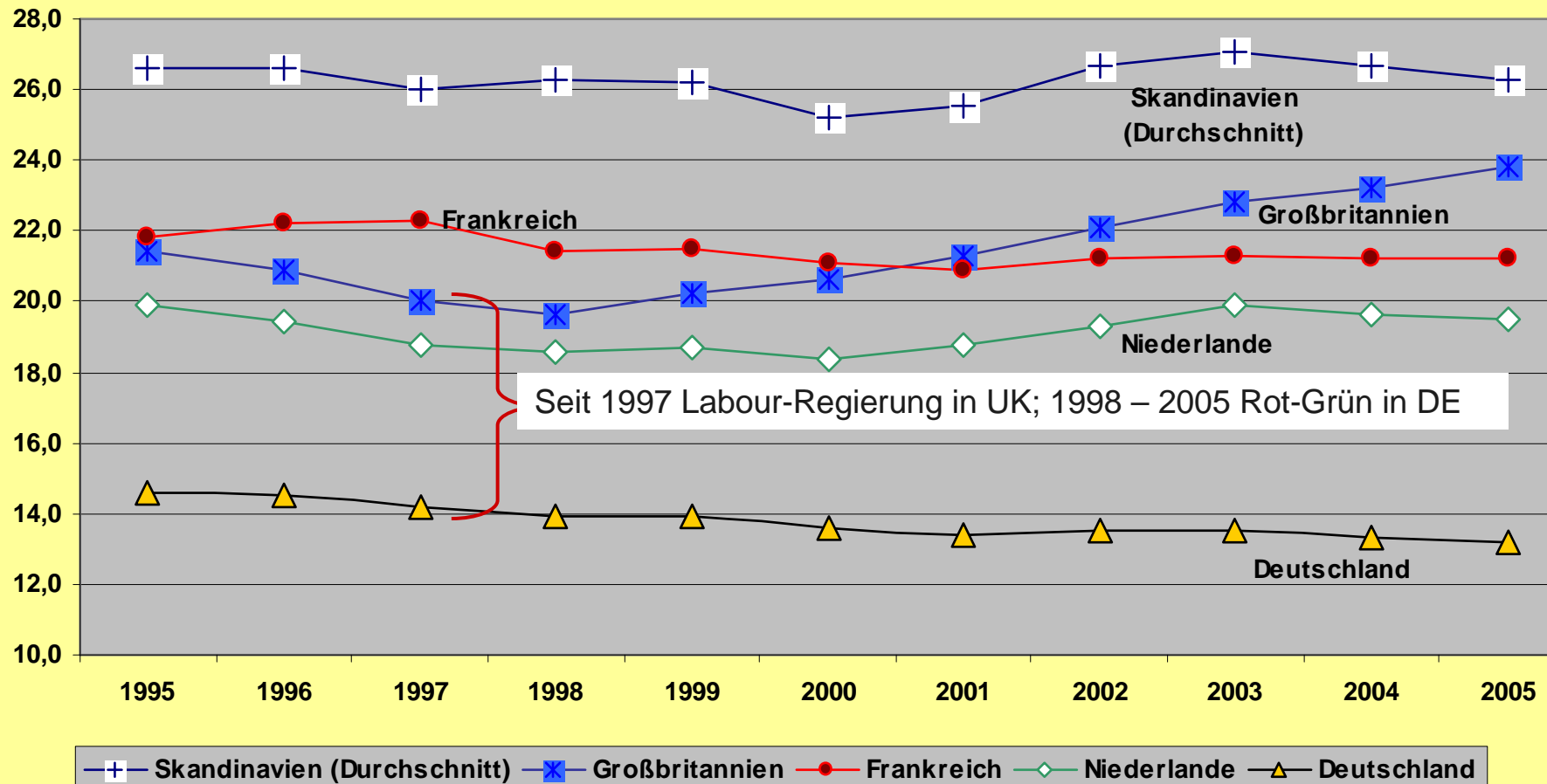
- **Größe des Staatssektors –**
Wertschöpfung u. Beschäftigung
- **Steuerung**
- **Bildungs- + Gesundheitsberufe**
- **Entwicklung der Arbeitsentgelte**



Skandinavien:

Staatlicher Produktionswert (in % des BIP) bleibt hoch

Dr. Heintze

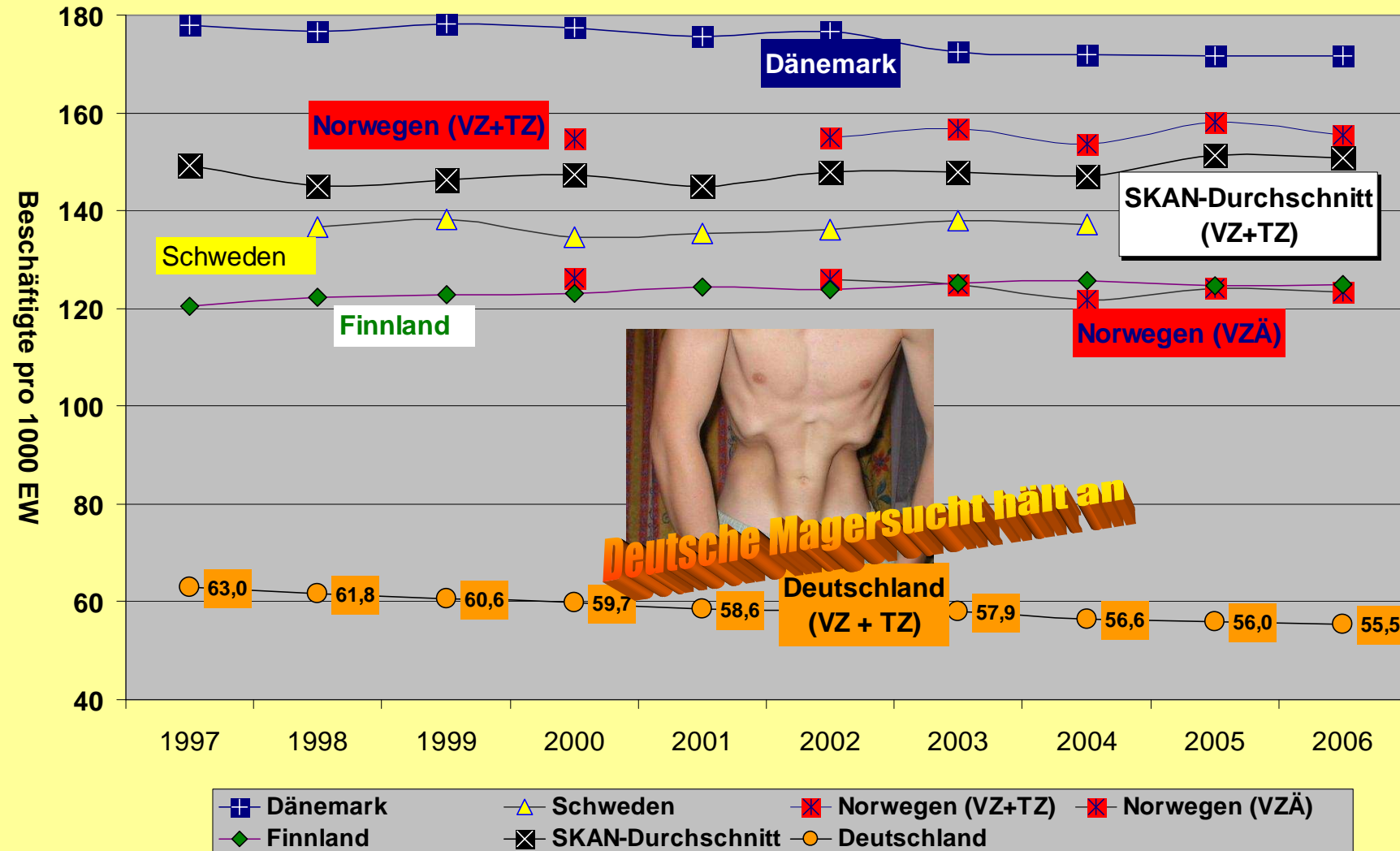


Output staatlicher Institutionen (incl. Sozialversicherung) nach ESA95 ; eigene Darstellung

http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page?_pageid=1334,49092079,1334_49092794&_dad=portal&_schema=PORTAL

Public-Sector-Jobs pro 1000 Einwohner

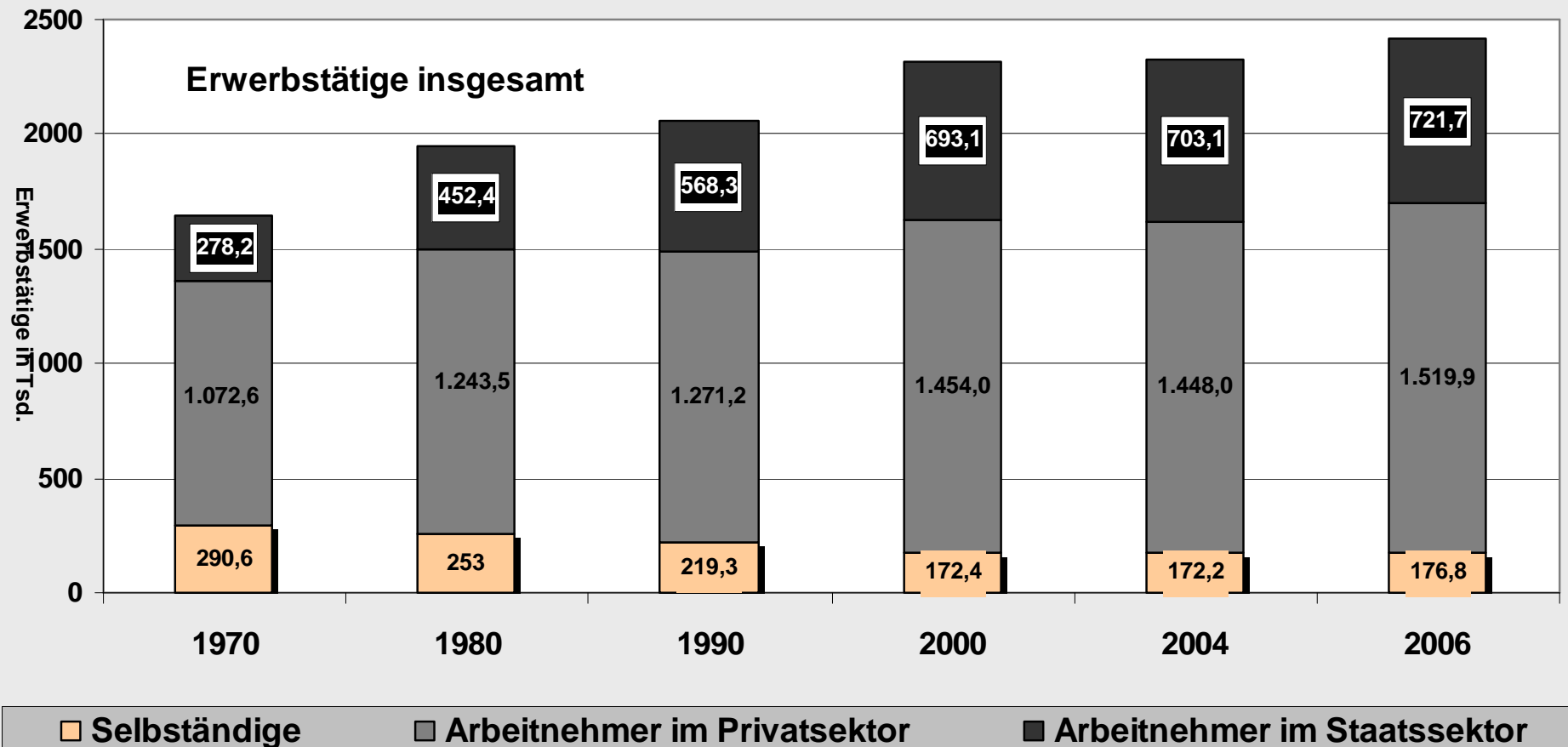
Dr. Heintze



Deutsche Magersucht hält an

Heintze 2008: Der aufhaltbare Abstieg in die polarisierte Ungleichheitsgesellschaft...

Staat als Arbeitgeber in Norwegen 1970 – 2006 (in Tsd.)



Anteil der Staatsbeschäftigung (% der ET) stieg von 17 % (1970) auf 30 % im Zeitraum 2000 bis 2006

Quelle: Heintze 2008: Der Aufenthaltssame Abstieg...

Dahinter steht:

Staatsförmiger High-Road contra marktförmiger Low-Road der Tertiarisierung

High-Road - positives Wechselerhältnis von

- hoher Beschäftigungswirksamkeit
- hoher bedarfsorientierter Dienstleistungsqualität
- hoher Professionalität
(Akademisierung bisheriger Ausbildungsberufe, Hebung bisheriger Hilfsberufe auf Fachschulniveau)
- vergleichsweise guten Arbeitsbedingungen und ordentlicher Bezahlung
- hoher sozialer Sicherheit

Low-Road bewegt sich auf einer Negativspirale:

- geringe Beschäftigungswirksamkeit
- Dienstleistungsqualität abhängig von kaufkräftiger Nachfrage (Kostenfalle)
- polarisiertes Qualifikationsniveau (Akademisierung für wenige; keine Professionalisierung für viele)
- **Schlechte Arbeitsbedingungen, gute Bezahlung nur für wenige**
- Prekarisierung der sozialen Sicherheit

Steuerungsmerkmale

Dr. Heintze

BERATUNG
COACHING

- **Outputorientiert:**
zentralstaatliche Rahmenplanung
- **Vorrang dezentraler Leistungserbringung** (Kommunen)
- Rezentralisierung im Bedarfsfall
- Wenig politische Detaileingriffe
- Geringe Verwaltungskosten
- **Qualitätsgarantien**
- **Nutzereinbindung**
- **Kultur der Kooperation**
- **Geringe Fragmentierung**
- **Verlässliche Strukturen**
- **Interdisziplinarität**
- **Geschlechterbalance** im Management
- **Wertebasiert**
- **Fehlerkultur**
- **Experimentierräume für Innovationen**

Beispiel Gesundheit

- **Rechtsanspruch auf Pflege** (kommunale Aufgabe)
- **Wahlrechte** (DK, NO: Freie Arztwahl oder Hausarztmodell).
- **Einsichts- und Korrekturrechte**
- Medizinisch-pflegerische Einrichtungen müssen unabhängige **Patienten-Ombudsstelle** vorhalten.
- **Eigenständige Kinderrechte**
- 2 % Verwaltungskostenanteil (DE-GKV: rd. 5,6 %)
- Bei Behandlungsschäden: **verschuldens-unabhängige Entschädigung** (öfftl. Sektor).
- **Fehlerkultur**: SE: „Lex Maria“ regelt (seit 1997) den Rahmen für eine Kultur des Redens über und Lernens von Fehlern.
- Zentralisierte Erfassung aller Patientendaten

Wartezeitgarantien

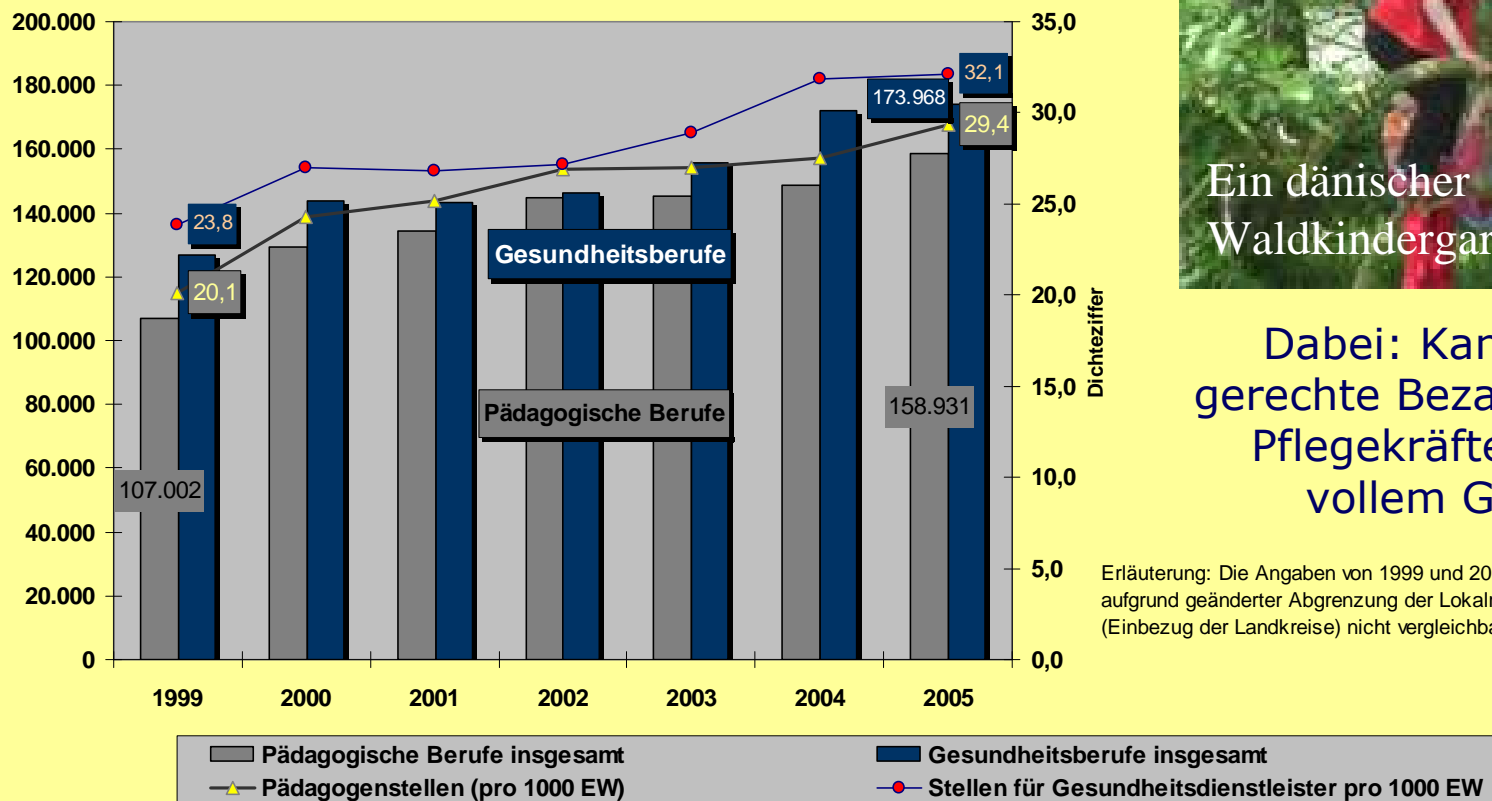
- DK: Bei Klinik-Wartezeiten von mehr als **2** Monaten Recht auf Behandlung in Privatkliniken oder im Ausland (seit 1. Juli 2002); Kommunen übernehmen alle Kosten. NO ähnlich.
- **Behandlungsleitlinien** (FI: 193 Krankheiten; Stand 2006)

Stellenzuwachs primär bei Pädagogen und Gesundheitsdienstleistern: Das dänische Beispiel

Dr. Heintze



Stellen für Pädagogen und Gesundheitsberufe im dänischen öffentlichen Sektor 1999 - 2005: Absolutzahlen und Dichteziffern (pro 1000 EW)



Ein dänischer Waldkindergarten

Dabei: Kampf um gerechte Bezahlung von Pflegekräften ist in vollem Gange

Erläuterung: Die Angaben von 1999 und 2000 sind aufgrund geänderter Abgrenzung der Lokalregierung (Einbezug der Landkreise) nicht vergleichbar

Deutsche Beschäftigungslücke bei Gesundheitsdienstleistern im Vergleich zu skandinavischen Ländern



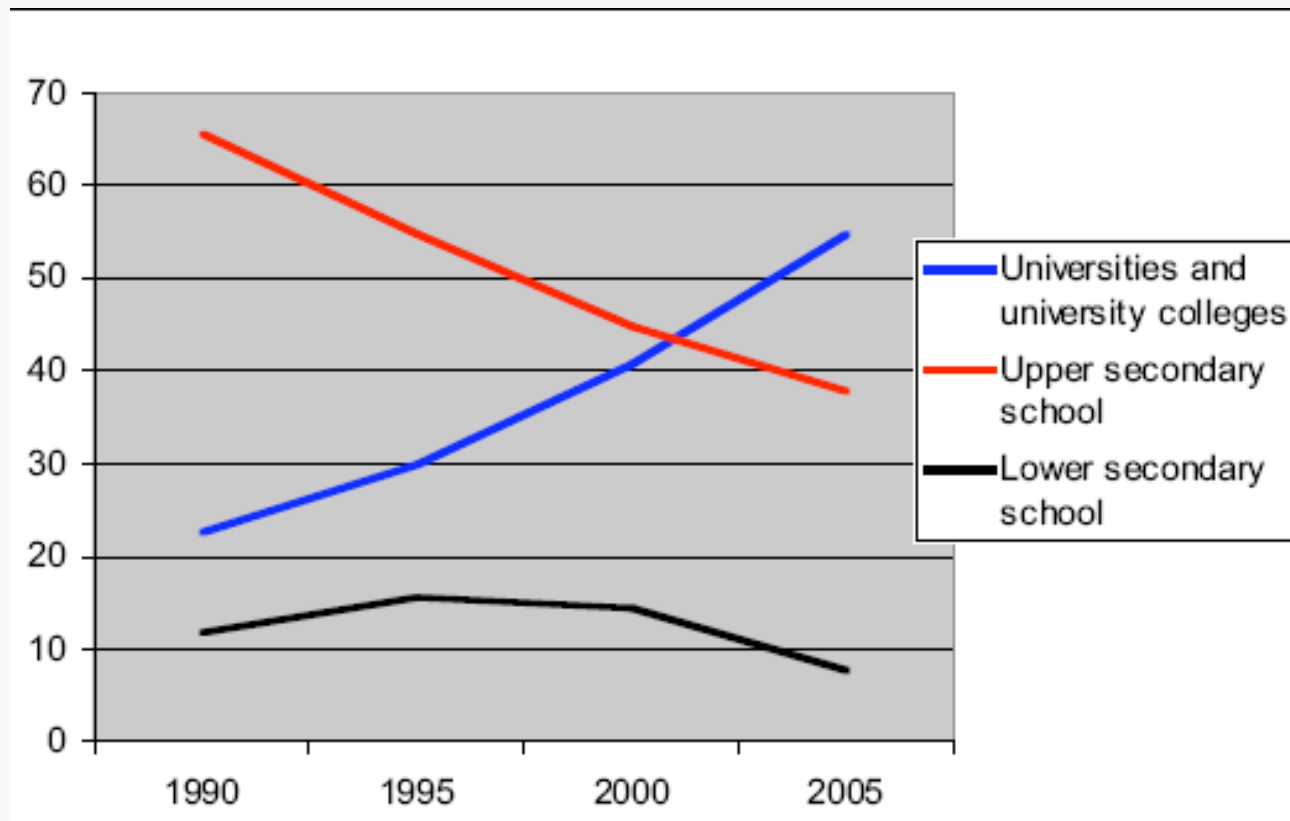
Fiktive Beschäftigungslücke 2004 (in 1000)	VZ+TZ-Bezug	VZÄ-Bezug
a) Bezug Finnland (VZÄ)		
Ärztedichtezeit in % von Deutschland (incl. Zahnärzte)	(91,1%)	99,3%
Fiktive Ärztebeschäftigungslücke (in 1000)	(-33,0)	-2,6
Pflegekräftedichtezeit in % von Deutschland	(177,4%)	237,7%
Fiktive Beschäftigungslücke bei Pflegekräften	(950,8)	1.283,3
Summe ET-Lücke (Ärzte und Pflegekräfte)	<u>(918)</u>	<u>1.281</u>
b) Norwegen (VZÄ)		
Ärztedichtezeit in % von Deutschland (incl. Zahnärzte)	(105,3%)	114,7%
Pflegekräftedichtezeit in % von Deutschland	(181,2%)	242,8%
Fiktive Beschäftigungslücke (in 1000) bei Pflegekräften	(1013,8)	1.330,8
Summe ET-Lücke (Ärzte und Pflegekräfte)	<u>(1.034)</u>	<u>1.381</u>
c) Schweden (nur öffentlicher Gesundheitsdienst)		
Ärztedichtezeit in % von Deutschland (incl. Zahnärzte)	(77,5%)	84,4%
Fiktive Ärztebeschäftigungslücke (in 1000)	(-83,6)	-53,2
Pflegekräftedichtezeit in % von Deutschland	(106,5%)	142,8%
Fiktive Beschäftigungslücke bei Pflegekräften	(81,5)	398,5
Summe ET-Lücke (Ärzte und Pflegekräfte)	(-2)	<u>345</u>

Öffentlicher Dienst als Auffangbecken für Geringqualifizierte (These von Hans-Werner-Sinn)?

Dr. Heintze



Qualifikationsstruktur der Beschäftigten bei der Norwegischen Zentralregierung 1990 - 2005



Oder Dänemark

Staat: Jeder 6te ist gering qualifiziert

Gesamtwirtschaft: Jeder 4te ist gering qualifiziert

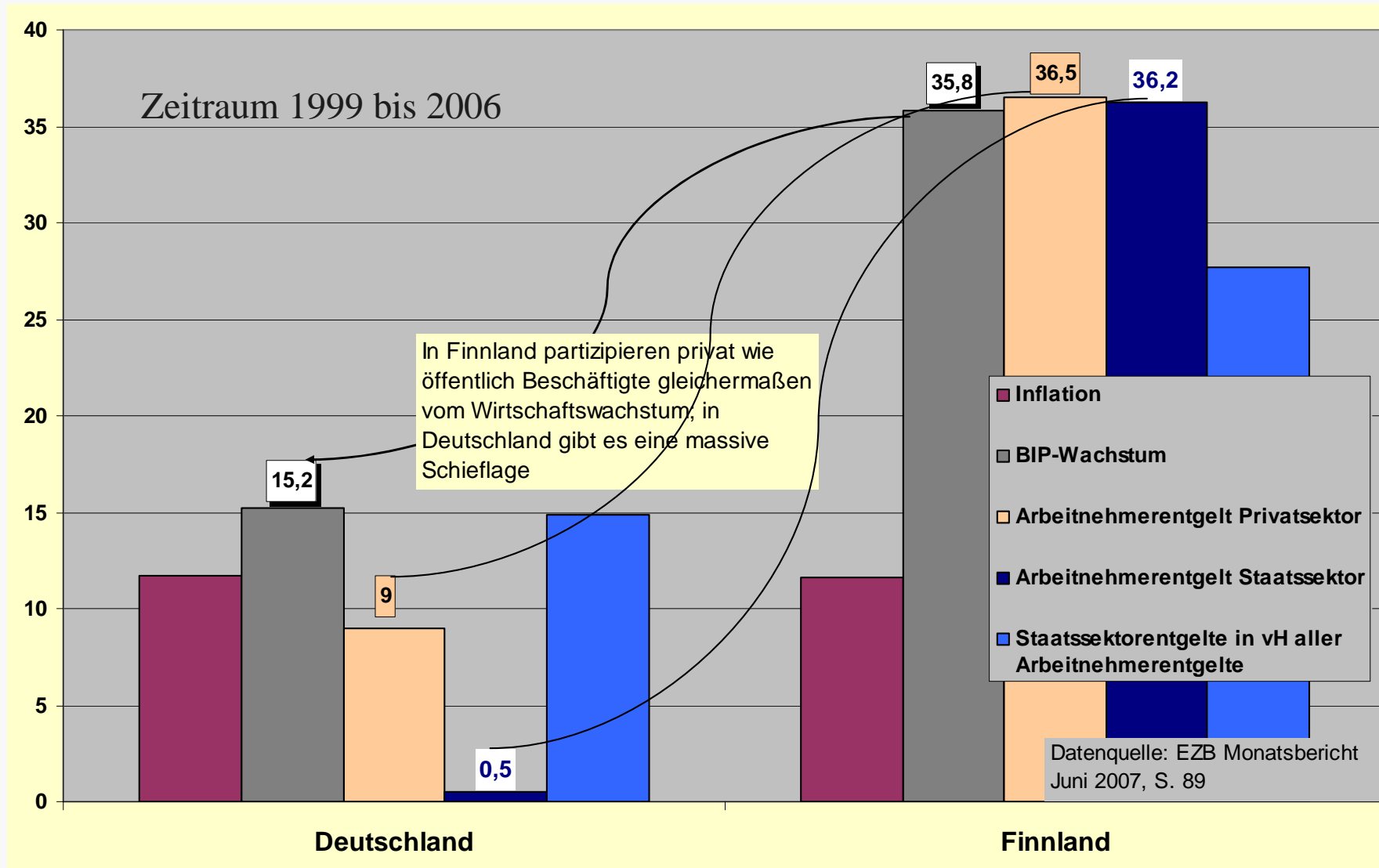
Öffentlicher Sektor = Treiber der Höherqualifizierung in der Gesamtwirtschaft

Quelle: Norwegian Ministry of Government Administration and Reform of Norway (2006): Abbildung 7

Zuwächse beim BIP und den Arbeitnehmerentgelten

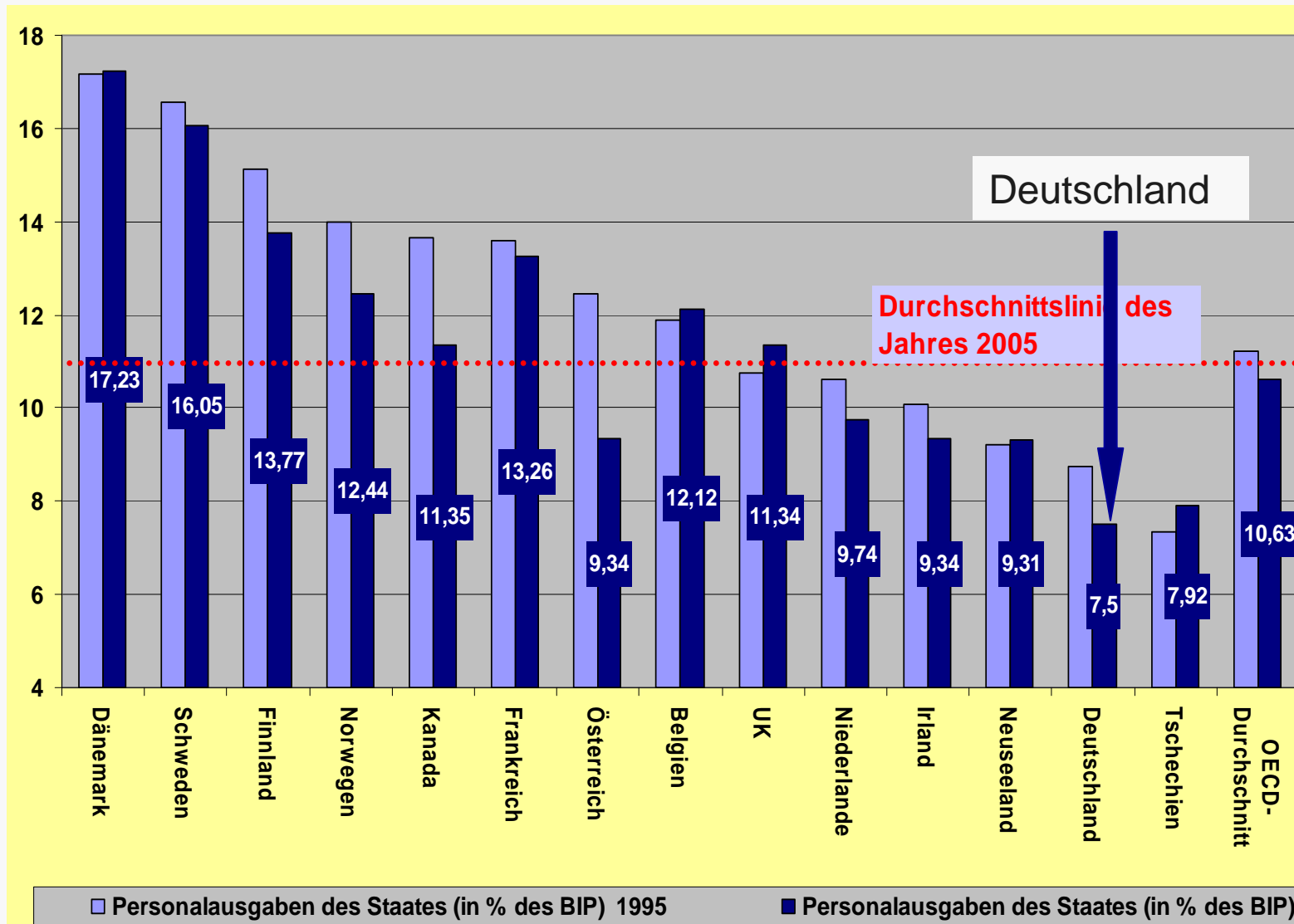
Dr. Heintze

im Privat- und Staatssektor 1999 – 2006:
Deutschland und Finnland



Personalausgaben für Staatsbeschäftigte (in % des BIP) im OECD-Vergleich 1995 und 2005

Dr. Heintze



Deutscher Sonderweg

In DE sank der Anteil der vom Staat gezahlten Arbeitsentgelte nach 2005 weiter. **2007 lag er bei 6,9% des BIP.**
(Quelle: BT-Drs. 16/10051 v. 24.07.2008; Antwort auf eine KI-Anfrage der FDP)

Hinter Deutschland liegen (2005) nur noch die Slowakei und Korea.

Tarifauseinandersetzungen sind in Finnland viel härter als in Deutschland

Dr. Heintze

BERATUNG
COACHING

Am 15. Oktober 2007 beschlossen die Bevollmächtigten von Tehy den Arbeitskonflikt in Form einer **Massenkündigung** zum 19. November fortzusetzen.

Über 13.000 Mitglieder im Bereich des Krankenhauswesens erklärten schriftlich ihre Kündigung für den Fall, dass eine Einigung im Tarifstreit nicht möglich sein würde. Die Mehrheit der Bevölkerung reagierte positiv, sie empfand die angedrohten Maßnahmen des Pflegepersonals als gerecht. Diese Stimmung kippte auch nicht mit den von der Regierung aufgebauten Schreckensszenarien, wie der beginnenden Evakuierung von Risikopatienten nach Schweden. (Patienten wurden mit Helikoptern in schwedische Krankenhäuser gebracht)

Streikergebnis:

Am 1. Dezember Einmalzahlung von 270 Euro für alle Beschäftigten. 2008 werden die Löhne in drei Schritten um ein **Gesamtvolumen von ca. zehn Prozent** erhöht. In den folgenden drei Jahren sollen die Löhne um – je nach Berufsgruppe – weitere **zwölf bis achtzehn Prozent** steigen. „Aufgabenabhängig“ sollen Tehy- Mitglieder am Ende der vierjährigen Laufzeit im Vergleich zum November 2007 350 bis 650 Euro mehr im Monat verdienen.



Tehy



Schlussfolgerung

Dr. Heintze



Das Leitbild des Gewährleistungsstaates ist kein tauglicher Leitstern für die Fundierung eines ganzheitlich erfolgreichen Wohlfahrtsstaates.

■ ***Mangelnde empirische Evidenz:*** Die unterliegende Behauptung, die Staaten der hochentwickelten Länder hätten im Bereich öffentlicher Güter „die Organisationsverantwortung im Wesentlichen privatisiert“ (Leibfried, Stephan 2008: Rückkehr des Staates?, in: Blätter..., 53, Jg., H. 5, S. 79 – 85 (hier: S. 84) **ist nur eingeschränkt empirisch evident.**

■ ***Unterschätzung der Bedeutung von Interessenkonflikten und Machtasymmetrien:*** Der Leitbild folgt dem naiven Glauben, es bedürfe nur geeigneter rechtlicher Rahmensetzungen und der Formulierung strukturierender Vorgaben, um das Verhalten der Akteure in die gewünschte Richtung zu lenken. Tatsächlich folgt die Regulierung den Interessen der zu regulierenden Akteure. Je weniger der Staat über eigenes Know-how und eigene Produktionskapazitäten verfügt, um so mehr macht er sich zur Marionette bestimmter mächtiger Interessen.

■ ***Steuerungsfähigkeit braucht Eigenproduktion:*** Gewährleistung und Eigenproduktion stehen in einer sowohl substitutiven wie komplementären Beziehung. Die Aufrechterhaltung von Steuerungsfähigkeit setzt eine kritische Menge an Eigenproduktion voraus. Dies sichert den staatlichen Akteuren Freiheitsgrade.

Überhöhung des Staates wie bei Friedrich Hegel (1770 – 1831)

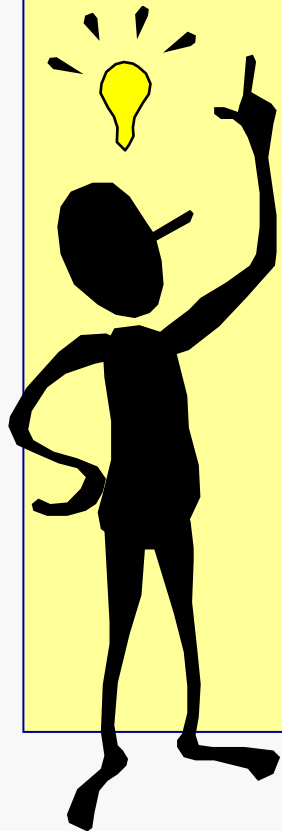
„Das Physische im Staat ist nur Konsequenz und Zusammenhang des Geistigen, welches das Wesentliche und der Grund ist. [...] Der Staat ist das Gebäude des Geistes in der Gegenwart, und sein Werk ist das Werk der Vernunft.

(Hegel, Vorlesungen zur Rechtsphilosophie, S. 36f.)

„Es ist gewöhnliche Ansicht, daß man durch den Staat, das Recht in seiner Freiheit beschränkt würde. Dieses widerspricht vollkommen der eben gegebenen Vorstellung. Das Reich des Rechts ist Reich der Befreiung, die Schranke wird aufgehoben. [...] Das Beschränken der Willkür, des zufälligen Willens ist die Freiheit selbst.“

(Hegel, Vorlesungen zur Rechtsphilosophie, § 4)

**Ich hoffe, Einiges an Irritationen
ausgelöst zu haben!**



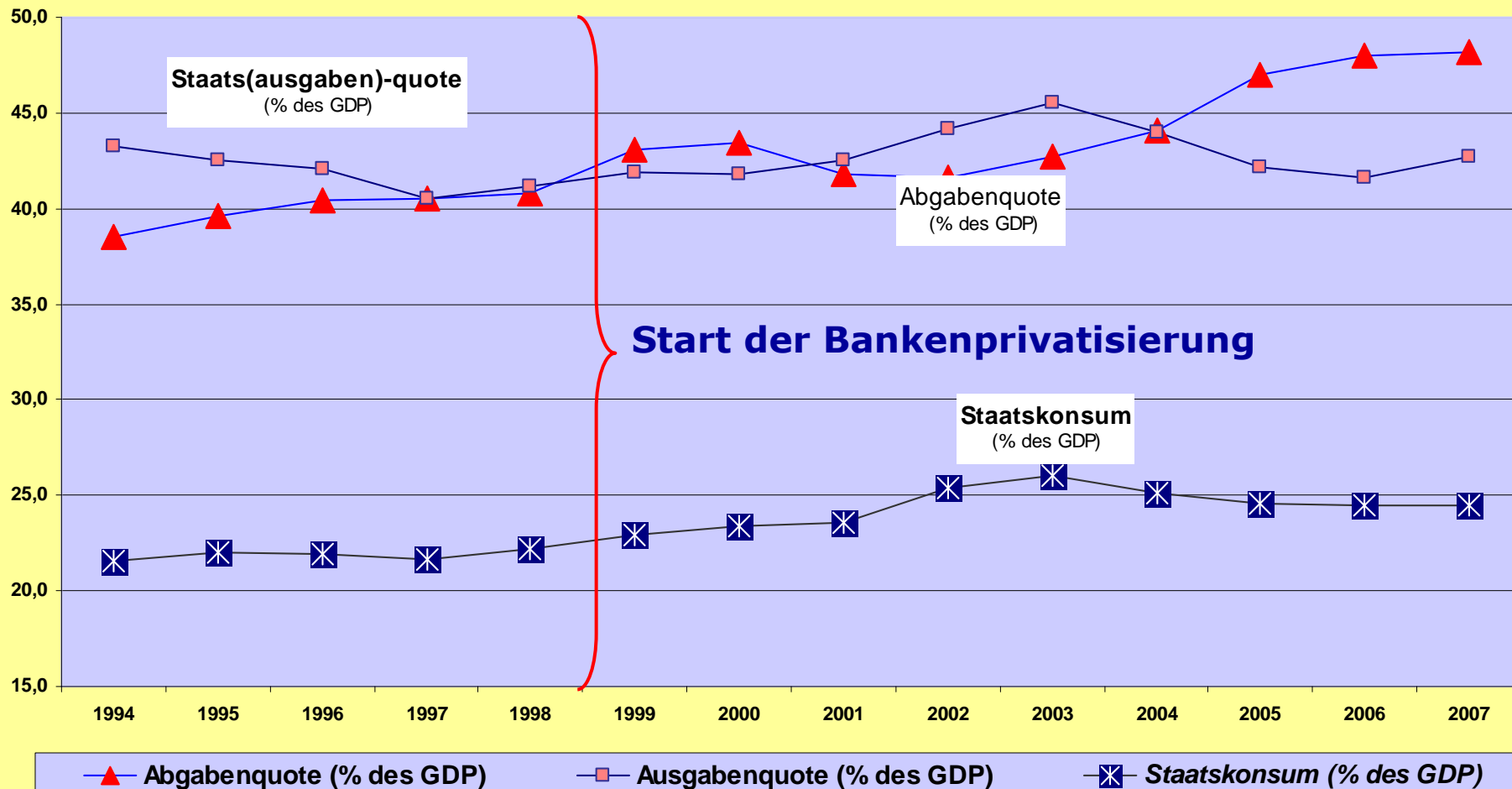
**Vielen Dank für die
Aufmerksamkeit**

Eine Zusatzfolie aus aktuellem Anlass

Island in der Privatisierungsphase: Gleichzeitigkeit von Wohlfahrtsstaat und Offshore- Investmentbank-Kapitalismus

Dr. Heintze

BERATUNG
COACHING



Datenquelle: Ministry of Finance, The Icelandic Economy – Autumn 2008, 1. Oktober 2008