

Vollbeschäftigungspolitik in Norwegen als Erfolgsmodell?

Theo Schewe
Østfold University College
www.hiof.no
E-mail: theo.schewe@hiof.no

Tagung der Keynes-Gesellschaft
am 01. und 02. März 2007 in Düsseldorf

- Einleitung
- Makroökonomische Entwicklung
- Das norwegische Modell, seine Besonderheiten und wirtschaftspolitischen Paradigmenwechsel
- Die Lohn- und Einkommenspolitik als Kernelement der Beschäftigungspolitik.

Norwegen heute

- Vom Armenhaus zum Wohlstandsstaat .
- Seit 2001 auf Platz 1 nach dem Human Development Index der UNO.
- BIP pro Kopf: auf Platz 1.
- 160% des durchschnittl. BIP/PPP OECD Europe.
- Resultat von
 - Leistung und Glück, von "Verdienst und Vorsehung".
 - **exogenen** Faktoren (beträchtliche Naturressourcen: Holz, Fisch, hydroelektrische Energie, Rohöl und Erdgas. Natur als Erlebnis.
 - **endogenen** Faktoren (spezielle ökonomische, politische, institutionelle, auch soziodemographische Faktoren).

Das norwegische Modell – ein norwegisches Rätsel?

- "There is a puzzle about Norway. How did it succeed in reaching one of the highest living standards among OECD countries from a relatively poor ranking in 1970?
- Is the Norwegian success all about oil?
- Why did Norway outclass other oil producers, apparently avoiding Dutch disease and, contrary to most commodity-oriented economies, apparently escape the "resource curse"? (OECD 2007).

Das skandinavische Modell – ewig interessant, aber noch immer ein Rätsel?

- “The Nordic countries seem to violate what the economics profession views as necessary requirements for an economy to prosper. They have too small wage differences, too high taxes, too large public sectors, too generous welfare states, and too strong unions. Despite of these violations, they have for decades been doing extremely well.
- Under some institutional arrangements, equality and prosperity go together and reinforce each other...
- A more narrow economic approach, that neglects institutional complementarities and social spillovers, does not capture such mechanisms and may easily misinterpret the Nordic experience. (Equality, Social Organization, and Performance, UiO 2006)

Frage nach Erklärungsansätzen für ökonomischen Erfolg von Volkswirtschaften

- Welche Erfolgsindikatoren?
- Momentaufnahme oder Zeitstudie?
- Fallstudie oder komparative Studie?
- Engere, damit eher partielle (ökonomische) Erklärungsansätze oder komplexe, interdisziplinäre Ansätze unter Einbeziehung von ökonomischen, politischen und sozialen Zusammenhängen?
- Wäre es so einfach, ökonomischen Erfolg zu erklären, wäre es auch viel einfacher, erfolgreiche ökonomische Politik zu kopieren.
- Unser Vortrag heute: Nur ein Beitrag zum großen „Puzzlespiel“

Makroökonomische Entwicklung in Norwegen

- Recht stabiles Wachstum über einen langen Zeitraum
- Stetiger Anstieg der Gesamtbeschäftigung
- Steigende Erwerbsquoten
- Traditionell niedrige Arbeitslosenquoten.
- Bisher einziger ernsthafter Beschäftigungsrückschlag mit vorübergehend hoher Arbeitslosigkeit in der ersten Hälfte der neunziger Jahre.

- Seit vier Jahren andauernder Konjunkturanstieg
- Kein Hysterese-Effekt. Arbeitslosigkeit zurück auf historischem Tiefstand von 2,8 % (2006)
- Steigender Arbeitskräftebedarf in den meisten Sektoren
- Niedrige Inflationsraten
- Kontrollierte Lohnentwicklung auch in der Hochkonjunktur.
- Steigender Arbeitskräfteimport in einzelnen Branchen dämpft Druck auf die Löhne
- Prognosen: weiterhin Wachstum, hohe Beschäftigung und Reallohnsteigerungen.

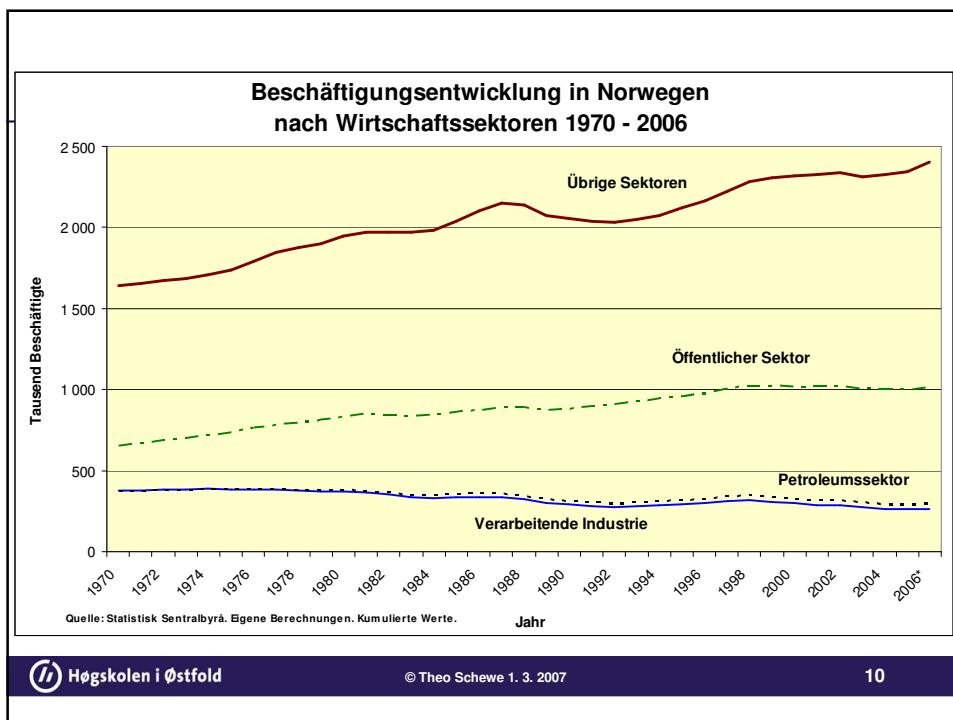
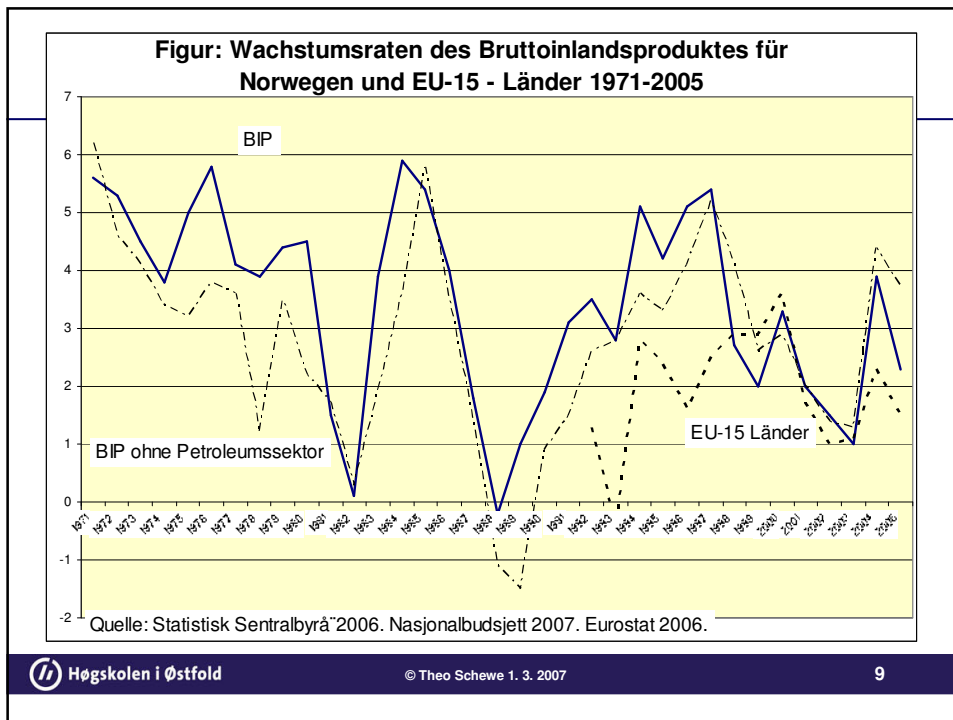
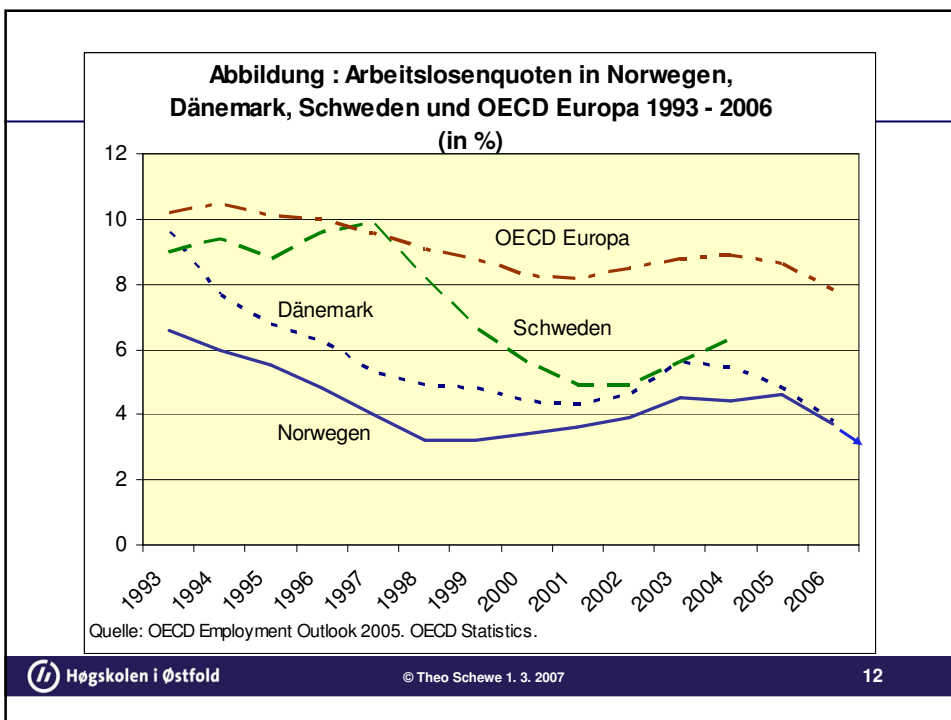


Tabelle: Beschäftigtenzahl in Norwegen 1970 und 2006. In 1000 und Zuwächse in %					
Ausgewählte Wirtschaftssektoren					
	Jahr		Wachstum in %	Wachstumsbeitrag I	Wachstumsbeitrag II
	1970	2006	1970-2006	1970-2006	1970-2006
Verarbeitende Industrie	376,3	264,5	-29,7 %	-6,8 %	-14,6 %
Petroleumssektor	0,0	34,9	---	2,1 %	4,6 %
Öffentlicher Sektor	278,2	716,7	157,6 %	26,7 %	57,4 %
Übrige Sektoren	986,9	1 388,8	40,7 %	24,5 %	52,6 %
Beschäftigung instgesamt	1 641,4	2 404,9	46,5 %	46,5 %	100,0 %
Quelle: Statistisk Sentralbyrå 2007. Eigene Berechnungen.					



Niedrige Arbeitslosigkeit - ein Resultat erfolgreicher Beschäftigungspolitik?

- Norwegen und übrige skandinavische Länder haben niedrige Arbeitslosigkeit im internationalen Vergleich.
- Gibt es ein allgemein akzeptiertes, generelles Erklärungsmodell?
- Viele Faktoren wirken ein.
- Koordiniertes Zusammenwirken zwischen aktiver Stabilisierungspolitik, Lohnpolitik und Strukturpolitik hat offensichtlich große Bedeutung.

Besonderheiten des norwegischen Modells im innerskandinavischen Vergleich

- Größere Abhängigkeit vom Export von Rohstoffen und Halbfertigprodukten
- Staat hat eine mehr aktive Rolle in der Wirtschaft und Wirtschaftspolitik, u.a.:
 - Industrialisierung
 - Ausbau des Erdölsektors.
 - Petroleumsfonds
 - Hoher Anteil staatlichen Eigentums am Produktivvermögen
- Heute eine duale Ökonomie
 - Starke internationale Konjunkturabhängigkeit (Erdölpreise; Investitionen im Petroleumssektor)
 - Übrige „Mainland Economy“ stark anfällig für Wirkungen „politischer“ Zyklen (Einkommenspolitik, Verwendung der Erdöleinnahmen, Geld- und Fiskalpolitik. Wechselkursentwicklung.
- Norwegen ein Beispiel für Wohlstandsentwicklung durch gelungenes Zusammenspiel zwischen offener Ökonomie, Zugang zu internationalem Kapital, aktivem Staat – in Kooperation mit den Arbeitsmarktparteien („Demokratischer Kapitalismus“; F. Sejersted)

Endogene Faktoren von Wachstum und Wohlstand bei hohem Beschäftigungsgrad in Norwegen

- Besondere politische und institutionelle Faktoren:
 - Nach 1945 spezielle Variante einer "sozialdemokratischen – keynesianischen Ökonomie"
 - Korporativer Kompromiss in der Einkommenspolitik
 - Orientiert am skandinavischen Modell der Inflation in einer kleinen offenen Volkswirtschaft.

Wirtschaftspolitik ist jedoch nicht statisch

- Wirtschaftspolitik in Norwegen wurde schrittweise und mit offensichtlichem Erfolg - den neuen Rahmenbedingungen wachsender Internationalisierung und Globalisierung angepasst.
- Mehrere „Paradigmenwechsel“ aufgrund geänderter Rahmenbedingungen
- Erweist sich die politische Ökonomie Norwegens als besonders reformfähig und reformwillig?

Erster Paradigmenwechsel

Von quantitätstheoretisch orientierter Geldpolitik zum sozialdemokratischen Keynesianismus eigener Prägung ("norwegisches Modell")

- Startete in den 1930ern
- Haupttarifabkommen 1935
- Arbeiterparteiregierung 1935
- „Norwegisches Modell“ ausgebaut nach 1945
- Stabiles Regime bis in die 1970er.

Zweiter Paradigmenwechsel

- Deregulierung und Liberalisierung des Kreditsektors
- Neue Geld- und Kreditpolitik
- Niedrigzins-Doktrin wird aufgegeben
- Startete in den 70ern.
- Vollzogen um 1990

Dritter Paradigmenwechsel

- Neue Geldpolitik 2001
 - regelgebunden,
 - orientiert an numerischem Inflationsziel.
- Neue Finanzpolitik 2001
 - regelgebunden
 - orientiert am Ertrag des Petroleumsfonds
- Teilweise Öffnung für dezentrale Lohnverhandlungen.

1945-1975: „Sozialdemokratisch - keynesianische Symbiose“ (Scharpf 1987)

- Inhärente Instabilität des privaten Sektors und Unvollkommenheiten freier Marktallokation legitimiert staatliche Intervention u. Steuerung (*Keynesianische Dimension*).
- Operationalisierung in Norwegen:
 - Makroökonomische Planung. Aktive Stabilisierungspolitik.
- In "sozialdemokratischer Ökonomie" trägt der Staat Verantwortung für gesamtwirtschaftlicher Ziele zur Allokation, Verwendung und Verteilung des Sozialproduktes. (*Sozialdemokratische Dimension*).
- Operationalisierung in Norwegen:
 - korporative Einkommenspolitik mit Staat als dritter Part.
 - universeller Wohlfahrtsstaat.

Weitere Elemente

- Klare Zielpräferenz: Vollbeschäftigung vor Geldwertstabilität
- Zentralbank nicht politisch unabhängig
- Makroökonomische Planung und Nachfragesteuerung (Mengensystem) wird ergänzt durch „korporatistische Planung“ und koordinierte Einkommenspolitik (Preissystem).
- Einkommenspolitik = Achillesferse der sozialdemokratischen Ökonomie
- „Korporatistischer Keynesianismus“ (Scharpf 1987).

Voraussetzungen und Bedingungen

- Politische Kultur der Kooperation durch Kompromissbereitschaft (Politics of Compromise)
- Homogene Werte und Normen (u.a. bzgl. Verteilung und Wohlfahrtsstaat)
- Starke Organisationen auf dem Arbeitsmarkt
- Hoher Organisationsgrad
- Gemeinsames Verständnis bei den Arbeitsmarktparteien über das Funktionieren der Ökonomie (gemeinsame ökonomische Weltanschauung)
- Norwegen: „Aukrust-Modell“.

Korporative Einkommenspolitik - Kernelement des „norwegischen Modells“

- Oft totgesagt, immer wieder revitalisiert
- Hat entscheidend zur positiven Entwicklung in Norwegen beigetragen.
- „Korporativer Dialog“ in Norwegen zielt auf gemeinsames Problembewusstsein sowie Willen, Interessensgegensätze durch „Kompromisse“ zu lösen.
- Zwei wichtige Voraussetzungen:
 - 1) Gemeinsames theoretisches Grundverständnis über Funktionsweise der Ökonomie. Gemeinsames Problembewusstsein
 - 2) Gemeinsames Akzeptieren eines übergeordneten Zieles: Erhaltung der Vollbeschäftigung.

Gemeinsame theoretische Basis

- Exogene Rahmenbedingungen einer kleinen, offenen Volkswirtschaft
- Funktionsweise: Skandinavische Modell der Inflationsbildung („Aukrust Modell“)
- Relative Wettbewerbsfähigkeit der export- und importkonkurrierenden Industrie muss gesichert werden um Vollbeschäftigung zu erhalten.
- Exportindustrie übernimmt als „Frontsektor“ die Lohnführerschaft!
- Übrige Sektoren bekommen den gleichen normativen Rahmen für Lohnerhöhungen!

Weitere Elemente

- Solidarische Lohnpolitik des Gewerkschaftsbundes
- „Korporativer Kompromiss“ = solidarische Lohnpolitik im Tausch gegen mäßige Lohnsteigerungen
- Staat nimmt als dritter Part teil (Dialog- und/oder Verhandlungspartner)
 - → Tarifparteien nehmen an der Ausgestaltung der Wirtschaftspolitik teil.
- Institutionalisierung:
 - "Kontaktausschuss der Regierung"
 - "Technischer Ausschuss für Einkommenschätzungen".



Nächster Paradigmenwechsel

- 1975 – 1992 Krisenperiode des norwegischen Modells
- Veränderte Rahmenbedingungen erzwangen grundsätzliche Änderungen im Wirtschaftspolitischen Regime
 - Schrittweise und schlecht koordiniert
 - keine geschlossene Konzeption
 - Unzureichendes Krisenverständnis bei steigenden Erdöleinnahmen
 - nicht in allen Kernelementen vollzogen
 - Kulminierte in der höchsten Arbeitslosenquote nach 1945 (5,5% registrierte Arbeitslosigkeit + 3,4% in Arbeitsmarktmaßnahmen)
 - und in einer Bankenkrise.



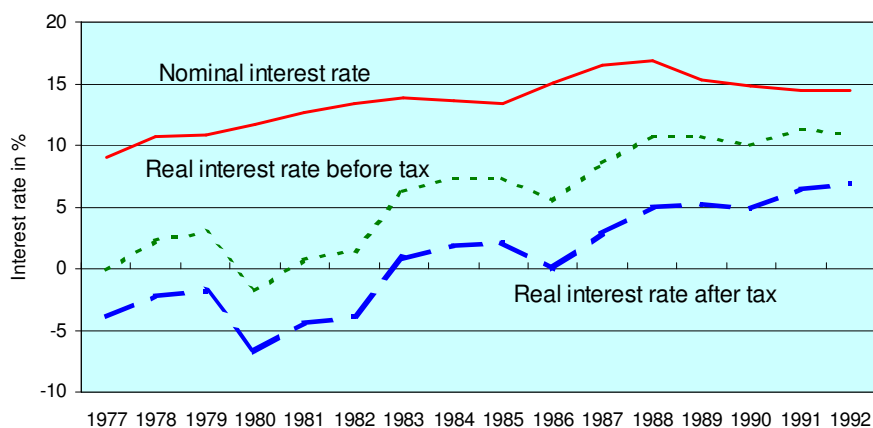
Erster Schritt

- Niedrigzinspolitik („Dogma der norwegischen Wirtschaftspolitik“) und
- Politik der direkten Kreditsteuerung wurde aufgegeben.

Zweiter Schritt

- Neue Geldpolitik ab 1986
 - Letztmalige Abwertung der Krone um 12 %
 - Bindung der Geldpolitik der Zentralbank an die Stabilität des Wechselkurses
- Zinsniveau wird vom Ausland bestimmt.
- Preisstabilität wird importiert.

Figure 3: Lending rates 1977-1992
nominal, real and after tax interest rates



Source: Statistisk Sentralbyrå and "Penger og kreditt i en omstillingstid" (NOU 1989:1)

Einkommenspolitik in der Krise

- Intersektorale Verteilungskämpfe
- Lohndrift außer Kontrolle
- Zu expansive Tarifabschlüsse
- Deindustrialisierungsprozess wurde verstärkt

Revitalisierung des norwegischen Modells der korporativen Einkommenspolitik in den 90er Jahren

- „Solidaritätsalternative“ als Antwort auf hohe Arbeitslosigkeit
- „Solidarität der Beschäftigten“ mit den Arbeitslosen.
- Gemeinsames Ziel: Vollbeschäftigung.
- Kooperation zwischen vier Partnern:
 - Konjunkturgerechte Finanzpolitik (Regierung)
 - Geldpolitik der Wechselkursstabilität (Zentralbank)
 - Niedrige Lohnsteigerungen und solidarische Lohnpolitik durch zentrale Tarifverhandlungen (Arbeitgeber und Arbeitnehmer)

Ergänzung durch weitere Elemente einer angebotsorientierten Beschäftigungspolitik

- Aktive Arbeitsmarktpolitik
- Stärkung von Produktivität und Konkurrenzkraft durch aktive Industriepolitik (Struktur-, Forschungs- und Ausbildungspolitik)
- Umstellung statt Erhaltung!
- Theoretische Grundlage: Michael Porter: Comparative Advantage of Nations 1990.

„Solidaritätsalternative“ wurde ein Erfolg!

- Theoretische und normative Grundlage: erneut das Aukrust-Modell.
- Größte Herausforderung für die gelungene korporative Einkommenspolitik wurde jedoch wiederum ihr eigener Erfolg – sowie unkontrollierbare Lohnerhöhungen bei nicht tarifgebundenen Managementgehältern.
- Aber! Korporatives Bündnis wurde erneut wiederbelebt nach der Krise 2002/2003.

Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit als Credo und Antwort auf die Globalisierung

- Internationale Wettbewerbsfähigkeit ist heute Kernpunkt jeder wirtschaftspolitischen Diskussion
- Makroökonomische Dimension:
 - kostenbezogene Wettbewerbsfähigkeit durch Kontrolle der relativen Lohnstückkosten
 - Normative Konstante: Koordinierte Einkommenspolitik.
- Mikroökonomische Dimension:
 - entwicklungsbezogene, dynamische, einzelbetriebliche Wettbewerbsfähigkeit
 - Fähigkeit der Unternehmen, bei gegebenen Kostenparametern ihre Wettbewerbsposition zu verbessern
 - durch neue Produkte, neue Prozesse, strategisches Marketing.
 - Umstellungsbereitschaft und Mobilität auch der Arbeitnehmer
- Welche Bedeutung hat die mentale Programmierung?

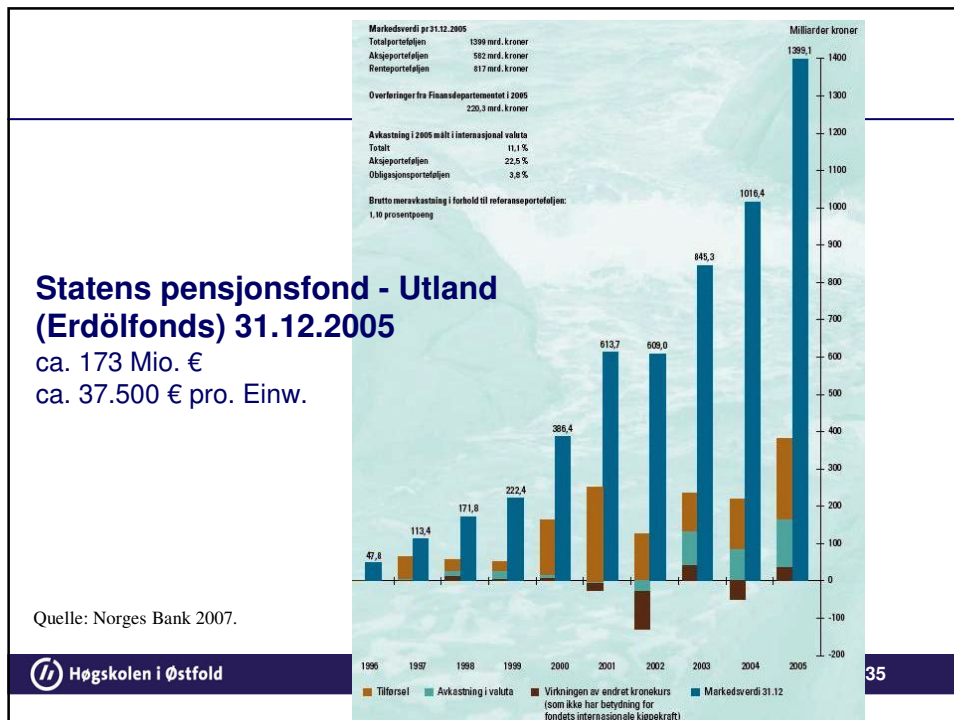


Nächster Paradigmenwechsel

Erdölökonomie und steigende Erdöleinnahmen als neue Herausforderung

- Staatlicher Petroleumsfonds seit 1996 (errichtet 1990).
 - Alle staatlichen Einnahmen aus dem Petroleumssektor fließen ein.
 - Staatliches Haushaltsdefizit wird aus dem Fonds finanziert (jedoch regelgebunden seit 2001).
 - Rest wird in ausländischen Wertpapieren angelegt (Kapitalexport)
 - Zur zukünftigen Finanzierung der staatlichen Rentenverpflichtungen („Pensionsfonds – Ausland“)





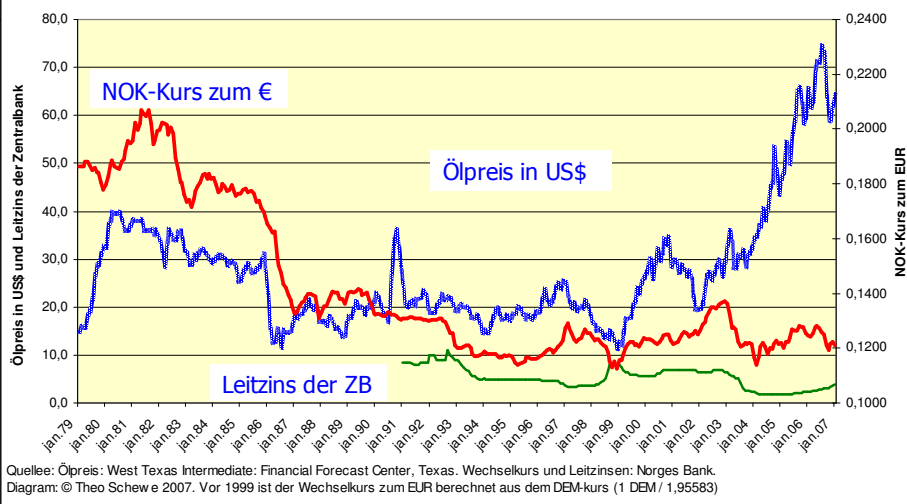
(1) Fiskalregel bindet die Finanzpolitik

- Langfristige Ausrichtung und Bindung der staatlichen Haushaltspolitik an den Erdölfonds
- Geregelt "Einschleusen" von Erdöleinnahmen in den Kreislauf
- Mittel zur Eindämmung des anwachsenden „Rent seeking“
- Vorschrift für die Finanzpolitik besagt:
 - Der Staatshaushalt soll jährlich ein „strukturelles, von Erdöleinnahmen und konjunkturellen Sondereinflüssen korrigiertes“ Defizit aufweisen dürfen, das den jährlichen „erwarteten realen Zinserträgen des Petroleumfonds“ entsprechen soll.
 - Realverzinsung wird auf 4% festgelegt.

(2) Geldpolitische Vorschrift bindet die Geldpolitik

- Finanzpolitik wird expansiver (Einfließen von Erdöleinnahmen steigt stetig).
- weniger konjunkturell orientiert.
- Geldpolitik wird deshalb stärkere stabilisierungspolitische Rolle zugewiesen.
- Geldpolitik soll die Lohnpolitik der Tarifparteien „disziplinieren“.
- Neue Vorschrift für die Geldpolitik besagt:
 - „Geldpolitik der Bank von Norwegen soll ... sich ausrichten am Ziel einer niedrigen und stabilen Inflationsrate.“
 - Das operative Ziel für die Geldpolitik soll ein jährliches Wachstum der Verbraucherpreise sein, das im zeitlichen Durchschnitt nahe bei 2,5 % liegt.“
- **!! In Norwegen ist Geldpolitik = Zinspolitik!!**

Abbildung: Ölpreis, Wechselkurs der NOK und Leitzinsen der norwegischen Zentralbank 1979 - 2007



Korporative Einkommenspolitik wird weitergeführt

- Wirtschaftstheoretiker, Politiker und Tarifparteien sehen keine Alternative zur Strategie der *zentralen, koordinierten, und an der gesamtwirtschaftlichen Situation orientierten* Lohnpolitik.
- Schlüsselfaktor und Achillesferse einer erfolgreichen Beschäftigungspolitik zugleich.
- Konsens über die "richtige Wirtschaftspolitik" heute eher wieder gestärkt.
- Homogene Auffassungen über "fundamentale ökonomische Zusammenhänge".
- Herausforderungen liegen
 - in institutionellen und strukturellen Änderungen auf dem Arbeitsmarkt
 - und im weiter ansteigenden Wohlstand in der reichen Erdölökonomie.



Ziele und Instrumente der norwegischen Wirtschaftspolitik heute

Zielhierarchie

Vollbeschäftigung und
ausgewogenes Wachstum



Internationale Wett-
bewerbsfähigkeit



Niedriges Lohnwachstum
Niedrige Inflationsrate
Stabiler Wechselkurs



Instrumente

1 Korporative Einkommenspolitik
2 Petroleumsfonds
3 Regelgebundene Fiskalpolitik
4 Regelgebundene Geldpolitik



**Kritisches Element: Diszipliniertes
Zusammenwirken von Zinspolitik,
Finanzpolitik und Einkommens-
politik ist erforderlich**



System flexibler Wechselkurse



Epilog: Norwegen heute - aus deutscher Perspektive – eine „merkwürdige Mischung“ aus

- dynamischem Kapitalismus mit hohem marktwirtschaftlichem und wettbewerbsorientiertem Credo
- politischem Rechtspopulismus
 - Fortschrittspartei mit bis zu über 30 % Zustimmung.
- weiterhin tief verankerten sozialdemokratischen Wertvorstellungen
 - institutionell in weiterhin praktiziertem Korporatismus und grundsätzlichem Willen zum Kompromiss auf dem Arbeitsmarkt,
 - Widerstand gegen zu hohe Lohnunterschiede
 - gesellschaftlicher Forderung nach einem funktionierenden universellen Wohlfahrtsstaat.



Vollbeschäftigung nur "Skandinavischer Schwindel"? (H.-W. Sinn in der WELT 8.11.06)

OECD 2007:

- "The economy is experiencing a favourable period of robust growth, low unemployment and moderate underlying inflation.
- This largely reflects the effects of globalisation, of which Norway has been a prime beneficiary, supplying energy and other
- commodities at high prices and increasingly importing products from low-cost countries.
- Sizeable labour migration inflows, together with sustained productivity growth, have kept cost inflation at a moderate pace.
- A tradition of foreign trade openness, domestic competition, a good policy framework and sound macroeconomic management have meant that Norway was well prepared to take advantage of these international trends." *OECD Economic Surveys NORWAY, Paris 2007*

