Innovationsorientierte Wirtschaftspolitik und soziale Kohäsion – Das Beispiel Finnland

Werner Sengenberger

In den vergangenen zehn Jahren ist Finnland zu einem Pionier der Informations- und Kommunikationstechnologie geworden und ist damit als eines der führenden Länder bei Innovationskraft und internationaler Wettbewerbsfähigkeit hervorgetreten. Zentrales Anliegen des Beitrags ist es, die herausragende Leistung Finnlands zu dokumentieren und ihren Hintergrund zu analysieren. Mit welcher Politik und welchen Institutionen wurde der Erfolg Finnlands erzielt? Wie sieht das wirtschaftliche und gesellschaftliche Innovationsumfeld aus? Ist das Leistungspotenzial nachhaltig? Wie ist die Rolle und Tragweite von Innovation für die Lösung wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Probleme einzuschätzen?

1

Einführung

Finnland zählt weltweit zu den führenden Ländern technisch-organisatorischer Innovationskraft und wirtschaftlicher Wettbewerbsfähigkeit. Es teilt dieses Vermögen mehr oder weniger mit den anderen nord-europäischen Staaten. Nirgendwo sonst verbinden sich erstrangiges wirtschaftliches Leistungspotenzial mit einem hochentwickelten Sozialstaat und sozialer und politischer Stabilität. Diejenigen, die nach der Wirtschafts- und Finanzkrise in den frühen 90er Jahren den nordischen Wohlfahrtsstaat dem Untergang nahe sahen, da er zu wirtschaftlicher Sklerose führen würde, haben sich getäuscht. Nach einer Reihe von Reformen hat dieser seine Vitalität behauptet und ist weiterhin institutionelle Grundlage des wirtschaftlichen Erneuerungs- und Wachstumspotenzials und des sozialen Zusammenhalts.

Finnland ist unter den nordischen Ländern deshalb von besonderem Erkenntnisinteresse, weil es die Entwicklung zu einer führenden Stellung in der Informations- und Kommunikationsökonomie und einer hochmodernen Wissensgesellschaft aus einer rückständigen Lage heraus geschafft hat. Gegenüber Schweden, Dänemark und Norwegen, aber auch gegenüber Deutschland lag Finnland nach Wirtschaftsstruktur und Realeinkommen bis nach dem 2. Weltkrieg erheblich zurück, hat sich aber dann in einem rasanten Prozess nach- und aufholender Entwicklung schnell der ersten Garnitur der Industriestaaten angeglichen und in einigen Wirtschaftszweigen eine herausragende Position erlangt. Den gravierenden wirtschaftlichen Rückschlag in

den frühen 90er Jahren nach dem weitgehenden Verlust der Exportmärkte in der Sowjetunion und einer makroökonomischen Fehlsteuerung hat das Land eindrucksvoll verkraftet und sich davon zügig, jedoch noch nicht vollständig erholt.

In diesem Beitrag werden die Innovationsstrategie und das wirtschaftliche und gesellschaftliche Umfeld analysiert, auf dessen Hintergrund der Erfolg Finnlands möglich wurde.

2

Die Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit Finnlands

Eine Reihe statistischer Indikatoren belegt die Stellung Finnlands an der Spitze oder im Spitzenfeld von Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit weltweit. Ein fortgeschrittener Entwicklungs- und hoher Leistungsstand zeigt sich vor allem bei den Informations- und Kommunikationstechnologien (IKT). Gemessen am Beitrag des IKT-Sektors zu gesamtwirtschaftlicher Wertschöpfung, Export und Beschäftigung, aber auch bezogen auf den Nutzungsgrad von drahtlosem Telefon, PC und Internet zählt Finnland im Bereich moderner Technologien zu den führenden Nationen (Indikatoren in UNDP 2004, S. 180). Von der Stärke der Erzeugung und Nutzung von IKT-Gütern haben auch die herkömmlichen Industriezweige und Exportbranchen, wie Holz und Papier, metallverarbeitende Industrie und Chemie, sowie die öffentlichen und privaten Dienstleistungen profitiert. So wurde z. B. bereits in den frühen 90er Jahren die gesamte auf dem Grundstoff Holz basierende Wert-

schöpfungskette, einschliesslich Waldpflanzung und -pflege, Holzeinschlag, Papier und andere Holzverarbeitende Branchen, Maschinen der Holzverarbeitung, bis hin zur Druckindustrie Teil eines computergesteuerten logistischen Netzwerks, was unter anderem der finnischen Papierindustrie eine Vorrangstellung in Europa eintrug. Die Menge des Holzeinschlags wurde von der Endnachfrage her online gesteuert, die Vorratswirtschaft nach dem Just-in-time Prinzip auf allen Stufen optimiert und verschlankt.

Im vergangenen Jahrzehnt erzielte Finnland international höchste Zuwächse bei der Produktivität. Im „neuen“ Sektor Elektronik waren die prozentualen Steigerungsraten bei Arbeits- wie Multi-Faktor-Produktivität zweistellig, in der privaten Wirtschaft insgesamt wurden Steigerungen von jährlich 3,9 % bei der Arbeitsproduktivität und 4,4 % bei der Gesamtproduktivität gemessen (Gust/Marquez 2004, S. 93). Letztere wurde zu mehr als der Hälfte dem Einfluss der Hochtechnologie zugeschrieben. Mit einer durchschnittlichen jährlichen Verbesserung der Effizienz der Gesamtwirtschaft von 3,16 % in den 90er Jahren war Finnland unter den OECD-Ländern unübertroffen (OECD 2003, S 62).

Werner Sengenberger, Dr., war Leiter der Hauptabteilung Beschäftigung und Berufsbildung der Internationalen Arbeitsorganisation in Genf. Seit seiner Pensionierung 2001 ist er Berater internationaler Organisationen. Arbeitsschwerpunkte: Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, Sozialpolitik, Entwicklungspolitik, Globalisierung, internationale Arbeitsstandards.
e-mail: sengenberger.w@wanadoo.fr

Bewertungen der internationalen Wettbewerbsfähigkeit bescheinigen Finnland Erstklassigkeit. Das Weltwirtschaftsforum sah die finnische Wirtschaft in den Jahren 2002 und 2003 vor den USA, Schweden und Dänemark weltweit an der Spitze der Wettbewerbskraft (World Economic Forum 2002-04; Table 1, S. xvi). Zugleich fällt Finnland mit hervorragenden Werten bei sozialen Indikatoren auf. In Bezug auf Einkommensungleichheit, Armut, Kriminalität und Korruption rangiert es am unteren Ende der internationalen Skala (UNDP 2004, S. 188–214).

3

Staatliche und gesellschaftliche Innovationspolitik in Finnland

Der Vorstoß Finnlands in die obersten Ränge der IKT-Wirtschaft und der internationalen Wettbewerbsfähigkeit ist zum grossen Teil das Ergebnis aktiver staatlicher Politik. Zusammen mit Dänemark und den Niederlanden gehörte es zu den ersten Ländern Europas, in denen eine Strategie zur Entwicklung einer digitalen Ökonomie und Wissensgesellschaft entworfen wurde (Chatrie/Wraight 2000, S.13). Bereits zu Beginn der 80er Jahre wurde damit begonnen, das Tempo technologischer Erneuerung durch Steigerung der Investitionen für Forschung und Entwicklung im öffentlichen und privaten Sektor zu beschleunigen. In den 90er Jahren wurden die Innovationsbemühungen verstärkt und systematisiert. 1994 formulierte die finnische Regierung unter der Federführung des Finanzministers eine Strategie für eine wissensbasierte Gesellschaft, die 1995 in einem Bericht der Lipponen-Regierung unter dem Titel „Finnland auf dem Weg zur Informationsgesellschaft – Eine nationale Strategie und ihre Umsetzung“ veröffentlicht wurde (<http://www.tieke.fi/arkisto/tiakas/engala.htm>). 1996 erklärte der nationale Wissenschafts- und Technologierat Wissen zur entscheidenden Ressource für die Sicherung von Wirtschaftswachstum, Beschäftigung und Sozialstaat. Das Land sollte ein Schrittmacher der digitalen Technik werden und alle maßgeblichen Kräfte des Landes sollten daran mitwirken. Die nationale IKT-Strategie wurde ergänzt durch eine Reihe sektoraler, regionaler und lokaler Programme und Projekte. Sie rich-

teten sich u.a. auf die elektronische Übersetzung von Texten, Navigationssysteme, computer-gestütztes Lernen, Telearbeit und computergestützte öffentliche Verwaltung.

Der IKT-Cluster sollte zur dritten und neuen dynamischen Säule der finnischen Wirtschaft werden – neben der Forst- und Holzverarbeitenden Wirtschaft und der Metallindustrie, die zwar weiter wuchsen, jedoch keinen Nettozuwachs an Beschäftigung mehr erzielen konnten. Auf der ständigen Suche nach prospektiven Wettbewerbschancen bestimmte die staatliche Innovationsagentur TEKES in Verbund mit Industrie und Forschungsinstituten so genannte nationale „Wissenscluster“. Darin sollte Finnland besondere technisch-fachliche Kompetenz erlangen und möglichst wachsende Anteile auf den Weltmärkten erzielen. Gegenwärtig handelt es sich dabei um den IKT-Bereich, die Biotechnologie und die Materialtechnik. Innovation ist also eingebettet in eine Art gezielter staatlicher Industriepolitik.

Bereits 1997 wurde im Gefolge kritischer Stimmen, nach denen die Innovationsstrategie zu einseitig auf Technologie und Wettbewerbskraft und zu wenig auf Vorteile für die Bürger gerichtet sei, eine Revision der Strategie eingeleitet. Diese mündete in den im Dezember 1998 verabschiedeten, ergänzenden strategischen Plan mit dem Titel „Lebensqualität, Wissen und Wettbewerbsfähigkeit“ (Sitra 1998, S. 1). Seither gelten neben der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit die Humanisierung aller Lebensbereiche und nachhaltige Entwicklung als gleichrangige Ziele der IKT-Strategie. 1999 wurde die Vision einer an individuellen und sozialen Bedürfnissen orientierten, wissensbasierten Wirtschaft und Gesellschaft, von der alle Bürger profitieren sollten, bekräftigt.

Die nationale Innovationsoffensive umfasst folgende Politikbereiche, Institutionen und Instrumente:

3.1 UMFASSENDES, SYSTEMISCHES KONZEPT

Es ist nicht allein auf technische Neuerungen gerichtet, sondern schließt „soziale Innovationen“, insbesondere bei Bildung und Ausbildung, betrieblicher Arbeitsorganisation, öffentlicher Arbeitsmarktpolitik und sozialer Sicherung ein. Heute ist die Gleichrangigkeit von Technologie und sozialen Einrichtungen in der finnischen Innovationsstrategie weithin anerkannt.

Ein Beispiel für den sozialen Unterbau der Innovationspolitik ist das „Nationale Programm zur Arbeitsplatzentwicklung“ (TYKES). Es umfasst derzeit rd. 1.000 einzelne Projekte, die auf die wechselseitige Verbesserung der Qualität der Arbeit und der Produktivität gerichtet sind. Damit glaubt man mehr Wettbewerbskraft zu gewinnen als durch herkömmliche betriebliche Rationalisierung, Personaleinsparung, Outsourcing und andere Massnahmen der Kostenminimierung (Arnkil et al. 2003; Alasoini 2004b). Ein weiteres Beispiel für soziale Innovation in Finnland sind die Massnahmen zu einer verbesserten Vereinbarkeit von Berufstätigkeit und Familie. So gewährt der Staat der Mutter bei Geburt eines Kindes 105 Tage Mutterschaftsurlaub, dem Vater 6–12 Tage Vaterschaftsurlaub, und den Eltern bis zum 3. Lebensjahr des Kindes eine Elternzeit von 158 Tagen. Bis zum 6. Lebensjahr des Kindes besteht ein Rechtsanspruch auf staatliche Kinderbetreuung. Nach Dänemark besitzt Finnland im OECD-Raum die höchste Quote staatlicher Kindertagesstätten. Die Entwicklung des Kindes im Vorschulalter und die Angleichung der Bildungs-, Erwerbs- und Lebenschancen von Männern und Frauen werden als wichtige Zutaten zur nationalen Innovationskompetenz gewertet.

3.2 NATIONALER KONSENS UND KOOPERATION

Dies betrifft die verschiedenen Gliederungen des Staates und der wichtigsten Gruppen der Zivilgesellschaft, einschließlich der Unternehmer und Arbeitnehmer und ihrer kollektiven Interessenverbände.

Finnland zählt zu den Ländern mit dem am stärksten entwickelten Dialog zwischen Staat und Sozialpartnern, nicht nur in der Arbeitspolitik, sondern auch in zentralen Fragen der Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik. Beispielsweise gehören Gewerkschaften und Arbeitgeber Ausschüssen an, die Entwicklungen im Bildungssektor verfolgen und bildungspolitische Leitlinien, Unterrichtspläne und Prüfungsunterlagen erarbeiten (Ihalainen 2004, S. 4). Der dreigliedrige soziale Dialog kommt der nationalen Fähigkeit und Kompetenz zum sozialen Ausgleich und zur wirtschaftlichen und sozialen Modernisierung zugute, da er innovative Kräfte auf breiter Basis mobilisiert, das Intelligenzpotenzial zur Lösung technischer, wirtschaftlicher und sozialer Probleme besser aus-

schöpft und dazu beiträgt, dass gemeinsam entwickelte Lösungen breit akzeptiert und in den Betrieben umgesetzt werden.

Die Voraussetzungen für umfassende und wirksame Kooperation zwischen Staat und Sozialpartnern sind in Finnland günstig. Die Dichte der kollektiven Organisation auf Seiten der Gewerkschaften und Arbeitgeber und die Tarifbindung sind mit über 70 % bzw. 95 % vergleichsweise hoch. Mit einem nahezu 10-prozentigen Mitgliederzuwachs zwischen 1986 und 1998 sind die finnischen Gewerkschaften zu einer Zeit erstarkt, als anderswo der Organisationsgrad abnahm.

3.3 STAATLICHE UND QUASI-STAATLICHE EINRICHTUNGEN

Sie haben das Ziel, die Befähigung breiter Kreise in Wirtschaft und Gesellschaft zur Entwicklung und Verbreitung kognitiver und technisch-organisatorischer Verbesserung und Erneuerung zu fördern. Zu den Säulen der finnischen Innovationsinfrastruktur zählen die für Grundlagenforschung zuständige Akademie von Finnland, die nationale Technologieagentur TEKES, das Zentrum für die Entwicklung der Informationstechnologie TIEKE, die finnische Nationalstiftung für Forschung und Entwicklung SITRA und das technische Forschungszentrum VTT.

Seit seiner Gründung 1982 koordiniert und lenkt der nationale Wissenschafts- und Technologierat die strategische Ausrichtung der Wissenschafts-, Technologie- und Innovationspolitik und die Entwicklung des Innovationsumfelds. Er war Treiber bei der Fokussierung auf Bildung, Forschung und Entwicklung als neuem Wachstumsmotor und sorgte für die notwendigen Investitionsmittel. Dem vom Ministerpräsidenten geleiteten Rat gehören die Minister für Finanzen, Bildung und Wissenschaft, Handel und Industrie, Verteidigung und Kultur an sowie Vertreter von Hochschulen, Forschungseinrichtungen, Unternehmen und Sozialpartnern.

3.4 FÖRDERUNG ALLGEMEINER UND BERUFLICHER BILDUNG

Sie spielt in der finnischen Innovationspolitik eine herausragende Rolle. Im Bericht „Finnland 2015“ bestärkt das finnische Parlament die Vision Finnlands als „globalem Pionier von Bildung und Innovation“. Die nicht ganz emotionslose Formulierung

dieser Vision lässt sich nicht zuletzt aus dem Streben nach nationaler Identität und Autonomie nach jahrhundertelanger Fremdherrschaft durch Schweden und Russen erklären. Während dieser Zeit sicherte gemeinsame Bildung den nationalen Zusammenhalt.

Dem nordischen Wohlfahrtsmodell entsprechend gilt Bildung als öffentliches Gut und als öffentliche Dienstleistung. Zugang zu und Anspruch auf Bildung sind Grundrechte für jeden Bürger. Sie dienen der Befähigung zu produktiver Arbeit wie auch der Förderung der Chancengleichheit.

In den 60er Jahren wurde in Finnland die *Gesamtschule* eingeführt. Sie sichert allen jungen Menschen eine neunjährige, einheitliche und kostenlose Grundbildung. Schüler mit Lernschwächen haben Anspruch auf Förderunterricht. Finnland hat das Sitzenbleiben abgeschafft und damit gute Erfahrungen mit Blick auf soziale Kohäsion und Leistungsvermögen der Schüler gemacht. Gesamtschulabgängern mit schwachen Noten bietet die so genannte 10. Klasse eine Zusatzchance zur Nachbesserung ihrer Benotung und zum Überdenken ihrer Weiterbildungsalternativen. 56 % eines jeden Jahrgangs treten direkt von der Gesamtschule in die allgemeinbildende gymnasiale Oberstufe und 35 % in die berufsbildende Sekundarstufe über. Etwa 85 % eines Jahrgangs schaffen derzeit den Sekundarschulabschluss.

Internationale Bewertungen haben die finnische Gesamtschule bildungspolitisch und pädagogisch als sehr erfolgreich bewertet. Die Pisa-Studie der OECD von 2001, die mittels standardisierter Tests die Lese- und Rechenfähigkeiten 15-jähriger Schüler in Industriestaaten untersuchte, setzte Finnland auf Rang 1 bei der Lesekompetenz (OECD 2002b, S. 59). Beim Pisa-Test 2003 belegte Finnland unter den OECD-Staaten jeweils Platz eins bei Mathematik, Lesen und Naturwissenschaften und Platz zwei bei der Fähigkeit zum Problemlösen. Finnland zeigt, dass auch bei einem gemeinsamen Verbleib aller Schüler über neun Jahre in der Grundschule sehr gute schulische Ergebnisse erzielt werden können.

Bildung auf der *Tertiärstufe* erfolgt in Universitäten und Fachhochschulen. Der Anteil der entsprechenden Jahrgänge mit Hochschulbildung beträgt 38 % (OECD 2001), der Anteil der heute Studierenden in natur- und ingenieurwissenschaftlichen Fächern ist mit 37 % der höchste im OECD-Raum (UNDP 2004, S. 176).

Bei den staatlichen Ausgaben für Bildung im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt (BIP) liegt Finnland im Spitzenfeld der OECD-Länder. Im Durchschnitt der Jahre 1999–2001 betrug der Wert für Finnland 6,1 %, für Deutschland 4,6 % (UNDP 2004, S. 202). Trotz einiger punktueller Schwächen, z. B. bei der Berufsbildung und der langen Studiendauer, kann das finnische Bildungssystem als eines der leistungsfähigsten weltweit eingestuft werden. So hatte Finnland unter den Ländern der EU-15 in 2002 mit 27 % den höchsten Anteil von Personen im Erwerbsalter mit einem hohen Bildungsniveau. Der Durchschnitt für die EU-15 lag bei 19,2 %. (European Commission 2003, S. 34).

3.5 HOHES NIVEAU DER INVESTITIONEN IN FuE

Seit 1970 haben sich die Gesamtinvestitionen in Forschung und Entwicklung (FuE) in Finnland alle zehn Jahre verdoppelt. In 2001 betrug der Anteil der für FuE getätigten Ausgaben am BIP 3,4 %, der weltweit höchste Wert nach Schweden (3,7 %). Der EU-15-Durchschnitt betrug 1,9 %. Finnland hatte zwischen 1990 und 2001 die grösste Steigerungsrate bei den FuE-Ausgaben. Bei den Ausgaben für FuE im Verarbeitenden Gewerbe lag Finnland mit 1,08 % des BIP 1999 weitaus an der Spitze (OECD, 2002a). Die staatlichen und privaten Investitionen für Forschung wurden ab 1993 u. a. in den Aufbau von mittlerweile 43 so genannten „Hochleistungszentren“ („Centres of Excellence“) für interdisziplinäre Forschung vor allem in technischen Bereichen und der Biomedizin gesteckt, in denen jeweils durchschnittlich 150 Forscher arbeiten. Fast 3 % der Beschäftigten in Finnland sind in der Forschung tätig. Dies ist die höchste Quote in den OECD-Ländern (TIEKE 2003, S. 25).

Im Bereich von Forschung und Produktentwicklung- und -nutzung spielen Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Institutionen in Finnland eine grosse Rolle. Der engen, auf wechselseitigen Nutzen angelegten Kooperation von Universitäten und Wirtschaft wird hohe Priorität zugewiesen. Der Wissenschafts- und Technologierat liefert finanzielle Anreize, administrative und prozedurale Richtlinien und eine neue Forschungsethik für diese Kooperation. Die EU-Kommission fand in Finnland mit 70 % den höchsten Anteil von Firmen, die mit Hochschulen

und öffentlichen Forschungseinrichtungen zusammenarbeiten. In Schweden waren es 57 %, in Dänemark 53 %, in Deutschland 23 % und im EU-Durchschnitt 25 % (Berg-häll/Kiander 2003, S. 22). Neben Lehre und Forschung wurde den Universitäten und Fachhochschulen vom nationalen Wissenschafts- und Technologierat ein „dritter“ Auftrag erteilt. Dieser besteht in einer breiten Aufbereitung und Anwendung von wirtschaftlich und gesellschaftlich nützlichen Forschungsergebnissen. Damit werden diese Einrichtungen in die nationale Innovationsoffensive eingebunden und zugleich auf eine „humane Informationsgesellschaft“ verpflichtet. Das Berufsfeld Forschung ist durch höhere Entgelte und verbesserte Berufschancen seit den 90er Jahren attraktiver geworden.

3.6 WETTBEWERB AUF GÜTER- UND DIENSTLEISTUNGSMÄRKTEN

Bereits 1987 wurde der Telekommunikationsmarkt liberalisiert. Die Öffnung des Energiemarkts und des Mobilfunkmarkts für den Wettbewerb folgten 1990, mit dem Ergebnis erheblicher Kostensenkungen und erhöhter internationaler Wettbewerbsfähigkeit. In den 90er Jahren wies Finnland weltweit die zweitniedrigsten Tarife im Mobilfunkverkehr auf, wie auch die zweitniedrigsten Kosten der Computernutzung (Finland Ministry of Finance 1998, S. 85–87). Bei der Nutzung des Internet hatten Finnland und Kanada im OECD-Bereich die günstigsten Tarife. Finnland hat im März 1999 als erstes Land Lizenzen für Handys der dritten Generation vergeben. Nach Aussage des finnischen Verkehrsministeriums gibt es im finnischen Telekommarkt heute 140 Anbieter mit einem Spektrum von Leistungen von international höchster Qualität (Pursiainen 2003, S.1).

3.7 EINRICHTUNG WISSENS-BASIERTER TECHNOLOGIEZENTREN

Sie sollen in den fünf großen städtischen Ballungsräumen des Landes, nämlich Helsinki, Tampere, Turku, Oulu und Jyväskylä eingerichtet werden, die sich zu regionalen Wachstumspolen mit positiven Agglomerationseffekten entwickeln sollen. Auf sie konzentriert sich das wirtschaftliche Wachstum und die Schaffung neuer Arbeitsplätze, allerdings auch mit dem Ergebnis einer regional stärkeren wirtschaftlichen Differenzierung. Die regionalen Ent-

wicklungsdisparitäten – dies zeigen nahezu alle Wohlfahrtsindikatoren – sind heute erheblich grösser als in den 70er und 80er Jahren, als die wirtschaftliche Dynamik stark vom Wachstum des öffentlichen Sektors getragen war und öffentliche Investitionen auf regionalen Ausgleich gerichtet waren (Virkkala 2002, S. 51).

Ein kleines Land wie Finnland kann die technologische Weiterentwicklung generell, und die der IKT im Besonderen nicht in allen Sparten gleichzeitig vorantreiben, sondern ist gezwungen, seine Mittel zu konzentrieren und sich zu spezialisieren. In der Anwendung von IKT möchte man die kollektiven Anstrengungen in den nächsten zehn Jahren auf die Humanisierung der Lebensbedingungen – insbesondere von älteren Menschen – die weitere Verbesserung der Zusammenarbeit von Unternehmen und anderen Innovationsträgern, die erhöhte Mobilität in sozialen Netzwerken, den Ausbau von mikro-mechanischen Frequenzen der Rundfunkübertragung und die Verbesserung von Dienstleistungen, allen voran in den Bereichen Einzelhandel und Gesundheit, richten. Ein Beispiel ist das Programm „iWell“, in dem computer-gestützte technische Mittel zur Selbsthilfe von alten, behinderten und chronisch kranken Menschen entwickelt werden.

3.8 VERNETZUNG NATIONALER UND INTERNATIONALER EINRICHTUNGEN

Seit den 90er Jahren werden hierzu in Finnland als einem kleinen Land mit naturgemäss beschränkter intellektueller und materieller Ressourcenbasis und kleinen inländischen Märkten verstärkte Anstrengungen unternommen. Dabei wird einerseits angestrebt, dass finnische Unternehmen und öffentliche Einrichtungen von Forschung und Lehre international wettbewerbsfähig sind – u.a. auch im Einwerben von internationalen Projektmitteln – sowie für Ausländer attraktiv sind (bislang ist der Anteil der in Finnland tätigen Ausländer noch relativ gering). Andererseits soll der Zugang Finnlands zu internationalen Einrichtungen und die Beteiligung an EU-Programmen, wie z. B. EUREKA und COST, und an internationalen Großprojekten gesichert werden. Durch enge Kooperation mit anderen europäischen und aussereuropäischen Organisationen sollen ausländisches Wissen und Know-how genutzt und das Innovationsvermögen Finnlands gestärkt werden. In Finnland wird sehr

wohl verstanden, dass im Zuge der Internationalisierung des Innovationssystems die Definition der eigenen nationalen Interessen erweitert werden muss (TEKES 2004, S.11).

4

Probleme der finnischen Innovationsstrategie

Neben den eindrucksvollen Stärken im Gefüge der finnischen Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik sind eine Reihe von Schwierigkeiten und Schwächen zu vermerken, derentwegen das Innovations- und Leistungspotenzial nicht voll ausgeschöpft wird. Die starke Fokussierung auf den Wachstumscluster IKT und die dominierende Stellung von Nokia innerhalb dieses Clusters machen die finnische Wirtschaft stark vom „neuen Markt“ abhängig und damit verletzlich. Im Jahr 2004 ist Nokias Marktanteil als Mobilfunkhersteller auf rund 30 % abgesackt, was die finnische Wirtschaft insgesamt zu spüren bekam. Die neuerliche Betonung anderer Wachstumsfelder in der staatlichen Wirtschaftspolitik könnte das Risiko abmildern. Anders als im IKT-Sektor und anderen Schlüsselbranchen gab es in einigen Wirtschaftszweigen nur geringe Produktivitätszuwächse. Dynamische Betriebe mittlerer Grösse sind in Finnland dünn gesät (Alasoini 2004a, S. 141).

Finnlands größtes Problem ist die nach wie vor hohe Erwerbslosigkeit und besonders die unter den Jugendlichen. Die Arbeitslosenquote schnellte von 3 bis 5 % in den 80er Jahren auf 17 % in der Krise zu Beginn der 90er Jahre hoch und fiel dann rasch wieder auf das heutige Niveau von rund 9 %. Offenkundig haben selbst international höchste Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit, Exportstärke und auch die Arbeitsmarktreformen der 90er Jahre nicht ausgereicht, um die Erwerbslosigkeit stärker abzubauen.

Die Beschäftigungsquote ist nach OECD-Angaben zwar seit Ende der Krise auf 68 % gestiegen, hat aber damit längst nicht wieder die Höhe von nahezu 75 % vor dem wirtschaftlichen Einbruch erreicht (OECD 2003, S. 300). Ziel der finnischen Regierung ist es, die Beschäftigungsrate bis 2007 auf 70 % – der EU-Zielmarke für das Jahr 2010 – und auf längere Sicht auf 75 % – dem Niveau der übrigen nordischen Staa-

ten – zu heben. Dass Finnland nicht das skandinavische Beschäftigungsniveau erreicht, liegt neben der höheren Erwerbslosigkeit auch an der wesentlich geringeren Beschäftigungsquote bei den unter 25-jährigen Arbeitskräften – sie ist Folge langer Studienzeiten – und den über 55-jährigen Arbeitskräften hauptsächlich eine Folge verbreiteter Frühverrentung.

Mit der unfreiwilligen Nichtnutzung vorhandener Arbeitskraft, die sich in diesen Zahlen spiegelt, gehen nicht nur Wachstumschancen, sondern auch Qualifikations- und Innovationspotenziale verloren. Darüber hinaus wird die Finanzierungsbasis für den Sozialstaat geschmälert. Die Reduzierung der Arbeitslosigkeit und die Erhöhung der Beschäftigungsquote erscheinen auch dringend geboten, um die ab 2005 einsetzende Alterung der Bevölkerung finanziell zu verkraften und daraus entstehende Arbeitskraftengpässe zu vermeiden.

Strittig ist, wie sich die Beschäftigungssituation verbessern lässt. Neoliberal orientierte Ökonomen, OECD, und Internationaler Währungsfonds sehen für die hohe Arbeitslosigkeit in Finnland vor allem „strukturelle“ Ursachen. Sie verweisen auf die üblichen Markthemmnisse eines überdimensionierten öffentlichen Dienstes, Flächentarifverträge, Kündigungsschutz, hohe Lohnersatzleistungen für Arbeitslose und hohe Steuern und Sozialabgaben, die den Anreiz zur Arbeitsaufnahme minderten, den Arbeitsmarkt unflexibel machten, Beschäftigung verteuerten und die Bereinigung von Ungleichgewichten behinderten. Folglich raten sie zur Deregulierung des Arbeitsmarkts, zum Absenken von Steuern und Sozialleistungen, und zur Privatisierung (OECD 2004, S. 4-10).

Es muss jedoch in Zweifel gezogen werden, ob im Beschäftigungsschutz, in der steuerlichen Belastung von Arbeitnehmern und Arbeitgebern und in den Sozialtransfers die zentralen Gründe für die Arbeitslosigkeit in Finnland zu suchen sind. Erstens kann der finnische Arbeitsmarkt dank funktionaler Flexibilität in den dynamischen Beschäftigungsbereichen als vergleichsweise anpassungsfähig gelten (Koistinen/Sengenberger 2002). Die berufliche, sektorale und regionale Mobilität der Arbeitskräfte ist seit der Wirtschaftskrise erheblich gestiegen. Zusätzliche Flexibilität wurde durch Reformen im Arbeitsvertragsrecht, Öffnungsklauseln in Branchentarifverträgen und durch betriebsnahe Ar-

beitszeitgestaltung erreicht. Zweitens haben im Vergleich zu Finnland, Dänemark und Schweden höhere Lohnersatzleistungen bei Arbeitslosigkeit, eine höhere Steuerquote und einen höheren Beschäftigungsanteil des öffentlichen Dienstes. Dennoch haben diese eine bessere Arbeitsmarktbilanz als Finnland – und eine der besten unter den OECD-Ländern. Die hohen Quoten der Erwerbsbeteiligung und der Beschäftigung in Schweden, Dänemark und Norwegen widersprechen der neo-liberalen These, dass hohe Steuern und hohe Lohnersatzleistungen den Anreiz zur Erwerbsarbeit mindern. Die Strukturkomponente der Arbeitslosigkeit wird vielfach überschätzt. In den 90er Jahren riet die OECD auf der Basis der von ihr geschätzten sog. NAIRU-Rate, einem Indikator struktureller Arbeitslosigkeit, Finnland von expansiver Beschäftigungspolitik ab, um höhere Inflation zu vermeiden. Offenkundig aber war dieser Schätzwert viel zu hoch, da in den Jahren darauf die tatsächliche Arbeitslosenquote unter diesen Wert fiel, ohne dass ein größerer Preisauftrieb entstand (Watt/Hallwirth 2003, S. 621).

Es kommt hinzu, dass bei EZB-bestimmtem, gleichem nominellem Zinssatz der reale Zinssatz in Finnland – wie auch in Deutschland – wegen der niedrigen Inflationsraten höher ist als anderswo in Euroland. Hohe Realzinsen bremsen die Investitionstätigkeit der Unternehmen und damit auch Wachstum und Beschäftigungsentwicklung. Weiterhin ist bei beiden Ländern auffällig, dass die Lohnstückkosten in jüngerer Zeit eher gefallen sind, weil die Lohnentwicklung hinter die Produktivitätsentwicklung zurückfiel und damit eine Konsum- und Nachfrageschwäche induziert wurde. Zwischen 1995 und 2001 wuchs in Finnland die Produktivität um 1,3 Prozentpunkte und in Deutschland um einen Punkt stärker als die realen Arbeitskosten. In der Eurozone insgesamt waren es 0,5 % (OECD 2003, S. 61).

Würde Finnland den neo-liberalen Gesundheitsrezepten für den Arbeitsmarkt und für mehr wirtschaftliches Wachstum folgen, würde das sozialpolitische Umfeld der erfolgreichen Innovationspolitik geschwächt und womöglich die hohe soziale und politische Stabilität verspielt. Denn diese beruhen zentral auf der aktiven Steuerung durch öffentliche Politik und hohen staatlichen Aufwendungen zur Verbesserung der Produktiv- und Anpassungskraft der Arbeitnehmer, Schutz vor

den negativen Wirkungen des Strukturwandels und Schutz vor Verarmung durch umfangreiche Sozialtransfers.

Als Alternative zu den neo-liberalen Empfehlungen kommen für den Abbau der Arbeitslosigkeit in Finnland in Betracht: *Erstens* ein Anheben der aktiven Arbeitsförderung auf das Niveau von Dänemark und Schweden – der Anteil der aktiven Arbeitsmarktpolitik am BIP betrug dort zu Beginn dieses Jahrzehnts 1,58 % bzw. 1,39 %, in Finnland jedoch nur 0,94 %; *zweitens* eine Intensivierung der auf regionalen Ausgleich gerichteten Strukturpolitik; und *drittens* eine stärker expansive, makroökonomische Beschäftigungspolitik. Letztere ist allerdings bei der restriktiven Geld- und Fiskalpolitik in der EU und dem intensiven internationalen Steuerwettbewerb einzelstaatlich nicht ohne weiteres machbar. Als Mitglied der Europäischen Währungsunion (EWU) kann Finnland heute nicht mehr wie in den 90er Jahren durch Abwertung der Währung Wettbewerbsvorteile erlangen und durch Leitzinssenkung die Investitionstätigkeit anregen. Allerdings leidet Finnland unter dem europäischen Stabilitäts- und Wachstumspakt weniger als Deutschland. Der Saldo des gesamtstaatlichen Haushalts ist seit 1997 positiv. Darüber hinaus hält Finnland mittels der so genannten EWU-Puffer zusätzliche Mittel zur Finanzierung der Sozialversicherung vor, um damit eine Belastung des Fiskus in der Rezession zu verringern und prozyklisch verlaufende staatliche Ausgaben zu vermeiden.

5 Fazit

Finnland entwickelte sich in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts von einem Waldbauernstaat zu einer führenden IKT-Ökonomie und Wissensgesellschaft. Die herausragende Stellung Finnlands bei Innovationskraft und internationalem Wettbewerb sind das Werk pro-aktiver staatlicher Politik, einschliesslich einer gezielten Industriepolitik, eines entwickelten Sozialstaats und eines umfassenden sozialen Dialogs zwischen Regierung und nicht-staatlichen Organisationen. Es gibt einen vergleichsweise breiten gesellschaftlichen Grundkonsens und umfassende Bereitschaft zur Erneuerung. Die nationale Innovationsstrategie beruht auf einem umfas-

senden Verständnis von Innovation, vor allem dem Zusammenwirken technischer und sozialer Neuerungen. Regierung, Verwaltung, Gewerkschaften, Unternehmer und Wissenschaft entwickeln und gestalten vielfach gemeinsam die Grundlinien in den innovationsrelevanten Politikfeldern, vor allem bei der allgemeinen Bildung, Berufsbildung, Forschung und Entwicklung. Im nationalen Rat für Wissenschaft und Tech-

nologie analysiert man ständig die wirtschaftliche Entwicklung und das soziale Innovationsumfeld und verständigt sich darauf, auf welche Wirtschaftssektoren und Produktbereiche Investitionen und Export gelenkt werden sollen.

Unbefriedigend indes ist die Lage auf dem Arbeitsmarkt und bei der regionalen Entwicklung. Der Fall Finnland zeigt, dass selbst höchste Innovations- und Wettbe-

werbsfähigkeit und Arbeitsmarktformen zusammen einen hohen und regional gleichmäßigen Beschäftigungsstand allein nicht gewährleisten können. Hierfür sind eine aktivere Arbeitsmarktpolitik, regionale Strukturpolitik und eine expansivere, makro-ökonomische Beschäftigungspolitik erforderlich.

LITERATUR

- Alasoini, T.** (2004a): The flexible production model in the Finnish companies: Trends in production management, work organisation and employee relations; in: Schienstock, G. (Hrsg.) *Embracing the knowledge economy – The dynamic transformation of the Finnish innovation system*, Cheltenham, S. 128–144
- Alasoini, T.** (2004b): The Finnish workplace development programme (TYKES-FWDP) as an approach to innovation; in: *Concepts and Transformation 3*, S. 279–296
- Arnkil, R. u.a.** (2003): *The Finnish Workplace Development Programme – a small giant?*, Evaluation Report, Ministry of Labour, Finland, Helsinki
- Berghäll, E./Kiander, J.** (2003): *The Finnish model of science, technology and innovation policy: Experiences and guidelines*. VATT Discussion Paper 313, Helsinki
- Chatrie, I./Wraight, P.** (2000): *Public strategies for the information society in the member States of the EU*; An ESIS Report, Brussels
- European Commission** (2003): *Employment in Europe 2003*, Luxembourg
- Finland Ministry of Finance** (1998): *Benchmarking Finland. An evaluation of Finland's competitive strengths and weaknesses*, Helsinki
- Finland Ministry of Finance** (2002): *Finland's competitiveness and the way forward*, Helsinki
- Gust, C./Marquez, J.** (2004): *International comparisons of productivity growth: The role of information technology and regulatory practices*; in: *Labour Economics 11*, S. 33–58
- Ihalainen, L.** (2004): *Die Bildungspolitik der Zentralorganisation der finnischen Gewerkschaften SAK*, Helsinki
- Kiander, J.** (2004): *Growth and employment in Nordic welfare states in the 1990s: A tale of crisis and revival*, Finnish Government Institute for Economic Research, Discussion Paper 198, Helsinki
- Koistinen, P./Sengenberger, W.** (Hrsg.) (2002): *Labour flexibility – a factor of economic and social performance in Finland in the 1990s*, Tampere
- OECD** (2001): *Education at a glance 2001*, Paris
- OECD** (2002a): *Technology and Industry Outlook*, Paris
- OECD** (2002b): *Education Policy Analysis*, Paris
- OECD** (2003): *Employment Outlook*, Paris
- OECD** (2004): *Economic Survey of Finland*, Paris
- Pursiainen, H.** (2003): *Finnish telecom policy: Removing obstacles and encouraging the markets*. ICT Cluster Finland, Review, Helsinki
- Schienstock, G.** (Hrsg.) (2004): *Embracing the knowledge economy – The dynamic transformation of the Finnish information system*, Cheltenham
- Science and Technology Council of Finland** (2003): *Knowledge, innovation and Internationalisation*, Helsinki
- SITRA** (1998): *Quality of life, knowledge and competitiveness – Premises and objectives for the strategic development of the Finnish information society*, Helsinki, November 2000
- TEKES** (2004): *Competitiveness through internationalisation. Evaluation of the means and mechanisms for promoting internationalisation in technology programmes*. Technology Programmes Report, 10, Helsinki
- TIEKE** (2003): *ICT Cluster Finland Review*, Helsinki
- UNDP** (2004): *Human Development Report*, New York
- Virkkala, S.** (2002): *Recovery in Finland in the late 1990s – Continuation of the national project?*; in: Koistinen, P./Sengenberger, W., op. cit., S. 47–62
- Watt, A./Hallwirth, V.** (2003): *The policy mix and policy coordination in the EU – how can it contribute to higher growth and employment?*; in: *Transfer – European Review of Labour and Research 4*, S. 610–632
- World Economic Forum** (2002-2004), *The Global Competitiveness Report*, Geneva