

A stylized world map composed of a grid of dots in various shades of gray, with several dots highlighted in red. The map is centered behind the title text.

# Skandinavische Arbeits- und Sozialpolitik

Vorbilder für den vorsorgenden Sozialstaat

**SVEN JOCHEM**

Januar 2011

- Sehr oft wird in Diskussionen über den vorsorgenden Sozialstaat in Deutschland auf die vorbildlichen skandinavischen Sozialstaaten verwiesen. In diesem Beitrag wird systematisch aufgezeigt, wie im Norden vorsorgende Sozialpolitik umgesetzt wird.
- Die nordischen Sozialstaaten bieten umfassenden Schutz gegen soziale Risikolagen und investieren aktiv in lebenslanges Lernen. Die Integration in den Arbeitsmarkt möglichst aller Menschen zu humanen Bedingungen ist ein Aspekt vorsorgender Sozialstaatlichkeit, ein anderer die umfassend organisierten und qualitativ hochwertigen Dienstleistungen des Sozialstaates.
- Die vorsorgende Sozialpolitik des Nordens ruht auf besonderen Institutionen und Traditionen. Sie ist in ein steuer- und fiskalpolitisches Regime eingebettet, in dem weitreichende Umverteilungen mit Prinzipien solider öffentlicher Haushaltsführung kombiniert werden.



## Inhalt

<b>Zusammenfassung .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Einleitung .....</b>	<b>1</b>
<b>2. Beschäftigungssteigerung und Arbeitsmarktpolitik.....</b>	<b>2</b>
2.1 Innovations- und Beschäftigungspolitik .....	6
2.2 Lohnpolitik und Qualitätssicherung von Arbeitsverhältnissen .....	7
2.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik .....	8
2.4 Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit .....	8
2.5 Administration der aktiven Arbeitsmarktpolitik .....	9
2.6 Integration der älteren Erwerbsbevölkerung.....	9
<b>3. Bildungspolitik und das Prinzip des lebenslangen Lernens.....</b>	<b>11</b>
3.1 Volkshochschulen in Skandinavien .....	12
3.2 Komvux (Schweden) .....	12
<b>4. Sozialstaatliche Dienstleistungen als Fundament des vorsorgenden Sozialstaates – Beispiele aus der Familien- und Gesundheitspolitik .....</b>	<b>13</b>
4.1 Familienpolitik .....	13
4.2 Gesundheitspolitik .....	15
<b>5. Fiskalische Ressourcen des vorsorgenden Sozialstaates .....</b>	<b>16</b>
<b>6. Ausblick – der vorsorgende Sozialstaat als bundesdeutsches Reformprojekt .....</b>	<b>18</b>
<b>Literatur.....</b>	<b>19</b>

## Zusammenfassung

Der vorsorgende Sozialstaat steht nicht im Widerspruch zu einem »nachsorgenden« Sozialstaat. Monetäre Sicherheit in sozialen Risikolagen ist vielmehr das Fundament vorsorgender Sozialpolitik, wengleich zwischen beiden Prinzipien notwendigerweise ein beständiges Spannungsverhältnis besteht.

Die skandinavischen Länder haben erfolgreich die zwei »Beine des Sozialstaates« (vgl. Allmendinger 2009) institutionalisiert: lebenslange Bildung und umfassende soziale Sicherung. Die skandinavische Sozialpolitik stellt für das Prinzip eines vorsorgenden Sozialstaates in Deutschland folgende Lehren auf:

- Vorsorgende Sozialstaatlichkeit basiert auf dem Prinzip einer Arbeits- und Wissensgesellschaft und ist auf diese bezogen. Die nordische Arbeitspolitik fördert das Humankapital der Bevölkerung auf vielfältige Weise und setzt gleichzeitig Mechanismen der Aktivierung ein, die auch eine Verpflichtung zur Arbeit beinhalten. Das Ideal einer umfassenden gesellschaftlichen Integration in den Arbeitsmarkt schützt die Menschen nicht vor ökonomischem Wandel in offenen Volkswirtschaften, sondern befähigt sie, diesen zu akzeptieren und mit zu gestalten.
- Vorsorgende Sozialstaatlichkeit ist administrativ dezentralisiert und weitgehend auf alle Bürger ausgerichtet. Eine vorsorgende Sozialadministration bietet rechtzeitig qualitativ hochwertige Hilfestellungen nicht nur monetärer Natur in allen sozialen und ökonomischen Risikolagen an.
- Vorsorgende Sozialstaatlichkeit betont die Qualität sozialer Dienstleistungen. Die beruflichen Qualifikationsanforderungen an das Personal der nordischen Sozialstaaten sind hoch. Reguläre Evaluationen und wissenschaftliche Überprüfungen stellen den Normalfall dar.
- Vorsorgende Sozialstaatlichkeit fußt auf einem invasiven Steuerstaat, der in einen normbasierten und rigorosen fiskalpolitischen Rahmen eingebettet ist. Gesunde öffentliche Finanzen und eine kostenintensive vorsorgende Sozialpolitik schließen sich nicht notwendigerweise aus.
- Zur Realisation des vorsorgenden Sozialstaates in Deutschland ist ein langer politischer Atem notwendig.

Reformen in einzelnen sozialpolitischen Politikfeldern müssten stärker mit fiskalisch fundierten Steuerpolitiken kombiniert und sozialpartnerschaftlich entwickelt werden. Eine Reformpolitik des vorsorgenden Sozialstaates wird schwerlich ohne eine Reform der Sozialstaatsfinanzierung zu erreichen sein.

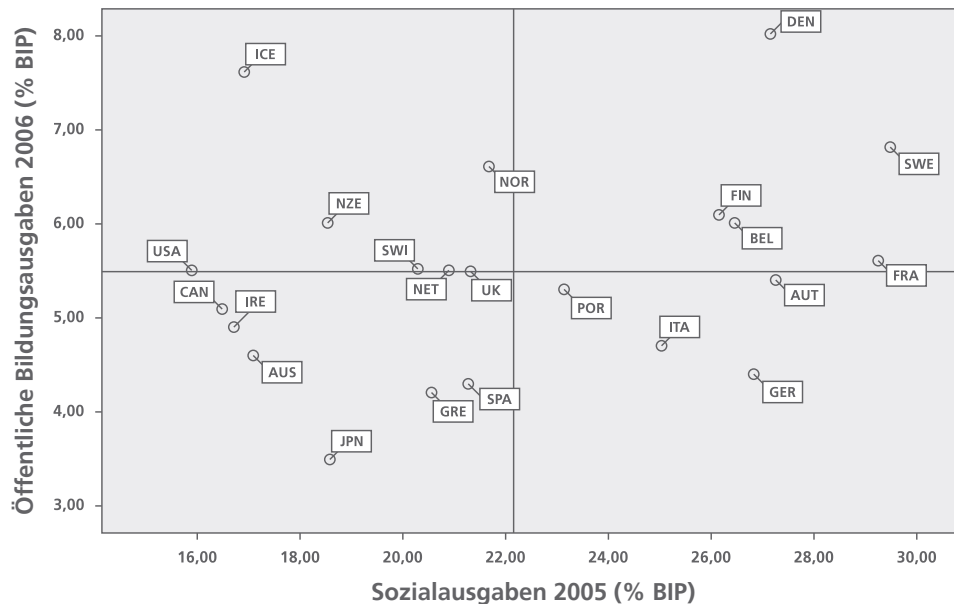
## 1. Einleitung

Der Begriff des vorsorgenden Sozialstaates ist vieldeutig oder – positiver formuliert – offen für Konkretisierungen. Seit der Einführung des Begriffes in die politische Debatte und mit seiner Integration in das Hamburger Grundsatzprogramm der SPD aus dem Jahr 2007 wird der Begriff stetig präzisiert und kritisiert (vgl. Schroeder 2007/2008 sowie Walter 2007). Intention dieses Beitrages ist es, über Ziele, Programme und administrative Verankerungen skandinavischer Sozialpolitik zu informieren und so zu zeigen, dass die nordischen Sozialstaaten in vielen Bereichen wichtige Aspekte einer vorsorgenden Sozialpolitik bereits umgesetzt haben.<sup>1</sup>

In vielen Beiträgen zum vorsorgenden Sozialstaat wird oft auf die skandinavischen Sozialstaaten verwiesen, ohne dies jedoch zu konkretisieren (vgl. Allmendinger 2009, Schroeder 2007/2008 sowie Steinbrück 2010). Die systematische Analyse ausgerechnet skandinavischer Sozialpolitik basiert auf folgenden Gründen: Erstens stehen bei der Evaluation wohlfahrtsstaatlicher Politiken die nordischen Länder seit langer Zeit hervor, da diese sowohl ökonomische Performanz<sup>2</sup> als auch eine geringe Armutsquote, geringe Korruption und ein außerordentlich hohes Ausmaß an gesellschaftlichem Vertrauen miteinander in Einklang bringen (vgl. Rothstein 2010a). Und letztlich leben in den nordischen Gesellschaften die »glücklichsten« Menschen in Europa – und dies schon

1. Hierbei ist zu betonen, dass es zwischen den einzelnen nordischen Ländern in der Arbeits- und Sozialpolitik durchaus Unterschiede gibt. Keinesfalls soll in diesem Beitrag argumentiert werden, dass ein uniformes sozialpolitisches Muster für alle fünf nordischen Sozialstaaten existiere (zu den Details der Differenzen vergleiche Jochem 2011). Dort wird auch ausgeführt, inwiefern sich die Fundamente der nordischen Arbeits- und Sozialpolitik in jüngster Vergangenheit verändert haben.

2. Die jüngste Messung des World Economic Forums reiht drei nordische Länder unter die zehn kompetitivsten Länder weltweit (Schweden auf Platz 2 hinter der Schweiz, Finnland auf Rang 7 sowie Dänemark auf Rang 9; Norwegen erreichte den 14. Rangplatz wohingegen Island abgeschlagen auf dem 31. Rang von insgesamt 132 Ländern liegt). Die Bundesrepublik Deutschland wird in dieser Rangfolge auf dem guten 5. Platz gelistet (World Economic Forum 2010).

**Schaubild 1:** Sozialpolitik und Bildungspolitik – die »zwei Beine« des vorsorgenden Sozialstaates

**Quelle:** Sozialausgaben: OECD Database; Bildungsausgaben: OECD Education at a Glance 2009; Sozialausgaben Portugal für das Jahr 2004: OECD Database; Bildungsausgaben Griechenland 2005: OECD Education at a Glance 2008. Luxemburg fehlt, da die Daten für Bildung nicht ausgewiesen sind. Die Referenzlinien markieren den arithmetischen Mittelwert.

seit vielen Jahren.<sup>3</sup> Wenn also eine Region in Europa vorbildlich im Hinblick auf ökonomische Effizienz und qualitativ hochstehende Sozialpolitik ist und dies auch noch das Glücksgefühl der Menschen zu heben scheint, dann sind dies gute Gründe für eine Analyse nordischer Sozialstaaten.

## 2. Beschäftigungssteigerung und Arbeitsmarktpolitik

Ein weiterer Grund für die vorgenommene Fallauswahl (und der letztlich entscheidende für das Erkenntnisinteresse dieses Forschungsberichtes) lautet, dass die nordischen Länder erfolgreich darin waren, die »zwei Beine« moderner Sozialstaatlichkeit effektiv zu institutionalisieren (vgl. Allmendinger 2009): ein umfassendes soziales Sicherungsnetz sowie eine qualitativ hochwertige Bildungspolitik. Dies kann an den Ausgabequoten für die soziale Sicherung einerseits sowie den Bildungs-

sektor andererseits sehr gut abgelesen werden (vgl. Schaubild 1). Zudem weisen die nordischen Länder in Europa die höchste Arbeitsmarktintegration auf – bei tendenziell niedriger offener Arbeitslosigkeit beziehungsweise sehr niedriger Langzeitarbeitslosigkeit (siehe Kapitel 2).

Aus den im Schaubild 1 aufgeführten Daten wird ersichtlich, dass die nordischen Länder im rechten oberen Quadranten beide Dimensionen, also Ausgaben für soziale Sicherungsprogramme sowie Ausgaben für Bildung, deutlich überdurchschnittlich abdecken (lediglich Island und eingeschränkt auch Norwegen können hier als »Ausreißer« innerhalb der skandinavischen Länderfamilie angesehen werden). Gleichzeitig wird die prekäre Lage des bundesdeutschen Sozialmodells deutlich: Während Deutschland in der Spitzengruppe der Sozialausgaben zu finden ist, rangiert es bei den Bildungsausgaben mit Griechenland, Spanien und Japan am Schluss der internationalen Verteilung. Aus diesem kursorischen Überblick über die Daten wird deutlich, dass sich Bildungsinvestitionen und Sozialausgaben nicht – wie es die deutsche Reformdebatte mitunter suggeriert – abschließen müssen.

3. Zumindest gilt dies, wenn man den Angaben aus den internationalen Umfragen Glauben schenken kann (vgl. hierzu Rothstein 2010a). Es bleibt abzuwarten, inwiefern die Auswirkungen der globalen Finanzkrise die Glückswerte vor allem für die Isländer beeinträchtigen werden.

Im Rahmen dieses Beitrages ist es nicht möglich, alle Aspekte einer vorsorgenden Sozialpolitik umfassend zu analysieren und mit skandinavischen Vorbildern zu illustrieren. Aufgrund der relativen Wichtigkeit konzentriert sich die folgende Darstellung auf den Bereich der Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, die Bildungspolitik sowie einen allgemeinen Überblick über verschiedene Bereiche sozialer Humandienstleistungen.

Der skandinavische Sozialstaat zielt auf eine umfassend integrierte Arbeits- und Wissensgesellschaft ab und ist gleichzeitig systematisch auf sie bezogen. Insofern kommen dem Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates jene Politiken große Bedeutung zu, die dezidiert auf die Beschäftigungslage und die Integration möglichst vieler Menschen in den Arbeitsmarkt abzielen.

Die Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage der Bundesrepublik wird aus den beiden folgenden Tabellen ersichtlich (vgl. Tabelle 1 und 2). Auf der Grundlage dieser Kennzahlen weist das bundesdeutsche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprofil folgende Defizite auf:

- Die Beschäftigung ist in den vergangenen Dekaden gestiegen, allerdings liegt der Beschäftigungsstand im Jahr 2008 immer noch unter dem internationalen Durchschnitt.<sup>4</sup>
- Die standardisierte Arbeitslosenquote ist überdurchschnittlich hoch.
- Ein besonders gravierendes Defizit für die bundesdeutsche Situation muss in der weiter zunehmenden und im internationalen Vergleich sehr hohen Langzeitarbeitslosigkeit gesehen werden.
- Teilzeitbeschäftigung ist überdurchschnittlich stark ausgeprägt, zudem ist der Anteil der Frauen an der gesamten Teilzeitbeschäftigung überdurchschnittlich hoch.
- Ältere Arbeitnehmer (über 55 Jahre alt) sind zur Hälfte nicht mehr auf dem Arbeitsmarkt. Dies ist zwar im internationalen Vergleich durchaus nicht ungewöhnlich, aber dass dies nicht zwangsläufig so sein muss, zeigen

die Beispiele aus Neuseeland, Schweden und Island.

- Die Aufwendungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik in Deutschland entsprechen im Durchschnitt denen aller Mitgliedstaaten der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD), aber auch hier zeigen die nordischen Länder, dass höhere Investitionen politisch durchaus machbar sind.
- Das reale Lohnwachstum liegt nach 1995 unter dem Durchschnitt, etwa seit dem Jahr 2000 findet fast gar kein reales Lohnwachstum mehr statt.

Dieser Überblick über vergleichende Daten zeigt, dass Deutschlands Arbeitsmarktperformanz zwar nicht die schlechtesten Zahlen liefert, gleichwohl neigt der »mittlere Weg« des bundesdeutschen Sozialstaates (vgl. Schmidt 2009) aber eben zur Durchschnittlichkeit.

4. An dieser Stelle genügt der Hinweis, dass der Ausbau der bundesdeutschen Beschäftigung in den vergangenen Jahren zu großen Teilen von sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen verursacht wurde (Bundesagentur für Arbeit 2010). Wünschenswert wäre eine stärkere Steigerung im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Vollzeitarbeitsverhältnisse.

Tabelle 1. Beschäftigungsprofile im internationalen Vergleich

	Beschäftigungsquote		St. ALQ	Langzeitarbeitslosigkeit		Teilzeitbeschäftigung	
	1994	2008	2008	1994	2008	% Anteil Gesamt	% Anteil Frauen
Australien	66,0	73,2	4,2	36,1	14,9	23,8	71,7
Österreich	68,4	72,1	3,8	18,4	24,2	17,6	80,4
Belgien	55,7	62,0	7,0	58,3	52,6	18,7	82,9
Kanada	67,0	73,7	6,1	17,9	7,1	18,4	67,8
Dänemark	72,4	78,4	3,4	32,1	16,1	18,0	61,7
Finnland	60,7	71,9	6,4	--	18,2	11,5	63,0
Frankreich	58,4	64,6	7,8	38,5	37,9	13,4	79,5
Deutschland	64,5	70,2	7,3	44,3	53,4	22,1	79,9
Griechenland	54,1	62,2	7,7	50,5	49,6	7,8	67,4
Island	78,5	84,2	3,0	15,1	4,1	15,1	71,2
Irland	51,9	68,1	6,3	64,3	29,4	21,0	79,0
Italien	51,5	58,7	6,8	61,5	47,5	16,3	75,8
Japan	69,3	70,7	4,0	17,5	33,3	19,6	70,4
Luxemburg	60,2	64,4	4,9	29,6	38,6	12,7	91,9
Niederlande	63,9	76,1	2,8	49,4	36,3	36,1	75,5
Neuseeland	68,0	74,9	4,2	32,7	4,4	22,4	72,3
Norwegen	72,2	78,1	2,5	28,8	6,0	20,3	71,7
Portugal	64,0	68,2	7,7	43,4	48,3	9,7	68,5
Spanien	47,4	65,3	11,4	56,2	23,8	11,1	80,6
Schweden	71,5	75,7	6,2	25,7	12,4	14,4	64,6
Schweiz	75,6	79,5	3,5	29,0	34,3	25,9	81,2
UK	68,7	72,7	5,6	45,4	25,5	22,9	76,1
USA	72,0	70,9	5,8	12,2	10,6	12,2	68,1
<b>Arithmetisches Mittel</b>	<b>64,4</b>	<b>71,1</b>	<b>5,6</b>	<b>36,7</b>	<b>27,3</b>	<b>17,9</b>	<b>74,0</b>

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

**Quelle:** OECD Employment Outlook 2009 (Statistical Annex).

Tabelle 2. Arbeitsmarktprofile im internationalen Vergleich

	BQ 55-64	AAMP	Reales durchschnittliches Lohnwachstum (%)			
	2008	2007	1990-1995	1995-2000	2000-2005	2006-2007
Australien	57,4	0,32	1,0	2,1	1,2	1,1
Österreich	41,0	0,68	1,2	0,6	0,9	-0,1
Belgien	32,8	1,30	2,1	1,3	0,3	-0,1
Kanada	57,5	0,29	-0,2	2,0	1,1	2,6
Dänemark	57,7	1,31	0,8	1,6	2,0	0,3
Finnland	56,4	0,86	-0,1	1,4	2,4	1,3
Frankreich	38,2	0,92	1,1	1,3	1,4	1,0
Deutschland	53,8	0,77	2,1	0,8	0,3	0,0
Griechenland	42,9	--	3,2	2,4	2,8	2,2
Island	83,3	--	--	--	--	--
Irland	53,9	0,62	2,5	2,2	2,7	3,2
Italien	34,4	0,46	-0,7	0,8	0,3	0,1
Japan	66,3	0,16	1,3	0,5	0,3	-0,4
Luxemburg	38,3	0,48	1,9	1,2	1,1	1,9
Niederlande	50,7	1,09	0,3	0,0	0,4	3,3
Neuseeland	71,9	0,35	--	--	--	--
Norwegen	69,3	0,56	1,2	2,2	3,2	6,0
Portugal	50,8	0,53	1,1	2,6	0,3	1,0
Spanien	45,6	0,80	1,9	-0,5	-0,1	0,2
Schweden	70,3	1,12	-0,3	3,3	1,4	3,7
Schweiz	68,4	0,60	1,0	0,9	1,1	0,3
UK	58,2	0,32	1,0	2,6	1,6	1,4
USA	62,1	0,13	1,0	2,9	0,4	1,0
<b>Arithmetisches Mittel</b>	<b>54,8</b>	<b>0,7</b>	<b>1,1</b>	<b>1,5</b>	<b>1,2</b>	<b>1,4</b>

**Anmerkung:** BQ 55-64 = Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer von 55 bis 64 Jahren in Prozent der altersspezifischen Population; AAMP = Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des Bruttoinlandsproduktes. (--: Wert liegt nicht vor.)

**Quelle:** OECD Employment Outlook 2009 (Statistical Annex).

## 2.1 Innovations- und Beschäftigungspolitik

Die nordischen Länder folgten historisch betrachtet einem vom deutschen Muster abweichenden Modernisierungspfad, welcher eine andere Arbeitsverschränkung von Staat und Markt impliziert. Bereits durch die Reformation wurde die Verantwortung des Staates in Belangen der Sozialpolitik im Norden gestärkt. Die unitarischen Verfassungen des Nordens ermöglichten einen handlungsfähigen Staat, welcher jedoch den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften große sozialpolitische Freiräume gewährt. Umfangreiche öffentliche Sektoren begannen in den 1960er Jahren im Norden Gestalt anzunehmen (vgl. Kangas/Palme 2009). Jüngste Entwicklungen zeigen aber, dass auch sozialdemokratische Regierungsparteien die ehemals festgefügtten öffentlichen Beschäftigungssektoren deregulierten und zum Teil privatisierten (vgl. Klitgaard 2007). Demgegenüber zeichnet sich der bundesdeutsche Staat durch eine intensive Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern aus. Der öffentliche Sektor ist schwach ausgeprägt und die historisch bedingte Rolle der Subsidiarität in Deutschland hat bewirkt, dass mehrere quasi-staatliche Sozialverbände den Sozialstaat prägen.

Es existieren bereits diverse Programme auf den verschiedenen föderalen Ebenen der Bundesrepublik, die den wirtschaftlichen Erfolg des Landes beschleunigen sollen. Gleichwohl wird durch den Vergleich bundesdeutscher Wirtschaftspolitik mit den skandinavischen Ländern deutlich, dass mehr Instrumente und Mittel in einer Wirtschaftspolitik gebunden werden, die nicht bestrebt ist, bestehende industrielle Kerne zu bewahren, sondern vielmehr neue dynamische Kerne der Arbeitsgesellschaft zu fördern. Die nordischen Regierungen haben aus der Geschichte gelernt, dass in kleinen und stark geöffneten Volkswirtschaften der Wandel nicht gebremst, sondern lediglich befördert und flankiert werden kann. Just in der globalen Finanzkrise wurde diese Einstellung deutlich, als sich zum Beispiel die schwedische Regierung einer selektiven Subventionierung der schwedischen Automobilindustrie mit dem Argument verschloss, dass eine Stützung dieser Branche anderen Branchen gegenüber ungerecht wäre. Konsequenz setzte die schwedische Regierung auch in der Krise auf eine verstärkte Bildungsexpansion sowie eine Ausweitung der aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. Jochem 2010b).

Ökonomische Innovationen lassen sich nicht planen. Allerdings lässt sich von politischer Seite ein Rahmen herbeiführen, mit dessen Hilfe Innovationen besser befördert werden können. International vergleichende Studien belegen, dass die nordischen Länder gemessen an technologischen Innovationen weltweit führend sind. Nach dem Ranking des *Global Innovation Index* (vgl. INSEAD 2010) belegt Island unter den 132 in das Sample aufgenommenen Ländern den ersten Platz, gefolgt von Schweden (Platz 2), Dänemark (Platz 5), Finnland (Platz 6) und schließlich Norwegen (Platz 10). Deutschland befindet sich demnach auf Platz 16. Folgende Aspekte werden in der Literatur als Gründe für die hohe nordische Performanz gelistet:

- Innovative Firmen sind *global players*. Die forschungsintensiven Standorte werden vorwiegend dort gewählt, wo ein hohes Humankapital, das heißt gut ausgebildete und flexible Arbeitskräfte, zur Verfügung steht.
- Innovative Firmen sind von offenen Märkten abhängig. Nordische Firmen besitzen enge Verflechtungen mit technologischen Clustern weltweit; darüber hinaus sind nordische Firmen auch früh und intensiv nach Osteuropa expandiert.
- Die Politik kann durch eine im hohen Maße qualitativ herausragende Bildungspolitik die Basis für Innovationen herstellen; denn nicht zuletzt die Sprachkompetenzen der Erwerbsbevölkerung sind hierbei von zentraler Bedeutung für innovative Firmen. Außerdem kann die Politik durch die Herausarbeitung von Clustern in Forschungseinrichtungen und Firmen Innovationen vorbereiten und pflegen und damit den Grundstein für Infrastrukturen modernster Kommunikationstechnologien legen.

Die nordischen Länder sind bestrebt, die Innovationskraft ihrer Ökonomien zu pflegen. Daher spielt die Bildungspolitik im Norden eine zentrale Bedeutung im politischen Diskurs. Konkrete politische Formen zur politischen Vernetzung dieser Anstrengungen stellen verschiedene Kommissionen dar, in welchen zukünftige Ausgestaltungen der Innovationspolitik in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beraten werden. So wurde jüngst in Finnland eine Zukunftskommission eingesetzt, die organisatorisch dem finnischen Parlament angegliedert ist; auch in Schweden und den anderen nordischen Ländern lassen sich ähnliche Konzertierungspraktiken beobachten. Zudem



wurden bei zentralen Forschungsperspektiven, wie zum Beispiel der medizinischen Forschung, zwischenministerielle Kommissionen eingesetzt (so geschehen in Finnland und Dänemark). Damit sollen administrative Grenzen überwunden werden und so die zuständigen Ministerien für Gesundheit/soziale Sicherung, für Bildung und/oder Forschung in diesen Planungsfragen eng institutionell vernetzt werden (Ds 2009: 21).

## 2.2 Lohnpolitik und Qualitätssicherung von Arbeitsverhältnissen

Lohnpolitik ist Aufgabe der Sozialpartner und sollte ohne staatliche Einmischung erfolgen. Diese Auffassung ist Kernbestandteil der bundesdeutschen Tradition und unter dem Schlagwort der »Tarifautonomie« in die Literatur eingegangen. Es gibt keinen Finanzmarkt ohne staatliche Regulierungen und ebenso wenig ist ein Markt für Löhne und Arbeitsplatzverhältnisse ohne staatliche Regulierungen denkbar.

Die bundesdeutschen Sozialpartner besitzen eine besonders anspruchsvolle Aufgabe, da deren Vereinbarungen europaweit als Orientierungsgrößen wahrgenommen werden. Dennoch kann gezeigt werden, dass die Lohnentwicklung in Deutschland unter dem europäischen Durchschnitt liegt (vgl. Tabelle 2). Hier besteht folglich Spielraum für eine Dynamik nach oben, ohne die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft direkt zu unterminieren.

In Skandinavien existieren keine Mindestlöhne. Dort handeln die Sozialpartner Untergrenzen für branchenspezifische Entlohnungen eigenständig aus. Allerdings ist im Gegensatz zur bundesdeutschen Situation die Reichweite solcher Vereinbarungen auf den nordischen Arbeitsmärkten extrem hoch. Gleichwohl haben jüngste Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofes (EuGH) das nordische Modell der selbstregulativen Arbeitsbeziehungen teilweise untergraben (vgl. Höpner 2008). Deshalb sind inzwischen auch im Norden Stimmen zu vernehmen, die eine landesweit gültige untere Einkommensgrenze fordern. Der finnische Gewerkschaftsdachverband SAK hat 2009 eine Untergrenze der Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit von monatlich 1500 Euro gefordert. Dies entspräche bei einer durchschnittlichen tariflichen Arbeitszeit von wöchentlich circa 37,5 Stunden einem Mindeststundenlohn von 9,20 Euro (vgl.

Schulte 2010). Die finnischen Gewerkschaften sind zwar bestrebt, diese Forderungen über Lohnverhandlungen zu erreichen, schließen allerdings einen Gesetzgebungsweg nicht aus.

Der Norden ist berühmt für seine solidarische Lohnpolitik. Die Lohn- und Einkommensgleichheit ist im internationalen Vergleich stark ausgeprägt. Hintergrund für diese Leistung ist die dezidierte Überzeugung der nordischen Gewerkschaftsbewegungen, dass hohe Lohndifferenziale aus Gründen der Gerechtigkeit zu vermeiden seien. In der vergangenen Dekade kam es jedoch auch im Norden zu einer stärkeren Lokalisierung und Individualisierung der Lohnfindungsprozesse. In Folge dieser Entwicklungen nahmen die Lohnunterschiede jüngst zu. Dennoch wird diese Entwicklung (noch) in vielen nordischen Ländern durch eine Steuerpolitik konterkariert, die relativ homogene Einkommensverteilungen anstrebt.

Aus bundesdeutscher Perspektive sind Themen wie »gesetzlicher Mindestlohn« und »Lohn- und Einkommensgleichheit« auf der politischen Tagesordnung. Das erodierende bundesdeutsche Modell einer umfassenden Sozialpartnerschaft kann wohl alleine keine Untergrenzen verbindlich durchsetzen. Eine gesetzgeberische Initiative läge daher im Trend fast aller europäischen Länder (vgl. Schulte 2010). Das Thema »soziale und ökonomische Ungleichheit« ist von besonderer Brisanz. Ökonomischer Ungleichheit wohnt die Tendenz inne, Menschen unglücklicher, ungesünder und auch in Bezug auf demokratische Grundstrukturen unzufriedener zu machen (vgl. Rothstein 2010a sowie Schäfer 2010), insofern kann die bundesdeutsche Armuts politik als gescheitert angesehen werden. Ungefähr seit dem Jahr 2000 nimmt die Ungleichheit in Deutschland rapide zu (vgl. Grabka 2009). Gezielte Unterstützungen für Zielgruppen wie beispielsweise Migranten und Alleinerziehende können das Armutsrisiko bislang nicht verringern.

Eine besondere Quelle für die zunehmende Ungleichheit liegt in der steigenden Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Während in den 1990er Jahren ein sozialversicherungspflichtiger Vollzeitjob noch Standard und Ideal der Sozialpartnerschaft war, ist dieses Ideal einer sich stets vergrößernden Anzahl von gering entlohnten (sozialversicherungspflichtigen) Arbeitsverhältnissen sowie einer rasant angestiegenen Anzahl von Scheinselbstständigen, Teilzeitarbeitenden, Leiharbeitenden

sowie von sogenannten Mini- oder Midi-Jobbern gewichen. Im Hinblick auf sozio-ökonomische Ungleichheit und die Qualität der Arbeitsplätze haben wir in Deutschland auf dem Arbeitsmarkt »längst amerikanische Verhältnisse« (vgl. Grabka 2009).

Dass dies auch im Rahmen der dänischen *Flexicurity* nicht der Fall sein muss, zeigen empirische Studien. So können, trotz aller methodischer Unwägbarkeiten, Seifert und Tangian in ihrem Index »Qualität der Arbeit« (2009) zeigen, dass die Qualität sowohl der dänischen als auch der anderen nordischen Arbeitsverhältnisse insgesamt deutlich höher liegt als die der deutschen. Sowohl die »Normalarbeitsverhältnisse« als auch die atypischen Arbeitsverhältnisse sind im Norden besser gesetzlich abgesichert und in den betrieblichen Fortbildungszyklus integriert als in Deutschland (vgl. auch Bredgaard et al. 2009).

### 2.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist kein Allheilmittel gegen Arbeitslosigkeit oder Beschäftigungsrückgänge. Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zielen dezidiert darauf ab, die Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt (*matching*) dahingehend zu verbessern, dass entsprechend der Nachfrage von Seiten der Unternehmen qualifizierte Arbeitskräfte angeboten werden können. Aus den Daten in Tabelle 2 (siehe oben) ist ersichtlich, dass große Differenzen zwischen den OECD-Ländern bestehen, wie viele monetäre Ressourcen jeweils für solche Programme zur Verfügung gestellt werden. Die nordischen Länder, insbesondere Dänemark und Schweden, nehmen Spitzenpositionen im internationalen Vergleich ein. Das dänische Modell der Arbeitsmarktpolitik im sogenannten System der *Flexicurity* ist auf große Aufmerksamkeit sowohl seitens der Europäischen Union (EU) als auch seitens vieler europäischer Regierungen gestoßen.

Das System der dänischen *Flexicurity* fußt auf folgenden drei Säulen: Stabiler monetärer Schutz vor dem Risiko der Arbeitslosigkeit (zum Teil ein Lohnersatzniveau von 90 Prozent des vorherigen Lohnes), eine aktive Arbeitsmarktpolitik, die gezielt auf die Verbesserung des Humankapitals abzielt und hierzu durchaus auch Instrumente des Zwanges einsetzt sowie flexible Arbeitsmärkte, was insbesondere durch den abgesenkten Kündigungsschutz seinen Ausdruck findet (vgl. Jørgensen/Nørup/Baadsgaard 2010).

Die dänische aktive Arbeitsmarktpolitik wurde in den 1980er Jahren konzeptionell vorbereitet und dann seit der umfassenden Arbeitsmarktreform im Jahr 1994 wiederholt modifiziert (vgl. teknologisk institut 2009). Grundlegende politische Programme der dänischen aktiven Arbeitsmarktpolitik zielten anfangs noch auf umfassende *Sabbatical*-Regelungen ab. Diese wurden sukzessive eingeschränkt oder abgeschafft. In der vergangenen Dekade setzten sich folgende Trends durch: Erstens wurden Maßnahmen ergriffen, die Arbeitszeitflexibilität zu erhöhen, zweitens wurde die Elternzeit in Dänemark ausgeweitet, drittens erfolgten verstärkte Einsätze zum Ausbau der Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten und viertens wurden jüngst die administrativen Verantwortlichkeiten grundlegend reformiert, die aktive Arbeitsmarktpolitik dezentralisiert sowie die zentralstaatlichen Steuerungsinstrumente verschärft.<sup>5</sup> Alle diese politischen Reformen wurden sozialpartnerschaftlich zwischen den staatlichen Akteuren, der stark organisierten Gewerkschaftsbewegung sowie den Arbeitgeberverbänden verhandelt.

Die dänische Erwerbsbevölkerung umfasst circa 2,9 Millionen Menschen. Nach Vollzeitäquivalenten berechnet werden etwa 60 000 Personen (also circa zwei Prozent der Erwerbsbevölkerung) jährlich von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik erfasst. Die Kosten belaufen sich auf etwa 1,3 Prozent des dänischen Bruttoinlandsprodukts (BIP). In Dänemark wird der überwiegende Anteil sowohl der aktiven als auch der passiven Arbeitsmarktpolitik durch Steuern finanziert. Würde Deutschland eine solche Intensität anstreben (ausgehend von einem bisherigen Mitteleinsatz von circa 0,7 Prozent des deutschen BIP), dann müsste die deutsche Bundesregierung ihre monetären Mittel fast verdoppeln. Dies würde jährliche Mehraufwendungen von etwa 14,5 Milliarden Euro implizieren, welche vor allem über steigende Steuern aufzubringen wären.

### 2.4 Programme gegen Jugendarbeitslosigkeit

Jugendarbeitslosigkeit ist ein gravierendes Problem in Skandinavien. Insofern ist es nicht überraschend, dass alle nordischen Länder umfangreiche Programme zur gezielten Förderung der Beschäftigungsfähigkeit ju-

5. Diese Reform war eingebettet in eine grundlegende Reform staatlicher Strukturen. Die Anzahl der Kommunen wurde von 271 auf 98, die Anzahl der Regionen von 14 auf fünf reduziert.

gendlicher Erwerbspersonen aufweisen. Die grundlegenden Programme können in folgende Phasen aufgeteilt werden:<sup>6</sup>

- In der ersten Phase der Erwerbslosigkeit werden zwischen dem Jugendlichen und der Arbeitsvermittlung umfassende Gespräche mit individualisierten Handlungsplänen erarbeitet. Mitunter werden zur Steigerung der räumlichen Mobilität gezielte Zuschüsse ausbezahlt.
- In der zweiten Phase kann die Arbeitsvermittlung dem Jugendlichen bestimmte Praktika vermitteln oder gezielte Weiterbildungen anvisieren.
- In der dritten Phase kann es zu garantierten Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Sektor kommen. Gemeinnützige Arbeit soll dazu dienen, dass der Jugendliche den Kontakt zum Arbeitsmarkt nicht verliert. Allerdings werden verstärkt Investitionen in die Ausbildungen getätigt.

Dieser schematisierte Ablaufplan ist auf zwei Eigenheiten zurückzuführen. Zum einen ist das Betreuungsverhältnis zwischen Arbeitsvermittlern und erwerbssuchenden Jugendlichen sehr eng (und deutlich personalintensiver als in Deutschland). Zum anderen werden die Jugendlichen durch vielfältige Sanktionsmechanismen (beispielsweise reduzierte oder komplett gestrichene finanzielle Absicherung) dazu angehalten und bisweilen auch gezwungen, angebotene Arbeitsverhältnisse aufzunehmen. In der jüngeren Vergangenheit versuchten verschiedene nordische Regierungen, die Konzentration der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf jugendliche Erwerbssuchende zu intensivieren. So wurde zum Beispiel in Dänemark ein Projekt ins Leben gerufen (*»Unge godt i gang«*, Arbeitsmarktsstyrelsen 2009), welches folgende Besonderheiten aufweist:

- Die Beratungsgespräche zwischen Erwerbssuchendem und Arbeitsvermittlung werden sehr frühzeitig und intensiver als bisher geführt, eine erste Kontaktaufnahme erfolgt bereits in der ersten Woche der Erwerbssuche.
- Lese- und Schreibkompetenzen werden systematisch überprüft. Bei Defiziten werden dem Jugendlichen gezielte Fortbildungsmaßnahmen angeboten.

- Schwer vermittelbaren Jugendlichen werden spezielle Mentoren an die Seite gestellt, welche den Jugendlichen in allen Phasen der Weiterbildung und Erwerbssuche betreuen. Mitunter wird auch psychologische Unterstützung von der Arbeitsmarktbehörde angeboten.

## 2.5 Administration der aktiven Arbeitsmarktpolitik

In jüngster Zeit ist insbesondere in Dänemark zu beobachten, wie die Aufgaben der Arbeitsvermittlung radikal dezentralisiert und teilweise auf private Märkte ausgelagert werden (vgl. European Commission 2010). Im Zusammenhang mit der umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltungen im Jahr 2007 wurden die öffentlichen Arbeitsvermittlungen in Dänemark aufgelöst und alle administrativen Belange im Zusammenhang mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik den Kommunen übertragen; die Auszahlung der Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit wird jedoch weiterhin von den Arbeitslosenkassen verwaltet. Für diese Aufgaben erhalten die Kommunen finanzielle Transferleistungen seitens der Zentralregierung, welche allerdings höher für aktive Maßnahmen ausfallen als für passive. Dies soll als fiskalischer Anreiz dazu dienen, dass die Kommunen möglichst viele Erwerbssuchende aus der passiven Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsmarkt integrieren. Flankiert werden die zentralstaatlichen, regionalen und kommunalen Arbeitsmarktbehörden von tripartistischen Kommissionen, die auf jeglicher administrativen Ebene für regelmäßige Evaluationen und Weiterentwicklungen der lokal zum Teil stark abweichenden Politikprogramme sorgen. Die Zusammenarbeit mit Anbietern von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf dem Markt wurde intensiviert. Diese Kooperationen führen dazu, dass die Kosten für die Arbeitsmarktbehörden gesenkt werden konnten, ohne dass es (bislang) zu gravierenden Verminderungen der Qualität kam. Letztlich führten diese Kooperationen auch zu einem verstärkten Einsatz von Lohnzuschüssen für zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse; insbesondere Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt scheinen von dieser Form der Aktivierung zu profitieren.

## 2.6 Integration der älteren Erwerbsbevölkerung

In Deutschland wird etwa die Hälfte der älteren Erwerbstätigen, das heißt der über 55-Jährigen, dazu

6. Vgl. hierzu Sibbmark (2009), Martinson (2010), Martinson/Sibbmark (2010) sowie teknologisk institut (2009).

angehalten, sich vergleichsweise früh aus dem Arbeitsleben zurückzuziehen. Dieser frühe Rückzug vom Arbeitsmarkt hat nicht nur erhebliche negative Konsequenzen für die öffentlichen Sozialhaushalte, auch aus Gründen der Integration erscheint die bisherige Politik fraglich. Aus Schweden wird von den weltweit höchsten Partizipationsraten für ältere Erwerbspersonen berichtet (vgl. Tabelle 2).

Die schwedische Politik zur Förderung der Integration älterer Erwerbspersonen in das Arbeitsleben basiert auf vielfältigen Grundlagen, von denen nur wenige unmittelbar von der Politik zu beeinflussen sind. So zeigen jüngere Studien (vgl. Sjögren Lindquist/Wadensjö 2009 sowie SOU 2009: 93), dass ein guter Gesundheitszustand die längere Integration in den Arbeitsmarkt ebenso erhöht wie ein hoher Anteil an Selbstständigen in der Gruppe der älteren Erwerbspersonen. Zudem arbeiten eine Vielzahl der älteren männlichen Erwerbspersonen in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Technik, wohingegen die Mehrzahl der älteren weiblichen Erwerbspersonen im öffentlichen Dienst beschäftigt ist. Hier profitiert Schweden zum Teil von der sich in den vergangenen Dekaden veränderten Wirtschaftsstruktur, wobei der öffentliche Dienst mit flexiblen Arbeitsverhältnissen die Integration der älteren Erwerbspersonen ermöglichen (und so eine Vorreiterfunktion einnehmen) kann. Ebenso kann argumentiert werden, dass die Integration von älteren Arbeitnehmern in den Arbeitsmarkt auch durch eine kulturelle Grundüberzeugung getragen wird. Von den unmittelbar politisch beeinflussbaren Faktoren sollen im Folgenden zwei eingehend erörtert werden: Das Zusammenspiel der sozialen Sicherungssysteme (Gesundheits-, Renten- und passive sowie aktive Arbeitsmarktpolitik) mit der Integration älterer Erwerbspersonen sowie das spezifische Regime des schwedischen Kündigungsschutzes.<sup>7</sup>

Das schwedische Rentensystem kennt faktisch kein rechtlich bindendes Renteneintrittsalter. Zwar werden in der Regel die meisten Altersrenten mit 65 Jahren

in Anspruch genommen (und viele Sicherungssysteme sind noch auf diesen Schwellenwert ausgerichtet). Allerdings besteht die Möglichkeit für schwedische Erwerbspersonen bis zum 67. Lebensjahr weiterzuarbeiten – bei vollständigem Kündigungsschutz. Dieser Kündigungsschutz wurde erst in der jüngsten Vergangenheit von der bürgerlichen Regierung aufgelockert; demzufolge kann heute einer 67-jährigen Erwerbsperson ohne sachliche Begründung gekündigt werden, was früher nicht möglich war. Eine Rentenleistung kann frühestens mit dem 61. Lebensjahr bezogen werden. Gleichwohl bedeutet der Erhalt der Altersrente nicht automatisch, dass sich die Erwerbspersonen vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Nach jüngeren Schätzungen (Sjögren Lindquist/Wadensjö 2009: 40) verbleibt etwa jeder zehnte Rentenbezieher weiterhin auf dem Arbeitsmarkt, wenn auch mit reduzierter Arbeitszeit.

Für einen frühzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben (was nach geltendem Recht frühestens mit dem Alter von 61 Jahren möglich ist) werden proportionale Abschläge der Rentenleistungen angerechnet. Allerdings ist zu konstatieren, dass in letzter Zeit die Bedeutung der staatlichen Rente in der Gesamtheit der Altersbezüge abgenommen hat. Dies ist die Folge von verbreiteten betrieblichen Altersvorsorgesystemen. Insofern können sinkende staatliche Renten unter Umständen durch die Betriebsrenten kompensiert werden (Sjögren Lindquist/Wadensjö 2009: 34). Erst kürzlich wurde auch die maximale Bezugszeit von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer reformiert. Die ehemals verlängerte Frist von bis zu 450 Tagen für die über 55-Jährigen wurde mit der nun für alle schwedischen Erwerbstätigen maximalen Bezugszeit von 300 Tagen harmonisiert.

Als Grund für einen frühzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt werden lediglich medizinische Gründe anerkannt (eine Frühpensionierung aus Gründen schlechter Arbeitsmarktlage wurde abgeschafft). Selbstverständlich gibt es Systeme der Frühpensionierung, die auch genutzt werden. Allerdings sichert der schwedische Sozialstaat Alternativen zum frühzeitigen vollständigen Rückzug vom Arbeitsmarkt. Die Kombination von Rentenbezug und Arbeit ist dabei eine Variante. Die andere Variante besteht in einer spezifischen Form des Krankengeldes, welches für längere Zeit gewährt wird, damit der Erwerbstätige offiziell noch dem Arbeits-

7. Es ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die hohe Integration älterer Erwerbspersonen in Schweden (und das dafür förderliche Kündigungsschutzregime) in der Literatur für die hohe Jugendarbeitslosigkeit in Schweden verantwortlich gemacht wird. Ein solcher Verdrängungswettbewerb scheint die Situation auf den nordischen Arbeitsmärkten insgesamt zu charakterisieren. Die nordischen Regierungen reagieren darauf mit erhöhten Anstrengungen in der schulischen Bildungs-, der Erwachsenenbildungs- sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

markt zur Verfügung steht. Letztlich entscheidend sind jedoch flexible Teilzeitarbeitsverträge, die es den älteren Erwerbspersonen ermöglichen, ihre Arbeitsbelastung nach individuellen Präferenzen zu reduzieren. Aus monetärer Sicht kann für die älteren Erwerbspersonen diese Form der Arbeit im Alter durch Teilzeitrentenzahlungen erleichtert werden.

Ein zentrales politisches Instrument zur Förderung der Erwerbstätigkeit älterer Menschen in Schweden liegt in der Bereitstellung ökonomischer Anreize. Jüngste Reformen der bürgerlichen Koalition zielen auf gezielte Steuersenkungen für alle Erwerbspersonen gestaffelt nach Einkommen ab (*earned-income tax credit*). Um die Erwerbstätigkeit über das 65. Lebensjahr hinaus zu verlängern, führte die bürgerliche Regierung einen größeren Abzugsbetrag für Erwerbspersonen von über 65 Jahren ein.

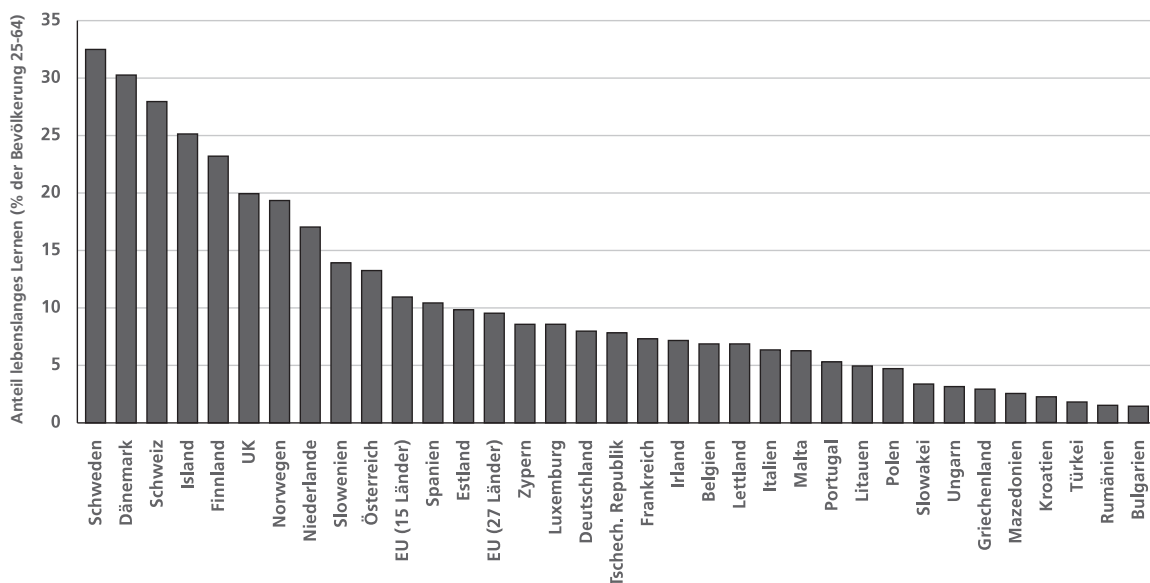
Die schwedischen Kündigungsschutzregeln verfolgen das *first in, last out*-Prinzip. Dieses historisch gewachsene Prinzip wird für die sehr hohe Arbeitsmarktintegration der älteren Erwerbspersonen dort verantwortlich gemacht. Die bürgerliche Regierungskoalition hat dieses Prinzip allerdings jüngst gelockert. So bestehen nun Möglichkeiten für Betriebe, von diesem Prinzip abzuweichen, wenn dies mit der zuständigen Gewerkschaft vereinbart wurde.

### 3. Bildungspolitik und das Prinzip des lebenslangen Lernens

Die gegenwärtige bundesdeutsche Debatte über eine zukunftsorientierte Sozialpolitik hat eine eigentümliche Schlagseite. Unbestritten ist die Bundesrepublik Deutschland ein bildungspolitischer Nachzügler. Andere Länder Europas investieren deutlich intensiver in Bildung und sind damit – glaubt man beispielsweise den PISA-Studien – auch erfolgreicher. Und so wichtig die frühkindliche Förderung auch ist: Aus bundesdeutscher Perspektive kann die integrative Notwendigkeit der Bildungspolitik nur dann angemessen erfasst werden, wenn nicht nur die frühkindliche Förderung ins Spiel kommt, sondern ebenso das Prinzip des lebenslangen Lernens. Wie international vergleichende Studien zeigen, sind es vor allem die nordischen Länder und die Schweiz, von denen Deutschland hier am meisten lernen kann.

Die institutionelle Struktur der nordischen Bildungspolitik fußt auf folgenden Aspekten: Bildungspolitik wird seitens des Zentralstaates sowie der lokalen Gebietskörperschaften finanziert. Die lokalen Gebietskörperschaften sind verantwortlich für die organisatorische Ausstattung der Schulen (Lehrmittel, Gebäude etc.). Inhaltlich genießen die nordischen Schulen eine große Freiheit bei der Ausgestaltung der Lehrpläne (wobei seitens der zen-

Schaubild 2: Lebenslanges Lernen in Europa (2008)



Quelle: Eurostat, Database, Schweden: Angabe 2007.

Anmerkung: Die Werte geben den Anteil der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren an, die im Zeitraum von vier Wochen vor der Erhebung an einer allgemeinen oder beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben.

tralen Regierungen Rahmenvorgaben bestehen und die einzelnen Schulen regelmäßig evaluiert werden). Flankiert werden diese schulischen Einrichtungen von sogenannten »Volkshochschulen«, die mit dem deutschen System allerdings nur den Namen gemein haben. Eine weitere Spezialität des Nordens sind die ebenfalls auf erwachsene Zielpersonen ausgerichteten Bildungseinrichtungen, die zum Beispiel in Schweden unter der Bezeichnung *komvux* unterschiedlichste Bildungsangebote in kommunaler Verantwortung bereithalten.

### 3.1 Volkshochschulen in Skandinavien

Der dänische Schriftsteller, Philosoph und Politiker Nikolai Frederik Severin Grundtvig vertrat bereits im frühen 19. Jahrhundert die Auffassung, dass eine verantwortungsvolle demokratische Partizipation auf einer umfassenden Bildung der Bevölkerung ruhen solle. Nach seinen Konzeptionen wurde 1844 die erste nordische Volkshochschule in Rødding errichtet. Träger der Volkshochschulen sind bis auf den heutigen Tag Ausläufer der nordischen Volksbewegungen, die sich der Verbesserung von Bildung und Verbreitung demokratischer Grundsätze verschrieben haben. Die nordischen Volkshochschulen sind Internatsschulen. Sie bieten Kurse in unterschiedlichsten Fachrichtungen an, die eine Ausbildungsdauer von zwei bis zu zwölf Monaten aufweisen können.

Die Kosten für diese Ausbildung übernimmt zu großen Teilen (circa 60 Prozent der Gesamtkosten) der Staat beziehungsweise die zuständige Kommune. Die Studienbeiträge können somit gering gehalten werden. Die Studiengebühren werden teilweise von Arbeitgebern oder, im Falle von Arbeitslosen, von den Arbeitsmarktbehörden übernommen. Die größte Zielgruppe sind junge Erwachsene, die ihre schulischen Qualifikationen verbessern und vertiefen möchten. Die Teilnehmer an den Kursen der nordischen Volkshochschulen »opfern« vor allem ihre Freizeit. Mitunter existieren bestimmte Vereinbarungen mit den jeweiligen Arbeitgebern, die längere Fortbildungszeiten ermöglichen. Die öffentlichen Hände investieren den größten Anteil, allerdings ist für Schweden zu beobachten, dass sich in der vergangenen Dekade die Kommunen immer stärker aus der Finanzierung zurückgezogen haben. Die Hauptlast der Finanzierung liegt also zusehends bei der Zentralregierung (vgl. Folkbildningsrådet 2010). Die Leistung

der jeweiligen Volkshochschulen wird von der schwedischen Statistikbehörde erfasst. Zudem sind regelmäßige Evaluationen zwingend erforderlich. Diese werden von der staatlichen Schulbehörde überwacht.

### 3.2 *Komvux* (Schweden)

Der Bildungsbereich, der in Schweden unter dem Begriff *komvux* zusammengefasst wird, richtet sich an Erwachsene, die Schulabschlüsse nachholen, sich fortbilden oder für die Universität qualifizieren möchten. Leitende Behörde der Einrichtungen ist die staatliche Schulbehörde (*skolverket*). Die Teilnahme an den schulischen Maßnahmen ist nahezu kostenlos. Die Kommunen tragen den Hauptteil der anfallenden Kosten, wengleich sie hierfür von der Zentralregierung Transferzahlungen erhalten. Aufgrund von Sparmaßnahmen der bürgerlichen Koalition und dem damit einhergehenden Sparzwang für die Kommunen sind die Teilnehmerzahlen seit 2007 zum Teil deutlich gesunken (Skolverket 2009a: 144-146). Der Unterricht im Rahmen von *komvux* kann zum Teil auch von den ordentlichen Schulen angeboten werden. In jüngster Zeit setzt sich die Tendenz in den Kommunen durch, spezielle Zentren für Erwachsenenbildung zu gründen (*lärcentra*), in welchen alle Programme der Erwachsenenbildung gebündelt angeboten werden (Skolverket 2009b: 8).

Dieses System der Erwachsenenbildung ist eng mit dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik verknüpft. In jüngster Vergangenheit wurden verstärkt Arbeitslose (jugendlichen Alters) in Fortbildungsmaßnahmen der *komvux* überwiesen (*kunskapslyftet*). Hierfür erhielten die Kommunen spezielle monetäre Transfers von der Zentralregierung. Diese Praxis wurde von der bürgerlichen Koalition aufgrund des in den Statistiken zu beobachtenden Rückgangs der Schülerzahlen beendet (vgl. Skolverket 2009a und b).<sup>8</sup> Innerhalb der *komvux*-Einrichtungen stellen Frauen mit circa 67 Prozent den größten Anteil der Kursteilnehmer dar. Insbesondere für Migranten ist die *komvux* eine bevorzugt genutzte Bildungseinrichtung, um Zugangsberechtigungen zu den schwedischen Hochschulen zu erlangen. Im Schuljahr 2007/2008 waren 40 Prozent aller Teilnehmer nicht in Schweden geboren (Skolverket 2009a: 145).

8. Gleichwohl hat die bürgerliche Koalition die berufsbezogene Aus- und Weiterbildung seit Januar 2009 in einer neuen Institution gebündelt, der sogenannten Yrkeshögskolan.

#### 4. Sozialstaatliche Dienstleistungen als Fundament des vorsorgenden Sozialstaates – Beispiele aus der Familien- und Gesundheitspolitik

Der vorsorgende Sozialstaat bietet institutionalisierte Hilfestellungen für Risikolagen in einer zunehmend komplexer werdenden Arbeits- und Lebenswelt. Hierzu sind administrative Tätigkeiten notwendig, die über eine rein monetäre Absicherung hinausgehen. Just diese administrativ eingebettete Form der Sozialpolitik ist ein zentrales Kennzeichen der nordischen Sozialpolitik (vgl. Sipilä 1997). Im Folgenden sollen beispielhafte Entwicklungen in den Bereichen der Familien-, Integrations- und Gesundheitspolitik erörtert werden.

##### 4.1 Familienpolitik

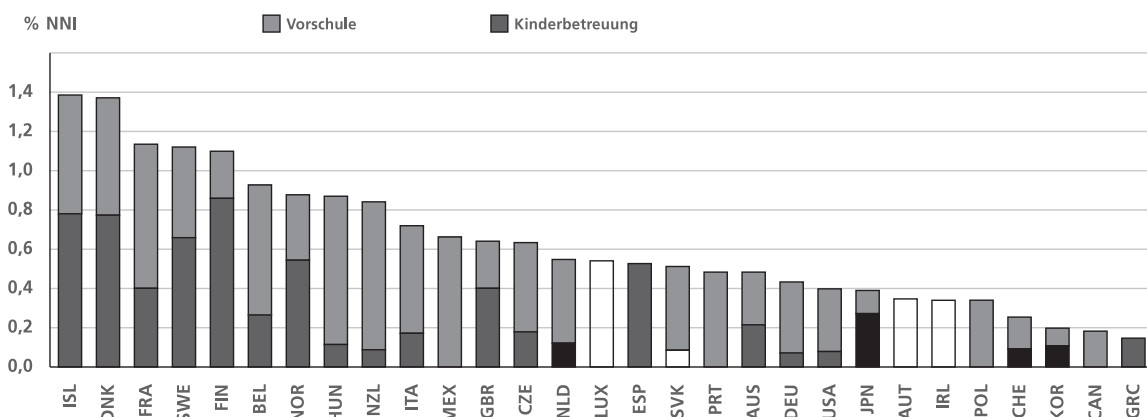
Die monetäre Absicherung der Familie ist in den skandinavischen Ländern vor allem eine monetäre Absicherung von Familien mit Kindern bis zum Alter von 18 Jahren. In der Kleinkindphase sind für die Eltern vor allem institutionalisierte Kinderbetreuungseinrichtungen von großer Bedeutung, wollen sie Erwerbsarbeit mit Familienarbeit in Einklang bringen. Die nordischen Länder bieten eine umfassende, meist in öffentlicher Regie betriebene Kinderbetreuung an. Die Betreuungseinrichtungen werden von den Kommunen finanziert. Es dominieren in allen nordischen

Ländern staatliche Einrichtungen, wenngleich auch private beziehungsweise genossenschaftliche Alternativen grundsätzlich zugelassen sind (die qualitativen Anforderungen hierfür werden von der Zentralregierung festgelegt und durch regelmäßige Evaluationen überprüft).

Hinsichtlich des Mitteleinsatzes für die Kinderbetreuung verwenden die nordischen Länder die meisten Ressourcen im internationalen Vergleich (vgl. Schaubild 3). Aus den aufgeführten Daten wird ersichtlich, dass die Kinderbetreuung in Skandinavien am stärksten finanziell gefördert wird. Die Aufwendungen für Vorschulen hingegen sind vor allem in Frankreich sehr hoch. Wird der öffentliche Mitteleinsatz Deutschlands mit den skandinavischen Werten verglichen, dann fällt auf, dass hier vor allem hinsichtlich dieses Aspekts deutliche Unterschiede existieren. Tatsächlich gehört Deutschland gemeinsam mit Mexiko zu den Ländern, die am wenigsten in frühkindliche Kinderbetreuung investieren.

Insofern überrascht es nicht, dass die nordischen Kinder vorwiegend in staatlichen Betreuungseinrichtungen aufwachsen. Während in Deutschland neun Prozent der unter dreijährigen Kinder in Betreuungseinrichtungen versorgt werden, ist der Anteil für Skandinavien deutlich höher: In Dänemark beispielsweise liegt der Wert bei circa 62 Prozent.

Schaubild 3: Kinderbetreuungskosten im internationalen Vergleich



Quelle: OECD Family database ([www.oecd.org/els/social/family/database](http://www.oecd.org/els/social/family/database)); OECD 2009: Society at a Glance, Paris: OECD (NNI = Net National Income).

Kritiker des nordischen Weges führen an, dass dort die Familie »vergesellschaftet« werde. Tatsächlich kann eine so hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen kaum erreicht werden, wenn nicht die Politik wesentliche Aufgaben der Kinderbetreuung mit übernimmt. Dies ist eine Konsequenz der nordischen Arbeitsgesellschaften. Jüngste Reformen in Schweden zeigen jedoch auch, dass diese Politik nicht unumstritten ist. Die bürgerliche Koalition hat zum 1.7.2008 auf Wunsch der Christdemokratischen Partei einen finanziellen Zuschuss für die Eltern installiert, welche ihre Kinder nicht in Kinderbetreuungseinrichtungen bringen (*vårdnadsbidrag*). Die Möglichkeit, diese Transferleistung einzuführen, wurde den Kommunen allerdings freigestellt. Die maximale Transferleistung in Höhe von 3 000 Schwedischen Kronen (etwa 300 Euro) pro Kind (im Alter von ein bis drei Jahren) und Monat kommt den Eltern zu, die ihre Kinder nicht in öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen bringen und keine sonstigen Transferleistungen erhalten (wie zum Beispiel Arbeitslosengeld). Der betreuende Elternteil wird von seiner Erwerbsarbeit freigestellt.

Zentrales Thema in der öffentlichen Auseinandersetzung in Skandinavien ist die Qualität der Kinderbetreuungseinrichtungen. Besonderes Augenmerk wird auf die Qualifikation der Erzieherinnen und Pädagogen gerichtet. In Skandinavien ist diese Berufsgruppe zwar wie in vielen anderen Ländern nicht überdurchschnittlich entlohnt, erfordert aber dennoch spezifische Hochschulabschlüsse.

Wie bedeutsam im skandinavischen Kontext die administrative Sozialpolitik ist, wird an einem familienpolitischen Programm ersichtlich, welches zuvörderst bestrebt ist, die vorsorgenden sozialpolitischen Hilfestellungen für Familien zu bündeln und sichtbar zu machen: Im Jahr 2009 wurde dieses Projekt von der schwedischen Regierung mit dem Ziel ins Leben gerufen, die Position der Eltern mit Kindern im Alter von 0 bis 17 Jahren zu verbessern: »*Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd – En vinst för alla*« (Schweden)<sup>9</sup>. Insgesamt wurden in Teilprojekten 70 Millionen Schwedische Kronen (etwa sieben Millionen Euro) seitens der Zentralregierung zur Verfügung gestellt. Das Geld wurde von der staatlichen Gesundheitsbehörde (»*Statens folkhälsoinstitut*«) an

ausgewählte Projektkommunen verteilt. Ziele des Projektes lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:<sup>10</sup>

- Die einzelnen Programme sind nicht auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet und nicht obligatorisch; die Programme sollen allen Eltern offenstehen; es werden nicht gezielt nur sogenannte Problemgruppen angesprochen.
- Ziel ist es, die Eltern stärker über vorbeugende Programme des schwedischen Sozialsystems zu informieren; die unterschiedlichen Dienstleistungen sollen stärker vernetzt werden, hierbei sollen alle relevanten Akteure miteinander in Kontakt gebracht werden, zum Beispiel auch die lokalen Sportvereine.
- Weitere Stärkung und weiterer Ausbau sogenannter Familienzentralen (*Familjecentraler*): Hierbei handelt es sich um bereits bestehende soziale Einrichtungen, von denen im Jahr 2008 landesweit 131 existierten. Die Zentralen sind ausschließlich dienstleistungsorientiert und vorbeugend. Sie sollen als Plattform für Informationen aller Art rund um die Familie und das körperliche sowie geistige Wohlbefinden der Kinder ausgebaut werden.
- Die Eltern sollen miteinander in Kontakt gebracht werden. Hierbei werden sowohl an den Familienzentralen spezielle Treffen eingerichtet als auch im Internet Foren zur Verfügung gestellt. Darüber hinaus soll die Zusammenarbeit mit den Schulen intensiviert werden. Insbesondere in die in Schweden obligatorische Unterrichtseinheit zur Drogen- und Tabakprävention sollen die Eltern verstärkt integriert werden.
- Die Qualität der lokalen Programme und nationalen Maßnahmen werden systematisch wissenschaftlich evaluiert. Jährliche Berichte werden publiziert.

Dieses Projekt bringt einen eher geringen monetären Mitteleinsatz mit sich. Charakteristisch für die nordische Verwaltungspolitik insgesamt ist, dass bereits bestehende Vorsorgeeinrichtungen vernetzt und lokale Anlaufstellen verstärkt werden. Die Sozialarbeiter vor Ort arbeiten rein präventiv und stellen fallspezifische Verbin-

9. Die deutsche Übersetzung lautet: »Nationale Strategie für eine entwickelte Familienunterstützung – Ein Gewinn für alle«.

10. Vergleiche im Detail: Regeringskansliet (2009), Statens folkhälsoinstitut (2010) sowie die Beschreibungen der kommunalen Einrichtungen und Programme unter: <http://www.fhi.se/Vart-uppdrag/Barns-och-ungas-halsa/Regeringsuppdrag/foraldrastod/Kommunala-strategier/> (aufgerufen am 12.9.2010).



dungen insbesondere auch zu kulturellen Vereinigungen oder Sportvereinen her. Zudem ist die Einbettung der Schulen von besonderer Wichtigkeit. Bisherige Evaluationen zeigen, dass wissenschaftliche Untersuchungen wichtige Verbesserungsvorschläge für die administrative Sozialpolitik in den Kommunen erbringen (vgl. Statens folkhälsoinstitut 2010).

## 4.2 Gesundheitspolitik

In kaum einem Politikfeld ist das Prinzip der Vorsorge so stark verankert wie im Bereich der Gesundheitspolitik. Auch in Deutschland ist Vorsorge ein Kernkriterium der gesundheitspolitischen Instrumente und zentrales Anliegen gesundheitspolitisch relevanter Akteure. Im Gegensatz zur bundesdeutschen Entwicklung ist die gesundheitspolitische Vorsorge in Skandinavien allerdings stärker institutionalisiert und intensiver mit anderen Politikbereichen vernetzt.

Wie bereits angedeutet, konzentriert sich die vorsorgende Gesundheitspolitik in Skandinavien auf die Verflechtung von Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik. Die Familienzentren in Schweden sind hierbei Anlaufstellen für Familien und Lotsen für geeignete Hilfestellungen in Fällen physischer oder psychischer Probleme der Kinder. Ebenso wird in den Schulen die Drogenprävention eng mit den Eltern oder auch den lokalen Sportvereinen verknüpft.<sup>11</sup> Insofern kann kaum davon ausgegangen werden, dass die vorsorgende Gesundheitspolitik in Skandinavien neue Politikinstrumente einsetzt. Vielmehr liegt das Charakteristikum im Norden an einer kombinierten politischen Vorgehensweise. Es ist zudem bezeichnend, dass zum Beispiel für die schwedische Regierung die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt als eine Quelle für gesundheitliche Schäden und Belastungen angesehen wird. Insofern ist nach Philosophie der meisten nordischen Regierungen eine Vollbeschäftigungspolitik geradezu präventive Gesundheitspolitik.

Allerdings sind bestimmte politische Programme gezielt auf die vorsorgende Gesundheitsentwicklung der Bevölkerung ausgerichtet. Hier können sowohl die Drogenpräventionspolitik als auch die Arbeitsschutzpolitik beispielhaft genannt werden.

11. Bezeichnenderweise wird das familienpolitische Programm *föräldrarstöd* in den staatlichen Dokumenten Schwedens auch unter der Rubrik der vorsorgenden Gesundheitspolitik verbucht.

Drogenpolitik ist in Skandinavien ein historisch bedeutendes politisches Feld. Zentrale Entwicklungsetappen der nordischen Wohlfahrtsstaaten wurden durch den Konflikt über die Alkoholpolitik geprägt. Einflussreiche Temperenzlerbewegungen haben in der frühen Phase des zwanzigsten Jahrhunderts den Kampf gegen Alkoholmissbrauch auf die politische Tagesordnung gesetzt. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass auch heute noch der Alkoholverkauf im Norden streng reguliert ist – wenngleich hier die europäische Integration diese nordischen Eigenheiten unterminiert hat. Gleichwohl ist auch heute noch die Alkoholpolitik zentraler Bestandteil einer kombinierten Anti-Drogenpolitik. Hierzu gehört auch der Kampf gegen härtere Narkotika, Nikotin sowie alle Arten von Dopingmitteln.

Vorbeugende Maßnahmen der Gesundheitspolitik schließen eine rigorose Besteuerung von legalisierten Drogen ein. Die nordischen Regierungen – mit Ausnahme der dänischen – versuchen die monopolisierten Verkaufswege für legalisierte Drogen zu bewahren, wenngleich der Druck der EU zur Marktfreisetzung stetig zunimmt. Bislang sind zum Beispiel Zigaretten oder alkoholische Getränke extrem besteuert, was deren offiziellen Verbrauch zügelt.

Ein schwedisches Programm richtet sich gezielt auf die Einbeziehung der Eltern in die Drogenpräventionspolitik. Das sogenannte *Örebro Preventions Program* (ÖPP) wurde an der Universität Örebro entwickelt und wird nach einer Testphase jetzt landesweit umgesetzt. Hierzu werden die Eltern von Jugendlichen zu gemeinsamen Treffen an die Schulen eingeladen. Dort werden von Sozialarbeitern Informationen zum Drogen- und Alkoholmissbrauch vorgestellt. Ziel der Treffen ist es, dass sich alle Eltern auf eine gemeinsame Betrachtungsweise des Drogenmissbrauchs, das heißt auf eine restriktive Vorgabe und Vorbildfunktion hinsichtlich des Alkoholgenusses, einigen. Den nicht anwesenden Eltern werden diese Vereinbarungen auf dem Postweg zugestellt. Evaluationsstudien des Programms haben gezeigt, dass besondere Formen des Drogenmissbrauchs wie beispielsweise das »Komasaufen« unter den Jugendlichen, die vom ÖPP erfasst werden, deutlich geringer ausfallen als in Vergleichsgruppen. Dies gelte auch für Kinder mit sogenannten problematischen Hintergrundverhältnissen (Regeringskansliet 2009: 35).

Vorbeugende Gesundheitspolitik in Skandinavien impliziert auch Arbeitsschutzmaßnahmen. Zentraler Be-

standteil dieser vorsorgenden Politik ist zum einen eine umfassende Forschungsinitiative. Beispielsweise in Schweden widmen sich mehrere Forschungseinrichtungen diesem Thema und stellen ihre wissenschaftlichen Erkenntnisse der schwedischen Arbeitsschutzbehörde zur Verfügung (*Arbetsmiljöverket*). Zum anderen werden verstärkt politische Anstrengungen unternommen, das »Arbeitsmilieu« in schwedischen Betrieben zu verbessern (SOU 2009: 47, SOU 2009: 93). Hierzu gehört auch die Einrichtung einer beratenden Kommission (*Arbetsmiljöpoltiska kunskapsrådet*), in der Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen ihre Forschungsergebnisse präsentieren und konkrete Gesetzesvorschläge erarbeiten.

Die konkreten Maßnahmen erstrecken sich auf klassische Bereiche wie die Arbeitsschutzmaßnahmen in den verschiedenen Handwerksbetrieben. Neuere Maßnahmen versuchen Stressfaktoren in den neuen arbeitsteiligen Fertigungsfaktoren zu lokalisieren und dort für Abhilfe zu schaffen. Hierzu werden wissenschaftliche Analysen publiziert, die Arbeitsabläufe evaluieren und auf Verbesserungen hinweisen, welche Stressfaktoren eindämmen und gesundheitliche Beeinträchtigungen vermindern können. Dass verbesserte Arbeitsbedingungen auch die Profitabilität der Betriebe erhöhen, wurde jüngst in einem staatlichen Rapport nachgewiesen (SOU 2009: 47). Hierbei werden die unterschiedlichsten Arbeitsbereiche analysiert; im Jahr 2007 wurde sogar die schwedische Kirche in Bezug auf ihre Arbeitsstrukturen hin analysiert und in einem Rapport zu Verbesserungen der Arbeitsorganisation gedrängt (vgl. *Arbetsmiljöverket* 2007).

## 5. Fiskalische Ressourcen des vorsorgenden Sozialstaates

Die Leitidee eines vorsorgenden Sozialstaates impliziert eine Abkehr von einem reaktiven Sozialstaat oder »Stillhaltesozialstaat« (vgl. Allmendinger 2007) hin zu einem aktiven Sozialstaat mit dem zentralen Ziel einer umfassenden Vorsorge. Hierfür ist die fiskalische Grundlage einer solchen Reformstrategie von immenser Bedeutung.

Die fiskalische Grundlage des deutschen Sozialstaates ist chronisch prekär. Das deutsche Sozialmodell ruht weitgehend auf dem Organisationsprinzip der Sozialversicherungen. Dies hat unterschiedliche Konsequenzen (vgl. Jochem 2001 sowie 2009a). Für unser Erkenntnis-

interesse ist die Konsequenz bedeutsam, dass die Finanzierung bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit einerseits eng an die Sozialbeiträge (und damit an die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt) gekoppelt ist. Andererseits ist zu beobachten, dass aufgrund des zunehmenden internationalen Wettbewerbs die finanzielle Belastungsgrenze der Faktoren Arbeit und Kapital begrenzt zu sein scheint. Ebenso ist festzustellen, dass eine Finanzierung über Sozialversicherungsbeiträge die Beschäftigungsdynamik vor allem im Bereich der niedrig entlohnten Dienstleistungen signifikant negativ beeinflusst (vgl. Scharpf 2000 sowie Siegel/Jochem 2000). Insofern ist auch über die vergangenen Dekaden ein steter Zuwachs an Bundeszuschüssen zu den Sozialversicherungsparafiskali zu konstatieren. Mit diesen Steuermitteln sollen die finanziellen Grundlagen der verschiedenen Sozialversicherungen auch in Zeiten abnehmender Sozialversicherungsbeiträge abgesichert werden (vgl. Streck/Mertens 2010).

Die globale Finanzkrise hat den Erschöpfungsgrad des bundesdeutschen Staates weiter verschärft. Die öffentlichen Anstrengungen in der jüngsten Krisenpolitik waren durchaus ambitioniert (vgl. Steinbrück 2010). Gleichwohl richten die konstitutionell verankerte Schuldenbremse sowie der gegenwärtige steuerpolitische Reformdiskurs enge Vorgaben an die staatliche Handlungsfähigkeit. Je stärker die Haushaltsmittel des Bundes strukturell gebunden sind, desto kleiner werden die fiskalischen Möglichkeiten, reformpolitische Impulse zu setzen (vgl. Streck/Mertens 2010). Zudem befinden sich die Bundesländer und Kommunen in einer fiskalisch prekären Lage. Auf der einen Seite nehmen die Aufgaben und Erwartungen – nicht zuletzt im Bereich der Bildungspolitik – stetig zu. Auf der anderen Seite können sich die Länder nicht aus eigenen Kräften durch eigenständige Steuerpolitik aus der Schuldenfalle befreien. Ein Kernproblem bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit liegt in der Finanzverfassung begründet.

Die nordischen Länder zeichnen sich in Europa durch eine solide Fiskalpolitik sowie ausgeglichene öffentliche Haushalte aus. Die globale Finanzkrise sowie die mit ihr einhergehenden Krisenprogramme haben gezeigt, dass die nordischen Länder durch diese fiskalpolitische Ausgangssituation in die Lage versetzt wurden, effiziente Krisenprogramme in beachtlichem Ausmaß aufzulegen (vgl. Jochem 2010b). Diese Krisenprogramme unterminierten bislang die fiskalische Solidität nicht gravierend (mit der beachtenswerten Ausnahme Islands).

Die nordische Steuer- und Finanzpolitik extrahiert immense Summen aus dem Wirtschaftskreislauf und verteilt diese nach politischen Leitbildern um. Grundlage des nordischen Sozialstaates ist die invasive Steuerpolitik, welche erst die Handlungsmöglichkeiten sowohl für sozialpolitische Programme als auch für ökonomische Krisenpolitiken eröffnet (vgl. Palme 1999). Diese Politik ist durchaus umstritten. Nicht zuletzt die Erfolge der rechtspopulistischen Parteien des Nordens können auf eine zunehmende Steuerverweigerung zurückgeführt werden. Insofern ist die Legitimation einer invasiven Steuerpolitik nicht nur die Achillesferse des nordischen Modells, sondern jeglicher ambitionierter (vorsorgender) Sozialpolitik (vgl. Kuivalainen/Nelson 2010).

Die Steuerpolitik des Nordens verändert sich gegenwärtig. Zwar sind die Besteuerungsraten insbesondere für Individualpersonen (und nicht für die Betriebe) im internationalen Vergleich hoch, in jüngster Zeit haben jedoch unterschiedliche Regierungen Steuerreduktionen durchgeführt. Am schwedischen Beispiel lässt sich illustrieren, wie eine bürgerliche Regierungskoalition durch die Einführung eines *earned-income tax systems* bestrebt ist, Steuerentlastungen systematisch für die unteren Einkommensgruppen zu ermöglichen. Seit der Einführung im Jahr 2007 erfreut sich dieses System großer Beliebtheit. Ebenso steuerpolitisch bemerkenswert war die selektive Absenkung der Mehrwertsteuer für haushaltsbezogene Dienstleistungen (*ROT-Avdrag*). Die Käufer solcher Dienstleistungen konnten die Abzüge (die Hälfte der Mehrwertsteuer bis zu einem Limit von umgerechnet circa 5 000 Euro pro Steuerzahler und Jahr) direkt bei der Rechnung geltend machen, wohingegen der Anbieter dieser Dienstleistungen ein Kompensationsverfahren bei der Steuerbehörde einleiten muss. Diese Beispiele zeigen, dass die nordische Steuerpolitik bestrebt ist, die Steuerlast zu verringern. Allerdings sind die steuerpolitischen Ressourcen immer noch so umfangreich, dass die Qualität der nordischen Sozialpolitik noch keinen gravierenden Schaden genommen hat. Kompensiert werden diese steuerpolitischen Reformen zum Teil durch die Ausdehnung von Gebühren und Zuzahlungen im nordischen Wohlfahrtsmodell.

Die invasive Steuerpolitik ist im Norden in einen soliden fiskalpolitischen Rahmen eingebettet. Während der vergangenen Dekaden veränderte sich dieser Rahmen im

Norden rapide. Auch aufgrund der Mitgliedschaften in der EU beziehungsweise der Übernahme der europäischen Geld- und Zinspolitik wurde die Fiskalpolitik im Norden sehr stark normbasiert.<sup>12</sup> Die schwedische Fiskalpolitik wird im internationalen Vergleich aus mehreren Gründen als vorbildlich bezeichnet (vgl. Calmfors 2010 sowie OECD 2008):

- Es existieren konkrete fiskalpolitische Ziele, die für alle öffentlichen Verwaltungsebenen gelten: Über konjunkturelle Zyklen hinaus sollen die öffentlichen Haushalte einen Überschuss von mindestens einem Prozent des BIP erwirtschaften.
- Hierfür sind strikte Richtlinien für die öffentliche Verschuldung einzuhalten (die allerdings nicht in einen Verfassungsrang erhoben wurden). Die Zentralregierung kann die Ausgleichszahlungen reduzieren, falls gegen die Normen verstoßen wird. Zudem gibt es ein umfassendes *Monitoring*-Verfahren auf zentralstaatlicher Ebene.
- In diesem strikten fiskalpolitischen Rahmen bestehen für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Freiräume bei der Festsetzung bestimmter Steuern (auch bei einem Anteil der Lohnsteuer) sowie der Aufbringung von Gebühren und Abgaben. Dies ist ein Grund, weshalb die steuerlichen Belastungen in verschiedenen Regionen Schwedens abweichen können.<sup>13</sup>
- Die bürgerliche Regierung hat ein unabhängiges Gremium eingesetzt, welches die Fiskalpolitik jährlich evaluiert (*Finanspolitiska Rådet*). Dieses ausschließlich akademisch besetzte Gremium evaluiert breite Aspekte der staatlichen Fiskalpolitik. Es formuliert konkrete Reformvorschläge und kann Defizite staatlicher Politik öffentlich zur Diskussion stellen. In der Literatur wird gefordert, dass alle Länder der EU ihre nationalen Evaluationsorgane stärken sollten (vgl. Calmfors 2010).<sup>14</sup>

12. Eine detaillierte Übersicht über die dänische Entwicklung liefert Zohlnhöfer (2009).

13. Politisch brisant sind Abgaben, die sich nicht nur im Bereich der Gesundheitspolitik durchsetzen. Öffentliche Aufmerksamkeit erreichte vor allem die Einführung eines Mautsystems im Großraum Stockholm (Trängselskatt).

14. Die Bundesrepublik hat mit den sogenannten Wirtschaftsweisen (»Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung«) bereits eine solche Einrichtung. Allerdings fordert Calmfors eine stärkere Ausrichtung auf die Fiskalpolitik sowie eine stärkere Position des Gremiums im politischen und öffentlichen Prozess, welches nicht nur einmal jährlich, sondern kontinuierlich präsent sein sollte (vgl. Calmfors 2010).

## 6. Ausblick – der vorsorgende Sozialstaat als bundesdeutsches Reformprojekt

Das Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates kann konkretisiert werden, wenn es mit Beispielen des internationalen Vergleichs angereichert wird. Allerdings ist der vorsorgende und solidarische Sozialstaat des Nordens historisch gewachsen und durch vielfältige andere Bedingungen über Jahrzehnte beeinflusst worden. Wie können vor dem Hintergrund pfadabhängiger Dynamiken moderner Sozialstaaten die Realisierungschancen eines vorsorgenden Sozialstaates in der Bundesrepublik eingeschätzt werden?

- Erstens ist zu betonen, dass in der wohlfahrtsstaatlichen Forschungsliteratur eine Dominanz pfadabweichender Erklärungsansätze vorherrscht. Dieser Argumentation zufolge könnten sozialstaatliche Reformen lediglich auf historisch bedingten Pfaden Veränderungen erwirken beziehungsweise nur marginal davon abweichen. Just die jüngere Geschichte bundesdeutscher Reformpolitik zeigt jedoch, dass auch unter institutionell und situativ schwierigen Rahmenbedingungen Reformen möglich sind, die deutlich die historischen Pfade des deutschen Sozialstaates überschreiten. Hier wären als Beispiele die Einführung der sogenannten Riester-Rente oder die Reformen der Arbeitsmarktpolitik zu nennen (vgl. Jochem 2009a).
- Zweitens ist vorsorgende Sozialpolitik abhängig von einer finanziell soliden Basis der politischen Ökonomie in Deutschland. Die höchste Hürde in der deutschen Reformdebatte liegt also in einer umfassenden Steuerreform. Hierbei ist jedoch nicht nur zu thematisieren, auf welchen Wegen höhere Steuereinnahmen zu erreichen sind. Thema müsste auch sein, die dezentralen Träger einer vorsorgenden Sozialpolitik (dies wären in einem stärkeren Ausmaß als bisher die Länder und Kommunen) fiskalisch abzusichern. Neben der Steuerpolitik kämen also auch Themen auf die politische Agenda, die bislang eher unzureichend in der Reformpolitik abgehandelt wurden: der föderale Finanzausgleich sowie die Besteuerungskompetenzen der Bundesländer.
- Drittens wären bildungspolitische Reformen nicht auf die Frage der Schulorganisationen oder gar einer vorschulischen Bildung zu verkürzen. Das Ziel des vorsorgenden Sozialstaates ist ambitioniert zu formulieren: Lebenslanges Lernen ist der Schlüssel zum Erfolg. Hierfür sind immense Reformen notwendig.
- Viertens ist der Arbeitsmarkt mit seiner Dynamik ein zentrales Element eines vorsorgenden Sozialstaates. Arbeit ist die Quelle gesellschaftlicher Anerkennung (vgl. Honneth 2010). Die Politik hat Verantwortung dafür zu tragen, dass qualitativ hochwertige Arbeit den Standort Deutschland ausmacht. Insofern wäre eine Qualitätsoffensive in den humanen Dienstleistungen (Gesundheit, Pflege und Bildung) notwendig. Ebenso wichtig wäre jedoch auch eine Eindämmung der Lohndrift nach unten. Das Kernproblem des deutschen Arbeitsmarktes ist keine überdurchschnittlich generöse passive Arbeitsmarktpolitik. Das Hauptproblem besteht vielmehr in den vielfältigen Formen atypischer Beschäftigung mit prekären Löhnen. Neben der Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen stehen hier allerdings auch die Sozialpartner in einer gesamtwirtschaftlichen Verantwortung.
- Fünftens ist die Frage nach den politischen Realisierungschancen in der bundesdeutschen (»defekten«) Verhandlungsdemokratie (vgl. Siegel 2003) brisant. Es ist offen, ob das rot-grüne Lager sowohl die Mehrheit im Bundestag als auch im Bundesrat in naher Zukunft wieder erreichen können. Gleichwohl erscheinen im Bereich der Bildung und der Kinderbetreuung Übereinstimmungen zwischen der SPD und der Union zu bestehen. Insgesamt sind die politischen Hürden für solch ambitionierte Reformprojekte allerdings als hoch einzustufen.

- Allmendinger, Jutta** (2007): Unsere Schule ist definitiv ungerecht, in: *die tageszeitung* (4.12.2007).
- Allmendinger, Jutta** (2009): Der Sozialstaat braucht zwei Beine, in: *Politik und Zeitgeschichte* 45/2009, 3-5.
- Arbetsmiljöverket** (2007): *Tillsyn av svenska kirkens arbetsmiljö*. Rapport 2007: 3. Stockholm.
- Arbejdsmarketsstyrelsen** (2009): Projekt »Unge godt i gang«.
- Bredgaard, Thomas/Larsen, Flemming/Madsen, Per Kongshøj/Rasmussen, Stine** (2009): Flexicurity and atypische Beschäftigung in Dänemark, in: *WSI Mitteilungen* 1/2009: 31-38.
- Bundesagentur für Arbeit** (2010): *Arbeitsmarkt in Deutschland*. Zeitreihen bis 2009. Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit.
- Calmfors, Lars** (2010): *Fiscal Policy Coordination in Europe*. ECON 2010. Brussels: European Parliament.
- Danish Ministry of Education** (2008): National Actions for Promoting Recognition of Prior Learning. Kopenhagen: Danish Ministry of Education.
- Ds** (2009): 21: *Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin*. Globaliseringsrådets slutrapport.
- European Commission** (2010): *European Employment Observatory*. Review Spring 2009. Luxemburg: Publications Office of the European Union.
- Folkbildningsrådet** (2010): *Fakta om folkbildning*. Stockholm.
- Grabka, Markus** (2009): Ärzte heiraten keine Krankenschwestern mehr, in: *Süddeutsche Zeitung* vom 26.6.2009.
- Höpner, Martin** (2008): Social Europe? The European Project after Viking and Laval, in: *Die Mitbestimmung* (English Online Issue); [http://www.boeckler.de/164\\_92434.html](http://www.boeckler.de/164_92434.html) (aufgerufen am 17.9.2009).
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin** (2010): Grenzen der Integration – wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird, in: *Integration* 33, 1, 3-20.
- Höpner, Martin/Leibfried, Stephan/Höreth, Marcus/Scharpf, Fritz W./Zürn, Michael** (2010): Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Politische Vierteljahresschrift* 51, 2, 337-342.
- Honneth, Axel** (2010): Arbeit und Anerkennung. Versuch einer theoretischen Neubestimmung, in: ders.: *Das Ich im Wir. Studien zur Anerkennungstheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 78-102.
- INSEAD** (2010): *Global Innovation Index 2009-10*; o. O.: INSEAD.
- Jochem, Sven** (2001): Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, Prozesse und Leistungsprofil*. Opladen: Leske + Budrich, 193-226.
- Jochem, Sven** (2009a): *Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland im internationalen Vergleich*. Münster: LITVerlag.
- Jochem, Sven** (2009b): Skandinavische Beschäftigungspolitik – Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich, in: *WSI Mitteilungen* 62, 1/2009, 3-9.
- Jochem, Sven** (2010a): Wandel und Zukunftsaussichten des schwedisch-sozialdemokratischen Modells, in: *Leviathan* 38, Heft 2/2010, 227-249.
- Jochem, Sven** (2010b): Sweden Country Report, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.): *Managing the Crisis. A Comparative Assessment of Economic Governance in 14 Economies*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Jochem, Sven** (2011): *Die politischen Systeme Skandinaviens*. Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen).
- Jørgensen, Henning/Nørup, Iben/Baadsgaard, Kelvin** (2010): *Employment policy restructuring and the »de-professionalization« question – Do recent Danish developments give an answer?* Paper for the RESQ Conference. Copenhagen, June 2010 (mimeo).
- Kangas, Olli/Palme, Joakim** (2009): Making Social Policy Work for Economic Development: The Nordic Experience, in: *International Journal of Social Welfare*, 18: 62-72.
- Klitgaard, Michael Baggesen** (2007): Why are they doing it? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms, in: *West European Politics* 30, No. 1, S. 172-194.
- Kuivalainen, Susan/Nelson, Kenneth** (2010): *The Nordic Welfare Model in a European Perspective*, Arbetsrapport/ Institutet för Framtidsstudier 2010:11. Stockholm.
- Martinson, Sara** (2010): *Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar*. IFAU Rapport 2010: 3. Uppsala: IFAU.
- Martinson, Sara/Sibbmark, Kristina** (2010): *Vad gör de i job- och utvecklingsgarantin?* IFAU Rapport 2010: 15. Uppsala: IFAU.
- Nordiska Folkhögskolerådet** (2009): *Dokumentation af (real) kompetencer på nordiske folkehøjskoler*. Köpenhamn.
- OECD** (2008): *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- OECD** (2008): *Economic Surveys: Sweden*. Paris: OECD.
- OECD** (2009): *Society at a Glance*. Paris: OECD.
- Palme, Joakim** (1999): *The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe*. Kopenhagen: The Nordic Council of Ministers.
- Regeringskansliet** (2005): *Lära, växa, förändra*. Stockholm.

- Regeringskansliet** (2009): *Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd. En vinst för alla*. Stockholm.
- Rieger, Elmar / Leibfried, Stephan** (2004): *Kultur versus Globalisierung. Sozialpolitische Theologie in Konfuzianismus und Christentum*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rothstein, Bo** (2010a): Happiness and the Welfare State, in: *Social Research* 77, 1-28.
- Rothstein, Bo** (2010b): En ny samhällsteori för socialdemokrati, in: *TVÄRDAG* 3-4; [http://www.rothstein.dinstudio.se/text1\\_2.html](http://www.rothstein.dinstudio.se/text1_2.html) (aufgerufen am 13.9.2010).
- SCB** (2010): *Utbildningsstatistik årsbok 2010. Tabeller*. Stockholm: SCB.
- Schäfer, Armin** (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft* 4, 131-156.
- Schmidt, Manfred G.** (2009): Die »Politik des mittleren Weges« im vereinten Deutschland, in: Obinger, Herbert/Rieger, Elmar (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien*. Frankfurt am Main/New York: Campus, 295-318.
- Schroeder, Wolfgang** (2007): Der deutsche Sozialstaat ist besser als sein Ruf, in: *Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte* 1+2/2007, 69-73.
- Schroeder, Wolfgang** (2008): Mehr als eine Metapher. Was jetzt zu tun ist, damit der vorsorgende Sozialstaat gelingt, in: *Berliner Republik*.
- Schroeder, Wolfgang** (2010): Länder und Kommunen – Motoren des zukunftsfähigen Sozialstaats, in: *Berliner Republik*.
- Schulten, Torsten** (2010): WSI-Mindestlohnbericht 2010 – Unterschiedliche Strategien in der Krise, in: *WSI Mitteilungen* 3/2010, 152-160.
- Seifert, Hartmut / Tangian, Andranik** (2009): Index »Qualität der Arbeit«: Nordische Länder und Deutschland im Vergleich, in: *WSI Mitteilungen* 1/2009, 52-56.
- Sibbmark, Kristina** (2009): *Arbetsmarknadspolitisk översikt*, IFAU Rapport 2009: 21. Uppsala: IFAU.
- Siegel, Nico A.** (2003): Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hrsg.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske + Budrich, 148-193.
- Siegel, Nico A. / Jochem, Sven** (2000): Der Sozialstaat als Beschäftigungsbremse? Deutschlands steiniger Weg in die Dienstleistungsgesellschaft, in: Czada, Roland/Wollmann, Hellmut (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit, Leviathan Sonderheft 19/1999*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 539-566.
- Sipilä, Jorma** (Hrsg.) (1997): *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Avebury: Aldershot.
- Sjögren Lindquist, Gabrielle / Wadensjö, Eskil** (2009): *Arbetsmarknaden för de äldre. Rapport till finanspolitiska rådet 2009/7*. Stockholm.
- Skolverket** (2009a): *Skolverkets lägesbedömning 2009*.
- Skolverket** (2009b): *Beskrivande data 2009*.
- SOU** (2009): 47: *God arbetsmiljö – en framgångsfaktor?* Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SOU** (2009): 93: *Inkluderande arbetsliv*. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SPD** (2007): *Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei*. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28.10.2007.
- Statens folkhälsoinstitut** (2010): *Redovisning av uppdrag inom ramen för Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd – En vinst för alla*. Stockholm.
- Steinbrück, Per** (2010): *Unterm Strich*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Strebeck, Wolfgang** (2007): *Endgame? The Fiscal Crisis of the German State*, MPIfG Discussion Paper 07/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Strebeck, Wolfgang / Mertens, Daniel** (2010): Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne staat* 1/2010, 7-29.
- Teknologisk institut** (2009): *Succes med Flexicurity. Analyse og Erhvervsfremme*. Köpenhamn: teknologisk institut.
- World Economic Forum** (2010): *The Global Competitiveness Report 2010/2011*. Geneva: World Economic Forum.
- Zohlnhöfer, Reimut** (2009): *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.



## Über den Autor

**PD Dr. Sven Jochem** ist Vertretungsprofessor »Politik und politisches System der BRD unter besonderer Berücksichtigung der Staatstheorie des Wohlfahrtsstaates« am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen.

## Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung  
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog  
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:  
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248  
[www.fes.de/ipa](http://www.fes.de/ipa)

Bestellungen/Kontakt hier:  
[info.ipa@fes.de](mailto:info.ipa@fes.de)

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.

**ISBN: 978-3-86872-602-2**