

SVEN JOCHEM

## Wohlfahrtspolitik in Schweden.

### Die kulturellen Grundlagen des ›Volksheims‹ im Wandel

#### 1. EINLEITUNG

Die Frage nach dem Einfluss religiöser und soziokultureller Wertmuster auf wohlfahrtsstaatliche Politik erlebt in den Sozialwissenschaften gegenwärtig eine beachtliche Renaissance.<sup>1</sup> Insbesondere in den Publikationen von *Philip Manow* und den Arbeiten von *Elmar Rieger* und *Stephan Leibfried* wird die Frage nach den Folgen unterschiedlicher religiöser oder kultureller Wertmuster auf wohlfahrtsstaatliche Reformpolitik explizit aufgeworfen. An diese Forschungsperspektiven will diese Länderstudie zu den Grundlagen und Reformtendenzen des schwedischen Modells anknüpfen und dabei die Frage aufwerfen, wie die Vermittlung religiöser und soziokultureller Werte die Gestalt des schwedischen Wohlfahrtsstaates von den Anfängen bis in die jüngste Phase intensiver Reformpolitik beeinflusst hat.

Der schwedische Wohlfahrtsstaat wird in der Literatur als das paradigmatische sozialdemokratische Projekt in Europa gedeutet. In kaum einem anderen Land der westlichen Wertegemeinschaft habe unter marktwirtschaftlichen und demokratischen Spielregeln eine sozialdemokratische Partei ihre Wertvorstellungen und kulturellen Visionen deutlicher in wohlfahrtsstaatliche Programme umsetzen können, als es in Schweden möglich war.<sup>2</sup> Just in Schweden seien die Grenzen zwischen Staat und

---

<sup>1</sup> Vgl. vor allem jüngst *Pippa Norris/Ronald Inglehart*, *Sacred and Secular. Religion and Politics Worldwide*, Cambridge 2004; *Elmar Rieger/Stephan Leibfried*, *Kultur versus Globalisierung. Sozialpolitische Theologie in Konfuzianismus und Christentum*, Frankfurt/M. 2004; *Michael Minkenberg/Ulrich Willems (Hg.)*, *Politik und Religion* (Sdbd. 33 der Politischen Vierteljahresschrift), Opladen 2002; *Philip Manow*, ›The Good, the Bad, and the Ugly‹. Esping-Andersens Wohlfahrtsstaatstypologie und die konfessionellen Grundlagen des westlichen Sozialstaats, in: *Kölner Zeitschrift für Soziologie und Sozialpsychologie* 54 (2002), 203–225.

<sup>2</sup> Aus der Vielzahl der Literatur sei exemplarisch verwiesen auf *Frank Castles*, *The Social Democratic Image of Society. A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*, London 1978; *Gösta Esping-Andersen*, *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton 1985; *Hugh Heclö*, *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven 1974.

Markt eindeutig zu Gunsten staatlich eingegerter Schutzräume gezogen worden. Ebenso seien dort die Ideale der Solidarität, der Gleichheit und Gleichberechtigung sowie der Vollbeschäftigung effektiv verwirklicht worden. Jüngst sei Schweden nach der schweren ökonomischen Krise anfangs der 1990er Jahre unter sozialdemokratischer Regierungsverantwortung zu einem Vorbild effizienter wohlfahrtsstaatlicher Reformpolitik in Europa avanciert.

Die Intention dieses Beitrages ist erstens, die Umsetzung und Verwirklichung sozialdemokratischer Ideale im Verlauf der historischen Grundsteinlegung des schwedischen Modells zu skizzieren und dabei der Frage nachzugehen, inwieweit religiöse und andere kulturelle Wertmuster Eingang gefunden haben in den ideellen Katalog des schwedischen Wohlfahrtsstaates (2.). Zweitens möchte ich die seit mehreren Dekaden verstärkt voranschreitende Reformpolitik vor dem Hintergrund der kulturellen Wertevermittlung näher in den Blick nehmen (3.).

Insgesamt möchte ich die These belegen, dass in der Gründungsphase des schwedischen Wohlfahrtsstaates zum einen bereits institutionalisierte religiöse Grundvorstellungen und kulturelle Wertmuster erfolgreich von der Sozialdemokratie aufgenommen, von ihr und ihren politischen Verbündeten transformiert und in die institutionelle Form des modernen schwedischen Wohlfahrtsstaates gegossen wurden. Beginnend mit der Reformpolitik der 1970er Jahre und verschärft seit den 1980er Jahren werden jedoch zum zweiten zentrale Werte der klassischen wohlfahrtsstaatlichen Politik in Schweden kontrovers diskutiert und neu interpretiert: *Solidarität*, *Universalismus*, *Gleichheit* und *Vollbeschäftigung* werden zwar als Politikziele nicht aufgegeben, allerdings werden sie im politischen Wettbewerb neu mit Inhalt gefüllt und entsprechend modifiziert. Dabei ist zwar weniger ein genuin religiös fundierter Impuls auf die Reformpolitik im säkularisierten Staate zu beobachten, allerdings erfolgt gegenwärtig eine weitreichende, mitunter als ›neoliberal‹ bezeichnete Neuinterpretation des sozialdemokratischen Wertekanons im schwedischen ›Volksheim‹.

## 2. DIE GRUNDSTEINLEGUNG DES SCHWEDISCHEN WOHLFAHRTSSTAATES: UNIVERSALISMUS, GLEICHHEIT, SICHERHEIT UND VOLLBESCHÄFTIGUNG

Die alleinige Rückführung des schwedischen Wohlfahrtsstaates auf die politische Hegemonie und ideelle Prägekraft der Arbeiterbewegung und

der sozialdemokratischen Partei (SAP) hieße wichtige historischen Sequenzen und Quellen wohlfahrtsstaatlicher Politikgestaltung in Schweden zu ignorieren. Ohne Zweifel waren die 1930er Jahre für den grundlegenden Ausbau des schwedischen Wohlfahrtsstaates nach sozialdemokratischem Wertekanon von entscheidender Bedeutung. Allerdings darf nicht übersehen werden, dass bereits frühere Entscheidungen die institutionelle Konfiguration des schwedischen Wohlfahrtsstaates prägten, deren Traditionslinien bis heute noch erkennbar sind.

Die Lutheranische Staatskirche, die bereits 1527 von König Gustav Vasa in den Staatsapparat eingegliedert wurde, sah vor allem in der Armutsbekämpfung ihre primäre sozialpolitische Aufgabe. Diese Armutspolitik war zu Beginn in weiten Teilen repressiv, allerdings von Beginn an quasi unter staatlicher Oberverantwortung. Damit war die kirchliche Armenfürsorge implizit auch zu einer genuin politischen Frage geworden, die Verantwortung des Staates damit direkt institutionalisiert und keinen subsidiären Organisationen überantwortet. Allerdings wurde erst im Jahre 1763 eine landesweite Verpflichtung zur Armenfürsorge vom schwedischen König formuliert. In der praktischen Konsequenz waren es die lokalen Kirchengemeinden, die die Armenfürsorge vor Ort organisierten und denen als ausführende Organe auch geringfügige Besteuerungskompetenzen zugestanden wurden; eine Tradition lokaler Besteuerungs- und Politikautonomie, die bis auf den heutigen Tag die regionale Aufgabenverschränkung im schwedischen Wohlfahrts- und Steuerstaat prägt und den regionalen Gebietskörperschaften auch heute noch beachtliche Spielräume zur eigenständigen Politikgestaltung eröffnet.

Damit wurden, ähnlich wie in den anderen nordischen Ländern, früh die Weichen in Richtung starker staatlicher Verantwortung für die Bekämpfung sozialer Notlagen in Schweden gestellt. Es war also nicht allein die Prägekraft der Arbeiterbewegung, die die starke Rolle des Staates im Bereich der wohlfahrtsstaatlichen Politik installierte, sondern das historisch für den nordeuropäischen Raum typische Zusammenspiel von früher nationaler Integration, starkem Königtum und der Überführung der reformierten Kirche in die staatliche Sphäre.

Ähnlich bedeutsam für die historische Entwicklung des schwedischen Wohlfahrtsstaates war (wie in den anderen nordischen Ländern auch) die starke Rolle des Bauernstandes. Zwar haftet einiges Mythenhafte an der starken Betonung ländlicher Traditionen im schwedischen ›Volkshem‹; dennoch kann die sich im Laufe der Neuzeit herauskristallisierende Allianz zwischen Königtum und Bauernstand zuungunsten der Adelsschicht dafür verantwortlich gemacht werden, dass die Rücksicht auf die ›kleinen

Leute vom Lande« zu einem Standardargument in den politischen Debatten der wohlfahrtsstaatlichen Frühzeit wurde.

Über Schlagworte der politischen Auseinandersetzung hinausgehend, konnte die Bauernbewegung diesen Fokus auch früh in sozialpolitische Formen gießen. Als in Reaktion auf die Sozialgesetzgebung im deutschen Reich auch in Schweden Wege zur sozialen Sicherung gegen das Faktum des Alters und das Risiko des Unfalls am Arbeitsplatz gesucht wurden, war es insbesondere die Macht der Bauernbewegung mit ihren ideellen Konzeptionen, die früh einen *universalistischen* Charakter im entstehenden staatlichen Rentensystem verankerte. Im Jahre 1913 wurde in Schweden das erste universelle Rentensystem errichtet; und diese Innovation kann kaum auf die Rolle der Arbeitbewegung zurückgeführt werden (die zu der Zeit noch um ihre politische Anerkennung kämpfte). Gerade die finanziellen Lasten der Armenfürsorge für die ländlichen Gebietskörperschaften dienten der Bauernbewegung und ihren politischen Repräsentanten als Impuls und Begründung einer – wenn auch noch marginalen – Alterssicherung, unabhängig vom früheren Erwerbsstatus und ausgerichtet auf das gesamte Volk.<sup>3</sup>

Gerade im ländlichen Raum konnten auch die religiösen Werte der Lutheranischen Staatskirche intensiver vermittelt werden, als dies in den (wenigen) Städten der Fall war. Die hohe Wertschätzung der täglichen Arbeit, die Gleichheit der Menschen vor Gott, die Geringschätzung des Müßigganges sowie der Kampf gegen den Alkoholmissbrauch fielen dort auf äußerst fruchtbaren Boden. Und just weil in der formativen Phase des schwedischen Wohlfahrtsstaates die Bauernbewegung und ihre politischen Vertreter so wichtig waren, beeinflussten diese kulturellen und religiösen Muster auch die programmatische Ausgestaltung grundlegender Institutionen des modernen schwedischen Wohlfahrtsstaates. Die prominente Stellung der Alkoholpolitik in Schweden, mit der auch innerhalb der Europäischen Union eine staatliche Monopolisierung des Alkoholhandels fortgeschrieben wird, ist kaum anders zu verstehen als durch das Zusammenspiel ländlich basierter und religiös fundierter Volksbewegungen gegen den Alkohol.

Ein zweiter wichtiger Schritt zur Ausformung des modernen schwedischen Wohlfahrtsstaates wurde dann durch die rot-grüne Koalitionspolitik zwischen Sozialdemokratie und der eher im konservativen Lager beheimateten Bauernpartei Mitte der 1930er Jahre eingeläutet, als die da-

---

<sup>3</sup> Vgl. *Per Gunnar Edebalk*, Emergence of a Welfare State – Social Insurance in Sweden in the 1910s, in: *Journal of Social Policy* (2000) 537–551; *Hugh Hecló*, Modern Social Politics (Anm. 2), 46–64, 178–195.

mals dominante SAP einen Wechsel in ihrer politischen Strategie vollführte und sich von der Liberalen Partei fortbewegte, die insbesondere in den Fragen der Wahlrechtsreform und anderer konstitutioneller Streitfragen lange Zeit Verbündete der Sozialdemokratie war. Als Reaktion auf die ökonomische Krise der 1930er Jahre wurden sowohl im Parteiensystem als auch im Abkommen von *Saltsjöbaden* zwischen den Tarifparteien Kompromisse geschmiedet, die als politische Grundlage des modernen Wohlfahrtsstaates angesehen werden können.<sup>4</sup>

Für unseren Kontext bedeutsam ist erstens, dass die *Kompromisse* zwischen Arbeit und Kapital, zwischen Sozialdemokratie und Bauernpartei zur Folge hatten, dass die SAP bewusst in ihrer Reformpolitik auf den konsensualen Ausgleich widerstreitender Interessen setzte. Gerade diese konsensuale Politik wird bis auf den heutigen Tag als weiteres Charakteristikum schwedischer Politik hervorgehoben. Zwar ist auch hier ein gehöriges Maß an mythischer Verklärung am Werke, aber dennoch wird im Traditionsrepertoire schwedischer Politik immer wieder auf die Notwendigkeit pragmatischer Konsenssuche verwiesen. Zweitens ist bedeutsam, dass die SAP-Führung damit auch radikaleren Reformbewegungen aus den eigenen Reihen Einhalt gebot. Dies hatte einerseits direkten Einfluss auf die gespannten Beziehungen zwischen der Arbeiterbewegung und der Lutheranischen Staatskirche, die in gesellschaftspolitischen Fragen eher die Positionen der konservativen Partei Schwedens unterstützte. Zwar wurde die Forderung nach Religionsfreiheit und einer Trennung von Staat und Kirche weiter innerhalb der SAP proklamiert, die faktische Politik der SAP-Führung gegenüber der Staatskirche war jedoch pragmatisch auf Ausgleich ausgerichtet. Andererseits akzeptierte die SAP mit diesen politischen Kompromissen auch die bereits institutionalisierten Wertvorstellungen im noch rudimentären schwedischen Wohlfahrtsstaat. Mit der rot-grünen Koalition in den 1930er Jahren wurde explizit der Universalismus als grundlegendes Gestaltungsmerkmal sozialpolitischer Gesetzgebung abgesichert.

Drittens fokussierte der rot-grüne Kompromiss in den 1930er Jahren explizit eine aktive Rolle des Staates zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit im Zusammenspiel mit einem hohen Grad sozialpartnerschaftlicher Selbstregulierung. Gegen den Widerstand der Liberalen Partei und der Konservativen nahmen die SAP und die Bauernpartei das keynesianische Theoriekonzept als Reaktion auf die Weltwirtschaftskrise auf, setzten eine Intervention des Staates in die ökonomischen Prozesse als legitim

---

<sup>4</sup> Vgl. *Gösta Esping-Andersen*, *Politics against Markets* (Anm. 2), *Hugh Heclö*, *Modern Social Politics* (Anm. 2).

durch und verbanden dies mit einer Politik der ökonomischen Absicherung der Landwirte sowie einer – bis in die 1980er Jahre hinein für das schwedische Politikrepertoire typischen – aktiven Gestaltung der Währungs- und Geldpolitik. Die Notwendigkeit, in der täglichen Arbeit nicht nur sein monetäres Auskommen, sondern auch seinen geistigen Halt und seine soziale Anerkennung zu finden, die als religiöses Erbgut bereits früh in dem Wertekanon der schwedischen Gesellschaft vorhanden war, wurde damit in das Steuerungsrepertoire des modernen Staates integriert. Anders als in kontinentaleuropäischen Ländern wurde damit die Verantwortung des Staates zur Sicherung von Vollbeschäftigung als ein nicht zu hintergehendes Ziel institutionalisiert.

Zusätzlich wurde mit dem *Kompromiss von Saltsjöbaden* auch die sozialpartnerschaftlich-konsensuale Selbstregulierung von Arbeitsmarktkonflikten institutionalisiert. Das Projekt der solidarischen Lohnpolitik, das mitunter als Herzstück des schwedischen Modells angesehen wird,<sup>5</sup> diente nach dem Zweiten Weltkrieg als Instrument zur Selbststeuerung des Arbeitsmarktes durch mächtige Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände. Das im Lager der Gewerkschaftsbewegung konzipierte Modell sollte die Lohnzurückhaltung in den florierenden Bereichen ermöglichen und so diesen Betrieben weitere Investitionsanreize eröffnen. Um den Strukturwandel zu forcieren, sollte gleichzeitig durch ein relativ hohes Lohnniveau landesweit ein Rationalisierungsschub in den weniger effizient arbeitenden Betrieben ausgelöst werden. Mit einer aktiven Arbeitsmarktpolitik übernahm der Staat Verantwortung für die durch solche Rationalisierungen entlassenen Beschäftigten. In Kombination mit einer zurückhaltenden Haushaltspolitik und einer umverteilenden Steuer- sowie einer zielgenauen Investitionspolitik wurde damit der Strukturwandel der Wirtschaft befördert und die Weiterbildung weiter Teile der Arbeitsbevölkerung vorangetrieben.

Die Begrenzung der Lohnspreizung wurde in sozialdemokratischer Weltsicht insofern als ›gerecht‹ interpretiert, als es eben um das Prinzip des gleichen Lohns für gleiche Arbeit ging. Während noch in den 1950er Jahren die Hoffnung bestand, eine Katalogisierung der Arbeitstätigkeiten durchzuführen, um so ›gleiche‹ Arbeitstätigkeiten zu erfassen, wurde das ›Einebnen der Lohnunterschiede‹ quasi als Notlösung sehr erfolgreich durchgesetzt. Im internationalen Vergleich wurden mit dieser Gerechtigkeitsvorstellung höchst effizient Entlohnungsunterschiede zwischen

---

<sup>5</sup> So der schwedische Industriesoziologe *Nils Elvander*, *Den Svenska Modellen. Löneförhandlingarna och Inkomstpolitik 1982–1986*, Stockholm 1988.

Regionen, Geschlechtern und Beschäftigungstypen in Schweden tendenziell nivelliert.

Viertens ist mit der rot-grünen Kompromisspolitik auch der Beginn der ideologischen Untermauerung des schwedischen Modells als ›Volkshem‹ (*folkhem*) zu verbinden. Die Sozialdemokratie nahm nationale Deutungsmuster auf, grenzte sich von rückwärtsgewandten Perspektiven aus dem bürgerlich-konservativen Lager ab und eröffnete so eine in die Zukunft gewandte Vision eines solidarischen Wohlfahrtsstaates fern enger Klassengrenzen im nationalen Rahmen. Bis auf den heutigen Tag ist diese ›Volkshem‹-Metapher im politischen Diskurs wirksam und umschreibt auch unter den Rahmenbedingungen der Entgrenzung von Ökonomie, Gesellschaft und Politik ein Grundmerkmal schwedischen Selbstverständnisses.

Es ist unbestreitbar, dass die schwedische Sozialdemokratie eine hegemoniale politische Kraft beim Auf- und Ausbau des schwedischen Wohlfahrtsstaates war. Es wird jedoch ebenso evident, dass die Arbeiterpartei gerade deshalb so durchsetzungsfähig wurde, weil sie die kulturell und religiös bereits früh vorhandenen Grundwerte sozialer Sicherung wie Universalismus, Gleichheit und die hohe Wertschätzung der Arbeit aufnahm. Gerade die Normen der Gleichheit und des Universalismus waren dabei in der Arbeiterbewegung keineswegs unumstritten. Nicht unbedeutende Flügel der SAP forderten immer wieder eine stärker lohnarbeitszentrierte Sicherungspolitik, die sozialpolitische Rechte vor allem auf die Gruppe der Lohnarbeiter zentrieren und das Prinzip der Einkommenssicherung absichern sollte. Es ist nicht ohne Ironie, dass die Kritik an der Rentenreform von 1913 gerade lautstark aus den Reihen der Sozialdemokratie kam, die diese Innovation gar als »bourgeois social policy« bekämpften.<sup>6</sup> Das Festhalten an einer universalistischen und strikt auf die Gleichheit aller Staatsbürger ausgerichteten Politik eröffnete der Sozialdemokratie allerdings die historisch so wichtige Koalition mit der Bauernbewegung. Damit kann, wie die nordischen Sozialhistoriker *Sørensen Øystein* und *Bo Stråth* vielleicht etwas zugespitzt formulieren, die schwedische Sozialdemokratie (ebenso wie die anderen nordischen Arbeiterbewegungen) als »a secularized Lutheran movement«<sup>7</sup> interpretiert werden.

Der letzte Grundpfeiler der sozialdemokratisch induzierten Ausbauphase des schwedischen Wohlfahrtsstaates fand seine Institutionalisierung in der Rentenreform von 1959. Nach dem Zweiten Weltkrieg wurden

<sup>6</sup> *Hugh Hecla*, *Modern Social Politics* (Anm. 2), 193.

<sup>7</sup> *Sørensen Øystein/Bo Stråth*, Introduction: *The Cultural Construction of Norden*, in: dies. (eds.), *The Cultural Construction of Norden*, Oslo 1997, 13.

verstärkt Forderungen nach einem Rentensystem laut, in dem zusätzlich zu den relativ niedrigen Sicherungsleistungen einer universellen *flat rate*-Rente die Transferleistungen dynamisch an die erarbeiteten Einkommen gekoppelt werden sollten. Diese Reform, die unter höchst prekären politischen Rahmenbedingungen verabschiedet wurde,<sup>8</sup> implizierte die Einführung des sozialen Versicherungsprinzips mit großen Umverteilungselementen. Gleichzeitig wurde das Prinzip der Egalität im Bereich der sozialen Transferleistungen aufgeweicht und das Prinzip der Lebensstandardsicherung – wie wir es vor allem in Deutschland stark verankert vorfinden – betont. Es wäre jedoch überzogen, dies bereits als Unterminderung des Gleichheitspostulats im gesamten Wohlfahrtsbereich zu interpretieren. Erstens sorgte die ›solidarische Lohnpolitik‹ dafür, dass die Lohnunterschiede wie in keinem anderen Land der entwickelten Wohlfahrtsstaaten deutlich nivelliert wurden. Zweitens sorgte eine ebenso stark zwischen den Einkommensschichten umverteilende Steuerpolitik dafür, dass die Gleichheit zwischen den Einkommensklassen, aber auch zwischen Mann und Frau, extrem befördert wurde.

Ergänzt wurde diese letzte Modernisierung des schwedischen Modells ebenfalls noch durch eine insofern pfadabhängige Innovation, als die aktive Rolle des Staates dahingehend ausgeweitet wurde, dass der Staat und nicht subsidiäre Organisationen den Markt für personenbezogene soziale Dienstleistungen dominierte. Von vielen wird gerade dieses Kennzeichen als eigentliches Charakteristikum des nordischen Wohlfahrtsmodells interpretiert.<sup>9</sup> Fest steht, dass diese innovative Adaptation historischer Erbatbestände dazu führte, dass es staatliche Stellen sind, die die Menschen bei der Sorge um ihre Angehörigen entlasten. Sei es bei der vorzüglich ausgebauten Kinderbetreuung, sei es bei der Pflege alter, kranker oder behinderter Menschen. Bei aller Kritik an der Qualität dieser Dienstleistungen war es für die schwedische Bevölkerung immer sichtbar, dass der Staat nicht nur als Steuerstaat auftrat, sondern vielmehr praktische Hilfestellungen zur Meisterung immer komplexer werdender Lebensabläufe anbot. Dies ist es, was die Schweden fern bloßer Transferleistungen unter dem Stichwort der Sicherheit (*trygghet*) an ihrem Wohlfahrtsstaat schätzen. Ebenso führte dies dazu, dass ein dynamischer Arbeitsmarkt insbesondere für Frauen eröffnet wurde. Dies ebnete früh den Weg in den

---

<sup>8</sup> Vgl. *Sven Jochem*, Konzertierung und Parteienwettbewerb: Das schwedische Modell im Wandel, in: Ders./Nico A. Siegel (Hg.), Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich, Opladen 2003, 271–310.

<sup>9</sup> Vgl. *Jorma Sipilä* (ed.), *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*, Aldershot 1997.

heute so beeindruckend erfolgenden Übergang einer Industrienation zu einer modernen und flexiblen Dienstleistungsgesellschaft bei hoher Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt.

Als Zwischenfazit gilt es festzuhalten, dass in der Gründungszeit des schwedischen Wohlfahrtsstaates die Reformpolitik auf Ressourcen aufbauen konnte, die aus vielschichtigen kulturellen und ideellen Quellen gespeist wurden. Die Verbindung protestantischer Wertvorstellungen mit dem dezidiert agrarischen Charakter der schwedischen Nation halfen die institutionellen Weichen früh in Richtung Gleichheit, Universalismus und hoher Betonung der Arbeit zu stellen. Es bleibt jedoch festzuhalten, dass diese Weichenstellungen bereits *vor* der Machtausdehnung der schwedischen Arbeiterbewegung angelegt waren. Die historische Leistung der schwedischen Arbeiterbewegung bestand darin, bei aller Antipathie gegenüber der Lutheranischen Staatskirche und ihren christlichen Wertvorstellungen diese Grundlagen nicht zu bekämpfen, sondern im Gegenteil den historischen Fundus an wohlfahrtsstaatlichen Institutionen und ideellen Werten aufzunehmen, neu zu deuten und mit aktiver Reformpolitik in und durch die Moderne zu transferieren.

### 3. METAMORPHOSEN DES SCHWEDISCHEN ›VOLKSHEIMS‹

Die zeitgenössische schwedische Gesellschaft ist im höchsten Maße säkularisiert, gleichzeitig ist – wie in den anderen nordischen Ländern ebenfalls – der ›soziale Kitt‹ zwischen den Individuen, das ›soziale Kapital‹ in der sozialwissenschaftlichen Fachsprache, besonders stark ausgeprägt. Während z. B. die schwedische Kirche, die nach jahrzehntelangen Reformüberlegungen erst zum 1. Januar 2000 offiziell vom Staat getrennt wurde,<sup>10</sup> immer weniger Menschen integrieren und zur Teilnahme am Gottesdienst bewegen kann,<sup>11</sup> ist das (Grund-)Vertrauen der Schwedinnen und Schweden in ihre Mitmenschen und in die politischen Organe aus international-vergleichender Perspektive stark ausgeprägt. Dieser Be-

<sup>10</sup> *Göran Gustafsson*, Church-State Separation Swedish-Style, in: *West European Politics* 26 (2003), 51–72.

<sup>11</sup> Während die schwedische Staatskirche im Jahr 1972 noch rund 7,7 Millionen Mitglieder zählte, was einem Bevölkerungsanteil von 95,2% entsprach, gingen die Werte bis zum Jahr 2004 auf rund 7 Millionen respektive 78,3% der schwedischen Bevölkerung zurück; vgl. *Svenska kyrkans medlemsutveckling år 1972–2004* (<http://www.svenskakyrkan.se/statistik/pdf/medlemmar.pdf>; Zugriff am 15. Februar 2005). Eine ähnliche, wenngleich nicht so stark rückläufige Tendenz wird für die Kirchengangshäufigkeit genannt.

fund wird in der Literatur oft auf die sozialisierenden Gruppenerlebnisse im schwedischen Wohlfahrtsstaat zurückgeführt.<sup>12</sup> Das Sammeln sozialer Kontakte in Vereinen oder auch in den gruppenorientierten Schulen und Kinderbetreuungseinrichtungen sowie der Einfluss solidarisch-universeller sozialer Sicherungssysteme bereite den Boden für eine Gesellschaft mit starker Kohäsionskraft.

Während diese Befunde wenig Grund zur Vermutung geben, dass der sozio-kulturelle Boden des schwedischen ›Volksheims‹ wanken könnte, so gibt es doch Indizien, die die Vermutung nahe legen, dass die sozio-kulturellen Grundlagen, das sozialdemokratisch-agrarische Grundgerüst des schwedischen Wohlfahrtsstaates, in einem grundlegenden Wandel begriffen sind. Dieser Wandel soll im Folgenden exemplarisch anhand von Beispielen aus dem Bereich der Lohnpolitik, der Rentenpolitik sowie der Regulierung von Humandienstleistungen verdeutlicht werden.

Die Lohnunterschiede zwischen den Geschlechtern und Regionen sind in Schweden im europäischen Vergleich sehr gering (gewesen). Während diese Strategie in der Hochphase des schwedischen Modells sowohl von den prosperierenden, auf den internationalen Markt ausgerichteten Firmen als auch von den Zweigen der Arbeiterbewegung getragen wurde, traten in den 1970er Jahren erste Spannungen zutage. Erstens wurde von der Bevölkerung der aktivierende Grad der Arbeitsmarktpolitik nicht in allen Facetten akzeptiert. Die von staatlicher Seite gestellten hohen Anforderungen an die regionale Mobilität der Arbeitnehmer führten dazu, dass weite Teile des Nordens insbesondere von der Jugend verlassen wurden. Zweitens, und wohl entscheidend, unterminierte dieses System die Solidarität im Arbeitgeberlager. Unter den Bedingungen von Arbeitskräfteknappheit konkurrierten die Firmen um gut ausgebildete Arbeitnehmer. Hinter dem Rücken der solidarischen und egalitären Lohnpolitik zahlten Betriebe mitunter deutliche individuelle Zuschläge zum Tariflohn. Folge dieser Politik war eine so genannte ›*wage drift*‹, die in der Tendenz das Lohnniveau an hob, die Wettbewerbsfähigkeit der auf den internationalen Markt orientierten Firmen unterminierte und zudem höchst inflationäre Signale ausstrahlte.

Vor diesem Hintergrund begann der politische Kampf des Dachverbandes der schwedischen Arbeitgeber (SAF) gegen die ›solidarische Lohnpolitik‹ und deren sichtbarste politische Repräsentanten, die schwedischen

---

<sup>12</sup> Vgl. *Bo Rothstein*, Social Capital in the Social Democratic Welfare State, in: *Politics & Society* 29 (2001), 207–241.

Gewerkschaften.<sup>13</sup> Unter dem Motto, dass sich die entlohnte Arbeit an individuellen Qualitäten und Leistungen orientieren müsse, strebte der Dachverband eine Rückführung der Lohnfindung in die Betriebe an. Als nach 1982 die sozialdemokratische Minderheitsregierung einen schwedischen ›dritten Weg‹ einschlagen wollte, starteten die organisierten Arbeitgeber ihre Kampagne gegen die ›Gleichmacherei‹ in der Lohnpolitik. Ein erstes Anzeichen dieses Wandels der Sozialpartnerschaft lag darin, dass die offenen Arbeitsmarktkonflikte deutlich zunahmen; eine bedeutende Erosion der konsensualen Traditionen im schwedischen Modell. Zweitens forcierte der SAF die Öffentlichkeitsarbeit, wohl wissend, dass eine kurzfristige Politik gegen die Gewerkschaften so lange erfolglos sein würde, als nicht die Grundüberzeugungen in Öffentlichkeit und Gesellschaft verändert würden.<sup>14</sup>

Tatsächlich ist gegenwärtig zu erkennen, dass die Lohnpolitik zwar nicht gänzlich individualisiert und in die Betriebe transferiert ist; dennoch ist ebenso deutlich ein Auseinanderklaffen der Lohnunterschiede zwischen den Regionen und insbesondere den Geschlechtern zu beobachten. Ausgehend von der bisher sehr hohen Lohnkompression bedeutet dies zwar keine ›amerikanischen Zustände‹, allerdings wird nun auch von Seiten der Arbeiterbewegung anerkannt, dass stärker differenzierte Lohnanreize für die Funktionsweise eines komplexen, von Dienstleistungen dominierten Arbeitsmarktes förderlich sein können. Die ›solidarische Lohnpolitik‹ ist spätestens seit dem neuen historischen Kompromiss zwischen den Sozialpartnern von 1997 (*›industriavtalet‹*) *passé*. Die zentralen Werte der Gleichheit und der Solidarität werden gegenwärtig in der Lohnpolitik neu definiert. Nicht mehr das Zusammenpressen von Lohndifferenzen gilt als ›gerecht‹ und ›solidarisch‹, sondern das – in Grenzen – differenzierte Entlohnern vermeintlich unterschiedlicher Leistungskraft. Es ist dabei nicht überraschend, dass insbesondere die auseinanderklaffende Lohngleichheit zwischen den Geschlechtern auf die Kritik der Frauenverbände und der jüngst gegründeten Frauenpartei Schwedens stößt.<sup>15</sup>

Diese neue Lohnpolitik hat jedoch keineswegs das primäre Ziel schwedischer Wohlfahrtsstaatlichkeit obsolet werden lassen: die hohe Wertschätzung von Arbeit und Vollbeschäftigung. Nach der ökonomischen Krise zu Beginn der 1990er Jahre konnten erfolgreich neue Pfade zur Be-

---

<sup>13</sup> Vgl. dazu *Mark Blyth*, *The Transformation of the Swedish Model. Economic Ideas, Distributional Conflict, and Institutional Change*, in: *World Politics* (2001), 1–26.

<sup>14</sup> Vgl. *Joakim Johansson*, *SAF och den Svenska Modellen. En Studie av Uppbrottet från Förvaltningskorporatismen 1982–91*, Uppsala 2000.

<sup>15</sup> Vgl. dazu *Annica Wallerå*, *Allt större löneskillnader*, in: *Välfärdsbulletin* 2/2001.

schäftigungsstimulierung eingeschlagen werden. Insbesondere die Förderung der Dienstleistungen im hoch entlohnten Marktsegment, d. h. bei den Banken, Versicherungen und im IT-Bereich, dynamisierte den alten Arbeitsmarkt, flankierte erfolgreich den Wandel von einer Industrie- in eine Dienstleistungsökonomie und führte letztlich dazu, dass gegenwärtig von einem ›digitalen Volksheim‹ die Rede ist.<sup>16</sup> Diese privatwirtschaftliche Dynamik wurde – ganz in der Tradition des aktiven Staates – auch im Bereich der Aus- und Fortbildung verfolgt. Schweden hat trotz der fiskalpolitischen Krise zu Beginn der 1990er Jahre die universitäre Ausbildung deutlich ausgebaut und auch im schulischen Bereich die Beschäftigung weiter gesteigert. Dadurch wurden Dienstleistungen geschaffen, die nicht im niedrig entlohnten Marktsegment angesiedelt sind. Gleichzeitig wurde jedoch mit dieser ›Digitalisierung‹ auch eine neue Kultur der Beschäftigung gefördert, die sich weniger an kollektiv vereinbarten Rahmenbedingungen als an individuellen Arbeitsleistungen orientiert. Der ideelle Neo-Liberalismus hat hier seine soziale Basis, in einer zunehmend individualisierten Arbeitnehmerschaft, die – in Grenzen – die Organisationsfähigkeit der schwedischen Gewerkschaften unterminiert, neue Lebensstile und -inhalte propagiert und in der Konsequenz gegen die alten Werte des schwedischen ›Volksheims‹ wirkt.

Die schwedische Rentenreform aus dem Jahre 1998 ist im internationalen Vergleich ein Beispiel für eine weitreichende, einen Systemwechsel implizierende Reform, die in der sozialwissenschaftlichen Literatur intensiv diskutiert wird.<sup>17</sup> Dabei ist beachtlich, dass bei diesem ›Juwel in der Krone‹<sup>18</sup> des schwedischen ›Volksheims‹ die zentralen Wertvorstellungen neu interpretiert wurden. Wie der schwedische Sozialwissenschaftler *Urban Lundberg* in seiner vorzüglichen Fallstudie zeigt, sind es nicht nur die politischen Rahmenbedingungen, die diese Rentenreform so bedeutsam machen. Wichtig erscheint in unserem Kontext, dass hier eine Neujustierung rentenpolitischer Gerechtigkeitsvorstellungen erfolgte. Im alten System wurde in hohem Maße eine monetäre Umverteilung vorgenommen. Durch die Regel, dass die 15 besten Arbeitsjahre zur Berechnung der Rententransfers herangezogen wurden, konnten Brüche in der Erwerbs-

---

<sup>16</sup> Tatsächlich weist Schweden nach Irland die zweithöchste IT-Beschäftigung in Europa auf; vgl. DER SPIEGEL, Digitales Volksheim, 19/2000, 188–194.

<sup>17</sup> Vgl. *Urban Lundberg*, Juvelen i Kronan: Socialdemokraterna och den allmänna pensionen, Stockholm 2003; *Ellen M. Immergut/Sven Jochem*, The Political Frame for Negotiated Capitalism. Electoral Reform and the Politics of Crisis in Japan and Sweden, in: Governance 19 (2006); *Joakim Palme (ed.)*, Hur blev den stora kompromissen möjlig? Politiken bakom den svenska Pensionsreformen, Stockholm 2001.

<sup>18</sup> Vgl. dazu *Urban Lundberg*, Juvelen (Anm. 17).

biografie ausgeglichen werden. Mit der Reform wurde nun – wie im deutschen Modell – die gesamte Erwerbskarriere zur Berechnungsgrundlage. Die Umverteilungswirkung wurde also deutlich eingeschränkt. Und als gerecht wurde – auch von einzelnen Gewerkschaften – jetzt verstanden, dass die tatsächliche Erwerbsleistung im aktiven Arbeitsleben berücksichtigt wird. Zwar gab es Kritik an dieser Gerechtigkeitsvorstellung von Seiten einzelner Gewerkschaften, die insbesondere Akademiker organisieren; aber nach langen und zum Teil heftigen Auseinandersetzungen setzte sich diese rentenpolitische Gerechtigkeitsversion durch. Die Aspekte der Gerechtigkeit und Gleichheit schwenkten in ihren Konnotationen vom als gerecht angesehenen monetären Ausgleich unterschiedlicher Lebensläufe hin zum als gerecht geltenden rentenpolitischen Anerkennen der auf dem Arbeitsmarkt erbrachten Lebensleistung.

Die Arbeitsverschränkung von Markt und Staat ist – wie oben erwähnt – in Schweden eindeutig durch eine Hegemonie der staatlichen Sphäre charakterisiert. Nicht nur eine aktive Regierung mit bis in die letzten Verästelungen der Gesellschaft hineinreichenden Verwaltungsapparaten ist hier gemeint. Insbesondere die staatliche Dominanz im Bereich der humanen Dienstleistungen prägt in Schweden das komplexe Verhältnis zwischen Staat, Markt und den individuellen Lebenslagen. Gleichwohl implizierte der staatliche Rahmen auch Zwänge für die Bürgerinnen und Bürger. Unter der Leitidee der ›Wahlfreiheit‹ verfolgten breite Schichten der Bevölkerung deshalb seit den 1980er Jahren eine stärkere Öffnung der staatlichen Humandienstleistungen hin zu privaten Anbietern. Einen besonders hart umkämpften Einschnitt gab es im Bereich der staatlichen Schulen: Hier wurden in Grenzen private Schulträger zugelassen, die allerdings strikten staatlichen Regeln unterliegen.

Ebenfalls deutliche Einschnitte erfolgten im Gesundheitswesen, das in Schweden traditionell unter regionaler politischer Verantwortung steht. Als die Sparpolitik zu Beginn der 1990er Jahre die monetären Umschichtungen zwischen Zentralstaat und regionalen Gebietskörperschaften einschränkte, reagierten insbesondere die Regionen mit starken bürgerlichen Parteien auf diesen Kostensenkungsdruck mit Privatisierungen. Viel zu selten wird in Deutschland zur Kenntnis genommen, dass in einigen Regionen Schwedens viele Krankenhäuser und andere Einrichtungen der humanen Dienstleistungen privatisiert sind – so zum Beispiel in der Großregion Stockholm –, während insbesondere im stark sozialdemokratisch dominierten Norden des Landes noch die traditionelle Vorherrschaft des Staates in diesem Bereich intakt ist. Neben Deregulierungen im Bereich des Telekommunikationssektors, der Energiewirtschaft und des öffent-

lichen Personennahverkehrs sind es insbesondere die Deregulierungen im Bereich der sozialen Humandienstleistungen, die für eine deutliche Verschiebung im Mix der Arbeitsverschränkung zwischen Staat und Markt hin zu letzterem verantwortlich sind.<sup>19</sup> Es scheint nicht übertrieben zu sein, diese Verschiebungen auch auf die gestiegene Akzeptanz von markt-basierten Humandienstleistungen zurückzuführen. Immer mehr Schwedinnen und Schweden sehen die buntere Angebotspalette solange als Bereicherung an, wie ein ausreichendes Angebot gesichert werden kann. Allerdings ist diese Grenzverschiebung höchst umstritten. Während die klassischen Linksparteien stark auf die alten staatlichen Rahmenbedingungen Wert legen, sind es insbesondere die Mitte- und Rechtsparteien, die hier eine verstärkte Marktöffnung des schwedischen Modells verfechten. In dieser Hinsicht bedeutsam ist auch die Feststellung, dass die Integration Schwedens in die EU durch das dort wirksame Paradigma der Freizügigkeiten der letzteren Gruppe bedeutsamen ideellen Rückenwind verschaffte.

Diese Reformen sind in der Literatur viel diskutierte Beispiele für eine effiziente Reformpolitik, die insgesamt das schwedische Modell (wieder) zu einem Vorbild in Europa hat werden lassen. Für unseren Zusammenhang bedeutend ist die Tatsache, dass diese Reformpolitik auch Ergebnis sich wandelnder Wertstrukturen der schwedischen Bevölkerung ist. Was in der Wahlforschung noch nach 1991 als deutlicher ›Rechtsruck‹ in der politischen Öffentlichkeit interpretiert wurde,<sup>20</sup> kann in einer mikroskopischen Perspektive als das erfolgreiche Uminterpretieren grundlegender Wertvorstellungen gedeutet werden. Die neo-liberale Wende in den Öffentlichkeiten aller europäischen Wohlfahrtsstaaten hat auch vor Schweden nicht Halt gemacht. Als gerecht wird nun eine an der Arbeitsleistung orientierte Transferpolitik verstanden, ebenso wie eine Entlohnung an der vermeintlich feststellbaren Arbeitsleistung im Erwerbsleben. Vermutungen, die kulturellen Werte der Gleichheit, Gerechtigkeit und des aktiven Staates seien damit *in toto passé*, sind jedoch überzogen. Vielmehr ist zu betonen, dass innerhalb der schwedischen Gesellschaft und Politik bedeutsame Verschiebungen dahingehend festzustellen sind, wie die Werte der Gleichheit oder Solidarität konkret mit Inhalt gefüllt werden.

---

<sup>19</sup> *Torsten Svensson*, Marknadsanpassningens Politik. Den Svenska Modellens Förändring 1980–2000, Uppsala 2001; allgemein zur Politik der Deregulierung vgl. auch *Nico A. Siegel/Sven Jochem*, Staat und Markt im internationalen Vergleich. Empirische Mosaiksteine einer facettenreichen Arbeitsverschränkung, in: Roland Czada/Reinhard Zintl (Hg.), Politik und Markt (Sdbd. 14 der Politischen Vierteljahresschrift), Wiesbaden 2003, 351–388.

<sup>20</sup> Vgl. *Mikael Gilljam/Sören Holmberg*, Våljarna inför 90-talet, Stockholm 1993.

#### 4. FAZIT

Der schwedische Wohlfahrtsstaat hat sich in den letzten 15 Jahren grundlegend gewandelt. Ich vertrete die These, dass die hier referierten Veränderungen an zentralen Stellen der Funktionslogik und der Leitidee des schwedischen ›Volkshoms‹ ansetzen. Damit gelangen nicht nur neue Akteure in zentrale Entscheidungsstellen innerhalb des schwedischen Modells – wie zum Beispiel international agierende private Versicherungsunternehmen und private Träger im Bereich sozialer Humandienstleistungen. Wichtiger ist, dass diese Veränderungen auf veränderte sozio-kulturelle Grundlagen zurückgeführt werden können. Der von den deutschen Sozialwissenschaftlern *Elmar Rieger* und *Stephan Leibfried* auf den Begriff des ›Erlösungsliberalismus‹ zugespitzte Wandel im Wertekanon der entwickelten Wohlfahrtsstaaten<sup>21</sup> hat auch Schweden, die Hochburg sozialdemokratischer Werte, seit den 1980er Jahren erfasst.

Insofern können die hier vorgestellten Veränderungen kaum als schwedische Besonderheit interpretiert werden. Allerdings ist das Besondere am gegenwärtigen schwedischen Modell die Feststellung, dass diese neuen Wertvorstellungen von politischen Akteuren erfolgreich in die Programmatik und Zielsetzung des schwedischen Wohlfahrtsstaates implementiert werden konnten, nicht zuletzt auch von der Arbeiterbewegung. Die Metamorphose des schwedischen ›Volkshoms‹ zu einem stärker individualisierten Wohlfahrtsstaat ist gegenwärtig noch in vollem Gange. Neue Ideen und Wertmuster sind in Schweden zum Teil erfolgreich in die neue Gestalt des Wohlfahrtsstaates transformiert worden, zum Teil dauert der Konflikt über deren Institutionalisierung noch an. Denn Privatisierungen, Liberalisierungen, Deregulierungen und die zunehmende Lohnungleichheit werden keineswegs als Gegebenheiten hingenommen. Als politische Reaktion auf diese Herausforderungen des alten schwedischen Wohlfahrtsstaates organisierten sich im linken politischen Lager durchaus mächtige Gruppen, die einer weiter forcierten Deregulierung und Privatisierung des schwedischen Modells Einhalt gebieten wollen. Allerdings bleibt abzuwarten, inwieweit sich diese Stimmen unter dem Freizügigkeitspostulat der EU in einer Gesellschaft noch Gehör verschaffen können, die zumindest in den Städten eben diese Liberalisierungen als Zugewinn an Lebensqualität und individueller Selbstbestimmung interpretiert.

---

<sup>21</sup> Vgl. *Elmar Rieger/Stephan Leibfried*, Kultur versus Globalisierung (Anm. 1), 56–59.