

Bürger, Kommune und Staat

Über die kommunale Basis des skandinavischen Sozialstaates

Überarbeitung für das Seminar „Umverteilen durch Steuern – wie geht das?“ im Rahmen der Sommerakademie von Attac im Juli 2010

(Die Erfassung dieses Artikels stammt von 2007. Er wurde in der Frankfurter Zeitschrift „Kommune“ veröffentlicht. Deswegen sind die meisten Daten den Statistiken von 2004/2005 entnommen.)

Anfang der 90-er Jahre kamen die Dänen in Scharen über die Grenze nach Schleswig-Holstein, um bei uns zu arbeiten. Keine Baustelle ohne dänisches Kennzeichen. Auch Schwedens Ökonomie ächzte unter den Sozillasten. Damals schien der skandinavische „Sozialismus“¹ am Ende. Heute hat sich dies umgedreht. Nördlich der Grenze war die Arbeitslosigkeit mit unter 2% im Sommer 2008 auf dem tiefsten Stand seit siebziger Jahren gesunken. Trotz grundlegender Reformen unter sozialdemokratischen blieb der Sozialstaat unverändert vorbildlich und wurde selbst unter den „bürgerlichen“ Regierungen in Schweden und Dänemark nicht wirklich in Frage gestellt. Grund genug sich anzuschauen, was dort anders gemacht wird und ob wir davon etwas lernen können.

Viele Fragen

Vor einigen Jahren machte ich bei einem Gespräch mit der schwedische obersten Steuerbehörde in Stockholm eine Entdeckung, die mich dazu brachte, das Verhältnis zwischen Bürger, Kommune und Staat neu zu überdenken: Diese Entdeckung war die Stellung der Kommunen im skandinavischen Staatswesen. Im Folgenden wird versucht, ausgehend von der besonderen Rolle der Kommunen dem Geheimnis des skandinavischen Erfolges auf die Spur zu kommen. Dabei lande ich dann bei einigen interessanten Konsequenzen auch für die aktuellen Diskussionen, die in Deutschland über unsere Steuern, unser Sozialsystem, unser Bildungswesen und die Föderalismusreform geführt werden.

Ich versuche dabei folgende Fragen zu beantworten:

- Warum sind die Skandinavier bereit, so viel mehr Steuern und Abgaben zu bezahlen?
- Stimmt es, dass der Sozialstaat in Skandinavien in den letzten Jahren erheblich abgebaut wurde?
- Warum floriert die Wirtschaft trotz der



Das Rathaus ist Inbegriff der kommunalen Demokratie (Rathaus von Helsingborg)

¹ Dazu eine kleine wahre Geschichte: Vor einigen Jahren war ich bei einer Ostseekonferenz beim offiziellen Empfang Tischnachbar des chinesischen Botschafters. Wir sprachen u. a. über die Entwicklung in China und den Begriff Sozialismus. Zunächst betonte der Botschafter das übliche: China sei eben noch ein Entwicklungsland und habe noch einen langen Weg vor sich. Als ich ihn dann fragte, wie denn der Sozialismus aussehen solle, den China anstrebt, kam nach einigem Nachdenken eine überraschende Antwort: „Ich stelle mir das so vor wie in Schweden.“

hohen Staatsquote²?

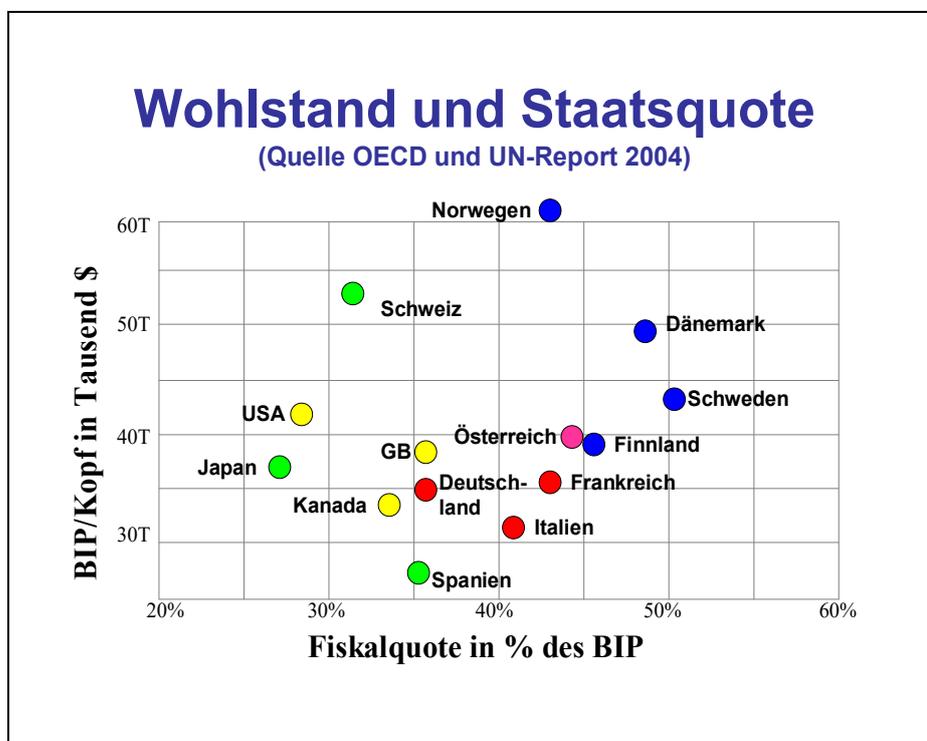
- Ist Skandinavien liberal?
- Warum schafft es Skandinavien, mehr Geld für die Bildung auszugeben?
- Warum werden in Schweden mehr Kinder geboren?
- Wie unterscheiden sich die Gesundheitssysteme in Skandinavien zu unserem?
- Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Debatte um die Staatsfinanzen in Deutschland?

Das skandinavische Paradox

Dem Dogma aller Wirtschaftsliberalen zum Trotz gehören die skandinavischen Staaten seit Mitte der 90-er Jahre wieder zu den ökonomisch erfolgreichsten Staaten der Erde. Im Jahr 2004 lagen sie auf Platz 1, 3, 4 und 7 beim Bruttoinlandsprodukt pro Kopf, wenn man die Zwergstaaten außen vor lässt. Und das, obwohl sie zugleich den höchsten Staatsanteil am Bruttoinlandsprodukt von allen OECD-Staaten haben. Zugleich liegen sie auch beim Grad der sozialen Gerechtigkeit an der Spitze. (Siehe die weiter unten stehende Tabelle „Bruttoinlandsprodukt und Gini-Index“). Sie widerlegen anscheinend das verbreitete Credo der Wirtschaftswissenschaft, dass niedrige Steuern gut für die Wirtschaft sind.

Mindestens genauso erstaunlich ist allerdings, dass die skandinavischen BürgerInnen die damit verbundene Steuerlast akzeptieren. Immerhin sind die Steuern mehr als doppelt so hoch und die Summe von Steuern und Abgaben insgesamt noch ein Drittel höher als in Deutschland.

Für uns ist es ebenso erstaunlich, dass die wiederholten Versuche von konservativen Politikern, mit der Forderung nach Steuersenkungen Wahlen zu gewinnen, nur geringen Erfolg hatten. Die letzten Wahlsiege der Konservativen und Liberalen in Dänemark und Schweden waren denn auch erst möglich, nachdem die dänischen Liberalen bzw. die schwedischen Moderaten versprochen hatten, den Sozialstaat nicht anzutasten.³



² Anteil der Staatsausgaben am Bruttoinlandsprodukt

³ Der Erfolg rechtsliberaler und konservativer Parteien in Dänemark und Schweden erfolgte, nachdem die massiven ökonomischen Probleme zu Beginn der 90-er Jahre erfolgreich gelöst worden waren.

Die Frage stellt sich also: Warum akzeptieren die Skandinavier eine Steuer- und Abgabenlast, die höher ist als in allen anderen demokratischen Staaten der Erde? Bevor ich jedoch auf diese Frage genauer eingehe, will ich einige Anmerkungen zum Steuersystem und seinen Auswirkungen auf die Wirtschaft machen.

Warum floriert die Wirtschaft trotz der hohen Staatsquote?

Anfang der 90-er Jahre befanden sich die skandinavischen Länder in der Krise. Die Arbeitslosigkeit war auf über 10% gestiegen und die Staatsverschuldung nahm rapide zu.⁴ Heute ist das umgekehrt. Die Arbeitslosigkeit in Dänemark und Dänemark liegt seit Jahren unter 5%⁵ und der Staatshaushalt ist im Plus, so dass jedes Jahr Schulden abgezahlt werden können. Noch bemerkenswerter ist allerdings, dass die Beschäftigungsquote mit 74% der Erwerbsbevölkerung um ca. 20% höher liegt als in Deutschland (59%), insbesondere weil viel mehr Frauen und ältere ArbeitnehmerInnen berufstätig

Steuern in Schweden

Kommunale Einkommenssteuer ca. 30%

Zusätzliche staatliche Einkommenssteuer progressiv für Einkommen > 30 000 EURO bis zu 35%

Rentenbeiträge 7%

Vermögenssteuer 1,5% oberhalb von 170T EURO bzw. für Eltern 220T EURO Vermögen

Grundsteuer 1%

Mehrwertsteuer 25%

- Essen, Hotel und Camping 12%
- ÖPNV, Bücher, Zeitungen und Kultur 6%
- Gesundheit, soziale Dienste, Schulkosten, Banken und Versicherungen keine MWSt.

Zusätzliche hohe Verbrauchsteuern auf Treibstoff, Energie, Alkohol und Tabak

Unternehmenssteuer 28% - gilt für alle Unternehmer – auch Kleinbetriebe

Kapitalsteuer 30%

sind. Hätten wir eine Beschäftigungsquote wie in Schweden, dann müssten nicht nur alle Arbeitslosen arbeiten, sondern in beträchtlichem Umfang Hausfrauen zu arbeiten beginnen.

In Dänemark war ein wichtiger Faktor für den Rechtsrutsch die Angst, dass die wachsende Zahl der AusländerInnen und der wachsende Einfluss der EU das Sozialsystem in Gefahr bringt. Die Liberalen und Konservativen, die diese Befürchtungen der Menschen thematisierten, konnten also die Mehrheit erringen, gerade weil die Wirtschaft gut lief, die Arbeitslosigkeit unter 5% gesunken war und die Parteien versprachen, das Sozialsystem zu erhalten. Die konservative Wende fand deshalb weniger in der Sozialpolitik, sondern vielmehr in der Innenpolitik statt, Dänemark schottet sich gegen Einwanderung ab wie kaum ein anderes Land. Erst nach der Wirtschaftskrise hat sich die Mitte-Rechts-Regierung getraut, einige Einschnitte ins soziale Netz vorzunehmen.

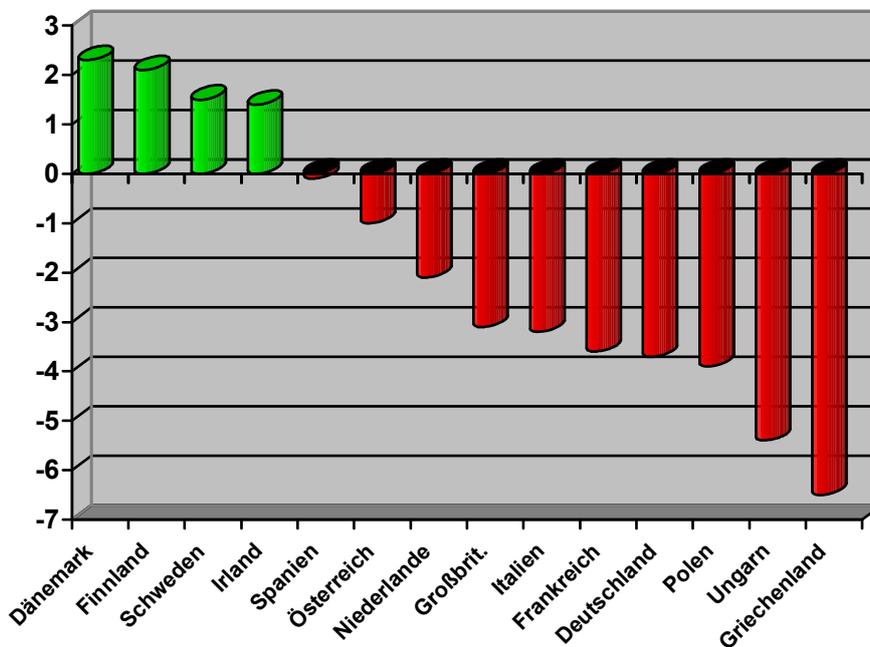
⁴ In der Spitze stieg die Arbeitslosigkeit in Schweden auf fast 15%. Die Steuer- und Sozialabgabenlast erreichte fast 70%. In Südschweden (Schonen) lag die Arbeitslosigkeit nach der Schließung der Werften in Malmö regional sogar bei bis zu 30%. Das war die Zeit, deren düsteres angespanntes Klima sehr anschaulich von Henning Mankell in seinen Wallander-Krimis geschildert wird. Mittlerweile hat sich die radikale Entscheidung der damaligen Regierung, die Werftenhilfe einzustellen und dafür in Malmö und Lund mit Milliarden Kronen neue Universitäten mit Technologiezentren und einer komplett regenerativ versorgten Öko-Stadt in Passivbauweise zu bauen, als richtig erwiesen. Heute ist Südschonen geprägt von einer Wirtschaft, die von neuen Technologien, insbesondere von I+K-Technologien und Medizintechnik getragen wird.

⁵ Im Sommer 2008 sank die Arbeitslosigkeit in Dänemark sogar auf den historische Tiefstand von unter 2%.

Da ein Vergleich der Steuersysteme nicht der Schwerpunkt dieses Artikels ist und wesentlich mehr Raum bräuchte, beschränke ich mich hier nur auf einige Anmerkungen: Die nominalen Unternehmenssteuern liegen mit 28 – 30% niedriger als in Zentraleuropa. Dies gilt nicht für die real gezahlten Steuern – sie sind höher – ist aber wichtig für die kleinen und mittleren Betriebe, die in der Regel wie Kapitalgesellschaften besteuert werden und nicht, wie in Deutschland, benachteiligt werden. Da die kleinen Betriebe entscheidend sind für die Masse der Arbeitsplätze, gerade die, die neu geschaffen werden, mag dieser Unterschied eine wichtige Rolle spielen.

Der Anteil der indirekten Verbrauchssteuern liegt höher als anderswo, wobei die Mehrwertsteuer von 25% hervorsteicht. Die Finanzierung von Sozialabgaben über Mehrwertsteuer ist im internationalen Wettbewerb ein Wettbewerbsvorteil: denn Mehrwertsteuer wird nicht auf Exporte erhoben, wohl aber auf die Importe. Anders als Steuern auf Arbeit ist sie also wettbewerbsneutral und führt sogar dazu, die Importe am Steueraufkommen zu beteiligen.

Haushaltsbilanz von EU-Staaten (in % des BIP 2004)



Ebenso elegant ist die Erhebung von Verbrauchssteuern auf Waren, die überwiegend importiert werden. Dies gilt für die meisten Ökosteuern (Kohle, Mineralöl, Gas), aber auch für die hohen Fahrzeuganschaffungssteuern in Dänemark (Registration Tax: 190%!).

Ein wichtiger Unterschied zu unserem System besteht darin, dass das skandinavische Sozialsystem überwiegend über Steuern finanziert wird. Dies gilt besonders für Dänemark. Damit werden zwei Effekte erreicht: Die hohen Einkommen werden wesentlich stärker an der Finanzierung des Sozialsystems beteiligt und die Abgaben der unteren Ein-

kommen sind deutlich niedriger. Dies war auch eine wichtige Veränderung durch die Reformen Anfang der 90-er Jahre und mag eine Rolle dafür spielen, dass es gelungen ist, gerade im Dienstleistungssektor viele neue Arbeitsplätze zu schaffen.

Anzumerken ist auch, dass beide Staaten eine relevante Vermögenssteuer, vor allem eine Grundsteuer zu aktuellen Einheitswerten, erheben, während diese in Deutschland als „Substanzsteuer“ weitgehend abgeschafft wurde, bzw. die Einheitswerte nur ein Bruchteil der Vermögenswerte ausmachen.

Die Bedeutung der Kommunen in Skandinavien

Im November 2005 war ich mit der schleswig-holsteinischen Landtagsfraktion in Stockholm, um mich mit der Familienförderung und dem Kindertagesstätten-System vertraut zu machen. Eingeplant war auch ein Gespräch mit der schwedischen Steuerbehörde. Wir bekamen das Formular (keine Bierdeckel, aber tatsächlich nur ein DinA-4-Blatt), auf dem die schwedischen Bürger ihre Steuererklärung machen und diskutierten Fragen wie Kindergeld, Wirkung von Verbrauchssteuern und wie man erreicht, dass die Wirtschaft tatsächlich Steuern bezahlt.

Und dann erwähnte der Vortragende einen Punkt, der mir in Jahren der Beschäftigung mit Skandinavien nie aufgefallen war: Bürger bis ca. 30 000 € Jahreseinkommen zahlen in Schweden nur Steuern an die Gemeinde und den Län (eine Art Großkreis). Nur wer über 30 000 € verdient, muss dafür zusätzlich eine progressive Einkommenssteuer an den Zentralstaat bezahlen. Dorthin gehen ebenfalls Mehrwertsteuern, Verbrauchssteuern, Unternehmenssteuern usw.

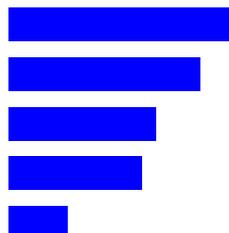
Die Reichweite dieser Entdeckung wurde mir erst nach und nach bewusst. Ich begann mich systematischer mit der Rolle der Kommunen im Staat zu beschäftigen.

Dabei stellte ich fest, dass in Schweden fast 25% des BIP durch die Kommunen ausgegeben werden.

In Dänemark sind es sogar noch mehr. Der Anteil der Kommunen am Bruttoinlandsprodukt liegt traditionell in den skandinavischen Staaten weitaus höher als im Rest der Welt.

Das bedeutet, dass in Dänemark etwa **zwei Drittel** aller staatlichen Ausgaben durch die Kommunen erfolgen, in Schweden ist es immerhin fast die Hälfte. Im Vergleich dazu fristen die deutschen Kommunen ein kümmerdasein – nur ca. 15% der Staatsausgaben erfolgen durch die Kommunen.

Anteil der Kommunalen Ausgaben am BIP

Dänemark	32%	
Schweden	25%	
Norwegen	19%	
Finnland	17%	
Deutschland	7%	

Quelle: OECD 1989

Man kann es auch so ausdrücken: Für die skandinavischen BürgerInnen besteht der Staat überwiegend aus seiner Kommune. Der Zentralstaat hat für das tägliche Leben der Bürger eine vergleichsweise geringe Bedeutung. Alle wesentlichen Bereiche des täglichen Lebens und des Sozialstaates gehören in die Zuständigkeit der Kommunen und werden auch von den Kommunen finanziert.

In Dänemark wurde mir berichtet, dass bei größeren Investitionen im Gemeinderat diskutiert wird, ob man für 2 Jahre die Einkommenssteuer beispielsweise um 2 % anhebt, um sich nicht zu verschulden. Nach 2 Jahren ist dann die neue Schule finanziert und die Steuern können wieder gesenkt werden.

Was ist eine Kommune?

In Schweden unterscheidet man Kommune und Region (Län). Es gibt jetzt noch 290 Gemeinden in 20 Läns bei 8,7 Mio. Einwohnern. Also durchschnittlich 30 000 EinwohnerInnen pro Kommune und 435.000 pro Län. Allerdings gibt es im dünn besiedelten Norden auch Kommunen und Läns mit wesentlich weniger EinwohnerInnen auf riesigen Flächen, im Süden sind es dafür mehr.

In Dänemark unterscheidet man Kommune und Region. Es gibt 90 Kommunen in 5 Regionen bei 5,2 Mio. Einwohnern. Die Kommunen haben also im Durchschnitt 58 000 EinwohnerInnen. Die Regionen haben mit etwas über 1 Million EinwohnerInnen die Größe kleiner Bundesländer/-staaten von föderaler Bundesstaaten wie Deutschland, Österreich oder den USA.

Ein wesentlicher Unterschied zu den Verhältnissen in Deutschland besteht darin, dass in Skandinavien die Kommunen meist aus einer Stadt und dem darum liegenden Umland bestehen. Stadt und Umland gehören also zusammen – den typischen Gegensatz zwischen armen Zentralorten und vergleichsweise besser gestellten Landkommunen gibt es nicht.

Aus den unten stehenden Kästen „Ausgaben dänischer Kommunen“ und „Aufgaben der Kommunen in Schweden“ und der Ausgabenverteilung in dänischen Kommunen ist ersichtlich, dass praktisch die gesamte Daseinsvorsorge kommunal organisiert ist. Für alles, was den Bürger interessiert, und was ihm wichtig ist, ist die Kommune bzw. die Region zuständig. Mit dem Zentralstaat hat der normale Bürger nur zu tun, wenn er zum Militär muss.⁶ Es ist also kein Wunder, dass die Bürger bereit sind, hohe

⁶ Natürlich ist das etwas vereinfacht. Auch die „klassischen“ Staatsaufgaben Polizei, Justiz und Finanzen unterstehen dem Zentralstaat. Ebenso gilt das für die Hochschulen.

Steuern zu zahlen. Sie sehen ja direkt, was damit gemacht wird. Die Ausgaben des Zentralstaates sind dagegen nur für die oberen Einkommenschichten und die Wirtschaft relevant.

In Deutschland dagegen hängen die Kommunen weitgehend am Gängelband des Bundes und der Länder. Das letztere ist besonders fatal, da die Länder keine eigene Steuerhoheit haben und die Kommunen deshalb für die Länder oft der letzte Spartopf sind. Wenn man verstehen will, warum die BürgerInnen in Skandinavien bereit sind, wesentlich mehr Steuern zu zahlen als in Zentraleuropa, dann muss man diese Zusammenhänge berücksichtigen.

Ein Bürger, der tagtäglich sehen

Ausgaben dänischer Kommunen

Seniorenbetreuung	21%	
Kinderbetreuung	19%	
Bildung	19%	
Verwaltung	16%	
Biblioth., Freizeit & Sport	9%	
Straßenunterhaltung	7%	
Sonstiges	9%	

Quelle: *interpublic berlin GbR*

Aufgaben der Kommunen in Schweden

Kindertagesstätten ab dem 1. Lebensjahr

Schulwesen: Alle Bildungseinrichtungen außer den Hochschulen, das sind: Vorschule, 9-jährige Gesamtschule bis 16 Jahren, danach Gymnasialschule (wird von ca. 90% der Kinder besucht), Erwachsenenbildung, Schwedischunterricht für Einwanderer, Sonderschulen für Kinder und für Erwachsene.

Soziale Dienstleistungen: Familienfürsorge, Suchthilfe, Sozialhilfe, Familienberatung, Vaterschaftsfeststellung, Integration von Behinderten, Altersfürsorge einschließlich Heimdiensten und Tagesbetreuung, Aufnahme und -eingliederung von Flüchtlingen.

Technische Dienstleistungen: Wasser, Abwasser, Müllabfuhr, Straßenreinigung und -unterhaltung einschließlich öffentlicher Flächen und Parks, Energieversorgung.

Bauwesen, Wohnungsversorgung, Unfall- und Rettungsdienst sowie Zivilschutz, Umweltschutz, Gesundheitsschutz

Sportanlagen, Bibliotheken, Museen, Jugendfreizeitheime, Kultur, Tourismus

Eingeschränkte Zuständigkeiten haben die Kommunen bei der Wirtschaftsförderung und zunehmend auch bei der Durchführung von arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen.

Aufgaben der Läns (Provinziallandtage) in Schweden

Hauptaufgabe ist das Gesundheitswesen (Krankenhäuser und ambulante Versorgung, Mütter- und Kleinkinderfürsorge, öffentliche Zahnbehandlung und psychiatrische Behandlung).

Weitere Aufgaben der Läns sind die Volkshochschulen, die berufliche Ausbildung (ist überwiegend kommunal und nicht dual), Kultur, Wirtschaftsförderung.

Der ÖPNV ist Gemeinschaftsaufgabe der Kommunen und der Läns.

kann, was mit seinem Geld gemacht wird, zahlt eben lieber Steuern, als wenn dieses in anonyme Töpfe fließt.

Die Einnahmen der Kommunen

In Rahmen der Föderalismusdiskussion wurde von vielen Landespolitikern – gerade auch von Sozialdemokraten, Grünen und Linken – die Auffassung vertreten, dass ein eigenes Steuerheberecht für die Länder die sozialen Ungleichheiten noch verstärken würde.

Dänemark und Schweden liefern dafür keine Argumente. In beiden Staaten haben die Kommunen mehr Rechte, als in Deutschland die Bundesländer. Denn sie haben das wichtigste Recht: Sie entscheiden selbst über ihre Steuereinnahmen. Die kommunalen Steuern machen den größten Teil der Einnahmen aus.

In Schweden ist die kommunale Steuer eine Flat Tax, also ein einheitlicher Steuersatz auf alle Erwerbs- und Renteneinkommen. Die Kommunen und die Läns legen die Steuersätze selbst fest. Insgesamt schwanken die addierten Kommunalsteuersätze erheblich zwischen 28,9% und 34,04% (2004). Das Wort „Flat Tax“ klingt unsozial. Man muss aber berücksichtigen, dass in Deutschland durch die Sozialabgaben ebenfalls eine Flat Tax in Höhe von ca. 35% auf den Arbeitgeberbruttolohn existiert.

Natürlich gibt es auch einen Finanzausgleich zwischen den Kommunen. Er besteht aus zwei Komponenten:

1. Einem Ausgleich der Steuerkraft, die die Steuerkraft der Kommunen fast vollständig nivelliert. Haben die Kommunen einen höheren oder niedrigeren Steuersatz als der Durchschnitt, dann haben sie eben entsprechend mehr oder weniger Einnahmen. Das hat aber auf die Höhe des Finanzausgleichs keine Auswirkung.

2. Einem Strukturausgleich. Er berücksichtigt die Zahl der Kinder, die Beschäftigungssituation, die Bevölkerungsdichte, die Verkehrsdichte, das Klima (Strukturausgleich für die nördlichen Gebiete) und einen Zuschlag für Gebiete mit Bevölkerungsrückgang. In der Konsequenz kann dies durchaus zu einer Überkompensation ärmerer Gebiete führen.

Auch in Dänemark legen die Kommunen ihre Steuersätze selbst fest. Allerdings erheben die dänischen Kommunen neben der Einkommenssteuer auch noch Grundsteuern und bekommen einen Anteil an der Körperschaftsteuer. Der kommunale Finanzausgleich beschränkt sich aber im Unterschied zu Schweden allein auf den Ausgleich der Steuerkraft, vermutlich weil die Strukturunterschiede nicht so extrem sind, wie in Schweden.

Einnahmen der dänischen Kommunen

Einkommenssteuern	50%	
sonstige Steuern	8%	
Gebühren und Beiträge	23%	
Allg. Finanzausweisungen	10%	
Zweckg. Finanzausweisungen	8%	

Quelle: *interpublic berlin GbR 2004*

Wie sozial ist Skandinavien?

Wie oben schon erwähnt durchliefen auch Dänemark und Schweden zu Beginn der 90-er Jahre eine Krise, die zu Veränderungen im Steuer- und Sozialsystem geführt hat. In den deutschen Diskursen wird diese Entwicklung häufig so dargestellt, als hätten die Skandinavier dabei weitgehend vom hohen Niveau des Sozialstaates Abschied genommen. Das ist aber so nicht richtig.

Tatsächlich war der Arbeitsmarkt in Skandinavien schon immer liberaler war als in Deutschland. So gibt es in Dänemark keinen gesetzlichen Kündigungsschutz, wohl aber tarifvertragliche Vereinbarungen. Es gibt auch keine allgemeine Arbeitslosenpflichtversicherung. Allerdings sind über 90% der Beschäftigten in Dänemark und Schweden Mitglied in einer Arbeitslosenversicherung, die von den Gewerkschaften organisiert wird. Dies ist auch ein Grund für den sehr hohen Organisationsgrad der Skandinavier. Die Arbeitslosenversicherung in Schweden zahlt immer noch 80% des bisherigen Lohns, aber nur bis zu einer Höhe von etwa 1500 EURO. In Dänemark liegt sie jetzt bei 76% bis 87% (mit Kindern) gegenüber früher 90%. Die Bezugsdauer wurde kürzlich von der Mitte-Rechts-Regierung von vier auf zwei Jahre verkürzt.

In Schweden gibt es seit 1998 nun auch eine staatliche Grundleistung von ca. 600 EURO – entspricht also dem ALG2. Vorher fiel jemand ohne Einkommen und Versicherung direkt in die Sozialhilfe. 90% der Beschäftigten sind aber versichert.

Wesentliche Änderungen in den Sozialsystemen waren die Wiedereinführung von Karenztagen für Arbeitslose und Kranke sowie die höhere Eigenbeteiligung beim Arztbesuch.

Das Rentensystem basiert in beiden Ländern nach den Reformen auf einer steuerfinanzierten Grundrente und einer beitragsfinanzierten Zusatzrente. Die volle Grundrente bekommt, wer 40 Jahre im Land seinen Wohnsitz hatte. Das Renteneintrittsalter ist in Schweden flexibel zwischen 61 und 70 Jahren, wobei die Leistungen vom Renteneintrittsalter abhängen. In Dänemark wurde das Regelalter für den Rentenantritt auf 67 Jahre angehoben.

Zusammenfassend kann man feststellen: Die sozialen Leistungen sind nicht in allen, aber in den meisten Bereichen besser als in Deutschland. Der Gesamtumfang der sozialen Leistungen ist im internationalen Vergleich unverändert sehr hoch. Das gleiche gilt für die Ausgaben für das Bildungssystem (siehe unten). Daran haben die Reformen in den 90-er Jahren wenig geändert. Ein Teil der Reformen wurde sogar, nachdem die Wirtschaftskrise überwunden war, wieder zurückgenommen.

Zur Struktur des Sozialsystems

Beim Vergleich der Sozialsysteme fällt jedoch nicht nur der Umfang der sozialen Leistungen ins Auge. Viel wichtiger scheinen mir die Strukturunterschiede zu sein. Diese Strukturunterschiede sind im Rahmen dieser Betrachtung deswegen so interessant, weil sie unmittelbar mit dem kommunal geprägten Staatsaufbau der skandinavischen Staaten zu tun haben.

Während es beim Rentensystem und der Arbeitslosenversicherung überwiegend um monetäre Leistungen geht, handelt es sich bei dem Gesundheitssystem, der Kinderbetreuung, dem Schulsystem und der Altenbetreuung einschließlich der Pflege um institutionelle Dienstleistungssysteme. Deswegen will ich die Unterschiede in der Organisation dieser Systeme darstellen.

Das Gesundheitssystem ist in Skandinavien eine staatliche Infrastruktur, die von den Kommunen (in Schweden die Läns) bereitgestellt wird. Es gibt deshalb kaum private Ärzte, sondern kommunale Gesundheitszentren und Krankenhäuser, die überwiegend steuerfinanziert sind, auch wenn in den letzten Jahren durch eine Kostenbeteiligung der kostenlose Zugriff auf das System etwas eingeschränkt wurde.

Erstaunlich ist, dass das staatliche skandinavische Gesundheitssystem keineswegs teurer ist, als das deutsche. Der Anteil der Kosten am Bruttoinlandsprodukt liegt sogar um 20% niedriger als in Deutschland. Trotzdem liegt die Lebenserwartung in Schweden 2 Jahre höher als in Deutschland, in Dänemark allerdings niedriger. Die Zufriedenheit war

Wohlstand und Einkommensverteilung ausgewählter Staaten 2004 (Quelle: Wikipedia)				
Der Gini-Index ist ein Maß für die Einkommensunterschiede (0%=alle gleich, 100%=einer besitzt alles)				
Land	BIP-Rang	BIP/Kopf (TUS\$)	Gini-Rang	Gini-Index (in %)
Norwegen	1	61,9	5	25,8
Schweiz	2	52,9	16	33,1
Dänemark	3	49,2	1	24,7
Schweden	4	42,4	3	25
USA	5	41,9	25	46,6
Österreich	6	39,8	8	30
Finnland	7	39,1	6	26,9
Niederlande	8	38,3	9	30,9
Großbritannien	9	38,1	19	36
Belgien	10	37,7	4	25
Japan	11	37,6	2	24,9
Frankreich	12	35,7	14	32,7
Deutschland	13	35,1	7	28,3
Kanada	14	34,0	15	33,1
Australien	15	33,6	18	35,3
Italien	16	31,9	20	36
Spanien	17	27,1	12	32,5
Südkorea	18	14,8	11	31,6
Polen	19	8,1	17	34,1
Mexiko	20	6,7	27	54,6
Chile	21	6,3	28	57,1
Russland	22	5,3	10	31
Türkei	23	4,3	21	40
Südafrika	24	4,7	29	57,8
Brasilien	25	4,1	30	59,3
Iran	26	2,8	22	43
Namibia	27	2,4	31	70,7
Thailand	28	2,7	23	43,2
China (VR)	29	1,4	24	44,7
Indien	30	0,7	13	32,5
Nigeria	31	0,6	26	50,6

wiederum 2002 – also noch vor der Reform-Debatte in Deutschland – in Dänemark mit Abstand am größten, in Deutschland sogar niedriger als in Großbritannien.

Dies lässt möglicherweise auf größere Effizienz schließen. Das kann daran liegen, dass ein System staatlicher Gesundheitszentren andere Schwerpunkte setzt. Es wird erheblich mehr Wert auf Vorsorge gelegt, dafür ist die Ausstattung der Krankenhäuser in der Spitzenmedizin schlechter. Während in Deutschland das meiste Geld für teure Operationen im hohen Alter ausgegeben wird, setzt ein System mit be-

grenzten staatlichen Ressourcen automatisch andere Schwerpunkte. Die Krankenhäuser sind eben nicht darauf angewiesen, durch teure Operationen und Medikamente möglichst viel Geld zu verdienen. Ein kommunal verantwortetes Gesundheitswesen ist vielmehr darauf angewiesen, seinen BürgerInnen aller Altersgruppen einen möglichst guten Service zu bieten.

Ähnlich ist es mit der Altenpflege. Jede Kommune ist bemüht, eine gute und möglichst ambulante Pflege vor Ort zu bieten, attraktive Altenwohnungen anzubieten. Nicht teure Transferleistungen, sondern gute kommunale Einrichtungen und ambulante Dienstleistungen stehen im Vordergrund und werden von den Bürgern bei den nächsten Kommunalwahlen belohnt.

Gesundheitswesen im Vergleich (OECD 2002/2004)

	Lebenserwartung (Jahre)	Gesundh.-kosten (% am BIP)	Zufriedenheit (%)
Dänemark	77,5	8,9	75,8
Deutschland	78,6	10,9	49,9
Großbritannien	78,5	8,3	55,7
Schweden	80,5	9,1	58,7

Das schwedische Familienwunder

Am deutlichsten ist der Unterschied bei der Kinderbetreuung. Ich beschränke hier meine Analyse auf Schweden, da mir vergleichbare empirische Zahlen für Dänemark nicht zur Verfügung standen.

Hier bestätigt sich zunächst die Erwartung, dass Schweden mit 3,31% des Bruttoinlandsproduktes mehr Geld für die Kinderbetreuung ausgibt als Deutschland mit nur 2,73%. Eine genauere Analyse ergibt jedoch Überraschendes: Entgegen allen Vermutungen gibt Schweden den Familien weniger finanzielle Unterstützung als Deutschland. In Deutschland fließen 1,93% des Bruttoinlandsproduktes direkt an die Familien: Kindergeld, Steuerfreibeträge, Baukindergeld und vor allem das Ehegattensplitting sind davon die größten Faktoren. Und davon profitieren zu einem erheblichen Teil auch noch Familien ohne Kinder.

Schweden zahlt nur ein Kindergeld von ca. 100 EURO und das so heiß diskutierte Elterngeld für 390 Tage. Sonst gibt es an monetären Leistungen fast nichts. Dänemark ist da vergleichsweise großzügiger.⁷ Der größte Anteil der Familienförderung fließt in Schweden stattdessen in die hervorragend ausgestatteten Kinderbetreuungseinrichtungen. Jedes schwedische Kind, das ein Jahr alt ist, hat einen Anspruch auf einen Platz in der Kinderkrippe – mit in der Regel 3 BetreuerInnen für eine Gruppe mit 13 Kindern. Ei-

Familienförderung im Vergleich

Anteil Familienförderung am Bruttonsozialprodukt

	Geldleistungen	Dienstleistungen	Gesamt
Dänemark	1,6%	2,3%	3,9%
Deutschland	2,2%	0,8%	3,0%
Schweden	1,6%	1,9%	3,5%

(Quelle: OECD 2007 – Social Expenditure Database für 2003, Chart 4.1)

⁷ Allerdings wurde das Kindergeld pro Familie auf 4000 € jährlich gedeckelt. Das war eine Forderung der rechtspopulistischen Dänischen Volkspartei, die die Regierung toleriert. Sie wollte damit die kinderreichen Einwandererfamilien treffen.

ne davon ist ausgebildete Elementarlehrerin und ist für die Konzeption der Erziehung und Bildung der Kleinkinder zuständig.

Das Geheimnis des schwedischen Kindersegens liegt also darin, dass in Schweden die junge Mutter nicht vor der Entscheidung steht: Beruf oder Kind. Junge Eltern wissen, dass nach der Geburt und dem Ablauf des Elterngeldes beide Eltern weiterarbeiten können, ohne sich Gedanken über die Unterbringung der Kinder machen zu müssen. Und sie wissen, dass die Betreuung so hochwertig ist, dass sie kein schlechtes Gewissen haben müssen, ihr Kleinkind dort tagsüber zumindest für einige Stunden abzugeben. Und wenn das Kind krank wird, wissen sie, dass es großzügige Freistellungsregelungen mit Lohnersatzleistungen gibt.

Das führt dazu, dass junge Familien in Schweden trotz der geringeren finanziellen Familienförderung materiell besser gestellt sind als in Deutschland. Denn die Familie hat fast immer zwei Einkommen und damit erheblich mehr Geld als in Deutschland, wo ein Elternteil mehrere Jahre zu Hause bleibt und dann meist in Teilzeit geht – was zu einem erheblichen Verlust an Familieneinkommen führt, der auch durch die finanziellen Leistungen des Staates nur marginal ausgeglichen wird. Noch mehr gilt das für Alleinerziehende, die in Deutschland fast regelmäßig in die Sozialhilfe bzw. ALG2-Situation fallen.

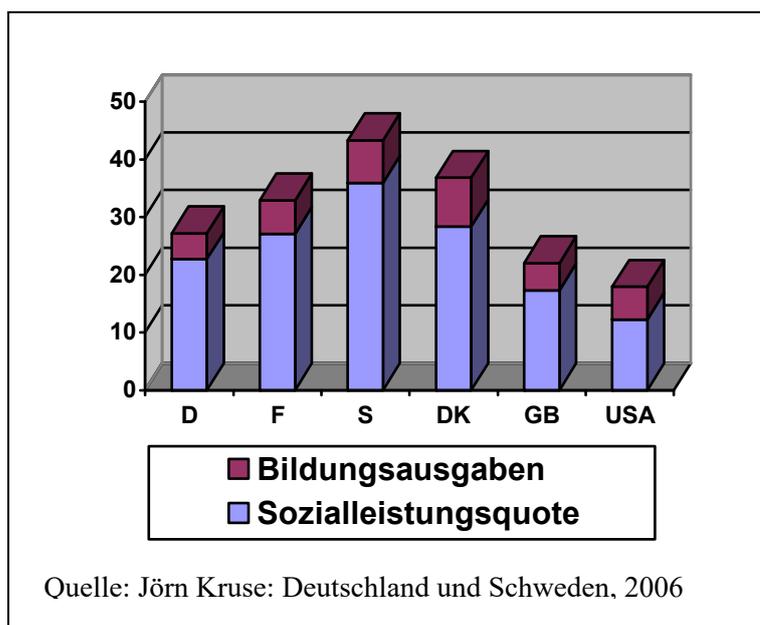
Fragt man nach den Ursachen der besseren Finanzierung der Kinderbetreuung in Skandinavien im Vergleich zu Deutschland, so landet man zwangsläufig bei den mangelnden finanziellen Möglichkeiten der Kommunen. In den 9 Jahren, in denen ich als Abgeordneter und Fraktionsvorsitzender der Grünen in Schleswig-Holstein an der Regierung beteiligt war, war die Finanzierung der Kindertagesstätten immer das Konfliktthema Nummer 1. Diskussionen über Kürzungen bzw. Einsparungen bei den Kommunen wurden mangels Alternativen von den Kommunalpolitikern der beiden großen Parteien regelmäßig zuerst mit Kürzungen bei der Kinderbetreuung in Verbindung gebracht.

Schulen im Qualitätswettbewerb

Kommt das Kind in die Schule, dann setzt sich das Schema fort. Während in Deutschland die Kinder meist nur halbtags in der Schule sind und mittags hungrig nach Hause kommen, werden die schwedischen Kinder in den kommunalen Schulzentren ganztägig betreut und selbstverständlich mit Essen versorgt.

Aber auch die Qualitätskontrolle der Schulen funktioniert nach einem anderen Schema: Schwedische Schulen sind nach einer Reihe von Schulformen weitgehend autonom und werden von den Kommunen finanziert. Der Zentralstaat setzt nur noch die Bildungsziele fest und kontrolliert diese durch eine regelmäßige nationale Evaluation. Die Ergebnisse der Evaluation der Schulen werden dann im Internet veröffentlicht.

Schneidet eine Schule schlecht ab, so greift keine Schulaufsicht ein. Es entsteht aber mit Sicherheit eine lebhaftige Debatte in den örtlichen Tageszeitungen, in den Schulgremien und im Gemeinderat darüber, woran es liegt und was man verbessern kann. Die Schule – und das heißt dann auch der Rektor oder der Schulvorstand – müssen sich am Ergebnis messen lassen. Die kommunalen Schulen (selbstverständlich Einheitsschulen) befinden sich dadurch in einem Qualitätswettbewerb. Ergebnis ist, dass die Schulen nicht immer unbedingt materiell besser ausgestattet sind, dass aber die LehrerInnen, Eltern und Kommune gemeinsam an einem möglichst großen Erfolg der Schule arbeiten. Jede Schule ist bemüht, möglichst gut abzuschneiden und kümmert sich deshalb um Personalentwicklung, Weiterbildung, neue Methoden usw..



Nur so ist zu erklären, dass das schwedische Schulsystem mit der Einheitsschule, in der Noten erst ab Klasse 8 gegeben werden, so viel erfolgreicher ist als das deutsche. Eine schwedische Wissenschaftlerin drückte den Grund so aus: „In Deutschland bekommen die Kinder Noten, in Schweden werden die Schulen (und damit die LehrerInnen – Anmerkung KMH) benotet.“

Das dänische Schulsystem war in den PISA-Untersuchungen allerdings nicht erfolgreicher als das deutsche und fiel gegenüber Finnland und Schweden stark ab. Der Unterschied wird darin gesehen, dass in Dänemark bei der Einführung der Autonomie der Schulen in den 90-er Jahren auf ein wirksames Evaluationssystem verzichtet wurde, so dass kein effektiver Wettbewerb entstanden ist. Während in Finnland und Schweden die lokale Autonomie der Schulen mit einer wirksamen Evaluation über Schul-TÜVs und über Vergleichsarbeiten bzw. zentrale Abschlussprüfungen verbunden ist, fehlen in Dänemark vergleichbare Instrumente.



Schule als Bildungs- und Kulturzentrum der Kommune
(Futurum Skola in Håbo – Schweden)

Allen skandinavischen Ländern ist aber wiederum eines gemeinsam: Sie geben mehr Geld für die Bildung aus.⁸ Ich bin sicher, dass dies mit der Einnahmeautonomie der skandinavischen Kommunen eng zusammenhängt. Die mangelnde Finanzierung des Schulsystems in Deutschland hat nicht die Ursache darin, dass es die Länder mit den Schulen schlecht meinen. Sie hängt in erster Linie damit zusammen, dass die Länder über ihre Einnahmen nicht selbst entscheiden können, und dass die Bildungsausgaben der größte Faktor bei den Länderausgaben sind. Eine Ausweitung der Bildungsfinanzierung ist also ohne eine Verlagerung der finanziellen Prioritäten zwischen Bund und Ländern nicht zu erreichen.

Diese falsche Situation durch Bundesprogramme korrigieren zu wollen, wie es von den Bundesregierungen unterschiedlicher Couleur immer wieder gemacht wurde, ist nur ein Notbehelf, kann aber nicht die Lösung sein. Der richtige Weg wäre ein nationales Evaluationssystem und autonome Schulen in der Trägerschaft von Kommunen, die dafür ausreichend finanziert sind.

Die kommunale Demokratie

Niemand sollte sich der Illusion hingeben, dass in Skandinavien alles besser ist und die Menschen eine grundsätzlich andere Mentalität haben. Auch dort wird über schlechte Einrichtungen geklagt, auch dort gibt es Ärger mit den Schulen, auch dort gibt es Probleme mit MigrantInnen, mit sozialer Spaltung und Armut.

⁸ Auch wenn die Skandinavier mehr Geld für die Bildung ausgeben, so gilt das nicht für alle Schulstufen. Beispielsweise geben Schweden und auch Finnland im Vorschulbereich (zu deutsch „KiTas“) mehr als doppelt so viel aus wie Deutschland, im Grundschulbereich ein Drittel mehr, im Sekundar-I-Bereich nur wenig mehr (hier liegen Deutschland und Finnland sogar fast gleichauf), im Sekundar-II-Bereich gibt Deutschland erheblich mehr aus also die Skandinavier (Grund: das teure Kurssystem mit den kleinsten Lerneinheiten).

Trotzdem scheint mir die starke Rolle der Kommunen eine positive Auswirkung auf das Gesellschaftssystem zu haben. Der Staat ist den BürgerInnen einfach näher.

Eine positive Folge besteht darin, dass die BürgerInnen bereit sind, mehr Steuern zu zahlen, weil sie besser sehen, was mit ihrem Geld passiert. Als zweiter Effekt lässt sich feststellen, dass die BürgerInnen und damit die Kommunen mehr Wert auf kommunale Dienstleistungen und kommunale Einrichtungen legen. Dagegen scheint der deutsche Zentralstaat vor allem zu versuchen, die Akzeptanz der BürgerInnen durch monetäre Geldtransfers zu erreichen. Der Grund ist leicht verständlich: Eine KommunalpolitikerIn gibt ihr/sein Geld lieber für eine Investition in der KiTa oder in der Schule aus – da sieht man, was man hat. Ein Bundestagsabgeordneter wird aber lieber das Kindergeld erhöhen.

Das hat auch erhebliche Auswirkungen auf die Sozialreformen der 90-er Jahre gehabt. Die hohe Arbeitslosigkeit hat auch in Skandinavien dazu geführt, dass versucht wurde, durch Kürzungen im Staatshaushalt und eben auch in den Sozialsystemen die wachsenden Staatsausgaben zu begrenzen. So wurden die Steuern gesenkt, die Staatsausgaben zurückgefahren und Eigenbeteiligungen bei den sozialen Leistungen eingeführt wie die Karenztage bei Krankheitsfortzahlung und Arbeitslosigkeit.

Die Kürzungen fanden aber überwiegend bei den Ausgaben und den sozialen Leistungen oder Regelungen des Zentralstaates statt, weniger aber bei den Infrastrukturleistungen der Kommunen. Während die Steuer- und Abgabenquote insgesamt in Dänemark und Schweden in den vergangenen 15 Jahren um mehrere Prozentpunkte zurückgefahren wurde, blieben die Steuerquoten der Kommunen trotz gewisser Schwankungen im Schnitt auf der gleichen Höhe.

Im Ergebnis muss man im Vergleich der beiden skandinavischen Staaten mit Deutschland feststellen, dass ein größerer Umfang der Staatstätigkeit und insbesondere der sozialen Leistungen nicht automatisch zu einer schlechteren Performance der Wirtschaft führt. Sie schaffen es als relativ kleine Staaten auch in Zeiten der Globalisierung das zu realisieren, was sich auch in Deutschland die Mehrheit der Menschen wünscht: Einen qualitativ gut ausgebauten Sozialstaat, ein hohes Niveau an Umweltschutz und zugleich eine konkurrenzfähige Wirtschaft.