



Das schwedische Modell: Eine Säule bröckelt – Der Umbau der Arbeitslosenversicherung von Andreas Kuhlmann*

Flucht aus den Arbeitslosenkassen, Mitgliederverluste der Gewerkschaften wie seit fast 100 Jahren nicht mehr, Absenkung der sozialpolitischen Leistungen. Das sind ungewohnte Nachrichten aus Schweden. Insbesondere mit den Veränderungen bei der Arbeitslosenversicherung hat die seit Herbst 2006 regierende bürgerliche Allianz des Ministerpräsidenten Reinfeldt etwas ins Rollen gebracht, das möglicherweise dauerhafte Veränderungen für die Sozialpolitik in Schweden mit sich bringen wird. Nicht unbedingt zum Guten für Arbeitnehmer und Gewerkschafter.

Immer wieder, wenn in Deutschland eine sozialpolitische Reform auf der Tagesordnung steht, richten sich die Blicke nach Skandinavien, dem vermeintlichen Paradies deutscher Sozialpolitiker. Natürlich war das auch bei der Entwicklung der Agenda 2010 der Fall. Und in der Tat, das ein oder andere Element schwedischer Arbeitsmarktpolitik findet sich in den damals verabschiedeten Maßnahmen wieder.

Kurze Zeit später befindet sich nun die Arbeitsmarktpolitik Schwedens im Umbruch. Die neue bürgerliche Regierung des größten skandinavischen Landes hat sich eine Menge vorgenommen. Eine Million Menschen im erwerbsfähigen Alter, so der griffige Slogan im

Wahlkampf, stünden in Schweden außerhalb des Arbeitmarktes. Das müsse sich ändern. Ein Slogan, über den in Schweden (knapp 9,2 Millionen Einwohner), wie man sich denken kann, heftig gestritten wurde. Gewiss, die Zahl der Langzeitkrankgeschriebenen ist ungewöhnlich hoch in Schweden und auch die der Frühpensionierten ist mit über 550 000 (Jahr 2006) erheblich. Andererseits liegt die hohe Beschäftigungsquote von deutlich über 70 Prozent in Europa in der Spitzengruppe.

Um das Ziel der Regierung zu erreichen, soll Arbeit attraktiver gemacht werden und der Druck auf die, die außerhalb des Arbeitmarktes stehen, erhöht werden.

* Andreas Kuhlmann war u.a. Büroleiter des SPD-Parteivorsitzenden Franz Müntefering, später Leiter des Ministerstabs im Ministerium für Arbeit und Soziales. Seit Februar 2007 ist er für die Beschäftigungs- und Sozialpolitik Schwedens und Finnlands an den Deutschen Botschaften in Stockholm und Helsinki zuständig.

Hohes Reformtempo in der Arbeitsmarktpolitik

Gleich zu Beginn der Amtszeit legte die Regierung Reinfeldt auf diesem Politikfeld ein hohes Tempo vor: Um Arbeit attraktiver zu machen, wurde ein beachtlicher Einkommenssteuerfreibetrag eingeführt¹ und eine ganze Reihe von Lohn-Subventionen für die Einstellung von Jugendlichen, Langzeitarbeitslosen, Einwanderern und anderen geschaffen. Um den Druck zu erhöhen, wurden die Leistungsbezüge der Arbeitslosen gekürzt und die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen zunächst drastisch reduziert und umstrukturiert. Zudem wurde die schwedische Arbeitsvermittlung einem Umbau unterzogen und vor allem: Die Beitragszahlungen für die schwedische Arbeitslosenversicherung wurden in einer Weise verändert, die einen wesentlichen Teil des schwedischen Modells auf den Prüfstand stellt. Zu alledem wurde auch noch die Absetzbarkeit der Versicherungsbeiträge und der Gewerkschaftsbeiträge von der Steuer ausgesetzt. Als Ausgleich für diese Belastungen, so die Argumentation der Regierung, wurden ja die Einkommenssteuern vor allem für niedrige und mittlere Einkommen zum Teil erheblich gesenkt.

Wanja Lundby-Wedin, die Vorsitzende des größten schwedischen Gewerkschaftsdachverbandes LO (Landsorganisationen), nennt die Veränderungen an der Arbeitslosenversicherung zu Recht die schwerwiegendsten der neuen bürgerlichen Regierung in Schweden.

Das System der Arbeitslosenversicherung in Schweden

In Schweden gibt es zwei Absicherungen für den Fall der Arbeitslosigkeit. Eine

¹ Einen solchen Einkommenssteuerfreibetrag, der insbesondere für niedrige und mittlere Einkommen zu Vergünstigungen führt, gab es vorher nicht.

Grundsicherung und eine einkommensabhängige Arbeitslosenversicherung. Außerdem gibt es noch die Sozialhilfe, die als letztes Netz greift und mit 3.470 SEK (für Alleinstehende)² noch einmal deutlich unter der Grundsicherung für Arbeitslose, (rund 7000 SEK, bzw. 320 SEK pro Arbeitstag) liegt (1 € ca. 9,40 SEK). Das besondere in Schweden ist, dass die Mitgliedschaft in der einkommensabhängigen Arbeitslosenversicherung (A-Kassan) freiwillig ist, und dass diese Versicherung von den Gewerkschaften in Schweden organisiert wird³. Nach Auffassung der allermeisten arbeitsmarktpolitischen Akteure ist das einer der wichtigsten Gründe für den hohen Organisationsgrad der schwedischen Gewerkschaften. Man bedenke, dass dieser Organisationsgrad in Schweden in der zweiten Hälfte des vergangenen Jahrhunderts stark angestiegen war, während er im gleichen Zeitraum in Deutschland zum Beispiel deutlich zurückgegangen war⁴. Diejenigen, die nicht Mitglied einer A-Kassan sind, haben Anspruch auf die deutlich niedrigere, einkommensunabhängige Grundsicherung für Arbeitslose (s.o.). Die Mitgliedschaft in einer A-Kasse allein reicht für den Bezug von Leistungen allerdings nicht aus. Es

² Die tatsächliche Höhe der Unterstützung wird von den Kommunen selbst bestimmt, darf den gesetzlich festgelegten Mindestbetrag jedoch nicht unterschreiten. Die Mindesthöhe entsprechend der „Sozialdienstverordnung“ für die persönlichen Kosten ist für Alleinstehende auf 2.640 SEK und für Partner (zu zweit Zusammenlebende) auf 4.770 SEK festgesetzt. Dazu kommen gemeinsame Haushaltskosten, die sich nach der Anzahl der in dem Haushalt lebenden Personen richtet. Insgesamt hat demnach eine allein stehende Person einen Anspruch auf mindestens 3.470 SEK, ein zusammenlebendes Paar erhält mindestens 5.700 SEK.

³ Rein juristisch betrachtet ist die A-Kassan eine Einrichtung unabhängig von den Gewerkschaften, die Ausgestaltung des Versicherungssystems und deren historische Entwicklung führt allerdings in Schweden zu der berechtigten Wahrnehmung, dass beide Organisationen zueinander gehören.

⁴ Siehe auch: Bernhard Ebbinghaus/Jelle Visser, 2000: Trade Unions in Western Europe since 1945

gelten auch bestimmte Bedingungen wie Zeit der Mitgliedschaft und Beschäftigung in den vergangenen Monaten für den Zugang zu Leistungen. Diese Zugangskriterien gelten auch für die einkommensunabhängige Grundsicherung.⁵ Wer die Bedingungen nicht erfüllt, ist auf die Sozialhilfe angewiesen.

Ein solches auf Freiwilligkeit beruhendes System muss übrigens nicht unbedingt dazu führen, dass weniger Menschen in den Genuss einer Arbeitslosenversicherung kommen. Auch wenn der Vergleich etwas hinkt: Nimmt man den Anteil der A-Kassan-Versicherten in Schweden an der Gesamtheit der Erwerbspersonen und vergleicht ihn mit der Quote sozialversicherungspflichtige Arbeitnehmer / zivile Erwerbspersonen in Deutschland, so stellt man fest, dass in Schweden anteilmäßig sogar mehr Erwerbspersonen eine einkommens-abhängige Arbeitslosenversicherung haben.⁶ Während sich für Schweden 2006 eine Quote von 79,5 Prozent ergab, kam man in Deutschland auf 63,5 Prozent.⁷ In Schweden ist diese Quote im vergangenen Jahr allerdings auf Grund der Reformpolitik der Regierung auf 69,5 Prozent gefallen.

Anders als in Deutschland gibt es in Schweden also keine Arbeitslosen-

versicherung, die für alle verpflichtend ist, sondern stattdessen eine freiwillige Mitgliedschaft in einer gewerkschaftsnah organisierten Arbeitslosenkasse. Diese Organisationsform ist auf das als Genter System bekannte Modell zurückzuführen. Dieses System, das zuerst 1901 in der belgischen Stadt Gent zum Einsatz kam, sieht die freiwillige Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenversicherung vor, die wiederum als Leistung von den Gewerkschaften angeboten wird. Das Angebot einer solchen Absicherung gegen Arbeitslosigkeit war von Beginn an ein hoher Anreiz, Mitglied in einer Gewerkschaft zu werden, denn an eine staatliche Arbeitslosenversicherung war damals noch nicht zu denken. Dieses Modell der Arbeitslosenversicherung findet sich heute auch noch zum Beispiel in Dänemark, und Finnland. Im Laufe der Jahrzehnte wurden die auszahlenden Leistungen zwar immer mehr von staatlichen Subventionen getragen, die gewerkschaftsnahe Verwaltung aber blieb.⁸

In Schweden war die Mitgliedschaft in einer A-Kassan bis zum Ende der sozialdemokratischen Regierung besonders attraktiv. Äußerst niedrigen Beiträgen (zwischen 10-15 € pro Monat)⁸ standen Lohnersatzleistungen von bis zu 80 Prozent des Bruttolohnes (steuerpflichtig) gegenüber. Eine Zeit lang lag die Quote sogar bei 90 Prozent. Kein Wunder also, dass die Mitgliedschaft in den Arbeitslosenkassen die Normalsituation beschreibt. Zwar wurde bereits in den 1930er Jahren mit der weitestgehenden Übernahme der Leistungen aus den allgemeinen Steuergeldern die automatische Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft bei Eintritt in eine A-Kassan gesetzlich abgeschafft. Auch wurde in den 1990er Jahren mit der so genannten Alfa-Kasse eine gewerkschaftlich unabhängige, staatliche Arbeitslosenkasse eingeführt.

⁵ Samuel Engblom, TCO, 2005: „*Unemployment Benefit Eligibility conditions and the administrative capacity of the public employment service – lessons from Sweden and the Republic of Serbia.*“ Aufsatz zur Präsentation für das “Second Global Labour Forum, New Delhi, December 13-14, 2005.

⁶ Siehe auch: Prof. Jochen Clasen, Dr. Elke Viebrock, Universität Stirling, 2005: „*Das Genter System der Arbeitslosenversicherung im Zeitalter von Aktivierung und Individualisierung. Eine Transparenzstudie am Beispiel Schwedens und Dänemarks.*“

⁷ Die Quoten errechnen sich für 2006 wie folgt: SWE: 3,79 Mill. A-Kassan-Mitglieder / 4,77 Mill. Erwerbspersonen = 79,5 Prozent; D: 26,4 Mill. soz. vers. Beschäftigte / 41,58 Mill. zivile Erwerbspersonen = 63,5 Prozent. Erwerbspersonen beruhen auf Angaben des jeweiligen Labour Force Surveys.

⁸ Mit Ausnahme der Versicherung der Fischer, deren Beitrag 2006 rund 26 € betrug.

Die alleinige Mitgliedschaft in einer A-Kassan war aber bei den Gewerkschafts-Kolleginnen und -Kollegen nicht gerne gesehen. So kam bzw. blieb es beim Regelfall der Doppelmitgliedschaft in Gewerkschaft und Arbeitslosenkasse in Schweden.

Noch zum Ende der sozialdemokratisch geführten Regierung in Schweden waren die Mitgliedsbeiträge der Versicherungskassen so bemessen, dass deren Anteil rund 10 Prozent der Versicherungskosten ausmachte. Das entsprach in Schweden ungefähr dem Verwaltungsaufwand den die jeweiligen Gewerkschaften mit den angebotenen Versicherungen hatten und einem kleinen Basisbeitrag zur Finanzierung der Leistungen. Die Spanne der Beiträge lag 2006 zwischen 84 SEK (ST's A-Kassan) und 120 SEK (Säljarnas A-Kassan), mit Ausnahme der A-Kassan der Fischer, die etwa doppelt so teuer war und weitgehend aus selbstständigen Fischern besteht.⁹

Die einzelnen A-Kassan verwalten in Zusammenarbeit mit der schwedischen Arbeitsvermittlung (AMS) allerdings nur die Auszahlung der Leistungen. Die Höhe der Leistungen und auch die Zugangsregelungen werden gesetzlich festgelegt. Daher müssen die Versicherungen gelegentlich auch unangenehme Nachrichten an ihre Mitglieder weitergeben. Wenn zum Beispiel die Anwartschaftszeiten nicht erfüllt sind oder gar die Anstrengungen des/der Arbeitssuchenden in Frage gestellt werden.

Derzeit gibt es in Schweden 33 solcher Versicherungen. Allgemein gilt: Je nach Gewerkschaftszugehörigkeit ist man Mitglied in der A-Kassan der Metaller oder der Kommunalangestellten oder eben in der A-Kassan einer anderen Branche. Die Gewerkschaften haben damit also -

historisch gewachsen - ihren Mitgliedern eine Schutzfunktion im Falle der Arbeitslosigkeit geboten, die anders nicht erhältlich war. Ein durchaus attraktives Argument für die Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft. Mittlerweile haben übrigens viele Gewerkschaften in Schweden eine Reihe anderer Zusatzversicherungen für ihre Mitglieder im Angebot. So zum Beispiel Versicherungen, die im Falle von Krankheit oder Arbeitslosigkeit Ergänzungsleistungen über das gesetzlich garantierte Maß hinaus anbieten.

Eben diese Struktur der Arbeitslosenversicherung gilt als wichtiger Faktor für einen hohen Organisationsgrad und damit für ein starkes Verhandlungsmandat der Gewerkschaften. Die Auffassung, dass dies eine wichtige Säule des oft zitierten und gelobten schwedischen Modells der Tarifverhandlungen ist, ist in Schweden und anderen nordischen Ländern weit verbreitet.

Das Reformpaket der bürgerlichen Allianz: Arbeitsmarktpolitik im Umbruch

Im Oktober 2006 ist mit dem Wahlsieg der bürgerlichen Allianz in Schweden (geführt von der Partei *Moderaterna*, Slogan im Wahlkampf: „Schweden braucht eine neue Arbeiterpartei“) dieses fein austarierte System unter Reformdruck geraten. Was war geschehen? Arbeit soll sich wieder lohnen, so ungefähr heißt der Leitsatz der neuen Regierung in Schweden. Und wie das gehen soll, daraus hatte das Parteienbündnis nie einen Hehl gemacht. Leistungen für Arbeitslose wurden gekürzt, der Druck, eine Arbeit anzunehmen wurde erhöht, der Zugang zu Leistungen aus der Arbeitslosenversicherung erschwert und die Beiträge zu eben dieser wurden erhöht. Und nicht nur das: Es war das Ziel der Regierung, dass die Höhe der Beiträge zur A-Kassan auch die jeweilige Arbeitsmarktsituation einer Branche wider-

⁹ Quelle: Arbetslöshetskassornas Samorganisation (SO, www.samorg.se)

spiegeln soll. Dies bedeutet, dort wo das Risiko, arbeitslos zu werden, hoch ist, sollen auch die Beiträge zur Versicherung hoch sein. Dadurch sollen die Gewerkschaften veranlasst werden, in den jeweiligen Tarifverhandlungen die Lohnerhöhungen eben nur so gering ausfallen zu lassen, dass die Arbeitslosigkeit in der Branche sinken kann - und damit wiederum der Beitrag zu der A-Kassan. Es handelt sich dabei also um den Versuch durch gesetzliche Vorgaben Einfluss auf die Tarifpolitik zu nehmen. Und zwar in einer Art und Weise, die eher Interesse an der Schaffung eines Niedriglohnbereiches deutlich macht, als an einem besonders hohem Lohnniveau.

Insbesondere die Abhängigkeit der Höhe der Beiträge von der Arbeitslosigkeit einer Branche klingt erstaunlich, zumal wenn man das auf Solidarität beruhende System Deutschlands kennt, bei dem alle den gleichen Prozentsatz ihres Einkommens in die eine, allgemeine Arbeitslosenversicherung zahlen, wenn auch nur bis zu einem gewissen Höchstbeitrag.

Ohne viel Zeit zu verlieren hat die Regierung gleich nach Übernahme der Amtsgeschäfte mit der Reformpolitik begonnen. Die Mitgliedschaft in der Arbeitslosenversicherung wurde durch die Leistungsabsenkungen und die Erschwerung des Zugangs zu den Leistungen (Wartezeiten für Leistungsberechtigung) deutlich unattraktiver. Gleichzeitig hat die Regierung ein Gesetz verabschiedet, das die Eigenleistungen der Versicherten an den auszahlenden Leistungen erhöht. Das Ziel war, dass nun rund 50 Prozent statt 10 Prozent der Ausgaben durch Mitgliedsbeiträge gedeckt werden. Wobei zu diesen Ausgaben nur die unmittelbaren Kosten für das Arbeitslosengeld zählen, die Kosten für die arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen werden aus dem Staatshaushalt gezahlt. Um das zu erreichen wurden die Mitgliedsbeiträge um einen Sonderbeitrag erhöht,

der sich aus einer komplizierten Formel ergab, die die Höhe der Mitgliedsbeiträge in Verbindung zu der jeweiligen Höhe der Arbeitslosigkeit einer Branche setzen sollte. Im Schnitt lag der Sonderbetrag bei gut 250 SEK. (knapp 28 €). Allerdings mit starken Schwankungen von Branche zu Branche. Seit 2007/08 schwanken die Mitgliedsbeiträge der einzelnen Kassen nun also zwischen 155 SEK (Akademikernas) und 415 SEK (Musikernas).¹⁰ Interessant ist dabei, dass die arbeitsmarktbezogenen Lohnabgaben der Arbeitgeber (arbetsmarknadsavgift) im Gegenzug deutlich gesenkt wurden. Es hat also eine Entlastung der Arbeitgeber zu Lasten der Arbeitnehmer gegeben. Angesichts der positiv verlaufenden Entwicklung auf dem Arbeitsmarkt sind die Einnahmen für die einkommensabhängigen Arbeitslosenversicherungen (A-Kassan) 2007 übrigens deutlich höher ausgefallen als die Ausgaben.¹¹

Nachhaltige Schäden an einem bewährten System

Zusammen mit der Streichung der Absetzbarkeit der Versicherungsbeiträge und der Gewerkschaftsbeiträge von der Steuer also ein unbequemes Paket für die Gewerkschaften Schwedens. Von Beginn an war die Befürchtung groß, dass zum einen die Arbeitslosenversicherungen und zum anderen die Gewerkschaften selbst, erheblich Mitglieder verlieren werden. Als Gegenmaßnahme und zur Absicherung der Mitgliedschaft haben die meisten Gewerkschaften in der Folge ihre Satzungen verändert. Während bis vor kurzem der Eintritt in die Gewerkschaft in

¹⁰ Ein Beispiel: Während die Versicherungen für Akademiker und Bauarbeiter 2006 gerade mal 13 SEK auseinander lagen, liegt der Unterschied nun bei 126 SEK pro Monat, also fast zehnmals so hoch. Insgesamt haben sich die Beiträge teilweise mehr als verdreifacht.

¹¹ An dieser Stelle sei herzlichst Mats Essemyr, verantwortlich für den Bereich Sozialpolitik bei TCO, für die vielen Informationen gedankt.

der Regel die Mitgliedschaft in der zugehörigen A-Kassan ausgelöst hat, ist es nun mehr möglich Mitglied einer Gewerkschaft zu sein, ohne gleichzeitig einer A-Kassan zuzugehören. Um auch ja klar zu machen, dass sich nicht die Mitgliedsbeiträge zu den Gewerkschaften erhöht haben, sondern die zur Arbeitslosenversicherung, haben viele Gewerkschaften fortan die sonst gemeinsam erhobenen Beiträge auseinanderklamüsert.

Das Ergebnis am Ende des Jahres allerdings war gleichsam ernüchternd. Und zwar für die Gewerkschaften wie auch für die Regierung. So haben die Gewerkschaften im vergangenen Jahr exakt 184 688 Mitglieder verloren. Der stärkste Rückgang innerhalb eines Jahres seit fast genau 100 Jahren. Allein die Gewerkschaften des Dachverbandes LO haben knapp 130 000, oder 7,2 Prozent ihrer Mitglieder verloren. Der gewerkschaftliche Organisationsgrad fiel in Schweden binnen eines Jahres von 77 auf 73 Prozent. Von LO ist zu hören, dass der Mitgliederverlust zu finanziellen Verlusten von 1,9 Millionen SEK (rund 200 000 €) pro Monat geführt hat. Ein Schock für die Organisationen, der personalpolitische, aber möglicherweise auch politische Konsequenzen haben wird. Es besteht kein Zweifel daran, dass der Einbruch des vergangenen Jahres zu einem überwiegenden Teil auf die oben beschriebenen Veränderungen zurückzuführen ist.

Die Arbeitslosenversicherungen jedoch haben noch deutlich mehr Mitglieder verloren als die Gewerkschaften. Nahezu 400 000 Menschen haben im Jahr 2007 die Veränderungen der Regierung zum Anlass genommen, ihre Mitgliedschaft in der A-Kassan zu kündigen. Während Anfang 2007 noch 3,79 Millionen Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer eine einkommensabhängige Arbeitslosenversicherung hatten, so waren es Ende 2007

nur noch 3,39 Millionen. Das heißt, der Anteil der Arbeitnehmer mit einkommensabhängiger Arbeitslosenversicherung ist von knapp 80 Prozent auf knapp 70 Prozent gesunken. Mittlerweile sind rund 1,1 Millionen Menschen ohne einkommensabhängige Arbeitslosenversicherung in Schweden. Sie wären damit im Falle der Arbeitslosigkeit auf die deutlich niedrigere Grundsicherung für Arbeitslose angewiesen (s.o.).

Das wiederum kam auch für die Regierung überraschend, denn ein weiteres Hauptziel der bürgerlichen Allianz war und ist es, eine obligatorische einkommensabhängige Arbeitslosenkasse einzuführen. Das heißt, das traditionelle, schwedische System soll an einer entscheidenden Stelle verändert werden, eine rein freiwillige Mitgliedschaft demnach nicht mehr möglich sein. Sehr zum Verdruss der Gewerkschaften, die heftig gegen diese Pläne protestieren.

Wie aber will die Regierung ihr Ziel noch rechtfertigen, wenn durch die bisherige Politik bereits mehr als 10% aller Mitglieder die Kassen verlassen haben? Eine Abstimmung mit dem Abmeldeformular gegen die Regierungspolitik.

Mittlerweile hat das Arbeitsministerium beschlossen, die Beitragssätze für die Arbeitslosenkassen zum 1. Juli 2008 erneut zu verändern. Das Ziel ist jetzt, dass jede einzelne branchenspezifische Arbeitslosenkasse ein Drittel der von ihr ausgehenden Leistungen durch Mitgliedsbeiträge erwirtschaften muss. Der Sonderbeitrag einer einzelnen Kasse soll dabei 300 SEK nicht mehr überschreiten. Hinzu kommen allerdings weiterhin die Administrationskosten in Höhe von rund 100 SEK. Mit dem gleichen Gesetz will die Regierung übrigens die Zahl der bereits bestehenden Karenztage von fünf auf sieben Tage erhöhen und damit die Versicherung noch ein Stück weniger attraktiv machen. Das heißt, im Schnitt werden die Beiträge wieder gesenkt, die Abhängigkeit der Beiträge von der Höhe der Arbeitslosigkeit

in den einzelnen Branchen aber erhöht. Arbeitslosengeld wird in Zukunft erst ab dem 8. Werktag der Arbeitslosigkeit gezahlt. In Zukunft wird also jemand, der in einer zukunftssicheren Branche arbeitet deutlich weniger Beiträge bezahlen müssen als jemand, der in einer Branche arbeitet, die von hoher Arbeitslosigkeit bedroht ist. Und das alles mit der erklärten Absicht, dass die Gewerkschaften, deren Kassen hohe Beiträge haben, bei zukünftigen Lohnverhandlungen eher niedrige Tarifabschlüsse anstreben. So soll die Arbeitslosigkeit gesenkt werden und in Folge dessen auch die Beiträge zur A-Kassan.

Hier soll also ein auf marktwirtschaftlichen Prinzipien beruhendes Versicherungssystem ein auf Solidarität beruhendes System ersetzen. Verständlicherweise stellt sich spätestens an dieser Stelle für viele in Schweden die Gerechtigkeitsfrage. Warum sollen gerade die, die ein hohes Risiko für Arbeitslosigkeit – und in der Regel auch niedrigere Einkommen haben - mehr bezahlen, als die besser gestellten und besser abgesicherten Arbeitnehmer in Schweden? Die Politik der Regierung soll offensichtlich darauf hinaus laufen, gegen die traditionelle Stärke der Sozialpartner in den Tarifverhandlungen Druck auf die unteren Lohngruppen auszuüben. Die Gewerkschaften waren sich der Brisanz der Maßnahmen sofort bewusst und sahen Grundzüge des bewährten schwedischen Systems in Gefahr. Dementsprechend ist die Auseinandersetzung mit der Regierung bisweilen heftig.

Angesichts der Auswirkungen der bisherigen Reformschritte kann durchaus von einer Schwächung des schwedischen Modells an einer wichtigen Stelle gesprochen werden. Natürlich sind die Gewerkschaften in Schweden immer noch viel stärker als in den allermeisten anderen Ländern, aber der Rückgang des vergangenen Jahres und die arbeits-

marktpolitischen Vorstellungen der Regierung könnte die Position der Gewerkschaften in zukünftigen Verhandlungen mit Arbeitgebern und Politik schwächen. Auch der Verlust an sozialer Sicherheit, den viele Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer mit ihrem Austritt aus der einkommensabhängigen Arbeitslosenversicherung in Kauf nehmen, wird das schwedische Modell einer starken Sozialpartnerschaft, verbunden mit einer hohen sozialen Absicherung, mittelfristig beeinträchtigen.

Um nun das Ziel einer obligatorischen Mitgliedschaft in einer Arbeitslosenkasse zu erreichen, hat die Regierung im Sommer des vergangenen Jahres einen Ausschuss einberufen, der Vorschläge für die Umsetzung erarbeiten soll. In dem Ausschuss sind auch Arbeitgeber und Gewerkschafter vertreten. Dabei wurde die Zielvorgabe gemacht, dass das bestehende System der Arbeitslosenkassen im Wesentlichen beibehalten und entsprechend ergänzt werden soll.

Als der Ausschuss nach reiflichen Überlegungen aber Anfang 2008 zu dem Ergebnis kommen wollte, dass die einzige Möglichkeit wohl eine steuerliche Regelung sein würde, machte die Regierung einen Rückzug. Kurzfristig wurde der Auftrag des Ausschusses dahingehend verändert, dass eine steuerliche Regelung ausgeschlossen werden soll. Denn nichts fürchtet die Regierung mehr, als ausgerechnet im Wahlkampfjahr 2010 eine Extra-Steuer für alle einzuführen, die zuvor aus Unzufriedenheit mit den Reformen aus der Versicherung ausgeschieden sind. Dies wäre wohl in der Tat ein politisch brisanter Vorschlag für die in den Meinungsumfragen gegenwärtig weit zurückliegenden Regierungsparteien.

Zwischenstand der Reformpolitik: Unzufriedenheit auf allen Seiten

Was wurde bisher erreicht? Auf der positiven Seite stehen für die Regierung

sicherlich die finanziellen Auswirkungen der beschriebenen Reform. Die Anhebung des Beitrages, die Senkung der Leistungen sowie die Streichung der Absetzbarkeit von Gewerkschafts- und Kassenbeitrag von der Steuer haben zu erheblichen Mehreinnahmen in der Staatskasse geführt. Diese wiederum wurden vorwiegend für Einkommenssteuersenkungen genutzt. Auch ist der recht starke Rückgang der Arbeitslosigkeit in Schweden im vergangenen Jahr etwas, worauf die Regierung mit stolz verweist. Auf der anderen Seite aber kam es zu einem erheblichen Rückgang des Organisationsgrades der Gewerkschaften und der Versichertenquote. Die Arbeitsmarktpolitik der Regierung hat auch zu einem nicht unwesentlichen Teil zu den schlechten Umfragewerten für die bürgerliche Allianz beigetragen. Analysen deuten darauf hin, dass die Änderungen bei der Arbeitslosenversicherung sowie die sozialpolitischen Kürzungen allgemein wichtige Gründe für die Abkehr von den Regierungsparteien sind.

Bleibe zu klären, ob die unterschiedlichen Kassenbeiträge pro Branche wirklich Einfluss auf die Lohnbildung in Schweden haben, so wie es die Regierung mit Einführung der Staffelung beabsichtigte. Die Antwort hierzu ist nach Ansicht der meisten arbeitsmarktpolitischen Experten in Schweden ein klares Nein. Um diese Wirkung sicherzustellen, müsste jede Arbeitslosenkasse so gut wie möglich auch die Arbeitnehmer einer einzelnen Branche abbilden. Die Lehrer für sich, die Krankenschwestern für sich, die Metallarbeiter und so weiter. Das aber ist in Schweden schon seit einigen Jahren nicht mehr wirklich der Fall.

Zum einen haben die Akademiker-Gewerkschaften (vereint im Gewerkschaftsdachverband SACO) vor einigen Jahren eine gemeinsame Arbeitslosenversicherung gegründet und diese auch für einen gewissen Kreis von Angestellten geöffnet. Auch die staatlich eingeführte

Alfa-Kasse war immer für verschiedene Branchen geöffnet. Zum anderen wird es in einer modernen Industriegesellschaft zunehmend schwieriger, Tätigkeiten genau branchenspezifisch zu trennen. Vielmehr kommt es immer öfter zu Überschneidungen (was im Übrigen auch ein Grund für den einen oder anderen Gewerkschaftszusammenschluss der vergangenen Jahre war). Wer nun exakt zu welcher Branche gehört, ist heute weniger klar als noch vor 10 Jahren.

Das Vorhaben der Regierung, durch gesetzliche Veränderungen bei der Arbeitslosenversicherung Einfluss auf die Tarifpolitik zu nehmen würde noch unmöglicher, sollten die Gewerkschaftsdachverbände LO und TCO wirklich mit ihren Überlegungen ernst machen, jeweils eine einzige, branchenübergreifende Arbeitslosenkasse einzuführen. Auch wenn das derzeit nicht sehr wahrscheinlich ist.

Wie kann es weiter gehen?

Eines scheint allen Beteiligten klar: So, wie es jetzt ist, ist es nicht gut. Statt 700 000 sind nun 1.1 Millionen Beschäftigte ohne Arbeitslosenversicherung. Das stellt ein erhebliches Risiko für den Fall eines wirtschaftlichen Abschwungs da. Zwar kann man davon ausgehen, dass vor allem diejenigen die Versicherung verlassen haben, die sich recht sicher sind, dass sie nicht von Arbeitslosigkeit betroffen sein werden. Was aber passiert, wenn viele dieser Menschen dann doch ihren Job verlieren? Die Gewerkschaften zumindest machen sich darüber Sorgen. Und die Regierung steht vor der Frage, wie sie ihr Ziel, eine obligatorische Versicherung einzuführen, doch noch umsetzen kann. Zuletzt war von der Einrichtung einer neuen Behörde die Rede, die sich um die vielen Nichtversicherten kümmern soll. Der im vergangenen Sommer einberufene Ausschuss kämpft noch mit seinem

veränderten Auftrag. Neuer Vorlagetermin ist der 15. Mai 2008.

Es ist aber nicht ganz ausgeschlossen, dass es doch so bleiben muss, wie es jetzt ist. Die Ziele der Regierung sind nicht so leicht umzusetzen, und die Veränderungen nur schwer rückgängig zu machen. Und selbst wenn, ist es eher unwahrscheinlich, dass deswegen die Menschen wieder in Scharen in die Arbeitslosenversicherungen eintreten würden. Das gilt auch für den Fall, dass ab 2010 in Schweden wieder Sozialdemokraten regieren sollten und das System wieder zurückführen wollten.

In dieser politisch verfahrenen Situation meldeten sich jetzt überraschend die schwedischen Grünen mit einem weit reichenden Vorschlag. Kurz vor ihrem Parteitag hat deren Parteiführung ebenfalls vorgeschlagen, eine obligatorische Arbeitslosenversicherung einzuführen. Nach Auffassung der Grünen soll es in Zukunft nur noch eine Versicherung geben, die für Arbeitslosigkeit, Krankheit und Sozialhilfe zuständig ist. Der Beitrag zu dieser Versicherung würde dann allgemein von den Steuerleistungen aufgebracht werden und nicht mehr das branchenspezifische Risiko der Arbeitslosigkeit widerspiegeln. Die Initiative wurde vom schwedischen Arbeitsminister natürlich begrüßt, der konkrete Vorschlag einer allgemeinen Sozialversicherung allerdings gleich zurückgewiesen. Auch die Sozialdemokraten, die mit den Grünen für die nächste Legislaturperiode eigentlich eine Koalition planen, haben sich in dieser wichtigen Frage distanziert.

Sollte sich die Regierung von dem Ziel verabschieden, das System der jetzt existierenden Arbeitslosenkassen in eine neue obligatorische Lösung zu integrieren, dann müsste die politische Debatte um die Zukunft der Arbeitslosenversicherung in Schweden neu geführt werden.

Die Regierung müsste für den Fall zwar einerseits mit heftigen Auseinandersetzungen mit den Gewerkschaften rechnen. Andererseits aber gibt es auch bei den Gewerkschaften mittlerweile Stimmen, die glauben, dass eine Loslösung vom alten Genter System die Stärke der schwedischen Gewerkschaften heute nicht mehr in Frage stellen würde. Zumal es für Gewerkschafter nicht besonders angenehm ist, wenn die mit ihnen in Zusammenhang gebrachte Arbeitslosenversicherung ständig negativen Nachrichten und Kürzungen ausgesetzt ist. Öffentlich sagt das zurzeit allerdings noch kaum jemand.

Gelegentlich richten sich die Blicke auch auf das deutsche System der Arbeitslosenversicherung. Aber nur um kurz zu verweilen. Denn an einer derart anderen Struktur der Arbeitslosenversicherung hat gegenwärtig kaum jemand in Schweden ein Interesse.