

Nanna Kildal und Stein Kuhnle (eds.): *Normative Foundations of the Welfare State – The Nordic experience*. New York: Routledge 2005, 262 S.

In der deutschen Standortdebatte wird immer wieder auf europäische Nachbarn verwiesen, die in wirtschaftlichen Krisenzeiten angeblich besser mit den damit verbundenen gesellschaftlichen Problemen umgingen. Würde manches Konzept kopiert, so ließen sich damit auch bundesdeutsche Schwierigkeiten meistern. Der mehr oder weniger fehlende Kündigungsschutz in Dänemark ist beispielsweise ein populäres Argument, mit dem in der öffentlichen Debatte gern das wirtschaftliche Wachstum des Nachbarlandes begründet wird.

Die Frage ist nun, ob Konzepte einfach kopiert werden können. Sozialpolitik und staatliche Wohlfahrt sind nicht lediglich eine Frage des konkreten Kündigungsschutzes, sondern auch Ausdruck für herrschende Normen und Werte. Einmal geschaffene wohlfahrtsstaatliche Institutionen (z. B. hohes Arbeitslosengeld) beeinflussen umgekehrt wiederum diese Werte und Normen. Genau hier setzt die von Kildal und Kuhnle herausgegebene Anthologie über die normativen Fundamente des nordischen Wohlfahrtsstaats an, was dieses Buch von deskriptiven oder auf

Machtverteilung fokussierten Analysen von Wohlfahrtsstaaten unterscheidet.

Der Sammelband besteht aus 13 Aufsätzen, gegliedert in drei Abschnitte: historische Perspektiven, normative Konflikte und mögliche Paradigmenwechsel. Die verschiedenen Aufsätze variieren im Abstraktionsgrad: von generellen Diskussionen über alle nordischen Ländern (z. B. die Aufsätze von Stråth und Nordlund) bis hin zu spezielleren Themen. Kaukonen und Stenius etwa diskutieren, wie die öffentliche Hand in Schweden und Finnland mit Drogenabhängigen umgeht. Positiv anzumerken ist, dass die meisten Aufsätze in Länge und Konzeption ähnlich sind, so dass der Sammelband relativ einheitlich erscheint. Auch ist er in Bezug auf die verschiedenen nordischen Länder relativ ausgewogen. Dabei ist u. a. auch ein eigenständiges Kapitel über Island (von Ólafsson).

Inhaltlich hat der Sammelband ebenfalls viel zu bieten: Kildal und Kuhnle räumen gleich im ersten Aufsatz mit einem weit verbreiteten Irrtum auf, nämlich der Annahme, ursächlich für die Wohlfahrt in den nordischen Ländern sei das Streben

nach einer prinzipiellen Gleichbehandlung seiner Bürger gewesen. Es gilt zwar generell in der wissenschaftlichen Literatur als unumstritten, dass sich die Wohlfahrt in den nordischen Staaten in vielerlei Hinsicht von anderen Systemen unterscheidet. Besonders die Typologie Gösta Esping-Andersens, die Wohlfahrtsstaaten in liberale, kontinentale und sozialdemokratisch-skandinavische einteilt, ist weit verbreitet. Charakteristisch für den nordischen sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat sei, dass er universelle Züge habe, d. h. dass alle Bürger im gleichen Maße unterstützt und behandelt werden. Es sei zwar richtig, so Kildal und Kuhnle, dass die Sozialdemokratien in den nordischen Ländern, geschichtlich gesehen, großen Einfluss auf die jeweilige Entstehung der sozialen Institutionen hatten. Aber viele Sozialdemokraten wehrten sich zunächst gegen universelle Elemente, wie sie das nordische System heute auszeichnen. Sozialdemokraten strebten eher Modelle an, bei denen Vermögensverhältnisse beachtet werden und eben nicht alle die gleiche Leistung erhalten. Besonders Menschen mit geringem Einkommen sollten gefördert werden. Oft waren es bürgerliche Parteien, die für universelle Lösungen plädierten, weil existierende Modelle der Armutsbekämpfung als inadäquat und nicht förderlich eingeschätzt wurden. Dabei, so Kildal und Kuhnle, darf nicht vergessen werden,

dass die nordischen Länder sowieso schon relativ egalitäre Länder waren; es gab im Vergleich zu Kontinentaleuropa in keinem der nordischen Länder einen nennenswert großen Adel oder ein verbreitetes Bürgertum. Erst später, in den sechziger Jahren, zeigten sich die sozialdemokratischen Parteien als Verteidiger universeller Modelle.

Auch machen mehrere Autoren (u. a. Hort) darauf aufmerksam, dass viele Argumente in den aktuellen Debatten über Wohlfahrt und Sozialpolitik den früheren der bürgerlichen Parteien ähneln. Während diese mit der früheren Armutsbekämpfung unzufrieden waren, weil sie aus ihrer Sicht ineffektiv war und den Menschen nicht würdig, wird heute mit umgekehrten Vorzeichen argumentiert: Der Wohlfahrtsstaat sei zu umfassend, deshalb ineffektiv, mache die Menschen zu unmündigen Klienten des Sozialsystems und sei deshalb menschenunwürdig.

Carson macht in seinem spannenden Aufsatz über Schweden – das Land, das zu meist als Prototyp des universellen Wohlfahrtsstaats bezeichnet wird – auf die Veränderungen in der Sozialpolitik und ihre Folgen aufmerksam. In Anlehnung an Kuhns Paradigmenbegriff spricht er von einem „Paradigmenwechsel“: Wenn die Privatisierung weiter Teile sozialer Dienste eingeführt worden ist, werden

diese später nicht wieder zurückgenommen. Diese vermeintlich kleinen Anpassungen der Sozialpolitik verändern langsam Normen und Erwartungen an den Wohlfahrtsstaat. Konkret heißt das, dass sich die Privatisierung, das *Marktparadigma*, weiter durchsetzt. Auch die schwedische Sozialdemokratie befürwortete dies teilweise. Die Frage ist, ob das schwedische System auf längere Sicht dann seinen besonderen Charakter verliert.

Neben der Rolle der Sozialdemokratie werden auch andere Entwicklungen der nordischen Länder differenziert diskutiert. Während in Deutschland die wirtschaftliche Krise zwischen den beiden Weltkriegen zur Machtergreifung der Nationalsozialisten führte, kamen in Dänemark, Norwegen und Schweden die sogenannten rot-grünen Koalitionen (Sozialdemokraten und Bauernvertreter) an die Macht. Aber auch deren Rhetorik und Programmatik war eine Art nationaler Sozialismus, beständig wurde der Begriff „Volk“ bemüht. Die Geschichte nahm dort aber trotz einiger Parallelen bekanntlich einen anderen Verlauf, auf den Bo Stråth in seinem Aufsatz eingeht.

Stråth erläutert, dass in Deutschland um die Jahrhundertwende zunächst antiautoritäre Kräfte (Gustav Landauer) den Begriff des „Völkischen“ aufgegriffen haben, der dann später von den Nazis besetzt und

missbraucht wurde. In Schweden sprachen zunächst Vertreter bürgerlicher Parteien vom *folkhem*, meinten aber im Gegensatz zum deutschen Begriff mit Volk immer eine eher empirische Größe, nicht eine romantische Größe im Sinne Herders. Mit nationalem Sozialismus war der alle einschließende Gegensatz zu einem Sozialismus basierend auf Klassenkampf gemeint. Auch war nicht die Rede von „Blut und Boden“. Schnell griffen aber die schwedischen Sozialdemokraten (und ähnlich auch die norwegischen und dänischen) den Begriff des *folkhem* auf und besetzten das semantische Feld „Volk“. Diese Entwicklung sei der entscheidende Faktor für die unterschiedliche Entwicklung der Konzepte einer Volksgemeinschaft in Deutschland und im Norden.

Der Gedankengang, alle müssten zum *folkhem* beitragen, hatte auch im Norden fatale Folgen. Gerade in Schweden war Rassenbiologie lange salonfähig. Das *Staatliche Institut für Rassenbiologie* schloss erst in den fünfziger Jahren, massenhaft wurden Zwangssterilisierungen durchgeführt, z. B. bei Menschen, die nach rassenbiologischer Lesart „minderwertige Abkömmlinge“ auf die Welt bringen würden. Stråth lässt die schwedische Geschichte jedoch harmloser aussehen, als sie ist. Die Zwangssterilisierungen wurden in den dreißiger Jahren eingeführt, nicht erwähnt wird, dass sie

erst 1976 abgeschafft wurden, nachdem über 60.000 Menschen sterilisiert worden waren. Auch Dänemark und Norwegen schafften entsprechende Gesetze erst 1967 bzw. 1977 ab.

Ähnlich wie Stråth hebt auch Lars Bo Kaspersen in seinem Aufsatz über die Entstehung des dänischen Wohlfahrtsstaats die Bedeutung der Vermischung von Wohlfahrt und Nationalismus hervor. Er stellt die These auf, dass die Entwicklung in Dänemark vor allen Dingen ein Ergebnis des verlorenen Krieges 1864 gegen Preußen-Österreich und des Verlusts der Herzogtümer Schleswig, Lauenburg und Holstein gewesen sei, wobei er den Verlust Norwegens 1814, den Einfluss Grundtvigs und Institutionen wie beispielsweise die Akademie Sorø als wichtige Vorläufer vernachlässigt.

Wohlwissend, dass ein Krieg gegen Preußen nicht gewonnen werden konnte, konzentrierte sich Dänemark als Staat auf die Stärkung des nationalen Elements. Ideologie sei nicht so entscheidend gewesen, wie die Bezeichnung „sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat“ nahe legt, sondern der Wunsch, den Staat im Notfall nicht als souveräne, aber zumindest als kulturelle Einheit am Leben zu halten. Deswegen wurde stark in die dänische Wirtschaft investiert, aber auch in Gesundheit und Bildung. Der Wohlfahrtsstaat sei, wie

schon bei Kildal und Kuhnle diskutiert, zunächst ein bürgerliches, nicht ein sozialistisches Unterfangen gewesen, um die Existenz der dänischen Nation zu sichern. Während des Kalten Krieges wurde der dänische Wohlfahrtsstaat mit Hilfe des Marshall-Planes ausgebaut, um so den Einfluss der Kommunisten einzudämmen. Wieder sei es kaum um sozialpolitische Ideale gegangen, sondern darum, die Existenz des Staates Dänemark – nun gegen den Ostblock – zu schützen.

Spannend an den Aufsätzen Stråths und Kaspersens ist auch der Bezug zu aktuellen Debatten im Norden. Kaspersen verweist darauf, dass es inzwischen besonders Vertreter des linken Parteispektrums sind, die für die Erhaltung der Souveränität des Staates und gegen eine zu enge Einbindung in die „identitätslose“ EU argumentieren. Stråth hebt hervor, dass Rassenbiologie zwar nicht mehr salonfähig ist, aber der zunehmende Rechtsextremismus in Skandinavien an Vorheriges anknüpft – wer sich „volkskonform“ verhält und wer nicht, wird heute wieder beständig diskutiert.

Jørn Loftager diskutiert in seinem Aufsatz die wichtige Frage nach den Konsequenzen der verschiedenen Konzepte von Wohlfahrt für die Teilhabe der Bürger am demokratischen Prozess. Er hebt hervor, dass ein universelles Wohlfahrtsstaats-

modell idealiter vorzuziehen ist, denn dies sichere höhere persönliche Autonomie und verhindere die Stigmatisierung von Menschen, was wiederum deren Teilhabemöglichkeiten verbessert.

An Stråths Aufsatz anschließend wäre es interessant gewesen, wenn Loftager auch die zuweilen harsche Einwandererdebatte der nordischen Länder aufgegriffen hätte. Dort gilt für die Bewilligung sozialer Leistungen, die Staatsbürgerschaft höher zu bewerten als z. B. die Aktivität am Arbeitsmarkt (wie in vielen kontinentaleuropäischen Modellen). Länder wie Norwegen und vor allem Dänemark haben ein im internationalen Vergleich sehr rigides Staatsbürgerschaftsrecht. Dänemark hat sogar inzwischen eine spezielle „Ausländersozialhilfe“ eingeführt: Neu ankommende Flüchtlinge werden sieben Jahre lang wesentlich schlechter gestellt als Menschen, die schon länger in Dänemark leben. Wie eine solche Entwicklung, die ja unschwer zur immer ausgeprägteren Einteilung der Menschen in Mitglieder und Nichtmitglieder des *folk-hems* führen kann, mit dem nordischen Begriff des „Volkes“ zu verstehen ist, bleibt im Aufsatz leider unbeantwortet.

In diesem Buch fehlen auch Analysen der Meinungen und Haltungen der breiten Öffentlichkeit zur Sozialpolitik im jeweiligen Land. Andersson und Kangas unter-

suchen zwar die öffentliche Meinung in Finnland und Schweden zur Einführung eines Bürgerlohns, aber für eine tiefergehende Diskussion der Wechselwirkung zwischen Normen und Werten als Ausgangspunkt für die Definition von öffentlichen sozialen Problemen einerseits und dem Einfluss der gewählten Problemlösung auf Normen und Werte andererseits, wäre es interessant gewesen, mehr über langfristige Meinungen und Meinungsveränderungen zum Wohlfahrtsstaat in den nordischen Bevölkerungen zu erfahren. Denken Isländer, die nach Stefán Ólafssons Aufsatz ein angelsächsisches Modell der Wohlfahrt haben, wesentlich anders über Sozialpolitik als die anderen nordischen Länder – trotz ihrer geschichtlichen und kulturellen Nähe?

Insgesamt ist dieses Buch eine gute Ergänzung zur existierenden Literatur über die nordischen Länder, besonders weil der historisch-normative Ansatz eine kritische Diskussion der Schattenseiten des nordischen Wohlfahrtsstaates ermöglicht, ein Aspekt, der selten in internationalen Übersichtswerken zu den politischen Systemen Nordeuropas erörtert wird. Die Texte zeigen auch, wie kompliziert das Verhältnis von Institutionen, Werten und Normen, wirtschaftlicher Entwicklung und neuen Herausforderungen ist.

*David Nicolas Hopmann (Aarhus)*