

NORDEUROPAforum

Zeitschrift für Politik,

Wirtschaft und Kultur

ISSN 1863639X

1/2002

12. Jahrgang (5. der N.F.)

Seiten 3-9

Textanfang**Der Nordische Wohlfahrtsstaat****Abschied von der demokratische****Modellimmanente Lösungen****Vorbild oder Auslaufmodell?****Schlussfolgerung****Fußnoten****zur Startseite**

Vorbild oder Auslaufmodell?

Überlegungen zu Status und Zukunft des Nordischen Modells¹

*Henry Werner**Henry Werner arbeitet als Presse- und Kulturreferent an der Kgl. Dänischen Botschaft in Berlin.*

Der Nordische Wohlfahrtsstaat als Kultur- und Demokratie-Modell

Der Nordische Wohlfahrtsstaat, hier im Sinne der modellhaften Einteilung nach Esping-Andersen², ist mehr als ein sozialpolitisches Maßnahmenpaket. Er ist ein Kultur- und Demokratiemodell. Mit dem Blick auf Benjamin Disraelis Erzählung vom jungen Fremden, der Egremont erklärt, die Königin regiere nicht über eine, sondern über zwei Nationen, die unvereinbar und nach unterschiedlichen Gesetzen zu regieren seien – gemeint sind: die Reichen und die Armen – kann der Erfolg des Nordischen Wohlfahrtsstaats eben nicht nur in empirischen Größen wie die Sicherung eines angemessenen Lebensstandards, soziale Gerechtigkeit und niedrige Arbeitslosigkeitsquoten gesucht werden, sondern auch in seiner demokratischen Kultur. Das Nordische Wohlfahrtsmodell nivelliert zwischen der sozialen Rolle von Mann und Frau, zwischen Arm und Reich, zwischen unterschiedlichen individuellen Chancen und Fähigkeiten. Dadurch gelingt es ihm, die beiden unvereinbaren Nationen, von denen der junge Fremde Egremont berichtet, miteinander zu vereinen. Es ist dieses Zusammenführen von Interessen, das dem Nordischen Wohlfahrtsstaat demokratische Tragfähigkeit verleiht. In der soziologischen Diktion nach Walter Korpi kann man von einer Koalition der Klassen sprechen³, die im universalistischen Charakter des Modells begründet liegt; in der stärker rationalistisch-individualistischen Sprache der Public-Choice-Schule kommt diese Koalition darin zum Ausdruck, dass es eine stabile Medianwähler-Position gibt, die einen Fortbestand des Wohlfahrtsstaates wünscht.

Der Nordische Wohlfahrtsstaat ist also keineswegs ein sozialdemokratisches oder sozialistisches, sondern ein gesamtgesellschaftliches Projekt. Dies wurde etwa im dänischen Fall verschiedentlich aufgezeigt: Der Wirtschaftswissenschaftler Jørn Henrik Petersen führt den dänischen Universalismus zum Beispiel auf den Kampf der dänischen Landwirte um Beteiligung an sozialen Leistungen zurück⁴, und der Historiker Klaus Petersen weist in einer Studie über die sozialpolitischen Debatten der Nachkriegszeit nach, dass ein Gros der sozialpolitischen Initiativen zwischen 1945 und 1973 auf die sozialliberale *Radikale Venstre* zurückgeführt werden kann.⁵

Noch interessanter ist sicherlich der schwedische Fall, der in beeindruckender Weise verdeutlicht, dass sich der Wohlfahrtsstaat ungeachtet einer sozialdemokratischen oder einer bürgerlich-liberalen

NORDEUROPAforum

Zeitschrift für Politik,
Wirtschaft und Kultur
ISSN 1863639X
1/2002
12. Jahrgang (5. der N.F.)
Seiten 3-9

Textanfang

**Der Nordische Wohlfahrtsstaat
Abschied von der demokratische
Modellimmanente Lösungen
Vorbild oder Auslaufmodell?
Schlussfolgerung
Fußnoten**

zur Startseite

Regierung weiterentwickelt hat. Aus deutscher Sicht ließe sich annähernd die gesamte schwedische Parteienpalette auf einer Skala abbilden, die weder zur Linken noch (und schon gar nicht) zur Rechten die deutsche Skala der Sozialdemokratie sprengen würde. Selbst die schwedischen Konservativen – die sich bezeichnenderweise *Die Moderaten* nennen – erwecken aus deutscher Sicht den Eindruck gemäßigter Sozialdemokraten. Auf diese Begrenztheit des politischen Spektrums wies Hans Magnus Enzensberger bereits in seinem Essay *Schwedischer Herbst* hin.⁶

Das sozialdemokratische Projekt ist ein gesamtgesellschaftliches in der Weise, dass die Gesellschaft an sich eine politische Kultur herausgebildet hat, die weitestgehend auf ein sozialdemokratisches Weltbild abstellt.

Abschied von der demokratischen Kultur?

Die hier ausgeführten Vorüberlegungen sind von Bedeutung, wenn es darum geht, die Entwicklung der nordeuropäischen Wohlfahrtspolitiken in den letzten ein bis zwei Dekaden zu bewerten. Es gibt, gemäß der hier skizzierten Überlegungen, eine Kultur des Nordischen Wohlfahrtsstaates, die von Stephen R. Graubard etwas unscharf, aber dafür sehr plastisch als *Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit* beschrieben worden ist.⁷ Diese Kultur hat sich über lange Zeit entwickelt, und ihre Wurzeln sind auf eine Zeit weit vor der Etablierung des modernen Wohlfahrtsstaates zurückzuführen. Diese Kultur passt sich nur allmählich und über lange zeitliche Perspektiven an –bezeichnenderweise präsentierte sich zum Beispiel das *Folkhem* im Gewand der Moderne, stützte sich aber in weiten Teilen auf ausgesprochen kulturkonservative Werte und Auffassungen.⁸

Entsprechend sind die Veränderungen in Sozialpolitik und -struktur der letzten Jahrzehnte zu interpretieren: Die gesellschaftlichen, sozialen und ökonomischen Koordinaten haben sich wesentlich geändert, die *Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit* ist hingegen bestehen geblieben und hat sich bestenfalls in Nuancen geändert.

Aus der Sicht von Außen stellt sich diese Nuancierung als Frage existenziellen Ausmaßes dar. Die Niedergangs-Debatte – natürlich auch in Nordeuropa geführt – war vornehmlich eine Debatte, die dem Modell von Außen, zumeist von Ländern mit anglo-amerikanischen, liberalen Wohlfahrts-Regimes her aufgedrängt wurde.⁹ Interessant erscheint das Schlagwort vom „Aufstieg und Fall des Nordischen bzw. Schwedischen Modells“, um den kaum eine nicht-nordeuropäische Abhandlung über den Nordischen Wohlfahrtsstaat in den neunziger Jahren herumkam. Selbst eine „unverdächtige“ schwedische Monographie wie Hans de Heers *Arbetsgivarna. SAF i tio decennier*¹⁰ konnte in der englischen Ausgabe vielsagend mit *The Rise and Fall of the Swedish Model*¹¹ betitelt werden.

Die Sicht von Innen war und ist jedoch differenzierter und nur vereinzelt dem Bild des „Aufstiegs und Falls“ verhaftet. Dies hat damit zu tun, dass die kulturellen Rahmenbedingungen des Nordischen Modells ungeachtet der ökonomischen und sozialen Krise weitgehend stabil geblieben sind. Es ist daher eine verkürzte Sicht der Dinge, das vermeintliche Ende des Nordischen Modells an seiner wirtschaftlichen oder finanziellen Verfassung ablesen zu wollen.

NORDEUROPAforum

Zeitschrift für Politik,

Wirtschaft und Kultur

ISSN 1863639X

1/2002

12. Jahrgang (5. der N.F.)

Seiten 3-9

Textanfang**Der Nordische Wohlfahrtsstaat****Abschied von der demokratische****Modellimmanente Lösungen****Vorbild oder Auslaufmodell?****Schlussfolgerung****Fußnoten****zur Startseite****Modellimmanente Lösungen**

Wird die Kultur des Nordischen Modells als intakt bzw. als nur marginal modifiziert aufgefasst, dann müssen die sozial- und wirtschaftspolitischen Aktivitäten der vergangenen Jahre als modellimmanenter Vorgang erfasst werden. Die Veränderungen im Nordischen Modell, wie sie im vergangenen Jahrzehnt stattgefunden haben, wären folglich nicht Indiz für den Bruch, sondern ein deutlicher Hinweis auf die Reformfähigkeit des Nordischen Modells.

Eine wichtige Frage des jungen 21. Jahrhunderts muss lauten, wie sich das Nordische Modell den bevorstehenden Herausforderungen von europäischer Integration, Globalisierung, veränderten Familien- und Altersstrukturen sowie struktureller Arbeitslosigkeit stellen kann.

Diese Frage wurde umfassend von einem Netzwerk nordeuropäischer Sozialforscher untersucht, das Mitte der neunziger Jahre gegründet worden ist. Ziel des Forschungsprojekts war es, die Veränderungen in den Wohlfahrtssystemen Nordeuropas aus empirischer Perspektive und mit Hilfe komparativer Daten zu untersuchen. Die Untersuchungen waren einerseits intranordisch angelegt, suchten aber auch die komparative Auseinandersetzung mit nicht-nordischen Wohlfahrtssystemen, insbesondere mit dem Ziel, die These von einem Ende des nordeuropäischen Modells bzw. die These von einer Konvergenz der Wohlfahrtsmodelle im Kontext der Europäisierung/ Globalisierung zu untersuchen.¹²

Vorbild oder Auslaufmodell?

In den folgenden Artikeln werden die wesentlichen Fragestellungen und Ergebnisse des Forschungsprojekts zusammenfassend dargestellt.

Jon Kvist (Sozialforschungsinstitut Kopenhagen) überprüft die wesentlichen Merkmale des Nordischen Modells in den einzelnen Ländern Nordeuropas auf ihre Veränderungen im Kontext der Krisen der neunziger Jahre. Sein zentrales Ergebnis ist, dass das Nordische Modell bereits im Ausgangszustand von einer gewissen Heterogenität zwischen den einzelnen, nationalen Wohlfahrtsregimes geprägt gewesen ist. Im Zuge der nationalen Maßnahmen (zum Beispiel die erhebliche Flexibilisierung des Arbeitsmarktes in Dänemark) hat eine Veränderung der politischen Koordinaten stattgefunden, die jedoch nicht am Charakter der nationalen Politiken und an ihrer Zuordnung zum Nordischen Modell rütteln.¹³ Die Unterschiedlichkeit der nordischen Lösungen deutet nicht auf ein Auseinanderbrechen des Modells hin, sondern unterstreicht die seit jeher bestehende Heterogenität des nordischen Wohlfahrtsstaats-Regimes.

Stein Kuhnle (Universität Bergen) und *Joakim Palme* (Universität Stockholm) überprüfen die Herausforderungen, die europäische Integration und Globalisierung an das Nordische Modell stellen. Dort wo Kvist eine Ist-Analyse auf Grundlage der Probleme und Problemlösungen der vergangenen Jahre vornimmt, richten Kuhnle und Palme den Blick nach vorne und isolieren die künftigen Aufgaben der nordeuropäischen Wirtschafts- und Sozialpolitiken.

NORDEUROPAforum

Zeitschrift für Politik,

Wirtschaft und Kultur

ISSN 1863639X

1/2002

12. Jahrgang (5. der N.F.)

Seiten 3-9

Textanfang**Der Nordische Wohlfahrtsstaat****Abschied von der demokratische****Modellimmanente Lösungen****Vorbild oder Auslaufmodell?****Schlussfolgerung****Fußnoten****zur Startseite**

Palme richtet seine Untersuchung in erster Linie auf die Modernisierung bzw. Modernisierungsfähigkeit sozialer Sicherungsmodelle in Europa. Unter wandelbaren weltpolitischen und -wirtschaftlichen Rahmenbedingungen sind jene Modelle die erfolgreichsten, die in der Lage sind, die Veränderungen durch Anpassung zu kompensieren. Demnach liegt der Erfolg des Nordischen Modells im Universalismus begründet: Indem die Bessergestellten in das System eingebunden sind, unterstützen diese auch in Krisensituationen eine modellbewahrende Anpassung. In den vergangenen Jahrzehnten musste sich der Wohlfahrtsstaat vor allem mit dem veränderten Charakter der Arbeit, der veränderten Altersstruktur in der Bevölkerung und der neuen Balance zwischen den Geschlechtern auseinandersetzen. Diese veränderten Parameter erzeugen vornehmlich Effizienzprobleme – entweder in Form erhöhter Finanzierungsaufwendungen oder in Form erschwerter Anreizwirkungen. Nach Ansicht Palmes stellen der universelle Charakter und die einkommensabhängige Steuerfinanzierung markante Effizienzvorteile des Nordischen Modells dar. Eine Modernisierung, die über Versicherungslösungen, Bedarfsprüfungen und verringerte Redistribution realisiert wird, führt laut Palme in die Sackgasse. Statt dessen müsse der Universalismus verteidigt und gegebenenfalls wiederhergestellt werden. Anreizwirkungen sollten nicht durch Bedarfsprüfungen, sondern zum Beispiel durch eine Einkommensabhängigkeit von sozialen Leistungen oder auch durch verstärkte nicht-monetäre Leistungen (insbesondere im Bereich der Familienpolitik) erzielt werden. Der Fortbestand des Nordischen Modells müsse daran gemessen werden, inwiefern es in der Lage sei, den Universalismus und die aktive Teilnahme des Einzelnen zu bewahren.

Kuhnle unterstreicht die Vorteile des Nordischen Modells, warnt aber zugleich vor einer eurozentristischen Sicht: Die Dominanz des europäischen Sozialversicherungsgedankens im späten 19. und frühen 20. Jahrhundert und die lebhaftige Konkurrenz der europäischen und nordamerikanischen Wohlfahrtsstaats-Regimes in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts haben zu einer eingeschränkten Sicht geführt. Kuhnles Warnung stützt sich auf die verringerte weltpolitische und -wirtschaftliche Bedeutung Europas im 21. Jahrhundert. Die Verschiebungen der politischen und wirtschaftlichen Schwerpunkte könnten auch, so Kuhnle, zu einer künftigen Konkurrenz durch nicht-europäische Modelle führen. Die Wandelbarkeit des Nordischen Modells und der hierin begründete Erfolg können nur dann gewahrt bleiben, wenn sich das Modell nicht nur in Konkurrenz zum Beispiel zum angloamerikanischen Liberalismus misst, sondern auch zu sozialpolitischen Modellen in Asien.

Schlussfolgerung

Die Antwort auf die Frage „Ist der Nordische Wohlfahrtsstaat ein Vorbild oder Auslaufmodell?“ fällt erwartungsgemäß komplex aus, kann aber dennoch in einigen kurzen Punkten skizziert werden:

Erstens: Der Nordische Wohlfahrtsstaat ist mit Sicherheit kein Auslaufmodell. Es kann bislang nur festgestellt werden, dass Veränderungen stattgefunden haben. Diese weisen jedoch nicht darauf hin, dass eines der nordischen Länder sich auf dem Übergang zum liberalen

NORDEUROPAforum

Zeitschrift für Politik,
Wirtschaft und Kultur
ISSN 1863639X
1/2002
12. Jahrgang (5. der N.F.)
Seiten 3-9

Textanfang

**Der Nordische Wohlfahrtsstaat
Abschied von der demokratische
Modellimmanente Lösungen
Vorbild oder Auslaufmodell?
Schlussfolgerung
Fußnoten**

zur Startseite

oder konservativen Wohlfahrtsmodell befinden.

Zweitens: Der Nordische Wohlfahrtsstaat ist nicht allein ein sozialpolitisches Modell, sondern Ausdruck einer politischen und gesellschaftlichen Kultur. Diese hat sich über Jahrzehnte dadurch ausgezeichnet, dass die umfangreichen sozialpolitischen Maßnahmen auf politische Akzeptanz gestoßen sind. Die Reformfähigkeit des Modells ist Bestandteil dieser Kultur.

Drittens: Hiervon ausgehend wird auch die Frage berührt, ob das Nordische Wohlfahrtsmodell ein Vorbild ist. Zunächst muss gefragt werden: Vorbild für wen? Gehen wir zunächst von der Bedeutung der nordeuropäischen Erfahrungen für Deutschland aus, so muss festgestellt werden, dass I:-Übertragungen nicht möglich sein werden, eben weil die Reformfähigkeit des Nordischen Modells auf einer politischen Kultur beruht, die in Deutschland in dieser Form nicht vorhanden ist.¹⁴

Und abschließend, mit dem Blick in die Zukunft: Die Fähigkeit zu Problemlösungen, die in den Reformen der vergangenen Jahren gezeigt worden ist, deutet nicht grundsätzlich darauf hin, dass das Nordische Modell auch die künftigen Herausforderungen überstehen wird. Die Voraussetzungen sind sicherlich gut, insbesondere Kuhnes Warnung vor einem Eurozentrismus sollte allerdings nicht unterschätzt werden. Sollte es zu einer globalen Dominanz zum Beispiel asiatischer Lösungsmodelle in der Wirtschafts- und Sozialpolitik kommen, so wird dies aber nicht allein das Nordische Modell, sondern auch – und in wohl noch größerem Maß – nationale Wohlfahrtspolitiken liberaler und bürgerlicher Prägung betreffen.

1 Jon Kvist (Sozialforschungsinstitut Kopenhagen) soll für seine Hinweise und Anregungen gedankt werden.

2 Esping-Andersen, Gøsta: *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. London 1990. Hier wird eine Unterteilung der Wohlfahrtsstaats-Regimes in ein liberales, ein konservatives und ein sozialdemokratisches Cluster vorgenommen. In dieser Clusterbildung fallen alle nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten unter das letztgenannte Cluster.

3 Korpi, Walter: *Den demokratiska klasskampen. Svensk politik i jämförande perspektiv*. Stockholm 1981.

4 Petersen, Jørn Henrik: *Vandringer i velfærdsstaten*. 11 bidrag om velfærdsstatens legitimitet. Odense 1996, 17f.

5 Petersen, Klaus: *Legitimität und Krise. Die politische Geschichte des dänischen Wohlfahrtsstaates 1945-1973*. Berlin 1998.

6 Enzensberger, Hans Magnus: „Schwedischer Herbst“. In: Idem: *Ach Europa!* Frankfurt am Main 1987, 7–50.

7 Graubard, Stephen R. (Hg.): *Die Leidenschaft für Gleichheit und Gerechtigkeit. Essays über den nordischen Wohlfahrtsstaat*. Baden-Baden 1988.

NORDEUROPAforum

Zeitschrift für Politik,
Wirtschaft und Kultur
ISSN 1863639X
1/2002
12. Jahrgang (5. der N.F.)
Seiten 3-9

Textanfang

**Der Nordische Wohlfahrtsstaat
Abschied von der demokratische
Modellimmanente Lösungen
Vorbild oder Auslaufmodell?
Schlussfolgerung
Fußnoten**

zur Startseite

8 Das kulturelle Fundament des schwedischen Wohlfahrtsstaates wird transparent dargelegt von Henningsen, Bernd: *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*. Baden-Baden 1986. Die kulturkonservative Basis der Folkhem-Konstruktion wird besonders deutlich in Hallberg, Mikael u. Tomas Jonsson: *Allmänanda och självtukt. Per Albin Hanssons ideologiska förändring och folkhemsretorikens framväxt*. Uppsala 1993; Helldén, Arne: *Ernst Wigforss. En idébiografi om socialdemokratins kultur- och samhällsideal*. Stockholm 1990; siehe außerdem Götz, Norbert: *Ungleiche Geschwister. Die Konstruktion von nationalsozialistischer Volksgemeinschaft und schwedischem Volksheim*. Baden-Baden 2001.

9 Zur Niedergangsdebatte am schwedischen Beispiel siehe Henningsen, Bernd u. Bo Stråth: „Die Transformation des schwedischen Wohlfahrtsstaates. Ende des ‚Modells‘?“ In: *Jahrbuch für Politik / Yearbook of Politics* 5 (1995), 221–246.

10 DeGeer, Hans: *Arbetsgivarna. SAF i tio decennier*. Stockholm 1992.

11 DeGeer, Hans: *The Rise and the Fall of the Swedish Model. The Swedish Employers' Confederation and Industrial Relations over Ten Decades*. Chicester 1992.

12 Die Ergebnisse sind zusammengefasst worden in Kautto, Mikko, Matti Heikkilä, Bjørn Hvinden u.a. (Hgg.): *Nordic Social Policy. Changing Welfare States*. London und New York 1999; Kautto, Mikko, Johan Fritzell, Bjørn Hvinden u.a. (Hgg.): *Nordic Welfare States in the European Context*. London und New York 2001.

13 Auch der Charakter des Nordischen Modells an sich kann nicht in Frage gestellt werden, da die durchgeführten Änderungen die wesentlichen Merkmale des Modells (zum Beispiel Reformfähigkeit, Universalismus und Steuerfinanzierung) unterstreichen.

14 Wesentliche Bestandteile dieser politischen Kultur sind die starke Zentralisierung von Verhandlungen (die es ermöglichen, Reformen in einer oder wenigen Verhandlungen zentral für das ganze Land zu beschließen) wie auch die hohe Konsensfähigkeit im politischen Apparat. Die dezentraleren Strukturen im deutschen Tarifverhandlungssystem, aber auch die föderalen politischen und administrativen Strukturen in Deutschland stellen für die Implementierung eines Verhandlungs- und Beschlussystems nordischer Prägung ein substantielles Hindernis dar.