

**NORDEUROPAforum**

Zeitschrift für Politik,

Wirtschaft und Kultur

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

## Das Nordische Modell und die Modernisierung der sozialen Sicherung in Europa

*Joakim Palme**Joakim Palme ist Seniorforscher am Schwedischen Sozialforschungsinstitut der Universität Stockholm.*

Die sozialen Sicherungssysteme in Nordeuropa werden, genauso auch wie die übrigen europäischen Sozialsysteme, von einer Reihe verschiedener Faktoren herausgefordert: Die Bevölkerung altert, wodurch der Druck auf die öffentlichen Ausgaben für öffentliche Transfers und soziale Fürsorge steigt. Die Menschen verlassen immer früher ihr aktives Erwerbsleben, während es gleichzeitig für junge Menschen immer schwieriger geworden ist, den Einstieg in den Arbeitsmarkt zu bewältigen. Die rückläufigen Geburtenraten sind nicht nur in Hinblick auf eine Bewahrung der Balance zwischen Versorgern und Versorgten problematisch, sondern sie dokumentieren auch, dass es der Gesellschaft nicht gelungen ist, Familien mit Kindern hinreichend zu unterstützen. Zudem steigt die Zahl der Scheidungen und der Alleinerziehenden. Die Massenarbeitslosigkeit wird von Armut und sozialem Ausschluss begleitet, wie insbesondere unter den ausländischen Bevölkerungsgruppen zu sehen ist. Und schließlich schaffen Veränderungen auf der internationalen Ebene Restriktionen für die Handlungsfreiheit der einzelnen Nationalstaaten, sie können aber auch neue Möglichkeiten eröffnen.

Die historischen Erfahrungen zeigen, dass die sozialpolitischen Reformen in Nordeuropa stets in Reaktion auf veränderte ökonomische und soziale Strukturen, aber auch in Reaktion auf politische Mobilisierung realisiert worden sind. Die wichtigsten Phasen in der Entwicklung trugen deutliche Züge von politischen Lehren und der Verbreitung von Ideen über die Nationsgrenzen hinweg. Auf diese Weise haben die nordischen Länder ein universelles Modell für die soziale Sicherung aufgebaut, in dem das Recht auf Transfers und soziale Leistungen für alle Einwohner mit einkommensabhängigen Sozialversicherungen kombiniert worden ist.

Der Universalismus war eine Antwort auf die unterschiedlichen Bedürfnisse der Bevölkerung auf dem Land und in der Stadt, aber auch auf die politische Mobilisierung verschiedener Interessen. In der Nachkriegszeit entwickelten sich die einkommensabhängigen Sozialversicherungsleistungen auf die gleiche Weise. Die Strategie bestand darin, Arbeiter und Angestellte im privaten wie im öffentlichen Sektor in dasselbe Sozialversicherungssystem mit einkommensabhängigen Leistungen einzubinden. Das Heranwachsen des öffentlich finanzierten Sozialleistungs-Sektors war eine Reaktion auf die Anforderungen der alternden Bevölkerung. Es war aber ebenfalls eng mit der Zunahme der Erwerbsfrequenz unter den Frauen und deren zunehmenden Teilnahme am politischen Prozess verknüpft. Wenn es den nordischen Ländern nicht

**NORDEUROPAforum***Zeitschrift für Politik,**Wirtschaft und Kultur*

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

gelingen sollte, in gleicher Weise auf die neuen Herausforderungen zu reagieren, könnten wichtige sozialpolitische Errungenschaften aufs Spiel gesetzt werden.

Es scheint, die nordischen Länder sind erfolgreicher, wenn es darum geht, soziale Unterschiede zu mindern und den Schwächsten in der Gesellschaft zu helfen, weil die Bessergestellten in das System eingebunden werden. Diese Strategie erweckt den Eindruck, Vorteile gegenüber jenen Systemen vorzuweisen, in denen sich das Augenmerk der Gesellschaft allein darauf richtet, den Armen zu helfen. Der Erfolg des Nordischen Modells kann jedoch nicht verstanden werden, wenn man nicht auch auf die Beschäftigung achtet: Die aktive Teilnahme, nicht zuletzt der Frauen, wurde durch verbesserte Anreize, Ressourcen und Möglichkeiten stimuliert.

Makroökonomisches Versagen hat auch den Wohlfahrtsstaat in die Krise gerissen. Hierdurch wurde das Augenmerk auf eine Reihe Dilemmata bei der laufenden und der bevorstehenden Reformarbeit gelenkt. Was benötigt wird, ist eine Strategie, die diese Dilemmata auflösen kann, ohne die sozialpolitischen und moralischen Inhalte des Nordischen Wohlfahrtsstaatsmodells zu verwässern. Im Folgenden soll versucht werden, einige wichtige Bausteine, eine Plattform für eine Strategie in der Perspektive eines „Modernisierungsprojekts“ für die soziale Sicherung, wie es in der Europäischen Kommission ausgerufen worden ist, zu identifizieren.

Worum dreht es sich bei der Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme? Die grundlegenden Eigenschaften von Modernisierungsprozessen bestehen darin, Systeme an gesellschaftliche Veränderungen anzupassen. Drei Schlüsselbereiche wurden in der Europäischen Kommission ausfindig gemacht: der veränderte Charakter der Arbeit, die veränderte Altersstruktur in der Bevölkerung und die neue Balance zwischen den Geschlechtern. Warum ist nun eine Modernisierung notwendig? Ein Grund ist, dass ein Teil der Systeme, die vor mehreren Jahrzehnten gestaltet worden sind, nicht länger effizient sind, zum Beispiel wenn es um die Armutsbekämpfung geht. Ein zweiter Grund ist, dass die Systeme finanziell überlastet und in der Zukunft nur noch schwer zu finanzieren sind. Im „Modernisierungsprogramm“ der Europäischen Kommission wird dafür plädiert, die Sozialpolitik als produktiven Faktor anzusehen, der beschäftigungsfördernd und finanziell stabil werden müsse, um den wachsenden Anforderungen im Zuge der Alterung der Bevölkerung gewachsen zu sein. Der Reformvorschlag beschäftigt sich sowohl mit der Gestaltung der Leistungen als auch mit ihrer Finanzierung. Hier geht es unter anderem darum, wie die Koordination der Rechte migrierender Arbeitskräfte vereinfacht, wie die Individualisierung von Rechten realisiert und wie der Übergang vom Arbeitsleben zur Rente und von der Arbeitslosigkeit zur Beschäftigung vereinfacht werden könnte.

Ein grundlegender Ausgangspunkt müsste in meinen Augen folgender sein: Wenn man bei der Annahme neuer Herausforderungen bei begrenzten Ressourcen – so zum Beispiel die Vermeidung von Effizienzverlusten beim Streben nach Verringerung sozialer Unterschiede – erfolgreich sein will, dann müssen vermehrt Anreize geboten, die Ausbildungsressourcen der

**NORDEUROPAforum***Zeitschrift für Politik,**Wirtschaft und Kultur*

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

Menschen und die sozialen Leistungen verbessert sowie die Möglichkeiten zur Beschäftigung erweitert werden. Es muss aber zugleich eine entsprechende Balance zwischen Rechten und Pflichten hergestellt werden. Den universellen Charakter von Leistungen und Fürsorge sowie die Einkommensabhängigkeit der Sozialversicherung zu bewahren und in einigen Bereichen wieder herzustellen, muss der Kern dieser Strategie sein.

Wenn es um die ökonomische Effizienz geht, kann bezüglich der universellen und einkommensabhängigen Programme in Nordeuropa Folgendes vermerkt werden: Die Kosteneffizienz in der Verwaltung ist im universellen System natürlich ein klarer Vorteil. Eine weitere Stärke des universellen Systems ist die Minimierung der sogenannten Transaktionskosten am Arbeitsmarkt: Individuen, Unternehmen und Gewerkschaften müssen keine Zeit in Anspruch nehmen, um Versicherungslösungen zum Beispiel für Renten- oder Krankenansprüche auszuhandeln. Außerdem wird die Mobilität und Flexibilität in Systemen universellen Charakters gefördert, weil Arbeitnehmer, die ihren Arbeitsplatz wechseln, nicht ihre erworbenen sozialen Rechte einbüßen – die Portabilität in der Sozialversicherung ist normal gesehen äußerst hoch. Ein häufig übersehener Aspekt und Vorteil des öffentlichen Systems ist auch, dass es im Prinzip möglich ist, die Anreizstruktur über Regelungssysteme zu kontrollieren. Eine wichtige Aufgabe für Institutionen im allgemeinen ist zudem, dass sie zur Stabilität und Voraussagbarkeit in der Gesellschaft beitragen sollen: Der amerikanische Wirtschaftshistoriker Douglas North hat die Behauptung aufgestellt, dass stabile ökonomische Institutionen – wie zum Beispiel das Eigentumsrecht – wichtig für die wirtschaftliche Entwicklung sind. Es ist eine Tatsache, dass das Wirtschaftswachstum in der Nachkriegszeit unter den Industrienationen in jenen Ländern am höchsten ausgefallen war, in denen die Institutionen zur Interessenvermittlung am besten entwickelt gewesen waren. Die sozialen Sicherungssysteme haben die Möglichkeit, in dieser Hinsicht zu besseren Wachstumsbedingungen beizutragen.

Öffentliche Ausgaben können selbstverständlich zu gutem Wachstum und verminderten sozialen Unterschieden beitragen, indem sie die Verteilung von zwei Typen von Ressourcen, über welche die Individuen verfügen, vorteilhaft beeinflussen: Gesundheit und Ausbildung. Sofern es um die Gesundheit geht, kann verzeichnet werden, dass die nordischen Länder im internationalen Vergleich gute Resultate beim Erringen der zentralen gesundheitspolitischen Ziele erreichen. Die niedrige Kindersterblichkeit und die hohe Lebenserwartung sind deutliche Indikatoren. Die Klassenunterschiede sind hinsichtlich der Gesundheit im Allgemeinen sowie der Anwendung verschiedener Gesundheits- und Pflegeressourcen geringer als in den anderen Ländern der westlichen Welt.

Wenn ein Interesse daran besteht, die Effektivität der wohlfahrtsstaatlichen Programme zu verbessern, sollte den Gedankengängen des britischen Ökonomen Anthony Atkinson gefolgt werden: „Bekümmert Euch weniger um das allgemeine Steuerniveau und konzentriert Euch statt dessen auf das, was sich offensichtlicher als schädlich erwiesen hat.“

Meiner Meinung nach sollten die grundlegenden Ambitionen bei der

**NORDEUROPAforum**

Zeitschrift für Politik,  
Wirtschaft und Kultur

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

Modernisierung des Nordischen Modells darauf ausgerichtet sein, den universellen Charakter des sozialen Sicherungssystems zu bewahren – und dort, wo es notwendig ist, ihn wieder herzustellen. Damit ist nicht bloß gemeint, dass alle Menschen vom selben System erfasst werden sollten, sondern auch, dass Leistungen verschiedener Art so ausgerichtet sein sollten, dass sie wirklich den Schutz und die Fürsorge bieten, die Menschen in verschiedenen Situationen und mit verschiedenen Einkommen benötigen. Damit solche Systeme in der Praxis funktionieren können, ist es wichtig, Techniken zu finden, die die Menschen dazu ermuntern, Steuerzahler zu sein, und gleichzeitig – sofern dies möglich ist – den Anteil derer zu senken, die von verschiedenen öffentlichen Leistungen und Transfers substantiell abhängig sind.

Um eine gute Anreizstruktur gestalten zu können müssen folgende Fragen geklärt werden: Wie können Armutsfallen vermieden werden? Wie können Ausschlusseffekte vermindert werden? Wie kann das Wohlfahrtsstaatssystem so gestaltet werden, dass es sich lohnt zu arbeiten, während gleichzeitig sämtliche sozialen Rechte sichergestellt werden? Mit anderen Worten: Wie können die ökonomischen Lohnsysteme so geregelt werden, dass alle dazu ermuntert werden, sich so zu verhalten, wie es gesellschaftlich erwünscht ist?

Eine gute Daumenregel ist, universelle Leistungen und soziale Fürsorge bedarfsgeprüften Leistungen gegenüber vorzuziehen. Diese Regel kann damit begründet werden, dass Bedarfsprüfungen für gewöhnlich negative Anreize mit sich bringen: Sobald man die Bedarfsprüfung vornimmt, kann dies Konsequenzen dafür haben, wie lohenswert es zum Beispiel für Niedrigeinkommensgruppen – häufig Frauen – ist, überhaupt noch zu arbeiten. Eine andere Technik besteht darin, alle Sozialversicherungen einkommensabhängig zu gestalten, damit es für die Menschen lohnenswert ist, zu arbeiten und soziale Abgaben abzuführen: Je mehr gearbeitet und eingezahlt wird, desto besser sind die Leistungen des Sozialversicherungssystems.

Es erscheint sinnvoll, Ressourcen in Termini wie *Fähigkeiten* und *soziale Leistungen* zu diskutieren. Die klassische Strategie, in Bezug auf den ersten Ressourcen-Typ ist, berufliche Aus- und Weiterbildung zu fördern. Auch verschiedene Typen aktiver Arbeitsmarktpolitik wie Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen oder andere Formen subventionierter Arbeit kommen in Frage. Ziel dieser Maßnahmen ist dabei, die Nähe arbeitsloser Personen zum aktiven Arbeitsmarkt zu bewahren oder wiederherzustellen.

Dieser Ansatz hat wohl auch zum hohen Beschäftigungsgrad in den nordischen Ländern beigetragen. Wenn einige der nordischen Länder dennoch nicht von der Massenarbeitslosigkeit verschont geblieben sind, liegt dies daran, dass die ökonomischen Restriktionen so stark gewesen sind, dass die Politik dazu gezwungen war, sich auf preiswerte und zumeist „passive“ Maßnahmen zu beschränken. Was den zweiten Ressourcen-Typ, die sozialen Leistungen, betrifft, so geht es darum, den Erwachsenen in Familien mit Kindern oder pflegebedürftigen Verwandten zu ermöglichen, am Arbeitsmarkt teilzunehmen. Der nordische Ansatz in dieser Frage ist,

**NORDEUROPAforum***Zeitschrift für Politik,**Wirtschaft und Kultur*

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

öffentliche Fürsorgeeinrichtungen wie z.B. Kindertagesstätten massiv zu subventionieren. Maßnahmen wie diese haben zweifellos zum hohen Beschäftigungsgrad unter Frauen beigetragen.

Auch wenn das Ausbildungsniveau unter den Arbeitskräften hoch ist und es gelungen ist, Armutsfallen und größere Ausschlusseffekte zu vermeiden, mag dies nur ein kleiner Trost sein, solange es immer noch Menschen gibt, denen es verwehrt bleibt, ihre Fähigkeiten unter Beweis zu stellen. Wenn es keine oder zu wenige Arbeitsplätze gibt, für die man sich bewerben kann, ist es kein sonderlicher Trost, dass man gut ausgebildet ist. Die Sozialpolitik ist nicht in der Lage, wirtschaftspolitisches Versagen auszubügeln. Dies bedeutet, dass eine erfolgreiche Sozialpolitik immer mit einer erfolgreichen makroökonomischen Politik verknüpft sein muss.

Während die Unterschiede in der grundlegenden Gestaltung der sozialen Sicherungssysteme in Europa fortbestehen, kann man zugleich gemeinsame Züge erkennen, die der Tatsache entspringen, dass alle Nationalstaaten unabhängig von ihrer Tradition versuchen, Ziele wie die Grund- und Einkommenssicherung zu verwirklichen. Auf der einen Seite stehen die nordischen Länder, die ein einkommensabhängiges Element in ihr Sozialversicherungssystem eingeführt, gleichzeitig aber den universellen Grundcharakter beibehalten haben. Das heißt: Alle sind im selben System versichert. Andererseits haben die korporativen Länder ergänzende Programme eingeführt, um auch jene zu beschützen, die sich nicht für die abgabenbasierte Sozialversicherungserstattung qualifiziert haben. Dies geschah teilweise, um die Situation zu meistern, die infolge der strukturellen Massenarbeitslosigkeit entstanden war. Eine andere Strategie im korporativen Modell ist gewesen, eine besondere Kompensationen für Niedrigeinkommensgruppen einzuführen.

Die Tatsache, dass die europäischen Länder versuchen, eine Balance zwischen den Zielen der verschiedenen Sicherungssysteme herbeizuführen, liefert Impulse zum Austausch von Erfahrungen aus den verschiedenen Ansätzen. Probleme mit der Bedarfsprüfung sind oben bereits diskutiert worden. Obwohl die wesentlichen Akzente schon gesetzt sind, ist die einkommensabhängige Komponente wichtig für die Ziele, die durch die Europäische Kommission für die Modernisierung der Sicherungssysteme gesteckt wurden. Woran ich ebenfalls denke, ist die zunehmende Bedeutung der Unterstützung von berufstätigen Eltern. Wenn dieser Leistungstyp ebenfalls einkommensabhängig bemessen wird und sich in erster Linie darauf stützt, dass man arbeitet und Beiträge abführt, würde auch dies für Frauen wie für Männer Anreize schaffen, sich auszubilden und am Arbeitsmarkt zu etablieren. Die zukünftigen Möglichkeiten am Arbeitsmarkt werden verbessert, was nicht nur dann ein Vorteil ist, wenn man als Ehefrau oder -mann die Rückkehr auf den Arbeitsmarkt anstrebt, sondern auch dann, wenn man geschieden ist und die Versorgung in die eigene Hand nehmen muss. Ferner ermuntert die Einkommensabhängigkeit die Väter, die Fürsorgeverantwortung zu teilen, da sie es sich praktisch „leisten können“, von ihrer bisherigen Arbeit frei zu nehmen.

Es ist ein beinahe universeller Trend in Europa zu verzeichnen, der auf

**NORDEUROPAforum***Zeitschrift für Politik,**Wirtschaft und Kultur*

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

einer höhere Beteiligung am Arbeitsmarkt für Frauen und eine deutliche politische Ambition zugunsten einer gleichberechtigten Teilnahme von Frauen und Männern verweist. Wenn es den Regierungen nicht gelingt, verschiedene Bedürfnisse bezüglich sozialer Fürsorge und sozialer Leistungen zu befriedigen, wird der alte Typus der Arbeitsteilung fortbestehen oder von neuem auferstehen. Eltern mit niedrigen Einkommen sind in besonderem Maße von subventionierter Fürsorge abhängig, damit sie einen Arbeitsplatz suchen oder behalten können. Das gleiche gilt für Alleinerziehende. Es gibt gute Gründe zu argumentieren, dass soziale Dienstleistungen die vermutlich effizienteste Art sind, um Alleinerziehenden zu ermöglichen, die Abhängigkeit von der staatlichen Hilfe zu durchbrechen und die ökonomischen Bedingungen für die eigene Familie zu verbessern. Dies sollte als doppelte Strategie zur Kultivierung der Ressourcen sowohl für die Eltern als auch für die Kinder verstanden werden.

Ebenfalls von zentraler Bedeutung für das Modernisierungsprojekt ist, dass die Familienpolitik so gestaltet wird, dass sie es ermöglicht, das Familien- und das Arbeitsleben – auch in Familien mit zwei Versorgern - unter einen Hut zu bringen. Der Ausschluss von hinreichend guten sozialen Leistungen wie Kinder- oder Altenpflege stellt deutliche Hindernisse für Frauen dar, am Arbeitsmarkt wie auch am übrigen gesellschaftlichen Leben teilzunehmen. Soziale Leistungen in dieser Form können als Investitionen verstanden werden, die es den Menschen auf dynamische Weise ermöglichen, nicht nur an verschiedenen Bereichen des gesellschaftlichen Lebens teilzuhaben, sondern auch Steuerzahler zu sein und damit die öffentliche Finanzlage zu verbessern. Soziale Leistungen werden auch benötigt, um allen Bürgerinnen und Bürgern zu ermöglichen, komplett – und nicht nur am Arbeitsmarkt – ihren Beitrag für die Gemeinschaft zu leisten. Der Zugang zu sozialen Dienstleistungen in verschiedenen Formen ist damit letztlich ein demokratisches Problem.

Es gibt mehrere kritische Bereiche in der Reformarbeit, in denen es den nordischen Ländern schwerfällt, das Nordische Modell zu erhalten. Aus historischen Gründen gibt es z.B. in Dänemark gar keine einkommensabhängige Komponente im öffentlichen Rentensystem. In den achtziger Jahren gab es mehrere gescheiterte Versuche, ein öffentliches einkommensabhängiges System einzuführen. Auch die Einkommensabhängigkeit in den dänischen Sozialversicherungen für Krankheit und Arbeitslosigkeit zu bewahren, erwies sich als problematisch. In den vergangenen Jahrzehnten hinkte die Obergrenze für die Einkommen, die als Anspruchsgrundlage herangezogen werden, in kleinen, aber deutlichen Schritten hinter der allgemeinen Einkommensentwicklung her. Das bedeutet, dass das tatsächliche Leistungsniveau für einen Arbeiter mit mittlerem Einkommen nur noch knapp 60% statt den formal zugesicherten 90% beträgt. Das gleiche Muster ist beim Arbeitslosen- wie beim Krankengeld zu erkennen. Im Vergleich zu den anderen nordischen Ländern hatte Dänemark also Probleme, das Modell zu erhalten. Auf der anderen Seite ist Dänemark beim Universalismus im sozialen Fürsorgesystem wesentlich erfolgreicher gewesen.

In Norwegen hatte man jüngst Probleme damit, die Einkommensabhängigkeit in der Krankengeldversicherung zu erhalten,

**NORDEUROPAforum***Zeitschrift für Politik,**Wirtschaft und Kultur*

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

nachdem die Obergrenze des zur Berechnung der Leistungen herangezogenen Einkommens nicht mit der tatsächlichen Einkommensentwicklung Schritt hielt. Diese Obergrenze befindet sich nun auf dem Niveau des Einkommens eines Arbeiters in der Industrie. Ferner fasste man Anfang der neunziger Jahre Beschlüsse, infolge derer die Einkommensabhängigkeit in den Altersrenten für viele Personen mit höherem Einkommen verwässerte.

Schweden schlägt sich mit ähnlichen Problemen herum. Dies zeigt sich am deutlichsten in der Arbeitslosenversicherung, in der sich die Deckung der Leistungen schon seit längerer Zeit auf solch niedrigem Niveau befindet, dass bereits ein durchschnittlicher Lohn im produzierenden Gewerbe das Dach durchbricht und die tatsächlich erhaltene Leistung damit unter dem formalen Satz liegt. In der Krankengeldversicherung nähert sich Schweden einer vergleichbaren Situation. Lediglich in der Rentenversicherung kann ein anderes Bild gezeichnet werden, nachdem in der Reform von 1994 beschlossen wurde, die obere Bemessungsgrenze nach der tatsächlichen Einkommensentwicklung zu indexieren.

Finnland ist derweil das einzige Land, das die Einkommensabhängigkeit in den Sozialversicherungen konsequent bewahrt hat – und das nicht nur im Rentensystem, sondern auch im Krankentagegeld und in der Arbeitslosenversicherung.

Die Altenfürsorge ist ein Bereich, in dem sich nach und nach erhebliche Unterschiede abzeichnen. Die Entwicklung Dänemarks, Norwegens und Schwedens ist in unterschiedlichen Forschungsbeiträgen der vergangenen Jahre gründlich beschrieben worden. Schweden startete vor ein paar Jahrzehnten auf dem allumfassendsten und großzügigsten Niveau, doch hat sich die Fürsorge seitdem in Charakter und Verteilung deutlich verändert. In Schweden scheint man sich nun in einer Situation zu befinden, in welcher der Universalismus in Frage gestellt wird – zumindest in der Praxis. Anders verhält sich die Situation in Dänemark, wo die öffentliche Fürsorge einen hohen Deckungsgrad erreicht und für die Heimpflege keine Gebühren erhoben werden. Auch in Norwegen stammt die öffentlich finanzierte Fürsorge in hohem Grad aus öffentlicher Produktion. Die Tatsache, dass diese Länder in den vergangenen Jahren verschiedene Strategien entwickelt haben, bietet uns die interessante Gelegenheit, Erfahrungen miteinander auszutauschen. Historisch gesehen haben die nordischen Länder Erfolg damit gehabt, die nordische Arena für ihre Zwecke zu nutzen.

Die Globalisierung der Weltwirtschaft wird allgemein als Bedrohung für die national aufgebauten sozialen Sicherungssysteme aufgefasst. Es ist jedoch unklar, warum das Wohlfahrtsstaatsprojekt nicht in der Lage sein sollte, Nationalstaaten mit offenen Ökonomien zu tragen. Es ist ja gerade eine alte Weisheit, dass es die offenen Ökonomien gewesen sind, welche die am besten entwickelten Wohlfahrtsstaaten hervorgebracht haben – in der Praxis als Alternative zu dem sozialen Schutz, den Zollmauern und Importrestriktionen der einheimischen Beschäftigung in geschlossenen Ökonomien bieten sollte. Dennoch wird die Globalisierung aber weiterhin als Argument – oder Entschuldigung – dafür benutzt, um Kürzungen im

**NORDEUROPAforum***Zeitschrift für Politik,**Wirtschaft und Kultur*

ISSN 1863639X

1/2002

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

Seiten 31-39

**Textanfang****zur Startseite**

Wohlfahrtsstaat zu rechtfertigen. Die Globalisierung dient schlichtweg dazu, ein Argumentationsklima zu schaffen, in dem keine anderen Wahlmöglichkeiten zugelassen werden. Deshalb liegt eine besondere Herausforderung darin, Reformstrategien so zu gestalten, dass sie es ermöglichen, Maßnahmen zur sozialen Sicherung der Menschen mit dem Vermögen zu vereinen, sich einer globalisierten Ökonomie zu stellen. Offensichtlich ist jedoch, dass die Liberalisierung der Kapitalmärkte dazu führt, dass die Kapitalrentabilität in jedem einzelnen Land ungefähr gleich groß sein muss. Anderenfalls werden Investoren ihr Kapital abziehen. Dieser Umstand setzt äußerst enge Restriktionen dafür, wie soziale Sicherheit finanziert werden kann. Gleichzeitig setzt die Mobilität von Arbeitskraft Grenzen dafür, wie weit Einkommen einander angeglichen und in welchem Maße Steuern in Relation zu den angebotenen Leistungen und Diensten eingefordert werden können.

Es gibt zwei Bereiche, in denen die Globalisierung der Weltwirtschaft in meinen Augen die Handlungsfreiheit der einzelnen Länder einschränkt. Der erste Punkt ist der, dass sich die Kapitalrentabilität auf einem wettbewerbsfähigen Niveau befinden muss. Anderenfalls wird das ausländische wie auch das inländische Kapital das Land verlassen. Dies bedingt jedoch nicht, dass das Niveau der Einkommensbesteuerung und der sozialen Abgaben zwingend entscheidend sind. Die Arbeitnehmer und Angestellten sind jedoch in die Pflicht genommen, die Kosten der sozialen Sicherheit zu respektieren, nach dem Motto: „Es gibt kein Gratis-Lunch.“ Wenn die Kosten der Sozialpolitik, „der soziale Lohn“, nicht in den Lohnverhandlungen berücksichtigt werden, resultiert dies in Preissteigerungen und einer Aushöhlung der Wettbewerbsfähigkeit. Dies ist eine Lektion, welche die nordischen Gewerkschaftsbewegungen in den vergangenen Jahrzehnten hoffentlich gelernt haben. Auch wenn das Gewinnniveau in den einzelnen Ländern kaum gesteuert werden kann, sollte eine hohe Flexibilität herrschen, den sozialen und den direkten Lohn miteinander aufzuwiegen.

Gute Absichten und politische Tatkräftigkeit reichen nicht aus, um eine erfolgreiche Reformarbeit zu leisten. Die Gestaltung der existierenden Programme muss kritisch in Augenschein genommen werden. In diesem Zusammenhang kann die nordische Wohlfahrtsforschung einen guten Beitrag leisten. Sie bildet einen fruchtbaren Ausgangspunkt nicht nur um herauszufinden, ob die sozialpolitischen Ziele erreicht worden sind, sondern auch, um die unerwarteten Konsequenzen der Politik zu untersuchen. In der parlamentarischen Demokratie finden unterschiedliche und beizeiten unvereinbar erscheinende Interessen auf verschiedene Weise ihren Ausdruck. Doch jenseits dieser Meinungsverschiedenheiten muss es gemeinsame Werte bezüglich der Frage geben, wie eine demokratische Gesellschaft konstituiert sein soll. Gerade die Frage der aktiven Teilnahme ist kritisch und behandelt die Grundlage für eine soziale und politische Beteiligung des Einzelnen. Damit stellt sich die Modernisierung der sozialen Sicherungssysteme im Grunde als Problemstellung der demokratischen Kultur dar.