

Die nordischen Länder: Politik in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden. Eine Einführung

Antwortmuster zu den Übungsfragen

Frage 1: *Welche grundlegenden Merkmale charakterisieren das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsregime nach Esping-Andersen? Schwierigkeitsgrad: 1*

Die drei Wohlfahrtsstaatstypen nach Esping-Andersen stellen jeweils unterschiedliche Formen der Institutionalisierung von sozialer Sicherung und Vollbeschäftigung dar und lassen sich in ihrer Funktion der „Dekommodifizierung“ (zu verstehen als Befreiung des Individuums aus der Angewiesenheit auf Marktmechanismen) zusammenfassen. Ferner korrelieren sie mit Mustern der sozialen Schichtung und Ungleichheit (Stratifizierung). Die Welten bzw. Regime basieren auf korrespondierenden politischen Ideologien und Machtverteilungen; insbesondere die Machtressourcen der Arbeiterbewegung, also die enorme Stärke der Gewerkschaften und Sozialdemokraten, sind hier wichtig. Das sozialdemokratische Wohlfahrtsstaatsregime, wie es laut Esping-Andersen v.a. in Dänemark, Norwegen und Schweden anzutreffen ist, charakterisiert sich u.a. durch folgende Merkmale:

- Starke Dekommodifizierung, d.h. hohe Umverteilungswirkung der sozialen Sicherungssysteme
- Geringe Tendenz zur Privatisierung
- Geringe Stratifizierungswirkung, somit kaum Elitenbildung in den Unterzweigen der Sozialversicherung (etwa durch Etatismus, d.h. deutliche Privilegierung staatsnaher Arbeitnehmer)

Frage 2: *Bitte erläutern Sie das "Genter Modell" der Arbeitslosenversicherung. Schwierigkeitsgrad: 1*

Die Arbeitslosenversicherung folgt in Dänemark, wie auch in Finnland, Schweden und, außerhalb der nordischen Länder, Belgien, dem sogenannten „Genter Modell“ einer freiwilligen, gewerkschaftsnahen Arbeitslosenversicherung, verwaltet "von gewerkschaftlich (...) organisierten Kassen (...), die staatlich subventioniert werden" (Clasen & Viebrock 2006: 351). Dieses weist folgende Kernmerkmale auf:

- Gewerkschaftlich organisierte Kassen sind sowohl für die Verteilung des Arbeitslosengeldes als auch für die Arbeitsvermittlung zuständig.

- Effekt: Hoher gewerkschaftlicher Organisationsgrad

Am Beispiel Dänemark zeigt sich die Wandlung des Genter Modells in den vergangenen Jahren: Die ursprünglich gewerkschaftlichen Fonds wurden in eigene unabhängige Kassen überführt, die staatlicher Kontrolle unterstehen. Seit der Staat die Arbeitslosenkassen subventioniert, werden in der Arbeitslosenversicherung Gewerkschaftsmitglieder zudem nicht mehr privilegiert behandelt. Zuvor war für Nicht-Mitglieder ein höherer Beitrag zur Arbeitslosenversicherung fällig. (Clasen 2006: 352).

Frage 3: *David Etherington hat die dänische Arbeitsmarktpolitik als "welfare-through-work model" bezeichnet. Welche konkreten Beispiele stützen diese These Ihrer Meinung nach? Schwierigkeitsgrad: 2*

Im Kern zielt Etheringtons Äußerung darauf ab, dass die dänische Arbeitsmarktpolitik einerseits ein für nordische Länder typisches hohes Niveau an sozialer Absicherung realisiert und andererseits, unter den nordischen Ländern und auch im breiteren internationalen Vergleich, als Vorreiter aktivierender Arbeitsmarktpolitik gilt. Die verfolgte Aktivierungsstrategie begreift soziale Absicherung durch den Staat im Fall von Arbeitslosigkeit lediglich als Übergangslösung. Der Bezug von Arbeitslosengeld soll dabei durch diverse weiterqualifizierende und aktivierende Maßnahmen möglichst rasch beendet werden. In Dänemark wurden früh viel beachtete Mechanismen einer Aktivierungsstrategie etabliert:

So beispielsweise das Modell der „flexicurity“, das aus einem Zusammenspiel aus vergleichsweise hoher sozialer Absicherung bei gleichzeitigem liberalem Kündigungsrecht besteht. Unter anderem wird hierbei das Ziel verfolgt, Anreize für Arbeitnehmer zu schaffen, sich betriebsunabhängig weiter zu qualifizieren und individuelle Strategien des lebenslangen Lernens zu verfolgen.

In Dänemark wurde zudem das Modell der Jobrotation entwickelt und erfolgreich implementiert. Hierbei erhalten Unternehmen, insbesondere KMU, die Möglichkeit, mit Hilfe staatlicher finanzieller Förderung Mitarbeiter über längere Zeiträume für Weiterbildungen freizustellen und durch Arbeitslose zu ersetzen. Im Idealfall kehrt der etablierte Mitarbeiter nach Beendigung der Weiterbildung mit neuen Qualifikationen ins Unternehmen zurück und erhält dort, seinem erweiterten Profil entsprechend, eine neue Tätigkeit. Der Stellvertreter kann dann mit einem Festvertrag im Unternehmen verbleiben.

Parallel wurde stufenweise das Leistungsniveau in der Arbeitslosenversicherung reduziert, um so einerseits einsparende Effekte zu erzielen und andererseits höheren Druck bei der Arbeitssuche aufzubauen. Beispielsweise wurde bereits in den 1990er

Jahren der Bezugszeitraum des Arbeitslosengeldes drastisch verkürzt, ab 2003 wurden im Rahmen des Programms „Fler i arbejde“ strengere Sanktionsmaßnahmen etabliert für den Fall, dass staatliche Auflagen von Arbeitssuchenden nicht erfüllt werden.

Frage 4: *Das Regierungssystem Finnlands wies bis in die 1990er Jahre noch deutlichere Unterschiede zu den Regierungssystemen der übrigen nordischen Länder auf, als dies heute der Fall ist. Bitte vergleichen Sie einige ausgewählte zentrale Merkmale des finnischen Regierungssystems mit den Regierungssystemen der anderen hier behandelten Länder. Bitte stellen Sie außerdem dar, welche Gründe Ihrer Meinung nach in Finnland zu einer Abkehr vom semi-präsidentiellen System geführt haben. Schwierigkeitsgrad: 1*

Das finnische Regierungssystem folgte bis in die 1990er Jahre im Unterschied zu den parlamentarischen Systemen der drei anderen nordischen Länder dem semi-präsidentiellen Prinzip. Ein weiterer deutlicher Unterschied besteht darin, dass Finnland eine Republik ist und nicht wie die drei anderen Staaten eine konstitutionelle Monarchie (mit parlamentarisch-demokratischem Regierungssystem).

Im alten semi-präsidentiellen Regierungssystem, das mit der Grundgesetzneufassung von 2000 abgeschafft wurde, teilte sich die Exekutivmacht zwischen Präsident und Regierung auf. Dabei lag der Schwerpunkt der Regierung auf der Exekutivfunktion, während der Präsident neben seiner exekutiven Aufgabe (er führte die Außenpolitik des Staates praktisch autonom) zusammen mit dem Parlament auch die legislative Gewalt ausübte: Paloheimo beschreibt die Rolle des Präsidenten als „general authority“ gegenüber der Exekutive (Paloheimo 2003: 225). Besonders deutlich trat dies während Perioden der aktiven und machtbewussten Ausübung des Präsidentenamtes, etwa unter Urho Kekkonen (1956-1981), zu Tage.

Mit Paloheimo sind vier Gründe für die Abkehr vom semi-präsidentiellen Regierungssystem zu nennen:

1. Während der Zeiten des Kalten Krieges war der Präsident als Ansprechpartner für die Sowjetunion und als personalisierte Repräsentanz der finnischen Neutralitätspolitik wichtig. Diese außenpolitische Funktion entfiel nach dem Zusammenbruch des Ostblocks.
2. Damit war für Finnland auch der Weg frei, eine verstärkt integrative Bündnispolitik im Westen zu betreiben. Ausdruck dessen war der Beitritt zur EU, mit dem jedoch außenpolitische Entscheidungen von ihrer vormaligen rein sicherheitspolitischen Dimension abgelöst wurden. Ganz im Gegenteil tangiert EU-Politik eben auch verschiedene innenpolitische Themenfelder, was es nötig machte, das gesamte

Regierungskabinetten an der EU-Politik zu beteiligten. In der traditionellen Kompetenzaufteilung der „alten“ Verfassung war dies nicht vorgesehen.

3. Die finnischen Regierungskoalitionen hatten sich in den letzten Dekaden als zunehmend stabil erwiesen, weshalb die präsidentielle Intervention als integratives Moment an Bedeutung verloren hatte.
4. Und schließlich, so Paloheimo, war nach dem Ende der Ära von Präsident Urho Kekkonen (1956-1981) unter den Parteien eine Art von Präsidenten-Verdross festzustellen. Der in der Bevölkerung äußerst beliebte Kekkonen hatte während seiner Amtszeit seine Spielräume überdeutlich ausgenutzt und so die Machtbasis des Präsidenten erweitert: Zwar wurden während dieses Vierteljahrhunderts 26 Regierungen verbraucht, dennoch galt Kekkonen als Garant für außen- und z.T. auch für innenpolitische Stabilität. Durch seinen Nachfolger Mauno Koivisto, der das Amt viel zurückhaltender ausübte, war hier ein deutlicher Bruch vollzogen worden.

Frage 5: *Wie lässt sich der finnische Wohlfahrtsstaat im Vergleich zu den übrigen nordischen Ländern einordnen? Bitte ziehen Sie zur Einordnung das Bild des „sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats“ (Esping-Andersen 1990) heran.*
Schwierigkeitsgrad: 2

Der finnische Wohlfahrtsstaat trägt zu einer homogenen Einkommensverteilung und einer nur geringen Armutsgefährdung in der finnischen Gesellschaft wesentlich bei. Er weist in einigen Bereichen universalistische Tendenzen auf und bezieht die Gewerkschaften als Träger der Arbeitslosenversicherung ein. Soweit sind dies typische Elemente eines nordischen, sozialdemokratischen Wohlfahrtsmodells. In anderen Bereichen allerdings ist das finnische Sozialsystem kontinentaleuropäischen Mustern viel ähnlicher – man denke etwa an die Untergliederung der Rentenversicherung nach Berufsgruppen, die hohe Bedeutung einkommensbasierter Sozialleistungen (so genannte Lohnarbeitszentriertheit) und ein Absicherungsniveau pro Kopf, das deutlich unter den Vergleichswerten der skandinavischen Länder liegt.

Insgesamt ist Finnlands Wohlfahrtsstaat, betrachtet vor dem Hintergrund des Ansatzes Esping-Andersens, also ein Hybrid. Neben sozialdemokratischen Elementen weist er einige Charakteristika des konservativen Wohlfahrtsmodells auf. Ferner lässt sich aufgrund seiner Historie sogar eine Parallele zum Mittelmeerraum finden: Teile des finnischen Sozialstaats sind spät entstanden (die Krankenversicherung geht auf das Jahr 1964 und die Rentenversicherung auf das Jahr 1939 zurück), weshalb Finnland ein

Nachzügler im nordischen Raum ist – ganz ähnlich wie die Staaten des Mittelmeerraums im europäischen Vergleich.

Wenn es darum geht, Wohlfahrtsstaaten zu typologisieren, bereitet Finnland aufgrund dieser Widersprüchlichkeiten Probleme. Es liegt ein Hybridfall vor, der auch im etablierten Drei-Welten-Modell Esping-Andersens nicht näher zugeordnet werden kann (Siegel 2007: 267; Esping-Andersen 1990: 52).

Frage 6: *Was ist unter dem Begriff Neokorporatismus zu verstehen? Bitte stellen Sie anhand eines selbst gewählten Beispiels dar, welche Rolle neokorporatistische Arrangements in der Politik der nordischen Länder spielen. Schwierigkeitsgrad: 2*

Neokorporatismus meint die systematische Einbindung von organisierten gesellschaftlichen Interessen (v.a. von Verbänden) in die Formulierung staatlicher Politik und, z.T., deren Implementierung.

Kennzeichnend sind gegenüber dem Staat autonome Verbände, die als intermediäres Organ zwischen Staat und Individuum dienen. In organisatorisch vielfältiger Manier werden sie in die Politikfindung hineinkorporiert und dabei in ihren Stellungnahmen auch beeinflusst. Sie dienen einerseits als Stakeholder im Formulierungsprozess (so genannte Einflusslogik der Verbände) wie auch als Legitimator gegenüber der Gesellschaft (so genannte Mitgliederlogik). Die verbandliche Interessenvermittlung in die Politik hinein bedeutet dabei auch die Vermittlung zwischen diesen beiden Logiken. Sie verläuft in „bottom-up“-Richtung, da Verbände als inhaltlich ernst genommener Verhandlungspartner gegenüber dem Staat fungieren und die Chance bekommen, ihre gesellschaftlichen Interessen in die entstehende Policy einzuspeisen (Schmitter & Lehmbruch 1979; Schmid 1998).

Zu den deutlichsten Beispielen für den ausgeprägten Neokorporatismus in den nordischen Ländern zählen:

- a) Das Rehn-Meidner-Modell zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung, das in den 1950er Jahren in enger Partnerschaft zwischen schwedischem Staat und Gewerkschaften entwickelt wurde. Maßgeblich (und namensgebend) waren hierbei die beiden Ökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner, die für den schwedischen Gewerkschaftsdachverband LO tätig waren. (Zur genaueren Erläuterung siehe Musterlösung Frage 8)
- b) Das in Dänemark, Finnland und Schweden implementierte Genter Modell der Arbeitslosenversicherung - einer freiwilligen, gewerkschaftsnahen Arbeitslosenversicherung, verwaltet "von gewerkschaftlich (...) organisierten Kassen (...), die staatlich subventioniert werden" (Clasen & Viebrock 2006: 351).

Am Genter Modell wird insbesondere deutlich, dass organisierte Interessen in neokorporatistisch geprägten Systemen nicht nur Politikformulierungsinstanz sind, sondern auch an der Implementierung von Politiken beteiligt werden. Im Fall des Genter Modells sind hiermit positive Effekte für die Mitgliederentwicklung der beteiligten Organisationen (Gewerkschaften) verbunden, was deren gesellschaftliche Machtbasis wiederum verbreitert.

„Neokorporatismus“ ist vom älteren Begriff des „Korporatismus“ (teilweise auch: Korporativismus) nicht vollkommen klar abgegrenzt. Mit „Korporatismus“ sind häufiger historisch, autoritär geprägte Formen der Einbindung von Interessengemeinschaften gemeint.

Frage 7: *Wie tragfähig ist die von Stein Rokkan formulierte These eines "eingefrorenen Parteiensystems" für die nordischen Länder? Bitte erörtern Sie diese Frage am Beispiel Norwegens. Schwierigkeitsgrad: 2*

Wenn die Demokratisierung eines Landes mit der Durchsetzung politischer Artikulationsrechte, des allgemeinen Wahlrechts, einer Senkung klassenspezifischer Privilegien im Wahlsystem und einer mehrheitsgerechten politischen Entscheidungsstruktur abgeschlossen ist, so Stein Rokkan und sein Co-Autor Seymour Martin Lipset, findet eine Einfrierung des Parteiensystems statt (Lipset & Rokkan 1967). In der demokratischen Chancenstruktur haben die existierenden Parteien eine Mobilisierungskraft erreicht, die neuen Bewegungen weitgehend die Möglichkeit nimmt, sich als Partei zu institutionalisieren. Dies ist, so Rokkans Auffassung aus den 1960er Jahren, auch in Norwegen der Fall, wo das Parteiensystem der 1960er Jahre immer noch den Konfliktlinien der 1920er Jahre entspricht.

Seitdem hat sich die Situation gleichwohl gewandelt. Neue Konfliktlinien mit massiven Folgen für das Parteiensystem sind entstanden und die blockartige Stammwählerschaft vergangener Jahre tendiert nun zu einem weitaus volatileren Wahlverhalten. Mit der sozialistischen Linkspartei und der rechtspopulistischen Fortschrittspartei hat das Parteienspektrum eine deutliche Erweiterung erfahren. Großen Einfluss hatte hierauf insbesondere die so genannte Erdrutschwahl des Jahres 1973.

Als im Vergleich zu dem Ansatz von Rokkan/Lipset neuere Konfliktlinien können für Norwegen vor allem genannt werden:

- Themenkomplex Umweltschutz
- Themenkomplex Internationalisierung, insbesondere Beitrittsfrage EU/EG
- Themenkomplex Zuwanderung
- Themenkomplex wohlfahrtsstaatliche Reform

Insbesondere auf Basis der letzten drei dieser Themenkomplexe bildeten sich in Norwegen tatsächlich neue Parteien heraus: Eine ablehnende Haltung zum EU-Beitritt ist insbesondere ein Kernpunkt in der Programmatik der 1975 gegründeten sozialistischen Linkspartei. Die 1973 gegründete rechtspopulistische Fortschrittspartei steht für zuwanderungsfeindliche Positionen sowie, mehr noch in ihren Anfangsjahren als heute, für restriktivere wohlfahrtsstaatliche Ausgaben zugunsten eines niedrigeren Steueraufkommens.

Frage 8: *Im Schweden der 1950er Jahre entwickelten die für den Gewerkschaftsdachverband LO tätigen Ökonomen Gösta Rehn und Rudolf Meidner das Rehn-Meidner-Modell zur gesamtwirtschaftlichen Steuerung. Welche Bestandteile hat dieses und welcher konzeptionelle Zusammenhang besteht zwischen den Bestandteilen? Schwierigkeitsgrad: 2*

Das Rehn-Meidner-Modell war durch folgende Bestandteile und Zusammenhänge gekennzeichnet (hier angelehnt an G. Schmid 1989):

- Mit dem Ziel „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ (solidarische Lohnpolitik) sollte v.a. die Zielsetzung gesellschaftlichen Ausgleichs verfolgt werden. Die Tatsache, dass im gewerkschaftlich dominierten Arbeitsleben solidarische Löhne gleichbedeutend mit einem hohen Lohnniveau waren, wirkte sich zudem positiv auf die Binnennachfrage aus. Vehikel für die Durchsetzung eines homogenen Lohnniveaus war die hohe Zentralisierungsneigung in der schwedischen Lohnfindung.
- Da der Arbeitslohn in diesem Zuge als Stellschraube zum Ausgleich betrieblicher Krisen quasi wegfiel, mussten weniger rentable Unternehmen aufgegeben werden und produktivere Firmen konnten im Gegenzug expandieren (selektive Wachstumspolitik).
- Von Firmenschließungen betroffene Arbeitnehmer wurden durch ein ausgebautes System der staatlichen Weitervermittlung (aktive Arbeitsmarktpolitik) aufgefangen. Dieses beschleunigte auch eine Arbeitsmigration von strukturschwachen in strukturstarke Regionen.
- Eine Sparneigung des Staates (restriktive Finanzpolitik) schließlich sollte eine übermäßige Inflation verhindern und so einen Beitrag zur Vermeidung einer Lohn-Preis-Spirale leisten.

Frage 9: *Das schwedische Modell galt lange Zeit als prototypisch für einen generösen Wohlfahrtsstaat. In den letzten Jahren jedoch geriet diese These ins Wanken. Bitte beziehen Sie anhand selbst gewählter Beispiele Position. Schwierigkeitsgrad: 2*

Den Begriff des ‚schwedischen Modells‘ hat vor allem Henningsen (1990) im deutschen Sprachraum geprägt, wobei ‚Modell‘ nicht den Anschein erwecken darf, dass schwedische Politikinhalte einfach in andere Kontexte und Staaten übertragbar wären (Henningsen 1990: 98). Prototypisch steht der schwedische Wohlfahrtsstaat für seinen ausgeprägten Universalismus mit umfassenden Sozialleistungen, z. B. in Kinder-, Alten-, Pflegebedürftigen-, Familien- und Arbeitslosenfürsorge, der größtenteils von der Allgemeinheit getragen wird. Ausgehend von diesem generösen Wohlfahrtsregime haben sich in den letzten Jahren Veränderungen vollzogen, die sich unter anderem in einem Anstieg des Gini-Koeffizienten und der Armutsgefährdungsquote niedergeschlagen haben (OECD 2011b, Eurostat 2013b). Zu einem Wandel dieses „Idealtypus des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates“ (Jann & Tiessen 2008: 103) haben unter anderem folgende Faktoren beigetragen:

- Die staatliche Arbeitslosenabsicherung wird mittlerweile durch eine private Zusatzversicherung ergänzt. Diese wird zwar auch von den Gewerkschaften mitorganisiert, jedoch ist diese private Komponente nur für erwerbstätige Personen möglich. Verstärkte Privatisierung lässt sich auch im Bildungssystem anhand steigender Schülerzahlen an Privatschulen erkennen.
- Im Zusammenhang mit der privaten Arbeitslosenversicherung ging 2007 eine Erhöhung der Mitgliedsbeiträge für viele Arbeitslosenkassen (v.a. für Arbeiter) einher und gleichzeitig wurden die Abschreibungsmöglichkeiten der Mitgliedsbeiträge für Gewerkschaften abgeschafft. Daraufhin haben hunderttausende Mitglieder die Gewerkschaften und Arbeitslosenkassen verlassen. Der Anteil der Steuermittel für die Arbeitslosenversicherung nimmt auf Kosten höherer Mitgliedsbeiträge ab. Dieses Vorgehen ist in der Argumentation Esping-Andersens eher einem konservativen Wohlfahrtsstaat zuzuordnen. Dadurch, dass vor allem Arbeiter und Personen mit hoher Wahrscheinlichkeit auf Arbeitslosigkeit erhöhte Beiträge zahlen müssen, findet eine Ausgrenzung bestimmter Erwerbsgruppen statt.
- Die Arbeitsmarktpolitik zielt mit dem Programm ‚Fördern und Fordern‘ auf eine Aktivierung des Arbeitsmarkts ab, die mit geringeren Lohnersatzleistungen einhergeht. Die Aktivierungsstrategien haben ihre Ursprünge in den sozialdemokratischen Regierungen unter Führung von Ingvar Carlsson und Göran Persson Ende der 1990er Jahre.

- Der Rückgang des gewerkschaftlichen Organisationsgrads ist auch auf ein Auseinanderdriften der SAP und des Gewerkschaftsbundes LO zurückzuführen. Die über Jahrzehnte ausgeprägten Beziehungen, bei denen Gewerkschaftsmitglieder automatisch Mitglied der SAP waren oder Hauptverbände in den SAP-Verwaltungsgremien repräsentiert waren, sind seit den 1990er Jahren gelockert. Typischerweise haben sozialdemokratische Wohlfahrtsstaaten wie Schweden einen hohen gewerkschaftlichen Organisationsgrad und eine starke sozialdemokratische Partei. Beides nahm jedoch in den letzten Jahren und bei den vergangenen Parlamentswahlen stetig ab.
- Durch das 2008 eingeführte Betreuungsgeld gerät die Gleichheit zwischen den Geschlechtern in Schieflage. Dies lässt sich zumindest durch Untersuchungen beim norwegischen Nachbarn belegen, wo deutlich mehr Frauen als Männer das Betreuungsgeld in Anspruch nehmen und somit dem Arbeitsmarkt fern bleiben.

Die beschriebenen Veränderungen zeigen die Handschrift der seit 2006 amtierenden bürgerlich-konservativen Allianz-Regierung. Auf der einen Seite hat sie strukturelle Veränderungen des schwedischen Modells vorgenommen, auf der anderen Seite sind weite Teile des generösen Wohlfahrtsstaates aufgrund einer hohen Pfadabhängigkeit der Wohlfahrtsregime im Sinne Esping-Andersens noch erhalten. Bergh beschreibt dies folgendermaßen: „The one-size fits all, and homogenous, Swedish welfare model is arguably dead. But in many respects, the model lives on. The most important welfare services during the life cycle are still publicly funded to an extent that separates Sweden from most other countries” (Bergh 2010: 117).

Frage 10

Welche historischen Entwicklungen sind Ihrer Ansicht nach ursächlich für die Herausbildung des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats? Schwierigkeitsgrad: 2

Der in den nordischen Ländern bis auf Finnland quasi idealtypisch anzutreffende sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat kennzeichnet sich unter anderem durch ein hohes Maß sozialer Absicherung (trotz aktueller Reformen), einen hohen Stellenwert universaler Sozialleistungen und einen nivellierenden Einfluss auf die soziale Schichtung.

In der Forschung zu Ursprüngen und Gründen von wohlfahrtsstaatlichen Typen wurde, insbesondere durch Iversen & Soskice (2006), der Zusammenhang zwischen Wahlmodus eines politischen Systems und sozialer Absicherung betont. Zum zentralen

Argument wurde hierbei die Annahme, dass Systeme mit Verhältniswahlrecht einen stärker umverteilenden Wohlfahrtsstaat begünstigen und Systeme mit Mehrheitswahlrecht tendenziell ein geringeres Niveau sozialer Absicherung bedingen. Begründet wird dies damit, dass sich in Systemen mit Verhältniswahlrecht dezidierte Mittelklasseparteien zwischen den großen Lagern des bürgerlichen bzw. des sozialistischen Blocks herausbilden. In Mehrheitswahlsystemen fehlen diese; die Interessen der Mittelklasse werden stattdessen von (zumeist) zwei vorhandenen Parteien, Mitte-Links sowie Mitte-Rechts, aggregiert.

Falls in Mehrheitswahlsystemen der Konflikt zwischen den Parteien im Wesentlichen von sozialstaatlicher Umverteilung geprägt ist, wird sich, so Iversen & Soskice, die Mittelschicht eher für das rechte Lager entscheiden, schließlich erwartet sie sich von einem Ausbau des Wohlfahrtsstaates, der hauptsächlich durch die Arbeiterschaft getragen wird, wenig, muss die steuerlichen Lasten jedoch mittragen. Anders dagegen ist es in Verhältniswahlsystemen, wo die Mittelklasse durch eigene Parteien repräsentiert werden kann: Gehen diese eine Koalition mit Parteien des linken Lagers ein, zuvorderst mit der Sozialdemokratie, bekommen sie ein Vetorecht für Kabinettsentscheidungen eingeräumt. Bedingt wird dies durch die Möglichkeit des Koalitionsbruchs. Dieser Umstand erlaubt Mittelklasseparteien in Verhältniswahlsystemen wie denen der nordischen Länder, den wohlfahrtsstaatlichen Ausbau in einer Weise mitzutragen, der auch in Mittelschichten dekommodifizierende Maßnahmen ankommen lässt.

Die Herausbildung des modernen Wahlrechts kann somit als eine wesentliche Einflussgröße auf die Genese des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats in den nordischen Ländern verstanden werden. Allerdings weist das skizzierte Erklärungsmodell Lücken auf. So kann aus dem Verweis auf das Verhältniswahlrecht der nordischen Demokratien nicht rückgeschlossen werden, warum die Wohlfahrtsstaaten der nordischen Länder auch im Vergleich mit anderen auf Verhältniswahl basierenden Systemen eine besondere Umverteilungsneigung aufweisen und damit auch besonders ausgabefreudig sind.

Vor allem Manow (2007) hat vor diesem Hintergrund darauf hingewiesen, dass neben dem Wahlrecht die religiöse Prägung der frühen Neuzeit einen Einfluss auf die wohlfahrtsstaatliche Geschichte der nordischen Länder (und ihrer Vergleichsfälle) hatte. Auf dem europäischen Kontinent pendelten sich die Wirren von Gegenreformation und 30-jährigem Krieg insgesamt in einem katholisch-protestantischen Dualismus ein, der sich auch in der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung niederschlug. Es bildeten sich hier starke christdemokratische Parteien, die das Niveau staatlicher Umverteilung (und damit die dekommodifizierende Wirkung des jungen Wohlfahrtsstaats) aus mehreren Gründen

begrenzen wollten (Manow 2007: 421, 423-424). So befürchteten die Entscheidungsträger in christdemokratischen Parteien beispielsweise, durch einen zu starken sozialpolitischen Ausbau die wichtigen Wähler des Bürgertums zu verprellen. Zudem wollte man bestimmte sozialpolitische Funktionen nicht in die Staatshand legen, sondern in den sozialen Einrichtungen der katholischen Kirche belassen. Anders stellte sich die Situation in den nordischen Ländern dar: Nach der Reformation konnte sich hier der Protestantismus homogen etablieren, v.a. in Form der lutherischen Staatskirche. Dagegen erlangte ein anderer gesellschaftlicher Konflikt weit mehr Prägekraft: Der Gegensatz von Stadt und Land. Vor allem die späte Industrialisierung ließ dabei agrarische Parteien entstehen, die sich einzig der Vertretung der bäuerlichen Interessen verschrieben.

Als Preis für landwirtschaftliche Subventionen trugen diese Parteien den durch die Arbeiter in den Städten initiierten Wohlfahrtsstaat mit. Mehr noch: Sie prägten den sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaat sogar deutlich, indem sie die Einführung universaler Sozialleistungen befürworteten (Manow 2007: 424). Die Bauern hatten an universalen Leistungen ein besonderes Interesse, da sie im Gegensatz zum sozialdemokratischen Lohnarbeiter weniger stark auf klassische Erwerbsbiographien im Angestelltenverhältnis zurückblicken konnten. Dies zeigt sich zuvorderst in den Rentensystemen der nordischen Länder, dagegen freilich nicht in den auf Einkommensarbeit aufbauenden Arbeitslosenversicherungen, die, außer in Norwegen, im Genter System von den Gewerkschaften getragen werden. Einer der Gründe: Die selbstständig arbeitenden Kleinbauern waren schließlich von Arbeitgebern unabhängig und empfanden Arbeitslosigkeit im Vergleich zu den Industriearbeitern als weniger bedrohlich (Manow 2007: 424).

Frage 11

Bitte setzen Sie sich mit dem Begriff des „nordischen Modells“ auseinander. Dabei sollten Sie Gemeinsamkeiten bei Polity, Policy und Politics in den nordischen Ländern darstellen und sich darauf aufbauend anhand eines selbst gewählten Beispiels mit der Frage auseinandersetzen, ob und wenn ja wie aktuelle Wandlungsprozesse das nordische Modell erodieren. Schwierigkeitsgrad: 3

Der Begriff des nordischen Modells wird in der öffentlichen Debatte wie auch in der Forschung dazu verwendet, ein Konglomerat an verschiedenen, teils unabhängigen, teils miteinander zusammenhängenden, Merkmalen von Politik als für die nordischen Länder typisch zu kennzeichnen. Eine abgegrenzte Definition des Begriffs konnte sich bislang nicht durchsetzen. Zum Teil werden mit diesem Begriff einzelne Merkmale, etwa das

System der Lohnfindung oder die hohe Umverteilungswirkung sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaaten, gemeint. Andererseits scheint ebenso häufig die gesamte Sozial- und Wirtschaftspolitik der nordischen Länder gemeint, einschließlich ihrer parteipolitischen Fundamente.

Letztere dieser beiden Auffassungen wird dabei dem Begriff „Modell“, der immer auf Zusammenhänge zwischen mehreren einzelnen Elementen abzielt, unseres Erachtens eher gerecht. So hält auch die jüngere politische Geschichte der nordischen Länder zahlreiche Beispiele für Querbeziehungen zwischen Politikfeldern bereit, die in einem ganzheitlichen Ansatz der Steuerung antizipiert und genutzt werden. Exemplarisch ist etwa der Zusammenhang zwischen so genannter „solidarischer Lohnpolitik“, die sich in einem homogenen Lohnniveau niederschlägt, und aktiver Arbeitsmarktpolitik: Geringe Lohnunterschiede zwischen vergleichbaren Tätigkeiten (nach dem Leitmotto: Gleicher Lohn für gleiche Arbeit) realisieren ein hohes Maß an Chancengleichheit. Allerdings können sich dabei unwirtschaftliche Betriebe nur schwer am Markt halten und so muss deren Bankrott in Kauf genommen werden. Als korrektiv wirkt hierbei die aktive Arbeitsmarktpolitik. Deren Notwendigkeit ergibt sich somit aus einer Zielsetzung, die eigentlich in einem anderen Politikfeld vorgenommen wurde.

Für den Bereich Polity sind, unter anderem, folgende gemeinsame Merkmale für die nordischen Länder zu nennen:

- Die nordischen Länder haben die Staatsform einer konstitutionellen Monarchie unter starker parlamentarischer Kontrolle (mit Ausnahme von Finnland).
- Es handelt es sich um Zentralstaaten.
- In allen Ländern gilt das Verhältniswahlrecht.
- Im so genannten Genter System wurde eine gewerkschaftliche Trägerschaft der Arbeitslosenversicherung eingerichtet (mit Ausnahme von Norwegen).

Für die Policy-Dimension lassen sich beispielsweise folgende Merkmale nennen:

- Ein verhältnismäßig großer Anteil von Beschäftigung und Wertschöpfung entfällt auf den öffentlichen Sektor.
- Der sozialdemokratische Wohlfahrtsstaat wirkt stark dekommodifizierend und weist nur eine geringe stratifizierende Wirkung auf.
- Die nötige finanzielle Basis wird durch ein im internationalen Vergleich hohes Steueraufkommen erreicht.

Im Bereich der Politics ist u.a. auf folgende Charakteristika zu verweisen:

- Sozialdemokratische Parteien waren, im internationalen Vergleich, für überaus lange Perioden an der Regierung beteiligt.

- Gegenüber anderen Ländern, etwa Deutschland, haben Minderheitenregierungen eine hohe Bedeutung.
- Der gewerkschaftliche Organisationsgrad erweist sich im internationalen Vergleich als äußerst hoch, was sich u.a. mit Verweis auf das so genannte Genter Modell der Arbeitslosenversicherung erklären lässt.
- Christdemokratische Parteien haben einen vergleichsweise geringen Stellenwert, bedingt durch den dominanten Protestantismus in den nordischen Ländern.

Dennoch bestehen diverse Unterschiede in der Politik der einzelnen nordischen Länder, über die der Begriff des „nordischen Modells“ nicht hinwegtäuschen sollte. So gilt beispielsweise der finnische Wohlfahrtsstaat, anders als es bei Dänemark, Norwegen und Schweden der Fall ist, nicht als idealtypischer Vertreter des so genannten sozialdemokratischen Regimes (siehe hierzu ausführlicher Frage 5). Des Weiteren bestehen Unterschiede in der Außenpolitik sowie in der Einbettung in internationale Organisationen. So ist Norwegen als einziges der nordischen Länder kein EU-Mitglied; Dänemark und Norwegen sind dagegen Mitglieder in der NATO, Finnland und Schweden nicht.

Die Gemeinsamkeiten der nordischen Länder zeigen sich vor allem im Vergleich mit anderen Weltregionen. Das „nordische Modell“ bleibt daher ein analytisches Hilfskonstrukt für die politische Debatte und die wissenschaftliche Erklärung. Es ist durch den Vergleich mit anderen geprägt und ist zudem sicherlich eher eine Bedeutungszuweisung von außen als ein Selbstbild der nordischen Länder.

Verschiedene politische Entwicklungen, die in vergleichbarer Form in allen nordischen Ländern stattfinden, haben in jüngerer Zeit zu der Auffassung Anlass gegeben, die charakteristischen Merkmale des nordischen Modells durchliefen einen Prozess der Erosion. Hierbei wurde vor allem auf die Reform des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaats verwiesen. Die Entwicklungen in Schweden sind hierbei exemplarisch (siehe hierzu auch ausführlicher Musterlösung zu Frage 9):

- In verschiedenen Zweigen der Sozialversicherung (v.a. Arbeitslosenversicherung sowie Rentenversicherung) sind Elemente privater Vorsorge etabliert worden, was dem traditionellen Verständnis eines starken, vorsorgenden Staates entgegensteht.
- Vor allem in der Arbeitslosenversicherung wurden seit Mitte der 1990er Jahre zahlreiche kostensenkende Maßnahmen implementiert, so beispielsweise die Verringerung des Lohnersatzniveaus, die Erhöhung von Beiträgen und anderes mehr. Im Sinne Esping-Andersens (1990) ist dies als „Re-Kommodifizierung“ zu begreifen

- Im Bereich der Arbeitsvermittlung wurden, vor allem unter der bürgerlichen Allianzregierung ab Herbst 2006, zahlreiche aktivierende Maßnahmen etabliert, die deutlich mehr Druck auf betroffene Arbeitssuchende ausüben als dies zuvor der Fall war.

Zweifellos wurden durch diese Maßnahmen Kernbestandteile des so genannten nordischen Modells unter ehrlichen Veränderungsdruck gesetzt. Vergegenwärtigt man sich jedoch die Tatsache, dass ähnliche Maßnahmen im gleichen Zeitraum auch in Vergleichsländern wie etwa Deutschland implementiert wurden, kann nicht zwangsläufig darauf geschlossen werden, dass sich Unterschiede zur sozialen Absicherung anderswo auch wirklich verkleinert haben. Betrachtet man die Entwicklungstendenz im größeren Kontext, beispielsweise über den gesamten EU-Raum, kann vielmehr folgende These vertreten werden: Wohlfahrtsstaatliche Reformen haben in der Mehrheit der Länder zu einer Reduzierung des sozialen Sicherungsniveaus geführt. Wenn sich die nordischen Länder im Vergleich zu anderen durch höhere Dekommodifizierung auszeichnen, ist deren exzeptionelle Stellung durch ein allgemeines „race-to-the-bottom“ nicht beeinträchtigt. Kurz gesagt: Das „nordische Modell“ definiert sich über die Relation zu anderen Weltregionen.

Frage 12

Der Politik in den nordischen Ländern liegen spezifische historische Konstellationen und strukturelle Gemeinsamkeiten zwischen den Ländern zugrunde. Halten Sie es angesichts dieser Tatsache überhaupt für möglich, dass andere Länder von der Politik im Norden Lösungen übernehmen können? Wenn ja, welche? Schwierigkeitsgrad: 3

Die nordischen Länder werden in der öffentlichen Debatte häufig als Vorbilder für besonders fortschrittliche und erfolgversprechende politische Lösungen herangezogen. So bieten etwa die bildungspolitischen Erfolge Finnlands, ausgewiesen durch die PISA-Studien der OECD, Anlass zur Frage, welche Elemente des finnischen Schulsystems denn auf Deutschland übertragbar seien. Die ausgebauten Kinderbetreuung wiederum lässt die Forderung entstehen, man möge das „Modell Schweden“ (was häufig als stellvertretend für die nordischen Länder im Ganzen herangezogen wird) doch möglichst umfassend auch in die Bundesrepublik bringen. Die Liste der Beispiele ließe sich fortsetzen – Ihnen ist indes eine sehr grundsätzliche Frage gemeinsam: Unter welchen Bedingungen sind politische Lösungen aus ihrem Kontext heraus überhaupt in andere Länder übertragbar?

Prinzipiell ist „Policy Learning“, flankiert von Vergleichsstudien und Benchmarkings für die verschiedensten Politikbereiche, eine tragende Säule der Konvergenzbestrebungen

im europäischen Raum. So möchte beispielsweise die Europäische Kommission mit der so genannten offenen Methode der Koordinierung Lernen von Nachbarn ermöglichen, das für den europäischen Raum zu mehr Wettbewerbsfähigkeit, besseren Lebensbedingungen, höherer Bildung etc. führt.

Dabei wurde in der Forschung auf eine Reihe von Faktoren hingewiesen, die die Übertragbarkeit von Politiken von einem Land auf ein anderes maßgeblich bedingen, etwa:

- Fehlende strukturelle und kulturelle Ähnlichkeit von Ländern kann formale, juristische oder normative Hindernisse für eine Übertragbarkeit bereithalten
- Die gemeinsame Mitgliedschaft in internationalen Organisationen beschleunigt das Lernen zwischen politischen Akteuren verschiedener Länder.
- Die Charakteristika des konkreten politischen Handlungsgegenstands entscheiden mit über die Erfolgsaussichten von Policy-Learning. Dabei weisen regulative Fragen, die eher nüchtern und sachorientiert als normativ und ideologisch diskutiert werden, tendenziell höhere Erfolgsaussichten auf als redistributive Eingriffe in die gesellschaftliche Lasten- und Chancenverteilung.
- Unter dem Begriff „Pfadabhängigkeit“ wurde zudem darauf hingewiesen, dass sich Optionen für aktuelle politische Entscheidungen häufig aus älteren Entscheidungen ergeben. Es entstehen somit ganze Entscheidungspfade; Einzellösungen sind häufig nur in ihrem historischen Kontext verstehbar und in der Vergangenheit geprägte Vorbedingungen wiederum entziehen sich natürlich der willentlichen Übertragbarkeit in andere Länder.

Wenn in der praktischen Politik darüber nachgedacht wird, welche Lösungen aus den politischen Systemen des Nordens im eigenen Land übernommen werden könnten, muss daher neben der betreffenden Einzelregelung auch deren Kontext betrachtet und verstanden werden: In welcher Situation ist die betreffende Lösung geschaffen worden? Welche gesellschaftlichen Machtkonstellationen liegen ihr zu Grunde? Bestehen Zusammenhänge zu anderen Politikfeldern und wird durch diese Zusammenhänge möglicherweise die Erfolgsaussicht des Politiktransfers beeinflusst?

Trotz der Untiefen, die die Beantwortung dieser Fragen bereithält, gibt es erfolgreiche Beispiele dafür, wie andere Länder Europas vom Norden gelernt haben. So wurde beispielsweise die deutsche Familienpolitik der vergangenen Jahre bei der Einführung des Elterngeldes ganz wesentlich vom Vorbild der nordischen Länder geleitet. Weitere Beispiele finden sich auf dem Feld der Arbeitsmarktpolitik. Hier wurde in den späten 1990er Jahren etwa das aus Dänemark bekannte Modell der Jobrotation im Rahmen der europäischen Strukturfondsförderung auf andere Länder übertragen, so auf

Großbritannien, Österreich oder Deutschland. Der Erfolg der Jobrotation in diesen Nehmerländern des Politiktransfers variierte allerdings von Fall zu Fall. Insbesondere zeigte sich, dass bestimmte Elemente im Arbeitsrecht sowie auf Ebene der Tarifverträge die berufliche Weiterbildung von Arbeitnehmern betreffend eine Voraussetzung für das Funktionieren der Jobrotation sind. Im Gegensatz zu einem vergleichsweise überschaubaren Instrument der Arbeitsmarktpolitik sind diese Rahmenbedingungen jedoch nur durch tiefgreifende und langwierige gesetzliche Umgestaltungen (wenn überhaupt) übertragbar.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass die nordischen Länder Entscheidungsträgern auch in der deutschen Politik sehr wohl als Anschauungsfall und als Quelle für Inspiration dienen können. Unter bestimmten Umständen ist auch ein direkter Policy-Transfer denkbar, dieser ist jedoch äußerst voraussetzungsvoll, wie die o.g. Beispiele für Erfolgsfaktoren bzw. Hinderungsgründe zeigen. Die wichtigste Empfehlung für politische Entscheidungsträger muss in diesem Kontext lauten, nicht nur eine bestimmte politische Lösung an sich zu betrachten, sondern deren Entstehungsgründe, deren Kontext und deren Einbettung in das nordische Modell genau zu hinterfragen. Dabei ist abseits eines Policy-Transfers im engeren Sinne auch eine eher lockere Anlehnung an Lösungen aus Skandinavien denkbar. Eine solche offenere und flexiblere Policy-Diffusion von den nordischen Ländern in andere Regionen mag zwar eigene Umkonzeptionierungen und Übersetzungen nötig machen, verspricht aber auch mehr Passgenauigkeit auf den jeweiligen Anwendungsfall und damit mehr Nachhaltigkeit.

Die nordischen Länder

Politik in Dänemark, Finnland, Norwegen und Schweden

Förster, C.; Schmid, J.; Trick, N.

2014, XVI, 247 S., Softcover

ISBN: 978-3-658-02030-9