

Martin Frenzel

Sanfte Alternative zur „Agenda 2010“? Dänemarks Dritter Weg (1993-2001)



Martin Frenzel, geb. 1964 in Mainz, Studium der Politikwissenschaft, Geschichte und Soziologie in Mainz und Heidelberg, ist freier Journalist und Publizist für regionale und überregionale Zeitungen, Radio und Fachzeitschriften, Redakteur beim Presse- und Informationsamt der Stadt Darmstadt. Jüngste Buchveröffentlichung: „Neue Wege der Sozialdemokratie. Dänemark und Deutschland im Vergleich (1982-2002)“, Deutscher Universitäts-Verlag, Wiesbaden 2002. Er arbeitet derzeit an einer Promotion über die europäische Sozialdemokratie.

In Europas Sozialdemokratie tobt seit den 1990er-Jahren - nicht zuletzt unter dem Eindruck der neoliberalen Revolution der 1980er - ein Kampf um den Marktgedanken: Sie ist, spätestens seit Beginn der letzten Dekade des 20. Jahrhunderts wieder einmal dabei, sich selbst neu zu erfinden. Es geht bei diesem programmatischen Wandel um eine sozialliberal inspirierte Neujustierung des Verhältnisses von Sozialstaat, Markt und Eigenverantwortung. Im Zentrum der Diskussion steht der Umbau der klassischen geschützten Wohlfahrtsstaaten zu wettbewerbsstaatlich orientierten, „aktivierenden“ Sozialstaaten im Zeichen des globalen, digitalen und flexiblen Kapitalismus.¹

Tatsächlich haben wir es bei der Programmatik der neuen, postmodernen Sozialdemokratie Europas mit einem tief greifenden Paradigmenwechsel zu tun, den man - in Abgrenzung von Esping-Andersens' alter Formel von der „politics against markets“² - als „politics within markets“, im Falle New Labours und Teilen der gegenwärtigen SPD-Parteiführung gar als „politics favoring markets“ bezeichnen könnte.³ Kennzeichen dieses neuen dritten Revisionismus⁴ - seit den Tagen Eduard Bernsteins und des durch Bad Godesberg symbolisierten Staatsreformismus keynesianischer Prägung - ist ein neuartiger, utilitaristisch orientierter Sozialliberalismus auf der Suche nach einer geeigneten Synthese zwischen Wohlfahrts- und

1 Vgl. René Cuperus/Karl Duffek/Johannes Kandel (eds.), Multiple Third Ways. European Social Democracy facing the Twin Revolution of Globalization and the Knowledge Society, Amsterdam 2001.

2 Gösta Esping-Andersen, Politics against markets. The Social Democratic Road to Power, Princeton/New Jersey 1985.

3 Vgl. Martin Frenzel, Neue Wege der Sozialdemokratie. Dänemark und Deutschland im Vergleich (1982-2002), Wiesbaden 2002.

4 Vgl. Donald Sassoon, One Hundred Years of Socialism. The West European Left in the Twentieth Century, London/New York 1996.

Wettbewerbsstaat. Die Debatte um die „Multiple Third Ways“⁵ rankte sich in den letzten Jahren indes im wesentlichen um vier Musterwege: außer dem „marktorientierten“ Weg New Labours und Blairs in Großbritannien zudem um den eher konsensorientierten Kok-Pfad der Partei von der Arbeit der Niederlande, den vermeintlich „etatistischen“ Weg der Parti Socialiste unter Lionel Jospin, Dominique Strauss-Kahn und Laurent Fabius in Frankreich und die reformierte Wohlfahrtsstaatsstrategie von Schwedens SAP unter Persson. Dabei geriet der im wahrsten Sinne des Wortes nahe liegende Blick zum nördlichen Nachbarn Dänemark erstaunlicher Weise ins Hintertreffen, obschon die dänische Variante der mannigfaltigen sozialdemokratischen Dritten Wege zu den erfolgreichsten Beispielen einer gelungenen Programmrevision, kohärenten Strategiewahl und Regierungspraxis gezählt wird. Angesichts der konfusen Strategiedebatte in der weitgehend richtungs- und orientierungslosen SPD, ob des kurzatmig-erratischen, häufig opportunistischen Regierungsstils ihres Kanzlerparteičhfs und der legitimen Frage, welcher Leitidee die deutsche Sozialdemokratie außer dem Wettbewerbsparadigma eigentlich noch naheieft, lohnt ein Blick über den deutschen Tellerrand nach Norden.

Drei Thesen sollen hier erörtert werden:

Erstens: Wer die aktuelle Debatte hierzulande aufmerksam verfolgt, gewinnt den Eindruck, als gälte in der deutschen Politik von nun an das sog. „TINA-Prinzip“ („There is no Alternative“). So jedenfalls verkaufen Bundeskanzler Gerhard Schröder, Wirtschafts- und Arbeitsminister Wolfgang Clement und der Chef der Bundesanstalt für Arbeit, Florian Gerster, die Notwendigkeit ihrer „Agenda 2010“ und den daraus resultierenden Marsch in eine Minijob-Republik.⁶

Zugleich bereitet die SPD-Parteiführung, allen voran der SPD-Generalsekretär Olaf Scholz, gegenwärtig eine ideologische Wende vor, welche die Politik der harten Einschnitte, so das Kalkül, im Nachhinein rechtfertigen helfen könnte: im Zuge dessen soll offenkundig die „soziale Gerechtigkeit“ als programmatischer Schlüsselbegriff der deutschen Sozialdemokratie aufgegeben, der noch von Willy Brandt verwendete Begriff des „Demokratischen Sozialismus“ ganz aus dem Programm der SPD getilgt werden.⁷ Ich will im folgenden aufzeigen, dass ein *policy transfer* lohnen würde, weil die Dänen höchst erfolgreich demonstriert haben, wie sich Erfolge in der Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Finanzpolitik erzielen lassen, ohne dabei Solidarität und soziale Gerechtigkeit preiszugeben. Mit der von Dänemarks Sozialdemokraten erfolgreich betriebenen Politik der Gleichzeitigkeit stünde, so meine These, eine sanftere Alternative bereit als die den Sozialabbau postulierende „Agenda 2010“.

Zweitens werde ich darstellen, dass die pauschale Behauptung, „nirgendwo“ in Europa seien Sozialdemokraten vor ihrem „magical return“ Ende der 1990er-Jahre auf die Modernisierungsaufgaben intellektuell oder konzeptionell vorbereitet gewesen, gewiss auf die deutsche SPD zutrifft, nicht jedoch auf Dänemarks Sozialdemokratie. Anhand des dänischen Beispiels soll argumentiert werden, dass es sehr wohl gelingen kann, schon in der Opposition

5 Vgl. Wolfgang Merkel, Die Dritten Wege der Sozialdemokratie ins 21. Jahrhundert, in: Berliner Journal für Soziologie, Bd. 10, Heft 1, Berlin 2000, S. 99-124.

6 Gerster sprach auf einer Tagung der Friedrich-Ebert-Stiftung in Bonn am 12. Juni 2003 von einem kleinen, inneren „Ring“ der klassischen Vollzeit-Berufstätigen, eine Art neuer, postmoderner white collar-Kaste, während der weitaus größere, äußere Ring zukünftig geprägt sei durch Mini- und Midi-Jobs im Niedriglohnsektor, vgl. auch Florian Gerster, Arbeit ist für alle da. Neue Wege in die Vollbeschäftigung, Berlin 2003.

7 Vgl. Olaf Scholz, Gerechtigkeit und Solidarische Mitte im 21. Jahrhundert, in: Frankfurter Rundschau (FR) vom 7.8.2003; Thomas Meyer, Soziale Demokratie statt demokratischer Sozialismus, in: FR vom 19.8.2003; Sigmar Gabriel, Die Akkus nicht entladen und den Kompass nicht wegwerfen, in: FR vom 23.8.2003.

eine kohärente Programmatik und Strategie zu entwickeln und in der Regierung eine hohe Konvergenz zwischen Programm und praktischer Durchführung zu erzielen.

Die durch die Politikstile Blairs und Schröders in Forschung und medialer Öffentlichkeit beflügelte Annahme, die neue Sozialdemokratie gehe unisono zwangsläufig mit prinzipienlosem Pragmatismus und erratischem, rein tagespolitischem Regieren einher, lässt sich am Beispiel Dänemarks klar widerlegen.

Drittens: Inhalte, Programmatiken und Strategiewahlen, so meine letzte These, gewinnen im Zeitalter der Globalität wieder an Gewicht. Insofern wage ich zu behaupten, dass „modernes“ Regieren ohne richtungsweisende, langfristig angelegte Agenda keine Zukunft hat. Die bisher eher als *Quantité négligeable* betrachtete Analyse der programmatischen Ressourcen von Parteien (nicht nur der sozialdemokratischen) muss wieder einen vorderen Platz in der Politikwissenschaft einnehmen, auf gleicher Augenhöhe mit dem *organizational approach* und den Machtressourcen in der Parteienforschung. Die pauschale Behauptung, Programme spielten für die Politik keine Rolle mehr, das tägliche update werde zur Regel, um schnell, flexibel und atemlos auf aktuelle Entwicklungen reagieren zu können oder der Ansatz der angeblich „nachholenden Programmierung“ unterschätzen, dass es sich bei politischen Parteien um historische Wesen mit je eigenen programmatischen Traditionskernen handelt.⁸

Gefragt ist stattdessen das, was Klingemann und andere als *change in stability* bezeichnen. Abrupte ideologische Pendelumschwünge wie etwa das Schröder-Blair-Papier (1999), die „Agenda 2010“ oder die neuen, sich gegen den Begriff der sozialen Gerechtigkeit wendenden Thesen des SPD-Generalsekretärs Olaf Scholz treffen dagegen direkt ins Rückenmark einer sozialdemokratischen Partei und führen im schlimmsten Fall zu Lähmung, Stillstand - und eklatanten Wahlniederlagen.

Dass es auch anders geht, zeigt die Modernisierungsstrategie der dänischen Sozialdemokraten, die belegt, dass Denken und Handeln, Pragmatismus, Programm und zukunftsweisende Strategie keine Gegensätze sein müssen.

Man könnte, um ein Bild aus der Leichtathletik aufzugreifen, auch sagen: Wenn man die Regierung Schröder ein wenig euphemistisch als „Kabinett der Mittelstreckenläufer“ betrachtet, dann waren zu Zeiten der Regierung Nyrup in Dänemark ausgewiesene Langstrecken- und Marathonläufer am Werk.⁹

Programmatische Ressourcen und Strategiewahl: Vom passiven Wohlfahrtsstaat zum aktivierenden Sozialstaat

Besonders bemerkenswert ist, dass der fast zehn Jahre währende dänische Dritte Weg eine hohe Konvergenz zwischen Programm, Strategie und Regierungspolitik aufweist. Von einer „nachholenden Programmierung“ an der Regierung kann im Fall Dänemarks keine Rede sein: Der spätere Ministerpräsident und langjährige Gewerkschaftsökonom der dänischen Dachorganisation LO, Poul Nyrup Rasmussen (geb. 1943) und vor allem dessen Vordenker und Chefstrategie, der langjährige Finanz- und zuletzt Außenminister Mogens Lykketoft (geb. 1946)¹⁰ und der Umweltminister und Vorgänger Nyrops im Amt des Parteivorsitzenden,

8 Vgl. Hans-Dieter Klingemann u.a., *Parties, policies, and democracy*, Boulder 1994.

9 Vgl. Gunter Hofmann, *Kabinett der Mittelstreckenläufer*, in: *Die Zeit*, Nr. 34 vom 14.8.2003.

10 Vgl. Mogens Lykketoft, *Verdensbilledet*, in: Carsten Jensen et al. (red.), *Nye vinde, nye veje. Udfordringer og visioner for Socialdemokraterne i en stormfuld tid*, Frederiksberg (Kopenhagen) 2002, S. 107-118.

Svend Auken (geb. 1943), begannen ihren stringenten und kohärenten Modernisierungskurs der eigenen Programmatik bereits Ende der 1980er-Jahre in der Opposition (ca. 1987/88). Dänemarks Sozialdemokratie vollzog bis Anfang der 1990er den wohl tiefgreifendsten Revisionismus ihrer Programmatik und Ideologie seit 1945. Zentraler Punkt dieser utilitaristisch-marktorientierten, obschon an sozialstaatlichen Prinzipien festhaltenden Wende war die Abkehr der dänischen Sozialdemokraten von einem Kernprojekt der Nachkriegszeit: dem Projekt des liberalen, vor allem aber passiven und universalistischen Wohlfahrtsstaats. Stattdessen postulierte man nun das für Dänemark neuartige Paradigma der Aktivierung, des individuellen Rechts auf Arbeit und des aktiven, sich ins Leben seiner Bürger einmischenden Staats. Dänemarks Sozialdemokratie griff dabei allerdings auf die eigenen Vorkriegstraditionen und deren Maxime „Ret og pligt“ (Rechte und Pflichten) zurück. Wirklich neu war dagegen die institutionelle Implementierung des Recht-und-Pflicht-Prinzips und der Abschied von den alten Ideen der Wirtschaftsdemokratie: ein in der Konsequenz radikaler Umbau des liberal-passiven Wohlfahrtsstaats zu einem hochgradig aktiven und aktivierenden Mix aus welfare und workfare state. Freilich verknüpfte die neue Programmatik der dänischen Sozialdemokratie Elemente der Flexibilisierung, Dezentralisierung und Aktivierung eng mit dem weiter offensiv verfochtenen Prinzip hoher sozialer Sicherheit.

Das sozialliberale Modell Dänemarks: Regierungspolitik in der Ära Nyrup (1993-2001)

Dänemarks Sozialdemokratie verfolgte von Anfang 1993 bis Ende 2001 - fast zehn Jahre lang - an der Regierung in Weg und Ziel einen sozialliberalen, gleichzeitig arbeitsmarkt-, sozial- und ökoreformistischen Modernisierungskurs moderater Prägung - hin *zum selektiven, neo-universalistischen und utilitaristischen Sozialaktivierungsstaat*. Ich nenne diesen dänischen Dritten Weg die Strategie der sanften Anpassung des sozialdemokratischen Projekts an marktliberale Vorgaben oder auch den - im Vergleich zu *New Labour* - relativ ausgewogenen *welfare/workfare state mix*. Statt der *schumpeterianischen* Variante des Wettbewerbsstaats konzipierten die dänischen Sozialdemokraten quasi eine „*rawlsianische*“ Spielart desselben.¹¹

Die unter sozialdemokratischer Ägide in Dänemark entwickelte, weitsichtige Gesamtstrategie setzte gezielt auf eine bewusste, von vornherein *intendierte Politik der Gleichzeitigkeit*: aktive und flexible Arbeitsmarkt-, Beschäftigungs-, Bildungs- und Sozialpolitik in Kombination mit aktiver, reformistischer Umwelt- und Energiepolitik und eine langfristige Konsolidierungspolitik bei den Staatsfinanzen vermittels konsequenter Stabilitätspolitik.

Ausgehend von einer, zuletzt 1997 aktualisierten Langzeitstrategie „*Danmark som foregangsland: Danmark 2005*“ (Dänemark als Fortschrittsland: Dänemark 2005) legten Dänemarks Sozialdemokraten eine Zehn-Jahres-Agenda mit konkreten, strategisch umzusetzenden, kurz-, mittel- und langfristigen Zielen fest, das heißt Zukunftsstrategien und Umsetzungsschritte wurden von vornherein sinnvoll miteinander verwoben, die Regierungsstrategie zudem fortlaufend aktualisiert und, wo nötig, nachjustiert.

Von 1993 bis 1994 bildete Nyrup eine für Dänemark untypische Mehrheitskoalition aus Sozialdemokraten, Sozialliberalen, Zentrumsdemokraten und Christlicher Volkspartei. Danach gab es durchweg die für die bis dato ausgeprägte Konsensdemokratie Dänemarks

¹¹ Vgl. Poul Nyrup Rasmussen, Tryghed gennem fornyelse, in: Ny tid - Ny Politik, Nr. 1, September 2002, S. 9-13.

charakteristischen Minderheitskoalitionen, von 1994 bis 1998 aus Sozialdemokraten, sozialliberaler *Radikale Venstre* und den Zentrumsdemokraten. Von 1998 bis zum Ende der Ära Nyrup Ende 2001 bildeten die Sozialdemokraten mit der kleinen, aber traditionell höchst einflussreichen *Radikale Venstre* eine Zwei-Parteien-Minderheitsregierung.¹² Trotz enger gewordener Handlungskorridore und Restriktionen kann sich die Regierungsbilanz der dänischen Sozialdemokratie, gerade im Bereich der aktiven Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, aber auch in der Finanz- und Wirtschaftspolitik sowie der Sozial- und Umweltpolitik sehen lassen.

Das goldene Dreieck der dänischen Beschäftigungspolitik

Ohne das sogenannte *Goldene Dreieck* der dänischen Arbeitsmarktpolitik wäre das dänische Beschäftigungswunder undenkbar gewesen. Es besteht aus folgenden zentralen Elementen, die ohne weiteres auch auf Deutschland übertragbar wären:

1. Ein hohes Maß an Flexibilität (Stichwort: vielfältige Jobmöglichkeiten anstatt lebenslanger Festjob; schwacher Kündigungsschutz);
2. ein hohes Niveau sozialer Sicherung (im Falle von Arbeitslosigkeit, Krankheit etc.);
3. aktive, vor allem aber dezentrale Arbeitsmarktpolitik des Sozialstaats (Recht und Pflicht auf ständige Weiterqualifizierung und Jobangebote; strenge Regeln in puncto Verfügbarkeit auf dem Arbeitsmarkt).¹³

Lebenslange Beschäftigung bei ein- und demselben Arbeitgeber gehört heute in Dänemark der Vergangenheit an. Gleichzeitig korrespondierte die stärkere Jobfluktation mit hohem sozialen Sicherheitsstandard statt Sozialabbau à la „Agenda 2010“. Wesentlicher Dreh- und Angelpunkt dieses „dänischen Arbeitsmarktmodells“ ist ein hoher, funktionierender Konsens zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern, der auf dem historischen Haupt-Tarifvertragsabkommen von 1899 gründet.¹⁴ Die Aktivierung erfolgte in Dänemark seit 1993 verstärkt auf dezentraler, kommunaler Ebene: Regionale Arbeitsämter und Tarifpartner entscheiden vor Ort in 14 Arbeitsmarkträten, je nach spezifischem Bedarf.¹⁵ Man könnte es auch so sagen: Anstelle des gescheiterten zentralistischen „Bündnisses für Arbeit“ zu Berlin etablierten die Dänen eine Vielzahl regionaler Bündnisse für Arbeit direkt vor Ort. Paradoxerweise öffnen die SPD-Eliten derzeit mit der geplanten Zusammenlegung von Arbeitslosenhilfe und Sozialhilfe eine Büchse der Pandora: Die „Agenda 2010“ scheint, entgegen der Ankündigungen ihrer Apologeten, nicht weniger, sondern *mehr* bürokratischen Zentralismus zu erzeugen. Dabei gibt es - siehe die dezentralen Erfolge des sozialdemokratisch regierten Main-Kinzig-Kreises in Hessen - Beispiele, die dem dänischen Erfolgsmodell folgen. Hessens Ministerpräsident Roland Koch (CDU) macht sich derzeit diese dezentralen Ideen geschickt zunutze.

Die Beschäftigungsquote in Dänemark gehört mit etwa 80 Prozent der erwerbsfähigen Bevölkerung zu einer der höchsten in der EU. Vor allem die außerordentlich hohe Frauener-

¹² Vgl. Erik Damgaard, Denmark – The Life and Death of Government Coalitions, in: Wolfgang C. Müller/Kaare Strøm (eds.), *Coalition Governments in Western Europe*, Oxford 2000, S. 231-263.

¹³ Vgl. Frenzel, *Neue Wege*, S. 209 ff.

¹⁴ Vgl. Frenzel, *Neue Wege*, S.234 ff.

¹⁵ Vgl. Frenzel, *Neue Wege*; Torsten Braun, Ein neues Modell für Flexicurity - der dänische Arbeitsmarkt in den 90er Jahren, unveröffentl. Manuskript, Uni Aarhus 2002.

werbsquote ist - anders als in Deutschland - vorbildlich. Besondere Erfolge erzielte die sozialliberale Koalition Nyrups zuvörderst im Bereich der Langzeit- und Jugendarbeitslosigkeit.¹⁶ So lag die Dauer bei Langzeitarbeitslosigkeit in Dänemark deutlich unter dem EU-Durchschnitt: 2000 waren im Königreich Margrethes II. nur 20 Prozent länger als ein Jahr ohne Beschäftigung, in der Bundesrepublik hingegen 51,5 Prozent. Auch fiel die Dauerarbeitslosigkeit im Staate Dänemark in zehn Jahren (1990-2000) deutlich (1990: 29,9 Prozent), während sie in Deutschland, Schweden, Frankreich und den USA stieg.¹⁷ Die von der bürgerlichen Vorgängerregierung übernommene Rekordzahl von 349.000 Arbeitslosen mit einer Rekordarbeitslosenquote von 12,4 Prozent (Stand: 1993) konnte bereits im Dezember 1998 auf 165.000 Menschen und eine Arbeitslosenquote von 5,7 Prozent verringert werden.¹⁸ Die Zahl der Arbeitslosen sank im Mai 1999 weiter auf 159.300 (das entspricht einer Arbeitslosenquote von 5,7 Prozent). Die saisonbereinigte Arbeitslosigkeit der unter 25-jährigen fiel von 13,2 Prozent (November 1993) auf 4,2 Prozent (Dezember 1998).¹⁹ Den programmatischen Worten folgten Taten: In fast zehn Jahren sozialdemokratischer Regierungspolitik entstanden 200.000 neue Arbeitsplätze.

Zentrales Element der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark ist die Strategie des „Vorrückens“, d.h. Arbeitslose werden sukzessive, in immer kürzeren Intervallen (25-jährige nach einem halben Jahr, bei den Älteren binnen eines Jahres) aktiviert, erhalten Job- und Weiterbildungsangebote, die sie annehmen müssen, wenn sie nicht Kürzungen des Arbeitslosengelds in Kauf nehmen wollen. Dänemarks Sozialdemokraten bauten aber bewusst nicht auf Kürzungen der Sozialleistungen: Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger erhalten demzufolge 80 Prozent ihres früheren Einkommens als Lohnersatzleistung (sofern das frühere Einkommen 75 Prozent des Durchschnittseinkommens betrug).²⁰ Daneben wurde ein Modell investiver Arbeitszeitverkürzung in Gestalt der Jobrotation entwickelt.²¹

Man koppelte des weiteren das Prinzip der Jobrotation in Dänemark an das Recht auf Bildungsurlaub bis zu einem Jahr. In Absprache mit dem Arbeitgeber wird so die Weiterbildung der Beschäftigten bis zu einem Jahr ermöglicht. Während dieser Zeit bezogen die freigestellten Beschäftigten volles Arbeitslosengeld, die Firma stellt derweil einen arbeitslosen „Stellvertreter“ ein und erhält dafür einen staatlichen Lohnkostenzuschuss. 1996 nahmen 72.700 Personen diese Art von Bildungs- bzw. Weiterbildungsurlaub. Daneben wurden Möglichkeiten der Freistellung für Kindererziehung und ein Recht auf bedingungslose Freistellung in Gestalt eines Sabbatjahrs geschaffen. Die Gesamtzahl der Freistellungsprogramme, die positive Resonanz erlangten, lag bei 121.000 im Jahr 1996, was 4,3 Prozent der Erwerbspersonen entspricht.²²

Die Arbeitsmarktreformen der dänischen Sozialdemokraten (seit der ersten vom Januar 1994 hat es bis 2001 vier Stufen gegeben) basieren auf folgenden Prinzipien:

1. Bessere, aktivierende Job- und Bildungsangebote für Arbeitslose.

16 Vgl. Per Kongshøj Madsen, Das dänische „Beschäftigungswunder“, in: Die Mitbestimmung, Nr. 5/1998, S. 36-38; Peter A. Köhler, Soziale Sicherheit in Dänemark. Mit gesetzgeberischer Phantasie zu beeindruckenden Erfolgen, in: Soziale Sicherheit, Heft 6, Köln 1998, S. 226-234; Braun, Flexicurity.

17 Vgl. Frenzel, Neue Wege, S. 234.

18 Vgl. Finansministeriet, Finansredegørelse 1998/99, København.

19 Vgl. Günther Schmid/Klaus Schömann (Hrsg.), Von Dänemark lernen - learning from Denmark, Discussion Paper I 99-201, WZB Berlin 1999.

20 In Deutschland können „Leistungsempfänger“ lediglich mit 59 Prozent rechnen (vgl. Braun, Flexicurity).

21 Vgl. Schmid/Schömann, Von Dänemark lernen; Frenzel, Neue Wege; Braun, Flexicurity.

22 Vgl. Schmid/Schömann, Von Dänemark lernen.

2. Individuell abgestimmte und zugleich den Bedarf auf dem regionalen Arbeitsmarkt stillende flexible Angebote.
3. Klar festgelegte Rechte und Pflichten für alle (wohlgemerkt: Recht eines jeden auf einen paßgenauen, individuellen „Handlungsplan“ des Arbeitslosen/Sozialhilfeempfängers beim jeweiligen Amt!).
4. Rahmensteuerung statt Regelsteuerung.
5. Dezentralisierung durch neue regionale Arbeitsmarkträte (Arbeitgeber, Gewerkschaften und Kommunen handeln vor Ort).

Arbeitsvermittlung und 35 Arbeitslosenkassen²³ erhielten in Dänemark eine neue Rolle: Sie sind nicht länger nur Kontrolleure der Arbeitslosen, sondern Aktivierer und Garanten der Rechte der Betroffenen, die Anforderungen an Eigeninitiative bei der Arbeitssuche, Ausbildung und beim Job-Training stellen.

Aktive Sozialpolitik und steuerfinanzierter Sozialstaat

Sozialpolitik wird in Dänemark traditionell sehr viel weiter definiert als in Deutschland und umfasst z.B. auch das Grundrecht auf Bildung für alle: Sozialpolitik wurde auch unter der sozialdemokratischen Regierung Nyrop stark im parteienübergreifenden Konsens betrieben. Zentrales Element bildet die solidarische Steuerfinanzierung der sozialen Sicherheitssysteme (von der Gesundheitspolitik bis zur „Volksrente“): Obschon gerade die strukturellen, hausgemachten Probleme des dänischen Gesundheitssektors unbestritten sind, so könnte auch das dänische, weitgehend egalitäre Steuersystem als Modell für einen Umbau des anachronistischen bismarckianischen Beitragssystem zur Bürgerversicherung dienen. Auch in der dänischen Sozialpolitik wird auf dezentrale Aktivierung der Betroffenen gesetzt: Sozialhilfeempfänger müssen sich gleichfalls dem Recht-und-Pflicht-Mechanismus beugen. Zugleich räumte man aber auch ein Klagerecht der Betroffenen in Bezug auf die Aktivierungsangebote und das Recht auf einen individuellen, paß- und ortsgenauen Handlungsplan ein. Schwerpunkte der aktivierten Sozialpolitik waren junge Sozialhilfeempfänger und die offensive, aktivierende Aus- und Weiterbildungsstrategie.²⁴ 1998 wurde eine gebündelte sozialpolitische Reform Gesetz, wonach künftig auch in diesem Bereich die Aktivierung und die aktive Eigenverantwortung stärker betont werden als passive Sozialleistungen (gleichzeitig wurde mehr Rechtssicherheit für die Bürger geschaffen, mehr Beteiligung/Mitbestimmung bei konkreten Sachbetreuungen/Sozialanträgen).

Bei der Steuerreform modelte die Nyrop-Regierung 1993 die Sozialhilfe zu einer steuerpflichtigen Leistung um. Laut einer SAMAK-Studie hat Dänemark in Skandinavien mit 50-75 Prozent den mit Abstand höchsten Sozial- und Arbeitslosenhilfessatz für Niedrigverdiener, für Hochlohngruppen jedoch den relativ niedrigsten.²⁵ Im Falle von Kündigung gibt es in Däne-

23 Arbeitslosenversicherung ist - anders als hierzulande - in Dänemark ein Akt der Freiwilligkeit, ähnlich wie in Finnland, Schweden, Belgien - wer Arbeit hat, kann sich in einer der 35 „A-Kassen“ versichern (vgl. Braun, Flexicurity). SAMAK steht für „Sammenarbejdskomiteen for Nordisk Arbejderbevægelse“ (Zusammenarbeitskomitee der skandinavischen Arbeiterbewegung) und ist die strategisch in den 1980er- und 1990er-Jahren bedeutsame „Denkfabrik“ der sozialdemokratischen Parteien im skandinavischen Sprachbereich.

24 Frenzel, Neue Wege, S. 222 ff.

25 Ähnlich fällt die Verteilung nur in Finnland aus, in Schweden und Norwegen hingegen wird demnach nicht so stark zwischen den Einkommensgruppen differenziert, mithin eher der klassisch reformiert-wohlfahrtsstaatliche Egalitarismus gepflegt (vgl. Jensen et al. (red.), Nye vinde, nye veje, S. 51).

mark keine Karenzzeit bis zur Gewährung von Sozialleistungen, wogegen man in Finnland, Schweden und Norwegen (für Nichtversicherte) jeweils sieben, fünf bzw. drei Tage keine Förderung erfährt. Kündigt man in Dänemark selbst, beträgt die Karenzzeit fünf Wochen, in den drei anderen skandinavischen Staaten sogar acht Wochen.²⁶ „Aktive Arbeitsmarktpolitik wird durch aktive Sozialpolitik unterstützt, wobei die Einsicht leitend ist, dass es immer Individuen mit Rechten und Pflichten sind, die allein ‚aktiviert‘ werden können.“²⁷

Finanz- und Wirtschaftspolitik: Policy-mix statt purer Sparpolitik

Man baute auf eine stabilitätsorientierte Wachstumsstrategie, um ein ausbalanciertes Wirtschaftswachstum und mehr Beschäftigung gleichzeitig zu bewirken. Ergänzt wurde diese Stabilitätsstrategie durch eine reformerische Strukturpolitik in den Bereichen Arbeitsmarkt, Steuern und Bildung, um angesichts des hohen Beschäftigungszuwachses auch ausreichend qualifizierte Arbeitskräfte verfügbar zu machen. Steuerpolitisch wurde der Steuersatz für Unternehmen von 34 auf 32 Prozent gesenkt (Stand 1999).

Das kräftige Wirtschaftswachstum wurde durch einen bewussten, vorübergehendes deficit spending in Kauf nehmenden „Kickstart“ neokeynesianischer Prägung in Gang gebracht bzw. beflügelt. Zwischen 1994 und 2000 befand sich Dänemark in einer soliden Wachstumsphase (durchschnittliche Zunahme des BIP laut OECD-Statistik um mehr als 3 Prozent). Ein Report internationaler Ökonomen für das „World Economic Forum“ platzierte Dänemark denn auch auf Platz 1 in Europa in Bezug auf die Lösung der Herausforderungen der Zukunft. Statt auf pure Sparpolitik setzten die Dänen mit Erfolg auf einen ausgewogenen policy-mix, obschon sie in den 1980er-Jahren mit einem ähnlichen gewaltigen Haushaltsdefizit zu kämpfen hatten wie heute noch die deutsche Bundesregierung.

Fazit: Kann der deutsche Goliath vom dänischen David lernen?

Das unrühmliche Ende der sozialliberalen Ära in Dänemark ändert meines Erachtens nichts am Gesamtbefund: dass die dänischen Sozialdemokraten das dreifache Dilemma der Sozialdemokratie - das politisch-ökonomische, elektorale und organisatorische Dilemma²⁸ - fast zehn Jahre lang, über weite Strecken *summa cum laude* zu lösen verstanden.

Die Kardinalfrage bleibt: Welche der dänischen Erfahrungen lassen sich auf die deutsche Situation übertragen? Und: Kann der deutsche Goliath überhaupt vom dänischen David lernen? Wie steht es mit der Frage der Übertragbarkeit? Im Sinne des *policy transfer*-Modells²⁹ muss diese Frage bejaht werden: Demnach geht es beim *policy transfer* darum,

26 Vgl. Jensen et al. (red.), Nye vinde, nye veje.

27 Vgl. Köhler, Soziale Sicherheit.

28 Laut Kitschelt zwingt das politisch-ökonomische Dilemma (vgl. H. Kitschelt, European Social Democracy between political economy and electoral competition, in: H. Kitschelt et al (eds.), Continuity and Change in Contemporary Capitalism, Cambridge, S.317-345) sozialdemokratische Regierende zu marktliberalen Strategien, dies führe aber geradewegs ins elektorale Dilemma, Wählerverlusten bei der Stammklientel. Im Zuge der macht- und wählerorientierten Flexibilität gerate die Sozialdemokratie obendrein in ein organisatorisches, drittes Dilemma: wachsende strategische Beliebigkeit der Parteien, was auf Sicht die Kernidentität der Partei beschädige (reputation for policy consistency).

29 Vgl. David P. Dolowitz/David Marsh, Learning from Abroad: The role of Policy Transfer in Contemporary Policy Making, in: Governance 1/2000 (13), 2000, S. 5-24.

Erfahrungen aus bestimmten *policies*, administrativen Strukturen und Institutionen eines Landes auf ein anderes zu übertragen; entweder durch bewusste Strategiewahl und durch äußeren, zwanghaften Druck der Verhältnisse.

Auch wenn man davon ausgeht, dass „Eins-zu-Eins“-Übertragungen aufgrund der verschiedenen, länderspezifischen Gegebenheiten Wunschdenken sind, taugt das sozialliberale Modell Dänemarks allemal als *policy transfer* im Blick auf die blockierte Gesellschaft in deutschen Landen. Freilich hat der Kanzlerparteichef seine Ankündigung des Herbstes 1998, er wolle vom Modell Dänemark lernen, in der ersten rot-grünen Koalition 1998-2002 nicht umgesetzt.³⁰

Ein wesentlicher Erfolgsfaktor der sozialliberalen Regierungspolitik Dänemarks in den drei untersuchten Politikfeldern besteht darin, dass die Politik *nicht* kurzatmig, prinzipienlos und ohne strategische Ziele betrieben wurde, sondern auf der Grundlage eines ganzheitlich vernetzten, kohärenten, gebündelten - vor allem aber von vornherein mittel- und langfristige angelegten - sozialdemokratischen Konzepts. Es lässt sich eine besonders hohe Konvergenz bei Dänemarks Sozialdemokratie im *policy making*-Prozess zwischen Programmatik und den regierungspolitischen Prioritäten in der Praxis feststellen. Die programmatische und strategische Vorarbeit war wesentliche Voraussetzung für die späteren Regierungserfolge. Sozialdemokratische Parteien müssen nicht - wie das Beispiel Dänemark zeigt - ideologische „Bocksprünge“ vollführen, um sich programmatisch-strategisch zu modernisieren. Auch sozialdemokratische Parteien sind historische „Wesen“, die nur dann regierungspolitisch erfolgreich sein können, wenn ihre Führungseliten die politische Kunst beherrschen, *new issues* mit den Grundthemen und -prinzipien der Partei in Einklang zu bringen, die ihre Gründung bewirkten. Gerade sozialdemokratische Parteien haben ihre Geschichte und können aus ihrer historischen Haut nur bedingt heraus. Dänemarks Sozialdemokratie hat diese unabdingbare *change in stability* programmatisch-strategisch, organisatorisch und regierungspolitisch insgesamt effektiv bewerkstelligt. Sie leistete sich kein *policy gap* - eine Diskrepanz zwischen programmatischer Agenda und praktischer Regierungspolitik. Geschah dies, wie im Fall der *efterløn*-Krise um die dänische Variante der Rente mit 60, sowie bei den offenen Flanken der Migrations- und Gesundheitspolitik dennoch, bekam die dänische Sozialdemokratie dafür bei der Wahl im Herbst 2001 die Quittung. Die Dänen haben ein Modernisierungskonzept der sanften Art entwickelt, ohne soziale Erschütterungen und ohne Sozialabbau, einen Weg der „*Flexicurity*“, der skandinavische Wohlfahrtsstaatstradition mit angloamerikanischer Flexibilität (z.B. in puncto Kündigungsschutz) verbindet. Insofern ist der Dritte Weg von Dänemarks Sozialdemokratie nicht nur ein Weg zwischen schwedischem und niederländischem Modell, sondern auch ein für den deutschen *policy transfer* geeignetes Referenzmodell. Der Dritte Weg der dänischen Sozialdemokraten empfiehlt sich auch eher als der niederländische und englische Weg, da zwischen Dänemark und der Bundesrepublik ein höheres Maß an Konvergenz der Politiktraditionen und -institutionen besteht. Die traditionelle Konsensdemokratie in Dänemark zwingt ähnlich wie in Deutschland zu einer Politik des mittleren Wegs; hier wie dort gibt es starke Gewerkschaften, die dezentrale Ordnung der dänischen Arbeitsmarktpolitik ähnelt der föderativen Struktur der Bundesrepublik - und nicht zuletzt die außenwirtschaftlichen Bedingungen Dänemarks waren bisher annähernd die gleichen wie im Fall Deutschland (stabile, solide geld- und

30 So war Dänemarks Ministerpräsident Nyrup Rasmussen, kurz nach Schröders Wahl zum Bundeskanzler im Herbst 1998, dessen erster Staatsgast (vgl. „Bundeskanzler will vom dänischen Modell lernen“, in: FR vom 7.11.1998), und nicht etwa Blair, wie man vermuten könnte.

fiskalpolitische Strategie der Hartwährungspolitik). Dänemarks Sozialdemokratie hat den schwierigen Balanceakt zwischen Innovation und Gerechtigkeit, Modernisierung und sozialer Kohäsion, Rechten und Pflichten überzeugender bewerkstelligt als Koks Partei von der Arbeit oder Blairs New Labour. Das erfordert freilich viel gesetzgeberische Phantasie. Anders als die eher marktliberalen Modernisierer-Eliten in der SPD definiert Dänemarks Sozialdemokratie soziale Inklusion nicht ausschließlich über den Faktor Arbeit und Pflichten, sondern ebenso sehr über den Faktor soziale Sicherheit, individuelle Rechte und Weiterbildung, aktive Partizipation und Lebensqualität für alle. Der dänische Dritte Weg lehrt aus meiner Sicht dreierlei:

Erstens: Regieren und Reformieren ohne Programm und Agenda kommt der Quadratur des Kreises gleich; erfolgreiches Regieren setzt eine kohärente Programmatik und Strategiewahl voraus, ohne langfristiges Konzept lassen sich die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts nicht mehr meistern. Die Eliten der deutschen Sozialdemokratie müssen um des eigenen Erfolgs willens ihre chronische Programmpathie überwinden und die Chance eines *sanften policy transfers* ergreifen, ehe die Akteure kaum noch Handlungsspielräume haben und ihnen folglich nur noch harte Wege wie der residuale New Labour-Pfad bleiben. Und: Ohne eine *Politik der Gleichzeitigkeit*, die mehrere, zentrale Politikfelder miteinander verzahnt und einen langen Atem besitzt, geht es nicht. Eine reine Sparpolitik bringt ebenso wenig wie eine pure Beschäftigungsstrategie. Entscheidend ist die intelligente Verknüpfung und Koordination einer kohärenten Beschäftigungs- und Wachstumsstrategie, wie in Dänemark geschehen.

Zweitens: Auf die Balance zwischen Innovation (Flexibilisierung) und Gerechtigkeit (soziale Sicherheit) kommt es entscheidend an; das dänische Modell der „*Flexicurity*“ funktioniert nur, wenn - konkret gesprochen - Arbeitslose und Sozialhilfeempfänger nicht nur gefordert, sondern auch gefördert werden.³¹ Wer fordert, muss auch fördern! Das Konzept kann nicht funktionieren, wenn nicht auch Rechte (konkret: Jobangebote, wirklich individuelle, paßgenaue Weiterbildungs- und Trainingsmaßnahmen sowie individuell maßgeschneiderte Handlungspläne wie in Dänemark) implementiert werden. Ferner muss dies auf dezentraler Ebene, je nach Bedarf von Regionen, Kommunen und Unternehmen vor Ort erfolgen: Das dezentrale Prinzip, das das dänische Modell prägt, wurde bislang in der Diskussion unterschätzt. Ein zentrales Bündnis für Arbeit ist - folgt man den dänischen Erfahrungen - weit weniger effektiv als viele dezentrale Bündnisse für Arbeit vor Ort. Kommunen und Länder spielen eine Schlüsselrolle, soll der *policy transfer* gelingen. Das bedeutet mitnichten, die Gewerkschaften als „Blockierer“ zu diffamieren. Das Vorbild Dänemark lehrt, dass Reformen auch mit und dank den Gewerkschaften erreicht werden können. Der bereits heute in den Tarifverträgen häufig zum Ausdruck kommende Trend zur regionalen Differenzierung muss künftig noch stärker akzentuiert werden.

Drittens: Arbeitslosigkeit entsteht gerade nicht durch zu hohe Sozialleistungen.³² Sozialabbau ist kontraproduktiv; anstatt Sozialleistungen drastisch zu kürzen, sollte man die Lohnnebenkosten, die den Faktor Arbeit verteuern und unrentabel machen, erheblich sen-

31 Die deutsche Diskussion erweckt oft den Eindruck, als wolle man nur den unangenehmen Teil der Flexicurity, den Zwangsmechanismus des Forderns, via „Agenda 2010“ in der hiesigen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik implementieren. Die Eingliederungsverträge im Zuge des Job-Aktiv-Gesetzes geraten zur Farce, wenn zwar die Pflichten des Arbeitslosen im einzelnen aufgeführt werden, das Fördern aber unter den Tisch fällt.

32 „(...) Cuts in unemployment benefits will do little more than worsen the income situation of the unemployed. Instead, the Danish strategy of compulsory participation in extensive training programmes, coupled with a threat of the loss of benefits in case of refusal to actively seek and accept employment, is both more promising and more equitable“ (vgl. Notermans (ed.), Social Democracy and Monetary Union, London 2001, S. 267).

ken, den Standard der sozialen Sicherheit halten und, besser noch, das bismarckianische zum steuerfinanzierten Sozialstaatssystem à la Dänemark umbauen - und den starren Kündigungsschutz abbauen. Wer arbeitslos wird, käme so schneller wieder in den Arbeitsmarkt hinein. Wenn richtig ist, dass der lebenslange Job der Vergangenheit angehört, bedarf es folgerichtig auch in Deutschland flexiblerer Praktiken in Sachen Kündigungsschutz, zugleich aber einer hohen Sozialstaatsgarantie (Stichwort: *benefit generosity*), zu der alle beitragen (auch Beamte und Selbständige).

Lassalles Ur-Enkel müssen sich entscheiden, ob sie den Kurs aus prinzipienlosem Pragmatismus und ostentativer Konzeptionslosigkeit fortsetzen und harte, einseitige Anleihen beim eher marktliberalen Gesellschaftsmodell bevorzugen oder sich in bewusster Strategiewahl und im Wege des *policy transfers* die dänische Erfahrungen zunutze machen wollen.³³ Fazit: Der dänische Dritte Weg der dezentral ausgerichteten „Flexicurity“, der „Innovation und Gerechtigkeit“ ausgewogen miteinander verbindet, könnte und sollte der Schröder/Clement-SPD in der Legislaturperiode bis 2006 als Vorbild dienen. Die handelnden Eliten der deutschen Sozialdemokratie können sich jedenfalls nicht damit herausreden, dass es zu einer germanischen Variante des „Blairismus“ keine Alternative gäbe. Anpassung an neue Handlungsbedingungen ist gewiss vonnöten, doch die Dänen haben vorgemacht, dass es mindestens ebenso sehr darauf ankommt, eine konzise Zielvorstellung im Sinne der *instrumentellen Freiheit*³⁴ und eine Politik der Gleichzeitigkeit zu entwickeln. Das setzt selbstredend voraus, dass die sozialdemokratischen Eliten am Grundsatz *instrumenteller, sozialer Freiheit* auch im 21. Jahrhundert festhalten und die Notwendigkeit einer Gesamtstrategie einsehen. Nur so lässt sich ein neuer sozialdemokratischer Aufbruch und auf die Dauer vielleicht auch ein neuer sozialdemokratischer Politikmodus entwickeln. Ob es doch noch gelingt, einen kohärenten *deutschen* Dritten Weg zu kreieren, hängt auch und gerade von der Lernbereitschaft der handelnden politischen Akteure in der SPD ab. Die Frage ist, ob diese sich weiter einem Erfolg versprechenden *policy transfer* dänischer Erfahrungen widersetzen, sei es aus Ignoranz, Unwissenheit oder Strukturkonservatismus. Dänemarks Dritter Weg zwischen skandinavischer Großzügigkeit (*benefit generosity*) und angloamerikanischer Flexibilität, kurz: die Strategie der Flexicurity (aus Flexibility und Social Security), gepaart mit menschenwürdiger Aktivierung und dem Prinzip der Dezentralisierung, stellt eine bislang zu wenig beachtete Alternative in der europäischen „Dritte Weg“-Forschung und nicht zuletzt der innenpolitischen Debatte in Deutschland dar.

33 Die Ideen der Hartz-Kommission sind ebenso wie Länderpraktiken in NRW und Schleswig-Holstein oder kommunale Modelle wie Hessens Main-Kinzig-Kreis bereits von den dänischen Erfahrungen geprägt.

34 Laut Sen umfaßt instrumentelle Freiheit politische Freiheiten, ökonomische Einrichtungen (Marktzugangschancen des Einzelnen), soziale Chancen, Transparenzgarantien, soziale Sicherheit (vgl. Amartya Sen, *Ökonomie für den Menschen. Wege zu Gerechtigkeit und Solidarität in der Marktwirtschaft*, München 2002, S. 52 ff.).