

A decorative background consisting of a grid of grey dots of varying sizes, with several dots highlighted in red. The dots are arranged in a pattern that roughly outlines the shape of a map of Europe.

Der »vorsorgende Sozialstaat« in der Praxis

Beispiele aus der Arbeits- und Sozialpolitik
der skandinavischen Länder

SVEN JOCHEM
Mai 2012

- Die deutsche Diskussion über den vorsorgenden Sozialstaat wird oft mit vagen Verweisen auf die skandinavische Sozialpolitik geführt. In diesem Beitrag wird systematisch gezeigt, wie die vorsorgende Sozialpolitik in Nordeuropa beschaffen ist, welche politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Grundlagen sie besitzt – und wie leistungsfähig sie ist.
- Die nordischen Sozialstaaten bieten ihren Bürgerinnen und Bürgern sowohl einen umfassenden monetären Schutz gegen soziale Risiken als auch umfassende Investitionen in das Humankapital – mit vielfältigen Mechanismen und Programmen lebenslangen Lernens. Ebenso bedeutsam ist das administrativ breit aufgestellte und finanziell gut ausgestattete Angebot sozialer Humandienstleistungen. Kern der nordischen vorsorgenden Sozialpolitik ist die umfassende Integration der Menschen in den Arbeitsmarkt.
- Im internationalen Vergleich zeigt sich, dass die nordischen Wohlfahrtsstaaten nicht nur ein hohes Maß an sozialer Gerechtigkeit erreichen, sondern auch eine hohe wirtschaftliche Leistungsfähigkeit aufweisen. Die vorsorgenden Sozialstaaten des Nordens sind in ein umfassendes steuer- und fiskalpolitisches Regime eingebettet, das die Prinzipien solider öffentlicher Finanzen absichert.
- Eine vorsorgende Sozialpolitik in Deutschland ist mit vielen Hindernissen konfrontiert, aber nicht undenkbar. Wichtige Reformen wären die fiskalpolitische Absicherung der dezentralen Aufgabenträger, die Stärkung des Bildungssystems sowie eine Qualitätsoffensive bei humanen Dienstleistungen verbunden mit dem Abbau atypischer Beschäftigungsformen und der Einführung eines flächendeckenden Mindestlohns.



Inhalt

Vorwort	3
1. Einleitung	4
2. Vorsorgende Sozialpolitik in Skandinavien	8
2.1 Nordische Sozialstaaten im internationalen Vergleich	8
2.2 Genese und Grundstrukturen nordischer Sozialstaatlichkeit	16
2.3 Nordische Arbeitspolitik	18
2.4 Bildungspolitik und das Prinzip des lebenslangen Lernens	34
2.5 Sozialstaatliche Dienstleistungen im Norden – Beispiele aus der Familien-, Gesundheits- und Alterspolitik	40
2.6 Fiskalische Ressourcen des vorsorgenden Sozialstaates	48
2.7 Fazit: Der vorsorgende Sozialstaat in Skandinavien	51
3. Ausblick – Der vorsorgende Sozialstaat als bundesdeutsches Zukunftsprojekt? ..	52
Literaturverzeichnis	55
Tabellenverzeichnis	60
Verzeichnis der Grafiken	60

Vorwort

Die entwickelten Sozialstaaten stehen weltweit unter Reformdruck. Dieser Druck wird durch die Auswirkungen der globalen Finanzkrise bzw. der europäischen Währungs- und Schuldenkrisen gegenwärtig zusätzlich verschärft. In der Folge drängen in Deutschland und anderen Ländern (erneut) Fragen sozialpolitischer Reformen auf die politische Agenda. Jede Reformpolitik benötigt, wenn schon keine Vision, dann doch zumindest einen leitenden Kompass: Woran gilt es sich zu orientieren? Welche Reformen sind so beschaffen, dass sie den Reformdruck auf den Sozialstaat zügeln, um diesen nicht nur für die Gegenwart, sondern auch für kommende Generationen, Krisen und Entwicklungen zukunftsfähig zu machen (ZeS 1998)?

In Deutschland hat die SPD das Leitbild eines vorsorgenden Sozialstaates in die sozialpolitische Debatte eingebracht. Der vorliegende Beitrag sondiert kurz konzeptionelle Aspekte dieses Leitbildes und analysiert darauf aufbauend Beispiele aus der Praxis. Hierfür dient vor allem die Arbeits- und Sozialpolitik der nordischen Länder als Vorbild. Ohne Zweifel lassen sich auch in anderen europäischen Ländern, wie zum Beispiel in Frankreich (Stern 2011), Aspekte einer vorsorgenden Sozialpolitik ausmachen. Allerdings, so wird in dem vorliegenden Beitrag gezeigt, werden die vielfältigen Aspekte einer vorsorgenden Sozialpolitik vor allem im europäischen Norden in vorbildlicher Weise kombiniert und ständig weiterentwickelt.

Der vorsorgende Sozialstaat steht in keinem Gegensatz zu einem nachsorgenden Sozialstaat. Monetäre Sicherheit in sozialen Risikolagen bildet vielmehr das Fundament des vorsorgenden Sozialstaates, wengleich zwischen beiden Bereichen notwendigerweise ein politisch umkämpftes Spannungsverhältnis besteht. Gerade unter den Auswirkungen der europäischen Finanz- und Schuldenkrise wird der Aspekt einer spannungsgeladenen Sozialstaatlichkeit deutlich. Wenn die monetären Mittel immer knapper werden, wofür soll dann sozialpolitisch investiert werden? Auf welche Zweige der entwickelten Sozialstaatlichkeit soll sich die Reformpolitik konzentrieren?

Der vorsorgende Sozialstaat bleibt nicht bei der rein monetären Kompensation sozialer Risiken stehen, sondern er hilft den Menschen, sich aus Risikolagen zu befreien und sich (wieder) kulturell in die Arbeits- und Wissensgesellschaft zu integrieren. Der vorsorgende

Sozialstaat ist aktiv und investiert in das Humankapital der Bevölkerung. Vor dem Hintergrund der deutschen und europäischen Reformdebatten muss zur Klarstellung betont werden: Der vorsorgende Sozialstaat ist ein Staat. Diese begriffliche Banalität impliziert also eine aktive Staatlichkeit, sie schließt eine Verantwortung für die staatlichen Akteure und die öffentlichen Einrichtungen mit ein. Inwiefern allerdings der deutsche Sozialstaat noch handlungsfähig ist, auch dies wird in dem folgenden Beitrag zu erörtern sein.

Die skandinavischen Länder haben erfolgreich die »zwei Beine des Sozialstaates« (Allmendinger 2009) institutionalisiert: lebenslange Bildung und umfassende soziale Sicherung. Kerndimensionen dieses Gelingens sind vielfältige Bildungseinrichtungen mit staatlicher (aber auch privater) Finanzierung, eine qualitativ hochwertige administrative Sozialpolitik in allen individuellen, familiären und gesellschaftlichen Risikolagen sowie eine ambitionierte Steuer- und Fiskalpolitik zur Finanzierung dieser Sozialpolitik. Durch ihren dezentralisierten Verwaltungsaufbau können sich die nordischen Sozialstaaten in hohem Maß an regional unterschiedlich ausgeprägte Bedürfnisse und Notlagen anpassen. Die nordischen Bürger nehmen den Sozialstaat ohne Zweifel als finanzielle Bürde wahr. Die Mehrheit unter ihnen akzeptiert dies jedoch (noch), da der Sozialstaat in vielen Lebenslagen unmittelbare und verlässliche Hilfestellungen für alle Menschen bereitstellt – und sich diese sozialen Dienstleistungen zudem durch eine sehr hohe Qualität auszeichnen.

In den folgenden Ausführungen wird von besonderer Bedeutung sein, auf die jüngeren Entwicklungen in Skandinavien aufmerksam zu machen. Auch dort haben – vor allem sogenannte »bürgerliche« – Regierungsparteien die Fundamente des vorsorgenden Sozialstaates ausgehöhlt. Insofern ist Skandinavien alles andere als eine sozialpolitische »Insel der Seligen« im tobenden Meer eines ungezügelt europäischen Kapitalismus, in dem die institutionellen Grundlagen der Integrationspolitik marktschaffende, aber kaum solidaritätsorientierte Auswirkungen besitzen. Dennoch: Am Norden lassen sich Entwicklungen aufzeigen, die danach streben, die Liberalisierungs- und Privatisierungswünsche der politischen Akteure mit sozialer Gerechtigkeit und einem neu tarierten Verständnis vorsorgender Sozialpolitik ins Gleichgewicht zu bringen.

Zur Realisation des vorsorgenden Sozialstaates in Deutschland sind sowohl ein langer politischer Atem

als auch die Bereitschaft notwendig, Veränderungen in einzelnen sozialpolitischen Politikfeldern stärker mit fiskalisch fundierten Steuerpolitiken zu kombinieren. Eine Reformpolitik des vorsorgenden Sozialstaates wird kaum ohne eine umfassende Reform der Sozialstaatsfinanzierung zu realisieren sein.

In dem vorliegenden Beitrag werden unterschiedliche Aspekte der nordischen Arbeits- und Sozialpolitik behandelt, die mich in meiner akademischen Laufbahn schon seit Jahren beschäftigt haben. Ich danke der Friedrich-Ebert-Stiftung und insbesondere Herrn Jan Engels für die Bereitschaft, diese Forschungsergebnisse zu publizieren und für die Geduld bei der Fertigstellung des Beitrags. Ebenso möchte ich Patrick Simm von der Universität Konstanz für die vorzügliche Unterstützung meiner Forschungen zu diesem Projekt danken. Alle Unzulänglichkeiten, Fehler und missverständliche Passagen des Beitrags verbleiben jedoch selbstverständlich in meiner alleinigen Verantwortung.

1. Einleitung

Der Sozialstaat ist nicht nur in Deutschland Gegenstand intensiver Reformbemühungen. Vor dem Hintergrund vielfältiger Herausforderungen sind Politiker aller Parteienfamilien darum bemüht, sozialpolitische Programme neu zu justieren und diese Reformen im politischen Prozess zu legitimieren. Sozialpolitik ist dabei stets auch ein säkularisierter Kampf um »das gute Leben« (Rieger/Leibfried 2004). Bei sozialpolitischen Debatten geht es nicht nur – oder zumindest nicht im Kern – um mathematisch-technische Fragen, wie zum Beispiel der Neujustierung einer komplexen Rentenformel. Teil dieser Auseinandersetzungen sind immer auch Fragen, die moralisch-ethische Implikationen haben. Insofern sind sozialpolitische Programme stets normativ mit solch komplexen Begriffen wie Gerechtigkeit, Freiheit oder Solidarität verknüpft – oder eben auch mit Wettbewerb, Leistung und Eigenverantwortung.

Der Begriff des vorsorgenden Sozialstaates ist vieldeutig oder – positiv formuliert – offen für Konkretisierungen. Seit der Einführung des Begriffs in die politische Debatte und mit seiner Integration in das Hamburger Grundsatzprogramm der SPD im Jahr 2007 wird der Begriff stetig präzisiert (Schroeder 2008, 2010) – aber auch vehement kritisiert (Walter 2007).

In einem ersten Argumentationsschritt des vorliegenden Beitrags sollen daher die analytischen Perspektiven eines vorsorgenden Sozialstaates (Einleitung) kurz begrifflich konkretisiert werden. Daran schließen sich die skandinavischen Beispiele einer vorsorgenden Arbeits- und Sozialpolitik an (Kapitel 2). In diesem Hauptkapitel werden Bereiche der genuinen, also klassischen Arbeits- und Sozialpolitik ebenso behandelt wie die Bereiche der Bildungspolitik sowie der sozialen Humandienstleistungen. Vorsorgende Sozialpolitik ist allerdings auch und zu einem nicht unerheblichen Teil Steuer- und Fiskalpolitik. Deshalb wird in einem weiteren Argumentationsschritt auf die skandinavischen Wege einer Finanzierung des vorsorgenden Sozialstaates eingegangen. In einem abschließenden Kapitel (Kapitel 3) werden Optionen einer Umsetzung von Aspekten vorsorgender Sozialstaatlichkeit im politischen Prozess der Bundesrepublik Deutschland thesenhaft erörtert. Trotz hoher Hürden sind Reformen nach dem Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates auch hierzulande möglich – dies zeigt die Geschichte der bisherigen bundesdeutschen Reformpolitik (Jochem 2009a). Bedingung ist, dass politische Akteure eine konkrete Zielvorstellung besitzen, sich auf kleine – aber entscheidende – Reformschritte konzentrieren und gewillt sind, die Anstrengungen stetiger Überzeugungsarbeit zu leisten – jenseits eines immerwährenden Wahlkampfgetöses in der bundesdeutschen (»defekten«) Verhandlungsdemokratie¹.

Der Begriff der vorsorgenden Sozialpolitik

Seit seiner Einführung im Hamburger Grundsatzprogramm der SPD aus dem Jahr 2007 ist dieser Begriff umstritten. Auf der einen Seite suggeriert das Adjektiv »vorsorgend«, dass es sich um einen Sozialstaat handeln müsse, der vorausschauend, fürsorglich und auf die Zukunftsperspektiven der im Sozialstaat lebenden Menschen ausgerichtet ist. Gleichwohl impliziert das Adjektiv im Umkehrschluss aber für viele auch, dass solche Aspekte im bestehenden deutschen Sozialstaat ausgegliedert seien – was auf den ersten Blick durch vielfältige

1. Siegel (2003) bezeichnet die bundesdeutsche Verhandlungsdemokratie deshalb als »defekt«, da die institutionellen Verschränkungen eigentlich einen konsensualen Parteienwettbewerb und ein Regieren erfordern würden, welche auf Interessenausgleich und Kompromisse ausgerichtet sein müssten. Für ihn ist allerdings sowohl im Parteienwettbewerb als auch in der konkreten Regierungstätigkeit ein gegenteiliger Trend zu beobachten. Kurz: von der institutionellen Struktur der bundesdeutschen Demokratie wäre ein Politikstil wie in der schweizerischen Konsensusdemokratie notwendig, allerdings generiert sich der politische Wettbewerb in Deutschland eher wie in der Wettbewerbsdemokratie Großbritanniens. Dies impliziere Spannungen und Blockaden in der bundesdeutschen Demokratie.

Beispiele aus dem Bereich der Rentenpolitik (Altersvorsorgepolitik) oder der Gesundheitspolitik (Prävention in vielen gesundheitspolitischen Bereichen) ohne Schwierigkeiten zu widerlegen wäre.

Ein Teil der Literatur sieht den Begriff des vorsorgenden Sozialstaates als ungeschickte Gegen- oder Parallellposition zu Begriffen, die sich bereits fest im sozialpolitischen Jargon etabliert haben. Hier kann auf den Terminus eines »krisenfesten Sozialstaates« (ZeS 1998) ebenso verwiesen werden wie auf die Begriffe »positiver Sozialstaat« (Giddens 2007), »Sozialinvestitionsstaat« (Allmendinger 2009), »demokratischer Sozialstaat« (Lessenich 2005), »nachhaltiger Sozialstaat« oder – am weitesten in den Sprachgebrauch eingedrungen und insofern fast schon Teil des offiziellen Wortschatzes – »aktivierender Sozialstaat« (für viele: Dingeldey 2011).

Insofern ist der Begriff des »vorsorgenden Sozialstaates« dringend zu konkretisieren, damit eine fruchtbare reformpolitische Debatte nicht durch begriffliche Grauzonen erschwert wird. Eine erste Konkretisierung des Leitbildes vom vorsorgenden Sozialstaat erfolgte im Hamburger Grundsatzprogramm der SPD im Jahre 2007.² Dort wird ausgeführt: »die zentralen Ziele des vorsorgenden Sozialstaates sind Sicherheit, Teilhabe und Emanzipation« (SPD 2007: 57). Oder etwas ausführlicher: »vorsorgende Sozialpolitik will Sicherheit, Teilhabe und Emanzipation für alle verwirklichen – unabhängig von sozialer Herkunft, Geschlecht, Lebensalter oder einer Behinderung« (SPD 2007: 57).

Die begriffliche Trias aus »Sicherheit, Teilhabe und Emanzipation« kann durchaus als ein Kernbestandteil sozialpolitischer Normen der »alten« Tradition in der SPD aufgefasst werden. Die Neuerungen des programmatischen Diskurses innerhalb der SPD manifestieren sich hingegen eher verstreut (und für den raschen Blick schwer zu erkennen) an verschiedensten Stellen des neuen Grundsatzprogramms. Zum Beispiel wird an einer Stelle attestiert, dass Bildung nicht nur für die Zukunft von entscheidender Bedeutung sei, sondern vielmehr »die große soziale Frage unserer Zeit« sei (SPD 2007: 60).

2. An dieser Stelle soll nicht auf die durchaus spannende Frage eingegangen werden, inwiefern sich das letztlich verabschiedete Grundsatzprogramm vom sogenannten Bremer Entwurf vom Januar 2007 unterscheidet. Vgl. hierzu Lessenich (2009) sowie Walter (2007).

Ist also Bildungspolitik die neue vorsorgende Sozialpolitik? Ist die Verbesserung des Bildungsniveaus primäres Ziel einer vorsorgenden Sozialpolitik? Wäre dem so, dann würde sich das Konzept eines vorsorgenden Sozialstaates der SPD nahtlos in die programmatischen Leitlinien eines liberalen Sozialstaatsmodells einfügen, wie es vor allem in den englischsprachigen Ländern zu beobachten ist. Dort wird schon seit Jahrzehnten verstärkt auf Bildungspolitik gesetzt. Mit ihr sollen die Menschen in den Stand versetzt werden, ihres »eigenen Glückes Schmied« zu sein. Die liberale Version des *homo faber* kann tatsächlich als Grundkonstante des sozialpolitischen Diskurses in den USA gedeutet werden (vgl. hierzu die kritische Studie von Hacker und Pierson (2010)). Wäre dem also so, dann könnte die Debatte über den vorsorgenden Sozialstaat an dieser Stelle beendet werden.

Im Folgenden möchte ich die These vertreten, dass eine vorsorgende Sozialpolitik mehr sein kann (und normativ betrachtet sein muss) als eine aufgewertete und ins Zentrum der Reformpolitik gerückte Bildungspolitik. Ein vorsorgender Sozialstaat ruht auf »zwei Beinen« moderner Sozialpolitik (Allmendinger 2009). Neben einer umfassenden monetären Absicherung gegen die sozialen Risiken der Arbeitslosigkeit, der Krankheit, der Verunfallung und Pflege sowie gegen das Faktum des Alterns investiert der vorsorgende Sozialstaat zusätzlich in die Menschen, indem er Bildung in umfassender Reichweite und über die gesamte Lebensspanne hinweg anbietet (»Prinzip des lebenslangen Lernens«). Diese sozialen Investitionen sind zielgerichtet, administrativ vernetzt und auf die Emanzipation des Menschen in einer kapitalistischen Wirtschaft ausgerichtet.³

Fasst man diese kurzen konzeptionellen Überlegungen zusammen, dann gruppieren sich die Sphären des vorsorgenden Sozialstaates um den Kern des Arbeitsmarkts. Dieser Arbeitsmarkt ist von politischen Rahmenbedingungen geprägt, die jedoch kaum allein in der Verantwortung

3. An dieser Stelle müsste eigentlich die Debatte über den Wert der Arbeit ausgebreitet und kritisch durchleuchtet werden. Dies wäre jedoch ein Projekt für sich. Insofern soll hier der Hinweis genügen, dass als basale Annahme der weiteren Ausführungen die These dient, dass Arbeit an sich nicht unbedingt eine Quelle der Unfreiheit darstellt. Die Integration der Menschen in den Arbeitsmarkt dient auch den Mechanismen gegenseitiger Anerkennung. Diese Argumentation wird – in Anlehnung an Hegel und Durkheim – gegenwärtig im deutschen Sprachraum vor allem von Axel Honneth (z. B. 2010, 2011) vorgebracht (vgl. auch Beckert et al. 2007). Eine solche Perspektive wendet sich gegen Modelle des Grundeinkommens oder Bürgergeldes (Lessenich 2009, Offe 2005), da dieselbigen nicht nur eine administrative »Revolution« des deutschen Sozialstaates implizieren würden, sondern auch – in der Sprache Hegels – die »Ehre« (oder Anerkennung) der Transferbezieher unterminieren würden.

des Gesetzgebers liegen. Daher sind die Sozialpartner in der Konzeption des vorsorgenden Sozialstaates wichtige Partner staatlicher Politik. Wichtige Aspekte der vorsorgenden Sozialpolitik stellen die Bereiche der Bildungs-, Familien-, Gesundheits- und Integrationspolitik dar. Gleichwohl unterminieren diese Aspekte nicht die bestehenden Institutionen, die für eine monetäre Sicherung in sozialen und ökonomischen Risikolagen sorgen. Eine monetäre Absicherung durch die Renten- oder die passive Arbeitsmarktpolitik bildet weiterhin den Rahmen des vorsorgenden Sozialstaates. Allerdings will der vorsorgende Sozialstaat kein »Stillhaltesozialstaat« (Allmendinger 2007) sein, der soziale Risiken lediglich monetär kompensiert. Vom Bereich der monetären Sicherung ausgehend sollen die Programme des vorsorgenden Sozialstaates dafür sorgen, dass die Menschen wieder (rasch) in das Arbeitsleben und die Kultur der Wissensgesellschaft integriert werden können. Da dies nicht allein durch monetäre Leistungen zu erreichen sein wird, ist der vorsorgende Sozialstaat auch ein administrativer Sozialstaat – allerdings weniger ein Sozialstaat mit einer Administration, die überwacht und fordert, sondern vor allem mit einer Administration, die den Menschen in Risikolagen *hilft* (vgl. Olsen 2003).

Haben die Kritiker des vorsorgenden Sozialstaates also doch Recht? Dient die vorsorgende Sozialpolitik der Zukunft lediglich dazu, die Menschen (wieder rasch) »beschäftigungsfähig« zu machen (Walter 2007)? Diese Kritik kann das Argument nicht entkräften, dass individuelle Beschäftigungsfähigkeit ein normativ gültiges Ziel der Sozialpolitik ist. Eine normative Vorstellung von einem »guten Leben« ohne die Fähigkeit und Förderung sinnvoller Arbeit wäre unstrittig ihrem Wesen nach leer. Gewiss: die Beschäftigungsfähigkeit um jeden Preis ist ein Kennzeichen der liberalen Welt der Sozialpolitik, in welcher geringe Löhne und fehlender Sozialschutz die Menschen (trotz Krankheit, Alter oder sonstiger Einschränkungen) in den Arbeitsmarkt zwingen. Wenn das normativ-philosophische Argument der Anerkennung des Menschen in der Gemeinschaft der Arbeits- und Wissensgesellschaft allerdings akzeptiert wird (vgl. Honneth 2010, 2011), dann wird »Beschäftigungsfähigkeit« eher als Eintrittsportal in eben diese kulturell wichtigen Sphären zeitgenössischer Gesellschaften anerkannt. Und nochmals: In dieser Perspektive ist Arbeit nur dann Quelle der Anerkennung und Freiheit, wenn sie fair entlohnt, sinnvoll und nicht augenscheinlich gesundheitsschädlich ist. Dass diese Anforderungen in der Zeit des entgrenzten Kapitalismus (und der europäischen Finanz- und Schuldenkrise) nicht überall

Gültigkeit besitzen, dass sie also empirisch nicht überall aufzufinden sind, dies kann kein Argument dagegen sein, eben die Realisierung dieser moralischen und sittlichen Prinzipien normativ von der Politik und den Sozialpartnern einzufordern.⁴

Über die Notwendigkeit sozialpolitischer Veränderungen

Jenseits des (sozialdemokratischen) Wunsches, in Deutschland Prinzipien und Prozesse einer vorsorgenden Sozialpolitik zu etablieren, steht der bundesdeutsche Sozialstaat auch aus anderen Gründen vor großem Reformbedarf. Die Krisenphänomene der entwickelten Sozialstaaten sind in der Literatur umfangreich abgehandelt worden. Franz Xaver Kaufmann (1997) bringt die Phänomene auf vier gemeinsame Nenner: Erstens unterminiere die ökonomische Entgrenzung insbesondere in Europa den ökonomischen sowie fiskalischen Boden bisheriger Sozialpolitik. Ein verschärfter Wettbewerb der nationalen Volkswirtschaften dränge die Unternehmen zu Rationalisierungen und verursache damit neue Aufgaben sozialer Sicherungs- und Bildungspolitik. Eine Perspektive, die durch die Effekte der gegenwärtigen Finanz- und Schuldenkrise in Europa noch zugespitzt wird. Zweitens fordere der demographische Wandel die fiskalischen Grundfesten insbesondere des bundesdeutschen Modells des Sozialversicherungsstaates heraus. Eine immer kleiner werdende Gruppe von Erwerbstätigen hat die Finanzierungsaufgaben für eine immer größer werdende Gruppe von Rentnern und Nicht-Erwerbstätigen zu schultern. Drittens zehre die chronische Arbeitsmarktmisere in Europa an den Ressourcen klassischer Sozialstaatlichkeit. Arbeitslosigkeit und vor allem Langzeitarbeitslosigkeit impliziere die Ausgrenzung großer Teile der erwerbsfähigen Bevölkerung vom Arbeitsleben, was nicht nur hohe soziale Folgekosten verursacht, sondern tendenziell auch die Kosten für die passive Arbeitsmarktpolitik sowie die Armutsbekämpfung antreibt. Viertens und schlussendlich würde ein neuer Wertediskurs die alten normativen Leit-

4. An dieser Stelle sollen die normativen, sozialphilosophischen Überlegungen nicht weiter ausgebreitet werden. Aber es stellt sich für die vorsorgende Sozialpolitik (der Sozialdemokratie) die Frage nach dem Menschenbild bzw. nach einer Theorie der modernen Gesellschaft (Rothstein 2010b). Die Theorie der Anerkennung grenzt sich dabei sowohl von liberalen effizienztheoretischen Konzepten ab wie von der Vorstellung, der Mensch sei ein monetärer »homo compensator« (Odo Marquard), dessen soziale Risikolagen lediglich finanziell zu kompensieren seien. Die Anerkennungstheorie geht darüber hinaus und fokussiert den modernen Menschen eingebettet in fragile Gemeinschaften, welche für ihren Erhalt politische Unterstützung und Hilfe benötigen (vgl. Olsen 2003, Honneth 2011).

planken sozialstaatlicher Reformpolitik ablösen. Hier kann auf die sogenannte neo-liberale (oder libertäre) Wende im Diskurs der Sozialstaatlichkeit verwiesen werden, mit der verstärkten Ausrichtung auf Individualität, Wahlfreiheit, Eigenverantwortung und eine allgemeine Zurückdrängung des (Sozial-)Staates im Wirtschaftsleben. Nicht erst seit der globalen Finanzkrise reibt sich dieser normative Veränderungsprozess allerdings stetig an den Postulaten nach einer »sozialen Gerechtigkeit« – wie auch immer dieser Begriff konkret mit Inhalt gefüllt werden mag.

In diesem Zusammenhang ist der bundesdeutsche Sozialstaat aus mehreren Gründen sehr stark von Herausforderungen und Krisenszenarien betroffen (Jochem 2009a). Andere Länder haben mehr Bürger in den Arbeitsmarkt integriert. Ebenso haben andere Länder nicht mit einer vergleichbaren gravierenden Verschiebung (beziehungsweise einer horizontalen Spiegelung) der klassischen Bevölkerungspyramide zu kämpfen wie die bundesdeutsche Politik. Zudem haben andere Länder (insbesondere kleinere und offene Volkswirtschaften) schon früher den Weg in Richtung Dienstleistungs- bzw. Wissensgesellschaft eingeschlagen, als dies in der europäischen Ankerökonomie Deutschlands der Fall ist. Und schließlich sind alle vergleichbaren Sozialstaaten nicht mit den sozialpolitischen Folgen der deutschen Einheit konfrontiert, die eine spezifisch deutsche Problemkonstellation darstellt (und auch weiterhin nicht unerhebliche finanzielle Ressourcen bindet).

Die Herausforderungen für alle entwickelten Sozialstaaten gipfeln in einer gemeinsamen Aufgabe: der normativ gehaltvollen Re-Kalibrierung moderner Sozialstaatlichkeit sowie einem neuen Ausräumen des sozialpolitischen Mischungsverhältnisses von Staat und Markt. Nachdem die Entstaatlichung, Privatisierung und Deregulierung der Sozialstaaten – auch angetrieben durch einen libertären Wertewandel – in den vergangenen Jahren ganz oben auf der politischen Reformagenda stand, werden heute immer stärker Fragen laut, wie die Staatlichkeit unter den veränderten sozialen, demographischen, politischen und ökonomischen Verhältnissen neu justiert werden kann (vgl. Béland/Gran 2008, Eppler 2005).

Die gegenwärtige europäische Finanzkrise hat zu zwiespältigen Ergebnissen geführt. Auf der einen Seite überraschte (und imponierte) die staatliche Handlungsfähigkeit der nationalen als auch der international abgestimmten Krisenpolitik. Sicherlich wurde die Krisenpoli-

tik in Deutschland, in Europa oder weltweit aufgrund mangelnder Koordinationserfolge vielfach kritisiert und die Ausrichtung der krisenpolitischen Instrumente insgesamt hinterfragt. Allerdings bleibt zu konstatieren, dass die jüngste Krisenpolitik überraschende Facetten einer tatkräftigen Staatlichkeit offenbarte (Schimank 2009, Hassel/Lütz 2010).

Gleichwohl sind andere Beobachter der Meinung, dass hinter der Fassade einer erstarkten Staatlichkeit lediglich die systemische Schwäche und Verletzbarkeit des zeitgenössischen Staates zum Vorschein komme. Durch die immensen Mittel, die für das Krisenmanagement in den Finanzsektoren oder zur Dämpfung des konjunkturellen Einbruchs in der Realwirtschaft herangezogen wurden, sei die Handlungsfähigkeit des modernen Staates an seine Grenzen gestoßen. Der erschöpfte (bundesdeutsche) Sozialstaat habe keinerlei fiskalische Gestaltungsmöglichkeiten mehr, sondern sei eingezwängt in eine fiskalische Zwangsjacke – und zudem konfrontiert mit sich zusehends auftürmenden Herausforderungen (Streeck/Mertens 2010, vgl. Streeck 2007, Trampusch 2009).

Hinzu kämen, so lautet die Argumentation weitergehend, die Schwächen einer Krisenpolitik der EU. Die europäische Integration hat in ihren historischen Fluktuationen stets gezeigt, dass sie zwar eine beachtliche Dynamik marktschaffender Effekte aufweisen kann, allerdings bei der Staatsbildung im Allgemeinen und der Sozialstaatsbildung im Besonderen kaum vorankam. Diese »negative Integration« besteht einerseits durch ihre ökonomische Performanz, unterminiert andererseits allerdings historisch gewachsene Institutionen der europäischen Sozialstaaten. Von der Europäischen Union können, auch bei verstärkter Rolle des Europäischen Parlamentes, kaum positive Impulse für mehr Sozialstaatlichkeit ausgehen. Eher erscheint das Gegenteil als wahrscheinlich (Höpner/Schäfer 2010).

Sind vor diesem Hintergrund also sowohl die ökonomischen als auch die politischen Rahmenbedingungen für eine »vorsorgende Sozialstaatlichkeit« überhaupt gegeben? Viele der genannten Aspekte zeigen, dass eine Reformpolitik des vorsorgenden Sozialstaates hohe Reformhürden nehmen müssen, um erfolgreich sein zu können. Der bundesdeutsche Entscheidungsprozess ist verflochten und weist viele Vetopunkte auf (Czada 2003). Zudem ist das Steuerungsobjekt, die historisch gewachsene Sozialpolitik, in zahlreiche Politikfelder aufge-

teilt und in vielerlei Hinsicht segmentiert, trotz inhaltlicher Interdependenzen. Dennoch zeigt der internationale und vor allem der historische Vergleich, dass die vorsorgeorientierte Bündelung der Sozialpolitik in Deutschland nicht unmöglich ist (Jochem 2009a, Petring 2010). Reformoptionen sind im politischen Prozess realisierbar, wenn die Reformdebatte über parteipolitische Grenzen hinweg in eine konkrete Richtung gelenkt wird. Hierzu bedarf es allerdings zielorientierter (sogenannter) »Policy-Unternehmer«, die bereit sind, die Mühen und Anstrengungen im politischen Prozess immerwährender Wahlkämpfe und medialer Zuspitzungen zu schultern und sich dabei an den zentralen politischen Entscheidungspunkten für eine Neuorientierung bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit einzusetzen. Dies wird kaum in einer umwälzenden *Big-Bang*-Sozialreform zu bewerkstelligen sein, vielmehr kommt es hierbei auf fokussierte kleine Schritte an, die dennoch programmatisch bedeutsame Konsequenzen haben können. Diese Gedanken werden im dritten Kapitel vertieft. Zuvor sollen jedoch die *best-practice*-Beispiele der nordischen Variante einer vorsorgenden Sozialstaatlichkeit im Detail analysiert werden.

2. Vorsorgende Sozialpolitik in Skandinavien

Der Begriff der »wohlfahrtsstaatlichen Politik« ist im deutschen Sprachgebrauch meist negativ besetzt. Wenn im Folgenden dieser Begriff Verwendung findet, dann erfolgt dies ausdrücklich gleichwertig und ohne Konnotationen mit dem im Deutschen eher gebräuchlichen Begriff der »Sozialpolitik«. Allerdings ist der Begriff des Wohlfahrtsstaates insofern konzeptionell weiter gefasst, als dass in ihm auch Aspekte der Beschäftigungs-, Wirtschafts- und Steuerpolitik jenseits der sozialpolitischen Kerninstitutionen enthalten sind. Diese breite Analyseperspektive wird in diesem Hauptkapitel angelegt. In einem ersten Argumentationsschritt werden die nordischen Sozialstaaten in einem internationalen Vergleich dargestellt, worauf sich eine kurze Übersicht über die historische Genese anschließt. Darauf folgen längere Unterkapitel zur nordischen Arbeitspolitik, zur Bildungspolitik sowie zu Aspekten der sozialen Humandienstleistungen in Skandinavien. Ein vorletztes Unterkapitel ist der finanziellen Grundlage einer vorsorgenden Sozialstaatlichkeit im Norden gewidmet; das letzte Unterkapitel schließt mit einem Fazit dieses Hauptkapitel ab.

2.1 Nordische Sozialstaaten im internationalen Vergleich

Die Liste sozialpolitischer Vorbilder für den deutschen Sozialstaat ist lang – und wird ständig revidiert. Während geraume Zeit der niederländische Reformweg (und Reformprozess) als vorbildlich wahrgenommen wurde (Visser/Hemerijck 1998), richtet sich in jüngster Zeit die aktuelle Reformdebatte verstärkt auf die nordischen Wohlfahrtsstaaten (Jochem 2012), aber auch auf den jüngst deutlich expandierenden Sozialstaat der Schweiz (Moser 2008). Im Folgenden sollen die nordischen Vorbilder explizit aus der Perspektive des vorsorgenden Sozialstaatsprojektes heraus analysiert werden.⁵ Das Erkenntnisinteresse liegt dabei darin zu analysieren, wie die Prinzipien der Vorsorge in den nordischen Sozialstaaten institutionalisiert und administrativ organisiert werden.

Der spezielle Fokus auf die nordischen Sozialstaaten hat mehrere Gründe. Erstens stechen bei der Evaluation wohlfahrtsstaatlicher Politiken die nordischen Länder seit langer Zeit dadurch hervor, dass sie sowohl hohe ökonomische Performanz⁶ als auch eine geringe Armutsquote, geringe Korruption und ein außerordentlich hohes Ausmaß an gesellschaftlichem Vertrauen miteinander in Einklang bringen (Rothstein 2010a). Und letztlich leben in den nordischen Gesellschaften die »glücklichsten« Menschen in Europa – und dies schon seit einigen Jahren.⁷ Wenn also eine Region in Europa im Hinblick auf ökonomische Effizienz und qualitativ hochstehende Sozialpolitik⁸ als Vorbild gelten kann, und dies auch noch das

5. Es fällt auf, dass in vielen Beiträgen zum vorsorgenden Sozialstaat oft auf die skandinavischen Sozialstaaten verwiesen wird, ohne dies jedoch zu konkretisieren und mit Evidenzen zu versehen (vgl. zum Beispiel Steinbrück 2010, Allmendinger 2009).

6. Die jüngste Messung des World Economic Forum reiht drei nordische Länder unter die zehn kompetitivsten Ländern weltweit (Schweden auf Platz 2 hinter der Schweiz, Finnland auf Rang 7 sowie Dänemark auf Rang 9; Norwegen erreichte den 14. Rang, wohingegen Island »abgeschlagen« auf dem 31. Rang von insgesamt 132 Ländern liegt). Die Bundesrepublik Deutschland wird auf dem 5. Platz gelistet (World Economic Forum 2010, vgl. Jochem 2011).

7. Zumindest, wenn den Angaben aus den internationalen Umfragen Glauben geschenkt werden darf. Vgl. hierzu Rothstein (2010a). Gleichwohl bleibt abzuwarten, inwiefern die Konsequenzen der globalen Finanzkrise die Glückswerte (vor allem für Island) negativ beeinträchtigen werden.

8. Die im internationalen Vergleich zu beobachtenden Variationen in der Höhe der Sozialausgaben (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) lassen keine verlässlichen Rückschlüsse auf die Qualität der Sozialpolitik zu. Eine versierte Perspektive auf die Sozialausgaben nimmt Rücksicht auf die im internationalen Vergleich variierenden Steuersysteme (Adema/Ladaïque 2009). Werden diese sogenannten »Netto-Sozialausgabenquoten« erhoben, dann rutschen die nordischen Länder (aufgrund der umfangreichen Besteuerung auch von Sozialtransfers) in der Rangliste ab. Spitzenreiter sind aus dieser Perspektive Frankreich und Deutschland (vgl. Tabelle 1 sowie Jochem 2009a, 2012).

Glücksgefühl der Menschen befördert, dann sind dies gute Gründe für eine Analyse eben just der nordischen Sozialstaaten.

Zweitens kann die Sonderstellung der nordischen Wohlfahrtsstaaten an sozialpolitischen Ausgabeindikatoren abgelesen werden. So rangieren die nordischen Sozialausgaben (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) an der Spitze aller OECD-Länder (vgl. Tabelle 1). Allerdings beruht die weitverbreitete Einschätzung von den ausgabenintensiven Wohlfahrtsstaaten des Nordens zu einem guten Teil auf statistischen Artefakten. Der gebräuchlichste Indikator zur Messung der »Größe« des Wohlfahrtsstaates ist die Sozialausgabenquote, also der Anteil der Sozialausgaben in Relation zum Bruttoinlandsprodukt. Allerdings unterscheiden sich die Wohlfahrtsstaaten in der Besteuerungspraxis sozialpolitischer Transferzahlungen deutlich. So werden zum Beispiel die Rentenleistungen in Skandinavien besteuert – und bei den hohen Steuersätzen des Nordens ist dies für die Bezieher keineswegs unerheblich. Andere Länder hingegen betreiben Sozialpolitik durch Steuerpolitik, hier wären beispielhaft die USA mit dem Programm eines *earned-income-tax credit* zu nennen. Dabei werden nach sozialen Kriterien an Geringverdiener (auf Antrag) über die Bundessteuerbehörde Lohnzuschüsse ausgezahlt. Diese Leistungen werden nicht in den Sozialbudgets verbucht, sondern im Budget des Finanzministeriums.

Die Rahmenbedingungen solcher sozialpolitischen Anstrengungen versuchen Statistiker der OECD seit Kurzem in ihr Datenmaterial zu integrieren. In Tabelle 1 ist daher die Brutto-Sozialausgabenquote, die das reine Budget des Sozialstaates widerspiegelt, der Netto-Sozialausgabenquote für das Jahr 2005 gegenübergestellt, in welcher insbesondere steuerpolitische Maßnahmen mit eingerechnet wurden. Bei aller möglichen Kritik an der statistischen Berechnungsweise für beide Kennziffern ergibt sich so ein differenzierteres Bild wohlfahrtsstaatlicher Intensität im Norden sowie im internationalen Vergleich.

Während die skandinavischen Länder tatsächlich in der Spitzengruppe der Brutto-Sozialausgabenquoten liegen, werden sie bei der Netto-Sozialausgabenquote von Ländern wie Frankreich oder Deutschland überflügelt. Zudem verringert sich die Differenz zwischen den Spitzenländern und den Nachzüglern zum Teil erheblich. Der dänische Wohlfahrtsstaat rangiert in dieser zweiten Vergleichsperspektive (also unter Einberechnung steuerpolitischer

Effekte) deutlich hinter den ausgewiesenen Werten für die christdemokratisch-zentristischen Wohlfahrtsstaaten und fast auf Augenhöhe mit dem britischen Wohlfahrtsstaat, der eigentlich als ein Beispiel für einen »liberalen« Wohlfahrtsstaat gilt. Diese Daten zeigen, wie wichtig die nationale Besteuerungspraxis für sozialpolitische Anstrengungen ist. Und es wird ferner deutlich, dass die Größe und Intensität der nordischen Wohlfahrtsstaaten in der wissenschaftlichen sowie medialen Berichterstattung in zum Teil nicht unerheblicher Weise überschätzt wird. Aus bundesdeutscher Sicht ist schließlich festzuhalten, dass nach Berücksichtigung der steuerpolitischen Rahmenbedingungen die nordischen Sozialstaaten keineswegs mehr monetäre Mittel binden als in Deutschland. Dies zeigt einmal mehr, dass es bei der Abmilderung gesellschaftlicher Probleme durch Sozialpolitik nicht auf die Höhe der Sozialausgaben ankommt, sondern vielmehr auf die Art und Weise, wie diese monetären Mittel eingesetzt werden.

In Tabelle 1 sind zur weiteren Information Daten zur wohlfahrtsstaatlichen »Dekommodifizierung« ausgewiesen. Dieser statistische Wert geht auf die Studien von Gøsta Esping-Andersen (1990, 1999) zurück und versucht empirisch zu ermitteln, wie stark sozialpolitische Transferleistungen den Warencharakter von Arbeit aufheben (oder mit anderen Worten, wie generös die wohlfahrtsstaatlichen Transferleistungen beschaffen sind). Lyle Scruggs hat die Daten von Esping-Andersen in statistischer Kärnerarbeit aktualisiert und für 18 OECD-Wohlfahrtsstaaten für den Zeitraum von 1971 bis 2002 zur Verfügung gestellt. Daraus geht hervor, dass der Sozialschutz im Norden am stärksten ausgebildet ist. Die kontinentaleuropäischen Länder folgen dicht auf, und bei den liberalen Wohlfahrtsstaaten gemäß der Typologie von Esping-Andersen handelt es sich um die Länder mit dem geringsten Sozialschutz (Scruggs o. J., vgl. auch Bamba 2005, 2006).⁹

Letztlich stellt Tabelle 1 den Versuch einer aktualisierten Typologisierung der entwickelten Wohlfahrtsstaaten dar. Die »Etiketten« sind komplexer formuliert als dies in den Studien von Esping-Andersen (1990, 1999) der Fall ist. Mit dem Zerfall des Ostblocks ist zudem ein weiterer Typus wohlfahrtsstaatlicher Politik in Europa hinzugekommen, der in Ermangelung eines besseren Begriffs als »postkommunistisch-europäisch« umschrieben wird.

9. Es sei betont, dass die Arbeiten von Lyle Scruggs zu dem Ergebnis kommen, dass sich die nordischen Länder im Bereich der Dekommodifizierung im historischen Verlauf deutlich den kontinentaleuropäischen (oder korporatistisch-zentristischen) Wohlfahrtsstaaten annähern. Vgl. Scruggs (2007).



Tabelle 1: Sozialpolitische Kennziffern für 27 OECD-Wohlfahrtsstaaten

	Sozialausgabenquote (OECD, 2005)		Dekommodifizierung (ca. 2002)	Wohlfahrtsstaatlicher Typ
	Brutto	Netto		
Australien	18,2	19,5	5,0	liberal/radikal-labouristisch
Belgien	26,4	26,2	10,1	korporatistisch-zentristisch
Dänemark	27,3	24,2	9,9	sozialdemokratisch
Deutschland	27,9	28,8	7,0	korporatistisch-zentristisch
Finnland	26,1	23,5	8,1	sozialdemokratisch/zentristisch
Frankreich	29,5	30,7	6,5	korporatistisch-zentristisch
Griechenland	20,5	--	--	Nachzügler
Großbritannien	22,1	23,7	6,0	liberal
Irland	16,7	17,2	9,0	liberal
Island	18,4	19,3	--	sozialdemokratisch/zentristisch
Italien	26,5	26,1	5,4	korporatistisch-zentristisch
Japan	19,1	20,3	5,0	Nachzügler
Kanada	16,5	18,7	7,1	liberal
Luxemburg	23,4	22,1	--	korporatistisch-zentristisch
Neuseeland	18,5	18,4	4,5	liberal/radikal-labouristisch
Niederlande	21,6	19,7	9,8	korporatistisch-zentristisch/sozialdemokratisch
Norwegen	22,9	20,7	10,3	sozialdemokratisch
Österreich	28,1	25,5	6,7	korporatistisch-zentristisch
Polen	21,0	19,7	--	postkommunistisch-europäisch
Portugal	23,5	24,3	--	Nachzügler
Schweden	29,8	27,5	9,3	sozialdemokratisch
Schweiz	27,6	--	8,7	korporatistisch-zentristisch/liberal
Slowakei	16,8	16,9	--	postkommunistisch-europäisch
Spanien	21,2	21,2	--	Nachzügler
Tschechien	19,7	20,0	--	postkommunistisch-europäisch
Ungarn	22,5	--	--	postkommunistisch-europäisch
USA	16,3	18,8	7,9	liberal/fragmentiert
Durchschnitt	22,6	22,2	7,6	

Anmerkungen: Spalte 1: Ländername. Spalte 2: Brutto-Sozialausgaben (öffentliche sowie private Pflichtausgaben) in Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2005 nach OECD-Kriterien (OECD ohne Jahr). Der Wert für Portugal ist aus dem Jahr 2004. Spalte 3: Netto-Sozialausgaben (öffentliche sowie private Pflichtausgaben) in Prozent des Bruttoinlandsproduktes im Jahr 2005 nach OECD-Kriterien (Adema/Ladaique 2009: 48); bei den Netto-Sozialausgaben werden unter anderem die Effekte der Steuerpolitik mit eingerechnet. Spalte 4: Wohlfahrtsstaatliches Dekommodifizierungsniveau nach Esping-Andersen und aktualisiert durch Lyle Scruggs für 2002; bei dem Indexwert handelt es sich um einen Durchschnittswert für einzelne Sozialpolitikbereiche (Altersrenten, Arbeitslosenversicherung, Lohnfortzahlung im Krankheitsfall); je höhere Werte der Index annimmt, desto generöser sind die Sozialschutzsysteme gestaltet (Scruggs ohne Jahr). Spalte 5: Wohlfahrtsstaatliche Regimezugehörigkeit auf Basis von Esping-Andersen (1990), Jochem/Siegel (2000), Fenger (2007) sowie Castles/Obinger (2008). Vgl. auch Siegel/Jochem (2010: 330). -- = es liegen keine Daten vor.

Drittens zeichnen sich die nordischen Sozialstaaten durch ein sehr hohes Maß an sozialer Gerechtigkeit aus. Der Berliner Sozialwissenschaftler Wolfgang Merkel versucht, aufbauend auf die gerechtigkeitsphilosophischen Betrachtungen von John Rawls und Amartya Sen, das Ausmaß der »sozialen Gerechtigkeit« in den entwickelten Sozialstaaten empirisch zu messen. Bei diesem Versuch wird zwischen verschiedenen Aspekten sozialer Gerechtigkeit differenziert. Von besonderer Bedeutung sei nach Wolfgang Merkel die Vermeidung von Armut, ein zweiter Aspekt schließe die Bildungsanstrengungen mit ein, die für einen fairen Start aller Menschen in die Erwerbskarriere sorgen sollen. Weitere Kriterien sind das Ausmaß der Arbeitsmarktintegration, der sozialstaatlichen Anstrengungen insgesamt sowie der ökonomischen Gleichheit. Wolfgang Merkel gewichtet diese einzelnen Indikatoren in der genannten Reihenfolge und kommt zu dem Ergebnis, dass die nordischen Wohlfahrtsstaaten als Länderfamilie geschlossen an der Spitze des Rankings der sozialen Gerechtigkeit stehen, wohingegen Deutschland im unteren Bereich der Verteilung rangiert.

Bestätigt werden diese Thesen durch neuere Analysen sozialer Gerechtigkeit in den OECD-Staaten, wie sie die Bertelsmann Stiftung jüngst publiziert hat (Bertelsmann Stiftung 2010). Diese Analyse orientiert sich an den bereits länger zurückliegenden Analysen von Wolfgang Merkel und fügt einen weiteren Indikator hinzu, den der Generationengerechtigkeit. In Tabelle 2 sind die Ergebnisse dieser Analyse sozialer Gerechtigkeit für 31 OECD-Wohlfahrtsstaaten aufgelistet. Die Länder sind hinsichtlich des gewichteten Gesamtindex geordnet. Zur Information sind die Indices der einzelnen Teilindikatoren ebenfalls aufgeführt.

An dieser Stelle sollen nicht die methodischen Probleme diskutiert werden, die mit einer solchen empirischen Analyse sozialer Gerechtigkeit verknüpft sind. Wichtiger ist die aus international vergleichender Analyse hervorgehende These, dass die nordischen Länder in verschiedenen Aspekten als weltweit vorbildlich im Bereich der sozialen Gerechtigkeit angesehen werden. In der Tat überrascht die Geschlossenheit der nordischen Staatenfamilie. Und auch wenn die Unterschiede zwischen diesen »künstlich generierten« Indikatoren schwer zu interpretieren sind, so fällt doch ins Auge, wie deutlich der Abstand zwischen Island oder Schweden zum ersten kontinentaleuropäischen Land, der Niederlande, ausfällt. Die Ergebnisse für die Bundesrepublik, die auf dem 15. Platz gelistet wird,

sind hingegen besorgniserregend – und sollten Anlass für dezidierte Reformüberlegungen geben.

Ein vierter und letzter Grund für die vorgenommene Fallauswahl (und der letztlich entscheidende für das hier vorherrschende Erkenntnisinteresse) lautet, dass die nordischen Länder erfolgreich darin waren, die »zwei Beine« moderner Sozialstaatlichkeit effektiv zu institutionalisieren (Allmendinger 2009): ein umfassendes soziales Sicherungsnetz sowie eine qualitativ hochwertige Bildungspolitik. Dies kann an den Ausgabequoten für einerseits die soziale Sicherung und andererseits den Bildungssektor sehr gut abgelesen werden (vgl. Schaubild 1).¹⁰ Wenn also die klassische Sozialpolitik in analytischer Weise den bildungspolitischen Anstrengungen gegenübergestellt wird, dann kombiniert das nordische Modell umfassende soziale Sicherung mit ambitionierter Bildungspolitik. Und für die Bundesrepublik Deutschland ergibt sich ein vernichtendes Zeugnis staatlicher Bildungspolitik: Nur wenige klassische OECD-Länder investieren weniger monetäre Ressourcen in den Bereich der Bildung wie die öffentliche Hand in Bund und Ländern.

Aus diesem Überblick (Schaubild 1) wird ersichtlich, dass sich Bildungsinvestitionen und Sozialausgaben nicht – wie in der deutschen Reformdebatte mitunter suggeriert – ausschließen müssen. Es gibt Möglichkeiten, beide Reformziele zu vereinigen. Dies wird unter anderem in Skandinavien erreicht. Und zudem zählen die nordischen Sozialstaaten zu den »leistungsfähigsten« in der OECD-Welt – insofern damit die Erreichung der verschiedenen Aspekte sozialer Gerechtigkeit subsumiert wird.

Die nordischen Ökonomien zeichnen sich in vergleichender Perspektive aber auch durch eine starke Stellung des Staates im Wirtschaftsleben aus. Ausgehend von den Ursprüngen der Industrialisierung über die Phasen der beiden Weltkriege hinweg bis hin zur Expansion der Wissensgesellschaften seit den 1960er Jahren setzten und setzen staatliche Akteure im Norden wichtige Akzente für die ökonomische Dynamik. Die Folgen dieser dominanten Stellung des Staates können an unterschiedlichen Indikatoren abgelesen werden (vgl. Tabelle 3, vgl. Jochem 2012). Zum einen sind die Staatsausgaben (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) in den nordischen Ländern tendenziell höher als in den restlichen OECD-Staaten.

10. Es muss betont werden, dass die nordische Ländergruppe angereichert wird durch den Fall Belgiens. Zudem wird aus den Daten ersichtlich, wie umfassend in Norwegen in die Bildungspolitik investiert wird.



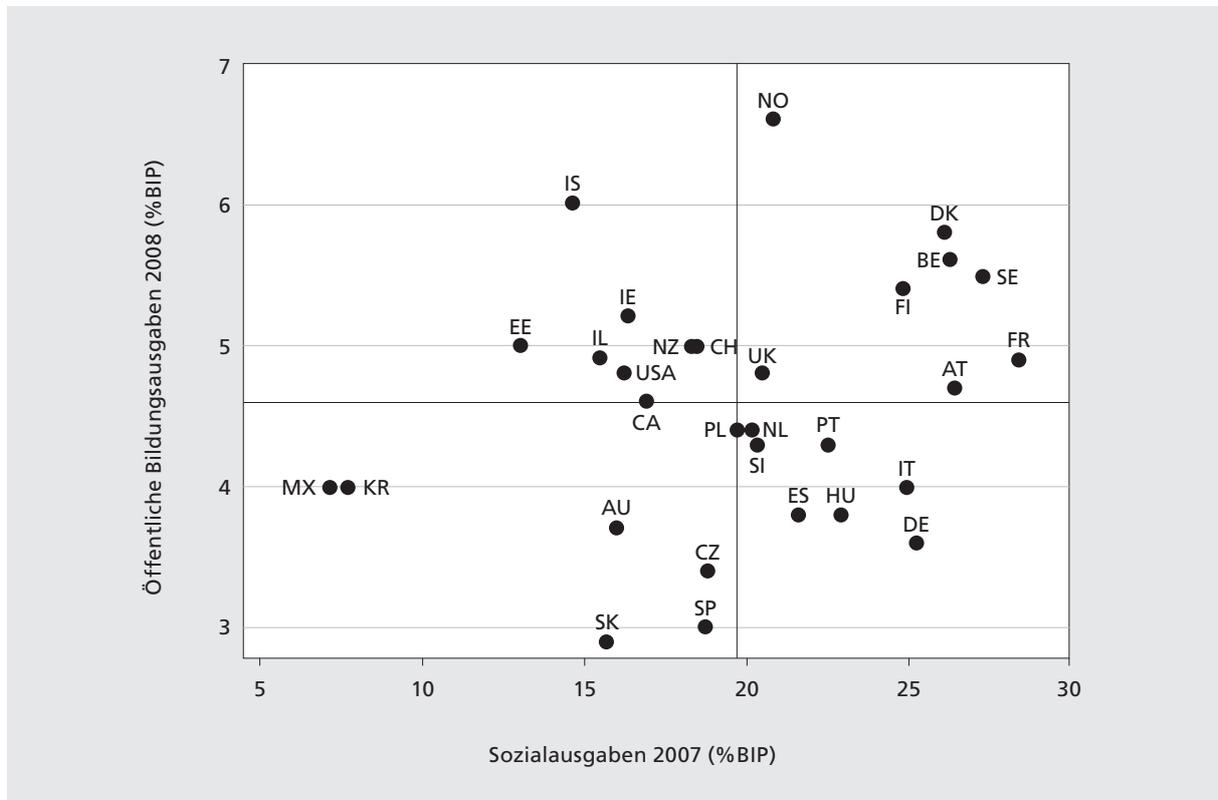
Tabelle 2: Kennzahlen sozialer Gerechtigkeit im internationalen Vergleich

Land	Index gewichtet	Index ungewichtet	Armutsvermeidung	Zugang zu Bildung	Inklusion in Arbeitsmarkt	Kohäsion & Gleichheit	Generationsgerechtigkeit
Island	8,54	8,32	8,62	9,27	8,74	7,76	7,20
Schweden	8,41	8,39	9,53	7,81	6,86	8,99	8,78
Dänemark	8,36	8,20	9,42	7,90	7,52	8,28	7,89
Norwegen	8,05	8,11	8,89	6,54	7,60	8,98	8,56
Finnland	7,94	7,89	8,58	8,26	6,56	8,19	7,85
Niederlande	7,54	7,45	8,24	6,49	7,59	8,19	6,76
Schweiz	7,33	7,41	7,23	6,08	8,39	7,76	7,58
Frankreich	7,24	7,06	8,44	6,59	6,43	6,60	7,24
Österreich	7,24	6,91	8,84	5,36	7,57	5,99	6,78
Neuseeland	7,20	7,30	7,11	6,24	7,88	8,19	7,07
Kanada	7,14	7,16	6,63	7,20	8,05	7,88	6,02
Großbritannien	7,14	7,11	7,73	5,95	7,30	7,53	7,02
Tschechien	7,08	6,74	8,83	6,61	5,72	6,61	5,93
Luxemburg	6,89	6,92	7,97	5,23	6,27	8,11	7,01
Deutschland	6,89	6,84	7,58	5,59	7,08	7,06	6,91
Belgien	6,54	6,46	7,46	6,45	5,17	7,14	6,08
Ungarn	6,53	6,24	8,57	5,00	5,42	6,30	5,90
Australien	6,34	6,61	5,42	5,33	7,79	8,03	6,50
Slowakei	6,02	5,70	7,97	4,91	4,82	5,58	5,21
Italien	5,92	5,75	6,13	6,81	5,45	5,35	5,02
Portugal	5,91	5,93	5,38	6,00	6,79	5,95	5,54
Spanien	5,91	6,01	5,01	7,29	5,82	6,28	5,67
Japan	5,72	5,68	4,94	5,56	7,65	5,45	4,80
Polen	5,57	5,57	5,15	6,73	5,25	5,58	5,13
USA	5,56	5,98	3,41	5,95	7,41	7,06	6,06
Südkorea	5,53	5,69	3,88	6,16	7,41	5,29	5,70
Irland	5,35	5,76	4,02	4,43	6,82	7,38	6,16
Chile	5,29	5,36	4,06	5,89	6,83	3,62	6,40
Mexiko	5,05	5,19	2,59	6,72	7,62	3,59	5,41
Griechenland	5,03	4,88	5,48	4,33	5,57	5,47	3,58
Türkei	3,85	3,95	3,37	3,67	4,46	3,20	5,06

Anmerkung: Bei den Indices handelt es sich um jeweils mehrere Teilindikatoren, die zum Teil auf den Daten der OECD basieren, sich zum Teil auf Indikatoren des SGI-Indexes der Bertelsmann Stiftung beziehen (*Sustainable Governance Indicators*). Grundsätzlich werden die jeweiligen Daten gemäß einer Rangfolge geordnet und dann zum Zweck der Vergleichbarkeit linear transformiert (vgl. hierzu genauer Bertelsmann Stiftung 2010: 12–14).

Quelle: Bertelsmann Stiftung (2010: 36).

Schaubild 1: Sozialpolitik und Bildungspolitik – die zwei Beine des vorsorgenden Sozialstaates



Quelle: Sozialausgaben: OECD Database: http://stats.oecd.org/Index.aspx?datasetcode=SOCX_AGG. Bildungsausgaben: OECD (2011), Education at a Glance 2011: OECD Indicators, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2011-en>

Dies trifft vor allem für Schweden, Dänemark und Finnland zu, die allesamt Werte deutlich über der kritischen 50-Prozentmarke erreichen. In Norwegen und Island hingegen bewegen sich die Staatsausgaben auf einem niedrigeren Niveau – was auf den ersten Blick zumindest für die norwegische Situation überrascht. Denn gerade dort bieten die Einnahmen aus dem Erdölvorkommen beste fiskalische Möglichkeiten für einen ausgabeintensiven und expansiven Staat, was sich jedoch nicht in den Kennzahlen niederschlägt. Letztlich muss zur Interpretation der Daten angeführt werden, dass die Werte durch die Auswirkungen der Finanzkrise in den letzten Jahren deutlich angestiegen sind. In allen Ländern nahmen so die Staatsausgaben in Relation zum (in vielen Ländern deutlich gesunkenen) Bruttoinlandsprodukt zu.

Ebenso »stark« greifen die nordischen Staaten auch mit der Steuerpolitik in das Wirtschaftsgeschehen ein. Im internationalen Vergleich sind die Steuerquoten in

Relation zum Bruttoinlandsprodukt in den nordischen Ländern deutlich höher, als dies für die vergleichbaren restlichen OECD-Länder der Fall ist. Zumindest gilt diese Aussage ohne Einschränkung für Dänemark und Schweden, deren Steuerquoten mit 48 bzw. knapp 47 Prozent im internationalen Vergleich einzigartig hoch sind. Die Steuerextraktion in Finnland und Norwegen hingegen ist deutlich niedriger als in den nordischen Nachbarländern – aber immer noch über dem OECD-Durchschnitt (und über dem Wert für Deutschland). In Island allerdings kann von einem »starken« Steuerstaat kaum die Rede sein. Die isländische Ökonomie stellt einen Sonderfall im nordischen Kontext dar. Dort führte die langjährige Dominanz liberal-konservativer und zentristischer Parteien zu einem anderen Mischungsverhältnis von Staat und Markt, als dies für Schweden oder Dänemark zu verzeichnen ist.

Aus den international vergleichenden Daten wird auch die besondere Stellung der Schweiz ersichtlich, wo deut-



Tabelle 3: Die Rolle des Staates im Wirtschaftsleben – einige Kernindikatoren

	Staatsausgaben (2009)	Steuereinnahmen (2009)		Öffentliche Beschäftigung (2008)
	(% BIP)	Gesamt (% BIP)	%-Anteil lokaler Gebietskörperschaften	% an der Gesamtbeschäftigung
Australien	35,3	25,9	0,9	--
Österreich	52,2	42,7	1,4	--
Belgien	54,2	43,2	2,3	--
Kanada	44,0	32,0	3,1	18,8
Dänemark	58,4	48,1	12,4	31,5
Finnland	56,2	42,6	10,1	22,9
Frankreich	56,0	42,4	5,6	24,3
Deutschland	47,5	37,3	2,9	13,6
Griechenland	53,6	30,0	0,2	20,7
Island	50,9	33,9	9,2	--
Irland	48,9	27,8	0,9	16,7
Italien	51,9	43,4	6,5	14,3
Japan	37,1	26,9	7,4	7,9
Luxemburg	42,2	37,6	1,7	17,6
Niederlande	51,4	38,2	1,4	21,4
Neuseeland	41,9	31,5	2,3	11,7
Norwegen	46,3	42,9	6,0	34,5
Portugal	48,2	30,6	1,7	--
Spanien	45,8	30,6	2,9	12,9
Schweden	55,2	46,7	17,0	28,3 ¹⁾
Schweiz	33,7	29,7	4,7	14,5
UK	51,6	34,3	1,8	18,6
USA	42,2	24,1	4,1	--
Durchschnitt	48,0	35,7	4,6	18,9

Anmerkungen: 1) der Wert für Schweden bezieht sich auf das Jahr 2005 (OECD 2009c). -- = es liegen keine Daten vor. Beim prozentualen Anteil der Steuern, die auf den Zentralstaat entfallen, ist zu beachten, dass die OECD hier die Sozialversicherungsparafiski den zentralstaatlichen Steuern und Abgaben zuweist. Bei der Berechnung der gesamten Steuereinnahmen hingegen sind nur die reinen Steuern ohne Sozialversicherungsbeiträge erfasst. Kaufmännisch gerundet auf erste Nachkommastelle.

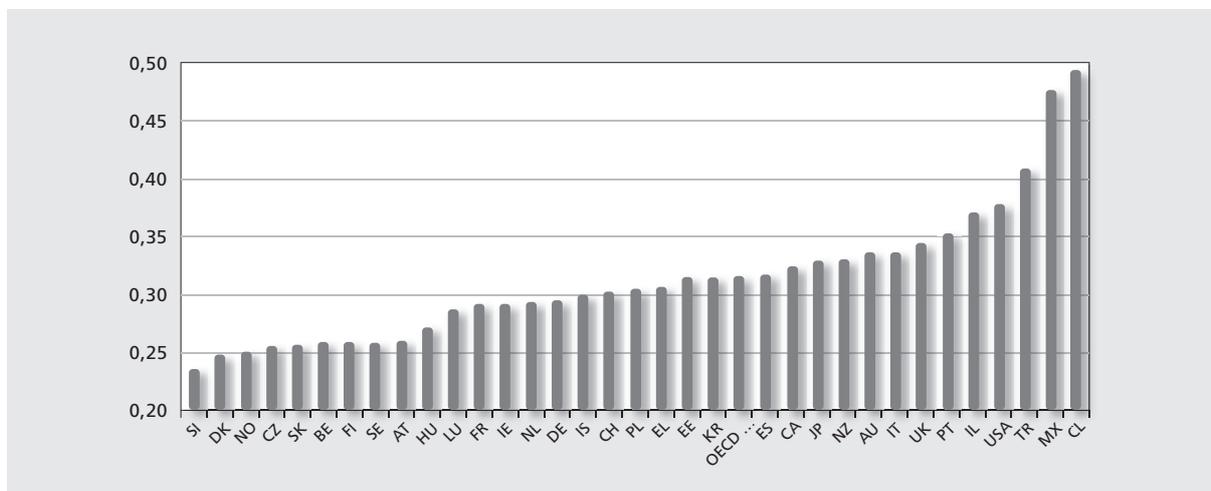
Quellen: Government at a Glance 2011 (Online-Version), Revenue Statistics 1965–2010: 2011 Edition (www.oecd.org/ctp/revenuestats).

lich niedrigere Steuern als im internationalen Durchschnitt erhoben werden. Neben Irland ist dort das geringste Steueraufkommen in Europa zu verzeichnen (was allerdings auch mit einem unterdurchschnittlichen staatlichen Ausgabenniveau korreliert). Aus der Riege der deutschsprachigen Ökonomien nimmt Deutschland in diesem Zusammenhang nahezu perfekt eine durchschnittliche

Rolle ein, wohingegen in Österreich die gesamtstaatliche Steuerquote durchaus nahe an die nordischen Werte heranreicht.

Im Norden übernehmen die regionalen und vor allem die lokalen Gebietskörperschaften eine wichtige Rolle im Wirtschaftsprozess. Wie aus den Daten in Tabelle 3 wei-

Schaubild 2: Gini-Koeffizienten und Einkommensungleichheiten in OECD-Ländern (ca. 2007–2009)



Quelle: <http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=INEQUALITY>.

ter zu ersehen ist, entfallen auf die lokalen Gebietskörperschaften des Nordens bis zu 17 Prozent der gesamtstaatlichen Steuereinnahmen (Schweden). Aber auch hier sind die Unterschiede zwischen den nordischen Ländern beachtlich. Am zentralisiertesten erscheint der norwegische Steuerstaat, mit einem Wert, der in der Nähe des internationalen Durchschnitts liegt. Trotz dieser Unterschiede zwischen den nordischen Ländern wird deutlich, wie wichtig und bedeutsam die lokale Ebene in den nordischen Steuer- und Wohlfahrtsstaaten ist. Eine direkte Folge dieser nordischen Arbeitsverschränkung von Zentralstaat und Gebietskörperschaften ist, dass hier (vor allem in Schweden, Dänemark und Island) die Steuerquoten regional unterschiedlich stark ausgeprägt sein können.

Die starke Rolle der nordischen Staaten im Wirtschaftsleben kann des Weiteren an der hohen Beschäftigung im öffentlichen Sektor abgelesen werden.¹¹ Das Wachstum der öffentlichen Beschäftigung setzte mit dem Ausbau der sozialen Humandienstleistungen im öffentlichen Sektor ein und wird vor allem von den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften getragen. Seit den 1960er Jahren investierten die nordischen Regierungen unisono – mit der tendenziellen Ausnahme Islands – bedeutende öffentliche

Mittel in die Bereiche Bildung, Gesundheit und Pflege (Sipilä 1997). Dieser Ausbau sozialer Humandienstleistungen in öffentlicher Trägerschaft bewirkte eine im Norden auffallend deutliche Segmentierung des Arbeitsmarkts. Während die nordischen Männer – tendenziell – in der Privatwirtschaft beschäftigt sind (und den Wettbewerbsbedingungen entgrenzter Ökonomien direkt ausgesetzt sind), dominieren die nordischen Frauen die staatlichen und dienstleistungsorientierten Arbeitsmarktsegmente.

Die nordischen Länder ergänzen ihr wirtschafts- und fiskalpolitisches Profil durch eine im internationalen Vergleich besonders stark ausgeprägte ökonomische Gleichheit. Unabhängig von den unterschiedlichsten Messmethoden relativer Armut oder relativer ökonomischer Ungleichheit kann für diese Länder festgehalten werden, dass die relative Einkommensungleichheit sehr gering ausgeprägt ist (vgl. Schaubild 2). Dies trifft vor allem für Dänemark und Norwegen zu, die gegen Mitte bzw. Ende der 2000er Jahre mit die geringsten Gini-Koeffizienten – also die geringste relative Einkommensungleichheit – im OECD-Sample aufwiesen. Etwas mehr Ungleichheit, allerdings noch deutlich unter dem internationalen Durchschnitt, wird in Finnland und Schweden angezeigt. Aus dieser Auflistung geht auch hervor, dass in Österreich ebenfalls nur geringe Einkommensungleichheiten festzustellen sind. Deutschland rangiert hier in der Nähe des internationalen Durchschnitts.

11. Vergleichende Daten zur öffentlichen Beschäftigung sind problematisch, da in vielen Ländern die Grenzen zwischen öffentlichen und privaten Arbeitgebern nicht so eindeutig zu ziehen sind, wie dies gemeinhin angenommen wird. Zu den Problemen mit der statistisch validen Erfassung dieser Kennzahlen vgl. die Ausführungen der OECD (2008d) oder bei Derlien/Peters (2008).



Tabelle 4: Frauenanteile in nordischen Parlamenten und Regierungen (in Prozent)

	1950	1960	1970	1980	1990	2000	2005	2009
Dänemark								
Parlament	8	9	11	20	31	37	37	38
Regierung	7	6	8	17	16	45	26	42
Finnland								
Parlament	9	15	17	26	32	37	38	42
Regierung	6	8	11	13	26	45	44	60
Island								
Parlament	3	3	2	5	21	35	30	43
Regierung	0	0	7	0	10	33	25	42
Norwegen								
Parlament	5	7	9	24	36	36	38	36
Regierung	7	7	13	25	44	42	47	47
Schweden								
Parlament	10	13	15	25	38	43	45	47
Regierung	3	7	11	25	30	55	50	45

Quelle: Bergqvist (2011).

Die nordischen Ökonomien verbinden also unterschiedliche politische Ziele miteinander: Ökonomische Wettbewerbsfähigkeit geht nicht nur mit einer umfassenden Sozialpolitik einher, auch führt die starke Rolle des Staates dazu, dass ökonomische Ungleichheit eher gering ausgeprägt ist. Dies ist ein Leistungsprofil, welches sich stark vom bundesdeutschen Profil abhebt.

Eine letzte Eigenheit der nordischen Länder liegt in der rasanten Entwicklung der politischen Gendergleichstellung. In Tabelle 4 sind einige Kennzahlen der Repräsentation von Frauen in politischen Gremien aufgelistet. Es wird deutlich, dass die Gleichstellung zumindest im politischen Bereich im Norden weit vorangeschritten ist. Zudem ist auffallend, dass dieser Aspekt kaum von der parteipolitischen Färbung einer Regierung abhängig ist. Auch die bürgerlichen Parteien des Nordens haben ausgeprägte Proporzsysteme für Frauen und erreichen auch in ihren Reihen eine weitgehende Gleichstellung der Geschlechter (Jochem 2012).

All diese Aspekte des internationalen Vergleichs begründen eine eingehende Analyse der nordischen Arbeits- und Sozialpolitik. In den kleinen Staaten im Norden Europas können vorbildliche sozialpolitische Programme und Prozesse beobachtet werden, die im deutschen Kontext am ehesten unter dem Begriff einer vorsorgenden Sozial-

staatlichkeit diskutiert werden. Bevor auf die einzelnen Politikbereiche eingegangen wird, soll jedoch in einem kurzen Zwischenschritt über die historischen Grundlagen der nordischen Wohlfahrtsmodelle berichtet werden.

2.2 Genese und Grundstrukturen nordischer Sozialstaatlichkeit

Die nordische Sozialpolitik zeichnet sich durch eine verzögerte Einführung der sozialen Sicherungssysteme aus. Keines der nordischen Länder war ein Pionier der sozialen Gesetzgebung. Eine Ausnahme – mit Einschränkungen – könnte die im internationalen Vergleich frühe Einführung der universellen Rentenversicherung in Dänemark sein, die allerdings zum damaligen Zeitpunkt eine eher rudimentäre Bedeutung hatte und noch Elemente einer stark repressiven Armutspolitik aufwies (vgl. Tabelle 5).

Der Ausbau der sozialen Sicherungssysteme erfolgte im Norden in den 1930er Jahren sowie in der unmittelbaren Nachkriegszeit. Während die programmatischen Grundlagen mitunter vor dieser Zeit gelegt wurden, konnten die Programme erst nach dem Zweiten Weltkrieg – und einhergehend mit einer rapiden Wohlstandssteigerung – wachsen und Gestalt annehmen (Jochem 2012).



Tabelle 5: Einführungssequenzen der sozialen Sicherungssysteme im Norden

	Unfall- versicherung	Kranken- versicherung	Renten- versicherung	Arbeitslosen- versicherung	Kindergeld
Dänemark	1916 (1898)	1933 (1892)	1933 1921/22 (1891)	(1907)	1952
Finnland	1917 (1895)	1963	1937	(1917)	1948
Island	1925 (1917)	1946 (1911)	1946	1956	--
Norwegen	1921 (1901) (1894)	1953 (1909)	1936	1938 (1906)	1946
Schweden	1916 (1901)	1955	1913	(1934)	1948

Anmerkung: Ohne Klammern: Jahr der Einführung von nationalen Pflichtgesetzen. Jahreszahl in Klammern: Einführung von staatlich anerkannten und subventionierten freiwilligen Versicherungen bzw. Einführung von Arbeitslosenhilfe oder Rentenversicherungen mit deutlich ausgeprägtem Fürsorgecharakter. -- = es liegen keine Informationen zum Einführungszeitpunkt des Kindergeldes in Island vor.

Quellen: Alestalo/Hort/Kuhnle (2009: 13), Schmidt (1988: 118).

Wichtig ist die nordische Besonderheit, dass von Beginn an universalistische Sozialprogramme errichtet wurden. Die Einführung der dänischen Rentenversicherung im Jahr 1891 wird in der Literatur als eine Reform interpretiert, die noch stark im Armenrecht verankert war und kaum die heute gängigen Prinzipien einer nationalstaatlichen Sozialversicherung erfüllt. Mit ihr waren noch zum Teil demütigende Bedürftigkeitsprüfungen verbunden. Was jedoch nicht übersehen werden darf: Die dänische Reform ebnete den Weg hin zu einer universellen Absicherung der gesamten Bevölkerung, also nicht nur der in den industriellen Arbeitsprozess integrierten Teile. Anders als in Deutschland, wo das industrielle Arbeiterheer, beziehungsweise die »working class aristocracy« (Kangas/Palme 2005: 22), Zielgruppe der Sozialgesetzgebung war, bewirkte die spätere Industrialisierung des Nordens und die Macht der Bauernbewegungen, dass die frühen und noch von den Prinzipien der Armenfürsorge geprägten Reformen diese gesellschaftlichen Grenzen überbrückten und von Beginn an als universelle Sicherungssysteme für die gesamte Bevölkerung eingeführt wurden. Befanden sich die anfänglichen Leistungen auch auf niedrigem Niveau, so wurde das nordische Prinzip des sozialpolitischen Universalismus bereits in diesen frühen Weichenstellungen deutlich: »little, but for everybody« (Kangas/Palme 2005: 23).

Dieses Prinzip diente als Blaupause für die anderen nordischen Rentensysteme. Die schwedische Rentenreform aus dem Jahr 1913 folgte dem dänischen Beispiel, war jedoch nicht durch Steuern, sondern durch Beiträge finanziert (mit Einkommensprüfungen der Rentenzahlungen). Die schwedische Vorgeschichte eines modernen Rentenversicherungssystems verdeutlicht präzise das gesellschaftliche Umfeld und den politischen Handlungsdruck der frühen Sozialgesetzgebung im Norden. Die nordischen Länder waren am Ende des 19. und zu Beginn des 20. Jahrhunderts die Armenhäuser Europas. Bis zu 20 Prozent der schwedischen Gesellschaft wanderte damals aus, vor allem in die USA. Zurück blieben die älteren und armen Schweden, die vor allem auf dem Land lebten. Ende des 19. Jahrhunderts war Schweden das europäische Land mit dem höchsten Anteil der älteren Bevölkerung in Relation zur Gesamtbevölkerung (Edebalk 2000: 541). Diese Bevölkerungsentwicklung unterminierte die von den Kommunen getragene – repressive – Armutspolitik zusehends. Die ländlichen Kommunen konnten die Finanzierungslasten nicht mehr tragen, die Kommunen der Ballungszentren lehnten einen horizontalen Finanzausgleich ab – und der Zentralstaat sah sich vor allem den Prinzipien solider Finanzen und strenger Haushaltsführung verpflichtet. Die Arbeiterbewegung befand sich damals in ihrer frühen Entwicklungsphase. Und zum Zeitpunkt der

Verabschiedung der Rentenreform waren zwar einige sozialdemokratische Abgeordnete im Parlament vertreten, die Reform wurde jedoch von liberalen Politikern vorangetrieben, welche die Interessen der ländlichen Bevölkerungsschichten und der ländlichen Kommunen vertraten (Hecló 1974). Nach ähnlichen Gesichtspunkten erfolgte die Grundsteinlegung der universellen Sicherungssysteme auch in den anderen nordischen Ländern, wobei nicht selten bewusste Anleihen bei den politischen Reformen der skandinavischen Nachbarländer gemacht wurden.

Ein weiterer Aspekt der nordischen Sozialstaatsgeschichte kann als sozialpolitische Entwicklungslogik »von unten« bezeichnet werden. Das augenscheinliche Beispiel hierfür sind die Arbeitslosenversicherungen. Während in Großbritannien 1911 die erste nationale Pflichtversicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit eingeführt wurde, folgte Norwegen diesem Beispiel erst im Jahr 1938, Island gar erst 1956. In Dänemark, Finnland und Schweden existieren hingegen bis auf den heutigen Tag keine verpflichtenden Arbeitslosenversicherungen. Dort dominiert das sogenannte »Ghenter-Modell«, in welchem die Gewerkschaften die administrativen Träger der Arbeitslosenversicherungen sind. Die Arbeitslosenversicherungen werden stark – allerdings in unterschiedlichem Ausmaß – von staatlicher Seite mit Steuermitteln subventioniert. Diese Politik führt dazu, dass die Gewerkschaften in ihrer Machtposition institutionell abgesichert werden. Sie sind an prominenter Stelle bedeutsam in den Sozialstaat integriert – und sie können diese privilegierte Position auch dazu nutzen, Mitglieder zu gewinnen. Diese institutionelle Eigenheit führt im internationalen Vergleich zu den höchsten Organisationsgraden der dänischen, finnischen und schwedischen Gewerkschaften (vgl. Tabelle 6).

Eine letzte Besonderheit des Nordens ist das umfassende Angebot von sozialen Humandienstleistungen in öffentlicher Verantwortung. Die Dienstleistungsperspektive der Sozialpolitik ist ein Kerncharakteristikum des Wohlfahrtsstaates des Nordens (Sipilä 1997). Diese Entwicklung kann durch den raschen Wohlstandsanstieg seit den 1960er Jahren erklärt werden. Grundlegend sind hierfür aber auch die Konsequenzen der nordischen Reformation. Mit ihr und durch die Einführung von protestantischen Staatskirchen gingen karitative und sozialpolitische Verantwortung automatisch an staatliche Träger über. Insofern ist auch verständlich, dass die lokalen Gebietskörperschaften in der weiteren Entwicklung quasi auf »natürliche Weise«

die unhinterfragten Träger der sozialpolitischen Expansion waren (und zum großen Teil auch noch sind).

Die nordische Sozial- und Arbeitspolitik entwickelte sich seit Beginn des 20. Jahrhunderts rasant. Von den Nachzählern der Sozialpolitik, den »Armenhäusern Europas« (Alber 1982) verlief die Entwicklung dennoch nie geradlinig und nie ohne zum Teil heftige Konflikte. Wenn vom nordischen Weg vorsorgender Sozialpolitik die Rede ist, sollte nie ausgeblendet werden, dass dieser Weg voller politischer Konflikte war und weiterhin ist. Darüber hinaus gab es nie einen Masterplan. Nur im heutigen Rückblick erscheint das nordische Modell als ein in sich geschlossenes und kohärentes System.

Gleichwohl war jede politische Weichenstellung für sich genommen wichtig. Die frühe Festlegung auf universelle Sicherungssysteme, die institutionelle Stärkung der Gewerkschaftsbewegungen, die frühe Festlegung und Institutionalisierung von Arbeits- und Wissensgesellschaften, dies waren stets einzelne Nejustierungen, die sich für die weitere Entwicklung der nordischen Gesellschaften als bedeutsam herausstellten. Dabei ist zu betonen, dass die Reformen auf kulturellen und normativen Mustern der nordischen Gesellschaften basierten (und weiterhin basieren), die bis zur Reformation zurückreichen. Im weiteren Verlauf der Analyse gilt es nun, die einzelnen Bausteine vorsorgender Sozialstaatlichkeit detailliert zu analysieren.

2.3 Nordische Arbeitspolitik

Der vorsorgende Sozialstaat ist ein Sozialstaat, der auf eine umfassend integrierte Arbeits- und Wissensgesellschaft abzielt und gleichzeitig von ihr abhängig ist. Insofern sind im Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates jene Politiken von großer Bedeutung, die dezidiert die Beschäftigungslage und die Integration möglichst vieler Menschen in den Arbeitsmarkt anstreben. Gleichzeitig kann dies kaum allein durch eine aktive und reformbereite staatliche Politik erreicht werden. Eine funktionstüchtige und belastbare Sozialpartnerschaft stellt daher ein weiteres Charakteristikum des nordischen Erfolgswegs dar.

Eine hohe Arbeitsmarktintegration ist neben den individuell-sozialen Dimensionen auch aus folgenden Gründen wichtig: Erstens stärkt die hohe Arbeitsmarktintegration die Finanzierungsbasis der Sozialpolitik. Dies ist vor allem für den deutschen Sozialstaat interessant, da



Tabelle 6: Gewerkschaftliche Organisationsgrade im internationalen Vergleich

	1970	1980	1990	2000	2007	2008	2009	2010
Australien	44,2	48,7	40,0	24,7	18,2	18,2	19,0	18,0
Österreich	62,8	56,7	46,9	36,6	29,9	29,1	28,6	28,1
Belgien	42,1	54,1	53,9	49,5	52,9	51,9	52,0	--
Kanada	31,0	34,0	34,0	28,3	27,4	27,2	27,3	27,5
Dänemark	60,3	78,6	75,3	74,2	69,1	67,6	68,8	--
Finnland	51,3	69,4	72,5	75,0	70,3	67,5	69,2	70,0
Frankreich	21,7	18,3	10,3	8,1	7,6	7,6	--	--
Deutschland	32,0	34,9	31,2	24,6	19,9	19,1	18,8	18,6
Griechenland	--	--	34,1	26,5	24,5	24,0	--	--
Island	--	57,6	79,0	81,7	--	79,4	--	--
Irland	50,6	54,3	48,5	38,4	32,2	32,2	33,7	--
Italien	37,0	49,6	38,8	34,8	33,5	33,4	34,7	35,1
Japan	35,1	31,1	25,4	21,5	18,3	18,2	18,5	18,4
Luxemburg	46,8	50,8	46,4	42,5	38,7	37,3	--	--
Niederlande	36,5	34,8	24,3	22,9	19,3	18,9	19,4	--
Neuseeland	56,5	69,1	49,5	22,3	21,3	20,6	21,4	20,8
Norwegen	56,8	58,3	58,5	54,4	53,7	53,3	54,4	--
Portugal	--	54,8	28,0	21,6	20,8	20,5	20,1	19,3
Spanien	--	--	12,5	16,7	14,9	15,0	15,9	--
Schweden	67,7	78,0	80,0	79,1	70,8	68,3	68,4	68,4
Schweiz	28,9	27,7	22,7	20,8	18,6	18,2	17,8	--
UK	43,0	49,7	38,2	30,2	27,9	27,1	27,2	26,5
USA	27,4	22,1	15,5	12,8	11,6	11,9	11,8	11,4
Durchschnitt	43,8	49,2	42,0	36,8	31,8	33,3	33,0	30,2

Anmerkung: Der gewerkschaftliche Organisationsgrad gibt den prozentualen Anteil der Arbeitnehmer an, die in Gewerkschaften organisiert sind. Die Daten beruhen zum Teil auf Angaben der Gewerkschaftsbewegungen, zum Teil auf nationalen Umfragen. -- = es liegen keine Daten vor.

Quelle: OECD Employment Database; http://www.oecd.org/document/34/0,3343,en_2649_33927_40917154_1_1_1_1,00.html#union (aufgerufen am 19.2.2012).

dessen Finanzierung (noch immer) zu weiten Teilen aus Sozialversicherungsbeiträgen besteht. Zweitens stärkt die Arbeitsmarktintegration auf der Ausgabenseite auch die Stellung der Sozialpolitik, da die Transferleistungen (Arbeitsmarktpolitik sowie Armutsbekämpfung) bei hoher Beschäftigung in der Regel rückläufig sind. Drittens mehr eine hohe Arbeitsmarktintegration den gesamtwirtschaftlichen Wohlstand und stärkt so (in der Regel) die Konkurrenzkraft eines Landes. Zusammengenommen führen diese Gründe zu einer deutlichen (fiskalischen) Staatsentlastung.

Eine vorsorgende Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik grenzt sich von der Vorstellung ab, dass das Volumen der Arbeit begrenzt sei, und dieses Volumen lediglich »gerecht« auf die Erwerbstätigen verteilt werden müsse. Im Gegenteil betont die Metapher eines vorsorgenden Sozialstaatsmodells, dass alle Menschen in einem Staat – insofern sie arbeitsfähig sind – ein Recht auf und eine Verpflichtung zur Arbeit haben. Unter der Bedingung allerdings, dass diese Arbeit sowohl hinsichtlich der Ent-

lohnung als auch mit Blick auf die Arbeitsbedingungen hohen Qualitätsstandards genügt.¹²

Die Qualität der Arbeitsverhältnisse ist ein methodisch komplexes Unterfangen. Jüngst haben Seifert und Tangian (Seifert/Tangian 2009) versucht, diesen Aspekt in einem europäischen Vergleich zu messen. Sie unterscheiden insgesamt 15 Teilindikatoren, die von der Möglichkeit zur Weiterbildung, der Kreativität im Berufsleben bis hin zur Zufriedenheit mit dem erzielten Einkommen reichen.¹³ Aus der hier angelegten Forschungsperspektive sind die Ergebnisse dieser Studie frappant: Die nordischen Länder bilden nicht nur mit den besten Arbeitsverhältnissen in Europa eine homogene Spitzengruppe, es ist auch erstaunlich, wie weit die Qualität der deutschen Arbeitsverhältnisse vom nordischen Niveau entfernt ist. Tatsächlich befinden sich die bundesdeutschen Arbeitsverhältnisse im unteren Drittel der europäischen Rangskala. Diese empirische Pionierarbeit zeigt, dass die Prinzipien des vorsorgenden Sozialstaates nicht im Bereich der Sozial- und Bildungspolitik beginnen, sondern ihren Ursprung in der konkreten arbeitsrechtlichen Ausgestaltung der Arbeitsverhältnisse sowie der politischen Flankierung des Wachstums von guter Arbeit haben.

Die nordischen Länder stützen ihre Politik in diesem Bereich auf eine ausgebaute Sozialpartnerschaft. Im internationalen Vergleich sticht die organisatorische Macht der Gewerkschaften im Norden hervor (vgl. Tabelle 6). Die nordischen Gewerkschaften organisieren bis zu 80 Prozent der Erwerbstätigen (Island), wohingegen die Reichweite der bundesdeutschen Gewerkschaften von gut 30 Prozent in den 1970er Jahren in jüngster Vergangenheit auf nur noch knapp 20 Prozent gesunken ist. Es ist aber zu betonen, dass auch im Norden – wie in nahezu allen Ländern der OECD – die gewerkschaftlichen Organisationsgrade rückläufig sind. Besonders frappant ist dies am schwedischen Beispiel abzulesen. Dort erodierte die Anziehungskraft der Gewerkschaften innerhalb von zwei

Dekaden von circa 80 Prozent auf nunmehr »nur noch« knappe 70 Prozent.¹⁴

Die Funktionsweise sozialpartnerschaftlicher Beziehungen lässt sich jedoch nur schwerlich allein anhand von Kennziffern gewerkschaftlicher Organisationsgrade ablesen. Genauso wichtig wie die große Reichweite der nordischen Gewerkschaften ist die konkrete Politik in den Tarifverträgen. Die ehemals hoch zentralisierten Tarifverhandlungen haben sich im Norden seit den 1980er Jahren merklich diversifiziert. Mit der Ausnahme Finnlands dominieren in Skandinavien Branchentarifverträge, in welchen nicht nur über Löhne, sondern auch über Aspekte der Arbeitsqualität (oder betriebliche Rentensysteme) verhandelt wird. Ein erster Unterschied zwischen dem Norden und Deutschland liegt darin, dass die Abdeckung des Arbeitsmarkts durch Tarifverträge dort umfassender ausgestaltet ist. Zudem, und dies ist die eigentlich entscheidende Differenz, ist im Norden tendenziell auch der Bereich der atypischen Beschäftigung in die Tarifverträge integriert. Ausschlaggebend ist nicht unbedingt die Reichweite, sondern die Bereitschaft der Sozialpartner, Formen atypischer Beschäftigung tarifvertraglich zu regeln.

Das dänische Beispiel der *Flexicurity* verdeutlicht die Vereinbarkeit von atypischer Beschäftigung mit tarifvertraglicher Regulierung (vgl. Bredgaard et al. 2009). Allgemein wird vermutet, dass die Arbeitgeber in Dänemark bei fehlendem Kündigungsschutz keine Notwendigkeit darin sehen würden, auf atypische Beschäftigung zurückzugreifen. Gleichwohl gibt es atypische Beschäftigung (Teilzeit, (Schein-)Selbstständigkeit, Leiharbeit etc.) auch in Dänemark – und dies in zunehmendem Maße. Allerdings schaffen es die dänischen Sozialpartner – und hierbei vor allem die dänischen Gewerkschaften – die atypisch Beschäftigten in die Regeln der Tarifverträge zu integrieren. Insofern argumentieren Bredgaard et al. (2009), dass die dänische Erfolgsgeschichte bei allen sich andeutenden Erosionstendenzen auf der Integration atypischer Beschäftigter in das Tarifvertragswesen beruhe. Dies würde für die bundesdeutsche Situation implizieren, dass sich die Sozialpartner stärker für diesen Teil des dynamischen Arbeitsmarkts verantwortlich fühlen müssten.

12. Eines der beliebtesten Wortspiele in der deutschen Sozialstaatsdebatte ist es, zu behaupten, dass »alles, was Arbeit schafft, sozial sei«. Dies ist kaum ohne notwendige Einschränkungen der Fall. In den folgenden Passagen wird deutlich, dass in einem vorsorgenden Sozialstaat vor allem an die Qualität der Arbeit hohe Anforderungen gestellt werden.

13. Die Analyse von Seifert und Tangian (2009) basiert auf einer empirischen Erhebung der European Foundation (2007), die nicht nur Umfragedaten, sondern auch »objektive Daten« nutzt, wie zum Beispiel das tatsächliche Fortbildungsverhalten der Erwerbspersonen.

14. Die Daten der OECD sind nicht aktuell. Aus schwedischen Quellen wird ersichtlich, dass sich der Organisationsgrad der Gewerkschaften im Jahr 2010 an der 70-Prozentmarke einpendelte, allerdings mit erheblichen sektoralen Differenzen (vgl. Kjellberg 2011).

Dieser kurze Exkurs zeigt, dass die Qualität der Arbeitsverhältnisse im Norden zwar besser ist, allerdings auch dort Erosionstendenzen zu beobachten sind. Aus einem statistischen Blickwinkel heraus betrachtet zeigen sich noch weitere gravierende Unterschiede zwischen den nordischen Arbeitsmärkten und der Situation in der Bundesrepublik Deutschland.

Der deutsche Arbeitsmarkt zeichnet sich im internationalen Vergleich durch die starke Stellung der verarbeitenden Industrie aus. Allerdings verschließt sich die deutsche Ökonomie auch nicht gänzlich dem internationalen Trend hin zur Dienstleistungs- und Wissensökonomie (Iversen/Wren 1998). Insofern kann sich eine beschäftigungsorientierte Innovationspolitik des vorsorgenden Sozialstaates kaum darauf konzentrieren, die industriellen Kerne in Deutschland gegen die internationale Konkurrenz zu verteidigen. Wichtigstes Ziel erfolgreicher Beschäftigungspolitik in Deutschland – und Europa – ist es, den strukturellen Wandel der Wirtschaft zu flankieren und zu stabilisieren. Just diese politische Flankierung ist in historischer Perspektive in den nordischen Ländern sehr effizient gewesen. In nur wenigen Dekaden haben sich die ehemaligen Armenhäuser Europas von vorwiegend agrarisch geprägten Gesellschaften in industrialisierte Wirtschaften gewandelt. Und spätestens seit den 1970er Jahren konnte die Wirtschafts- und Beschäftigungspolitik im Norden auch in beeindruckender Weise den strukturellen Wandel hin zur Dienstleistungsökonomie befördern (vgl. Jochem 2011b).

Die nordische Beschäftigungspolitik der vergangenen Dekaden ermöglichte nicht nur einen raschen Strukturwandel, sondern es ist auch für die Gegenwart festzuhalten, dass sich die nordischen Ökonomien auf den internationalen Märkten als wettbewerbsfähig bewiesen haben. Eine Übersicht über verschiedene Kennzahlen zur Messung der ökonomischen Wettbewerbsfähigkeit (Tabelle 7) zeigt, dass sich ein umfassender (vorsorgender) Sozialstaat kaum unmittelbar negativ auf die ökonomische Dynamik auswirken muss. Im Gegenteil sticht gerade die Innovationskraft der nordischen Ökonomien im internationalen Vergleich hervor.¹⁵

Besonders häufig wird der *Human Development Index* (HDI) der Vereinten Nationen als Maß für die Wirtschafts-

15. An dieser Stelle kann nicht auf die (mit der Ausnahme Islands sehr gute) Performanz der nordischen Länder in der gegenwärtigen Finanz- und Schuldenkrise eingegangen werden. Vgl. hierzu Jochem (2012).

kraft von Territorialstaaten verwendet. Dort werden ökonomische Indikatoren (Bruttoinlandsprodukt pro Kopf) mit sozialen Indikatoren verknüpft, wie zum Beispiel die durchschnittliche Lebenserwartung oder spezifische Bildungsindikatoren. In dieser Perspektive zeigt sich, dass die nordischen Länder durchaus in den oberen Rängen vertreten sind, Norwegen belegt von 169 analysierten Ländern sogar den ersten Platz. Die deutschsprachigen Länder sind in dieser Hinsicht auf einem ähnlich gut ausgebauten Niveau zu verorten wie die nordischen Länder.

Ein weiterer Indikator zur Erfassung ökonomischer Dynamiken ist der vom World Economic Forum herausgegebene *Global Competitive Index* (GCI). Darin werden unterschiedliche ökonomische und politische Indikatoren miteinander verknüpft. In letzterer Kategorie sind vor allem Aspekte der Gesundheitsversorgung sowie der Bildungspolitik von Relevanz. Auch in dieser Betrachtungsweise zeigen sich die nordischen Länder als durchaus leistungsstark. Von insgesamt 139 untersuchten Ländern rangiert Schweden hinter der Schweiz auf Platz zwei, Finnland nimmt Rang sieben ein und Dänemark schließlich Rang neun. Norwegen belegt den 14. Platz, wohingegen Island »abgeschlagen« auf dem 31. Platz liegt. Die Bundesrepublik Deutschland wird in der Betrachtungsweise der wirtschaftlichen Wettbewerbsfähigkeit auf dem fünften Platz gelistet, Österreich auf dem 18. Rang (World Economic Forum 2010b). Auch in dieser Perspektive sind die nordischen Länder in der Spitzengruppe vertreten – allerdings nicht alle fünf Länder als homogene Gruppe. Für die deutschsprachigen Länder werden hier ebenfalls sehr gute Werte berichtet.

Ein weiterer Indikator wird in der Literatur zwar kontrovers diskutiert, allerdings strebt dieser sogenannte »Fortschrittsindex« (FI) explizit die Erfassung der ökologischen Qualität des Wirtschaftens an. Neben der Ermittlung des »ökologischen Fußabdrucks« fließen Kennzahlen des ökonomischen Wohlstands sowie Aspekte der Gesundheitsversorgung und des Bildungsniveaus in die Berechnung des Gesamtindikators ein. Dieser Fortschrittsindex weist den nordischen Ländern Spitzenpositionen zu – wenngleich eingeräumt werden muss, dass mit diesem Indikator weltweit nur 22 Länder erfasst werden. Die jüngste Messung für das Referenzjahr 2008 verzeichnet die nordische Troika, bestehend aus Norwegen, Schweden sowie Finnland, an der Spitze, Dänemark hingegen im unteren Drittel auf Rang 19. Die deutschsprachigen Länder Schweiz, Österreich und Deutschland sind in der



Tabelle 7: Komplexe Indikatoren zur Messung gesellschaftlichen Wohlstands und ökonomischer Dynamik

	HDI	GCI	FI	GII
Australien	2	16	13	18
Österreich	25	18	15	21
Belgien	18	19	21	17
Kanada	8	10	17	12
Dänemark	19	9	19	5
Finnland	16	7	3	6
Frankreich	14	15	9	22
Deutschland	10	5	18	16
Griechenland	22	83	8	46
Island	17	31	--	1
Irland	5	29	14	19
Italien	23	48	11	38
Japan	11	6	4	13
Luxemburg	24	20	--	15
Niederlande	7	8	6	8
Neuseeland	3	23	5	9
Norwegen	1	14	1	10
Portugal	40	46	22	34
Spanien	20	42	12	30
Schweden	9	2	2	2
Schweiz	13	1	10	4
UK	26	12	16	14
USA	4	4	20	11
Gesamtzahl der Länder	169	139	22	132

Anmerkungen: In der Tabelle werden die nationalen Rangplätze für die einzelnen Indikatoren aufgeführt. Die Beobachtungszeiträume sind für den Human Development Index (HDI) das Jahr 2010, für den Global Competitiveness Indikator (GCI) der Zeitraum 2010/11, für den Fortschrittsindikator (FI) das Jahr 2008 sowie für den Global Innovation Index (GII) der Zeitraum 2009/10. -- = es liegen keine Daten vor.

Quellen: UNDP (2010), World Economic Forum (2010b), Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt (2010), INSEAD (2010).

zweiten Hälfte der Rangliste zu finden, auf den Plätzen 10, 15 sowie 18. Die schlechte Positionierung Deutschlands wird von den Autoren der Studie explizit auf die Mängel der bundesdeutschen Bildungspolitik zurückgeführt (Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt 2010).¹⁶

16. Die statistische Erfassung ökologisch ausgewogenen und auf die subjektive Lebensqualität der Menschen ausgerichteten Wirtschaftens wird gegenwärtig in Politik und Wissenschaft intensiv diskutiert. So existieren international Bestrebungen, einen ökologisch angereicherten »alternativen«

Die nordischen Länder treten nur selten homogen als geschlossene Gruppe in den Statistiken zur wirtschaftlichen Dynamik auf. Allerdings rangieren im internationalen Vergleich stets einige nordische Länder in den

Wachstumsindikator zu kreieren (vgl. hierzu die Initiative der EU: <http://www.beyond-gdp.eu/>). Auch in Deutschland befasst sich die vom Bundestag einberufene Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität – Wege zu nachhaltigem Wirtschaften und gesellschaftlichem Fortschritt in der Sozialen Marktwirtschaft« mit diesem Thema (vgl. Enderlein 2011).

Spitzenpositionen. Bei einer stärkeren Gewichtung des monetär messbaren Wohlstands handelt es sich dabei neben Norwegen meist um Schweden. Bei einer stärkeren Betrachtung des ökonomischen Wettbewerbsgrads sind hingegen Schweden und Finnland stets in den Spitzenpositionen vertreten.

Eine besondere Bedeutung für die Dynamik des Wirtschaftslebens wird in der Fähigkeit von Volkswirtschaften gesehen, Innovationen hervorzubringen. International vergleichende Studien zeigen, dass die nordischen Länder bei technologischen Innovationen weltweit führend sind – und dies als nahezu geschlossene Gruppe. Der *Global Innovation Index* (GII) (INSEAD 2010) (vgl. Tabelle 7) analysiert Aspekte des innovativen Inputs (wie zum Beispiel die Regulierung der Ökonomie, Offenheit der Märkte für Innovationen oder die Güte des Humankapitals) sowie des innovativen Outputs, bei dem vor allem die Umsetzungen der technologischen Innovationen erfasst werden sollen (insgesamt werden 60 Variablen erhoben, die im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Innovationen stehen). In diesem Ranking belegt Island unter den 132 in das Sample aufgenommenen Ländern den ersten Platz, gefolgt von Schweden auf dem zweiten, Dänemark auf dem fünften, Finnland auf dem sechsten und schließlich Norwegen auf dem zehnten Platz. Die Schweiz kann mit dem vierten Rangplatz als sehr innovative Volkswirtschaft eingestuft werden. Weniger stark scheint diese Fähigkeit in Deutschland (16. Platz) oder Österreich (21. Rang) ausgeprägt zu sein. In der Perspektive ökonomischer Innovationen »dominieren« also durchaus nordische Volkswirtschaften den internationalen Vergleich. Mit der partiellen Ausnahme Norwegens können im Norden die weltweit innovativsten Wirtschaftsräume lokalisiert werden.

Die besondere Beschäftigungs- und Arbeitsmarktlage der Bundesrepublik Deutschland im Vergleich zu den nordischen Ländern wird in weiteren Aspekten aus den beiden folgenden Tabellen ersichtlich (Tabelle 8 und 9). Auf der Grundlage dieser Kennzahlen ist für das bundesdeutsche Beschäftigungs- und Arbeitsmarktprofil Folgendes festzustellen:

- Die bundesdeutsche Beschäftigung ist in den vergangenen Dekaden deutlich gestiegen, der Beschäftigungsstand im Jahr 2010 liegt nun etwas über dem internationalen Durchschnitt. Ein Grund für diese positive Entwicklung ist das »deutsche Beschäftigungswunder« in der

europäischen Finanz- und Schuldenkrise.¹⁷ Gleichwohl ist der Beschäftigungsstand im Norden noch etwas höher.

- Die standardisierte Arbeitslosenquote liegt unter dem internationalen Durchschnitt. Auch hier profitiert Deutschland von seiner bemerkenswerten Performanz in der Finanz- und Schuldenkrise.

- Ein besonders gravierendes Defizit für die bundesdeutsche Situation muss in der zunehmenden und im internationalen Vergleich sehr hohen Langzeitarbeitslosigkeit gesehen werden. Hier kann eines der Kernprobleme des deutschen Arbeitsmarkts lokalisiert werden.

- Teilzeitbeschäftigung ist überdurchschnittlich stark ausgeprägt, zudem ist der Anteil der Bundesbürgerinnen an der gesamten Teilzeitbeschäftigung überdurchschnittlich hoch. In dieser Hinsicht weisen zum Beispiel Finnland und Schweden niedrigere Werte auf. Diese Länder können eine bessere Verteilung der Kurzarbeit auf die Geschlechter erreichen.

- Ältere Arbeitnehmer (über 55 Jahre alt) stehen nur noch zu 57,7 Prozent auf dem Arbeitsmarkt; dass dies zwar etwas über dem internationalen Durchschnitt liegt, ist unbestritten. Aber die Beispiele aus Neuseeland, Schweden oder Island zeigen, dass hier noch größere Integrationswerte erreichbar sind.

- Die Aufwendungen für eine aktive Arbeitsmarktpolitik liegen in Deutschland etwas über dem Durchschnitt für alle OECD-Staaten. Aber auch hier zeigen die nordischen Länder (vor allem Dänemark), dass höhere Investitionen politisch machbar sind.

- Das reale Lohnwachstum ist nach 1995 unterdurchschnittlich, seit ungefähr 2000 findet nur noch ein sehr geringes reales Lohnwachstum statt.

Dieser Überblick über die vergleichenden Daten zeigt, dass Deutschlands beschäftigungs- und arbeitsmarktpolitische Performanz nicht die schlechteste ist. Gleichwohl neigt der »mittlere Weg« des bundesdeutschen Sozialstaates (Schmidt 2009) eben auch zur Durchschnitts-

17. An dieser Stelle soll der Hinweis genügen, dass der Ausbau der bundesdeutschen Beschäftigung in den vergangenen Jahren zu großen Teilen von sogenannten atypischen Beschäftigungsverhältnissen verursacht wurde (Bundesagentur für Arbeit 2010). Wünschenswert wäre jedoch eine Steigerung im Bereich der sozialversicherungspflichtigen Arbeitsverhältnisse.



Tabelle 8: Beschäftigungsprofile im internationalen Vergleich

	Beschäftigungsquote		St. ALQ	Langzeitarbeitslosigkeit		Teilzeitbeschäftigung	
	1994	2010	2010	1994	2010	%-Anteil Gesamt	%-Anteil Frauen
						2010	2010
Australien	66,0	72,4	5,2	36,1	18,5	24,9	70,4
Österreich	68,4	71,7	4,4	18,4	25,2	19,0	80,3
Belgien	55,7	62,0	8,3	58,3	48,8	18,3	80,4
Kanada	67,0	71,5	8,0	17,9	12,0	19,4	67,3
Dänemark	72,4	73,4	7,4	32,1	19,1	19,5	63,2
Finnland	60,7	68,3	8,4	--	23,6	12,5	62,2
Frankreich	58,4	64,0	9,8	38,5	40,1	13,6	78,1
Deutschland	64,5	71,2	7,1	44,3	47,4	21,7	80,4
Griechenland	54,1	59,6	12,6	50,5	45,0	8,8	65,9
Island	78,5	78,9	7,5	15,1	21,3	18,4	67,6
Irland	51,9	60,4	13,7	64,3	49,0	24,8	75,6
Italien	51,5	56,9	8,4	61,5	48,5	16,3	76,9
Japan	69,3	70,1	5,1	17,5	37,6	20,3	70,3
Luxemburg	60,2	65,2	4,5	29,6	29,3	15,8	83,7
Niederlande	63,9	74,7	4,5	49,4	27,6	37,1	75,0
Neuseeland	68,0	72,3	6,5	32,7	9,0	21,9	72,0
Norwegen	72,2	75,4	3,5	28,8	9,5	20,1	70,3
Portugal	64,0	65,6	11,0	43,4	52,3	9,3	65,6
Spanien	47,4	59,4	20,1	56,2	45,1	12,4	78,2
Schweden	71,5	72,7	8,4	25,7	16,6	14,0	63,3
Schweiz	75,6	78,6	4,2	29,0	34,3	26,3	80,1
UK	68,7	70,3	7,8	45,4	32,6	24,6	47,9
USA	72,0	66,7	9,6	12,2	29,0	13,5	66,9
Arith. Mittel	64,4	68,8	8,1	36,7	31,4	18,8	71,4

Anmerkung: Beschäftigungsquote = Prozentualer Anteil der Beschäftigten an der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter (15–64 Jahre). St. ALQ = Standardisierte Arbeitslosenquote. Langzeitarbeitslosigkeit = Prozentualer Anteil der Langzeitarbeitslosen (12 Monate und länger) an der Gesamtzahl der Arbeitslosen. Teilzeitbeschäftigung: Prozentualer Anteil Gesamt = Prozentualer Anteil der Teilzeitbeschäftigung an der Gesamtbeschäftigung. Prozentualer Anteil Frauen = Prozentualer Anteil der Frauenteilzeitbeschäftigung an der gesamten Teilzeitbeschäftigung. -- = es liegen keine Daten vor.

Quelle: OECD Employment Outlook 2011, Statistical Annex.

lichkeit. Wenn der vorsorgende Sozialstaat aber auf die Stärkung der qualitativ anspruchsvollen Arbeits- und Wissensgesellschaft ausgerichtet sein soll, dann reicht dieses Mittelmaß für die zukünftige Reformpolitik kaum mehr aus. Also stellt sich die Frage, was die bundesdeutsche

Politik von den nordischen Ländern lernen kann – und hierfür ist die folgende systematische Analyse der nordischen Politikprofile aufschlussreich.



Tabelle 9: Arbeitsmarktprofile im internationalen Vergleich

	BQ 55–64	AAMP	Reales durchschnittliches Lohnwachstum (%)			
	2010	2009/2010	1990–1995	1995–2000	2000–2005	2010
Australien	60,6	0,32	1,0	2,1	1,2	1,7
Österreich	42,4	0,85	1,2	0,6	0,9	0,2
Belgien	37,3	1,41	2,1	1,3	0,3	-1,2
Kanada	58,3	0,35	-0,2	2,0	1,1	1,1
Dänemark	57,6	1,62	0,8	1,6	2,0	0,7
Finnland	56,3	0,92	-0,1	1,4	2,4	1,1
Frankreich	39,7	0,98	1,1	1,3	1,4	0,8
Deutschland	57,7	1,00	2,1	0,8	0,3	0,2
Griechenland	42,3	--	3,2	2,4	2,8	-6,8
Island	80,5	--	--	--	--	--
Irland	50,8	0,87	2,5	2,2	2,7	1,1
Italien	36,6	0,44	-0,7	0,8	0,3	0,8
Japan	65,2	0,47	1,3	0,5	0,3	2,1
Luxemburg	39,6	0,49	1,9	1,2	1,1	-0,1
Niederlande	54,1	1,21	0,3	0,0	0,4	-0,4
Neuseeland	73,3	--	--	--	--	--
Norwegen	68,6	--	1,2	2,2	3,2	1,8
Portugal	49,2	0,77	1,1	2,6	0,3	-0,3
Spanien	43,6	0,86	1,9	-0,5	-0,1	-0,7
Schweden	70,6	1,13	-0,3	3,3	1,4	0,2
Schweiz	68,3	--	1,0	0,9	1,1	-0,7
UK	56,7	0,33	1,0	2,6	1,6	-2,0
USA	60,3	0,16	1,0	2,9	0,4	0,7
Arith.Mittel	55,2	0,8	1,1	1,5	1,2	0,01

Anmerkung: BQ 55–64 = Beschäftigungsquote der älteren Arbeitnehmer von 55 bis 64 Jahren in Prozent der altersspezifischen Population, AAMP = Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik in Prozent des Bruttoinlandsproduktes. -- = es liegen keine Daten vor.

Quelle: OECD Employment Outlook 2011, Statistical Annex.

2.3.1 Innovations- und Beschäftigungspolitik im Norden

Dynamische Arbeitsmärkte und das Wachstum qualitativ hochwertiger Beschäftigungsverhältnisse sind von politischer Seite nicht auf hierarchischem Wege zu steuern. Die nordischen Länder folgen allerdings aus historischer Perspektive einem vom deutschen Muster abweichenden Modernisierungspfad, der eine andere Arbeitsverschränkung von Staat und Markt impliziert. Bereits durch die Reformation wurde im Norden die Verantwortung des

Staates in Belangen der Sozialpolitik gestärkt. Die unitarischen Verfassungen des Nordens ermöglichten einen handlungsfähigen Staat, der jedoch den regionalen und lokalen Gebietskörperschaften große sozialpolitische Freiräume ließ. In den 1960er Jahren begannen im Norden umfangreiche öffentliche Sektoren Gestalt anzunehmen (Kangas/Palme 2009). Jüngste Entwicklungen zeigen, dass auch sozialdemokratische Regierungsparteien die ehemals fest gefügten öffentlichen Beschäftigungssektoren deregulierten und zum Teil auch privatisierten

(Klitgaard 2007). Demgegenüber zeichnet sich der bundesdeutsche Staat durch eine intensive Politikverflechtung zwischen Bund und Ländern aus. Der öffentliche Sektor ist schwach ausgeprägt, und die historisch bedingte Rolle der Subsidiarität im deutschen Sozialmodell hat bewirkt, dass mehrere quasi-staatliche Sozialverbände den Sozialstaat mittragen.

Die historisch unterschiedlich gewachsene Arbeitsver-schränkung von Markt und Staat unterscheidet den Norden von Deutschland. Aus einer vergleichenden Perspektive ist der Staat in Deutschland – gemäß dem Prinzip der Subsidiarität – nur schwach entwickelt. Könnte hier durch staatliche Programme und durch staatliche Träger eine Bildungsoffensive einsetzen? Wäre für eine Bildungsexpansion nicht nur im Bereich der schulischen Bildung ausreichend fiskalischer Spielraum vorhanden, sondern vor allem in sämtlichen Bereichen des lebenslangen Lernens? Die Skepsis bei der Bejahung solcher Fragen überwiegt gegenwärtig in der deutschen Reformdebatte. Aus diesem Grund sind die vorsorgenden Reformprogramme des deutschen Sozialstaates kaum von ihrer Finanzierungsfrage zu trennen.

Auf welche Weise kann die Politik dynamische Arbeitsmärkte und das Wachstum qualitativ hochwertiger Beschäftigungsverhältnisse zumindest befördern? Auf den verschiedenen Ebenen der föderalen Bundesrepublik existieren bereits vielfältige Programme. Gleichwohl wird durch den Vergleich bundesdeutscher Wirtschaftspolitik mit den skandinavischen Ländern deutlich, dass im Norden mehr (und kostenintensivere) Instrumente und Mittel gebündelt werden, die tendenziell nicht die Bewahrung bestehender industrieller Kerne zum Ziel haben, sondern vielmehr neue dynamische Kerne der Arbeitsgesellschaft befördern sollen (vgl. Jochem 2012). Die nordischen Regierungen haben aus der Geschichte gelernt, dass in kleinen und hochgradig geöffneten Volkswirtschaften der Wandel nicht gebremst, sondern lediglich befördert und flankiert werden kann. Diese Einstellung wurde jüngst in der globalen Finanzkrise deutlich, als sich beispielsweise die schwedische Regierung einer selektiven Subventionierung der schwedischen Automobilindustrie mit dem Argument verschloss, dass eine Stützung dieser Branche ungerecht gegenüber anderen Branchen wäre. Insofern setzte die schwedische Regierung auch in der Krise konsequent auf eine verstärkte Bildungsexpansion sowie eine Ausweitung der Mittel für die aktive Arbeitsmarktpolitik (Jochem 2010b).

Analysen der nordischen Länder zeigen, dass Wettbewerbsfähigkeit und Innovationskraft politisch zu optimieren sind. Folgende Aspekte werden in der Literatur als Gründe für die hohe nordische Performanz gelistet:

- Innovative Firmen sind *global players*. Die forschungsintensiven Standorte werden vorwiegend dort gewählt, wo ein hohes Humankapital, also gut ausgebildete und flexible Arbeitskräfte, zur Verfügung stehen.
- Innovative Firmen sind von offenen Märkten abhängig. Nordische Firmen besitzen enge Verflechtungen mit technologischen Clustern weltweit; aber vor allem expandierten nordische Firmen auch früh und intensiv nach Osteuropa.
- Die Politik kann durch eine in hohem Maße qualitativ herausragende Bildungspolitik einen Grundstein für Innovationen setzen; nicht zuletzt die Sprachkompetenzen der Erwerbsbevölkerung sind für innovative Firmen von zentraler Bedeutung. Darüber hinaus kann die Politik die Herausarbeitung von Clustern, in welchen Forschungseinrichtungen und Firmen Innovationen vorbereiten, pflegen (aber nur schwerlich steuern). Beispiele sind hier die Bereitstellung der Infrastrukturen für modernste Kommunikationswege.

Die nordischen Länder sind bestrebt, die Innovationskraft ihrer Ökonomien weiterhin zu pflegen. Daher spielt die Bildungspolitik eine zentrale Bedeutung im politischen Diskurs. Die politische Vernetzung dieser vielfältigen Anstrengungen wird in verschiedenen Kommissionen betrieben, in welchen die zukünftige Ausgestaltung der Innovationspolitik in Zusammenarbeit mit Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden beraten werden.¹⁸ So wurde jüngst in Finnland eine Zukunftskommission eingesetzt, die organisatorisch dem finnischen Parlament angegliedert ist; auch in Schweden und den anderen nordischen Ländern lassen sich ähnliche Konzertierungspraktiken beobachten. Zudem wurden in zentralen Forschungsbereichen wie zum Beispiel der medizinischen Forschung zwischenministerielle Kommissionen eingesetzt (so in Finnland und Dänemark). Damit sollen administrative Hürden überwunden werden und etwa die zuständigen Ministerien für Gesundheit/soziale Sicherung, für Bildung

18. Zukunftskommissionen existieren auch in Deutschland, allerdings sind diese eher auf Länderebene angesiedelt (Bayern, NRW) oder von einzelnen Parteien getragen.

oder für Forschung in Planungsfragen eng institutionell vernetzt werden (Ds 2009: 21).

Ökonomische Innovationskraft lässt sich kaum politisch »steuern«. Die nordischen Länder sind jedoch Beispiele für konzertierte Politikentwicklungen, in welchen auf dem Fundament einer umfassenden Politik des lebenslangen Lernens zusätzliche politische Initiativen in den institutionalisierten Diskurs zwischen staatlichen Akteuren, Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden eingebettet werden. Letztlich ist ein Kerncharakteristikum nordischer Wirtschaftspolitik die Einsicht bei allen politisch relevanten Akteuren, dass der strukturelle ökonomische Wandel nicht einzudämmen, sondern bestenfalls politisch zu flankieren sei. Der frühe Übergang der nordischen Ökonomien zu Wissens- und Dienstleistungsgesellschaften ist Ergebnis dieser politischen Grundüberzeugung.

2.3.2 Lohnpolitik und Qualität der Arbeit

Jeder Markt ist politisch eingebettet. Dass Lohnpolitik die Aufgabe der Sozialpartner sei und ohne staatliche Einmischung erfolgen solle, diese Auffassung ist hingegen ein Kernbestandteil der bundesdeutschen Tradition und unter dem Schlagwort der »Tarifautonomie« in die Literatur eingegangen. So wie es keinen Finanzmarkt ohne staatliche Regulierungen gibt, ist auch kein Markt für Löhne und Arbeitsplatzverhältnisse ohne staatliche Regulierungen denkbar. Jegliches Marktgeschehen ist also politisch eingebettet (vgl. Czada/Lütz 2000).

Die bundesdeutschen Sozialpartner haben eine besonders heikle Aufgabe zu erfüllen, da ihre Vereinbarungen europaweit als Orientierungsgrößen wahrgenommen werden (vor allem die Lohnabschlüsse). Dennoch ist (vgl. Tabelle 9) seit 2000 die reale Lohnentwicklung in Deutschland deutlich gebremst – auch hierin kann ein Grund für die gegenwärtige Finanzkrise in Europa gesehen werden (Scharpf 2011). Diese Thematik kann und soll hier nicht weiter vertieft werden, allerdings sollte unbestritten sein, dass Spielraum für eine lohnpolitische Dynamik nach oben besteht, ohne dass die Konkurrenzfähigkeit der deutschen Wirtschaft unmittelbar unterminiert würde.

In Skandinavien existieren keine Mindestlöhne. Dort verhandeln die Sozialpartner die Untergrenzen für branchenspezifische Entlohnungen eigenständig aus. Allerdings ist im Gegensatz zur bundesdeutschen Situation die Reich-

weite solcher Vereinbarungen extrem hoch. Gleichwohl haben jüngste Beschlüsse des Europäischen Gerichtshofes das nordische Modell der selbstregulativen Arbeitsbeziehungen teilweise untergraben (Höpner 2008). Deshalb werden auch im Norden Stimmen laut, die eine landesweit gültige untere Einkommensgrenze fordern. Der finnische Gewerkschaftsdachverband SAK hat 2009 eine Untergrenze der Einkünfte aus nichtselbstständiger Arbeit von monatlich 1 500 Euro gefordert. Dies entspräche bei einer durchschnittlichen tariflichen Arbeitszeit von wöchentlich circa 37,5 Stunden einem Mindeststundenlohn von 9,20 Euro (Schulten 2010). Zwar sind die finnischen Gewerkschaften bestrebt, diese Forderungen über Lohnverhandlungen zu erreichen; allerdings schließen sie einen Gesetzgebungsweg nicht mehr rigoros aus. Die europäische Integration untergräbt also auch im Norden die Fähigkeit zur selbstregulativen Gestaltung tariflicher Mindestnormen.

Der Norden ist für seine solidarische Lohnpolitik berühmt. Die Lohn- und Einkommensgleichheit ist im internationalen Vergleich sehr stark ausgeprägt. Hintergrund für diese Leistung ist die dezidierte Überzeugung der nordischen Gewerkschaftsbewegungen, dass hohe Lohndifferenziale aus Gründen der Gerechtigkeit zu vermeiden seien. In der vergangenen Dekade ist es dennoch auch im Norden zu einer stärkeren Lokalisierung und Individualisierung der Lohnfindungsprozesse gekommen. Infolge dieser Entwicklung nahmen die Lohnunterschiede jüngst deutlich zu. Allerdings wird dies (noch) in vielen nordischen Ländern durch eine Steuerpolitik konterkariert, die relativ homogene Einkommensverteilungen anstrebt, also in hohem Maße redistributiv wirkt.¹⁹

In Deutschland stehen sowohl die Themen des gesetzlichen Mindestlohns als auch der allgemeinen Lohn- und Einkommensgleichheit auf der politischen Tagesordnung. Das erodierende bundesdeutsche Modell einer umfassenden Sozialpartnerschaft kann alleine wohl keine Unter-

19. Kurz vor Fertigstellung des Manuskripts veröffentlichte die OECD neue Daten zur Entwicklung der Einkommensungleichheit in den OECD-Staaten (OECD 2011a). Dort wird gezeigt, dass die Ungleichheit in nahezu allen Staaten zugenommen hat. Gleichwohl ist dieser Anstieg für Deutschland besonders gravierend. Während sich in den 1980er Jahren die Ungleichheit im verfügbaren Einkommen (also nach Besteuerung) noch auf nordischem Niveau befand, ist dieser Wert zum ungefähren Zeitpunkt 2008 auf den Mittelwert für alle OECD-Staaten abgesunken. Zwar wird der bundesdeutschen Steuerpolitik eine ähnlich hohe Redistributionsrate wie der nordischen Steuerpolitik attestiert. Aber die Ökonomen der OECD sehen in der steuerpolitischen Entlastung der oberen Einkommensschichten politischen Handlungsbedarf »to ensure that wealthier individuals contribute their fair share of the tax burden« (OECD 2011b).

grenzen verbindlich durchsetzen. Eine gesetzgeberische Initiative läge daher im Trend fast aller europäischen Länder (vgl. Schulten 2010).

Das Thema der sozialen und ökonomischen Ungleichheit ist zudem von besonderer reformpolitischer Brisanz. Ökonomischer Ungleichheit wohnt – zumindest statistisch betrachtet – die Tendenz inne, Menschen unglücklicher, ungesünder und auch mit der Demokratie unzufriedener zu machen (vgl. Rothstein 2010a, Schäfer 2010). Insofern kann die bundesdeutsche Armutspolitik als gescheitert angesehen werden. Ungefähr seit dem Jahr 2000 nimmt die Ungleichheit in Deutschland rapide zu (Grabka 2009).

Gezielte Unterstützungen für diverse Zielgruppen (Migranten, Alleinerziehende) können das Armutsrisiko in Deutschland nicht verringern. Ein Hauptgrund für die zunehmende Ungleichheit liegt hierzulande in der zunehmenden Anzahl atypischer Beschäftigungsverhältnisse. Während in den 1990er Jahren ein sozialversicherungspflichtiger Vollzeitjob noch Standard und Ideal der Sozialpartnerschaft war, ist dies einer zunehmenden Anzahl von gering Entlohnerten (sozialversicherungspflichtigen) Arbeitsverhältnissen sowie einer rasant angestiegenen Anzahl von Scheinselbstständigen, Teilzeitarbeitenden, Leiharbeitenden sowie von Mini- oder Midi-Jobbern gewichen. Für die bundesdeutsche Situation lautet also die Frage, weshalb die Sozialpartner und die Politik diesen Entwicklungen nichts entgegenzusetzen haben. Auf dem Arbeitsmarkt haben wir in Deutschland im Hinblick auf sozio-ökonomische Ungleichheit und die Qualität der Arbeitsplätze »längst amerikanische Verhältnisse« (Grabka 2009).

Die nordischen Arbeitsbeziehungen zehren von ihren historischen Wurzeln. Bis zum heutigen Tag sind die Aspekte einer solidarischen Lohnpolitik sowie einer umfassenden Qualitätssicherung der Arbeitsverträge noch stark ausgeprägt. Insbesondere das dänische Modell der *Flexicurity* zeigt, dass ein schwach ausgeprägter Kündigungsschutz dann vorteilhafte Ergebnisse zeitigen kann, wenn sich die starken Gewerkschaften im Einklang mit den Arbeitgeberverbänden für qualitativ hochwertige Arbeitsverträge einsetzen. Dies steht in einem deutlichen Gegensatz zur bundesdeutschen Situation. Hierzulande sind die Arbeitsverhältnisse in den vergangenen Jahren deutlich dereguliert worden. In der Folge kam es zu einer Dualisierung des Arbeitsmarktes, auf dem gut abgesicherte Arbeitnehmer in Standardarbeitsverträgen einer wachsenden Anzahl

von Arbeitnehmern gegenüberstehen, die sich in prekären Beschäftigungsverhältnissen unterschiedlichster Form befinden. Eine vorsorgende Sozialpolitik sollte just an der Gestaltung der Arbeitsverhältnisse ansetzen, wie dies in Skandinavien trotz der genannten Erosionstendenzen bis auf den heutigen Tag zu beobachten ist.

2.3.3 Aktive Arbeitsmarktpolitik

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist kein Allheilmittel gegen Arbeitslosigkeit oder konjunkturell bedingte Beschäftigungsrückgänge. Die Instrumente der Arbeitsmarktpolitik zielen dezidiert darauf ab, die Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt (*matching*) dahingehend zu verbessern, dass der Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der Unternehmen entsprechend qualifizierte Arbeitskräfte gegenüberstehen. Aus den Daten in Tabelle 9 ist ersichtlich, dass zwischen den klassischen OECD-Ländern große Differenzen darin bestehen, wie viele monetäre Ressourcen für solche Programme zur Verfügung gestellt werden. Die nordischen Länder, insbesondere Dänemark und Schweden, nehmen im internationalen Vergleich Spitzenpositionen ein. Das dänische Modell der Arbeitsmarktpolitik im sogenannten System der *Flexicurity* ist auf große Aufmerksamkeit gestoßen, nicht nur seitens der EU, sondern auch seitens vieler europäischer Regierungen (so auch in der jüngeren Vergangenheit der schwedischen und finnischen).

Das System der dänischen *Flexicurity* fußt auf drei Säulen: Stabiler monetärer Schutz vor dem Risiko der Arbeitslosigkeit (zum Teil ein Lohnersatzniveau von 90 Prozent des vorherigen Lohnes), einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die gezielt auf die Verbesserung des Humankapitals abzielt und hierzu durchaus auch Instrumente des Zwanges einsetzt, sowie flexible Arbeitsmärkte, was insbesondere im abgesenkten Kündigungsschutz seinen Ausdruck findet (Jørgensen et al. 2010).

Die dänische aktive Arbeitsmarktpolitik wurde in den 1980er Jahren konzeptionell vorbereitet und dann seit der umfassenden Arbeitsmarktreform aus dem Jahre 1994 ständig revidiert und neu ausgerichtet (technologisch institut 2009). Grundlegende politische Programme der dänischen aktiven Arbeitsmarktpolitik zielten anfangs noch auf umfassende Sabbatical-Regelungen ab. Diese wurden sukzessive eingeschränkt bzw. abgeschafft. In der vergangenen Dekade setzen sich folgende Trends durch:

Tabelle 10: Typen aktiver Arbeitsmarktpolitik

Typus	Zielsetzung	Instrumente
Anreizintensität	Stärkung der Anreize für Arbeitslose zur Wiederaufnahme von Beschäftigung	<ul style="list-style-type: none"> – Steuererleichterungen – Begrenzungen Arbeitslosengeld – (Graduelle) Reduktionen des Arbeitslosengeldes – Monetäre Sanktionen
Hilfen zur Beschäftigungsaufnahme	Beseitigung von Barrieren zur Aufnahme von Beschäftigung, Erleichterung des (Wieder-)Einstiegs in den Arbeitsmarkt	<ul style="list-style-type: none"> – Verbesserung der Arbeitsvermittlung – Lohnkostenzuschüsse – Informationsprogramme für Erwerbslose
Beschäftigungssicherung	Erwerbslose Personen sollen den Kontakt zum Arbeitsmarkt nicht verlieren	<ul style="list-style-type: none"> – Arbeitsförderungsmaßnahmen im öffentlichen Sektor – Weiterbildung (nicht genuin berufsbezogen)
Investition ins Humankapital	Steigerung der Beschäftigungsbefähigung der Erwerbslosen	<ul style="list-style-type: none"> – Grundlegende Ausbildung – berufsbegleitende Weiterbildung

Quelle: Eigene Zusammenstellung nach Bonoli (2010: 441).

Erstens wurden Maßnahmen ergriffen, um die Arbeitszeitflexibilität zu erhöhen. Zweitens wurde sukzessive die Elternzeit erweitert. Drittens erfolgten verstärkte Einsätze zum Ausbau der Aus- und Fortbildungsmöglichkeiten. Viertens wurden jüngst die administrativen Verantwortlichkeiten grundlegend reformiert, die aktive Arbeitsmarktpolitik dezentralisiert sowie die zentralstaatlichen Steuerungsinstrumente präzisiert.²⁰ Alle diese politischen Reformen wurden von einer Sozialpartnerschaft zwischen den staatlichen Akteuren, der hoch organisierten Gewerkschaftsbewegung sowie den Arbeitgeberverbänden getragen.

Insgesamt umfasst die aktive Arbeitsmarktpolitik unterschiedliche Programme mit unterschiedlichen Effekten (vgl. Tabelle 10). Nach Giuliano Bonoli lassen sich die vielfältigen Programme aktiver Arbeitsmarktpolitik in vier Typen untergliedern. In der ersten Kategorie wirken die Programme als Anreiz, rasch aus dem Status der Arbeitslosigkeit in die Erwerbstätigkeit zu wechseln. Hierfür können Steueranreize oder auch begrenzte Bezugskriterien des Arbeitslosengeldes gezählt werden. Die zweite Form der Programme zielt direkt auf die Austauschprozesse auf dem Arbeitsmarkt ab. Hier wird von politischer Seite die Arbeitsplatzvermittlung verbessert sowie auf bestimmte

Programme der Informationsbereitstellung Wert gelegt. In der dritten Kategorie sollen die Arbeitslosen in Kontakt mit dem Arbeitsmarkt gehalten werden. Hierzu zählen »klassische« Programme der Beschäftigungsförderung im öffentlichen Sektor sowie gezielte Fortbildungsmaßnahmen. Die vierte und letzte Kategorie schließlich wird von Bonoli als Investition ins Humankapital bezeichnet. Dort setzen die politischen Programme bei der grundlegenden Aus- und Weiterbildung von Erwerbspersonen sowie dem *on the job training* an.

Empirische Analysen zeigen, dass diese verschiedenen Formen der aktiven Arbeitsmarktpolitik historischen Trends unterworfen sind. So kann Bonoli (2010) nachweisen, dass die klassischen Formen der Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen in vielen europäischen Ländern in den 1970er und 1980er Jahren von besonderer Bedeutung waren. Spätestens Mitte der 1990er Jahre kam es jedoch ausgehend von den dänischen Reformen zu einer Neujustierung hin zu mehr Mittelsätzen für Bildungsmaßnahmen. Während dieser Aspekt in der jüngeren Vergangenheit im Norden besonders stark ausgeprägt ist, investiert zum Beispiel die britische Arbeitsmarktpolitik sehr wenig in diesen Bereich. Die kontinentaleuropäischen Länder wie Deutschland oder Frankreich nehmen eine mittlere Position ein. Gleichwohl ist für die Bundesrepublik zu konstatieren, dass die Ausgaben für direkte Arbeitsvermittlungsmaßnahmen oder Subventionierungen der neuen Selbstständigkeit in Kontinentaleuropa

20. Diese administrative Reform war eingebettet in eine grundlegende Reform der staatlichen Strukturen. Die Anzahl der Kommunen wurde von 271 auf 98 reduziert, ebenso die Anzahl der Regionen von 14 auf nunmehr 5.

überdurchschnittlich hoch ausfallen – in Relation zu den Gesamtausgaben (Bonoli 2010: 442, vgl. Clasen/Goerne 2011).

Die wissenschaftliche Literatur zur Effizienz aktiver Arbeitsmarktpolitik ist umstritten. In einem Teil der Literatur wird die Gefahr dokumentiert, dass sich Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik eher als eine »Drehtüre« öffnen, die zwar einen Wechsel von der Arbeitslosigkeit zur Erwerbstätigkeit eröffnen, dies aber nach kurzer Zeit wieder zur Arbeitslosigkeit führe. Ebenso wird aus wirtschaftswissenschaftlicher Sicht kritisch angeführt, dass diese Maßnahmen die Marktprozesse beeinflussen und insbesondere die Lohnfindung störe.

Die Kritik ist jedoch vorwiegend auf spezielle Programmarten der aktiven Arbeitsmarktpolitik fokussiert, insbesondere auf die direkten Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen. Jüngere Evaluationsstudien zeigen, dass vor allem in Zeiten ökonomischer Krisen – wie sie gegenwärtig in Europa herrschen – die Investitionen in Aus- und Weiterbildung eine hohe Effizienz für die Erwerbslosen aufweisen. Hingegen könnten staatliche Mitteleinsätze zur Verbesserung der Beschäftigungsaufnahme – nach unserer Klassifikation der zweite Typus – in ökonomisch harten Zeiten durchaus reduziert werden (Forsslund et al. 2011). Insofern kann die These vertreten werden, dass bei einer präziseren Differenzierung der Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik ein durchaus anderes Bild entstünde.

Die Maßnahmen zur Steigerung des Humankapitals – sowohl in betrieblicher als auch in außerbetrieblicher Weise – würden sich unter dem Strich und unter Einbeziehung anderer Wirkfaktoren in konjunkturell schlechten Zeiten als effiziente Investitionen in die Zukunft beweisen. Und just im Hinblick auf den Mix arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen nehmen die nordischen Länder eine Vorreiterrolle ein. Ausgehend von den dänischen Reformen Mitte der 1990er Jahre überwiegen im Norden heute die Investitionen in das Humankapital: Eine weitere, aktuelle Facette der Bildungs- und Wissensgesellschaften des Nordens.

Aktive Arbeitsmarktpolitik ist kein Allheilmittel gegen die Verwerfungen des Arbeitsmarkts und konjunkturelle Krisen. Gleichwohl zeigt sich, dass die nordischen Länder in dieser Hinsicht einen bedeutsamen Aspekt vorsorgender Sozialpolitik umsetzen. Hier werden nicht unerhebliche monetäre Ressourcen in die Steigerung des Humankapi-

tals der Erwerbspersonen und der Arbeitslosen sowie der von Arbeitslosigkeit bedrohten Erwerbspersonen investiert. Insofern ist die Qualität der vorsorgenden Sozialpolitik im Norden nicht nur auf die Wahrung guter Arbeitsverhältnisse gegründet, sondern auch und vor allem auf die Bereitstellung von Programmen zur Mehrung des Humankapitals und auf Hilfestellungen zur Wiedereingliederung von Arbeitslosen in den Arbeitsmarkt in ökonomischen Krisenzeiten.

2.3.4 Arbeitsmarktpolitik für Jugendliche

Jugendarbeitslosigkeit stellt ein gravierendes Problem in Skandinavien dar.²¹ Insofern ist es nicht überraschend, dass alle nordischen Länder über umfangreiche Programme zur gezielten Förderung der Beschäftigungsfähigkeit jugendlicher Erwerbspersonen verfügen. Die grundlegenden Programme können in folgende Phasen aufgeteilt werden:²²

- In einer ersten Phase der Erwerbslosigkeit werden zwischen dem Jugendlichen und der Arbeitsvermittlung umfassende Gespräche geführt und individualisierte Handlungspläne erarbeitet. Mitunter werden zur Steigerung der räumlichen Mobilität gezielte Zuschüsse ausgezahlt.
- In der zweiten Phase kann die Arbeitsvermittlung dem Jugendlichen bestimmte Praktika oder gezielte Weiterbildungen vermitteln.
- In einer dritten Phase kann es zu garantierten Beschäftigungsverhältnissen im öffentlichen Sektor kommen. Gemeinnützige Arbeit soll dazu dienen, dass der Jugendliche den Kontakt zum Arbeitsmarkt nicht verliert. In den meisten nordischen Ländern wird jedoch immer

21. Zur Interpretation der hohen Arbeitslosenraten der Jugendlichen ist es allerdings notwendig zu wissen, dass die Arbeitslosenrate in vielen Ländern des Nordens über repräsentative Umfragen ermittelt wird, da in vielen Ländern keine obligatorische Arbeitslosenversicherung existiert. Jüngst hat z. B. das Statistische Zentralbüro Schwedens (SCB) darauf hingewiesen, dass von »arbeitslosen« Jugendlichen im Alter von 15 bis 19 Jahren (insgesamt 63 000) 44 000 auf Nachfrage angaben, dass sie in Vollzeit eine schulische bzw. weiterführende Ausbildung ausüben würden. Weniger dramatisch aber immer noch relevant verhalten sich die Angaben der »arbeitslosen« Jugendlichen im Alter von 20 bis 24 Jahren. Von den 79 000 in den Umfragen ermittelten »Arbeitslosen« gaben immerhin noch 21 000 Personen an, eine Vollzeitausbildung und Schule oder Hochschule auszuüben (SCB 2011). Solche statistischen Artefakte sollten grundsätzlich bei der Interpretation des Datenmaterials mit berücksichtigt werden.

22. Vgl. hierzu z. B.: Sibbmark (2009), Martinson (2010), Martinson/Sibbmark (2010), teknologisk institut (2009).

stärker in die Ausbildungsbemühungen der Jugendlichen investiert.

Dieser schematisierte Ablaufplan basiert auf zwei Eigenheiten: Zum einen ist das Betreuungsverhältnis zwischen Arbeitsvermittlern und erwerbssuchenden Jugendlichen sehr eng (und deutlich personalintensiver als in Deutschland). Zum anderen werden durch vielfältige Sanktionsmechanismen (so zum Beispiel durch eine reduzierte oder gar gänzlich gestrichene finanzielle Absicherung) die Jugendlichen ermuntert und bisweilen auch gezwungen, angebotene Arbeitsverhältnisse aufzunehmen.

In der jüngeren Vergangenheit versuchen verschiedene nordische Regierungen, die Konzentration der aktiven Arbeitsmarktpolitik auf jugendliche Erwerbssuchende zu intensivieren. So wurde beispielsweise in Dänemark ein Projekt aufgelegt (*Unge godt i gang*, vgl. Arbejdsmarketsstyrelsen (2009)), welches folgende Besonderheiten aufweist:

- Die Beratungsgespräche zwischen Erwerbssuchendem und Arbeitsvermittlung werden sehr frühzeitig und intensiver geführt, die erste Kontaktaufnahme geschieht bereits in der ersten Woche der Erwerbssuche.
- Lese- und Schreibkompetenzen werden systematisch überprüft. Bei Defiziten werden dem Jugendlichen gezielte Fortbildungsmaßnahmen vermittelt.
- Schwer vermittelbaren Jugendlichen werden spezielle Mentoren an die Seite gestellt. Diese betreuen den Jugendlichen in allen Phasen der Weiterbildung und Erwerbssuche. Mitunter wird seitens der Arbeitsmarktbehörde auch psychologische Unterstützung angeboten.

Die gegenwärtige Wirtschafts- und Finanzkrise hat vor allem den Jugendlichen den Einstieg in den Arbeitsmarkt erschwert. Hiervon ist Deutschland – aufgrund des ökonomischen Erfolgs, aber auch aufgrund der speziellen dualen Ausbildungspolitik für Jugendliche – nicht in dem Ausmaß betroffen, wie zum Beispiel die nordischen Länder. Wäre insofern nicht die bundesdeutsche (vorsorgende) Arbeitsmarktpolitik für die Jugendlichen als ein Modell anzusehen? Tatsächlich würde eine solche These vor dem Hintergrund der Datenlage naheliegen. Im Unterschied zur nordischen Politik basiert die deutsche Jugendpolitik allerdings darauf, dass sich Jugendliche mit schlechter Schul- und Berufsausbildung in das Heer

der prekär Beschäftigten eingliedern. Die hohe Rate von Jugendlichen in Deutschland – meist mit Migrationshintergrund –, die von Jugendarbeitslosigkeit oder prekären Beschäftigungsverhältnissen betroffen sind, zieht keine spezifische Politikinitiative nach sich. Die nordischen Länder reagieren hierauf mit Einsätzen in die aktive Arbeitsmarktpolitik sowie – wie in Kapitel 2.4 noch ausführlicher dargestellt wird – in eine Politik des lebenslangen Lernens.

2.3.5 Administration der Arbeitsmarktpolitik

In jüngster Zeit ist insbesondere in Dänemark zu beobachten, wie die Aufgaben der Arbeitsvermittlung radikal dezentralisiert und teilweise auf private Märkte ausgelagert werden (vgl. European Commission 2010).

Im Zusammenhang mit der umfassenden Reform der öffentlichen Verwaltungen im Jahr 2007 wurden die öffentlichen Arbeitsvermittlungen in Dänemark aufgelöst und alle administrativen Belange im Zusammenhang mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik den Kommunen übertragen. Die Auszahlung der Lohnersatzleistungen im Falle der Arbeitslosigkeit wird jedoch weiterhin von den Arbeitslosenstellen verwaltet. Für diese Aufgaben erhalten die Kommunen finanzielle Transferleistungen von der Zentralregierung, welche allerdings tendenziell höher für aktive als für passive Maßnahmen ausfallen. Dies soll als fiskalischer Anreiz dazu dienen, möglichst viele Erwerbssuchende aus der passiven Arbeitsmarktpolitik in den Arbeitsmarkt zu integrieren.

Flankiert werden die zentralstaatlichen, regionalen und kommunalen Arbeitsmarktbehörden von tripartistischen Kommissionen, die auf jeglicher administrativen Ebene für regelmäßige Evaluationen und Weiterentwicklungen der lokal zum Teil stark abweichenden Politikprogramme sorgen. Die Zusammenarbeit mit Anbietern von Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik wurde intensiviert. Diese Kooperationen führten dazu, dass die Kosten für die Arbeitsmarktbehörden gesenkt werden konnten, ohne dass es – zumindest nach ersten Evaluationen – zu gravierenden Qualitätseinbußen kam. Letztlich führten diese Kooperationen auch zu einem verstärkten Einsatz von Lohnzuschüssen für zeitlich befristete Arbeitsverhältnisse; insbesondere Problemgruppen auf dem Arbeitsmarkt scheinen von dieser Form der Aktivierung zu profitieren.

Die Verwaltung der Arbeitsmarktpolitik in den anderen nordischen Ländern ist durch die Tradition des Ghent-Systems geprägt. Die Arbeitslosenkassen werden – nach Branchen spezifiziert – von den Gewerkschaften verwaltet, mit Ausnahme Norwegens. Dort besteht eine staatliche und obligatorische Arbeitslosenversicherung. Diese Tradition ist in jüngerer Vergangenheit vor allem in Schweden politisch umstritten. Nachdem die bürgerliche Koalitionsregierung die staatliche Unterstützung für die verschiedenen Arbeitslosenkassen nach 2006 zum Teil deutlich reduziert hatte, traten immer mehr Erwerbspersonen aus den Arbeitslosenversicherungen aus (Kjellberg 2011).

Durch die rasch zunehmende Arbeitslosigkeit im Gefolge der Finanz- und Schuldenkrise stellt ein rückläufiger Deckungsgrad der Arbeitslosenversicherung in Schweden ein gravierendes Problem dar. Jüngste Reformambitionen seitens der Regierung zielen darauf ab, wie in Norwegen nun auch in Schweden die von den Gewerkschaften getragenen Arbeitslosenversicherungen zu verstaatlichen. Dies würde auf der einen Seite für Schweden die Einführung einer obligatorischen Arbeitslosenversicherung bedeuten. Auf der anderen Seite wäre damit die Machtbasis der schwedischen Gewerkschaften deutlich geschwächt.

Ein wichtiger Faktor der nordischen Arbeitspolitik liegt in ihrer administrativen Verankerung. Die – mit der Ausnahme Norwegens – freiwilligen Arbeitslosenversicherungen werden von den Gewerkschaften verwaltet. Ein solches System befördert die Integration der Gewerkschaften in diesem bedeutsamen Politikfeld. Gleichwohl zeigen die Entwicklungen der jüngeren Geschichte, dass in Schweden eine solche Politik umstritten ist, wohingegen die dänische Entwicklung die sozialpartnerschaftliche Flankierung der Arbeitsmarktpolitik beibehält, die jedoch deutlich dezentralisiert wurde.

2.3.6 Integration der älteren Erwerbsbevölkerung in den Arbeitsmarkt

In Deutschland wird ein großer Teil der älteren Erwerbspersonen, genauer gesagt der über 55 Jahre alten Personen, »stillgelegt«.²³ Dieser frühe Rückzug vom Arbeits-

23. Es soll nicht verschwiegen werden, dass sich dieser Anteil in den vergangenen zehn Jahren deutlich reduzierte. Allerdings bestehen bei der Integration älterer Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt immer noch deutliche Unterschiede zwischen Deutschland und dem Norden (vgl. Tabelle 9).

markt hat nicht nur erhebliche negative Konsequenzen für die öffentlichen Sozialhaushalte. Auch aus Gründen der Integration erscheint diese Politik fraglich. Schweden ist ein Land, in welchem weltweit die höchsten Partizipationsraten für ältere Erwerbspersonen berichtet werden (vgl. Tabelle 9, oben).

Die schwedische Politik zur Förderung der Integration älterer Erwerbspersonen in das Arbeitsleben fußt auf vielfältigen Grundlagen, von denen nur wenige unmittelbar von der Politik zu beeinflussen sind. So zeigen jüngere Studien (Sjögren Lindquist/Wadensjö 2009, SOU 2009: 93), dass ein allgemein guter Gesundheitszustand die längere Integration in den Arbeitsmarkt ebenso erhöht wie ein hoher Anteil an Selbstständigen in der Gruppe der älteren Erwerbspersonen. Zudem arbeiten eine Vielzahl der älteren männlichen Erwerbspersonen in den Bereichen Wissenschaft, Forschung und Technik, wohingegen die Mehrzahl der älteren weiblichen Erwerbspersonen im öffentlichen Dienst beschäftigt ist. Hier profitiert Schweden zum Teil von der sich in den vergangenen Dekaden veränderten Wirtschaftsstruktur – und der öffentliche Dienst kann mit flexiblen Arbeitsverhältnissen die Integration der älteren Erwerbspersonen ermöglichen (mit eventuell damit verbundener Vorreiterfunktion für die Privatwirtschaft).

Ebenso kann argumentiert werden, dass die Integration der älteren Arbeitnehmer in den Arbeitsmarkt auch eine kulturelle Grundüberzeugung unterstützt, damit auch für ältere Arbeitnehmer in den Betrieben passende Arbeitsverhältnisse eingerichtet werden.

Von den unmittelbar politisch beeinflussbaren Faktoren sollen im Folgenden zwei eingehend erörtert werden: Das Zusammenspiel der sozialen Sicherungssysteme (Gesundheits-, Renten- und passive sowie aktive Arbeitsmarktpolitik) mit der Integration älterer Erwerbspersonen sowie das spezifische Regime des schwedischen Kündigungsschutzes.²⁴

Das schwedische Rentensystem kennt faktisch kein rechtlich bindendes Renteneintrittsalter. Zwar werden in der Regel die meisten Altersrenten mit 65 Jahren in Anspruch

24. Es ist bereits an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die hohe Integration der älteren Erwerbspersonen in Schweden (und das dafür förderliche Kündigungsschutzregime) in der Literatur für die hohe Jugendarbeitslosigkeit verantwortlich gemacht wird. Ein solcher Verdrängungswettbewerb scheint die Situation auf den nordischen Arbeitsmärkten insgesamt zu charakterisieren. Die nordischen Regierungen reagieren darauf mit erhöhten Anstrengungen in der schulischen Bildungs-, der Erwachsenenbildungs- sowie der aktiven Arbeitsmarktpolitik.

genommen (und viele Sicherungssysteme sind noch auf diesen Schwellenwert ausgerichtet). Allerdings besteht für schwedische Erwerbspersonen die Möglichkeit, bis zum 67. Lebensjahr weiterzuarbeiten – bei vollständigem Kündigungsschutz. Dieser Kündigungsschutz wurde erst in der jüngsten Vergangenheit von der bürgerlichen Regierung aufgelockert; demzufolge kann heute einer 67-jährigen Erwerbsperson ohne sachliche Begründung gekündigt werden, früher war dies nicht möglich.²⁵ Eine Rentenleistung kann frühestens mit dem 61. Jahr bezogen werden. Gleichwohl bedeutet die Auszahlung der Altersrente nicht automatisch, dass sich die Erwerbspersonen vom Arbeitsmarkt zurückziehen. Nach jüngeren Schätzungen (vgl. Sjögren Lindquist/Wadensjö 2009: 40) verbleibt circa jeder zehnte Rentenbezieher weiterhin auf dem Arbeitsmarkt, wengleich mit reduzierter Arbeitszeit.

Für einen frühzeitigen Austritt aus dem Erwerbsleben (nach geltendem Recht frühestens im Alter von 61 Jahren) werden proportionale Abschläge der Rentenleistungen angerechnet. Allerdings ist zu konstatieren, dass die Bedeutung der staatlichen Rente in der Gesamtheit der Altersbezüge jüngst abnimmt. Dies ist die Folge von verbreiteten betrieblichen Altersvorsorgesystemen. Insofern können sinkende staatliche Renten unter Umständen durch die Betriebsrenten kompensiert werden (Sjögren Lindquist/Wadensjö 2009: 34). Vor Kurzem wurde auch die maximale Bezugszeit von Arbeitslosengeld für ältere Arbeitnehmer reformiert. Die ehemals verlängerte Frist von bis zu 450 Tagen für die über 55-Jährigen wurde mit der nun für alle schwedischen Erwerbstätigen maximalen Bezugszeit von 300 Tagen harmonisiert.

Als Grund für einen frühzeitigen Austritt aus dem Arbeitsmarkt werden lediglich medizinische Gründe anerkannt (eine Frühpensionierung aus Gründen schlechter Arbeitsmarktlage wurde abgeschafft). Selbstverständlich gibt es Systeme der Frühpensionierung, die auch genutzt werden. Allerdings bietet der schwedische Sozialstaat Alternativen zum frühzeitigen vollständigen Rückzug vom Arbeitsmarkt an. Die Kombination von Rentenbezug und Arbeit ist eine Variante. Die andere Variante besteht in einer spezifischen Form des Krankengeldes, welches für längere Zeit gewährt wird, damit der Erwerbstätige offiziell noch dem Arbeitsmarkt zur Verfügung steht. Letztlich

25. Diese Diskriminierungen aufgrund des Alters werden im Anti-Diskriminierungsgesetz aus dem Jahr 2009 explizit als mit dem geltenden Recht vereinbar angesehen.

entscheidend sind jedoch flexible Teilzeitarbeitsverträge, die es den älteren Erwerbspersonen ermöglichen, ihre Arbeitsbelastung nach individuellen Präferenzen zu reduzieren. Aus monetärer Sicht kann für die älteren Erwerbspersonen diese Form der Arbeit durch Teilzeitrentenzahlungen erleichtert werden.

Ein bedeutsames politisches Instrument zur Förderung der Erwerbstätigkeit älterer Menschen in Schweden liegt in der Bereitstellung ökonomischer Anreize. Jüngste Reformen der bürgerlichen Koalition zielen auf gezielte Steuersenkungen für alle Erwerbspersonen ab, die nach Einkommen gestaffelt sind (*earned-income tax credit/Jobbskatteavdraget*). Um die Erwerbstätigkeit über den 65. Geburtstag hinaus zu verlängern, wurde die Steuerlast für die Erwerbspersonen über 65 Jahre von der bürgerlichen Regierung überproportional reduziert.

Die schwedischen Kündigungsschutzregeln verfolgen das Prinzip *last in, first out*. Dieses historisch gewachsene Prinzip wird für die sehr hohe Arbeitsmarktintegration der älteren Erwerbspersonen verantwortlich gemacht. Die bürgerliche Regierungskoalition hat dieses Prinzip jüngst etwas aufgelockert. So gibt es jetzt für Betriebe die Möglichkeit, von diesem Prinzip abzuweichen, wenn dies mit der zuständigen Gewerkschaft vereinbart wurde.

Die Erwerbstätigkeit älterer Menschen wird von vielen Faktoren beeinflusst. In verschiedenen Studien hat sich gezeigt, dass sich vor allem ein guter Gesundheitszustand positiv auf eine lange Erwerbskarriere auswirkt (SOU 2009: 93). Dies verweist zum einen auf umfassende vorsorgende Programme im Bereich der Gesundheitspolitik. Zum anderen wird deutlich, dass die Verbesserung der Arbeitsbedingungen und die kontinuierliche Verbesserung von Arbeitsschutzmaßnahmen flankierende Maßnahmen sind, um eine längere Integration der Erwerbstätigen zu ermöglichen (SOU 2009: 93).

Auch bei der Integration der älteren Erwerbspersonen in den Arbeitsmarkt zeigt sich, dass rein monetäre Anreize zwar wichtig sind, allerdings nicht das tatsächliche soziale Verhalten determinieren können. So wirken die eingeschränkten Transferleistungen für eine mögliche Frühpensionierung in Schweden immer noch gegen einen vorzeitigen Rückzug vom Arbeitsmarkt. Aus der Sicht der vorsorgenden Sozialpolitik sind es jedoch die Investitionen in die Bereiche des Arbeitsschutzes, der Gesundheitsförderung sowie sozialpartnerschaftliche Übereinkünfte

hinsichtlich flexiblerer Arbeitszeitgestaltungen für ältere Erwerbspersonen, die für die hohe integrative Kraft der nordischen Arbeitsmärkte sorgen.

2.3.7 Fazit: Vorsorgende Arbeitspolitik

Vorsorgende Arbeitspolitik basiert auf einem dynamischen Arbeitsmarkt mit qualitativ hochwertigem Beschäftigungswachstum. In diesem Unterkapitel wurde aus unterschiedlichen Blickwinkeln mehrere Verbindungen zwischen vorsorgender Sozialpolitik und dynamischen Arbeitsmärkten betrachtet, um die Besonderheiten der Politik der nordischen Länder gegenüber der deutschen Situation herauszuarbeiten. Insgesamt liegt der Fokus der vorsorgenden Arbeitspolitik in Skandinavien auf einer Vielzahl vorsorgender Politikinstrumente, die auf die Steigerung des Humankapitals (»Sozialinvestitionen«) sowie die Förderung der Gesundheit der Erwerbspersonen abzielen.

Die politischen Grundlagen für eine solchermaßen vorsorgende Arbeitspolitik werden vorschnell in der Stärke der Arbeiterbewegung sowie kulturellen Aspekten gesehen; letztlich handelt es sich dabei jedoch um fiskalische Überlegungen, die vor allem in Deutschland eine vergleichbare Politik erschweren. Der Mitteleinsatz der nordischen Länder zur Sicherung qualitativ hochwertiger Beschäftigungsverhältnisse ist hoch. Und die Achillesferse des nordischen Modells liegt tatsächlich in der Bereitschaft, diese Mittel durch umverteilende Steuerpolitik (weiterhin) aufzubringen (vgl. weiterführend Jochem 2012).

Die vorsorgende Arbeitsmarktpolitik des Nordens baut auf einer starken Sozialpartnerschaft auf. Auch wenn dieser sozialpartnerschaftliche Konsens in den letzten Jahren erodierte, kann gegenwärtig vor allem in Dänemark und Finnland beobachtet werden, wie auch in ökonomischen Krisenzeiten und in Phasen begrenzter fiskalischer Spielräume sozialpartnerschaftliche Vereinbarungen zur Qualitätssicherung der Arbeitsverhältnisse und zur weiteren Investition in das Humankapital geschlossen werden. Diese funktionierende Sozialpartnerschaft ist abhängig von finanziellen Mitteln seitens des Staates – und der Steuerzahler. Aber sie ist auch von administrativen Ressourcen abhängig, die den Sozialpartnern eine eigenständige Politik(mit)gestaltung ermöglichen. Vor allem das dezentralisierte System der sozialpartnerschaftlich vorangetriebenen Arbeitsmarktpolitik in Dänemark kann

in diesem Zusammenhang als ein instruktives Beispiel gelesen werden.

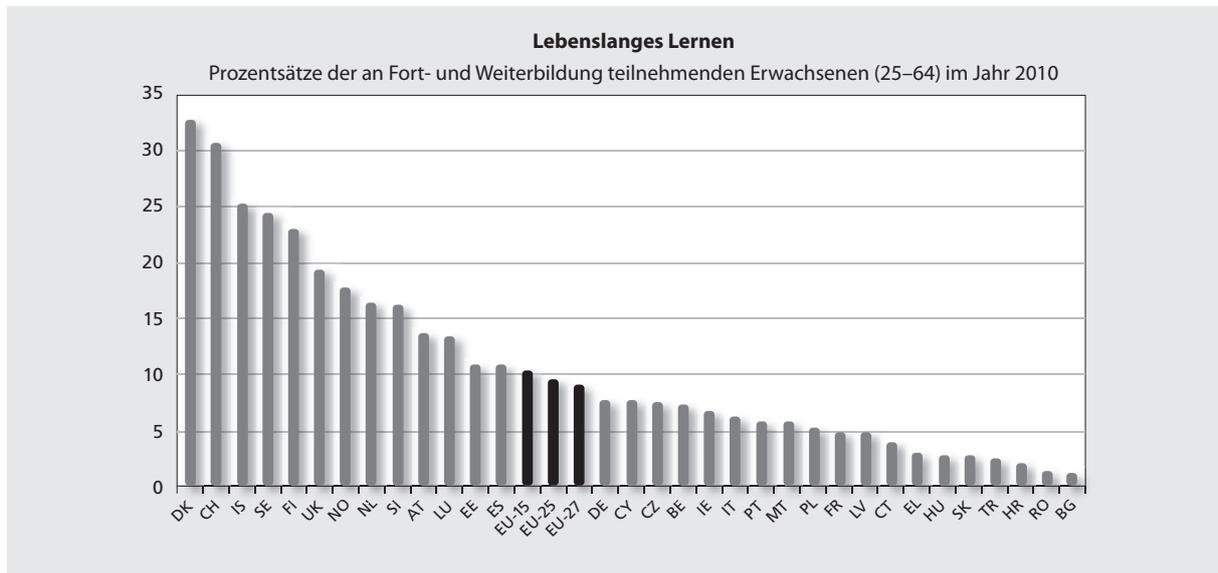
Wird das Fundament eines vorsorgenden Sozialstaates – ein dynamisch und qualitativ hochwertiger Arbeitsmarkt – durch die europäische Integration und internationale ökonomische Prozesse ausgehebelt? Die historisch versierte und präzise Analyse der Entwicklung einer »sozialen Freiheit« auf den Arbeitsmärkten von Axel Honneth (2011: 410–470) geht davon aus, dass die Erosion der sozialen Anerkennungsprozesse ein internationaler Prozess sei. Gegen eine solche Entwicklung gelte es lediglich, durch internationale Organisationen die Wiederherstellung gemeinschaftlicher Werte auf dem Arbeitsmarkt zu befördern – territorialstaatlich gebundene Akteure seien hierzu nicht in der Lage.

Die Entgrenzung der europäischen Märkte sowie der Deregulierungsprozess der Arbeitsmärkte vor allem innerhalb der EU stellen für die vorsorgende Sozialpolitik im Norden bedeutsame Herausforderungen dar. Gleichwohl zeigen die nordischen Länder, dass solche Rahmenbedingungen die vorsorgende Politik mitunter erschweren, allerdings nicht unmöglich machen. Aus reformpolitischer Sicht wäre deshalb zu überlegen, inwiefern die Politik der EU nicht – ohne Not – Institutionen nationaler sozialer Traditionen untergräbt, ohne selber sozialpolitische (effektive) Institutionen generieren zu können. Zudem sollten auch, wie hier geschehen, administrative Effekte einer vorsorgenden Sozialpolitik ins reformpolitische Blickfeld gerückt werden. Auch in Zeiten knapper Budgets können sozialpartnerschaftliche Lösungen durch eine administrative Einbindung befördert werden.

2.4 Bildungspolitik und das Prinzip des lebenslangen Lernens

Die gegenwärtige Debatte über eine zukunftsorientierte Sozialpolitik in Deutschland hat eine eigentümliche »Schlagseite«. Unbestritten ist die Bundesrepublik Deutschland ein bildungspolitischer Nachzügler. Andere Länder Europas geben mehr Geld für diesen Bereich aus (vgl. Schaubild 1) – und sind den unterschiedlichen Kriterien der PISA-Studien zufolge auch erfolgreicher. Allerdings fokussiert sich die Reformdebatte nahezu ausschließlich auf den schulischen und vorschulischen Bildungsbereich. So wichtig die frühkindliche Förderung auch sein mag, und so wichtig die schulpolitischen Re-

Schaubild 3: Lebenslanges Lernen in Europa (2010)



Anmerkung: Die Werte geben den Anteil der Bevölkerung im Alter von 25 bis 64 Jahren an, der im Zeitraum von vier Wochen vor der Erhebung an einer allgemeinen oder beruflichen Weiterbildung teilgenommen haben.

Quelle: Eurostat (2011): Life-long Learning by Gender. Percentage of the Adult Population Aged 25 to 64 Participating in Education and Training; <<http://epp.eurostat.ec.europa.eu/tgm/table.do?tab=table&plugin=1&language=en&pcode=tsiem080>> (aufgerufen am 22.11.2011).

formen auch erscheinen mögen, aus international vergleichender Perspektive kann die Notwendigkeit bildungspolitischer Reformen in Deutschland nur dann angemessen erfasst werden, wenn nicht nur diese Aspekte betrachtet werden. Nicht nur Kindergärten und Schulen sollten im reformpolitischen Fokus stehen, sondern all jene bildungspolitischen Institutionen, die lebenslanges Lernen ermöglichen.

Wie international vergleichende Studien zeigen, sind es vor allem die nordischen Länder und die Schweiz, die in dieser Hinsicht hervorstechen. Wird gefragt, wie viele Menschen in den vergangenen vier Monaten vor der Befragung in Kontakt mit Bildungs- oder Weiterbildungsangeboten standen, dann sind dies in Dänemark über 30 Prozent der repräsentativ Befragten. In Deutschland sind es hingegen nur knapp 13 Prozent. Mit dieser Bildungs- und Weiterbildungsintensität rangiert Deutschland (erneut) auf einem eher durchschnittlichen Rang in Europa (vgl. Schaubild 3).

Die institutionelle Struktur der nordischen Bildungspolitik – bei allen Differenzen zwischen den einzelnen Ländern (vgl. weiterführend Jochem 2012) – fußt auf fol-

genden gemeinsamen Grundlagen: Bildungspolitik wird vom Zentralstaat sowie von den lokalen Gebietskörperschaften finanziert. Die lokalen Gebietskörperschaften sind verantwortlich für die organisatorische Ausstattung der Schulen (Lehrmittel, Gebäude etc.). Inhaltlich genießen die nordischen Schulen hinsichtlich der Ausgestaltung der Lehrpläne eine große Freiheit, allerdings legen die zentralstaatlichen Schulbehörden konkrete Vorgaben fest und organisieren stetige Leistungsevaluationen. Flankiert werden diese schulischen Einrichtungen durch sogenannte »Volkshochschulen«, die mit den deutschen Einrichtungen allerdings nur den Namen gemein haben. Eine weitere Spezialität des Nordens sind die ebenfalls auf erwachsene Zielpersonen ausgerichteten Bildungseinrichtungen, die zum Beispiel in Schweden unter der Bezeichnung *Komvux* unterschiedlichste Bildungsangebote in kommunaler Verantwortung bereithalten.

2.4.1 Die nordischen Schul- und Hochschulsysteme

Der Staat ist (immer noch) der Hauptakteur in der nordischen Bildungspolitik. Durch die gesamte Neuzeit hindurch absorbierten die nordischen Staaten genuine sozi-

alpolitische Aufgaben. Mit der Reformation wurden die Weichen für eine ausschließlich staatlich verantwortete Bildungspolitik gestellt. So ist aus historischer Sicht die Dominanz staatlicher Einrichtungen auch und vor allem im Bildungssektor zu erklären.

Die Strukturen der nordischen Schulpolitiken ähneln sich untereinander über weite Strecken sehr. Im Folgenden soll daher vor allem auf das schwedische Schulsystem eingegangen werden. In allen nordischen Ländern existieren staatliche Grundschulen, die in Schweden insgesamt neun Klassenstufen umfassen. Diese Schulen werden in großer Mehrheit von den Kommunen getragen. Die Klassenstufen 10 bis 12 decken die sogenannte Gymnasialschule ab. In dieser Stufe wird ein Kern an Fächern unterrichtet, darüber hinaus haben die Schülerinnen und Schüler vielfältige Spezialisierungsmöglichkeiten. Diese Möglichkeiten zielen bereits auf dezidierte Berufsbilder ab und vermitteln praktische Lerninhalte. Nahezu alle schwedischen Jugendlichen wechseln von der Grund- zur Gymnasialschule, nach offiziellen Angaben verlassen nur circa zwei Prozent der Jugendlichen in einer Altersstufe die Schule bereits nach der Grundschule. Die inhaltliche Festlegung der verschiedenen Kurspläne sowie die Koordination der unterschiedlichen Programme erfolgt durch eine zentrale Behörde (*skolverket*).²⁶ Dort werden auch die regelmäßigen Evaluierungen und Leistungsanforderungen generiert, durchgeführt und koordiniert.

Die Hochschullandschaft Schwedens befindet sich ebenfalls weitgehend in staatlicher Hand und ist seit den 1990er Jahren deutlich angewachsen. Nach der ökonomischen Krise der frühen 1990er Jahre dominierte in Schweden eine umfassende Sparpolitik. Gleichwohl kam es in diesem Zeitraum zu einer Expansion des Hochschulwesens. Die Investitionen zielten dabei selten auf universitäre Neugründungen ab. Vielmehr war es das Ziel, das bestehende Angebot auszuweiten und Lehrpersonal für mehr Studierende einzustellen. Auf diesem Wege kam es zu einer deutlichen Steigerung der Studierendenzahlen in Schweden, wodurch für Jugendliche nicht nur der Druck auf dem Arbeitsmarkt etwas gemindert wurde. Dahinter stand seitens der Regierung vielmehr die Hoffnung, dass sich die Arbeitsmarktchancen für Studierende durch eine Investition ins Humankapital werden steigern lassen.

Jüngere Analysen der OECD zeigen (OECD 2011c), dass die nordischen Länder in den vergangenen Dekaden ihre höhere Bildung deutlich ausgeweitet haben. So ist der Personenanteil mit höherer Ausbildung (*tertiary education*) zum Beispiel in Dänemark während der vergangenen Dekade, also von 1999 bis 2009, von 27 auf 34 Prozent angestiegen, der entsprechende Wert für Finnland im entsprechenden Zeitraum von 31 auf 37 Prozent. Die Daten für Deutschland belegen eine weitgehende Stagnation, der Wert stieg hier im selben Zeitraum lediglich leicht von 23 auf 26 Prozent an (OECD 2011c: 41).

Diese Dynamik spiegelt sich auch in den öffentlichen und privaten Bildungsausgaben wider. Während für beide Finanzierungsquellen in Deutschland (in Relation zum Bruttoinlandsprodukt) im Jahr 2009 ein Wert von 4,8 Prozent ausgewiesen wird, liegen die Werte im selben Zeitraum in Dänemark bei 7,1 Prozent sowie in Finnland bei 5,9 Prozent (OECD 2011c: 229). Die Bildungsexpansion – insbesondere der höheren Bildungsprogramme – ist also kostenintensiv.

Im Bereich der Schulen und Hochschulen investieren die nordischen Länder mehr in die Bildung. Dadurch können sie eine – im statistischen Durchschnitt berechnet – höhere Bildungskompetenz in ihren Bevölkerungen erreichen. Im Vergleich dazu stagniert die bundesdeutsche Bildungspolitik in diesen Aspekten weitgehend. Eine Differenz, die die bildungspolitische Debatte in Deutschland dominiert. Allerdings wird dabei die These vertreten, dass der entscheidende Unterschied zwischen dem Norden und Deutschland in den weiteren bildungspolitischen Einrichtungen Skandinaviens liegt, in denen lebenslanges Lernen befördert wird, den Volkshochschulen sowie speziellen Programmen der Erwachsenenbildung.

2.4.2 Volkshochschulen in Skandinavien

Der dänische Schriftsteller, Philosoph und Politiker Nikolai Frederik Severin Grundtvig forderte bereits im frühen 19. Jahrhundert, dass eine verantwortungsvolle demokratische Partizipation auf einer umfassenden Bildung der Bevölkerung ruhen solle. Das soll hier nur als ein – bedeutsames – Beispiel dafür dienen, wie wichtig die Bildungsfrage bereits von den frühen sozialen Bewegungen des Nordens angesehen wurde.

26. Die Internetpräsenz der Behörde lautet: <www.skolverket.se> (aufgerufen am 22.11.2011).

Nach den Konzeptionen Grundtvigs wurde 1844 in Rødding die erste nordische Volkshochschule errichtet. Die Träger der Volkshochschulen sind bis auf den heutigen Tag Ausläufer der nordischen Volksbewegungen, die sich der Verbesserung der Bildung (sowie der demokratischen Qualität) verschrieben hatten und weiterhin haben. Mehrheitlich handelt es sich bei den nordischen Volkshochschulen um Internatsschulen. Sie bieten Kurse in unterschiedlichsten Fachrichtungen an und können eine Ausbildungsdauer von zwei bis zu zwölf Monaten abdecken.

Die Kosten für diese Ausbildung übernimmt zu großen Teilen der Staat beziehungsweise die zuständige Kommune (circa 60 Prozent der Gesamtkosten). Die Studierendenbeiträge können somit gering gehalten werden. Mitunter übernehmen Arbeitgeber weitere Teile der Studiengebühren; für Arbeitslose können die Studiengebühren auf Antrag teilweise von den Arbeitsmarktbehörden übernommen werden. Hauptzielgruppe dieser Bildungsinstitutionen sind junge Erwachsene, die ihre schulischen Qualifikationen verbessern oder vertiefen möchten. Die Teilnehmer an den Kursen der nordischen Volkshochschulen »opfern« also aufgrund der vielfältigen Finanzierungsmöglichkeiten vor allem ihre Freizeit. Bisweilen existieren mit den jeweiligen Arbeitgebern bestimmte Vereinbarungen, die für die weiterbildungsinteressierten Erwerbspersonen längere Fortbildungszeiten ermöglichen.

Obwohl die öffentliche Hand den größten Anteil der Bildungsinstitutionen finanziert, ist zum Beispiel in Schweden zu beobachten, dass sich die Kommunen in der vergangenen Dekade immer stärker aus der Finanzierung zurückgezogen haben. Die Hauptlast der Kosten obliegt dort zusehends der Zentralregierung (vgl. Folkbildningsrådet 2010). Gleichwohl wird von der Mitte-Rechts-Koalition betont, dass sie die notwendigen finanziellen Ressourcen für die qualitativ hoch angesehene Politik des lebenslangen Lernens weiter zur Verfügung stellen wolle.

Die Leistungen der Volkshochschulen werden von den nationalen Statistikbehörden erfasst und öffentlich gemacht. Regelmäßige Evaluationen von externen Gutachtern sind zwingend vorgeschrieben. Diese werden von der staatlichen Schulbehörde überwacht und ausgewertet. Wie im Bereich der Schulen scheut die Schulbehörde dabei nicht den Konflikt mit Trägern der Volkshochschulen, wenn aus ihrer Sicht die Leistungen nicht angemessen erbracht werden.

Die Landschaft der nordischen Volkshochschulen ist bunt und zum Teil unübersichtlich.²⁷ Diesen »zivilgesellschaftlichen« Einrichtungen ist gemein, dass sie für alle Altersstufen Weiterbildungen zur Verfügung stellen und diese von öffentlicher Seite aus auch empfohlen werden. Durch die staatliche Flankierung dieser Einrichtungen – sowohl hinsichtlich der Finanzierungsmöglichkeiten als auch in Bezug auf die allgemeine Aufsicht und Regulierung – erlangen diese Bildungseinrichtungen einen quasi-öffentlichen Charakter. Durch das breite Netz außerschulischer Bildungseinrichtungen wird das lebenslange Lernen im Norden erleichtert.

2.4.3 Fallbeispiel Komvux und Yrkeshögskolan (Schweden)

Das schwedische Bildungsprogramm *Komvux* richtet sich an Erwachsene, die Schulabschlüsse nachholen oder sich weiterqualifizieren möchten. Hierzu sollen schulische Abschlüsse und Kompetenzen nachgeholt werden. Auch bereits Erwerbstätige können ihre schulischen Qualifikationen so weit verbessern, dass ihnen sogar die Möglichkeit zu universitären Studien offensteht. Leitende Behörde der Einrichtungen ist die staatliche Schulbehörde (*skolverket*).

Die Teilnahme an den schulischen Maßnahmen ist nahezu kostenlos. Die Kommunen tragen den Hauptteil der anfallenden Kosten, wenngleich sie hierfür von der Zentralregierung Transferzahlungen erhalten. Aufgrund von Sparmaßnahmen der bürgerlichen Koalition und dem damit einhergehenden Sparzwang für die Kommunen sind die Teilnehmerzahlen seit 2007 zum Teil deutlich gesunken (*Skolverket* 2009a: 144–146). Der Unterricht im Rahmen von *Komvux* kann zum Teil auch von den ordentlichen Schulen angeboten werden. In jüngster Zeit setzt sich in den Kommunen die Tendenz durch, spezielle Zentren für Erwachsenenbildung zu gründen (*lärcentra*), in welchen alle Programme der Erwachsenenbildung gebündelt angeboten werden (*Skolverket* 2009b: 8). Mit einer solchen Konzentration sollen vor allem die administrativen Kosten der Erwachsenenbildung gesenkt werden.

Frauen nehmen überdurchschnittlich oft an den Programmen der *Komvux* teil. Ungefähr 67 Prozent aller Teilnehmer sind weiblich. Zudem ist die *Komvux* vor allem für

27. Vergleiche hierzu die Internetpräsenz der nordischen Volkshochschulen mit länderspezifischen Informationen (leider nur in den nordischen Sprachen) unter: <<http://www.ffd.dk/nfr>> (aufgerufen am 22.11.2011).

Erwachsene mit Migrationshintergrund eine bevorzugt genutzte Bildungseinrichtung. Auf diesem Weg können sie auch bei Nichtanerkennung ihrer im Ausland erworbenen Qualifikationen durch einen Abschluss Zugang zum Arbeitsmarkt oder zu den schwedischen Hochschulen bekommen. Im Jahr 2007/2008 waren 40 Prozent aller Teilnehmer an den *Komvux*-Programmen nicht in Schweden geboren (Skolverket 2009a: 145).

Dieses System der schwedischen Erwachsenenbildung ist eng mit dem Bereich der aktiven Arbeitsmarktpolitik verknüpft. In jüngster Vergangenheit wurden verstärkt Arbeitslose (jugendlichen Alters) in Fortbildungsmaßnahmen der *Komvux* überwiesen (*kunskapslyftet*). Hierfür erhielten die Kommunen spezielle monetäre Transfers von der Zentralregierung. Diese Praxis wurde von der bürgerlichen Koalition beendet, mit der Folge des bereits erwähnten Rückgangs der Schülerzahlen in den Statistiken (Skolverket 2009a,b).

Die bürgerliche Koalition überführt die berufsbezogene Aus- und Weiterbildung seit Januar 2009 allerdings in eine neue Form, der *Yrkeshögskolan* (»Berufshochschule«).²⁸ Die *Yrkeshögskolan* richtet ihre Qualifizierungsbemühungen dezidiert an junge Erwachsene mit dem Wunsch der Weiterbildung sowie vor allem an junge Erwachsene mit Migrationshintergrund. Der Zugang zu einer solchermaßen eng mit dem Arbeitsleben verzahnten Ausbildung erfolgt durch eine an bestimmte Mindestqualifikationen gebundene Bewerbung, die direkt bei der gewünschten Bildungseinrichtung eingereicht wird.

Wie in den nordischen Hochschulen allgemein üblich, wird auch in der *Yrkeshögskolan* keine Studiengebühr erhoben; der Großteil der anfallenden Kosten wird von staatlicher Seite getragen. Die Studien erstrecken sich im Durchschnitt auf ein bis zwei Jahre und werden mit Prüfungen abgeschlossen. Während der Ausbildung kommt es zu einem je nach Ausbildungsgang unterschiedlich intensiv ausgeprägten Austausch zwischen schulischer Bildung und *learning on the job*. Die jungen Erwachsenen können für ihre Weiterbildungszeit bei einer zentralen Vergabestelle ein Stipendium beantragen. Eng mit der *Yrkeshögskolan* verknüpft ist ein besonderes Programm, das dezidiert auf berufsspezifische Qualifizierung ausgerichtet ist (*Kvalificerad yrkesutbildning/Ky-utbildning*).

28. Die Internetpräsenz der neu errichteten Aufsichtsbehörde lautet: <<http://www.yhmyndigheten.se/>>, (aufgerufen am 22.11.2011).

Dort werden die jungen Erwachsenen mit starker Betonung auf arbeitsfeldspezifische Ausbildungen, das heißt mit zahlreichen Weiterbildungsmodulen im realen Erwerbsleben, weiterqualifiziert. Das *Ky*-Programm läuft jedoch 2013 aus und wird dann vollständig in das Programm der *Yrkeshögskolan* eingegliedert.²⁹

Komvux und *Yrkeshögskolan* ersetzen nicht die reguläre Ausbildung in den Betrieben. Ihre Funktion ist vielmehr, einen alternativen Weg zur berufsbezogenen Aus- und Weiterbildung anzubieten. Durch die enge Verknüpfung mit den Trägern der aktiven Arbeitsmarktpolitik sollen diese Instrumente vor allem dabei helfen, die hohe Jugendarbeitslosigkeit zu reduzieren. Auf alle Fälle jedoch sollen diese Programme das Bildungsniveau der Jugendlichen verbessern.

Diese Bildungspolitik erzielt vor allem für Migrantenkinder erstaunliche Ergebnisse. Eine Erhebung des Bildungsstandes der in Schweden Geborenen im Vergleich zum Bildungsstand der im Ausland Geborenen zeigt, dass das Bildungsniveau der letzteren im Durchschnitt nur geringfügig niedriger ist als dasjenige der einheimischen Bevölkerung. Allerdings gibt es in diesem Zusammenhang erstaunliche länderspezifische Befunde. So stechen insbesondere dänische und iranische Migranten im Qualifikationsniveau deutlich heraus, sie erreichen sogar einen durchschnittlich höheren Bildungsstand als die einheimischen Jugendlichen. Allerdings erreichen die finnischen und aus dem ehemaligen Jugoslawien stammenden Migranten nur ein deutlich unterdurchschnittliches Bildungsniveau.³⁰ Es zeigt sich ferner, dass das erreichte Bildungsniveau der Migranten umso höher ist, je kürzer die Immigration nach Schweden zurückliegt (SCB 2010b). Insofern ermöglichte das schwedische Bildungssystem in der jüngeren Vergangenheit das graduelle Anheben des Bildungsniveaus auch und vor allem für (junge) Menschen mit Migrationshintergrund.

29. Die Informationen hierzu sind Materialien zu entnehmen, die (in schwedischer Sprache) auf der Homepage der Aufsichtsbehörde angeboten werden (http://www.yhmyndigheten.se/hem/informationmaterial_192/). Dort sind ebenfalls die Rechenschaftsberichte der Aufsichtsbehörde für die vergangenen Jahre (in schwedischer Sprache) einsehbar: <http://www.yhmyndigheten.se/hem/arsredovisning_716/> (aufgerufen am 22.11.2011).

30. Dieses Bildungsmuster wird mit der Altersstruktur der Migranten in Zusammenhang gebracht. Während vor allem jüngere Migranten aus Dänemark und dem Iran nach Schweden kämen, seien die Migranten aus Finnland und dem ehemaligen Jugoslawien tendenziell älter (vgl. SCB 2010).

Ziel der bildungspolitischen Angebote für jugendliche Erwachsene ist die umfassende Anhebung des Ausbildungsniveaus. Durch die flankierenden Einrichtungen können sowohl Schulabschlüsse nachträglich erworben als auch berufsspezifische Ausbildungen mit enger Verzahnung zum Erwerbsleben verfolgt werden. Dabei können die Einrichtungen staatlich oder privat sein, auch wenn die Finanzierung ausschließlich über staatliche Mittel erfolgt. Die Hemmschwelle für jugendliche Erwachsene zur Aufnahme einer Weiterbildung ist gering. Die enge administrative Verzahnung mit der aktiven Arbeitsmarktpolitik führt zudem dazu, dass vor allem »schwer vermittelbare« Jugendliche in diese Programme integriert werden. Im Hinblick auf die Integrationsleistung wird deutlich, dass solche Programme gezielt das Bildungsniveau der Jugendlichen mit Migrationsniveau anheben können.

2.4.4 Bildungspolitik für Häftlinge

Das Prinzip des lebenslangen Lernens findet im Norden auch an einem Ort seinen Niederschlag, an dem gemeinhin nicht mit Bildungspolitik gerechnet wird, den Gefängnissen (Norden 2005).³¹ Trotz der erschwerten Rahmenbedingungen haben sich alle nordischen Regierungen jüngst darüber verständigt, dass auch hier die Prinzipien des lebenslangen Lernens zu realisieren seien. Mit speziell ausgebildeten Pädagogen und einem an den spezifischen Bedürfnissen der Gefängnisinsassen ausgerichteten Bildungsangebot sollen die Häftlinge nach verbüßter Strafe wieder leichter in den Arbeitsmarkt integriert werden.

In Schweden folgt einem intensiven Begutachtungsverfahren des Häftlings (in welchem alle Gefahrenaspekte sowie mögliche Bildungsressourcen erfasst werden) eine mit den Sozialbehörden kombinierte und nach individuellen Gesichtspunkten ausgerichtete Ausbildungsstrategie. In vielen Fällen werden diese Maßnahmen mit Programmen der Drogenprävention verknüpft. Ein großer Teil der gesamten staatlichen Maßnahmen zur Drogenprävention werden in Schweden in den Gefängnissen umgesetzt.

Insgesamt ist der Tenor der bildungspolitischen Debatte des Nordens, dass für eine solchermaßen spezifische

31. Die folgenden Ausführungen sollen nicht falsch interpretiert werden. Die Bildungspolitik für Gefängnisinsassen ist nicht ein wichtiges Charakteristikum nordischer Bildungspolitik. Aber es wird an diesem Beispiel – das keine allzu großen monetären Mittel bindet – deutlich, wie umfassend und vielschichtig das Prinzip des lebenslangen Lernens in Schweden (und den nordischen Ländern allgemein) verankert und institutionalisiert ist.

Bildungspolitik immer noch zu wenige Ressourcen zur Verfügung stehen. Allerdings wird die reformpolitische Forderung postuliert, dass auch Gefängnisinsassen ein Recht auf lebenslanges Lernen besäßen. Neben verstärktem Mitteleinsatz wird eine bessere Ausbildung der Gefängnislehrer und -Sozialpädagogen eingefordert (vgl. für die nordischen Länder im Detail: Norden (2005) mit den entsprechenden Formulierungen von Reformoptionen).

Das bildungspolitische Engagement in den nordischen Gefängnissen kann kaum per se als Beispiel für die nordische Strategie des lebenslangen Lernens angesehen werden; aber es dient als ein weiterer Mosaikstein, um die umfassende und vorsorgende Strategie nordischer Sozial- und Bildungspolitik zu verstehen. Auch in einer sozialen und gesellschaftlichen Situation, für die in anderen Regionen Europas die Prinzipien der Strafe sowie der Isolation vorgesehen sind, soll im Norden eine kontrollierte Weiterbildung erreicht werden. Dies soll nicht nur das Humankapital fördern, sondern vor allem einen Rückfall in kriminelle Tätigkeiten vermeiden helfen. Sicherlich sind die spezifischen Rahmenbedingungen (auch aus einer Sicherheitsperspektive) bei diesem Beispiel sehr speziell. Aber die umfassende Strategie einer vorsorgenden Bildungspolitik im Norden wird auch und vor allem an einem solchen Beispiel deutlich.

2.4.5 Fazit: Vorsorgende Bildungspolitik

Bildungspolitik ist kein Allheilmittel für alle gesellschaftlichen Problemlagen; aber vorsorgende Bildungspolitik nach den Prinzipien des lebenslangen Lernens kann die Arbeitsmarktintegration ebenso fördern wie das Innovationspotenzial moderner Gesellschaften beflügeln. Die nordischen Staaten haben in ihrer Modernisierung früh den Pfad einer vorsorgenden Bildungspolitik beschritten. Staatliche Akteure bieten in zentralisierten Bildungssystemen eine Vielzahl unterschiedlicher Bildungsprogramme an. Grundsätzliches Ziel nordischer Bildungspolitik ist es, ein lebenslanges Lernen zu ermöglichen und auf vielfältige Weise zu fördern. Hierfür werden erhebliche monetäre Ressourcen eingesetzt. Die in diesem Unterkapitel erörterten Beispiele zeigen, dass die Vielfalt und Offenheit der Bildungsmöglichkeiten den Menschen im Norden stets zahlreiche qualitativ abgesicherte Möglichkeiten zur Weiterbildung zur Verfügung stellen. Kombiniert mit einem umfassenden System finanzieller Zuschüsse und Bildungsdarlehen stehen einer Politik des lebenslangen

Lernens auch keine gravierenden materiellen Hemmnisse im Weg. Und letztlich wird eine solche Politik auch durch flexible Regelungen in den Betrieben erleichtert, die von den Sozialpartnern flankierend vereinbart werden, um berufliche Auszeiten für eine Weiterbildung zu ermöglichen. Insofern ist die vorsorgende Bildungspolitik im Norden vorbildlich – und teuer. Inwieweit die Bildungspolitik in Deutschland hiervon lernen kann, wird in Kapitel 3 eingehender erörtert. Zuvor sollen jedoch die sozialen Humandienstleistungen als weiteres Charakteristikum vorsorgender Sozialstaatlichkeit im Norden analysiert werden.

2.5 Sozialstaatliche Dienstleistungen im Norden – Beispiele aus der Familien-, Gesundheits- und Alterspolitik

Der vorsorgende Sozialstaat definiert sich durch spezifisch ausgerichtete monetäre Transferprogramme, bildungspolitische Einrichtungen des lebenslangen Lernens und eine qualitativ hochrangige Arbeitspolitik. Er bietet darüber hinaus den Bürgern in einer zunehmend komplexen Arbeits- und Lebenswelt auch (und vor allem) institutionalisierte Hilfestellungen für Risikolagen an. Gerade bei dieser administrativ eingebetteten Form der Sozialpolitik handelt es sich um ein zentrales Kennzeichen nordischer Sozialpolitik (Sipilä 1997). Im Folgenden sollen beispielhafte Strukturen und Entwicklungen in den Bereichen der Familien-, Gesundheits- und Alterspolitik erörtert werden.

2.5.1 Kinder-, Jugend- und Familienpolitik

Die monetäre Absicherung der Familie bezieht sich in den skandinavischen Ländern vor allem auf Familien mit Kindern bis zum Alter von 18 Jahren. In der frühkindlichen Phase sind für die Eltern im Norden vor allem institutionalisierte Einrichtungen der Kinderbetreuung von großer Bedeutung, wollen sie Erwerbstätigkeit mit Familienarbeit in Einklang bringen. Die nordischen Länder bieten eine umfassende, meist in öffentlicher Regie betriebene Kinderbetreuung an. Die Betreuungseinrichtungen werden von den Kommunen finanziert. Auch wenn in allen nordischen Ländern staatliche Einrichtungen dominieren, sind auch private beziehungsweise genossenschaftliche Alternativen grundsätzlich zugelassen (die qualitativen Anforderungen hierfür werden von der Zentralregierung festgelegt und durch regelmäßige Evaluationen überprüft).

Die Familienpolitik ist eine klassische Querschnitts-Policy. Unterschiedliche Ministerien und politische Akteure setzen in ihrer Domäne Politik um, die sich auf Familien mit Kindern auswirken. Wie aus den Daten in Schaubild 4 zu ersehen ist, dominieren in Deutschland sowohl steuerpolitische Programme als auch direkte monetäre Transferleistungen. Ähnlich ist die Situation in der Schweiz – und mit Abstrichen in Österreich (dort überwiegen allerdings direkte Transferleistungen, steuerpolitische Anreize sind eher marginal). Zudem wird aus den Daten in Schaubild 4 auch deutlich, dass die Gesamtausgaben in Deutschland deutlich über dem Durchschnitt für die Gruppe der OECD-Staaten liegen.

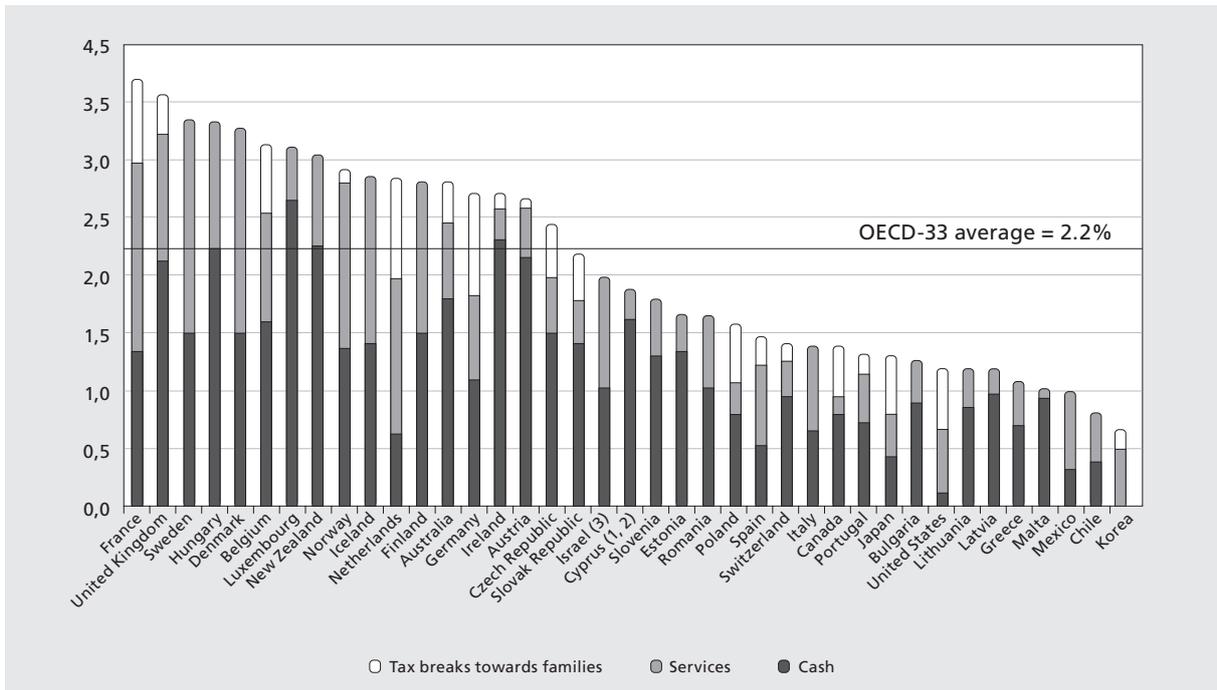
Ein gänzlich anderes Ausgabemuster ist für die nordischen Länder zu berichten. Für Skandinavien fällt erstens auf, dass dort die Gesamtausgaben über dem Niveau der deutschsprachigen Länder liegen. Zweitens sind dort die Aufwendungen für familienpolitische Dienstleistungen deutlich höher als zum Beispiel in Deutschland. Dies kann als ein Beleg dafür gesehen werden, dass die vorsorgende Familienpolitik im Norden tatsächlich sehr stark durch Humandienstleistungen geprägt ist.

Hinsichtlich des Mitteleinsatzes für die Kinderbetreuung verwenden die nordischen Länder im internationalen Vergleich die meisten monetären Ressourcen (vgl. Schaubild 5). Aus den aufgeführten Daten wird ferner ersichtlich, dass die Aufwendungen hierfür auch in Großbritannien und Frankreich hoch sind. Vor allem fällt auf, wie wenig Geld hierfür in Deutschland investiert wird. Die Betreuung von Kleinkindern wird also – so ist zu vermuten – in Deutschland immer noch sehr stark vom Markt übernommen oder von familiären Sicherungsnetzen. In den nordischen Ländern wird die Familie von den frühen Jahren an dahingehend entlastet, dass ihr in ausreichender Anzahl Betreuungsmöglichkeiten angeboten werden, die tendenziell die Vereinbarkeit von Familie und Beruf fördern.

Insofern überrascht es nicht, dass die nordischen Kinder vorwiegend in staatlichen Betreuungseinrichtungen aufwachsen. Während auch in Deutschland die Kinder im Alter von drei bis fünf Jahren zu über 90 Prozent Kinderbetreuungseinrichtungen aufsuchen, liegt dieser Wert für Kinder im Alter von bis zu zwei Jahren bei lediglich knapp 18 Prozent. Die entsprechenden Werte für die nordischen Länder unterscheiden sich vor allem bei den Betreuungsraten für diese jüngere Alterskohorte. So sind zum Bei-



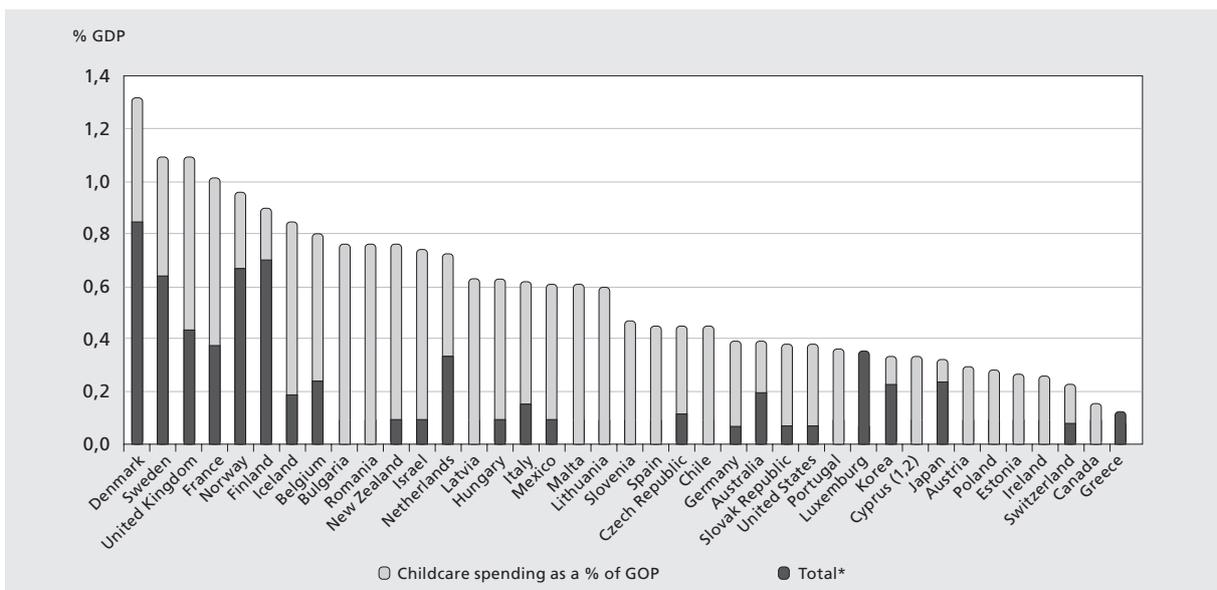
Schaubild 4: Familienpolitische Ausgaben im internationalen Vergleich (2007)



Anmerkungen: Es fehlen Daten zur Türkei; für Chile, Estland, Griechenland, Ungarn, Israel und Slowenien liegen keine steuerpolitischen Angaben vor.

Quelle: OECD Social Expenditure Database; (http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html (aufgerufen am 27.11.2011)).

Schaubild 5: Kinderbetreuungskosten im internationalen Vergleich (2007)

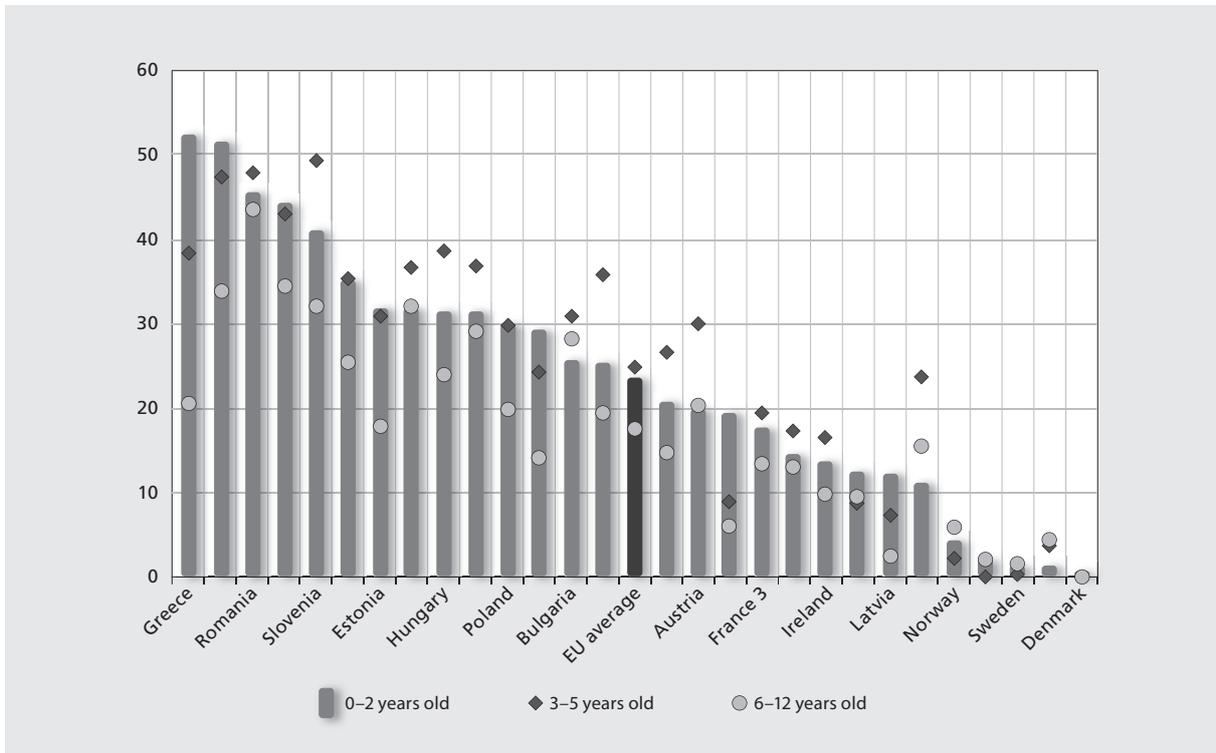


Anmerkungen: Die Angaben für Österreich, Irland und Spanien können nicht hinsichtlich ihrer Kosten disaggregiert werden.

Quelle: OECD Social Expenditure Database, OECD Education Database, Eurostat; http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html (aufgerufen am 27.11.2011).



Schaubild 6: Informelle Muster der Kinderbetreuung (2008)



Anmerkungen: Die Angaben für Frankreich beziehen sich auf das Jahr 2007.

Quelle: http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html (aufgerufen am 27.11.2011).

spiel in Dänemark 65 Prozent der jüngsten Kinder in Kinderbetreuungseinrichtungen untergebracht, in Schweden 46 Prozent und – als nordisches Schlusslicht – in Finnland immerhin noch 28 Prozent.³²

Demnach sind informelle Muster der Kinderbetreuung in Skandinavien selten (vgl. Schaubild 6). Hierunter sind – so ist zu vermuten – vor allem die informelle Kinderbetreuung durch Familienangehörige oder den engeren Bekanntenkreis zu verstehen. Es überrascht, dass hier der Wert für Deutschland vergleichsweise niedrig ist, wohingegen der hohe Wert für die Niederlande auffallend ist. Dieses »Rätsel« der Daten kann dahingehend aufgelöst werden, als die OECD für Deutschland einen hohen Wert der Kinder ermittelt, die überhaupt keinen Betreuungsplan aufweisen (für alle Alterskohorten). Insofern werden die Kinder also vor allem von der nicht berufstätigen Mutter

(was für die Mehrzahl der Fälle vermutet werden kann) betreut.

Ein letzter Blick auf die historische Dynamik im Norden zeigt, dass die Kinderbetreuungsplätze ausgehend von einem hohen Niveau in der vergangenen Dekade nochmals gestiegen sind (vgl. Tabelle 11). Spitzenreiter der öffentlichen Kinderbetreuung sind Dänemark und Schweden. In dieser Hinsicht wird die besondere familienpolitische Position Finnlands deutlich. Dort ist der öffentliche Kinderbetreuungsgrad deutlich niedriger und auch in der vergangenen Dekade nur unwesentlich gestiegen.

Bei der Finanzierung dieser staatlich forcierten Kinderbetreuungspolitik ist festzuhalten, dass mit der Ausnahme Islands die allgemeinen Regeln für die Kommunen von der Zentralregierung vorgegeben werden. Diese allgemeinen Richtlinien – hinsichtlich der Finanzierungsweise, der Betreuungsschlüssel sowie der allgemeinen Qualität – sind dann von den Kommunen als Träger der sozialen Humandienstleistungen umzusetzen. Die Höhe der Be-

32. Die Daten sind der Familien-Datenbank der OECD entnommen und beziehen sich auf das Jahr 2007. Vgl. Tabelle PF 3.2, online erhältlich unter: http://www.oecd.org/document/4/0,3746,en_2649_34819_37836996_1_1_1_1,00.html (aufgerufen am 27.11.2011).



Tabelle 11: Nordische Kinder bis 6 Jahren in öffentlichen und öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen (in Prozent der jeweiligen Altersgruppe)

	Dänemark	Finnland	Island ¹⁾	Norwegen	Schweden
2000					
<1 Jahr	15	2	7	2	--
1–2 Jahre	77	35	59	37	60
3–5 Jahre	92	66	92	78	86
6 Jahre	90	67	--	--	77
0–6 Jahre	77	49	58	--	68
2005					
<1 Jahr	15	1	6	3	--
1–2 Jahre	85	37	76	54	67
3–5 Jahre	95	69	94	91	95
6 Jahre	88	67	--	--	84
0–6 Jahre	80	50	63	--	73
2009					
<1 Jahr	15	1	7	4	--
1–2 Jahre	90	40	81	77	70
3–5 Jahre	97	73	94	96	97
6 Jahre	91	69	--	--	85
0–6 Jahre	83	52	65	--	75

Anmerkungen: 1) Daten in der Spalte 2009 beziehen sich bei Island auf das Jahr 2008. -- = es liegen keine Daten vor.

Quelle: NOSOSCO (2010: 63).

treuungsbeiträge variiert dabei erheblich. Fixe Obergrenzen existieren überall, und in den meisten Ländern kommen einkommensschwache oder kinderreiche Familien in den Genuss reduzierter Beiträge. Die staatliche Subventionierung dieser Betreuungsplätze ist sehr hoch, sie beträgt in Schweden circa 90 Prozent, in Dänemark als dem Land mit der geringsten Subventionsquote im Norden noch immerhin circa 80 Prozent (NOSOSCO 2010: 75).

Der Norden sticht im internationalen Vergleich durch seine Regelungen der Elternzeit hervor. Aber auch hier sind die Unterschiede beachtlich (vgl. insgesamt hierzu Gíslason/Eydal 2010). Die längste Zeit mit permanenter finanzieller Unterstützung während des Elternurlaubes, inklusive der spezifischen Väter- oder Müttermonate, ist in Schweden (mit circa 60 Wochen) zu verzeichnen, am geringsten fällt diese Unterstützung in Island aus (mit 26 Wochen). Allerdings ist die Elternzeit speziell für Mütter am längsten in Finnland und Norwegen ausgerichtet,

wohingegen die Elternzeit speziell für Väter in Island am längsten dauert. Insgesamt wurde die entsprechende Gesetzgebung der Elternzeit im Norden vor allem in den 1970er und 1980er Jahren durchgeführt, also im europäischen Vergleich sehr früh. Eine gesetzliche Regelung der Elternzeit existiert seit 1974 in Schweden; als letztes nordisches Land folgte Finnland 1985 diesem Trend. Spezielle »Väterquoten« existieren in Norwegen seit 1993, in Schweden seit 1995, in Island seit 2001 und in Finnland schließlich seit 2003. In Dänemark wurde eine gesetzliche Regelung im Jahr 1997 erlassen, dann jedoch im Jahr 2002 wieder aufgehoben. Dort sind entsprechende Regeln in das Tarifvertragswesen eingebaut (mit den sich daraus ergebenden Unterschieden zwischen den Tarifvertragssektoren) (Gíslason/Eydal 2010: 31–43).

Kritiker des nordischen Weges führen an, dass die Familie dort »vergesellschaftet« werde. Tatsächlich kann eine hohe Erwerbsbeteiligung von Frauen unter den Rah-

menbedingungen von sich ausfransenden Familienverhältnissen kaum erreicht werden, wenn nicht die Politik wesentliche Aufgaben der Kinderbetreuung mit übernimmt. Dies ist eine Konsequenz der nordischen Arbeitsgesellschaften. Jüngste Reformen in Schweden zeigen jedoch auch, dass diese Politik nicht unumstritten ist. Die bürgerliche Koalition hat zum 1. Juli 2008 auf Wunsch der Christdemokratischen Partei³³ einen finanziellen Zuschuss für die Eltern installiert, welche ihre Kinder nicht in Kinderbetreuungseinrichtungen unterbringen (*vårdnadsbidrag*). Die Möglichkeit, diese Transferleistung einzuführen, wurde den Kommunen allerdings freigestellt. Die maximale Transferleistung in Höhe von 3 000 SEK (um 300 Euro) pro Kind (im Alter von ein bis drei Jahren) und Monat kommt den Eltern zu, die ihre Kinder nicht in öffentliche Kinderbetreuungseinrichtungen bringen sowie keine sonstigen Transferleistungen erhalten (beispielsweise Arbeitslosengeld). Der betreuende Elternteil wird von seiner Erwerbsarbeit freigestellt.

Zentrales Thema in der öffentlichen Auseinandersetzung in Skandinavien ist die Qualität der Kinderbetreuungseinrichtungen. Besonderes Augenmerk wird auf die Qualifikation der Erzieherinnen und Pädagogen gerichtet. In Skandinavien werden diese Arbeitsverhältnisse zwar wie in vielen anderen Ländern nicht überdurchschnittlich entlohnt; erfordern mitunter allerdings spezifische Hochschulabschlüsse. Ziel ist dabei, die Qualität der Kinderbetreuung insgesamt zu optimieren.

Wie bedeutsam die administrative Sozialpolitik im skandinavischen Kontext ist, wird an einem familienpolitischen Programm ersichtlich, welches zuvörderst bestrebt ist, die vorsorgenden sozialpolitischen Hilfestellungen für Familien zu bündeln und transparent zu machen: *Nationell strategi för ett utvecklat föräldrarstöd – En vinst för alla* (Schweden)³⁴

Im Jahr 2009 wurde von der schwedischen Regierung ein Projekt aufgelegt, das die Position der Eltern mit Kindern im Alter von 0 bis 17 Jahre verbessern soll. Insgesamt wurden in Teilprojekten von der Zentralregierung 70 Millionen SEK (um 7,8 Millionen Euro) zur Verfügung gestellt. Das Geld wurde von der staatlichen Gesundheitsbehörde

(*Statens folkhälsoinstitut*) an ausgewählte Projektkommunen verteilt. Ziele des Projektes sind:³⁵

- Die einzelnen Programme sind nicht auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet und nicht obligatorisch; die Programme sollen allen Eltern offenstehen; es werden nicht gezielt sogenannte Problemgruppen angesprochen.
- Ziel ist es, die Eltern stärker über vorbeugende Programme des schwedischen Sozialsystems zu informieren; die unterschiedlichen Dienstleistungen sollen stärker vernetzt werden, hierbei sollen alle relevanten Akteure miteinander in Kontakt gebracht werden, beispielsweise auch die lokalen Sportvereine mit den administrativen Einheiten der Kommunen oder den schulischen Einrichtungen.
- Weitere Stärkung und weiterer Ausbau sogenannter Familienzentralen (*Familjecentraler*). Dabei handelt es sich um bereits bestehende soziale Einrichtungen (2008 waren es landesweit 131 an der Zahl). Die Zentralen sind ausschließlich dienstleistungsorientiert und vorbeugend. Sie sollen als Plattform für Informationen aller Art rund um die Familie und das körperliche und geistige Wohlbefinden der Kinder ausgebaut werden.
- Die Eltern sollen miteinander in Kontakt gebracht werden. Hierbei werden an den Familienzentralen spezielle Arenen eingerichtet als auch im Internet Foren zur Verfügung gestellt. Ebenfalls soll die Zusammenarbeit mit den Schulen intensiviert werden. Insbesondere in die in Schweden obligatorische Unterrichtseinheit zur Drogen- und Tabakprävention sollen verstärkt die Eltern integriert werden.
- Die Instrumente der nationalen Strategie sowie die Qualität der lokalen Programme werden systematisch wissenschaftlich evaluiert. Die Berichte werden jährlich im Internet publiziert.

Dieses Projekt bindet eher geringe monetäre Mittel. Charakteristisch für die schwedische beziehungsweise nordische Verwaltungspolitik ist es jedoch, bereits bestehende Vorsorgeeinrichtungen zu vernetzen und lokale Anlauf-

33. Die schwedische Christdemokratie ist eine kleine Koalitionspartei, die bei den letzten Wahlen 5,6 Prozent der Stimmen erhielt (vgl. Jochem 2011a).

34. Die deutsche Übersetzung lautet: »Nationale Strategie für eine entwickelte Familienunterstützung – Ein Gewinn für alle«.

35. Vergleiche im Detail: Regeringskansliet (2009), Statens folkhälsoinstitut (2010) sowie die Beschreibungen der kommunalen Einrichtungen und Programme unter: <http://www.fhi.se/Vart-uppdrag/Barns-och-ungas-halsa/Regeringsuppdrag/foraldrastod/Kommunala-strategier/> (aufgerufen am 27.11.2011).

stellen administrativ zu verstärken. Die Sozialarbeiter vor Ort arbeiten rein präventiv und stellen fallspezifische Verbindungen insbesondere auch zu kulturellen Vereinigungen oder Sportvereinen her. Zudem ist die Einbettung der Schulen von besonderer Wichtigkeit. Bisherige Evaluationen zeigen, dass eine intensive wissenschaftliche Begleitung wichtige Verbesserungsvorschläge für die administrative Sozialpolitik in den Kommunen erbringt (Statens folkhälsoinstitut 2010).

Die vorsorgende Familienpolitik im Norden ist schwerpunktmäßig auf die Bereitstellung von Dienstleistungen ausgerichtet. Wie auch immer die Frage der frühkindlichen Betreuung moralisch und normativ bewertet werden mag: Grundsätzlich stellen diese Dienstleistungsangebote sicher, dass viele nordische Frauen (und Männer) ein Familienleben mit ihrer Integration in den Arbeitsmarkt vereinen können. Dass diese Politik nicht wenig materielle Ressourcen bindet, konnte auch gezeigt werden. Allerdings liegen die Gesamtaufwendungen der bundesdeutschen Familienpolitik nicht weit entfernt von den nordischen Werten. Erneut zeigt sich, dass es nicht »nur« darauf ankommt, wie viel Geld ausgegeben wird, sondern eher, wie die monetären Ressourcen verwendet werden.

2.5.2 Gesundheitswesen

In kaum einem Politikfeld ist das Prinzip der Vorsorge so umfassend verankert wie im Bereich der Gesundheitspolitik. Auch in Deutschland ist Vorsorge ein Kernkriterium der gesundheitspolitischen Instrumente und zentrales Anliegen gesundheitspolitisch relevanter Akteure. Im Gegensatz zur bundesdeutschen Entwicklung ist die gesundheitspolitische Vorsorge in Skandinavien allerdings stärker institutionalisiert und intensiver mit anderen Politikbereichen vernetzt.

Die nordischen Staaten sind dominante Akteure im Bereich der Humandienstleistungen. Während die Regulierungen (weitestgehend) zentralstaatlich festgelegt werden, obliegt den kommunalen Gebietskörperschaften in der Regel die faktische Ausgestaltung gesundheitspolitisch relevanter Einrichtungen. Die Finanzierung wird durch einen sehr geringen Beitrag von individuellen Abgaben, circa einem Drittel aus Steuermitteln der Zentralregierung und zu nahezu zwei Dritteln von den Kommunen aufgebracht. Allerdings ist es in vielen Ländern des Nordens in diesem Bereich während der vergangenen

Dekaden (ebenso wie im restlichen Europa) zu verstärkten Privatisierungen und Deregulierungen gekommen. So ist zum Beispiel für Schweden zu berichten, dass die staatlichen Dienstleistungen vor allem im Gesundheitssektor immer stärker von privaten Anbietern verdrängt werden (Jochem 2010a).

Wie oben bereits angedeutet wurde, zielt die vorsorgende Gesundheitspolitik in Skandinavien auf die administrative Verflechtung präventiver Maßnahmen mit der Bildungs-, Familien- und Arbeitsmarktpolitik ab. Anlaufstellen sind hierbei in Schweden die Familienzentren, die für Familien als Lotsen für geeignete Hilfestellungen bei physischen oder psychischen Problemen der Kinder fungieren. Ebenso wird in den Schulen die Drogenprävention eng mit den Eltern oder den lokalen Sportvereinen verknüpft.³⁶ Insofern kann kaum davon ausgegangen werden, dass die vorsorgende Gesundheitspolitik in Skandinavien genuin »neue« Politikinstrumente einsetzt. Vielmehr liegt ihr Charakteristikum in einer kombinierten und administrativ abgesicherten politischen Vorgehensweise.

Es ist zudem bezeichnend, dass zum Beispiel für die schwedische Regierung die Ausgrenzung vom Arbeitsmarkt als eine Ursache für gesundheitliche Schäden und Belastungen angesehen wird. Insofern ist – nach Philosophie der schwedischen wie auch anderer nordischer Regierungen – die Vollbeschäftigungspolitik geradezu in einem genuinen Sinne präventive Gesundheitspolitik.

Allerdings zielen bestimmte politische Programme gezielt auf die vorsorgende Gesundheitsentwicklung der Bevölkerung ab. Hier können beispielhaft die Drogenpräventionspolitik als auch die Arbeitsschutzpolitik genannt werden.

Drogenpolitik ist in Skandinavien ein historisch bedeutendes Politikfeld. Zentrale Entwicklungsetappen der nordischen Wohlfahrtsstaaten wurden durch den Konflikt über die richtige und angemessene Alkoholpolitik geprägt. Einflussreiche Temperenzlerbewegungen haben in der frühen Phase des 20. Jahrhunderts den Kampf gegen Alkoholmissbrauch auf die politische Tagesordnung gesetzt. Insofern ist es nicht verwunderlich, dass im Norden auch heute noch der Alkoholverkauf streng reguliert ist – wenngleich auch diese Eigenheit durch die Europäische

36. Bezeichnenderweise wird das familienpolitische Programm *föräldrastöd* in den staatlichen Dokumenten Schwedens auch unter der Rubrik der vorsorgenden Gesundheitspolitik verbucht.

Integration tendenziell verringert wurde. Gleichwohl ist die Alkoholpolitik auch heute noch ein zentraler Bestandteil der kombinierten Anti-Drogenpolitik; weitere Felder sind neben den härteren Narkotika auch Nikotin sowie allgemein Dopingmittel, wie sie im Leistungssport und immer stärker auch im Breitensport Verwendung finden.

Vorbeugende Maßnahmen der Gesundheitspolitik schließen eine rigorose Besteuerung von legalisierten Drogen ein. Die nordischen Regierungen – mit tendenzieller Ausnahme Dänemarks – versuchen, die monopolisierten Verkaufswege für legalisierte Drogen zu bewahren, wengleich der Druck der Europäischen Union zur Marktfreisetzung stetig zunimmt. Bislang sind zum Beispiel Zigaretten oder alkoholische Getränke extrem besteuert, was deren offiziellen Verbrauch zügelt. Allerdings sind ebenfalls Klagen über zunehmende Schwarzmarktaktivitäten oder illegale Alkoholherstellung zu vernehmen.³⁷

Ein schwedisches Programm richtet sich gezielt auf die Einbeziehung der Eltern in die Drogenpräventionspolitik. Das sogenannte *Örebro PreventionsProgram* (ÖPP) wurde an der Universität Örebro entwickelt und wird nach einer Testphase jetzt auch landesweit umgesetzt. Hierzu werden die Eltern von Schulkindern und insbesondere von Jugendlichen für kurze Treffen in die Schulen eingeladen. Dort werden von Sozialarbeitern Informationen zum Drogenmissbrauch und insbesondere zum Alkoholkonsum vorgestellt. Ziel der Treffen ist es, dass sich alle Eltern auf eine gemeinsame Betrachtungsweise des Drogenmissbrauchs einigen, das heißt eine restriktive Vorgabe gegenüber beispielsweise Alkoholgenuss einnehmen. Den nicht anwesenden Eltern werden diese Vereinbarungen auf dem Postweg zugestellt. Evaluationsstudien des Programmes zeigen, dass besondere Formen des Drogenmissbrauchs wie zum Beispiel das »Komasaufen« unter den Jugendlichen, die vom ÖPP erfasst werden, deutlich geringer sind als in vergleichbaren Vergleichsgruppen. Dies gilt auch für Kinder mit sogenannten problematischen »Hintergrundverhältnissen« (Regeringskansliet 2009: 35).

Vorbeugende Gesundheitspolitik in Skandinavien impliziert auch Maßnahmen der klassischen Arbeitsschutz-

politik. Zentraler Bestandteil dieser vorsorgenden Politik ist zum einen eine umfassende Forschungsinitiative. Mehrere Forschungseinrichtungen widmen sich diesem Thema etwa in Schweden und arbeiten mit ihren wissenschaftlichen Erkenntnissen eng mit der schwedischen Arbeitsschutzbehörde zusammen (*Arbetsmiljöverket*). Zum anderen werden verstärkt politische Anstrengungen unternommen, das »Arbeitsmilieu« in schwedischen Betrieben zu verbessern (vgl. z. B. SOU 2009: 47, SOU 2009: 93). Hierzu gehört auch die Einrichtung einer beratenden Kommission (*Arbetsmiljöpolitiska kunskapsrådet*), in welcher Wissenschaftler aus verschiedenen Disziplinen ihre Forschungsergebnisse präsentieren und konkrete Gesetzesvorschläge erarbeiten.

Die konkreten Maßnahmen sind auf klassische Bereiche ausgerichtet wie die Arbeitsschutzmaßnahmen in verschiedenen Handwerksbetrieben. Neuere Maßnahmen versuchen Stressfaktoren in den arbeitsteiligen und hochgradig effizienzorientierten Fertigungsweisen zu lokalisieren und für Abhilfe zu schaffen. Hierzu werden wissenschaftliche Analysen publiziert, die Arbeitsabläufe evaluieren und auf Verbesserungen hinweisen. Es werden rechtlich relevante, konkrete Vorschläge erarbeitet, die Stressfaktoren eindämmen und gesundheitliche Beeinträchtigungen am Arbeitsplatz vermindern sollen. Dass verbesserte Arbeitsbedingungen auch die Profitabilität der Betriebe erhöhen können, diese Beweisführung wurde jüngst in einem staatlichen Rapport angestrebt (SOU 2009: 47). Es werden hierbei die unterschiedlichsten Arbeitsbereiche und Firmen analysiert; im Jahr 2007 wurde gar die Arbeitsweise der schwedischen Kirche systematisch evaluiert. In einem abschließenden Bericht wurden mit großer Dringlichkeit Verbesserungen der Arbeitsorganisation für die schwedischen Pfarrer eingefordert (*Arbetsmiljöverket* 2007).

Die vorsorgende Gesundheitspolitik in Skandinavien weist keine neuen Instrumente einer effektiven Prävention auf. Vielmehr liegt das Besondere in der Verflechtung von präventiven Maßnahmen der klassischen Gesundheitspolitik mit den Bereichen der Bildung sowie der Arbeitswelt. Drogenprävention findet im Norden nicht ausschließlich in der Schule mit den Kindern und Jugendlichen statt, vielmehr werden alle Familienmitglieder eingebunden und administrativ vernetzt. Gute Arbeitsverhältnisse sollen die Gesundheit nicht negativ beeinträchtigen. Dies kann von den nordischen Regierungen kaum universell erzwungen werden. Allerdings versuchen nordische Re-

37. Es gehört auch zum Erscheinungsbild der nordischen Drogenpolitik, dass die Möglichkeiten des verbilligten Drogenkonsums immer stärker genutzt werden. So dienen für viele die Fährfahrten zwischen zum Beispiel Stockholm und Helsinki lediglich dazu, die auf der Fahrt günstigen alkoholischen Getränke zu verzehren.

gierungen gesundheitspolitische Prävention im Bereich des Arbeitsschutzes publik zu machen und ihre Verbesserungsvorschläge durch fundierte wissenschaftliche Analysen zu erhärten. Letztlich gelangen auf diesem Weg die Themen der gesundheitspolitischen Prävention in den politischen Diskurs und die öffentliche Aufmerksamkeit.

2.5.3 Alters- und Pflegepolitik

Kaum überraschend dominiert im Norden auch im Bereich der humanen Dienstleistungen für ältere Menschen der Staat als Anbieter. Träger dieser Dienstleistungen sind erneut die jeweiligen Kommunen, wobei die Zentralregierungen (in von Land zu Land unterschiedlichem Ausmaß) Steuermittel zur Finanzierung einsetzen, Qualitätsstandards formulieren sowie deren Einhaltung überwachen. Allerdings kam es in diesem Bereich, ebenso wie allgemein im Bereich der Gesundheitspolitik, innerhalb der vergangenen Dekaden in vielen nordischen Ländern zu verstärkten Privatisierungen. Immer wieder werden »Pflegerotstände« in den öffentlichen Einrichtungen angeprangert. Zudem wird kritisiert, dass sich vor allem die Qualitätskontrollen in den neu geschaffenen privaten Einrichtungen als problematisch erweisen. So führten zahlreiche Pflegemissstände in Schweden jüngst dazu, dass eine öffentliche Kommission den administrativen Verfahren zur Sicherstellung qualitativer Standards nachspürte und vehemente Kritik an den privatwirtschaftlich organisierten Einrichtungen der Altenpflege übte.³⁸ Trotz dieser Veränderungsprozesse sind es noch immer mehrheitlich die öffentlichen Einrichtungen, die den Markt für Humandienstleistungen dominieren.

Die Politik der Humandienstleistungen für ältere Mitbürger ist im Norden darauf ausgerichtet, dass die Menschen solange wie möglich in ihren Wohnungen verbleiben können (vgl. NOSOSCO 2010: 159–166). In diesem Politikfeld sind die Überschneidungen zur Pflege- und Gesundheitspolitik groß. Dennoch verfügen die nordischen Länder über spezielle Einrichtungen, in welchen den älteren Menschen bürokratisch unkompliziert Hilfe bei den täglichen Arbeiten (Einkaufen, Putzen, Gartenarbeit) angeboten wird. Die Finanzierungsweisen und

Selbstbeteiligungsraten unterscheiden sich von Land zu Land. Während diese Dienstleistungen in Dänemark kostenlos angeboten werden, sind die Beiträge in Finnland vom Einkommen abhängig (dort tragen die privaten Beiträge 17 Prozent der gesamten Kosten). In Schweden werden die Finanzierungsmodalitäten nicht zentralstaatlich geregelt, sondern in den Kommunen festgesetzt – mit entsprechenden landesweiten Variationen. Diese Form der sozialen Humandienstleistungen für Ältere erreichte im Jahr 2009 in Dänemark etwa 42 Prozent der über 80-Jährigen, hingegen nur um 15 Prozent der Finnen in derselben Alterskohorte (NOSOSCO 2010: 161).

Die stationären Pflegeeinrichtungen der älteren Menschen obliegen im Norden der Verwaltungshoheit der Kommunen und regionalen Gebietskörperschaften. Allgemein kann für den Norden festgestellt werden, dass die Beiträge bis zu einem unterschiedlich festgelegten Maximum (in Relation zu den Altersbezügen) gedeckelt sind. Am höchsten ist die Eigenbeteiligung in Norwegen, dort werden insgesamt circa zehn Prozent der laufenden Kosten durch private Beiträge gedeckt. In den anderen nordischen Ländern ist die staatliche Subventionierung der stationären Betreuungseinrichtungen für ältere Menschen stärker ausgeprägt.

Insgesamt ist zu betonen, dass sich Finnland in dieser Hinsicht deutlich von den anderen nordischen Ländern unterscheidet (Aerschot/Zechner 2011). Zum einen ist die Langzeitpflege in Finnland noch stark innerhalb der Familien organisiert. Und zum anderen – ob als Konsequenz oder Ursache von ersterem – investiert der finnische Staat deutlich weniger monetäre Ressourcen in dieses Politikfeld.

Der Norden setzt ebenso wie bei der Gesundheitspolitik auch im Bereich der Dienstleistungen älterer Mitbürger keine genuin »neuartigen« *Policies* ein. Insofern kann in Deutschland kaum etwas vom Norden gelernt werden. Allerdings ist es erneut die administrative Vernetzung und Konzentration unterschiedlicher Hilfestellungen, die den spezifisch nordischen Charakter der Alterspolitik ausmachen. Vor allem das dänische Beispiel zeigt, wie sehr eine kostengünstige (und mitunter gänzlich kostenfreie) Hilfestellung im Alter das Leben für Menschen einfacher macht, die ohne große bürokratische Hürden Unterstützung für das tägliche Leben benötigen. Neben der monetären Sicherstellung durch das Rentensystem ist es diese Ausrichtung auf kommunal sichtbare, leicht zu

38. Vgl. hierzu unter anderem den Beitrag von Anders Wijkman und Åsa Edman in der schwedischen Tageszeitung *Dagens Nyheter* vom 21.11.2011: »Dålig upphandling leder till skandaler i äldreomsorgen«; <<http://www.dn.se/debatt/dalig-upphandling-leder-till-skandaler-i-aldreomsorgen>> (aufgerufen am 27.11.2011).

erlangende Dienstleistungen, die das spezifisch vorsorgende Element der nordischen Sozialpolitik ausmachen.

2.5.4 Fazit: Administration des vorsorgenden Sozialstaates

Soziale Sicherheit wird in der bundesdeutschen Reformdebatte weitgehend als monetäre Größe, als Einkommenssicherheit in den diversen sozialen Risikolagen wahrgenommen. Mit dieser Perspektive bricht das Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates nicht völlig. Im Gegenteil: Monetäre Sicherheit ist weiterhin ein Fundament vorsorgender Sozialpolitik. Allerdings, das zeigen die nordischen Beispiele deutlich, ist vorsorgende Sozialpolitik mehr: Vorsorgende Sozialpolitik bietet in Zeiten ökonomischer Fluktuationen sowie zusehends unsteter werdender Lebensläufe und Familienkonstellationen ohne bürokratische Hemmschwellen institutionalisierte Hilfeleistungen an. Das Ziel hierbei ist, dass sich die Menschen aus sozialen Risikolagen wieder befreien und sich in den Arbeitsmarkt sowie die Arbeitsgesellschaft integrieren können. Der vorsorgende Sozialstaat ist also kein Sozialstaat, der Teilhabe am Arbeitsmarkt nur fordert (oder erzwingt); auch wenn dieses Element durchaus vorhanden ist. Der vorsorgende Sozialstaat im Norden fördert durch soziale Dienstleistungen vielmehr die Bereitschaft zur Arbeitsaufnahme und zur kulturellen Integration in dynamische Arbeits- und Wissensgesellschaften.

Eine solche Politik ist nicht zum Nulltarif zu haben. Die öffentliche Bereitstellung monetärer Ressourcen erfordert eine Steuerpolitik, die im Norden durchaus heftig umstritten ist – nicht zuletzt gründeten sich die im Norden starken rechtspopulistischen Parteien als dezidierte Steuerprotestparteien, die sich erst in jüngerer Vergangenheit zusätzlich als europakritische Parteien profilieren (Jochem 2012). Dies gilt es deshalb zu betonen, da vor allem in der deutschen Debatte der Irrtum weit verbreitet ist, dass die nordische Steuerpolitik auf großen Konsens stöße. Es wird fälschlicherweise angenommen, die Menschen Skandinaviens seien aus kulturellen Gründen »solidarischer«. Dass dies nicht zutrifft, wird im folgenden Unterkapitel erörtert, in dem die finanzpolitischen Grundlagen vorsorgender Sozialstaatlichkeit analysiert werden.

2.6 Fiskalische Ressourcen des vorsorgenden Sozialstaates

Der Begriff des vorsorgenden Sozialstaates impliziert die Abkehr vom reaktiven Sozialstaat, von einem »Stillhaltesozialstaat« (Allmendinger 2007) sowie eine Hinwendung zur aktiven Neujustierung des Sozialstaates unter dem zentralen Ziel der Vorsorge. Eine solche Neujustierung kann nicht allein aus der Perspektive programmatischer Neuausrichtungen oder administrativer Vernetzungen einzelner sozialpolitischer Instrumente erörtert werden. Vielmehr ist die fiskalische Grundlage einer solchen Reformstrategie von immenser Bedeutung – sowohl in konzeptioneller als auch in reformpolitischer Hinsicht. Dies zeigen nicht zuletzt die Lehren aus der gegenwärtigen europäischen Finanz- und Schuldenkrise sowie dem weltweiten Krisenmanagement von nationalen Regierungen und supranationalen Organisationen.³⁹

Die fiskalische Grundlage des deutschen Sozialstaates ist auf nahezu chronische Weise prekär. Das deutsche Sozialmodell beruht weitgehend auf dem Organisationsprinzip der Sozialversicherungen. Dies hat unterschiedliche Konsequenzen (vgl. Jochem 2001, 2009a). Für unser Erkenntnisinteresse ist die Konsequenz von besonderer Bedeutung, dass die Finanzierung bundesdeutscher Sozialstaatlichkeit einerseits eng an die Sozialbeiträge (und damit an die Dynamik auf dem Arbeitsmarkt) gekoppelt ist. Andererseits ist zu beobachten, dass aufgrund des zunehmenden internationalen Wettbewerbs die finanzielle Belastungsgrenze der Faktoren Arbeit und Kapital begrenzt zu sein scheint. Ebenso ist festzustellen, dass eine Finanzierung über Sozialversicherungsbeiträge die Beschäftigungsdynamik vor allem im Bereich der niedrig entlohnten Dienstleistungen signifikant negativ beeinflusst (Scharpf 2000, Siegel/Jochem 2000). In der Folge ist über die vergangenen Dekaden ein steter Zuwachs an Bundeszuschüssen zu den Sozialversicherungsparafiski zu konstatieren. Mit diesem Steuergeld sollten die finanziel-

39. Der Umfang der konjunkturellen Krisenpakete zu Bewältigung der (frühen) Finanzkrise ist in den OECD-Ländern unterschiedlich ausgefallen. Es fällt auf, dass vor allem in den Ländern umfangreiche kontrazyklische Pakete verabschiedet wurden (bzw. werden mussten), in denen der Sozialstaat kaum für Einkommenssicherheit sorgt – wie zum Beispiel in Korea oder den USA. Es zeigt sich also, dass umfassend ausgebaute Wohlfahrtsstaaten in ökonomisch turbulenten Zeiten als »automatische Stabilisatoren« fungieren (vgl. z. B. Scharpf 2011, Wagschal/Jäckel 2010). Gleichwohl kommen in der jetzigen Phase der Finanz- und Schuldenkrise sozialpolitische Programme in vielfältiger Weise unter starken Kürzungsdruck. In der Krise haben auch bürgerliche Parteien des Nordens den krisenstabilisierenden Effekt ausgebauter Wohlfahrtsstaatlichkeit schätzen gelernt (für Schweden vgl. Jochem (2010b)).

len Grundlagen der verschiedenen Sozialversicherungen auch in Zeiten abnehmender Sozialversicherungsbeiträge abgesichert werden (Streeck/Mertens 2010).

Die europäische Finanz- und Schuldenkrise hat allem Anschein nach den Erschöpfungsgrad vieler Staaten verschärft. Die öffentlichen Anstrengungen in der jüngsten Krisenpolitik waren durchaus ambitioniert (Steinbrück 2010). Gleichwohl richten die konstitutionell verankerte Schuldenbremse sowie der gegenwärtige steuerpolitische Reformdiskurs in Deutschland enge Vorgaben an die staatliche Handlungsfähigkeit und die Finanzierungsquellen staatlicher Handlungen. Immer stärker sind die Haushaltsmittel des Bundes strukturell gebunden und die fiskalischen Möglichkeiten, reformpolitische Impulse zu setzen, werden immer geringer (Streeck/Mertens 2010).

Zweifelsohne wird die bundesdeutsche Fiskalpolitik in Europa gegenwärtig hoch gelobt. Die sogenannte »Schuldenbremse« ist gar auf deutsches Drängen als Leitbild für alle Länder der Eurozone akzeptiert worden. Gleichwohl ist anzumerken, dass eine (möglichst rasche) Konsolidierung der staatlichen Schulden kaum einzig durch die Reduktion staatlicher Ausgaben zu erreichen sein wird. Hier herrscht in der steuerpolitischen Debatte Deutschlands Sprachlosigkeit vor. Wie schnell öffentliche Schulden reduziert werden können, wenn eine Kontrolle der Ausgaben sowie eine umfassende Besteuerung der Bürgerinnen und Bürger miteinander kombiniert werden, davon zeugt das schwedische Beispiel der 1990er Jahre (vgl. Jochem 2012).

Zudem befinden sich die deutschen Bundesländer und Kommunen in einer fiskalisch prekären Lage. Auf der einen Seite nehmen die Aufgaben und Erwartungen an sie stetig zu – nicht zuletzt im Bereich der Bildungspolitik. Auf der anderen Seite können sich die Länder nicht durch eine eigenständige Steuerpolitik aus eigener Kraft aus der Schuldenfalle befreien. Ein Kernproblem einer Reformpolitik des vorsorgenden Sozialstaates liegt damit auch in der Finanzverfassung der Bundesrepublik begründet.

Die nordischen Länder zeichnen sich in Europa durch eine solide Fiskalpolitik sowie ausgeglichene öffentliche Haushalte aus. Die globale Finanzkrise sowie die mit ihr einhergehenden Krisenprogramme haben sichtbar gemacht, dass die nordischen Länder durch diese fiskalpolitische Ausgangssituation in die Lage versetzt wurden, effiziente Krisenprogramme in beachtlichem Ausmaße aufzulegen

(vgl. Jochem 2010b). Diese Krisenprogramme unterminierten zudem bislang kaum auf gravierende Weise die fiskalische Solidität (mit der allerdings sehr bedeutsamen Ausnahme Islands).

Die nordische Steuer- und Finanzpolitik extrahiert immense Summen aus dem Wirtschaftskreislauf und verteilt diese nach politischen Zielen um. Grundlage des nordischen Sozialstaates ist eine quasi »invasive« Steuerpolitik, die erst die Handlungsmöglichkeiten für sozialpolitische Programme und ökonomische Krisenpolitiken bietet (Palme 1999). Diese Politik ist durchaus umstritten. Nicht zuletzt können die Erfolge der rechtspopulistischen Parteien in Skandinavien auf eine zunehmende Steuerverweigerung zurückgeführt werden. Insofern ist die Legitimation der Steuerpolitik nicht nur die Achillesferse des nordischen Modells allein, sondern die jeglicher vorsorgenden Sozialpolitik (Kuivalainen/Nelson 2010).

Die Steuerpolitik des Nordens befindet sich aktuell im Umbruch. Zwar sind die Besteuerungsraten für die Individualpersonen – nicht für die Betriebe – im internationalen Vergleich weiterhin hoch. Allerdings haben unterschiedliche Regierungen in jüngster Zeit Steuerreduktionen durchgeführt. Am schwedischen Beispiel lässt sich illustrieren, wie eine bürgerliche Regierungskoalition durch die Einführung eines *earned-income tax systems* (*Jobskatteavdrag*) bestrebt ist, systematisch Steuerentlastungen für die unteren Einkommensgruppen durchzuführen.⁴⁰ Seit seiner Einführung im Jahr 2007 erfreut sich dieses System, in welchem im Zuge des jährlichen Steuerverfahrens Steuernachlässe auf die Lohnsteuer für die unteren Einkommensgruppen umgesetzt werden, großer Beliebtheit. Steuerpolitisch ebenso bemerkenswert war die selektive Absenkung der Mehrwertsteuer für haushaltsbezogene Dienstleistungen (*ROT-Avdrag*). Die Käufer solcher Dienstleistungen konnten direkt bei der Rechnung Abzüge geltend machen (Hälfte der Mehrwertsteuer bis zu einem Limit von umgerechnet etwa 5 000 Euro pro Steuerzahler und Jahr), wohingegen die Anbieter dieser Dienstleistungen ein Kompensationsverfahren bei der Steuerbehörde einleiten müssen.

40. Dies ist zumindest das Politikziel der bürgerlichen Koalition in Schweden. Jüngere Evaluationen haben jedoch gezeigt, dass es vor allem die mittleren und höheren Einkommenssegmente sind, die von einer Steuersenkungspolitik profitieren. Solche Effekte mussten auch von der bürgerlichen Koalition eingeräumt werden (Vgl. Prop. 2009/10:1, Bilaga 4 (Beilage zum Herbstbudget 2009); <http://www.regeringen.se/content/1/c6/13/17/16/c795879b.pdf> (aufgerufen am 14.2.2012)).

Diese Beispiele zeigen, dass die nordische Steuerpolitik bestrebt ist, die Steuerlast zu verringern. Allerdings sind die steuerpolitischen Ressourcen immer noch so umfangreich, dass die Qualität der nordischen Sozialpolitik noch keine gravierenden Abstriche machen musste. Kompensiert werden steuerpolitische Reformen zum Teil durch die Ausdehnung von Gebühren und Zuzahlungen im nordischen Wohlfahrtsmodell oder – wie vor allem am schwedischen Beispiel zu beobachten ist – durch Privatisierungserlöse (Jochem 2010a).⁴¹

Die »invasive« Steuerpolitik ist im Norden in einen soliden und normbasierten fiskalpolitischen Rahmen eingebettet. Während der vergangenen Dekaden veränderte sich die Finanzpolitik im Norden. Auch aufgrund der Mitgliedschaft in der EU bzw. der Übernahme der europäischen Geld- und Zinspolitik wurde die Fiskalpolitik im Norden sehr stark normbasiert ausgerichtet. Eine detaillierte Übersicht über die dänische Entwicklung wird von Zohlnhöfer (2009) dargestellt. Die schwedische Fiskalpolitik zum Beispiel wird im internationalen Vergleich aus mehreren Gründen als vorbildlich bezeichnet (vgl. Calmfors 2010, OECD 2008a):

- Erstens gibt es konkrete fiskalpolitische Ziele, die für alle öffentlichen Verwaltungsebenen gelten: Über konjunkturelle Zyklen hinaus sollen die öffentlichen Haushalte einen Überschuss von mindestens ein Prozent des BIP erwirtschaften.
- Hierfür sind zweitens strikte Richtlinien für öffentliche Verschuldungen einzuhalten (die allerdings nicht in den Verfassungsrang erhoben wurden). Die Zentralregierung, welche die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften finanziert, kann die Ausgleichszahlungen reduzieren, falls gegen die Normen verstoßen wird. Zudem gibt es ein umfassendes Monitoring-Verfahren auf zentralstaatlicher Ebene.
- In diesem strikten fiskalpolitischen Rahmen bestehen drittens für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften Freiräume bei der Festsetzung bestimmter Steuern (auch einem Anteil der Lohnsteuer) sowie der Auf-

bringung von Gebühren und Abgaben. Ein Grund dafür, weshalb die steuerlichen Belastungen in verschiedenen Regionen Schwedens voneinander abweichen können.⁴²

- Die bürgerliche Regierung hat viertens und letztlich ein unabhängiges Gremium eingesetzt, das die Fiskalpolitik jährlich evaluiert (*Finanspolitiska Rådet*). Dieses ausschließlich akademisch besetzte Gremium evaluiert breite Aspekte der staatlichen Fiskalpolitik. Es formuliert konkrete Reformvorschläge und kann Defizite staatlicher Politik öffentlich zur Diskussion stellen. In der Literatur wird mitunter gefordert, dass alle Länder der EU ihre nationalen Evaluationsorgane stärken sollten (vgl. Calmfors 2010).⁴³

Die Fiskal- und Steuerpolitiken der nordischen Sozialstaaten sind stets politisch umkämpft. Gleichwohl können feste Regeln und (mitunter harte) Vorgaben für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften dafür verantwortlich gemacht werden, dass die öffentlichen Haushalte des Nordens in den beiden vergangenen Dekaden so robust und krisenfest waren. Kombiniert wird diese Rigidität mit der steuerpolitischen Flexibilität der Gebietskörperschaften. Eine vorsorgende Sozialpolitik ist also auch eine Politik, die in dem Sinne Vorsorge dafür trägt, dass die Politik überhaupt in der Lage ist, zielgenau und mit Nachdruck auf soziale oder ökonomische Herausforderungen reagieren zu können.

Die These vom fiskalisch »ausgezehrt« deutschen Sozialstaat (Streeck/Mertens 2010) ist mit den nordischen Erfahrungen zu kontrastieren. Auch dort gibt es budgetäre Zwänge und Tendenzen zur Verringerung der Steuerlast. Aber noch herrscht dort eine Situation vor, in welcher der Gesetzgeber fiskalische Spielräume zur politischen Gestaltung besitzt. Gerade vor dem Hintergrund der europäischen Finanz- und Schuldenkrise lohnt sich ein Blick in den Norden, da diese Länder in den vergangenen Dekaden in der Lage waren, ihre öffentlichen Schulden deutlich zurückzuführen. Dieser Erfolg kam jedoch nicht

41. Inwiefern im mittelfristigen Zeitrahmen die Qualität der nordischen Sozialpolitik von dieser Reformpolitik beeinträchtigt wird, dies kann nur die Zukunft zeigen. Zumindest handelt es sich um eine fiskalisch riskante Strategie der Reformpolitik im vorsorgenden Sozialstaat. Zu erwähnen ist auch, dass die schwedische Sozialdemokratie in der Wahl 2010 mit ihrer Forderung scheiterte, höhere Steuern zur Wahrung der Qualität des sozialen Sektors einzufordern (Jochem 2011).

42. Politisch brisant sind insbesondere die privaten Abgaben. Im Norden setzt sich dieser Trend nicht nur im Bereich der Gesundheitspolitik durch. Öffentliche Aufmerksamkeit erreichte vor allem die Einführung eines Mautsystems im Großraum Stockholm (*Trängselskatt*).

43. Die Bundesrepublik verfügt mit den sogenannten Wirtschaftsweisen (Sachverständigenrat zur Begutachtung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung) bereits über eine solche Einrichtung. Allerdings fordert Calmfors eine stärkere Ausrichtung dieses Gremiums auf die Fiskalpolitik sowie eine gewichtigere Position des Gremiums im politischen und öffentlichen Prozess. Diese Politikberatung müsse nicht nur einmal jährlich, sondern zu allen wichtigen Themen mit aktuellem Bezug unternommen werden (Calmfors 2010).

allein durch Einsparungen zustande, sondern auch durch eine weiterhin ambitionierte Steuerpolitik.

Folgende Aspekte ergeben sich aus den nordischen Erfahrungen für die deutsche Reformdebatte: Erstens leisten feste Ausgabengrößen für den Zentralstaat sowie (und vor allem) für die regionalen und lokalen Gebietskörperschaften über den Konjunkturzyklus hinweg wichtige Orientierungsgrößen. Diese müssen normativ und juristisch nicht mit Verfassungsrang aufgeladen werden. Zweitens zeigen die nordischen Erfahrungen, dass durch eine normorientierte Politik auf allen staatlichen Ebenen fiskalische Überschüsse zu erreichen sind. Drittens wird diese Politik durch eine starke Stellung politisch unabhängiger Evaluationsgremien (insbesondere in Schweden) erreicht. Dreh- und Angelpunkt einer nordischen Reformstrategie ist jedoch eine ambitionierte (und politisch riskante) Steuerpolitik. Diese ist zwar gegenwärtig politisch umkämpft – bietet aber immer noch ein solides fiskalisches Fundament für staatliches Handeln.

2.7 Fazit: Der vorsorgende Sozialstaat in Skandinavien

Sozialpolitische Reformdiskurse sind immer auch säkularisierte Diskurse über die Ausgestaltung des »guten Lebens« (vgl. Rieger/Leibfried 2004). Insofern implizieren diese Diskurse und die reale Reformpolitik auch stets die Abwägung von staatlichem Zwang und privater Eigenverantwortlichkeit. Die Beispiele des Nordens zeigen, dass staatlicher Zwang in den dortigen vorsorgenden Sozialstaaten in vielerlei Hinsicht ausgeübt wird: Der Arbeitslose in Dänemark ist zum Beispiel gezwungen, sich weiterbilden zu lassen und in engem Kontakt zur Arbeitsbehörde zu bleiben – will er nicht den Verlust seiner monetären Transferleistungen riskieren. In der Bildungspolitik bestehen Freiheiten der Wahl, gleichwohl besteht bis zu einem bestimmten Grad für alle Bürger der Zwang zur Bildung (und die Qualität der Bildungsfortschritte wird zwingend evaluiert). Sozialpolitik – ebenso wie die Steuerpolitik übrigens – beinhaltet auf natürliche Weise Aspekte des staatlichen Zwangs. Eine Rückverlagerung sozialer Problemlagen auf die Privatsphären erscheint aus der historischen Perspektive geradezu als ein Rückschritt. Wenn der Zwang jedoch von der Bevölkerung akzeptiert werden soll, dann muss die Sozialpolitik unter ständigem Begründungszwang stehen. Und hier zeigt sich, dass eine uni-

verselle und auf konkrete Hilfestellungen ausgerichtete, vorsorgende Sozialpolitik wie im Norden vorteilhaft ist.

Reformpolitik im Sozialstaat ist abhängig von vielen politischen, ökonomischen und institutionellen Rahmenbedingungen. Reformpolitik im Sozialstaat wird jedoch auch durch die öffentliche Wertedebatte beeinflusst. Auf zentrale Normen wie Sicherheit, Gerechtigkeit, Solidarität, Freiheit, Wachstum oder Wettbewerb wird im öffentlichen Diskurs stetig verwiesen. Gleichwohl sind diese Begriffe äußerst ambivalent und unter den Bedingungen der zeitgenössischen Mediendemokratie nur mühsam mit konkreten Inhalten zu füllen. Es wundert daher nicht, dass sich beispielsweise der Gerechtigkeitsbegriff in der bundesdeutschen Debatte in den letzten Jahren nahezu epidemisch differenziert und ausgeweitet hat: reziproke Leistungsgerechtigkeit, Teilhabegerechtigkeit, Generationengerechtigkeit – um nur die prominentesten begrifflichen Unterformen zu nennen – machen die politische Kommunikation so diffizil. Die wissenschaftliche Debatte hierüber ist nicht einheitlicher als die öffentliche Debatte. Gleichwohl betonen jüngere Forschungsbeiträge, dass die jüngsten sozialpolitischen Veränderungen einen *risk-shift* bewirkt hätten (Hacker 2004). Damit wird umschrieben, dass die Reformpolitik immer stärker danach trachtet, die Konsequenzen sozialer und individueller Risikolagen zurück auf den Einzelnen verschieben.⁴⁴

Auch in Skandinavien finden solche Risiko-Umverteilungen statt. Ob in der schwedischen Rentenpolitik oder bei anderen Beispielen aus dem Norden, insgesamt ist auch Skandinavien vor dieser Entwicklung nicht gefeit. Dennoch: Das bestehende institutionelle System vorsorgender Sozialpolitik ist (noch) tragfähig; und auch bürgerliche Parteien schrecken vor einem völligen Bruch mit der sozialdemokratisch geprägten Vergangenheit zurück (für Schweden vgl. Jochem 2010a).

Zentrales Charakteristikum nordischer Sozialpolitik ist der Aspekt der Arbeitsmarktintegration. Hier erfolgt die Vorsorge im Sinne von tätiger administrativer Hilfe für den Einzelnen, wieder auf dem Arbeitsmarkt Fuß zu fassen. Eine hohe Anzahl von Langzeitarbeitslosen sucht man im

44. Ein neuer Forschungsbeitrag von Hacker und Pierson (2010) prägt vor dem Hintergrund der sozialpolitischen Entwicklung in den USA den Begriff einer *winner-take-all politics*. Damit wird ausgedrückt, dass die sozialpolitische Privatisierung zusehends die Mittelschichten ökonomisch prekär stellt und so für eine Auszehrung der Legitimation sozialpolitischer Instrumente sorgt – zum ökonomischen Vorteil der wohlhabendsten Schichten.

Norden vergebens. Eine solche Politik muss keinesfalls nur durch staatliche Programme getragen werden. Gerade die nordischen Länder sind darum bemüht, mehr Vielfalt im Mix zwischen öffentlichem Sektor und der Privatwirtschaft zuzulassen. Aber letztlich hat gerade der öffentliche Sektor die genuine Verantwortung, flächendeckend vorsorgende Sozialpolitik administrativ zu verankern, administrative Hilfestellungen anzubieten und die Qualität sozialpolitischer Dienstleistungen zu garantieren.

Hierzu ist der vorsorgende Sozialstaat auf eine belastbare Sozialpartnerschaft angewiesen. Auch in Skandinavien fällt kein »Manna vom Himmel«. ⁴⁵ Auch dort herrschen Verteilungskonflikte, und es gibt intensive Auseinandersetzungen über die Verteilung des erwirtschafteten Mehrwertes zwischen Arbeit und Kapital. Dennoch sind die nordischen Sozialpartnerschaften belastbar und insbesondere auf regionaler Ebene zu Kooperationen imstande (wie es die dänische Arbeitsmarktpolitik belegt, und wie es auf zentralstaatlicher Ebene auch noch in Norwegen und Finnland der Fall ist). Gerade die Qualitätssicherung der Arbeitsverhältnisse ist ohne eine belastbare Sozialpartnerschaft kaum vorstellbar.

Die europäische Integration spielt für die Ausgestaltungsmöglichkeiten vorsorgender Sozialpolitik und für die Entwicklungsmöglichkeiten einer Sozialpartnerschaft eine immer größere Rolle. Tendenziell unterminieren die Freizügigkeitsregeln der EU die sozialpartnerschaftlichen Abkommen und die Arbeitsmarktregeln nicht nur im Norden (Höpner/Schäfer 2010). Dies ist ein Effekt der europäischen Integrationspolitik, welcher hier nicht ausführlich thematisiert werden soll. Es reicht zu unserem Zweck, auf den Forschungsstand zu verweisen. Die negative Integration Europas (durch mehrheitlich marktschaffende Maßnahmen) greift dann zu kurz, wenn sie nicht auch im Bereich der positiven Integration Fortschritte machen kann. Die europäische Integration sollte also Grenzen territorialstaatlicher Souveränität und nationaler Eigenheiten nicht ohne guten Grund einer marktschaffenden Politik opfern. ⁴⁶ Wie die Neu-Kalibrierung zwischen europäischen und territorialstaatlichen Politikräumen in Zukunft

45. Einzig in Norwegen scheint das »Manna aus der Nordsee«, also der Ölreichtum, für eine sorgenfreie Verteilungssituation zu sorgen. Allerdings führt diese Situation auch zu anderen Verteilungskonflikten und zu anderen Konfliktkonstellationen (vgl. Jochem 2012).

46. Vgl. hierzu die jüngst in der *Politischen Vierteljahresschrift* dokumentierte und auf dem Kieler DVPW Kongress 2009 ausgetragene Kontroverse zwischen Martin Höpner, Stephan Leibfried, Marcus Höreth, Fritz W. Scharpf sowie Michael Zürn (Höpner et al. 2010) sowie Scharpf (2011).

aussehen wird, dies ist nicht nur eine der spannendsten Forschungsfragen der Zukunft, es ist auch eine der Fragen, die in großen Teilen von der derzeitigen europäischen Finanz- und Schuldenkrise und dem darauf abzielenden Krisenmanagement beeinflusst wird.

»Das nordische Modell bewahren zu wollen, gleicht der Aufgabe, Venedig vor dem Untergang zu retten. Die Aufgabe ist nobel und bewundernswert, jedoch ebenso unsichtbar und undankbar« (Lundberg 2009: 28). Tatsächlich kann gegen die vorbildliche Funktion nordischer Sozialpolitik eingewendet werden, dass die dortigen Eigenheiten erodieren und dass sich auch die nordischen Sozialstaaten den ökonomischen und politischen Imperativen in Europa zu beugen haben. Gleichwohl ist festzuhalten, dass es vor allem die administrative Seite einer vorbeugenden Sozialpolitik im Norden ist, die auch und gerade in der jetzigen Zeit der ökonomischen Krisen eine hohe Leistungsfähigkeit entfaltet (für Schweden vgl. Jochem 2010b). Und letztlich zeugt das hohe ökonomische Leistungspotenzial der nordischen Länder (auch in der gegenwärtigen Krise) sowie die hohen Qualitätsstandards sozialer Sicherungssysteme und der Bildungspolitik davon, dass es Wege gibt, in Zeiten zunehmend entgrenzter Märkte ökonomische Dynamik mit sozialer Sicherheit, Integration und auch dem Glücksempfinden der einzelnen Menschen zu verbinden. Also: Wie wahrscheinlich ist es, dass die bundesdeutsche Reformpolitik von den nordischen Erfahrungen lernen können?

3. Ausblick – Der vorsorgende Sozialstaat als bundesdeutsches Zukunftsprojekt?

Das Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates kann konkretisiert werden, wenn es mit Beispielen des internationalen Vergleichs angereichert wird. ⁴⁷ Allerdings ist der vorsorgende und solidarische Sozialstaat des Nordens historisch

47. Der Begriff des vorsorgenden Sozialstaates kann auf den ersten Blick keine großen Sympathien erwecken. Zu offensichtlich ist es, dass Vorsorge stets und schon immer Bestandteil der Sozialpolitik auch in Deutschland war. Die Konkretisierung dieses Begriffes anhand der nordischen Erfahrungen zeigt jedoch, dass gerade die Ausrichtung der (vielfältigen) vorsorgenden Politikinstrumente erstens auf den Arbeitsmarkt bezogen ist (der qualitativ hochwertige Beschäftigung fördert) und zweitens durch die administrativen Vernetzungen dieser vielfältigen Politikinstrumente die Menschen ohne große bürokratischen Schwellen Hilfestellungen für ihr alltägliches Leben bekommen. Die Eigenschaft der Vorsorge besteht also darin, eine Arbeits- und Wissensgesellschaft zu fördern, in die Menschen zu investieren sowie ökonomische oder ethische Grenzen zu überwinden. Dass dies nicht zum fiskalischen Nulltarif zu erreichen ist, dies ist auch eine Konsequenz der Konkretisierung des Begriffes vom vorsorgenden Sozialstaat an den nordischen Beispielen.

gewachsen und über Jahrzehnte durch vielfältige andere Bedingungen beeinflusst worden. Wie können vor diesem Hintergrund pfadabhängiger Dynamiken in der Entwicklung der modernen Sozialstaaten die Realisierungschancen einer Institutionalisierung des vorsorgenden Sozialstaates in der Bundesrepublik eingeschätzt werden? Diese Frage soll im Folgenden als Ausblick thesenhaft erörtert werden.

Erstens ist zu betonen, dass in der wohlfahrtsstaatlichen Forschungsliteratur pfadabhängige Erklärungsansätze dominieren. Dieser Argumentation zufolge könnten sozialstaatliche Reformen lediglich auf historisch bedingten Pfaden Veränderungen erwirken und nur marginal davon abweichen. Just die jüngere Geschichte bundesdeutscher Reformpolitik zeigt jedoch, dass auch unter institutionell und situativ schwierigen Rahmenbedingungen Reformen möglich sind, die deutlich die historischen Pfade des deutschen Sozialstaates überschreiten – gleich wie diese normativ gewertet werden. Hier wären als Beispiele die Einführung der Riester-Rente oder die Reformen der Arbeitsmarktpolitik zu nennen (vgl. Jochem 2009a). In dieser Hinsicht ist also zu betonen, dass die institutionellen Beharrungskräfte des sozialpolitischen Status quo keineswegs unüberwindbare Hürden darstellen. Gleichwohl bedarf es gerade im bundesdeutschen Sozialstaat mit seinen institutionellen Eigenschaften sehr langatmiger Reformbemühungen.

Zweitens ist vorsorgende Sozialpolitik abhängig von einer finanziell soliden Basis der politischen Ökonomie in Deutschland. Die höchste Hürde für die deutsche Reformdebatte liegt demnach in einer kaum zu vermeidenden Debatte über die Finanzierungsweisen und Finanzierungsquellen des deutschen Sozialstaates. Hierbei ist es nicht ausreichend zu thematisieren, auf welchen Wegen höhere Steuereinnahmen zu erreichen wären. Thema müsste auch sein, die dezentralen Träger einer vorsorgenden Sozialpolitik (dies wären in einem stärkeren Ausmaß als bisher die Länder und Kommunen) fiskalpolitisch abzusichern. Neben der Steuerpolitik kämen somit Themen auf die politische Agenda, die bislang eher unzureichend in der sozialpolitischen Reformdebatte abgehandelt wurden: der föderale Finanzausgleich sowie die Besteuerungskompetenzen der Bundesländer.

Drittens wären bildungspolitische Reformen nicht auf die Frage der Schulorganisationen oder gar einer vorschuli-

schen Bildung zu verkürzen.⁴⁸ Das Ziel des vorsorgenden Sozialstaates ist ambitioniert zu formulieren: Lebenslanges Lernen ist der Schlüssel zum Erfolg. Hierfür wären in Deutschland immense Reformen notwendig. Diese dürften sich nicht nur in Versuchsprojekten erschöpfen, sondern müssen insgesamt die Infrastruktur sowie die Geldmittel für lebenslanges Lernen bereitstellen. Zwar kann eine Anhebung des Bildungsniveaus einer Gesellschaft nicht alle sozialen oder individuellen Probleme lösen. Aber für die Wettbewerbsfähigkeit einer dynamischen Arbeits- und Wissensgesellschaft stellt dies eine unverzichtbare Voraussetzung dar – das ist zumindest die Lehre aus den Erfahrungen der nordischen Länder. Und mit der zunehmenden Entgrenzung von Wirtschaft und Politik nehmen auch die Anpassungsherausforderungen für die deutsche Wirtschaft und die hierzulande tätigen Erwerbspersonen zu.

Viertens ist der Arbeitsmarkt mit seiner Dynamik zentral für den vorsorgenden Sozialstaat. Arbeit ist die wichtigste Quelle gesellschaftlicher Anerkennung. Die Politik hat letztlich Verantwortung dafür zu tragen, dass den Standort Deutschland qualitativ hochwertige Arbeit auszeichnet (wenngleich just in dieser Frage auch den Sozialpartnern eine sehr große Verantwortung zukommt). Insofern wäre eine Qualitätsoffensive in den humanen Dienstleistungen (Gesundheit, Pflege, Bildung) sinnvoll. Ebenso notwendig wäre jedoch eine Eindämmung der Lohndrift nach unten. Kernproblem des deutschen Arbeitsmarkts ist nicht eine überdurchschnittlich generöse, passive Arbeitsmarktpolitik; Kernproblem sind vielfältige Formen atypischer Beschäftigung mit prekären Löhnen. Neben der Forderung nach gesetzlichen Mindestlöhnen steht hier auch eine expansivere Lohnpolitik für alle Beschäftigungssegmente auf der Tagesordnung. Die bisherige Lohn- und Steuerpolitik in Deutschland ist letztlich auch eine der Ursachen für die ökonomischen Turbulenzen, in denen sich Europa gegenwärtig befindet (Scharpf 2011).

48. Es erscheint zumindest diskussionswürdig, ob allein die Struktur des dreigliedrigen Schulsystems für die schlechte bildungspolitische Performanz in Deutschland verantwortlich ist. Ein Gedankenexperiment könnte hilfreich sein: Wäre die Rate der Schulabbrecher weiterhin so hoch, wäre das Bildungsniveau der Schüler weiterhin eher durchschnittlich, wenn die Länder und Kommunen mehr Geld für Bildung in den bestehenden Strukturen ausgeben könnten? Wenn Geld für mehr Lehrer und deren permanente Fortbildung, mehr Schulsozialarbeiter bzw. Schulpsychologen und eine intensivere Verzahnungen zwischen Schulen, Vereinen und Wirtschaft zur Verfügung stünde, dann wäre es zumindest wahrscheinlich, dass auch in einem dreigliedrigen bundesdeutschen Schulsystem die Leistungen – und die Akzeptanz – erhöht werden könnten.

Fünftens ist die Frage nach den politischen Realisierungschancen in der bundesdeutschen (»defekten«) Verhandlungsdemokratie (Siegel 2003) brisant.⁴⁹ Kann das rot-grüne Lager in naher Zukunft sowohl die Mehrheit im Bundestag als auch im Bundesrat erreichen? Kann gar die Union mit der FDP zusammen in Regierungsverantwortung zentrale Aspekte einer vorsorgenden Sozialpolitik von der SPD aufnehmen und umsetzen? Dies sind Fragen, zu deren Beantwortung das dünne Eis bloßer Mutmaßungen betreten wird. Der bundesdeutsche Parteienwettbewerb zwischen (mindestens) fünf Parteien eröffnet zahlreiche Blockademöglichkeiten und kann bis zur nächsten Bundestagswahl noch verschiedenste Fluktuationen erfahren. Ob eine (wie oben angedeutete) rot-grüne Mehrheit in Bälde zu erwarten ist, dies ist gegenwärtig kaum abzusehen. Eher deuten viele Aspekte darauf hin, dass sich die Linkspartei als Zünglein an der Waage zwischen den beiden politischen Lagern wird etablieren können. Dies würde die Koalitionsbildung im Bunde ohne Zweifel erschweren. Allerdings werden die Koalitionsmuster (vor allem in den Bundesländern) bunter und vielschichtiger. Will die SPD also ihr Projekt einer vorsorgenden Sozialpolitik weiter verfolgen und noch forcieren, dann kann sie nur als »Policy-Unternehmerin« nach möglichst vielen Seiten hin für ihre Vorstellungen werben. Allerdings wäre es nicht ausreichend, dabei nur auf genuin sozialpolitische Aspekte zu verweisen. Es müssten auch die äußerst brisanten Aspekte der Steuerpolitik, des Länderfinanzausgleichs oder der Qualitätssicherung der Arbeitsverhältnisse mit thematisiert werden. Und letztlich müsste sich die SPD mit anderen Parteien über die angemessene »Staatlichkeit« in Deutschland verständigen.

Letztlich bleibt also festzuhalten: Die Reformdebatte ist in keinem Land der entwickelten Sozialstaaten einem klaren Masterplan gefolgt, bei dem einzelne Schritte lediglich hätten abgearbeitet werden müssen – dies trifft auch auf die nordischen Sozialstaaten zu. Vielmehr geht es für alle politischen und gesellschaftlichen Akteure, die sich dem Leitbild des vorsorgenden Sozialstaates verpflichtet fühlen, darum, strategische Koalitionen zu schmieden und das mühsame sowie mitunter auch politische gewagte »Bohren dicker Bretter« (Max Weber) zu wagen.

49. »Defekt« ist die bundesdeutsche Verhandlungsdemokratie, da durch das institutionelle Entscheidungsgeflecht Verhandlungen in der Reformpolitik notwendig werden, allerdings die Logik des Parteienwettbewerbs – mit den beiden zentripetalen Volksparteien der Mitte als Ankerpunkt – eher auf Wettbewerb (um des Wettbewerbes willen) stehen (vgl. für die Details Siegel (2003)).



Literaturverzeichnis

- Adema, W. and M. Ladaïque** (2009): How Expensive is the Welfare State? Gross and Net Indicators in the OECD Social Expenditure Database (SOCX), OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 92, OECD Publishing.
- Aerschot, Lina van/Zechner, Minna** (2011): Care of Older People in four Nordic Countries, Paper presented at the ESPAnet Conference »Sustainability and Transformation in European Social Policy«, Valencia, September 8–10, 2011.
- Alber, Jens** (1982): *Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat. Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Westeuropa*. Frankfurt am Main: Campus.
- Alestalo, Matti/Hort, Sven E. O./Kuhnle, Stein** (2009): The Nordic Model: Conditions, Origins, Outcomes, Lessons, Hertie School of Governance Working Papers No. 41, June 2009. Berlin: Hertie School of Governance.
- Allmendinger, Jutta** (2007): Unsere Schule ist definitiv ungerecht, Interview in der *taz* (veröffentlicht am 4. Dezember 2007), 45/2009, 3–5.
- (2009): Der Sozialstaat braucht zwei Beine, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, 45/2009, 3–5.
- Arbetsmiljöverket** (2007): Tillsyn av svenska kirkens arbetsmiljö, Rapport 2007: 3. Stockholm: Arbetsmiljöverket.
- Arbejdsmarketsstyrelsen** (2009): Projekt Unge godt i gang. o. O.: Arbejdsmarketsstyrelsen.
- Bambra, Clare** (2005): Cash versus Services. »Worlds of Welfare« and the Decommodification of Cash Benefits and Health Care Services, in: *Journal of Social Policy* 34 (2), 195–213.
- Bambra, Clare** (2006): Decommodification and the Worlds of Welfare Revisited, in: *Journal of European Social Policy*, 16 (1), 73–80.
- Beckert, Jens** (1997): *Grenzen des Marktes. Die sozialen Grundlagen wirtschaftlicher Effizienz*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Beckert, Jens/Diaz-Bone, Rainer/Ganßmann, Heiner** (Hrsg.) (2007): *Märkte als soziale Strukturen*. Frankfurt a. M.: Campus.
- Béland, Daniel/Gran, Brian** (Hrsg.) (2008): *Public and Private Social Policy. Health and Pension Policies in a New Era*. Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bergqvist, Christina** (2011): The Development of Women's Inclusion in the Nordic Executives. With a Focus on Norway and Sweden, Paper presented at the ECPG Conference 2011, Budapest, January 13–15, 2011.
- Bertelsmann Stiftung** (2010): *Soziale Gerechtigkeit in der OECD – Wo steht Deutschland? Sustainable Governance Indicators 2011*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung.
- Bonoli, Giuliano** (2010): The Political Economy of Active Labour Market Policy, in: *Politics & Society*, 38 (4), 435–457.
- Bredgaard, Thomas/Larsen, Flemming/Madsen, Per Kongshøj/Rasmussen, Stine** (2009): Flexicurity and atypische Beschäftigung in Dänemark, in: *WSI Mitteilungen*, 1/2009: 31–38.
- Bundesagentur für Arbeit** (2010): Arbeitsmarkt in Deutschland. Zeitreihen bis 2009, Nürnberg: Bundesanstalt für Arbeit; <http://statistik.arbeitsagentur.de/Statistischer-Content/Statistische-Analysen/Analytikereports/Zentrale-Analytikereports/Jaehrliche-Analytikereports/Generische-Publikationen/Arbeitsmarkt-Deutschland-Zeitreehen/Analyse-Arbeitsmarkt-Deutschland-Zeitreehen-2009.pdf> (aufgerufen am 23.10.2010).
- Calmfors, Lars** (2010): Fiscal Policy Coordination in Europe, ECON 2010. Brüssel: Europäisches Parlament.
- Castles, Francis G./Obinger, Herbert** (2008): Worlds, Families, Regimes: Country Clusters in European and OECD Area Public Policy, in: *West European Politics*, Vol. 31 (1–2), 321–344.
- Clasen, Jochen/Goerne, Alexander** (2011): Exit Bismarck, Enter Dualism? Assessing Contemporary German Labour Market Policy, in: *Journal of Social Policy*, 40 (4), 795–810.
- Czada, Roland** (2003): Konzertierung in verhandlungsdemokratischen Politikstrukturen, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hrsg.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske+Budrich, 35–69.
- Czada, Roland/Lütz, Susanne** (Hrsg.) (2000): *Die politische Konstitution von Märkten*. Wiesbaden: Westdeutscher Verlag.
- Danish Ministry of Education** (2008): National Actions for Promoting Recognition of Prior Learning. Kopenhagen: Danish Ministry of Education.
- Derlien, H.-J./Peters, B. G.** (Hrsg.) (2008): The State at Work, Band 2, *Comparative Public Service Systems*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Dingeldey, Irene** (2011): *Der aktivierende Wohlfahrtsstaat. Governance der Arbeitsmarktpolitik in Dänemark, Großbritannien und Deutschland*. Frankfurt/New York: Campus.
- Ds** (2009): 21: *Bortom krisen. Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin. Globaliseringsrådets slutrapport*. Stockholm: Globaliseringsrådet.
- Edebalk, Per Gunnar** (2000): Emergence of a Welfare State – Social Insurance in Sweden, in: *Journal of Social Policy*, 29 (2000), 537–551.
- Enderlein, Henrik** (2011): Eine Innenansicht der Bundestages-Enquete-Kommission »Wachstum, Wohlstand, Lebensqualität«, in: *Zeitschrift für Politikberatung*, 2/2011, 89–91.
- Eppler, Erhard** (2005): *Auslaufmodell Staat?*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Esping-Andersen, Gøsta** (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*. New York.
- European Commission** (2010): European Employment Observatory, Review Spring 2009, Luxembourg: Publications Office of the European Union.

- European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions** (2007): Fourth European Working Conditions Survey. Dublin: European Foundation.
- Fenger, H. J. Menno** (2007): Welfare Regimes in Central and Eastern Europe: Incorporating Post-Communist Countries in a Welfare Regime Typology, in: *Contemporary Issues and Ideas in Social Sciences*, 1–30.
- Folkbildningsrådet** (2010): Fakta om folkbildning. Stockholm: Folkbildningsrådet.
- Forslund, Anders/Fredriksson, Peter/Vikström, Johan** (2011): What Active Labour Market Policy Works in a Recession?, Working Paper 2011:2. Uppsala: IFAU.
- Giddens, Anthony** (2007): *Europe in the Global Age*. Cambridge: Polity Press.
- Gíslason, Ingólfur V./Eydal, Guðný Björk** (Hrsg.) (2010): *Föräldraledighet, omsorgspolitik och jämställdhet i Norden*. Köpenhamn: Nordic Council.
- Grabka, Markus** (2009): Ärzte heiraten keine Krankenschwestern mehr, Interview in der Süddeutschen Zeitung vom 26.6.2009; <http://www.sueddeutsche.de/geld/markus-grabka-aerzte-heiraten-keine-krankenschwestern-mehr-1.100105> (aufgerufen am 13.9.2010).
- Habermas, Jürgen** (1981): *Theorie des kommunikativen Handelns*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- (1992): *Faktizität und Geltung. Beiträge zur Diskurstheorie des Rechts und des demokratischen Rechtsstaats*. Frankfurt a. M.: Suhrkamp.
- Hacker, Jacob S.** (2004): Privatizing Risk without Privatizing the Welfare State. The Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States, in: *American Political Science Review*, 98(2), 243–260.
- Hacker, Jacob S./Pierson, Paul** (2010): *Winner-Take-All Politics. How Washington Made the Rich Richer – And Turned Its Back on the Middle Class*. New York: Simon & Schuster.
- Heclo, Hugh** (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven.
- Hassel, Anke/Lütz** (2005): Durch die Krise aus der Krise? Die neue Stärke des Staates, in: *der moderne staat*, 2, 251–271.
- Henkes, Christian/Stuhler, Anne Saskia** (2010): Teilhabe und Anerkennung. Ansätze aus Europa für eine sozialdemokratische Integrationspolitik, Friedrich-Ebert-Stiftung, Internationale Politikanalyse, Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Höpner, Martin** (2008): Social Europe? The European Project after Viking and Laval, in: *Die Mitbestimmung* (English Online Issue); http://www.boeckler.de/164_92434.html (aufgerufen am 17.9.2009).
- Höpner, Martin/Schäfer, Armin** (2010): Grenzen der Integration – Wie die Intensivierung der Wirtschaftsintegration zur Gefahr für die politische Integration wird, in: *Integration*, 33, 1, 3–20.
- Höpner, Martin/Leibfried, Stephan/Höreth, Marcus/Scharpf, Fritz W./Zürn, Michael** (2010): Kampf um Souveränität? Eine Kontroverse zur europäischen Integration nach dem Lissabon-Urteil des Bundesverfassungsgerichts, in: *Politische Vierteljahresschrift*, 51, 2, 337–342.
- Honneth, Axel** (2001): *Leiden an Unbestimmtheit. Eine Reaktualisierung der Hegelschen Rechtsphilosophie*. Stuttgart: Reclam.
- (2010): Arbeit und Anerkennung. Versuch einer theoretischen Neubestimmung, in ders.: *Das Ich im Wir. Studien zur Anerkennungstheorie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp, 78–102.
- (2011): *Das Recht der Freiheit. Grundriß einer demokratischen Sittlichkeit*. Berlin: Suhrkamp.
- Huster, Ernst-Ulrich/Boeckh, Jürgen/Mogge-Grotjahn, Hildegard** (Hrsg.) (2008): *Handbuch Armut und soziale Ausgrenzung*. Wiesbaden: VS Verlag.
- INSEAD** (2010): Global Innovation Index 2009–10, o. O.: INSEAD.
- Iversen, Torben/Wren, Anne** (1998): Equality, Employment, and Budgetary Restraint. The Trilemma of the Service Economy, in: *World Politics*, 50, 507–546.
- Jochem, Sven** (2001): Reformpolitik im deutschen Sozialversicherungsstaat, in: Schmidt, Manfred G. (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatliche Politik. Institutionen, Prozesse und Leistungsprofil*. Opladen: Leske+Budrich, 193–226.
- (2009a): *Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat – Deutschland im internationalen Vergleich*. Münster: LITVerlag.
- (2009b): Skandinavische Beschäftigungspolitik – Stärken und Schwächen im internationalen Vergleich, in: *WSI Mitteilungen*, 62, 1/2009, 3–9.
- (2010a): Wandel und Zukunftsaussichten des schwedisch-sozialdemokratischen Modells, in: *Leviathan* 38, Heft 2/2010, 227–249.
- (2010b): Sweden Country Report, in: Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), *Managing the Crisis. A Comparative Assessment of Economic Governance in 14 Economies*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung 2010; <http://www.bertelsmann-transformation-index.de/crisis>
- (2011a): Die schwedische Reichstagswahl vom 19. September 2010 – Zur Logik einer sich auflösenden sozialdemokratischen Hochburg, in: *Zeitschrift für Parlamentsfragen*, 1/2011, 98–111.
- (2011b): Nordic Employment Policies – Change and Continuity Before and During the Financial Crisis, in: *Social Policy & Administration*, 45, 2, 131–145.
- (2012): *Die politischen Systeme Skandinaviens*. Wiesbaden: VS Verlag (im Erscheinen).
- Jørgensen, Henning/Nørup, Iben/Baadsgaard, Kelvin** (2010): Employment policy restructuring and the »de-professionalization« question – Do recent Danish developments give an answer? Paper for the RESQ Conference, Copenhagen, June 2010 (mimeo).

- Kangas, Olli/Palme, Joakim** (2005): Coming Late – Catching Up: The Formation of a »Nordic Model«, in: Kangas, Olli/Palme, Joakim (Hrsg.): *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 17–59.
- (2009): Making Social Policy Work for Economic Development: The Nordic Experience, in: *International Journal of Social Welfare*, 18: 62–72.
- Kaufmann, Franz Xaver** (1997): *Herausforderungen des Sozialstaates*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Kjellberg, Anders** (2011): The Decline in Swedish Union Density since 2007, in: *Nordic Journal of Working Life Studies*, 1, No. 1, 67–93.
- Klitgaard, Michael Baggesen** (2007): Why are they doing it? Social Democracy and Market-Oriented Welfare State Reforms, in: *West European Politics*, 30, No. 1, 172–194.
- Kuivalainen, Susan/Nelson, Kenneth** (2010): The Nordic Welfare Model in a European Perspective, Arbetsrapport/ Institutet för Framtidsstudier 2010:11. Stockholm: Institutet för Framtidsstudier.
- Lessenich, Stephan** (2005): Der demokratische Sozialstaat – Eckpfeiler einer neuen Wohlfahrtsarchitektur, in: Lessenich, Stephan/Nahles, Andrea/Peters, Jürgen/Stolterfoht, Barbara et al.: *Den Sozialstaat neu denken*, hrsg. von der Otto-Brenner-Stiftung. Hamburg: VSA, 41–52.
- Lessenich, Stephan** (2009): Das Grundeinkommen in der gesellschaftspolitischen Debatte, WISO Diskurs. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Lundberg, Urban** (2009): Das nordische Modell: Antrieb oder Bremse der politischen Entwicklung, in: *WSI Mitteilungen*, 1/2009: 25–30.
- Martinson, Sara** (2010): Vad var det som gick snett? En analys av lärlingsplatser för ungdomar, IFAU Rapport 2010: 3. Uppsala: IFAU.
- Martinson, Sara/Sibbmark, Kristina** (2010): Vad gör de i job- och utvecklingsgarantin? IFAU Rapport 2010: 15. Uppsala: IFAU.
- Moser, Julia** (2008): *Der schweizerische Wohlfahrtsstaat. Zum Ausbau des sozialen Sicherungssystems 1975–2005*. Frankfurt/New York: Campus Verlag.
- Norden** (2005): *Nordic Prison Education. A Life Longlearning Perspective*. Kopenhagen: Nordic Council of Ministers.
- Nordiska Folkhögskolerådet** (2009): Dokumentation af (real)kompetencer på nordiske folkehøjskoler. Köpenhamn: Nordiska Folkhögskolerådet.
- NO SOSCO** (2010): Social Protection in the Nordic Countries, 2008/2009. Köpenhamn: Nordic Council.
- OECD** (2008a): *Economic Surveys: Sweden*, Paris: OECD.
- (2008b): *Growing Unequal? Income Distribution and Poverty in OECD Countries*. Paris: OECD.
- (2009a): *Society at a Glance*. Paris: OECD.
- (2009b): *Government at a Glance*. Paris: OECD.
- (2009c): *Revenue Statistics 1965–2008*. Paris: OECD.
- (2011a): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising*. Paris: OECD.
- (2011b): *Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising, Country Note: Germany*. Paris: OECD.
- (2011c): *Education at a Glance*. Paris: OECD.
- Offe, Claus** (2005): Das bedingungslose Grundeinkommen als Antwort auf die Krise von Arbeitsmarkt und Sozialstaat, in: Neuendorff, Hartmut/Peter, Gerd/Wolf, Frieder O. (Hrsg.): *Arbeit und Freiheit im Widerspruch? Bedingungsloses Grundeinkommen – ein Modell im Meinungsstreit*. Hamburg: VSA Verlag 2009: 20–43.
- Olsen, Johan P.** (2003): Citizens, Public Administration and the Search for Theoretical Foundations, ARENA Working Paper 20/03. Oslo: ARENA.
- Palme, Joakim** (1999): The Nordic Model and the Modernisation of Social Protection in Europe. Copenhagen: The Nordic Council of Ministers.
- Petring, Alexander** (2010): *Reformen in Wohlfahrtsstaaten. Akteure, Institutionen, Konstellationen*. Wiesbaden: VS Verlag.
- Regeringskansliet** (2005): *Lära, växa, förändra*. Stockholm: Regeringskansliet.
- (2009): *Nationell strategi för ett utvecklat föräldrastöd. En vinst för alla*. Stockholm: Regeringskansliet.
- Rieger, Elmar/Leibfried, Stephan** (2004): *Kultur versus Globalisierung. Sozialpolitische Theologie in Konfuzianismus und Christentum*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Rothstein, Bo** (2010a): Happiness and the Welfare State, in: *Social Research* 77, 1–28.
- (2010b): En ny samhällsteori för socialdemokrati, in: *TVÄRDAG* 3–4; http://www.rothstein.dinstudio.se/text1_2.html (aufgerufen am 13.9.2010).
- SCB** (2010a): *Utbildningsstatistik årsbok 2010. Tabeller*. Stockholm: SCB.
- (2010b): *Befolkningens utbildning 2010, Statistiska Meddelanden UF 37 SM 1101*. Stockholm: SCB.
- Schäfer, Armin** (2010): Die Folgen sozialer Ungleichheit für die Demokratie in Westeuropa, in: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 4, 131–156.

- Scharpf, Fritz W.** (2000): Economic Changes, Vulnerabilities, and Institutional Capabilities, in: Scharpf, Fritz W./Schmidt, Vivien (Hrsg.): *Welfare and Work in the Open Economy*, Band 1: *From Vulnerability to Competitiveness*. Oxford: Oxford University Press, 21–124.
- (2011): Monetary Union, Fiscal Crisis and the Preemption of Democracy, MPIfG Discussion Paper 11/11. Köln: MPIfG.
- Schimank, Uwe** (2009): »Vater Staat«: ein vorhersehbares Comeback. Staatsverständnis und Staatstätigkeit in der Moderne, in: *der moderne staat*, 2, Heft 2, 249–270.
- Schmidt am Busch, Hans-Christoph** (2002): *Hegels Begriff der Arbeit*. Berlin: Akademie Verlag.
- Schmidt, Manfred** (1988): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*. Opladen: Leske+Budrich.
- Schmidt, Manfred G.** (2009): Die »Politik des mittleren Weges« im vereinten Deutschland, in: Obinger, Herbert/Rieger, Elmar (Hrsg.): *Wohlfahrtsstaatlichkeit in entwickelten Demokratien*. Frankfurt a. M./New York: Campus, 295–318.
- Schroeder, Wolfgang** (2008): Mehr als eine Metapher. Was jetzt zu tun ist, damit der vorsorgende Sozialstaat gelingt, in: *Berliner Republik*; <http://www.b-republik.de/archiv/mehr-als-eine-metapher> (aufgerufen am 18.9.2010).
- (2010): Länder und Kommunen – Motoren des zukunftsfähigen Sozialstaats, in: *Berliner Republik*; <http://www.b-republik.de/archiv/laender-und-kommunen-%e2%80%93-motoren-des-zukunftsfahigen-sozialstaats> (aufgerufen am 18.9.2010).
- Schulten, Torsten** (2010): WSI-Mindestlohnbericht 2010 – Unterschiedliche Strategien in der Krise, in: *WSI Mitteilungen*, 3/2010, 152–160.
- Scruggs, Lyle** (o. J.): Comparative Welfare Entitlement Dataset; <<http://sp.uconn.edu/~scruggs/wp.htm>>
- (2007): Welfare State Generosity Across Space and Time, in: Clasen, Jochen/Siegel, Nico A. (Hrsg.): *Investigation Welfare State Change. The »Dependent Variable Problem« in Comparative Analysis*. Cheltenham: Edward Elgar, 133–165.
- Seifert, Hartmut/Tangian, Andranik** (2009): Index »Qualität der Arbeit«: Nordische Länder und Deutschland im Vergleich, in: *WSI Mitteilungen*, 1/2009, 52–56.
- Sibbmark, Kristina** (2009): Arbeitsmarknadspolitisk översikt, IFAU Rapport 2009: 21. Uppsala: IFAU.
- Siegel, Nico A.** (2003): Die politische Ökonomie der Konzertierung in Deutschland: Das Beispiel Bündnis für Arbeit, in: Jochem, Sven/Siegel, Nico A. (Hrsg.): *Konzertierung, Verhandlungsdemokratie und Reformpolitik im Wohlfahrtsstaat. Das Modell Deutschland im Vergleich*. Opladen: Leske+Budrich, 148–193.
- Siegel, Nico A./Jochem, Sven, 2000: Der Sozialstaat als Beschäftigungsbremse? Deutschlands steiniger Weg in die Dienstleistungsgesellschaft**, in: **Czada, Roland/Wollmann, Helmut** (Hrsg.): *Von der Bonner zur Berliner Republik. 10 Jahre Deutsche Einheit, Leviathan Sonderheft 19/1999*. Opladen: Westdeutscher Verlag, 539–566.
- (2010): Sozialpolitik, in: Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): *Vergleichende Regierungslehre*, 3., erweiterte und aktualisierte Auflage. Wiesbaden: VS Verlag, 329–348.
- Sipilä, Jorma** (Hrsg.) (1997): *Social Care Services: The Key to the Scandinavian Welfare Model*. Avebury: Aldershot.
- Sjögren Lindquist, Gabrielle/Wadensjö, Eskil** (2009): Arbetsmarknaden för de äldre. Rapport till finanspolitiska rådet 2009/7. Stockholm: Finanspolitiska rådet.
- Skolverket** (2009a): Skolverkets lägesbedömning 2009. Stockholm: Skolverket.
- (2009b): Beskrivande data 2009.
- SOU** (2009): 47: God arbetsmijö – en framgångsfaktor? Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- (2009): 93: Inkluderande arbetsliv. Stockholm: Statens offentliga utredningar.
- SPD** (2007): Hamburger Programm. Grundsatzprogramm der Sozialdemokratischen Partei. Beschlossen auf dem Hamburger Bundesparteitag der SPD am 28. Oktober 2007.
- Statens folkhälsoinstitut** (2010): Redovisning av uppdrag inom ramen för Nationell strategi för ett utvecklat föräldras-töd – En vinst för alla. Stockholm: folkhälsoinstitut.
- Steinbrück, Peer** (2010): *Unterm Strich*. Hamburg: Hoffmann und Campe.
- Stern, Jan** (2011): Vorsorgende Qualitäten des französischen Sozialstaats. Wegweisende Beispiele aus Frankreichs Familien- und Arbeitsmarktpolitik, Internationale Politikanalyse. Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung
- Streck, Wolfgang** (2007): Endgame? The Fiscal Crisis of the German State, MPIfG Discussion Paper 07/7. Köln: Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung.
- Streck, Wolfgang/Mertens, Daniel** (2010): Politik im Defizit. Austerität als fiskalpolitisches Regime, in: *der moderne staat*, 1/2010, 7–29.
- Teknologisk institut** (2009): Succes med Flexicurity. Analyse og Erhvervsfremme. Köpenhamn: teknologisk institut.
- Trampusch, Christine** (2009): *Der erschöpfte Sozialstaat. Transformation eines Politikfeldes*. Frankfurt am Main: Campus Verlag.
- UNDP** (2010): Bericht über die menschliche Entwicklung 2010. Der wahre Wohlstand der Nationen: Wege zur menschlichen Entwicklung. Berlin: Deutsche Gesellschaft für die Vereinten Nationen.
- Visser, Jelle/Hemerijck, Anton C.** (1998): *Ein holländisches Wunder? Reform des Sozialstaates und Beschäftigungswachstum in den Niederlanden*. Frankfurt a. M./New York: Campus.
- Wagschal, Uwe/Jäkel, Tim** (2010): Öffentliche Finanzen im Stresstest – Policy-Reaktionen auf die Finanz- und Wirtschaftskrise, in: *der moderne staat*, 3, 295–320.



Walter, Franz (2007): Die neue SPD – kalt und streberhaft, in: Spiegel online (veröffentlicht am 3. September 2007).

World Economic Forum (2010): The Global Competitiveness Report 2010/2011. Geneva: World Economic Forum.

Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt (2010): Fortschrittsindex. Den Fortschritt messen und vergleichen. Berlin: Zentrum für gesellschaftlichen Fortschritt.

ZeS (Zentrum für Sozialpolitik) (1998): Thesen zur Sozialpolitik in Deutschland. ZeS Arbeitspapier 5/98. Bremen: Zentrum für Sozialpolitik.

Zohlnhöfer, Reimut (2009): *Globalisierung der Wirtschaft und finanzpolitische Anpassungsreaktionen in Westeuropa*. Baden-Baden: Nomos.



Tabellenverzeichnis

- 1 Sozialpolitische Kennziffern für 27 OECD-Wohlfahrtsstaaten
- 2 Kennzahlen sozialer Gerechtigkeit im internationalen Vergleich
- 3 Die Rolle des Staates im Wirtschaftsleben – einige Kernindikatoren
- 4 Frauenanteile in nordischen Parlamenten und Regierungen (in Prozent)
- 5 Einführungssequenzen der sozialen Sicherungssysteme im Norden
- 6 Gewerkschaftliche Organisationsgrade im internationalen Vergleich
- 7 Komplexe Indikatoren zur Messung gesellschaftlichen Wohlstands und ökonomischer Dynamik
- 8 Beschäftigungsprofile im internationalen Vergleich
- 9 Arbeitsmarktprofile im internationalen Vergleich
- 10 Typen aktiver Arbeitsmarktpolitik
- 11 Nordische Kinder bis sechs Jahren in öffentlichen und öffentlich finanzierten Betreuungseinrichtungen (in Prozent der jeweiligen Altersgruppe)

Verzeichnis der Grafiken

- 1 Sozialpolitik und Bildungspolitik – die zwei Beine des vorsorgenden Sozialstaates
- 2 Gini-Koeffizienten und Einkommensungleichheiten in OECD-Ländern (ca. 2007–2009)
- 3 Lebenslanges Lernen in Europa (2010)
- 4 Familienpolitische Ausgaben im internationalen Vergleich (2007)
- 5 Kinderbetreuungskosten im internationalen Vergleich (2007)
- 6 Informelle Muster der Kinderbetreuung (2008)



Über den Autor

PD Dr. Sven Jochem ist akademischer Oberrat am Fachbereich Politik- und Verwaltungswissenschaft der Universität Konstanz. Seine Forschungsschwerpunkte liegen im Bereich der vergleichenden wohlfahrtsstaatlichen Politik sowie der politischen Theorien.

Impressum

Friedrich-Ebert-Stiftung
Internationale Politikanalyse | Abteilung Internationaler Dialog
Hiroshimastraße 28 | 10785 Berlin | Deutschland

Verantwortlich:
Dr. Gero Maaß, Leiter Internationale Politikanalyse

Tel.: ++49-30-269-35-7745 | Fax: ++49-30-269-35-9248
www.fes.de/ipa

Bestellungen/Kontakt hier:
info.ipa@fes.de

Die Internationale Politikanalyse (IPA) ist die Analyseeinheit der Abteilung Internationaler Dialog der Friedrich-Ebert-Stiftung. In unseren Publikationen und Studien bearbeiten wir Schlüsselthemen der europäischen und internationalen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft. Unser Ziel ist die Entwicklung von politischen Handlungsempfehlungen und Szenarien aus der Perspektive der Sozialen Demokratie.

Diese Publikation erscheint im Rahmen der Arbeitslinie »Internationaler Monitor Soziale Demokratie«,
Redaktion: Jan Niklas Engels, Jan.Engels@fes.de; Redaktionsassistentin: Nora Neye, Nora.Neye@fes.de

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.

Diese Publikation wird auf Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft gedruckt.



ISBN 978-3-86498-146-3