

III.3.1

Politik und Gesellschaft im Wohlfahrtsstaat

Sven Jochem

Einleitung

Über den nordischen Wohlfahrtsstaat wird oft im Singular berichtet, zutreffender sollten die Sozialpolitiken Nordeuropas im Plural dekliniert werden. Sowohl in der Literatur als auch in der öffentlichen Wahrnehmung wird die Sozialpolitik Nordeuropas als modellhaft und über die nordeuropäischen Ländergrenzen homogen dargestellt. Dies wird nicht zuletzt darauf zurückgeführt, dass zwischen den fünf nordeuropäischen Nationalstaaten mit den dazugehörigen drei autonomen Regionen (Färöer, Grönland, Åland) enge kulturelle und historische Verflechtungen bestehen. Jenseits dieser gemeinsamen kulturellen Quellen und den eng verflochtenen historischen Wurzeln differenzieren sich wohlfahrtsstaatliche Politiken innerhalb der nordischen Länderfamilie nach 1990 zunehmend aus; die nordische Länderfamilie ist bunter geworden und hat in einigen Bereichen ihre Sonderstellung im Vergleich mit anderen entwickelten Wohlfahrtsstaaten der OECD eingebüßt.

Der Begriff des Wohlfahrtsstaates ist umstritten und erfordert eine Konkretisierung. Auch wenn es zutreffen sollte, dass das altenglische *wel faran* auf das altnord. *verferð* zurückzuführen sei und so der altnord. Begriff auch mittelbar auf den dt. Begriff der ›Wohlfahrt‹ ausstrahlte (vgl. Edling 2021b: 3), klärt eine solche etymologische Perspektive nicht über zeitgenössische Konnotationen des Begriffs auf. Oft wird in der deutschsprachigen Literatur der Begriff des Wohlfahrtsstaates pejorativ verwendet, als etwas Überbordendes, das Grenzen demokratischer Staatstätigkeit sowie individueller Freiheitsräume überschreite (vgl. hierzu früh Henningsen 1986: 26–32). Dies ist weder im englischen Sprachgebrauch noch in den nordischen Sprachen der Fall. Dort wird der Begriff des Wohlfahrtsstaates synonym zum Begriff der Sozialpolitik und vor allem wertneutral verwendet für politische und gesellschaftliche Anstrengungen, Menschen in Not zu helfen und zwischenmenschliche Solidarität in politisches Handeln und in staatliche Regelsysteme einfließen zu lassen.

Es existiert eine enge und eine weite Begriffsverwendung des Wohlfahrtsstaates. Bei der engen wird vor allem die staatliche Daseinsvorsorge gegen das Risiko des Unfalls (im Erwerbsleben), der Arbeitslosigkeit, der Krankheit und Pflegebedürftigkeit sowie die Daseinsvorsorge für den wünschenswerten Fall des Alterns unter dem Begriff subsumiert. In der weiten Begriffsverwendung werden Aspekte der Arbeitsbeziehungen, der Wirtschafts-, Steuer-, Beschäftigungs-, Familien- und auch Wohnungspolitik mit einbezogen, mitunter fließen gar Aspekte einer internationalen Sozial- und Entwicklungspolitik mit ein (vgl. als Übersicht Funk/Jochem 2018). In diesem Beitrag wird der Begriff des Wohlfahrtsstaates wertneutral angewendet und synonym mit dem Begriff des Sozialstaates verwendet; die wohlfahrtsstaatliche Politik Nordeuropas wird dabei in einer weiten Begriffsdefinition skizziert.

Nordeuropa wird als Best-Practice-Modell wohlfahrtsstaatlicher Politik in normativer Absicht dargestellt (vgl. Berggren/Trägård 2016).¹ Zweifelsohne weisen die Wohlfahrtsstaaten der nordeuropäischen Hemisphäre Besonderheiten auf, die sie von den anderen Wohlfahrtsstaaten der entwickelten und demokratisch verfassten Volkswirtschaften unterscheiden. In Tab. III.3.1.1 werden die (groben) Unterschiede zwischen der (vermeintlich) sozialdemokratischen Welt in Nordeuropa, der (vermeintlich) liberalen Welt in vor allem den englischsprachigen Ländern sowie der (vermeintlich) konservativen bzw. christdemokratischen Welt (vgl. van Keersbergen 1997) in Kontinentaleuropa zum Ende der 1980er aufgeführt.

Tab. III.3.1.1: Welten der Sozialpolitik

Indikator	Liberales Welt	Konservative Welt	Sozialdemokratische Welt
(1) Soziale Rechte oder Armenunterstützung	Armenunterstützung	Spezifizierte Sozialrechte	Universelle Sozialrechte
(2) Sozialausgaben	Niedrig	Mittel bis Hoch	Hoch
(3) Finanzierung	Steuern	Sozialbeiträge	Steuern
(4) Ausmaß individueller Finanzierung	Mittel	Groß	Mittel
(5) Umverteilungskapazität	Niedrig	Gemäßigt	Hoch
(6) Nach Berufsgruppen differenzierte Sicherungssysteme	Nein	Ja	Nein
(7) Soziale Dienstleistungen	Markt	Subsidiäre Organisationen	Staat
Eindeutigstes Beispiel	USA	Deutschland	Schweden

Quellen: nach Esping-Andersen (1990, 1999) und Schmidt (1998: 162).

Die Charakterisierungen unterschiedlicher Wohlfahrtsstaatlichkeit in Tab. III.3.1.1 fußen weitgehend auf der Studie von Gøsta Esping-Andersen (1990; 1999) und seinen Daten und Beobachtungen aus den 1980ern. Für diese Zeit wird ersichtlich, dass die nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten im internationalen Vergleich eine hohe Ausgabenintensität aufweisen, sie diese Ausgaben weitgehend über Steuern und nicht über Sozialabgaben finanzieren, sie eine in hohem Maße umverteilende Steuerpolitik betreiben und die Sozialpolitik vor allem über den Staat erfolgt, was zu universellen Sozialrechten führt. Dort ist die Sozialpolitik daher kein Ergebnis einer leistungsabhängigen Sozialversicherung, sondern

¹ Zugespielt hat Philip Manow diese selten explizit, oft implizit vorgebrachte normative Wertschätzung in Anspielung auf einen Italowestern von Sergio Leone als »The Good, the Bad, and the Ugly« bezeichnet (Manow 2004). Demzufolge sei die Sozialpolitik in den liberalen (vor allem englischsprachigen) Ländern »schlecht«, die nordeuropäische »gut«, und in Kontinentaleuropa mit Deutschland als dem Paradebeispiel für eine christdemokratisch unterfütterte Sozialpolitik existiere ein »hässliches Durcheinander« unterschiedlicher Systemlogiken.

ein Bürgerrecht, das jeder Bürgerin und jedem Bürger in gleichem Maße zukommt, unabhängig der erbrachten Leistungen auf dem Arbeitsmarkt.

Andere Studien führen diese Differenzierungen weiter aus und fokussieren historische und ideelle Dimensionen. Mikko Kautto (2010) bringt die bestimmenden Charakteristika nordischer Sozialpolitik auf die Begriffe eines sozialpolitischen Universalismus, der einhergeht mit einem umfassenden Leitbild der Gleichheit, der normativen Einforderung eines aktiven Staates in allen Belangen sich sozialpolitisch ergebender Notwendigkeiten sowie eines umfassenden Arbeitsethos, das danach strebt, möglichst allen Menschen (gute) Arbeit zu ermöglichen. In den Worten von Bo Stråth (2018) gründe die nordische Sozialpolitik auf der Freiheit (historisch betrachtet vor allem der Bauern), der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger, einer bürgerschaftlichen Bildungsmobilisierung sowie einem umfassenden Wohlfahrtsstaat mit universellen Sicherungssystemen.

Der analytische Mehrwert der Studien von Gøsta Esping-Andersen (1990; 1999) jenseits dieser historischen Bestimmungsversuche liegt nicht allein in der empirisch ausdifferenzierten Betrachtungsweise wohlfahrtsstaatlicher Tätigkeiten im engeren Sinne, sondern in der *Erklärung* dieser Staatstätigkeiten durch gesellschaftliche Machtverhältnisse. Das Etikett ›sozialdemokratischer Wohlfahrtsstaat‹ soll dabei deutlich machen, dass die Stärke der Arbeiterbewegung in Nordeuropa und die sich daraus ergebenden Notwendigkeiten von klassenübergreifenden Kompromissen (vor allem mit der Bauern- und liberalen Bewegungen) eine besondere Form wohlfahrtsstaatlicher Politiken habe entstehen lassen; nordische Wohlfahrtsstaatlichkeit stehe für eine »*Politics against Markets*« (Esping-Andersen 1985), im Norden sei ein »*Social Democratic Image of Society*« (Castles 1978) verwirklicht worden.

So einleuchtend diese Charakterisierungen auf den ersten Blick erscheinen, so sehr sind sie zu ergänzen. Die alleinige Macht der Arbeiterbewegung, die zudem in Nordeuropa stark variierte (und weiterhin stark variiert), ist eine hinreichende, aber keine notwendige Bedingung für die Entwicklung einer besonderen Form der Wohlfahrtsstaatlichkeit. Jenseits politisch mobilisierbarer Macht sind kulturelle Quellen für die Ausgestaltung sozialpolitischer Institutionen entscheidend gewesen, deren Ursprünge bis auf die Reformation zurückgeführt werden können.

Diese gemeinsamen kulturellen Quellen und die mannigfach verwobenen historischen Wurzeln verlieren in der jüngeren Geschichte an Wirkungskraft. Insgesamt nimmt die universelle und egalitäre Staatlichkeit der Politik ab, neue (marktbasierende und/oder chauvinistische) Formen der Solidarität kommen zum Tragen (vgl. Henningsen/Jochem 2022). Dies kann *erstens* auf die nachlassende Macht der institutionell und sozialstrukturell ausfransenden Arbeiterklasse zurückgeführt werden. Wichtiger sind jedoch *zweitens* kulturelle Veränderungen, die sich weg von egalitären Vorstellungen und hin zu Werten individueller Eigenverantwortung und Wahlfreiheit entwickeln und sich in neu ausformulierten Institutionen der Wohlfahrtsstaaten niederschlagen (vgl. Benedixsen et al. 2018). *Drittens* und letztlich zentral kann die Veränderung nordischer Sozialpolitik auch auf die Integration dieser Länder und autonomen Regionen in die europäische Politik bzw. deren Einbettung in sich entgrenzende Märkte, vor allem sich entgrenzende Kapitalmärkte, zurückgeführt werden. An den nordischen Wohlfahrtsstaaten lässt sich eine frühe These der europäischen Integrationsforschung bestätigen: Die Politik hat in einem Europa der Freizügigkeiten und weitgehend entgrenzter Märkte durchaus einen Einfluss auf unterschiedliche sozialpolitische Weichenstellungen, »*governments still ›choose‹, but they do so from an increasingly restricted menu*« (Leibfried/Pierson 2000: 288).

Mittelalter und Reformation

Der Beginn der wohlfahrtsstaatlichen Geschichte wird aus guten Gründen in das Mittelalter gelegt. Damit soll nicht argumentiert werden, dass karitative und solidarische Handlungen zwischen den Menschen und seitens der Politik davor nicht existiert hätten. Gleichwohl haben wir aber erst seit dem Mittelalter verlässliche Quellen, wie Sozialpolitik auf kommunaler Ebene organisiert wurde; für die Monarchen und weltlichen Herrscher waren solche Themen aber kaum Teil der Staatsaufgaben.²

In der Wikingerzeit (vom 8. Jh. bis zur Mitte des 11. Jh.) herrschten große soziale Unterschiede. Die gemeinsamen Beratungen der Stammesfürsten auf dem ›Ting‹ sind mitunter als Zeichen eines frühen Parlamentarismus im Norden gedeutet worden. Diese Charakterisierung ist gewagt. Gewalttätige Machtkämpfe und kriegerische Auseinandersetzungen waren an der Tagesordnung. Die Wikinger nahmen auf ihren Raub- und Handelszügen Sklaven gefangen, die in der Heimat die Arbeiten im Hause und auf den Feldern leisten mussten, oder sie wurden zum Weiterverkauf gehandelt. Historische Funde bezeugen, dass die Wikinger von der skand. Halbinsel aus bis in den fernen Osten und bis Neufundland (*Vinland*) reisten (vgl. Simek 2016). Oft waren dies gewagte Unternehmungen, um in fernen Ländern mit oder ohne Schwert Handel zu treiben und den Wohlstand zu mehren. Oft waren diese Entdecker gezwungen, einer Verfolgung in ihrer Heimat zu entfliehen. Allerdings belegen diese Funde auch, dass wir in unserer heutigen Zeit die Mobilität der Menschen im Mittelalter unterschätzen, vor allem auch die Migration der Menschen in ›fremde‹ Regionen.

Mit dieser Mobilität kam es nicht nur zum kulturellen Austausch, mit den Handelsbeziehungen stieg auch der Wohlstand, ermöglicht nicht zuletzt durch technische Innovationen. Der Schiffbau der Wikinger, deren Navigationskunst und auch deren Geschick, über ganz Europa ein Geflecht an beständigen Handelsrouten zu etablieren, ermöglichten einen solch weiträumig verflochtenen Handelsmarkt. Damit kamen Güter aus dem Orient nach Europa, und andere Güter des Nordens, vor allem Waffen, Fische und Felle, wurden nach Kontinentaleuropa, ins heutige Russland und bis in den Orient gehandelt. Die Wikinger machten nur einen Teil der damaligen Bevölkerung in Nordeuropa aus, die sich vor allem in der Kunst der Schifffahrt erprobt hatten. Die Mehrzahl der damals lebenden Menschen fristete ihr entbehrungsreiches und karges Leben in der Landwirtschaft.

Durch das Aufkommen der Hanse kam es nach der Zeit der Wikinger zu einem zweiten Handelsverbund im Norden, diesmal ausgehend von dt. Städten im Ostseeraum (vor allem Lübeck). Die Hanse strahlte in weite Gebiete des heutigen Nordeuropas aus. Visby auf Gotland wurde zu einer Drehscheibe des Handels (und Wohlstands) in der Ostsee. Mit dem Wachstum der Hanse gingen soziale Vorschriften und moralische Gepflogenheiten in den jeweiligen Kontoren einher sowie Regeln beim Umgang mit der einheimischen Bevölkerung. Mit der Entdeckung der neuen Welt verlagerte sich der Handel rasch nach Westen, der Handel in der Ostsee ging zurück, ebenso der Wohlstand; die Kriege und kriegerischen Konflikte taten ihr Übriges, den Ostseeraum vom einstigen Zentrum des Handels und Wohlstands in Europa zu einer eher peripheren Region werden zu lassen.

2 Durch die ironisch gebrochene Darstellung des *Áttestup* in der norw. Serie *Vikingane* (im deutschsprachigen Raum *Norsemen*), in der ältere Männer aufgefordert werden, sich aus Gründen der Ehre und zur Entlastung ihrer Familien und des gesamten Dorfes von einer Klippe in den Tod zu stürzen, verweist auf Praktiken des Sencids, die aus vielen Kulturen weltweit bekannt sind. Die tatsächliche Relevanz dieser Praktiken für Nordeuropa ist umstritten (vgl. Hammarlund-Larsson 2015).

Die katholische Kirche war mit der Christianisierung ab dem 9. Jh. die maßgebliche Akteurin wohlfahrtsstaatlicher Handlungen. Allerdings verlief die Christianisierung recht zögerlich und wechselhaft. Insbesondere die Samí konnten nur sehr schlecht vom neuen Glauben überzeugt werden. Ausgehend von England und dt. Städten erfolgte der Organisationsaufbau der Kirche in Nordeuropa. Allerdings waren die Kirchensprengel rar und der Weg zur Kirche mitunter lang, vor allem in den dünn besiedelten Regionen im hohen Norden. Eljas Orrman (2003) skizziert die stark unterschiedliche Dynamik der nordeuropäischen Klostergründungen. Während im heutigen Dänemark Mitte des 14. Jh. 59 Klöster existierten, waren dies im heutigen Norwegen 19, im heutigen Schweden gerade einmal 14. Die wohltätigen Handlungen der Kirche waren also nur von begrenzter Reichweite. Zwar wurden die moralischen Gebote des Christentums nach und nach von der Bevölkerung übernommen, ebenso die christlichen Bestattungsrituale. Solidarische Handlungen waren hingegen weiterhin vor allem in familiären oder häuslichen bzw. dörflichen Gemeinschaften anzutreffen. Orrman (2003: 459f.) berichtet ferner, dass im heutigen Schweden und Norwegen im späten Mittelalter die Pfarreien die freien Bauern verpflichteten, arme Menschen für eine bestimmte Zeit zu beherbergen. Diese Praxis kann auch in einigen Städten belegt werden, z.B. in Bergen. Grundsätzlich wurde die Fürsorge für Kranke und die Aufgaben der Seuchenbekämpfung von kirchlichen Einrichtungen vorangetrieben, nur sehr selten mit Unterstützung durch die Königshäuser. Ebenso war die Kirche die Akteurin, die für die Bildungsaufgaben verantwortlich war. Vor den ersten Universitätsgründungen in Uppsala (1477) und Kopenhagen (1479) hielt die Kirche ein Netzwerk für höhere Bildung in ganz Europa bereit; Orrman (2003: 461) zufolge hätten im Zeitraum von 1367 bis 1536 insgesamt rund 2000 Dänen, 800 Schweden, 220 Norweger, 160 Finnen und vier Isländer ausländische Universitäten besucht, zumindest seien diese Zahlen in den Quellen vermerkt.

Mit der Reformation am Ausgang des Mittelalters beginnt zum einen die Nationenbildung der drei Königreiche des Nordens, zum anderen ist hierin eine wichtige kulturelle Quelle nordischer Wohlfahrtsstaatlichkeit zu entdecken. Durch die Hinwendung zum lutherischen Protestantismus, später zu zahlreichen reformierten freikirchlichen Bewegungen, kam es nicht nur zur Stärkung der jeweiligen Nationalsprachen oder zur Stärkung der Bildungsbemühungen; sollten die Menschen doch in die Lage versetzt werden, die Heilige Schrift lesen und deuten zu können. Folgenreicher war der Weg hin zu Staatskirchen im Norden. Durch die Einverleibung der Kirchen in den Staatsaufbau wurden die Königinnen und Könige nicht nur zu Kirchenoberhäuptern. Viel bedeutsamer war, dass die Armenfürsorge und die Bemühungen der Krankenpflege bzw. Seuchenbekämpfung somit in staatliche Verantwortung vor Ort überführt wurden. Die starke Rolle des (kommunalen) Staates in den nordischen Wohlfahrtsstaaten hat hier ihre historische Wurzel und kulturelle Quelle, dies kann kaum allein der Macht der Arbeiterbewegung ab dem ausgehenden 19. Jh. zugeschrieben werden.

Die soziale Schichtung des nordeuropäischen Raums war zweifelsfrei durch Monarchien und den Adel geprägt, gleichwohl spielte die Kultur der Reformation zusammen mit der Freiheit der Bauern (*bønder/bönder*) eine kaum zu überschätzende Bedeutung für die weitere Entwicklung der Wohlfahrtsstaatlichkeit. Zwar ist auch hier innernordisch zu differenzieren. In Schweden (mit Finnland) war eine stärkere und einflussreichere Adelsschicht zu beobachten als in Dänemark. In Norwegen war dieser Adel kaum relevant, hier waren es die freien Bauern, die Einfluss und Macht früh erlangen konnten. Aber mit der Reformation und dem großen Anteil weitgehend freier Bauern waren Weichen gestellt, die spätestens mit dem 19. Jh. in Verbindung mit den Volksbewegungen zu einer Dynamik

fürten, die Gleichheit und Bildung als zentrale Pfeiler des aufkeimenden nordeuropäischen Wohlfahrtsstaates institutionalisierten.

Grundsteinlegung

Bis zum Ende des 19. Jh. war das stark agrarisch geprägte Nordeuropa das Armenhaus Europas, gleichwohl regten sich erste soziale Bewegungen mit karitativen Zielen. Die zahlreichen freien Bauern stellten eine politische Bewegung dar, die sich vor der Arbeiterbewegung mobilisierte. Und sie ging einher mit einem weiteren Spezifikum des nordeuropäischen Raums, einer umfassenden Volksbildung. Diese gesellschaftlichen Mobilisierungsmuster trafen erst später auf die soziale Frage der Arbeiterbewegung, die sich mit der zunehmenden Industrialisierung bildete. Flankiert wurden diese frühen sozialpolitischen Reformen durch internationale Vorbilder der Sozialpolitik, zum Beispiel die Bismarck'schen Sozialgesetze sowie die egalitäre Armutspolitik in Großbritannien.

Die (→ II.3.6) Volksbewegungen Nordeuropas (*folkebevegelse*, *folkebevegelse*, *folkrörelserna*) bereiteten den Boden für die nordeuropäische Wohlfahrtsstaatlichkeit. Ausgehend von den wegweisenden Studien und Aktivitäten des dän. Philanthropen Nikolai Frederik Severin Grundtvig breiteten sich ab Mitte des 19. Jh. die Volkshochschulen von Dänemark (mit Island und Norwegen; *folkehøgskole*) über Schweden mit Finnland (*folkhögskola*) über ganz Nordeuropa aus. Vor allem die in der Landwirtschaft tätige Landbevölkerung galt es über Bildungsangebote zu mündigen Bürgerinnen und Bürgern zu formen. Die Bildung war nicht einzig eine Vermittlung von Wissen quasi *ex cathedra*, sondern vor allem Selbst-Bildung,³ auch mit moralischer und theologischer Stoßrichtung. Diese Bildungsbewegung war eng verbunden mit freikirchlichen Initiativen sowie der Temperenzlerbewegung.

Diese um sich greifende Bildungsbewegung jenseits offiziell staatlicher oder kirchlicher Organisationsformen ermöglichte und beförderte die gesellschaftliche und politische Mobilisierung freier Bauern. Diese Formen gemeinschaftlicher Kooperation und gemeinschaftlicher Gleichheit (auch rudimentär zwischen den Geschlechtern, waren es doch vor allem Frauen, die sich in den eher theologischen Bewegungen bzw. der Temperenzlerbewegung mobilisierten) bereiteten den Grund für die Herausbildung agrarischer Bewegungen und agrarischer Parteien. Letztere konnten mit der zunehmenden Demokratisierung vor allem nach Ende des Ersten Weltkriegs rasch politische Repräsentation erlangen. Damit kam es zum Gleichklang zwischen moralisch stark aufgeladenem Protestantismus mit zum Teil pietistischem Eifer einerseits und einer Mobilisierung der breiten Mittel- und Unterschicht durch Maßnahmen der (Selbst-)Bildung andererseits (vgl. Henningsen 2021: 225–230).

Mit dieser breiten gesellschaftlichen Mobilisierung war früh der Volksbegriff vorgeprägt. Anders als in der »verspäteten Nation« Deutschland (Plessner 1974) schälte sich im 19. Jh. in Nordeuropa ein pragmatischer Volksbegriff heraus. Während in der deutschsprachigen Romantik der Volksbegriff holistisch und stark kulturell-sprachlich verankert wurde, richtete sich der nordeuropäische Volksbegriff vor allem an staatlichen Grenzen und einer gemeinsamen, gemeinschaftlich-egalitären Zusammenarbeit aus. Die nordeuropäischen Gesellschaften waren allerdings aufgrund der späteren Industrialisierung deutlich homogener als die Gesellschaften Großbritanniens oder Deutschlands mit ihrem

3 Bo Stråth macht auf folgende begriffliche Differenzierung aufmerksam: Während im deutschsprachigen Raum der Begriff der *Erziehung* eindeutig darauf verweist, dass das Lehrpersonal etwas aus dem Menschen herausholen soll, umschreiben im nordeuropäischen Sprachraum die Begriffe *dannelse/bildning* eher ein gemeinschaftliches Bestreben, etwas entstehen zu lassen (vgl. Stråth 2018: 57f.).

europaweiten Zustrom von Arbeitskräften. Gleichwohl förderte dieses Zusammenspiel kultureller Quellen und sozialer Mobilisierungen wichtige Fundamente nordeuropäischer Wohlfahrtsstaatlichkeit bereits vor der dann erfolgreichen Mobilisierung der Arbeiterbewegung. »Puritanism and moralism were not linked to fanaticism and fundamentalism, however, but to pragmatism in the search for compromises in the social conflict« (Stråth 2018: 59).

Ende des 19. Jh. verstärkte sich auch in Nordeuropa, das immer noch durch starke Armut gekennzeichnet war, die Industrialisierung, und die Arbeiterbewegung nahm an Einfluss zu. Die Armut spiegelte sich in mehreren Migrationswellen wider, vor allem in die USA. Dort können ganze Landstriche auf diese für die verbliebene Bevölkerung traumatische Landflucht zurückgeführt werden.⁴ Zurück blieben die älteren und armen Menschen auf dem Land. Insgesamt wanderte ein Fünftel der gesamten Bevölkerung aus. Für Schweden liegen Zahlen vor, dass gegen Ende des 19. Jh. dieses Land in Europa den höchsten Anteil der älteren Bevölkerung in Relation zur Gesamtbevölkerung aufwies (vgl. Edebalk 2000: 541). Die einflussreiche Bauernbewegung in Koalition mit konservativen Kräften versuchte diese Herausforderungen vor allem durch protektionistische Schutzmaßnahmen der Wirtschaft einzudämmen.

Die protektionistische Politik widersprach den Interessen der aufkeimenden Industrie sowie weiter Teile der organisierten Arbeiterbewegung. Zwar wurde auch in Nordeuropa der Klassenkonflikt intensiv und mitunter tödlich ausgetragen, aber sowohl die Arbeitgeber als auch die Gewerkschaften sahen in offenen Märkten mehrheitlich die Bedingung für Wohlfahrtsgewinne, nicht im von konservativen Kräften favorisierten Protektionismus. Dieser Konflikt wurde mit den historischen Kompromissen in den 1930ern aufgelöst. Bis zum Ersten Weltkrieg verblieb die sozialpolitische Reformpolitik in Nordeuropa zögerlich. Erst dann und in direkter Auseinandersetzung mit der Bismarck'schen Sozialgesetzgebung wurden in Nordeuropa Reformen vor allem von liberalen und agrarisch beeinflussten Staatseliten auf den Weg gebracht (vgl. Hecló 1974).

Im Hinblick auf die Einführungssequenzen der sozialen Sicherungssysteme sind die nordischen Länder Nachzügler. Während das Deutsche Reich mit den Bismarck'schen Sozialgesetzen (1883 Krankenversicherung, 1884 Unfallversicherung, 1889 Rentenversicherung) zentrale Pfeiler einer Sozialversicherungspolitik früh einführte, folgten die nordischen Länder mit deutlicher Verzögerung (vgl. Tab. III.3.1.2). Zum Teil erfolgte die Expansion erst nach dem Zweiten Weltkrieg. Die Sozialpolitik des Nordens war aber von Anbeginn darauf ausgerichtet, die gesamte Bevölkerung in die sozialen Sicherungssysteme zu integrieren (Universalismus) und nicht eine Sozialpolitik für die Arbeiterinnen und Arbeiter in den aufkommenden Industriezweigen einzurichten, der »*working class aristocracy*«.

Einen ersten Schritt in den universellen Wohlfahrtsstaat wagte die dän. Regierung 1891 mit der Einführung einer universellen Rentenversicherung. Dieses steuerfinanzierte Programm konnte kaum effizient Armut im Alter verhindern, zu gering waren die Transferleistungen. Allerdings wurde die Universalität der sozialen Sicherung mit dieser Reform festgelegt, d.h., alle Däninnen und Dänen erhielten eine finanzielle Unterstützung im Alter, unabhängig von ihrer Erwerbslaufbahn auf dem Arbeitsmarkt und ihrem sozialen Status; die Transferleistungen waren »*little, but for everybody*« (Kangas/Palme 2005: 23).

4 Die schwed. Migrant:innen siedelten vor allem im Mittleren Westen (Minnesota, Kansas, Illinois). Vor allem um Chicago und in Milwaukee ist der Anteil der schwedischstämmigen Einwohner hoch (vgl. für Schweden mit weiterführenden Verweisen: <https://kulturparkensmaland.se/besok-oss/vara-besoksmal/utvandarnas-hus/>, 17.7.2023).

Tab. III.3.1.2: Einführungssequenzen der sozialen Sicherungssysteme in Nordeuropa

	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	1946
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.

Quellen: Alestalo et al. 2009: 13; Schmidt 1988: 118; Arnaldur Sölv Kristjánsson 2011; vgl. Jochem 2012: 180.

Das universalistische Prinzip diente als Blaupause für die sozialpolitischen Reformen in den anderen nordeuropäischen Ländern. Die schwed. Rentenreform von 1913 folgte weitgehend dem dän. Vorbild, allerdings wurde und wird die schwed. Rentenpolitik nicht wie in Dänemark vorwiegend aus Steuermitteln finanziert, sondern weitgehend über Sozialabgaben. Die anderen nordischen Länder folgten ebenfalls dieser universalistischen Politik, allerdings mit einer deutlichen zeitlichen Verzögerung, wie in Tab. III.3.1.2 zu ersehen ist.

Ein weiterer Aspekt der nordischen Sozialstaatsgeschichte kann als ›Solidaritätsprinzip von unten‹ paraphrasiert werden. Während in Großbritannien 1911 die erste nationale Pflichtversicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit implementiert wurde, folgte Norwegen diesem Beispiel erst 1938, Island gar erst 1956. In Dänemark, Finnland und Schweden existieren bis auf den heutigen Tag keine verpflichtenden Arbeitslosenversicherungen. Dort existiert das ›Ghenter-Modell‹, bei dem die Gewerkschaften die administrativen Träger der Arbeitslosenversicherung sind, gleichwohl werden sie sehr stark durch öffentliche Mittel subventioniert. Diese staatliche Subvention ist jedoch abhängig vom politischen Willen. Und die Höhe der Zuschüsse entscheidet auch zu einem großen Teil darüber, ob Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer freiwillige Sozialversicherungen abschließen. Dies wird vor allem an der Reformpolitik der bürgerlichen Koalition in Schweden von 2006 bis 2014 ersichtlich.

Diese institutionelle Weichenstellung führte und führt dazu, dass in diesen drei Ländern die Gewerkschaften eine sehr starke institutionalisierte Machtposition einnehmen. Diese Machtposition geht einher mit aus international vergleichender Perspektive extrem hohen Organisationsgraden der Gewerkschaftsbewegungen in Schweden, Dänemark und Finnland. Es liegt auf der Hand, dass Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, wenn sie sich gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit versichern wollen, mit Vertreterinnen und Vertretern der Gewerkschaftsbewegung Kontakt aufnehmen müssen –

und der Abschluss einer Arbeitslosenversicherung wird in den meisten Fällen einhergehen mit einem Mitgliedsantrag in der Gewerkschaft.

Das beginnende 20. Jh. brachte einen ökonomischen Aufschwung für Nordeuropa und erste landesweite, universalistische soziale Sicherungssysteme. Deren Auswirkung auf die Lebensverhältnisse vor allem der älteren Bevölkerung können als eher gering eingestuft werden, waren die Transferleistungen doch niedrig. Gleichwohl wurden die institutionellen Fundamente des Universalismus, der solidarischen Stärkung der Arbeiterbewegung und der Gleichheit damit angelegt. Wichtig ist, dass diese sozialpolitisch wirksamen Ideen und Werte auf die kulturellen Quellen des Protestantismus, der Volksbewegungen sowie der Mobilisierungsmacht der Bauernbewegungen zurückzuführen sind. Die Fundamente waren gelegt, bevor die Arbeiterbewegungen ihre dominante, mitunter hegemoniale Stellung im Parteienwettbewerb der jungen Demokratien Nordeuropas einnehmen konnten.

Festigung – die historischen Kompromisse

Die Fundamente des ›goldenen Zeitalters‹ nordeuropäischer Sozialpolitik wurden zu Beginn des 20. Jh. gelegt, die Stärkung und Festigung moderner Wohlfahrtsstaatlichkeit erfolgte in den 1930ern. Diese Periode, in der in anderen Ländern Europas im Schatten der Weltwirtschaftskrise der Faschismus zulegte, war auch in Nordeuropa durch heftige politische und gesellschaftliche Konflikte gekennzeichnet. Es war keineswegs sicher, dass faschistische Machtübernahmen vermieden werden konnten. Nationalsozialistische Bewegungen können in allen nordeuropäischen Ländern in dieser Zeitphase beobachtet werden, mitunter erreichten sie parlamentarische Repräsentation. Insbesondere in Finnland waren die politischen Entscheidungen gegen den Faschismus prekär, der politische Konflikt konnte keineswegs selbstverständlich in Richtung Demokratie aufgelöst werden (vgl. Siaroff 1999).

Die erste Weltwirtschaftskrise moderner Zeit ging in Nordeuropa einher mit einer starken Mobilisierung der Arbeiterbewegung. Die Repräsentation sozialdemokratischer Parteien in den jeweiligen Parlamenten nahm in den 1920ern und 1930ern stetig zu. Bereits in den 1920ern konnten in Dänemark, Norwegen und Schweden sozialdemokratische Parteien mehr als 30% aller abgegebenen Stimmen auf sich vereinen.⁵ Dennoch waren damals die Länder noch zu einem sehr großen Teil agrarisch geprägt, Lebenserfahrung und Weltsicht der großen Mehrheit der Bevölkerung wurden vom Leben auf dem Land und von der Arbeit in der Landwirtschaft geformt.

Die ›historischen Kompromisse‹ zwischen Sozialdemokratie und (liberalen) Bauernparteien ebneten den Weg zur Weiterentwicklung nordischer Wohlfahrtsstaaten und der Verteidigung der Demokratie. Mit dem Begriff des ›rot-grünen Kuhhandels‹ wurde in Schweden der politische Kompromiss bereits damals ironisiert und durchaus abwertend kommentiert. Der Kompromiss bestand vor allem darin, dass die Bauernparteien die Öffnung der jeweiligen Volkswirtschaften (und damit ausländische Konkurrenz) akzeptierten. Gleichzeitig verpflichteten sich die sozialdemokratisch dominierten Regierungen nicht nur dazu, in ökonomischen Krisenzeiten die arbeitslosen Erwerbspersonen durch eine staatlich subventionierte, aber meist freiwillige Arbeitslosenversicherung unter der Verwaltungshoheit der Gewerkschaftsbewegungen materiell abzusichern. Sie erklärten sich auch dazu bereit, vor allem

⁵ Aufgrund des Bürgerkriegs und einer mächtigen (und lange Zeit im Untergrund agierenden) kommunistischen Partei war die Sozialdemokratie in Finnland schwächer, obwohl sie unmittelbar nach Einführung des allgemeinen Wahlrechts kurzfristig bis zu 50% der Sitze im nationalen Parlament erlangen konnte (vgl. Arter 1987). In Island war die Sozialdemokratie nie so stark wie in Dänemark, Norwegen oder Schweden.

das Bildungsniveau der arbeitslosen Erwerbspersonen durch eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik mit starkem Bildungscharakter zu stärken. Eine solche aktive Rolle des Staates implizierte nicht nur eine weitere Aufwertung der universellen Bildungspolitik im Allgemeinen, sondern untermauerte auch den universalistischen Charakter der Sozialpolitik und die (durchaus kostenintensive) Verantwortung des Staates hierfür.

Die Finanzierungsfrage einer solchermaßen aktiven Politik war die Sollbruchstelle. In der Konsequenz führte sie zu einer Ausweitung der Besteuerungsbasis, vor allem über die Einkommenssteuer der gutverdienenden Bevölkerungsschichten sollte die materielle Abschöpfung zur Finanzierung des Wohlfahrtsstaates erfolgen. Bereits in dieser frühen Phase war zudem ein wohlfahrtsstaatlicher Aspekt der Währungspolitik mit angelegt. Die ›historischen Kompromisse‹ fußten auf der politischen Überzeugung, dass in ökonomischen Krisenzeiten die Wettbewerbsfähigkeit (und Profitabilität) der nationalen Exportindustrien durch Abwertungen der nationalen Währungen gestärkt werden sollten. Eine solche politisch intendierte Manipulation der nationalen Währungen fand vor allem in Schweden bis in die 1980er wiederholt statt. Eine zunehmende Entgrenzung der Kapitalmärkte mit der damit einhergehenden Fluktuation des internationalen Kapitals erschwerte solche Optionen zusehends.

Mit den ›historischen Kompromissen‹ (vgl. Tab. III.3.1.3) wurde nach der Freiheit der Bauern, der Gleichheit aller Bürgerinnen und Bürger und der universellen Volksbildung der letzte Pfeiler der wohlfahrtsstaatlichen Entwicklung institutionalisiert: der aktive Wohlfahrtsstaat (vgl. Stråth 2018, 2019; Jalava/Stråth 2017). Der Staat extrahiert Steuern und Abgaben, um damit die sozialpolitischen Transferleistungen zu finanzieren. Ebenso ist der Wohlfahrtsstaat aktiv bei der konjunkturellen Steuerung im weitesten Sinne (dies geschah *nota bene*, bevor John Maynard Keynes mit seinen Schriften Weltruhm erlangte). Hierzu gehörte neben Subventionen für die Landwirtschaft und Ausgaben in Bildungsmaßnahmen die gezielte Stärkung der nationalen Industrie auf den Weltmärkten durch Manipulationen der nationalen Währungen. Dieser staatliche Aktionismus und der damit einhergehende Machtzuwachs der Arbeiterbewegungen sollten nicht darüber hinwegtäuschen, dass diese Politik auf einer *expliziten Akzeptanz* freier Märkte und wettbewerbsfähiger Volkswirtschaften ruht. Daher erfasst die Umschreibung einer »*Politics against Markets*« (Esping-Andersen 1985) nur die halbe Wahrheit, die ganze Wahrheit lautet, dass in Nordeuropa die *decommodification* der Bürgerinnen und Bürger, die Aufhebung des Warencharakters ihrer Arbeitskraft, in eine innovationsfreudige, international ausgerichteten und in höchstem Maße wettbewerbsfähigen Wirtschaft eingebettet ist (vgl. Andersen 2015; Bergh 2014).

Flankiert wurden diese nationalen Kompromisse in den Parlamenten durch eine verstärkte innernordische Kooperation. Ähnliche Machtverhältnisse und ähnliche Vorstellungen über den Weg hin zu gerechteren Gesellschaften führten Ende der 1930er zu ersten gemeinsamen innernordischen Beschlüssen einer verstärkten Zusammenarbeit. Dies wurde auch angetrieben durch die zunehmende Kooperation der nationalen Arbeiterbewegungen. Nach den Kriegserfahrungen wurde dieser Impuls in den 1950ern wiederaufgenommen und vertieft durch die Bildung des Nordischen Rates (1952), des Nordischen Ministerrates (1971), der Passunion (1952), dem gemeinsamen Arbeitsmarkt (1954) und die gegenseitige Anerkennung der Sozialrechte für die Bürgerinnen und Bürger aus den anderen nordeuropäischen Ländern (1955) (Henningsen 2021: 129–147; Kettunen 2001: 229) (→ III.1.6).

28011-per-albin-hansson-folkhemstalet/, 14.7.2023). In dieser Rede, die nicht primär sozialpolitische Schwerpunkte aufwies, prägte er quasi nebenbei den Begriff des schwed. ›Volksheims‹ als Leitidee sozialdemokratischer Regierungspolitik (vgl. Henningsen 2013). Er deklinierte in Analogie zu einer auf Gleichberechtigung basierenden, frommen und arbeitsamen Familie die Grundprinzipien einer nationalen Sozialpolitik aus. Eine solche Politik trachte vor allem danach, in dieser Familie unabhängig von Geschlecht, Alter sowie Leistungskraft auf dem Arbeitsmarkt eine solidarische Absicherung für alle zu verwirklichen sowie alle gleichwertig an den Früchten der Arbeit teilhaben zu lassen. Daher führte Hansson ferner aus, dass dieser (quasinationale) solidarische Universalismus auf einer Verpflichtung zur Erwerbstätigkeit aller beruhe. In diesem Punkt spiegelt die Rede von Per Albin Hansson durchaus auch eine protestantisch-sozialdemokratische Arbeitsethik wider.

Diese nationale Idealisierung der Sozialpolitik mit bis auf den heutigen Tag wirksamen Metaphern ging einher mit durchaus repressiven und inhumanen Politiken. Eugenische Maßnahmen, wie zum Beispiel die Zwangssterilisation von Menschen mit körperlichem oder geistigem Handicap, fanden in Nordeuropa bis in die Nachkriegszeit hinein statt (vgl. Broberg/Roll-Hansen 2005). Die nationale ›Bevölkerungsfrage‹ wurde insbesondere in Schweden prominent vom Ehepaar Gunnar und Alva Myrdal in ihren Schriften und Vorträgen thematisiert. Wegweisend war ihr gemeinsames Buch *Kris i befolkningsfrågan*, das 1934 erstmals erschien und für die weitere Entwicklung des schwed. Wohlfahrtsstaates bedeutsam war: Nach dem Exodus des späten 19. Jh. brauche Schweden gesunde und arbeitsfähige Menschen, wolle das Land am internationalen Wohlstand teilhaben. Durch die eugenischen Anklänge einer solchen Politik werden auch die Schattenseiten der Volksheim-Metaphorik deutlich (vgl. Götz 2001).

Das Sinnbild des prekären Charakters der Gleichheit im Volksheim wurde und wird in der Metapher des *Janteloven/Jantelagen* verdeutlicht. Dieses *Gesetz von Jante* geht auf den 1933 erschienenen Roman *En flykning krysser sitt spor* von Aksel Sandemosses zurück (*Ein Flüchtling kreuzt seine Spur*, dt. 1973). Darin werden in Anlehnung an die Zehn Gebote diese so umgedeutet, dass der Einzelne sich nicht gegen die Gruppe (Familie, Nation) erheben solle. Von ›Du sollst nicht glauben, dass du etwas Besonderes bist‹ bis hin zu ›Du sollst nicht glauben, dass du mehr wert bist als wir‹ geht die Litanei der unterwerfenden Gleichmacherei, die vor allem an Fremde (Flüchtlinge) gerichtet ist, die um Anerkennung in der Gruppe ersuchen (Henningsen 2001) (→ III.3.6 Das Gesetz von Jante).

Die Metapher des Volksheims ist bis auf den heutigen Tag wirksam. Die nationale Solidargemeinschaft wird immer wieder mit dieser Metapher angerufen und mobilisiert. So war es ein geschickter Schachzug von Göran Persson als sozialdemokratischer Ministerpräsident Schwedens, in den 1990ern mit dem Verweis auf ein ›grünes Volksheim‹ den ökologischen Umbau des schwed. Modells zu forcieren. Auch radikal-nationalistische Parteien der Gegenwart beziehen sich in ihren Politikforderungen gerne auf die Metapher des Volksheims⁶ – wohl wissend, dass in ihrer Sicht das Volk naturalistisch-ethnisch aufgefasst wird und Menschen mit Migrationshintergrund vom nordischen Universalismus tendenziell ausgeschlossen werden sollen, was als Wohlfahrts-Chauvinismus zu bezeichnen ist (Jochem 2019).

In der Zwischenkriegszeit entschied sich das Schicksal der nordischen Demokratien. Gegen populäre Versuchungen des Faschismus sowie des Kommunismus setzten sich die Sozialdemokratie sowie Par-

6 Der Parteivorsitzende der Schwedendemokraten Jimmie Åkesson veröffentlichte 2018 ein Buch mit dem Titel »*Det moderna folkhemmet*« (›Das moderne Volksheim‹). Diese Publikation löste eine heftige Debatte darüber aus, ob es einer radikal-nationalistischen Partei gestattet sein soll, eher diskriminierende Politikziele mit dieser Metapher zu verbrämen.

teien des Liberalismus und der Bauernbewegung durch. Außerparlamentarische und parlamentarische historische Kompromisse festigten Universalismus und einen pragmatischen Reformismus. Damit war das institutionelle Fundament gegossen, nach den Wirren des Zweiten Weltkriegs erfolgte der rasante Ausbau.

Das goldene Zeitalter

In Dänemark und Norwegen geriet die nationalsozialistische Okkupation zur Nagelprobe nationaler Einheit, die durch Kollaboration und ›Quislingtum‹⁷ gefährdet erschien. In Island ebnete die aus strategischen Gründen erfolgte britische und US-amerikanische Besetzung seit 1940 schließlich dem Land ab 1944 den Weg zur nationalen Souveränität. Finnland war seit dem Bürgerkrieg (1918) zerrissen; unzählige Opfer der Kriege und Bürgerkriege sind bis heute ein nationales Trauma des Landes. Schweden hingegen diente durch seine offizielle Neutralität als Zufluchtsort für Flüchtlinge, nicht zuletzt aus Deutschland, konnte aber auch aus dieser Position der Neutralität weiterhin lukrative Geschäfte mit dem Deutschen Reich abschließen; auch bei der freien Durchfahrt dt. Truppen nach Norwegen fügte sich die schwed. Regierung den strategischen Wünschen der Nationalsozialisten. Bei allen Kriegswirren und innernordischen Turbulenzen aufgrund nationaler Alleingänge ohne belastbare innernordische Solidarität konnte nach dem Zweiten Weltkrieg der Ausbau des Sozialstaates vorangetrieben werden, profitierend von einem rasch zunehmenden Wohlstand, aufbauend auf Fundamenten, die bis in die Reformation zurückreichen.

Das schwed. *Rehn-Meidner-Modell* begleitete die Politik des ökonomischen Aufschwungs, der raschen Wohlstandssteigerung sowie des sozialpolitischen Ausbaus. Als kleines Land, dies war die Grundannahme des Modell-Gedankens, sei Schweden nicht in der Lage, den Weltmarkt zu beeinflussen. Daher könne das Land sich dessen Triebkräften lediglich anpassen. Hierzu bedürfe es einer Politik, die strukturellen Wandel nicht blockiere, sondern ermögliche und sozialpolitisch flankiere. Dies wurde von den Ökonomen des schwed. Gewerkschaftsdachverbands Gösta Rehn und Rudolf Meidner⁸ verbunden mit der historischen Forderung der Arbeiterbewegung, dass gleiche Löhne für gleiche Arbeit gezahlt werden sollten. Da jedoch die Erfassung und Kategorisierung von ›gleicher Arbeit‹ komplex ist, lag die pragmatische Lösung des Problems in einer forcierten Lohnkompression als Strategie der Gewerkschaftsbewegung, d.h., es kam zu einer rasanten Einebnung der Lohnungleichheit.

Durch das Ziel der Lohngleichheit wurde die Profitabilität der nicht produktiven Unternehmen gedrückt und ein struktureller Wandel angestoßen. Denn die relativ hohen Löhne führten für diese Firmen dazu, dass sie am Markt nicht bestehen konnten; diese ›Produktivitäts-Peitsche‹ sollte Strukturwandel und Innovationen in den Firmen fördern. Weniger die Firmen sollten von staatlicher Seite gestützt werden, sondern im Gegenteil sollte durch eine aktive Arbeitsmarktpolitik den Erwerbslosen geholfen werden, ihre Qualifikationen zu mehren und so rasch wieder Zugang zum Arbeitsmarkt zu erlangen. In der Tat führte eine solche Politik in Schweden und – mit deutlichen Abstrichen (vgl.

7 Vidkun Quisling war als norw. Politiker einer der prominentesten Kollaborateure in Norwegen, von 1931 bis 1933 war er für die Bauernpartei Verteidigungsminister. Sein Nachname wird bis auf den heutigen Tag als Synonym für Kollaboration und Verrat an der Nation verwendet. Vidkun Quisling wurde am 24. Oktober 1945 nach einem umstrittenen Prozess als Hochverräter in Oslo hingerichtet.

8 Rudolf Meidner wurde 1914 als Jude in Breslau geboren und emigrierte nach den Novemberpogromen 1938 nach Schweden. In Stockholm studierte er bei Gunnar Myrdal und wurde als Chefökonom des Gewerkschaftsdachverbands LO ein Vordenker des schwed. Modells.

Mjøset 1992) – in den anderen Ländern Nordeuropas zu einem fulminanten Strukturwandel. In nur wenigen Jahrzehnten wandelte sich der agrarisch geprägte Norden in eine Region der Hochtechnologie und einer beherzten Digitalisierung (vgl. Thelen 2019).

Die *Rehn-Meidner-Strategie* des wirtschaftlichen Strukturwandels hatte jedoch zwei Schwachstellen. *Erstens* führte die Lohnkompression dazu, dass die produktiven Firmen höhere Löhne zahlen konnten als von der zentralisierten Gewerkschaftsbewegung und dem Arbeitgeberverband anvisiert. Daher unterliefen diese Firmen immer stärker ab den 1960ern die zentralisierten Lohnverhandlungssysteme und erhöhten in individuellen Nachverhandlungen die Löhne vor Ort (›Lohndrift‹). Diese Lohndrift war nicht nur eine Inflationsquelle; sie unterminierte zudem das gewerkschaftliche Ziel einer effektiven Lohnkompression. Der Versuch, den Firmen ›exzessive Gewinne‹ abzuschöpfen, erfolgte dann in Schweden in den 1980ern mit einer letztlich gescheiterten Politik der Arbeitnehmerfonds.

Zweitens war die Politik des harten Strukturwandels zwar im Modell beeindruckend, allerdings unterlag die demokratische Politik immer wieder den Versuchungen, industrielle Standorte vor konjunkturellen Flauten zu schützen. Daher versuchten die Regierungen, durch Abwertungen der Währungen konjunkturelle Bedrohungen der Wirtschaftsstandorte zu lindern. Die schwed. Politik des ›Dritten Wegs‹ versuchte dies letztmals beherzt im Jahr 1982, allerdings mit nur kurzfristigem Erfolg. Die Abwertung verpuffte, die Stimulierung der Wirtschaft wurde von inflationären Lohnverhandlungen aufgezehrt, und durch eine weiterhin expansive Fiskalpolitik führte dies letztlich zu einer Überhitzung der Wirtschaft. Damit war der Weg geebnet zu einer Bankenkrise und dem Ende des goldenen Zeitalters.

Die Arbeitsbeziehungen in den nordeuropäischen Ländern ermöglichten eine solidarische Lohnpolitik und eine Aktivierung der Erwerbsbevölkerung. Es ist ein Mythos, dass die solidarische Lohnpolitik lediglich als Ziel der Gewerkschaftsbewegung formuliert wurde. Auch die Arbeitgeber in den aufstrebenden Industriezweigen, die auf den Weltmärkten konkurrieren mussten und an relativ niedrigen Löhnen Interesse hatten, verfolgten das gleiche Ziel und gingen innerhalb des Arbeitgeberlagers vehement gegen Arbeitgeber vor, die auf dem Binnenmarkt agierten und höhere Löhne akzeptierten. Erst dieser letztlich von der verarbeitenden Industrie entschiedene Konflikt innerhalb des Arbeitgeberlagers führte zu einer starken Zentralisierung der Lohnverhandlungen und einer effektiven Lohnkompression. Die zentralisierte und egalitäre Lohnpolitik ist Beispiel einer *cross-class alliance*, die sowohl die Grundlage des nordeuropäischen Modells in den 1930ern war als auch in den Arbeitsbeziehungen ihre Fortsetzung erfuhr (Swenson 1991).

Die Aktivierung der Erwerbsbevölkerung führte zu einer beispiellosen Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt. Die aktive Arbeitsmarktpolitik zielte darauf ab, Arbeitslose rasch wieder in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Die Aktivierung der Erwerbspersonen ging jedoch weiter. In allen nord-europäischen Staaten kam es zu einem Konsens zwischen Arbeit, Kapital und Regierungen, dass die sozialen Dienstleistungen ausgebaut und so der Arbeitsmarkt vor allem für Frauen geöffnet werden sollte. Die nach dem Zweiten Weltkrieg rasch erfolgende Integration der Frauen in den Arbeitsmarkt wurde durch den Ausbau des Wohlfahrtsstaates ermöglicht, indem umfassende Dienstleistungen in den Bereichen Gesundheit, Pflege, Erziehung und Kinderbetreuung in staatlicher Regie ermöglicht wurden. Jorma Sipilä (1997) bezeichnet diese sozialen Dienstleistungen als *Key to the Scandinavian Welfare Model*.

Gleichzeitig wurde damit der Schwerpunkt der sozialpolitischen Verantwortung und Aktivität noch stärker als zuvor an die Kommunen bzw. die regionalen Gebietskörperschaften delegiert. Sie waren für die Gewährleistung dieser Dienstleistungen verantwortlich und sind es weiterhin. Den lokalen Gebietskörperschaften wurde hierfür ein begrenztes Besteuerungsrecht bei der Einkommenssteuer zugestanden; heute sind vor allem die Transfer- und Ausgleichszahlungen zwischen dem nationalen Haushalt und den Haushalten in den Kommunen und Regionen Gegenstand politischer Auseinandersetzungen. Bei allen Erfolgen im Hinblick auf die Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt war die Segregation des Arbeitsmarktes nach Geschlecht immer ein Problem, auch das ist teilweise geblieben. Die Männer arbeiteten vorwiegend in der privaten, auf die Weltmärkte ausgerichteten Industrie, die Frauen vorwiegend in den staatlichen, binnenmarktorientierten sozialen Dienstleistungen (vgl. Kettunen 2001: 238ff.).

Die nordeuropäische Gleichstellungspolitik zwischen den Geschlechtern ist bezogen auf paritätische Teilhabe im Erwerbsleben, gleiche Löhne und genderneutrale Karrierewege. In den expansiven Reformen der 1960er wurde diese Gleichstellungspolitik begründet und seither immer weiter intensiviert. Die gleiche Entlohnung zwischen den Geschlechtern ist weiterhin ein politisches Streitthema. Ebenso ist der Kampf gegen eine ›gläserne Decke‹ für weibliche Führungskräfte Gegenstand der Quotenregelungen für Führungsstellen in privaten Betrieben und Aktiengesellschaften in Norwegen und anderen nordeuropäischen Ländern. Es überrascht kaum, dass auch die paritätische Aufteilung der Kinderbetreuung mit extra für die Väter reservierten ›Väterzeiten‹ zwischen den Geschlechtern beflügelt werden soll (vgl. Eydal/Rostgaard 2015).⁹

Die Performanz der nordeuropäischen Arbeitsmärkte war bis zum Ende der 1980er außergewöhnlich gut. Neben der hohen Integration der Bevölkerung in den Arbeitsmarkt sorgten vor allem die niedrige offene Arbeitslosigkeit und Aspekte der Lohngleichheit international für große Anerkennung (vgl. Jochem 1998). Diese Vollbeschäftigungspolitik kann zwar durchaus auf die hier genannten politischen Reformen zurückgeführt werden. Als kulturelle Quelle ist jedoch das stark ausgeprägte Arbeitsethos zu nennen, das mit der Reformation wirksam wurde und auch heute noch wirkt. Denn auch konservative Regierungsparteien in Nordeuropa verweigern sich einer ›Stilllegung von Arbeitskraft‹ durch Frühverrentung, Langzeitarbeitslosigkeit oder andere Wege, das Arbeitskräfteangebot zu senken (wie wir es zum Teil in Kontinentaleuropa beobachten können). Dies zeigte in besonderer Weise die Politik der bürgerlichen Regierungen in Schweden in den 1990ern und zwischen 2006 und 2014 – eine Politik, die just die Ausweitung des Arbeitskräftepotenzials als wichtiges Ziel ihrer Regierungspolitik formulierte (vgl. Gmeiner 2020).

Durch den gestiegenen Wohlstand ergaben sich steuer- und fiskalpolitische Spielräume für einen weiteren Ausbau des Sozialstaates. Dieser Ausbau orientierte sich an den Fundamenten, wie sie in den 1930ern gelegt wurden. Der Ausbau der egalitären Bildungssysteme, der universellen Gesundheitsversorgung sowie einer universellen Kinderbetreuung erfolgte ausschließlich durch staatliche Anbieter. Das Staatsmonopol bei diesen Dienstleistungen war unbestritten. Gleichwohl waren die Regulierungen mitunter schroff. So gab es keine freie Arztwahl, ebenso war es undenkbar, für Kinder eine andere Schule auszusuchen als die Schule aus dem Bezirk des Wohnsitzes. Diese Einschränkungen der

⁹ Auch in der Außenpolitik sollte die Gleichheit der Geschlechter stärker pointiert werden, weshalb die schwed. Regierung seit 2014 ihre Außenpolitik explizit an feministischen Kriterien ausgerichtet hatte. Die mannigfaltigen Instrumente dieser Politik werden in einem umfangreichen Handbuch der Regierung dargestellt (vgl. Regeringen 2019). Nach dem Regierungswechsel zu einer konservativ geführten Minderheitsregierung im Jahr 2022 wurde diese Politik unmittelbar beendet.

Wahlfreiheit im Zusammenhang mit Leistungsschwächen der staatlichen Gesundheitssysteme (vor allem die langen Wartezeiten waren und sind ein brisantes Thema) bereiteten den Weg für eine forcierte Privatisierung und Deregulierung in den 1990ern.

Das universalistische Prinzip wurde für die Renten seit den 1950ern ergänzt, der Einstieg in eine Rente, mit der die Lebensverhältnisse gesichert werden können, erfolgte jedoch auf unterschiedlichen Wegen. Die universalistischen Rententransfers konnten Altersarmut kaum wirksam bekämpfen. Ebenso wie die bundesdeutsche Rentenreform unter der Kanzlerschaft Konrad Adenauers (1957) wurde in Schweden ein System angestrebt, das den Lebensstandard der Erwerbspersonen im Alter sichern und hierfür die Höhe der Erwerbseinkommen berücksichtigen sollte. Die Macht der schwed. Arbeiterbewegung, eine durchaus umstrittene Strategie, mehrere Optionen in einem landesweiten Referendum zuzulassen, verbunden mit einem äußerst knappen Abstimmungsergebnis im schwed. Minderheitsparlamentarismus, ebnete 1957 den Weg zur umfassenden Rentenreform (ATP, *Allmän tilläggspension*) (vgl. Andersson/Immergut 2007). Auf generöse Weise wurden die Erwerbseinkommen bei der Berechnung der Rentenhöhe berücksichtigt. Dies führte zu stark steigenden Sozialabgaben; die Altersarmut konnte jedoch weitgehend beseitigt werden (nicht zuletzt auch, weil die überwiegende Mehrzahl der Frauen über Erwerbseinkommen verfügt). Damit war ein nationales Symbol für den schwed. Wohlfahrtsstaat etabliert, das ›Juwel in der Krone‹ schwed. Wohlfahrtsstaatlichkeit (vgl. Lundberg 2003). Die Rentensysteme in Norwegen und Finnland folgten diesem Reformmuster.

In Dänemark war die Macht der Arbeiterbewegung schwächer und der Widerstand gegen eine Reform wie in Schweden stärker. Als Notlösung führte dies dazu, dass die dän. Grundrente schrittweise deutlich erhöht wurde. Durch eine Förderung (Subventionierung und steuerliche Begünstigung) der Betriebsrenten (›zweite Säule‹ des Rentensystems) sollte der Lebensstandard abgesichert werden. Maßgeblich sind jedoch kollektive Vereinbarungen zwischen Arbeit und Kapital bei der konkreten Ausgestaltung. Durch diese ›gescheiterte Reform‹ konnte Dänemark (neben der Schweiz) in den 1990ern den Status eines rentenpolitischen Vorbilds einnehmen, da in beiden Ländern die Rentenpolitik und die Sicherung des Lebensstandards im Alter zwischen einer (zurückhaltend ausgebauten) ›Ersten Säule‹ des Staates und einer ›Zweiten Säule‹ der Betriebe ausbalanciert ist, was die öffentlichen Finanzen deutlich entlastet, vor allem bei einer demografischen Verschiebung mit einer zunehmenden Anzahl an Rentnerinnen und Rentnern.

Diese strukturellen Reformen und der rasch zunehmende Wohlstand ermöglichten den Ausbau der Sozialstaaten zum ›sozialdemokratischen Modell‹ (vgl. Esping-Andersen 1990; 1999). Die Sozialausgaben stiegen rasch an, Vollbeschäftigung war ein Charakteristikum des nordeuropäischen Modells. Fragen der Gleichheit wurden zwischen den Einkommenschichten ebenso ausgehandelt wie zwischen den Geschlechtern und Regionen. Dass diese Politik auch ihre Schattenseiten hatte, wird deutlich, wenn die Gleichmacherei wie metaphorisch versinnbildlicht im erwähnten Jante-Gesetz oder die Einschränkungen der Wahlfreiheit in den Bereichen Gesundheit, Pflege oder Kinderbetreuung betrachtet werden. Dennoch gelang es den nordeuropäischen Sozialstaaten gut, ihre Strukturen trotz der ökonomischen Krisen der 1970er und 1980er zu konservieren (vgl. Marklund 1988).

Spätestens mit den ökonomischen Krisen der 1970er und frühen 1980er veränderten sich aber zusehends die politischen Grundlagen für Sozialpolitik in Nordeuropa. Neue politische Leitvorstellungen, die nur ungenau auf den Begriff einer ›neo-liberalen Globalisierung‹ gebracht werden können, die zunehmende Entgrenzung der Märkte (insbesondere der Kapitalmärkte) sowie die historische Zäsur

des untergehenden real existierenden Staatssozialismus in Osteuropa bzw. eines Endes der globalen Blockpolitik bereiteten die Kulisse für umfangreiche Reformpolitiken und Marktexpansionen. Während (vor allem in Schweden) die Freiheitsgrade einer konjunkturstabilisierenden Währungsmanipulation bereits in den 1980ern zusehends schwanden und die Stellung des Staates in der Wohlfahrtspolitik, einer der zentralen historischen Pfeiler des nordischen Modells, zusehends kritisch in der Bevölkerung beurteilt wurde, gelangte das Ziel einer sogenannten Austerität, d.h. der fiskalpolitischen Solidität der öffentlichen Haushalte, ebenso auf die politische Tagesordnung wie weitergehende Forderungen nach Deregulierung, Privatisierung und einem *new public management*.

Krisen

Das Ende des ›Dritten Wegs‹ in Schweden (Pontusson 1992) kann als Metapher für die Entwicklung im gesamten Nordeuropa gelesen werden. Die abnehmende Effektivität keynesianischer Nachfragestabilisierung in globalen Märkten und die Unmöglichkeit, sich durch Abwertungen aus konjunkturellen Flauten herausmanövrieren zu können, offenbarte der schwed. Regierung und insbesondere dem damaligen Finanzminister Kjell-Olof Feldt die Unmöglichkeit eines ›Dritten Wegs‹ zwischen ungezügelter Marktliberalismus einerseits und autoritärem Staatssozialismus andererseits, eine Erkenntnis, die das Selbstverständnis der schwed. Sozialdemokratie nachhaltig erschütterte und auch zwischen Partei und Gewerkschaftsbewegung tiefgehende Konflikte auslöste (vgl. Jochem 1998). Vor diesem Hintergrund kann der Reformprozess zur Einführung der Arbeitnehmerfonds in Schweden gesehen werden. Die Betriebe sollten ›exzessive Gewinne‹ in einen Fonds einzahlen, der von den Gewerkschaften verwaltet wurde und auf den Aktienmärkten tätig sein sollte. Die sozialdemokratische Regierung konnte dieses umstrittene Politikprojekt zwar 1983 in einer deutlich entschärften Version durchsetzen, allerdings erzielten die Fonds kaum die Effekte, die sich die Gewerkschaften erhofft hatten; weiterhin unterminierte eine starke lokale Lohndrift die solidarische Lohnpolitik und beflügelte die Inflation. Nach dem Regierungswechsel von 1991 schaffte die bürgerliche Koalitionsregierung die Arbeitnehmerfonds unmittelbar ab (vgl. Elvander 1988; De Geer 1992).

Als Ouvertüre zu dieser Zeitenwende können die nordischen Banken Krisen der frühen 1990er gesehen werden. Insbesondere in Schweden und Finnland sowie in (deutlich geringerem Maße) in Norwegen gelangten die jeweiligen Finanz- und Bankensysteme zu Beginn der 1990er in erhebliche Krisen. In Finnland wurde zudem deutlich, dass die besonderen Beziehungen des Landes zur ehemaligen UdSSR (›Finnlandisierung‹) nach dem Fall des ›Eisernen Vorhangs‹ aufgrund der engen wirtschaftlichen Verflechtung zu großen ökonomischen Verwerfungen führten. Nach einer jahrzehntelangen Politik der Vollbeschäftigung kam es nach 1990 zu unterschiedlichen skand. Wegen in die Arbeitslosigkeit (vgl. Jochem 1998). Spätestens jetzt erodierte das Bild des homogenen Nordens, unterschiedliche politische Weichenstellungen stießen zudem Türen auf zu abweichenden Entwicklungsdynamiken.

Den ökonomischen und fiskalischen Herausforderungen begegnete man politisch auf zwei Weisen. *Erstens* sollte Stabilität durch eine strikte Institutionalisierung fiskal- und haushaltspolitischer Regeln sowie durch eine Stärkung der jeweiligen Zentralbanken als von der Politik unabhängige Organisationen eintreten. *Zweitens* wurde in Norwegen, Schweden und Finnland seitens der Regierungen in einer EU-Mitgliedschaft ein externer Stabilitätsanker gesehen. Die haushaltspolitischen Weichenstellungen wurden erfolgreich institutionalisiert, sie sorgten für ausgeglichene öffentliche Haushalte bzw. verhinderten erfolgreich die Verschuldungsstrategie der öffentlichen Hände. Diese Strategie war vor allem

in Schweden äußerst erfolgreich, gelang es diesem Land als einem der wenigen Länder, in kurzer Zeit die öffentliche Verschuldung nach der Bankenkrise Anfang der 1990er umfangreich zu reduzieren (vgl. Mehrrens 2014). Neben der verschärften Kontrolle der Zentralregierung über die Finanzen und haushaltspolitischen Entscheidungen der Kommunen und regionalen Gebietskörperschaften ist dieser Erfolg auch auf nicht unerhebliche Privatisierungserlöse zurückzuführen. Mit den 1990ern kam es auch unter sozialdemokratischer Regierungsverantwortung zu einer Deregulierung und Privatisierung staatlicher Monopole. Sehr ausgeprägt ist diese Politik in Schweden, kaum wahrnehmbar allerdings in Norwegen, hier sichert der Reichtum an Erdöl und Erdgas in der Nordsee eine Fortführung der klassischen Politikinstrumente ab.

Die EU-Mitgliedschaft als externer Stabilitätsanker gelang in Schweden und Finnland, scheiterte jedoch in Norwegen. Nach einem intensiven öffentlichen Mobilisierungsprozess stimmten in Volksabstimmungen eine deutliche finn. sowie eine knappe schwed. Mehrheit für einen Beitritt der beiden Länder zur EU. In Norwegen war die Integrationseuphorie weniger wahrnehmbar. Und es stellte sich kein Rückenwind durch die zuvor erfolgten Mitgliedsentscheidungen in Finnland und Schweden ein, eine geplante ›Domino-Strategie‹ einer bewusst gewählten Abfolge der Volksabstimmungen in den drei Ländern verfiel nicht. Trotz der knappen Weigerung der norw. Bevölkerung ist Norwegen in den europäischen Wirtschaftsraum integriert. Während Finnland mit dem Euro die gemeinsame Währung der EU übernahm, lehnte die schwed. Bevölkerung in einer erneuten Volksabstimmung diesen Schritt ab. Die dän. Krone blieb durch intensive Verhandlungen bestehen, ist jedoch fest an den Euro gekoppelt; faktisch hat die dän. Zentralbank keine Freiheiten einer eigenständigen Währungspolitik, die Zentralbanken in Norwegen, Island und Schweden allerdings durchaus. Seit Mitte der 1990er ist der nordische Raum gespalten in Mitglieder der EU (Dänemark, Schweden, Finnland) sowie Norwegen und Island, die als nicht mitbestimmungsberechtigte Länder Mitglieder des *Europäischen Wirtschaftsraums* sind.

Der europäische Integrationsprozess wirkt sich unterschiedlich stark auf die nationalen Gestaltungsmöglichkeiten der Sozialpolitik aus. Grundsätzlich ist zu konstatieren, dass die Einbettung der nationalen Wohlfahrtsstaaten in das europäische Mehrebenensystem mit seinen nicht majoritären Organen (Kommission, Zentralbank, Gerichtshof) bestimmte Handlungsweisen und Spielräume für nationale Reformpolitiken einschränkt.

Erstens unterminiert die europäische Integration mit ihren Freizügigkeitsregeln universalistische Sicherungssysteme. Mit der Integration der nordeuropäischen Länder in die EU kam es zu Korrekturen bei den universellen Grundrenten. Das grundsätzliche Anrecht einer jeden Bürgerin und eines jeden Bürgers auf eine Grundrente ohne Ansehung der entrichteten Sozialbeiträge wird jetzt gekoppelt an die Aufenthaltsdauer der Person auf dem Hoheitsgebiet des Landes. Damit ist eine universalistische Sozialpolitik vom Status der Bürgerschaft entkoppelt und konditioniert durch die pure leibliche Präsenz der Person auf dem Hoheitsgebiet des Landes (vgl. Kettunen et al. 2022).

Zweitens zeigen die Urteile des Europäischen Gerichtshofs (EuGH), dass marktbeschränkende Regeln des nordeuropäischen Modells in Konflikt geraten zu den Freizügigkeitsregeln. So wird das nordeuropäische Modell der Arbeitsbeziehungen durch die Entscheide in den Fällen von Viking und Laval unterminiert, da in beiden Fällen das Gericht nationale Schutzmechanismen aushebelte. Die Einschätzung der nordeuropäischen Akteure, dass die Arbeitsmarktregeln (Entlohnung, Arbeitsschutz etc.) vor Ort entscheidend für die Anbieter von Produkten und Dienstleistungen sein sollten, wurde vom

EuGH nicht geteilt (vgl. Blanke 2008). Dieser Konflikt wird in Nordeuropa ebenso kritisch wahrgenommen wie das Bestreben der Kommission, auf dem Gesetzgebungsweg Mindestlöhne einzuführen. Dies widerstrebt den nordeuropäischen Traditionen mit ihrer Philosophie der sozialpartnerschaftlichen Selbstregulierung.

Drittens wirken sich die Freizügigkeitsregeln der EU auf die Flexibilität der Arbeitsmärkte im Norden aus. Vor allem die Länder mit strikten Arbeitsregulierungen (Norwegen, Finnland, Schweden) haben viele Beschäftigungssegmente seither dereguliert. Ebenso wirken sich die Privatisierungsbemühungen in Finnland und Schweden auf die Flexibilität des Arbeitsmarktes positiv aus. Der Staat als monopolgleicher Anbieter von sozialen Dienstleistungen wie im goldenen Zeitalter reibt sich an den Anforderungen eines freizügigen und am Wettbewerb orientierten Europas. Diese Rahmenbedingungen spielten zum Beispiel einer bürgerlichen Koalition in Schweden in die Karten, die im Rückgriff auf europäische Rahmenbedingungen und Wettbewerbsanforderungen weite Teile staatlicher Monopole deregulierte und privatisierte. Die bürgerliche Koalition in Schweden von 2006 bis 2014 unterminierte zudem schrittweise die Grundfesten des wohlfahrtsstaatlichen Modells. Die Steuern wurden für die oberen Einkommensschichten reduziert, die öffentlichen Ausgaben zurückgeführt, die Subventionen für die (freiwillige) Arbeitslosenversicherung reduziert und diversifiziert sowie die öffentlichen Monopole für private Anbieter geöffnet (vgl. Jochem 2015). Nach Schätzungen der OECD machten die schwed. Privatisierungserlöse allein im Jahr 2008 etwa die Hälfte aller Privatisierungserlöse in der EU aus (OECD 2008: 127).

Viertens ist Nordeuropa jetzt eingebettet in den europäischen Steuerwettbewerb. Die hohen Steuersätze vor allem auf Einkommen aus selbstständiger sowie nicht selbstständiger Arbeit bzw. aus Einkünften aus Vermietungen, Verpachtungen und Kapitaleinkommen wurden schrittweise reduziert. Gleichwohl blieben die Steuereinnahmen in Relation zum Bruttoinlandsprodukt auf sehr hohem Niveau. Dieser scheinbare Widerspruch ist aufzulösen, da die Steuerbasis in Nordeuropa ausgeweitet wurde und auch neue Formen von grünen Steuern bzw. Luxussteuern eingeführt wurden.

Die Privatisierungen und die Veränderungen der Steuerregime bewirken unter den Bedingungen eines weitgehend deregulierten Kapitalmarktes die ›Privatisierung des Keynesianismus‹ (Crouch 2009). Die Absenkung der öffentlichen Verschuldung im Zusammenspiel mit einer Liberalisierung des Kapitalmarktes führt dazu, dass die privaten Haushalte ihren Konsum (und ihr Wohneigentum) verstärkt über Kredite finanzieren können. Die nordeuropäischen Länder gehören innerhalb der OECD zu den Ländern, in denen die privaten Haushalte die höchste relativ zu den Einkommen berechnete Verschuldung aufweisen. Damit wird das ehemals öffentliche *deficit spending* nicht nur auf die privaten Haushalte abgewälzt. Haushalte mit guten Einkommen können zudem noch ihr hohes Einkommen, das ihnen früher scharf besteuert wurde, jetzt gewinnbringend auf den Kapitalmärkten anlegen. Diese ›Privatisierung des Keynesianismus‹ verändert nicht nur die Risikoverteilung zwischen Staat und Gesellschaft, sie ist auch eine Erklärung für die zunehmende materielle Ungleichheit in Nordeuropa.

Fünftens ermöglicht die unterschiedliche Integrationstiefe der nordeuropäischen Länder unterschiedliche Instrumente für die Regierungen in der Geld-, Währungs- und Konjunkturpolitik. Die Stabilitätsanforderungen sind höher für die Länder, die den Euro nicht einführten (Schweden), als für die Länder, die Teil des Stabilitätsregimes der Europäischen Zentralbank sind (Finnland, aber auch Dänemark). Dieses europäische Stabilitätsregime der Geld- und Währungspolitik reduziert nationalstaatliche Handlungsräume in Krisensituationen. Während eine externe Stabilisierung der Konjunktur

kaum mehr möglich ist, müssen interne Mechanismen der konjunkturellen Stimulation eingesetzt werden; die verbliebenen Instrumente konzentrieren sich vorwiegend auf Löhne und Gehälter.

Die nordischen Länder waren aufgrund ihrer Erfahrungen in der nordischen Bankenkrise der frühen 1990er gut vorbereitet auf die Turbulenzen der globalen *Finanzkrise* nach 2007 und auf die sich daran anschließende Eurokrise. Eine Ausnahme stellt Island dar. Dort kam es bereits vor Beginn der international einsetzenden Finanzkrise, deren Beginn gemeinhin mit dem Konkurs der Lehman Brothers Bank im Jahr 2008 verknüpft wird, seit 2006 zu Überhitzungserscheinungen des isl. Finanzplatzes. Mit dem Konkurs von Lehman Brothers eskalierte die isl. Finanzkrise und mündete in den Zusammenbruch des Kapitalhandels, eine Krise der isl. Demokratie und eine in der Folge vorübergehende Abschottung des Landes vom internationalen Kapitalmarkt (vgl. Ingimundarson et al. 2016).

Die Konsequenzen dieser isl. Krise lagen in einer rasch zunehmenden Arbeitslosigkeit, einem Einbruch des Wirtschaftswachstums und einer in der Folge rigorosen Sparpolitik der Regierungen. Verbunden mit diesen binnenwirtschaftlichen Anpassungen wurde auch die isl. Währung gefloated; die sich daraus ergebene Abwertung der isl. Krone reduzierte zwar merklich den Wohlstand und die Kaufkraft der isl. Bevölkerung für importierte Güter; gleichzeitig wurde aber die Konjunktur angekurbelt. Vor allem stieg der internationale Tourismus rasch mit den damit verbundenen positiven Wirkungen auf das Wirtschaftswachstum (und eher negativen Wirkungen auf die Natur). Die isl. Finanzkrise konnte auch deshalb rasch überwunden werden, da die isl. Regierung zeitlich befristete Kapitalverkehrskontrollen errichtete, um so einem Kapitalabfluss Einhalt zu gebieten. Versuche einer Verfassungsrevision im Schatten der Krise scheiterten jedoch ebenso wie der Versuch, die klientelistischen Beziehungen zwischen der politischen und finanzwirtschaftlichen Elite zu entflechten. Ebenso erfolglos war der Versuch der Mitte-Links-Regierung, eine Mitgliedschaft in der EU durchzusetzen (vgl. Jochem 2014).

Die Finanzmärkte in den anderen vier Nationalstaaten des Nordens kamen ohne größere Einbrüche auf den Märkten für Waren, Arbeit und Dienstleistungen durch die Finanzkrise nach 2007. Zwar stieg überall kurzfristig die Arbeitslosigkeit an. Ebenso kurzfristig wurden die Mittel für eine aktivierende Arbeitsmarktpolitik ausgeweitet. Lediglich in Dänemark kam es zu einer längeren ökonomischen Rekonvaleszenz. Dies kann vor allem auf Fehler der dänischen Regierungen im Krisenmanagement zurückgeführt werden (vgl. Andersen 2015). Insgesamt schienen die nordischen Länder erstaunlich resilient in der Finanzkrise zu sein. Die Resilienz der nordeuropäischen Länder ruht jedoch auf politischen Fundamenten, die stark erodieren. So nahm das Vertrauen der Bevölkerung in die Politik ebenso ab, wie sich radikal-nationalistischer Protest gegen die EU und ihre Integrationspolitik mobilisierte.

Die radikal-nationalistischen Bewegungen und Parteien sind in Nordeuropa mächtig und strahlen direkt und indirekt auf die Sozialpolitik aus (vgl. Rydgren 2017; 2018). Begonnen hat diese Mobilisierung bereits in den 1970ern als Widerstand gegen die hohe Steuerlast und die ›Bevormundung‹ durch den Sozialstaat. In den 1980ern und vor allem in den 1990ern schwenkten die radikal-nationalistischen Bewegungen thematisch auf eine Kritik der europäischen Integration um. Diese Mobilisierung war erfolgreich, sowohl bei der Frage einer Mitgliedschaft in der Europäischen Union als auch bei der Frage, wie die Akteure in der Europäischen Union die Finanzkrise behandelten. Es wundert nicht, dass zu den sogenannten ›Sparsamen Vier‹ in der Europäischen Finanzkrise neben den Niederlanden und Österreich auch Dänemark sowie Schweden gehören, allesamt Länder, in denen starke radikal-

nationalistische Bewegungen und Parteien das Gravitationszentrum des Parteienwettbewerbs deutlich nach rechts verschieben konnten. Diese radikal-nationalistische Mobilisierung wurde dann von einer zunehmenden Migration zusätzlich befeuert.

Mit der *Migrationskrise* nach 2015 offenbarten sich endgültig tiefe Risse und Unterschiede zwischen den nordischen Ländern. Während Schweden seine ehemals restriktive Migrations- und Flüchtlingspolitik bereits zu Zeiten des Krieges im ehemaligen Jugoslawien spürbar lockerte und dieses Land zudem sehr viele Flüchtlinge nach 2015 aus den Konfliktgebieten des Nahen Ostens aufnahm, verblieben die anderen Länder bei ihren eher restriktiven Zugangsbeschränkungen (vgl. Brochmann 2021; Jochem 2019). Dies wird vor allem an der extrem restriktiven Migrationspolitik in Dänemark ersichtlich. Dort kam es zu einer nationalen Abschottung. Zum ersten Mal in der Nachkriegszeit wurde von dän. Seite ein rigoroses Grenzregime zu Schweden installiert, was weitreichende Konsequenzen auf die Freizügigkeit zwischen beiden Ländern hatte, vor allem in der ehemaligen Vorzeigeregion transnationaler Mobilität zwischen Kopenhagen und Malmö/Lund. Die Migrationskrise befeuerte nationale Egoismen, unterschiedliche Leitideen der Solidarität setzten sich durch (vgl. Henningsen/Jochem 2022).

Vor allem in Dänemark kam es zu bedenklichen Entwicklungen eines Wohlfahrtschauvinismus mit zum Teil fragwürdigen Maßnahmen. So sollten den Flüchtlingen bei der Einreise Wertgegenstände gepfändet werden. Die ehemalige Migrationsministerin Inger Støjberg wurde 2021 vom Obersten Gericht des Amtsmissbrauchs schuldig gesprochen und zu einer unbedingten Haftstrafe von 60 Tagen verurteilt (vgl. Hermann 2021) (→ I.4.). Der Einfluss der nicht in der Regierung vertretenen, aber als Unterstützungspartei sehr einflussreichen Dänischen Volkspartei ist aus diesen Maßnahmen abzulesen. Und dieser Chauvinismus strahlt auf andere Parteien ab, hier sind nicht nur die bürgerlichen Parteien zu nennen. Auch nach einem Regierungswechsel hin zu einer sozialdemokratischen geführten Regierung wurde die restriktive Migrationspolitik nur sehr vorsichtig gelockert. Mit der Migrationskrise nach 2015 kam es zu einem Erstarren der staatlichen Abschottung und der divergierenden Strategien in Nordeuropa.

Die unterschiedlichen *Pandemiepolitiken* nach 2020 verstärkten die Spannungen zwischen den nord-europäischen Ländern weiter. Die schwed. Regierung verfolgte eine liberale Pandemiepolitik, in deren Folge weder die Freizügigkeit an den Grenzen eingeschränkt noch starke gesetzgeberische Eingriffe in das alltägliche Leben der Menschen implementiert wurden. Die anderen Länder führten hingegen strenge Grenzkontrollen und die Maskenpflicht in geschlossenen Räumen ein. Ferner beschränkten sie die inländische Freizügigkeit mit zum Teil rigorosen Maßnahmen.¹⁰ Zudem zeigten sich immense Qualitätsunterschiede in den nordeuropäischen Gesundheitssystemen. Die Politik der Austerität und der rückläufigen öffentlichen Förderung von sozialen Dienstleistungen im Bereich Gesundheit und Pflege verursachte eine Verminderung der Qualität, die durch die Pandemie schonungslos sichtbar gemacht wurde.

Welche Strategie der Pandemiepolitik in Nordeuropa effizienter und mit größerem Rückhalt in der Bevölkerung erfolgte, ist schwerlich zu attestieren. Ebenso wie in allen anderen Ländern wird in Nordeuropa die Pandemiepolitik evaluiert. Im Gegensatz aber zu vielen kontinentaleuropäischen Ländern

10 Die finn. Regierung ließ zu Beginn der Pandemie Helsinki durch Polizei und Militär von der Außenwelt abschneiden, als dort die Infektionszahlen rasch stiegen (<https://www.reuters.com/article/us-health-coronavirus-finland-idUSKBN21E2WU>, 11.7.2023).

erfolgt die Evaluation in Nordeuropa sehr systematisch und mit nicht unerheblichem personellem Aufwand. Zumindest die anfangs sehr hohen Angaben zu den Todesfällen in Schweden haben sich im Zeitverlauf relativiert. Wird die Übersterblichkeit der Jahre 2020 und 2021 als Kriterium herangezogen, ist die Übersterblichkeit in Schweden etwas höher als in den anderen nordeuropäischen Ländern, aber niedriger als zum Beispiel in Deutschland (vgl. Petrdou et al. 2021; Pierre 2020).

Die Krisen und Herausforderungen der nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten bezeugen die vielfältigen Entwicklungspfade und die sich verändernden gesellschaftlichen und parteipolitischen Machtverhältnisse. Gegenwärtig agieren in Nordeuropa immer noch starke sozialdemokratische Parteien. Allerdings haben radikal-nationalistische Parteien große Mobilisierungserfolge erreichen können. Dies wirkt sich auf die Formen der politischen Auseinandersetzungen aus, auf die Formen der Regierungsbildungen sowie auf die wohlfahrtsstaatlichen Reformpolitiken.

Die vermeintliche Renaissance der Nationalstaaten im Verlauf der Finanzkrise, der Migrationskrise sowie der Pandemie bricht sich an den immer prekärer werdenden Finanzierungsbedingungen nord-europäischer Sozialpolitik. Für Esping-Andersen stellte die Finanzierung stets die Achillesferse des nordischen Modells dar (vgl. Esping-Andersen 1985; 1990; 1999). Bei rückläufiger Akzeptanz hoher Steuern und gleichzeitig (!) sinkender Qualität der sozialen Dienstleistungen (vor allem bei Bildung, Gesundheit und Pflege) sowie bei einer in einigen Ländern stark zunehmenden Privatisierung dieser Dienstleistungen sind die Weichen hin zu einer Dualisierung des Arbeitsmarktes (vgl. Emmenegger et al. 2012) und des Wohlfahrtsstaates gestellt. Insofern ist das ›goldene Zeitalter‹ der nordischen Solidarität (vgl. Henningsen/Jochem 2022) mit seinem Universalismus und seinen staatlichen Monopolen stark herausgefordert. Am wenigsten trifft dieses Urteil auf die Situation in Norwegen zu, sehr deutlich jedoch auf die Situation in Schweden. Die Unterschiede zwischen den Ländern im Norden nehmen also einerseits zu, andererseits schwinden die Differenzen der nordeuropäischen Länder zu den anderen kontinentaleuropäischen Wohlfahrtsstaaten. Die politischen Fundamente wandeln sich, gleichwohl erscheint die gegenwärtige Performanz der nordischen Wohlfahrtsstaaten in vielen Vergleichsperspektiven und Rankings durchaus noch als vorbildlich.

Leistungsprofile und Herausforderungen

Die Genese und Dynamiken nordischer Wohlfahrtsstaaten zu skizzieren und zu erklären, mündet in eine Bestandsaufnahme ihrer Eigenschaften, ihrer Konsequenzen sowie ihrer zukünftigen Herausforderungen. In der heutigen Zeit sind vergleichende Daten der Goldstandard wohlfahrtsstaatlicher Forschung, leider wird zu selten auf eine kritische Reflexion der Datensätze Wert gelegt. Daher weist z.B. die OECD *Brutto- und Nettosozialausgaben* aus. Während die Brutto-Sozialausgaben die Ausgaben für die Kernbereiche der Sozialpolitik sind, über die gemeinhin in den Medien berichtet wird, rechnet die OECD bei den Netto-Sozialausgaben private Sozialausgaben ebenso ein wie private Sozialausgaben, die zwingend von politischer Seite eingefordert werden (hier wäre z.B. an die Selbstbeteiligungen im Gesundheitswesen zu denken). Und letztlich fließen in diese Kennzahl die Effekte der Besteuerung ebenfalls mit ein (in Abb. III.3.1.1 sind dies die grau eingefärbten Balken).

Aus den Daten in Abb. III.3.1.1 wird ersichtlich, dass die nordische Sozialpolitik bunt ist und sich kaum mehr deutlich von anderen entwickelten Wohlfahrtsstaaten unterscheidet. So ist zwar die Besteuerung von Sozialtransfers vor allem in Nordeuropa stark ausgeprägt. Ebenso wird erkennbar,

dass die privaten (freiwilligen) Sozialausgaben dort eher verschwindend gering sind (vor allem im Vergleich zur Situation in den USA oder der Schweiz). Letztlich wird durch diese differenzierte Betrachtung deutlich, dass die Brutto-Sozialausgaben in Dänemark, Finnland und Schweden zweifels- ohne im oberen Drittel der entwickelten Sozialstaaten rangieren. Deren relativer Rang verringert sich jedoch deutlich, wenn Brutto- und Netto-Sozialausgaben in Relation betrachtet werden. Norwegen (und vor allem Island) zeigen diese Betrachtungsweisen im Mittelfeld aller OECD-Länder. Dass Sozi- alpolitik in Island stark vom nordischen Muster abweicht, wird daraus ersichtlich, dass dort ein sehr großer Anteil der Sozialausgaben durch verpflichtende private Ausgaben erfolgt. Ein Indiz dafür, dass die sozialpolitischen Uhren in dieser Inselrepublik anders ticken als in den restlichen nordischen Län- dern. Eine solche datensensitive Betrachtungsweise zeigt, dass die Sozialstaaten Nordeuropas kaum die Spitzenreiter der Generosität darstellen, wenn vor allem die hohe Besteuerung der Sozialtransfers berücksichtigt wird.

Eine weitere Differenzierung der Brutto-Sozialausgaben nach Ausgabenarten ermöglicht eine Analyse der sozialpolitischen Schwerpunkte in Nordeuropa. Aus den Daten in Abb. III.3.1.2 wird ersichtlich, dass die nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten sehr stark dienstleistungsorientiert sind (vgl. Sipilä 1997). Während in den christdemokratischen Sozialstaaten Kontinentaleuropas der Großteil der Mittel für die ältere Bevölkerung und transferintensive Rentensysteme ausgegeben wird, ist diese relative Verteilung der Ausgaben am ehesten in Finnland zu beobachten, deutlich weniger stark ausgeprägt in Dänemark und Schweden bzw. kaum zu beobachten in Norwegen und Island. Hingegen sind die Ausgaben bei Dienstleistungen im Bereich Gesundheit und Pflege stark in Nordeuropa ausgeprägt, ebenso bei sozialen Dienstleistungen jenseits des Gesundheitssektors. Dieses Charakteristikum ist am schwächsten in Island ausgeprägt.

From gross public to total net social spending, as a percentage of GDP at market prices, 2017

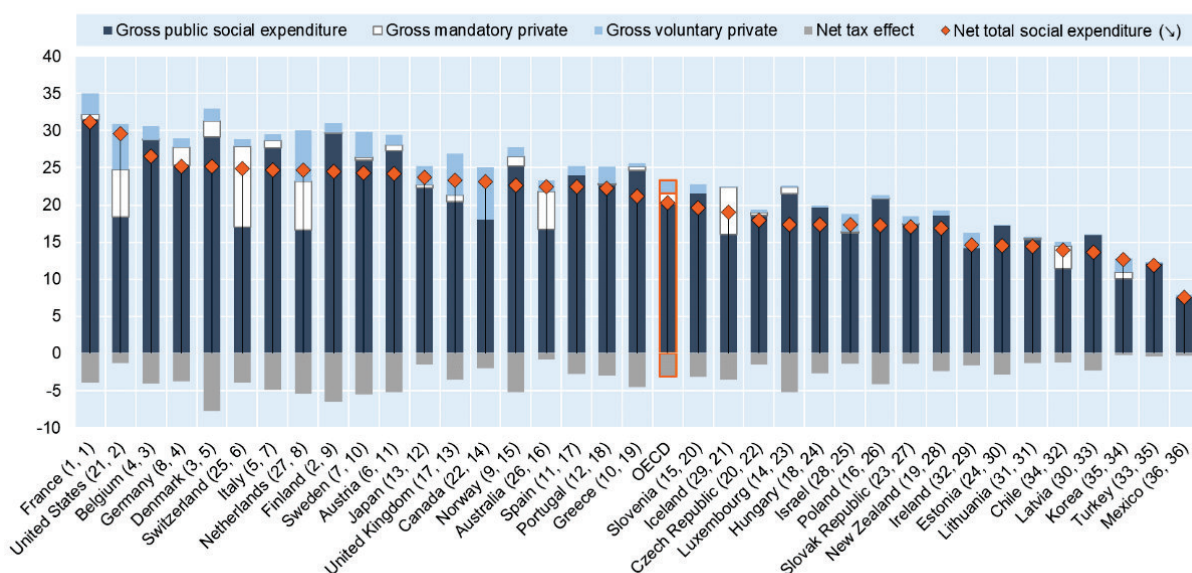


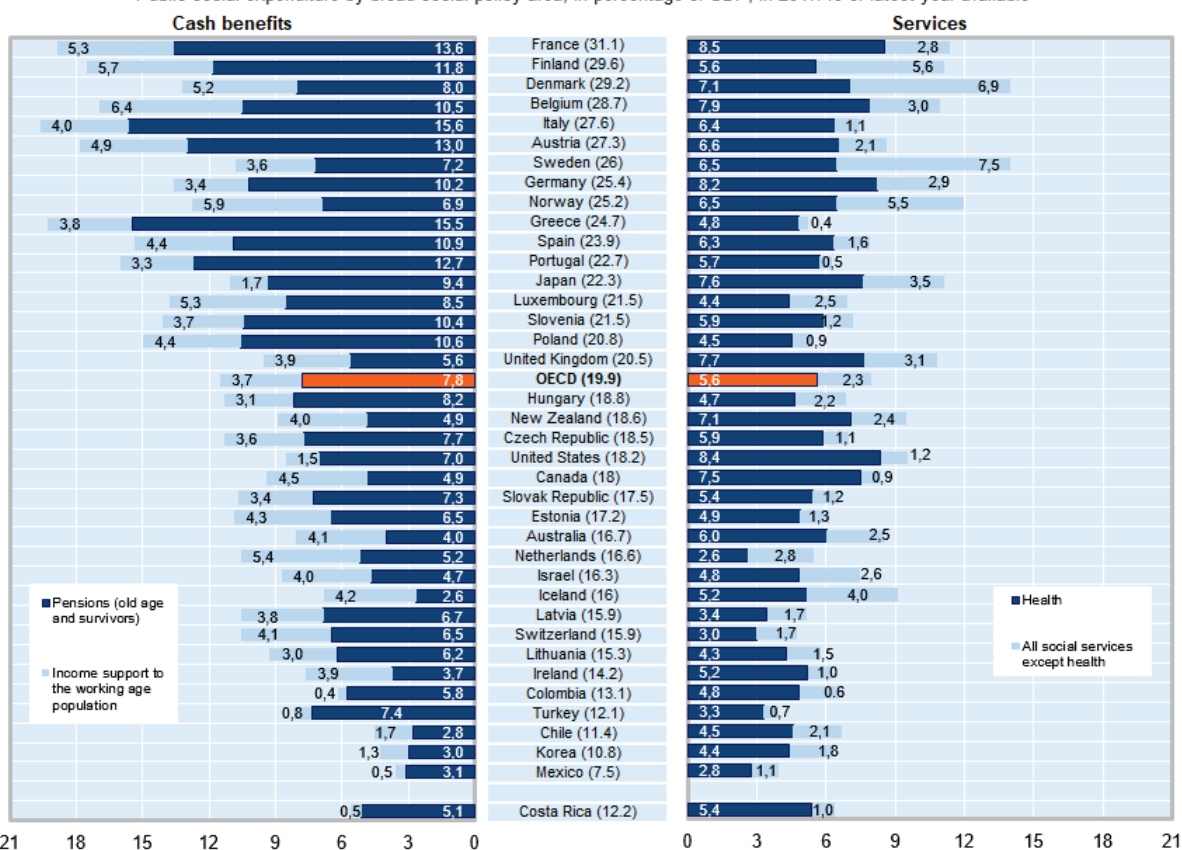
Abb. III.3.1.1: Brutto- und Netto-Sozialausgaben OECD 2017

Quelle: OECD (<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 17.7.2023).

Die Performanz auf den nordeuropäischen Arbeitsmärkten ist herausragend. Dies wird nicht nur an relativ niedrigen Arbeitslosenquoten deutlich, sondern vor allem an den relativ hohen Beschäftigungs-

Figure 2. Pensions and health expenditure are the main items of public social spending

Public social expenditure by broad social policy area, in percentage of GDP, in 2017/19 or latest year available



Notes: A. Countries are ranked by decreasing order of public social expenditure as a percentage of GDP. Spending on Active Labour Market Programs (ALMPs) cannot be split by cash/services breakdown; they are however included in the total public spending (shown in brackets). Income support to the working-age population refers to spending on the following SOCX cash categories: Incapacity benefits, Family cash benefits, Unemployment and other social policy areas categories. Data for Chile, Israel, Mexico refer to 2019, for Canada, Colombia, Costa Rica, France, Hungary, Korea and the United States to 2018, Switzerland to 2015, otherwise they refer to 2017.

Abb. III.3.1.2: Sozialausgaben als Transfers und Dienstleistungen, OECD 2017/19

Quelle: OECD (<https://www.oecd.org/social/expenditure.htm>, 28.3.2022/11.07.2023)

quoten. Es zeigt sich, dass mit Ausnahme Finnlands in allen nordeuropäischen Ländern über 75% der Bevölkerung im erwerbsfähigen Alter einer Beschäftigung nachgehen (vgl. <https://data.oecd.org/emp/employment-rate.htm>, 14.7.2023). Gemeinhin wird als Kritik an den beschäftigungsintensiven Sozialstaaten Nordeuropas vorgebracht, dass die Jugendarbeitslosigkeit aufgrund hoher Einstiegslohne und rigorosem Arbeitsrecht hoch sei. Hinter den tatsächlich relativ hohen Zahlen für die Jugendarbeitslosigkeit in Nordeuropa verbirgt sich ein statistisches Artefakt. Da in Dänemark, Finnland und Schweden eine Pflichtversicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht existiert, werden die Arbeitslosenstatistiken dort über Umfragen erhoben. Daher werden mitunter auch Schülerinnen und Schüler sowie Studierende zu einem großen Anteil miterfasst, die in Systemen mit einer Pflichtversicherung gegen das Risiko der Arbeitslosigkeit nicht in der Statistik erfasst werden. Die OECD berechnet daher eine modifizierte Kennzahl: *NEET (Not in Employment, Education, Training)*. Aus diesen Daten wird deutlich, dass eine Unterbeschäftigung der Jugendlichen in Nordeuropa durchaus zum Teil zu beobachten ist. Diese modifizierte ›Arbeitslosigkeit‹ ist jedoch kaum höher als in Deutschland, dem Vorzeigebispiel einer guten Integration der Jugendlichen in den Arbeitsmarkt. Die Daten für die Integration z.B. von Frauen im Alter von 20 bis 24 Jahre in den Arbeitsmarkt liegen beispielsweise in

Schweden höher als in Deutschland (vgl. die Datensammlung der OECD: <https://data.oecd.org/youth-inac/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.htm>, 14.7.2023).

Den nordeuropäischen Arbeitsmärkten wird eine gewisse Rigidität attestiert. Für Dänemark mit seinem Modell der *Flexicurity* trifft eine solche Kritik nicht zu. Der dortige Kündigungsschutz ist quasi kaum existent, diese Einschätzung gilt *cum grano salis* auch für Island. In den restlichen nordeuropäischen Ländern ist der arbeitsrechtliche Schutz für den Kern der Arbeitnehmerschaft durchaus deutlich ausgeprägt. Allerdings ist dies in Schweden etwa so reguliert wie in Deutschland (vgl. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_OV, 11.7.2023). Diese Form der ›Dualisierung‹ des Arbeitsmarktes ist kaum ein Phänomen Nordeuropas allein. In allen europäischen Ländern ist die Differenzierung zwischen einem arbeitsrechtlich gut abgesicherten Kern des Arbeitsmarktes und einem in hohem Maße flexiblen und arbeitsrechtlich kaum geschützten Kreis atypischer Beschäftigungsverhältnisse zu beobachten. Für befristet eingestellte Beschäftigte ist der arbeitsrechtliche Schutz nach den zur Verfügung stehenden Daten der OECD in Schweden gar niedriger als in Deutschland. Einzig in Norwegen, dem Land, das noch sehr deutlich Züge des nordischen Modells aus dem goldenen Zeitalter aufweist, ist der arbeitsrechtliche Schutz für alle Segmente des Arbeitsmarktes im internationalen Vergleich sehr hoch (vgl. https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=EPL_T, 11.7.2023).

Die Bertelsmann-Stiftung publiziert in loser Folge in Anlehnung an die methodologischen Vorarbeiten von Wolfgang Merkel (2001) einen Indikator zur ›sozialen Gerechtigkeit‹ (Bertelsmann-Stiftung 2019). Darin werden Indikatoren der Armutsvermeidung, der Bildung, des Zugangs zum Arbeitsmarkt, der sozialen Kohäsion, der intergenerationalen Gerechtigkeit sowie zum Gesundheitsstatus der Bevölkerung erhoben und (unterschiedlich gewichtet) in einem umfassenden Indikator der sozialen Gerechtigkeit abgebildet. Die fünf nordeuropäischen Nationalstaaten belegen hier in seltener Geschlossenheit die Spitzengruppe. Allerdings sind für Schweden die Werte seit 2009, dem Zeitpunkt der ersten Erhebung, rückläufig.

Die nordeuropäische »Passion for Equality« (Graubard 1986) ist weiterhin aus den Daten abzulesen, allerdings verlieren einige nordeuropäische Länder ihre Sonderstellung im internationalen Vergleich (vgl. Bendixen et al. 2018). So sind einige nordeuropäische Länder bei der Armutsvermeidung in der internationalen Spitzenposition zu finden (dies trifft für Island, Dänemark und Finnland zu). Schweden hingegen belegt ähnlich wie Norwegen lediglich eine Position im oberen Mittelfeld. Im historischen Zeitverlauf nahm vor allem in Schweden die Einkommensungleichheit (nach Steuern und Sozialtransfers) seit Beginn des Jahrhunderts stark zu. Einher geht diese Beobachtung mit der im internationalen Vergleich hohen Verschuldung privater Haushalte in Nordeuropa, vor allem in Dänemark und Norwegen (<https://www.oecd.org/social/inequality.htm#income>, 14.7.2023). Dies ist zum einen die Folge der deregulierten Kapitalmärkte und der stark gestiegenen Möglichkeiten der Kapitalvermehrung für Menschen mit hohem Einkommen. Zum anderen sank aufgrund der Austeritätspolitik die Umverteilungskapazität der nordischen Sozial- und Steuerstaaten. Dieser ›private Keynesianismus‹ (Crouch 2009) verschiebt also das Risiko der Ver- und Überschuldung vom Staat auf die privaten Haushalte, wenn diese ihren Lebensstandard durch eine leicht gemachte Verschuldungsstrategie halten wollen.

Mit dem Norden verknüpft ist in der Wahrnehmung vieler die *hygge* (›Gemütlichkeit‹). Die Umfragen im Zusammenhang mit dem World Happiness Report listen die nordeuropäischen Länder stets in

der Spitzengruppe (<https://worldhappiness.report/>, 14.7.2023). Einzig die Reihenfolge innerhalb der nordeuropäischen Länderfamilie wechselt mitunter (bei den jüngsten Erhebung konnte Finnland Dänemark die Spitzenposition streitig machen). Diese Studien werden gegenwärtig ausgiebig vermarktet, unzählige Zeitschriften fokussieren den nordeuropäischen Lebensstil und die (vermeintlich) kuschelige Atmosphäre des geselligen Entspannens vor einem lodernden Kaminfeuer in Wollsocken. Diese Verklärung des Nordens ist kritisch zu sehen (Henningsen 2021: 281–309). Andere Beobachter wenden ein, glücklich würden sich die Menschen nur dann fühlen, wenn sie keine Erwartung mehr an ihre Zukunft hätten, also nicht sonderlich ambitioniert seien. Oder die Menschen seien bei der Befragung schlicht betrunken (Booth 2014). Ernsthafte Erklärungsansätze jenseits (küchen-)psychologischer Betrachtungsweisen und politischer Folklore verweisen auf den Wohlstand, den Sozialstaat, die Gesundheit und die Abwesenheit von Korruption. In diesen Hinsichten sind die nordeuropäischen Länder vorbildlich. Insbesondere die weitgehende Abwesenheit von politischer Korruption ist bemerkenswert, zumindest nach den Umfragen von Transparency International, in denen die *Wahrnehmung* von Korruption in der Bevölkerung weltweit erfragt wird (vgl. <https://www.transparency.de/cpi/>, 14.7.2023). Diese Wahrnehmung wird jedoch auch in Studien hinterfragt, die durchaus rudimentäre Korruption etwa in Schweden auf lokaler Ebene aufzeigen können. Hinzu kommt neben diesen Faktoren noch das ebenfalls in Nordeuropa sehr stark ausgeprägte soziale (und politische) Vertrauen. Allerdings zeigen differenzierende Studien auch, dass soziales Vertrauen in unterschiedlichen Bevölkerungsgruppen unterschiedlich stark in Nordeuropa ausgeprägt ist; für die ärmeren, arbeitsuchenden Bevölkerungsgruppen (mit Migrationshintergrund) werden deutlich geringere Vertrauenswerte berichtet als für den Rest der Gesellschaft (vgl. Holmberg/Rothstein 2020). Einer vorschnellen Ausrufung Nordeuropas zur ›Insel der Glückseligkeit‹ widersprechen diese differenzierenden Befunde der einschlägigen Literatur.

Dass die Länder Nordeuropa kaum ›Inseln der Glückseligkeit‹ ohne Schattenseiten sind, kann an den dort relativ hohen Suizidraten abgelesen werden. Ebenso häufen sich Dokumentationen der um sich greifenden Einsamkeit vor allem älterer Personen, wie sie in Umfragen nach individueller Einschätzung angegeben werden. Aber auch bei solchen Berichten ist zu bedenken, dass die statistische Erfassung dieser Phänomene von der Güte der Datenerfassung abhängt. In der Pandemie wurde deutlich, dass die Erfassung von Gesundheitsdaten in Nordeuropa sehr transparent und im internationalen Vergleich sehr präzise und verlässlich ist. Dort werden diese Daten zentral erhoben und auch der Öffentlichkeit umfangreich zur Verfügung gestellt. Insofern sollte das Urteil über die depressiven und einsamen Bevölkerungen Nordeuropas als Dystopie kritisch reflektiert werden.

Letztlich ist das *branding* nordischer Vorbildlichkeit mit der Geschichte nordischer Wohlfahrtsstaaten verbunden (vgl. Musial 2002; Henningsen 2021). Jenseits der Betrachtung vergleichender Daten wurde seit den 1930ern seitens der nordischen Regierungen, der Kulturorgane und einzelner politischer oder zivilgesellschaftlicher Akteure durchaus aktiv Werbung für ein nordeuropäisches Modell betrieben. Ihre letzte Zuspitzung erfuhr diese Strategie des Bewerbens in jüngster Vergangenheit, als die schwed. Sozialdemokratie in ihrem Versuch einer deutlichen Abgrenzung zur Konservativen Partei, die sich als ›neue Arbeiterpartei‹ titulierte, sich das Copyright für den Begriff ›nordisches Modell‹ sichern konnte (vgl. Lundberg 2015). Ob dieses Recht der schwed. Sozialdemokratie im Parteienwettbewerb dienlich sein wird, mag mit gutem Recht bezweifelt werden. Dieser Versuch ist aber ein Beleg dafür, dass unser Bild vom ›nordischen Modell‹ konstruiert wird durch zahlreiche weit gestreute

Ideen, Bilder und Stereotypen in unterschiedlichsten gesellschaftlichen Bereichen, von der Politik über die Küche bis hin zum Design (vgl. Byrkjeflot et al. 2022).

Nordeuropa steht vor ähnlichen Herausforderungen wie die restlichen marktwirtschaftlich verfassten Wohlfahrtsstaaten. Die Pandemie zeigt, dass die Gesundheitssysteme unter den Bedingungen der Austerität in Nordeuropa und anderswo rasch an ihre Grenzen der Belastbarkeit kommen. Auch sind sozialpolitische Probleme der Gleichstellung und Integration von Menschen mit Migrationshintergrund in Nordeuropa keinesfalls gravierend besser gelöst als in anderen Ländern. Und die Digitalisierung von Wirtschaft und Politik wird in Nordeuropa ebenso kontrovers diskutiert wie in anderen Regionen. Aber jenseits dieser gemeinsamen Schwachstellen lassen sich drei genuin für Nordeuropa gravierende Herausforderungen benennen: Die Tendenzen eines nationalistischen Wohlfahrtschauvinismus untergraben die universalistischen und egalitären nordeuropäischen Wohlfahrtsstaaten in besonderer Weise; die Finanzierbarkeit nordeuropäischer Wohlfahrtsstaaten über Steuern wird durch Steuerflucht und eine Politik der allgemeinen Steuersenkung prekär; die starke Mobilisierung radikal-nationalistischer Bewegungen und Parteien untergräbt nicht nur eine universalistische Solidarität in Nordeuropa, sie gefährdet auch die ohnehin nicht euphorischen Integrationsbemühungen dieser Länder in die EU. Wie diese Herausforderungen in Zukunft gemeistert werden, hängt zweifelsohne von Machtverhältnissen und dem demokratischen Parteienwettbewerb ab. Ebenso werden diese Lösungsstrategien von den bunter werdenden kulturellen Quellen beeinflusst, die sich weg entwickeln von egalitären Einstellungen und hin zu eher individualistischen Werten der Wahlfreiheit und Leistungsgerechtigkeit.

Literatur

- Alestalo, Matti/Hort, Sven/Kuhnle, Stein (2009): The Nordic model. Conditions, origins, outcomes and lessons, Hertie School of Governance, Working Papers No. 41.
- Andersen, Jørgen Goul (2015): Finanzkrise, Wirtschaftspolitik und Wettbewerbsfähigkeit. In: Henningsen, Bernd/Jochem, Sven/Frech, Siegfried (Hg.): Das politische Skandinavien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, 127–149.
- Anderson, Karen M./Immergut, Ellen M. (2007): Sweden. after social democratic hegemony. In: Immergut, Ellen M./Anderson, Karen M./Schulze, Isabelle (Hg.): The Handbook of West European Pension Politics, Oxford: Oxford UP, 349–395.
- Armingeon, Klaus (1994): Staat und Arbeitsbeziehungen. Ein internationaler Vergleich, Opladen: Leske + Budrich.
- Arnaldur Sölv Kristjánsson (2011): Fjölskyldubætur á Íslandi, Reykjavik: Þjóðmálastofnun Háskóla Íslands.
- Arter, David (1987): Politics and Policy-Making in Finland, Brighton: Wheatsheaf.
- Bendixsen, Synnøve/Bringslid, Mary Bente/Vike, Halvard (Hg.) (2018): Egalitarianism in Scandinavia. Historical and Contemporary Perspectives, Cham: Palgrave Macmillan.
- Berggren, Henrik/Trägård, Lars (2016): Ist der Schwede ein Mensch? Was wir von unseren nordischen Nachbarn lernen können und wo wir uns in ihnen täuschen, München: btb.
- Bergh, Andreas (2014): Sweden and the Revival of the Capitalist Welfare State, Cheltenham & Northampton: Edward Elgar.
- Bertelsmann-Stiftung (2019): Social Justice in the EU and OECD. Index Report 2019, Gütersloh: Bertelsmann-Stiftung (<https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/publikationen/publikation/did/social-justice-in-the-eu-and-oecd>, 17.7.2023).
- Blanke, Thomas (2008): Die Entscheidungen des EuGH in den Fällen Viking, Laval und Rueffert. Domes-tizierung des Streikrechts und europaweite Nivellierung der industriellen Beziehungen. Oldenburger Studien zur Europäisierung und zur transnationalen Regulierung 18.

- Booth (2014): Dark lands. the grim truth behind the ›Scandinavian Miracle‹. In: The Guardian 27.1.2014, www.theguardian.com/world/2014/jan/27/scandinavian-miracle-brutal-truth-denmark-norway-sweden, 17.7.2023.
- Broberg, Gunnar/Roll-Hansen, Nils (Hg.) (2005): *Eugenics and the Welfare State. Sterilization Policy in Denmark, Sweden, Norway, and Finland*, East Lansing: Michigan State UP.
- Brochmann, Grete (2021): From Bounded Universalism to the Trial of Internationalisation: Migration and Social Democracy in Scandinavia. In: Brandal, Nik./Bratberg, Øivind/Thorsen, Dag Einar (Hg.): *Social Democracy in the 21st Century*, Bingley: Emerald, 195–222.
- Byrkjeflot, Haldor/Mjøset, Lars/Mordhorst, Mads/Petersen, Klaus (Hg.) (2022): *The Making and Circulation of Nordic Models, Ideas and Images*, Abingdon/New York: Routledge.
- Castles, Francis G. (1978): *The Social Democratic Image of Society. A Study of the Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*, London: Henley & Boston: Routledge & Kegan Paul.
- Crouch, Colin (2009): Privatised Kenyesianism. An Unacknowledged Policy Regimen. In: *The British Journal of Politics and International Relations* 11, H. 3, 382–399.
- De Geer, Hans (1992): *The Rise and Fall of the Swedish Model. The Swedish Employers' Confederation and Industrial Relations over Ten Decades*, Chichester: Carden Publications.
- Edebalk, Per Gunnar (2000): Emergence of a Welfare State – Social Insurance in Sweden in the 1910s. In: *Journal of Social Policy* 29, H. 4, 537–551.
- Edling, Nils (Hg.) (2021): *The Changing Meanings of the Welfare State. Histories of a Key Concept in the Nordic Countries*, New York/Oxford: Berghahn.
- Elvander, Nils (1988): *Den svenska modellen. Löneförhandlingar och inkomstpolicik 1982–1986*, Stockholm: Allmänna.
- Emmenegger, Patrick/Häusermann, Silja/Palier, Bruno/Seeleib-Kaiser, Martin (Hg.) (2012): *The Age of Dualization. The Changing Face of Inequality in Deindustrializing Countries*, New York: Oxford UP.
- Esping-Andersen, Gøsta (1985): *Politics against Markets. The Social Democratic Road to Power*, Princeton: Princeton UP.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990): *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Princeton: Princeton UP.
- Esping-Andersen, Gøsta (1999): *Social Foundations of Postindustrial Economies*, New York: Oxford UP.
- Eydal, Guðny Björ/Rostgaard, Tine (Hg.) (2015): *Fatherhood in the Nordic Welfare States: Comparing Care Policies and Practice*, Bristol: Policy Press.
- Funk, Lothar/Jochem, Sven (2018): Sozialpolitik und Wohlfahrtsstaat. In: Mause, Karsten/Müller, Christian/Schubert, Klaus (Hg.): *Politik und Wirtschaft. Ein integratives Kompendium*, Wiesbaden: Springer, 557–593.
- Götz, Norbert (2001): *Ungleiche Geschwister. Die Konstruktion von nationalsozialistischer Volksgemeinschaft und schwedischem Volksheim*, Baden-Baden: Nomos.
- Graubard, Stephen Richards (1986): *Norden. The Passion for Equality*, New York: Oxford UP.
- Hammarlund-Larsson, Cecilia (2015): Ätteklubba och ättestupa. In: Carlsson, Anders (Hg.): *Se åldern. Nordiska museets och Skansens årsbook*, Stockholm: Fatburen, 216–221.
- Heclo, Hugh (1974): *Modern Social Politics in Britain and Sweden. From Relief to Income Maintenance*, New Haven: Yale UP.
- Henningsen, Bernd (2021): *Die Welt des Nordens. Zwischen Ragnarök und Wohlfahrtsutopie. Eine kulturhistorische Dekonstruktion*, Berlin: Berliner Wissenschafts-Verlag.
- Henningsen, Bernd (2013): *Gemeinschaft versus Staat, Nation versus Europa. Nordeuropäische Gemeinschaftskonstruktionen und die modernen Traditionsbrüche*. In: Lehnert, Detlef (Hg.): *Gemeinschaftsdenken in Europa. Das Gesellschaftskonzept ›Volksheim‹ im Vergleich 1900–1938*, Köln: Böhlau, 39–72.
- Henningsen, Bernd (2001): »Glaube ja nicht, daß du etwas Besonderes bist«. Jante oder das skandinavische Gesetz des Mittelmaßes. In: *Merkur* 55, H. 625, 457–461.
- Henningsen, Bernd (1986): *Der Wohlfahrtsstaat Schweden*, Baden-Baden: Nomos.
- Henningsen, Bernd/Jochem, Sven (2022): *Kulturen der Solidarität in Nordeuropa*. In: Ramb, Martin W./Zaborowski, Holger (Hg.): *Solidarität und Verantwortung. Oder: Was Europa zusammenhält*, Göttingen: Wallstein, 143–173.
- Henningsen, Bernd/Jochem, Sven/Frech, Siegfried (Hg.) (2015): *Das politische Skandinavien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur*, Schwabach/Ts.: Wochenschau.

- Hermann, Rudolf (14.12.2021): Amtsmissbrauch wird nicht toleriert. Dänemark fasst die Ex-Migrationsministerin Støjberg hart an, www.nzz.ch/international/daenemark-ex-migrationsministerin-stoejberg-verurteilt-ld.1660164, 17.7.2023.
- Holmberg, Sören/Rothstein, Bo (2020): *Social Trust – The Nordic Gold? Working Paper Series 2020: 1*, Göteborg: The Quality of Government Institute.
- Ingimundarson, Valur/Urfalino, Philippe/Erlingsdóttir, Irma (Hg.) (2016): *Iceland's Financial Crisis. The Politics of Blame, Protest, and Reconstruction*, New York: Routledge.
- Jalava, Marja/Stråth, Bo (2017): Scandinavia/Norden. In: Mishkova, Diana/Trencsenyi, Balazs (Hg.): *European Regions and Boundaries. A Conceptual History*, New York: Berghahn, 36–56.
- Jochem, Sven (2019): Rechtspopulismus, Integration und Migrationspolitik in Nordeuropa – die Volksheimen unter Druck. In: Brinkmann, Heinz Ulrich/Panreck, Isabell-Christine (Hg.): *Rechtspopulismus in Einwanderungsgesellschaften. Die politische Auseinandersetzung um Migration und Integration*, Wiesbaden: Springer VS, 267–292.
- Jochem, Sven (2015): Reformpolitik im schwedischen Sozialstaat – Formen, Gründe und Konsequenzen der Austeritätspolitik. In: *Wirtschaftspolitische Blätter* 62, H. 3, 603–614.
- Jochem, Sven (2014): Habermas on Ice. Deliberative Verfassungsexperimente, demokratischer Nepotismus und Parteienwettbewerb in Island. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* 45, H. 3, 632–646.
- Jochem, Sven (2012): *Die politischen Systeme Skandinaviens*, Wiesbaden: Springer VS.
- Jochem, Sven (2011): Nordic Employment Policies. Change and Continuity Before and During the Financial Crisis. In: *Social Policy & Administration* 45, H. 2, 131–145.
- Jochem, Sven (1998): *Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich*, Opladen: Leske + Budrich.
- Kangas, Olli (2005): Coming Late – Catching Up: The Formation of a ›Nordic Model‹. In: Kangas, Olli/Palme, Joakim (Hg.): *Social Policy and Economic Development in the Nordic Countries*, Basingstoke: Palgrave, 17–59.
- Kautto, Mikko (2010): The Nordic Countries. In: Castles, Francis G./Leibfried, Stephan/Lewis, Jane/Obinger, Herbert/Pierson, Christopher (Hg.): *The Oxford Handbook of the Welfare State*, New York: Oxford UP, 586–600.
- Kersbergen, Kees van (1997): *Social Capitalism: A Study of Christian Democracy and the Welfare State*, London: Routledge.
- Kettunen, Pauli (2001): The Nordic Welfare State in Finland. In: *Scandinavian Journal of History* 26, H. 3, 225–247.
- Kettunen, Pauli/Petersen, Klaus (2022): Images of the Nordic Welfare Model. Historical Layers and Ambiguities, in: Byrkjeflot, Haldor/Mjøset, Lars/Mordhorst, Mads/Petersen, Klaus (Hg.): *The Making and Circulation of Nordic Models, Ideas and Images*, Abingdon & New York: Routledge, 13–33.
- Kettunen, Pauli/Pellander, Saara/Tervonen, Miika (Hg.) (2022): *Nationalism and Democracy in the Welfare State*, Cheltenham: Edward Elgar.
- Krake, Kristina (2020): Reconsidering the Crisis Agreements of the 1930s. The Defence of Democracy in a Comparative Scandinavian Perspective. In: *Contemporary European History* 29, H. 1, 1–15.
- Leibfried, Stephan/Pierson, Paul (2000): Social Policy. Left to Courts and Markets? In: Wallace, Helen/Wallace, William (Hg.): *Policy-Making in the European Union*, Oxford: Oxford UP, 267–292.
- Lundberg, Urban (2015): Das nordische Modell. Sozialdemokratisches Markenzeichen oder gemeinsames kulturelles Erbe? In: Henningsen, Bernd/Jochem, Sven/Frech, Siegfried (Hg.): *Das politische Skandinavien. Gesellschaft, Wirtschaft, Politik & Kultur*, Schwalbach/Ts.: Wochenschau, 37–82.
- Lundberg, Urban (2003): *Juvelen i kronan: Socialdemokraterna och den allmänna (sic!) pensionen*, Stockholm: Hjalmarson & Högberg.
- Manow, Philip (2004): The Good, the Bad, and the Ugly. Esping-Andersen's Regime Typology and the Religious Roots of the Western Welfare State. MPIfG Working Paper (04/3).
- Marklund, Staffan (1988): *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975–1985*, Lund: Arkiv.
- Mehrtens, Philip (2014): *Staatsschulden und Staatstätigkeit. Zur Transformation der politischen Ökonomie Schwedens*, Frankfurt a.M./New York: Campus.
- Merkel, Wolfgang (2001): Soziale Gerechtigkeit und die drei Welten des Wohlfahrtskapitalismus. In: *Berliner Journal für Soziologie* 11, H. 2, 135–157.

- Mjøset, Lars (1992): The Nordic Model never Existed, but Does it Have a Future? In: *Scandinavian Studies* 64, H. 4, 652–671.
- Musial, Kazimierz (2002): *Roots of the Scandinavian Model. Images of Progress in the Era of Modernisation*, Baden-Baden: Nomos.
- OECD (2008): *Economic Survey. Sweden*, Paris: OECD.
- Orrman, Eljas (2003): Church and Society. In: Helle, Knut (Hg.): *The Cambridge History of Scandinavia*, Cambridge: Cambridge UP, 421–462.
- Petridou, Evangelia/Sparf, Jörgen/Jochem, Sven/Jahn, Detlef (2021): *Sweden Report – Sustainable Governance in the Context of the COVID-19 Crisis*. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, www.sgi-network.org/docs/2021/country/SGI2021_Sweden.pdf, 17.7.2023.
- Pierre, Jon (2020): Nudges against pandemics. Sweden’s COVID-19 containment strategy in perspective. In: *Policy and Society* 39, H. 3, 478–493.
- Plessner, Helmuth (1974): *Die verspätete Nation*, Frankfurt a.M.: Suhrkamp.
- Pontusson, Jonas (1992): At the End of the Third Road: Swedish Social Democracy in Crisis. In: *Politics and Society* 20, H. 3, 305–332.
- Regeringen (2019) [Government Offices of Sweden. Ministry of Foreign Affairs]: *Handbook. Sweden’s feminist foreign policy*, Stockholm.
- Rydgren, Jens (Hg.) (2018): *The Oxford Handbook of the Radical Right*, New York: Oxford UP.
- Rydgren, Jens (2017): Radical Right-Wing Parties in Europe. What’s Populism got to do with it? In: *Journal of Language and Politics* 16, H. 4, 485–496.
- Schmidt, Manfred G. (1998): *Sozialpolitik in Deutschland. Historische Entwicklung und internationaler Vergleich*, 2., vollst. überarb. und erw. Aufl., Opladen: Leske + Budrich.
- Sejersted, Francis (2011): *The Age of Social Democracy. Norway and Sweden in the Twentieth Century*, Princeton: Princeton UP.
- Siaroff, Alan (1999): Democratic Breakdown and Democratic Stability. A Comparison of Interwar Estonia and Finland. In: *Canadian Journal of Political Science* 32, H. 1, 103–124.
- Simek, Rudolf (2016): *Vinland! Wie die Wikinger Amerika entdeckten*, München: C.H. Beck.
- Sipilä, Jorma (1997): *Social Care Services. The Key to the Scandinavian Welfare Model*, New York: Routledge.
- Stråth, Bo (2019): Scandinavia Within and Without Europe. In: Arnason, Johann P. (Hg.): *European Integration. Historical Trajectories, Geopolitical Contexts*, Edinburgh: Edinburgh UP, 182–200.
- Stråth, Bo (2018): The Cultural Construction of Equality in Norden. In: Bendixsen, Synnøve/Bringslid, Mary Bente/Vike, Halvard (Hg.): *Egalitarianism in Scandinavia. Historical and Contemporary Perspectives*, Cham: Palgrave Macmillan, 47–131.
- Swenson, Peter (1991): Bringing Capital Back In, or Social Democracy Reconsidered: Employer Power, Cross-Class Alliances, and Centralization of Industrial Relations in Denmark and Sweden. In: *World Politics* 43, H. 4, 513–544.
- Thelen, Kathleen (2019): Transitions to the Knowledge Economy in Germany, Sweden, and the Netherlands. In: *Comparative Politics* 51, H. 2, 295–315.
- Wickström, Mats (2017): Nordic brothers before strange others: pan-national boundary making in the post-war naturalization policies of the Nordic countries. In: *Ethnic and Racial Studies* 40, H. 4, 675–693.