

Cornelia Heintze

## **Das skandinavische Erfolgsmodell und sein kulturelles Fundament – eine Annäherung**

### **Abstract**

Die skandinavischen Länder kombinieren die weltweit höchsten Staatsquoten und effektiven Steuerbelastungen mit Spitzenwerten bei allen wichtigen Themen von Beschäftigung, Bildung, soliden Staatsfinanzen und ökonomischer Wettbewerbsfähigkeit bis zu Geschlechterdemokratie, Volksgesundheit und Umweltverträglichkeit. Sie bewegen sich damit entlang der Kriterien von ökonomischer, sozialer und ökologischer Nachhaltigkeit auf einem vergleichsweise gut ausbalancierten Entwicklungspfad. Der Beitrag argumentiert, dass die erstaunliche Vitalität des skandinavischen Wohlfahrtsstaates nur mit Blick auf sein kulturelles Fundament und die darin angelegten Regulationsmechanismen verstanden werden kann. Die Verbindung von Individualismus, dominant femininer Werteorientierung und geringer Machtdistanz bei gleichzeitig geringer Unsicherheitsvermeidung und einer eher langfristigen Orientierung liefert die Antriebsmomente und Denkraster für ein Gesellschafts“spiel“, bei dem andere Regeln herrschen als im angelsächsischen Raum oder in Deutschland. Die Regeln des Entweder-Oder, entweder mehr Jobs oder mehr Armut, entweder hohe soziale Absicherung oder hohe Innovationsdynamik finden sich aufgelöst in Komplementärbeziehungen. Sie prägen das Denken, die Werteorientierungen und die Rolle, die einem fest in der Gesellschaft verankerten Wohlfahrtsstaat zugeschrieben werden.

### **1 Einführung**

In der deutschen Reformdebatte hat sich schleichend ein antietatistischer Konsens herausgebildet. Politischer und wissenschaftlicher Wettstreit findet im Wesentlichen nur noch innerhalb der Grenzen des neoliberalen Denkrahmens statt. Hier gibt es dann nicht unerhebliche Unterschiede bei der Frage, wie marktradikal eine neoliberale Reformagenda sein soll oder darf, und wie man sie strategisch am besten ins Werk setzt. Dies freilich sind Varianten bei gleicher Grundausrichtung.

Der nachfolgenden Abhandlung unterliegt die Hypothese, dass es in Gestalt der skandinavischen Länder sehr wohl eine erfolgreiche Entwicklungsalternative zum neoliberalen Weg gibt. Singularität und Robustheit dieser Alternative gründen wesentlich auf einer von anderen Ländern grundlegend verschiedenen Kulturprägung. Wo Deutschland der Herausforderung der neoliberal geprägten Globalisierung dadurch zu entsprechen versucht, dass es innerhalb der EU15 den Abwärtswettbewerb bei Steuern, Reallöhnen und wohlfahrtsstaatlichen Errungenschaften mit anführt, ist in den skandinavischen Ländern der breit ausgebaute Wohlfahrtsstaat<sup>1</sup> umgekehrt die Basis einer erstaunlich ausgewogenen Entwicklung der verschiedenen gesellschaftlichen Teilsysteme. Er schafft die Voraussetzungen und flankiert die Erschließung

<sup>1</sup> Die Begriffe Wohlfahrtsstaat und Sozialstaat werden in dieser Abhandlung synonym verwendet.

von Innovationspotentialen, und er hält die erforderlichen Ressourcen bereit, um entstehende Ungleichgewichte zügig auszutariieren.

Drei Grundfragen habe ich einer empirischen Analyse<sup>2</sup> unterzogen:

1. Welche OECD-Länder waren im Zeitraum 1993 bis 2003 beschäftigungspolitisch und beim Abbau von Massenarbeitslosigkeit besonders erfolgreich, welche nur teilweise, welche nicht?
2. Erfüllen die erfolgreichen Länder die neoliberalen Annahmen, wonach Reallohnsteigerungen unterhalb des Produktivitätswachstums, Steuersenkungen, eine geringe Staatsquote und ein Abbau von Arbeitsmarktrigiditäten der quasi Königsweg zu mehr Beschäftigung bei deutlich weniger Arbeitslosigkeit sind?
3. Wie relevant sind Trade-Off-Beziehungen? Ist es zwangsläufig, dass weniger Arbeitslosigkeit die Hinnahme von mehr sozialer Ungleichheit bedingt und auch sonst Zielunvereinbarkeiten, etwa zwischen Ökologie und Ökonomie bestehen? Wie ist in diesem Sinne die Gesamtpolitikperformance?

Die 18 OECD-Länder von Tabelle 1 wiesen 1993 eine Arbeitslosenquote nach der OECD-Standardisierung von mindestens 5% auf. Am höchsten waren die Quoten in Spanien (18,6%) und Finnland (16,4%); am geringsten in Portugal (5,6%) und den Niederlanden (6,2%). Die beschäftigungspolitische Performance habe ich anhand von fünf Indikatoren<sup>3</sup> beleuchtet. Es ergaben sich drei Ländergruppen, wobei die skandinavischen Länder besonders gut abschnitten. In der am besten bewerteten Gruppe (Länder mit ausgewogenem Erfolg) belegen Norwegen und Schweden die Rangplätze 1 und 3. Auch Dänemark findet sich in dieser Gruppe, während Finnland aufgrund der zwar deutlich reduzierten, aber mit rd. 9% immer noch hohen Arbeitslosenquote nur einen Mittelplatz in der zweiten Gruppe (Länder mit teilweisem Erfolg) einnimmt. Auch die angelsächsischen Länder sind gut platziert: je drei Länder finden sich in der Spitzen- und in der Mittelgruppe. Mit Ausnahme der Niederlande fallen die kontinental- und südeuropäischen Länder dagegen stark ab; sie konzentrieren sich in der Gruppe mit schwachem (Frankreich, Spanien, Belgien) bis ausbleibendem beschäftigungspolitischem Erfolg (Deutschland, Italien, Griechenland).

Neoliberale Kausalitätsvermutungen finden keine empirische Bestätigung. Bei der Reallohnentwicklung kann für jede theoretisch denkbare Annahme eine Ländergruppe konstruiert werden, die dafür den scheinbaren empirischen Beleg liefert. Auch der Zusammenhang zwischen Beschäftigungsentwicklung und Arbeitsmarktrigidität ist nicht eindeutig (Boeri 1999). So wurden in Finnland beschäftigungspolitische Erfolge erzielt trotz gestiegener Arbeitsmarktrigidität, und in Deutschland blieben beschäftigungspolitische Erfolge aus, obwohl die Arbeitsmarktrigidität abnahm (Hein/Niechoj 2004). Auch zwischen Wohlfahrtsstaatsausbau und Beschäftigungsentwicklung existieren keine einfachen Zusammenhänge. Die skandinavische Ländergruppe ist erfolgreich, weil hohe Staatsquoten mit der Bereitschaft der Bevölkerung einhergehen, über hohe Abgabenlasten die Finanzierung des Wohlfahrtsstaates – einschließlich eines hohen Anteils von Staatsbeschäftigung – sicherzustellen. Sie repräsentieren ein der neoliberalen Beschäftigungstheorie widersprechendes Modell. Dem stehen als schwach (Großbritannien, Kanada, Neuseeland) bis stark (USA) neoliberal geprägt die angelsächsischen Länder gegenüber, wo beschäftigungspolitischer Erfolg umgekehrt

2 Interessierte LeserInnen können die Befunde über die Autorin erhalten.

3 Höhe der Arbeitslosigkeit (Durchschnittsquote 1999 – 2003), Abbau der Arbeitslosigkeit (Durchschnittsquote 1993-1998 zu 1999-2003), Inklusion in das Erwerbssystem (Frauenbeschäftigungsquote und Beschäftigungsquote älterer Arbeitnehmer 2001/2003), Grad der Verfestigung von Langzeitarbeitslosigkeit (Anteil Langzeitarbeitsloser an den Erwerbspersonen 2002/2003), Beschäftigungswachstum (1999/2000-2003)

**Tab. 1: Performance von 18 OECD-Ländern mit Massenarbeitslosigkeit Anfang der neunziger Jahre in ganzheitlicher Betrachtung**

Länder	Staatsentnahmen in %H BIP 1995 - 2002 (D) <sup>1</sup>	Gesamtpersonalformanzahl in 10 Zielbereichen (Rang-D) <sup>2</sup>	Rangfolge Gesamtpersonalformanzahl in 10 Zielbereichen	Beschäftigungsranking anhand von 5 Indikatoren <sup>3</sup>	Rang Soziale Gleichheit <sup>4</sup>	Wettbewerbsfähigkeit 2003/2004 <sup>5</sup>	Rang finanzielle Nachhaltigkeit 1999 - 2003 <sup>6</sup>	Rang Korruptionenkämpfung 2004 <sup>7</sup>	Rang Entwicklungshilfeausgaben 2003 <sup>8</sup>	Rang Bildung (Pisa und Bildungsausgaben 1999 - 2001) <sup>9</sup>	Rang ökologische Nachhaltigkeit <sup>10</sup>	Rang Volksgesundheit <sup>11</sup>	Rang Frauenarbeitsgleichstellung <sup>12</sup>
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14
<b>Länder mit ausbalanciertem Entwicklungsmodell (Spitzenplatz 1 - 3 im Gesamttrajektorie und/oder in mindestens 8 der 10 Zielbereiche besser als der jeweilige Median)</b>													
Schweden	61,30	2,400	1	3	2	3	4	4	4	4	2	1	1
Norwegen	56,00	2,600	2	1	3	5	1	5	1	6	1	3	1
Finnland	55,20	3,000	3	10	2	1	2	1	7	1	3	7	3
Dänemark	58,30	4,300	4	5	1	4	3	3	2	8	6	11	2
<b>Länder mit erfolgreichem, aber nicht gut ausbalanciertem Entwicklungsmodell (besser als Platz 10 im Gesamttrajektorie und in höchstens 4 Zielbereichen schlechter sowie in mindestens 5 Zielbereichen besser als der Ländermedian)</b>													
Neuseeland	42,70	6,100	5	6	13	10	5	2	11	2	7	10	6
Kanada	43,50	6,100	5	9	6	11	6	9	9	3	10	4	3
Australien	36,60	6,500	6	11	10	7	8	6	10	5	8	5	5
Niederlande	47,00	6,778	7	2	5	6	12	7	3	?	12	9	8
<b>Länder mit nicht ausbalanciertem, nur mäßig erfolgreichem Entwicklungsmodell (bei weniger als 5 Zielbereichen besser und bei mindestens 6 Zielbereichen schlechter als der Ländermedian)</b>													
Großbritannien	39,70	8,600	8	6	11	9	9	8	7	9	13	14	7
Frankreich	51,00	9,000	9	12	7	14	15	12	6	10	4	6	10
USA	34,10	9,300	10	7	16	2	13	11	14	11	16	13	4
Irland	37,00	9,400	11	4	10	15	7	11	6	9	15	10	13
Deutschland	46,40	9,900	12	15	8	8	16	10	8	14	9	8	11
Belgien	49,60	10,200	13	14	4	14	10	11	5	7	18	12	12
Spanien	38,90	10,300	14	13	9	12	11	12	10	12	11	10	13
Portugal	41,60	10,800	15	8	15	13	17	13	12	13	5	15	9
Italien	46,50	11,700	16	16	14	17	14	14	13	12	14	2	14
Griechenland	44,60	13,667	17	17	12	16	?	15	12	15	17	16	15
<b>Erläuterungen:</b>													
1	Neben Steuern und Sozialabgaben sind hier auch Dividendeneinnahmen, Privatierungserlöse und Einnahmen aus Gebühren/Entgelten sowie die Aufnahme von Krediten erfasst.												
2	Abstände sind nicht arithmetisch zu interpretieren, da die Basisrankings nicht dieses Kriterium erfüllen												
3	Quellen: OECD (Labour Force Statistics, Main Economic Indicators), Human Development Report 2004, Eurostat 2004												
4	Aus drei Datenquellen (OECD 2002, Weltbank 2003 und Eurostat 2004) Rangmittel aus 5 Indikatoren (Gini-Index, OECD und Weltbank 2003, Verteilungsdezil, Verteilungsquantil, Rang nach Konsumenten)												
5	World Economic Forum: Growth Competitiveness Index Rankings (2004: 104 Länder); Mittelwert der Rangpositionen von 2003 und 2004												
6	Haushaltsdefizit/-überschuss 1994-1998 und 1999-2003 (Quellen: OECD, EZB 2004)												
7	Transparency International Corruption Perception Index 2004												
8	Quelle: Deutsche Welthungerhilfe e.V. (2004: 9)												
9	Ergebnisse von Pisa (2000) bei der Lesekompetenz mit doppeltem Gewicht und Bildungsausgaben (in % BIP) mit ein-fachem Gewicht (Quelle: OECD)												
10	Anhand von 3 Indikatoren (Pro-Kopf-Treibhausgasemissionen 2001; Entwicklung der Pro-Kopf-Treibhausgasemissionen 1990 - 2001; ESI-Index 2002 (Quellen: Australian Institute 2004, 2002 Environmental Sustainability Index))												
11	Durchschnitt aus drei Indikatoren: Durchschnittliche Lebenserwartung, Quote täglicher Raucher 2001, 2002, 2003, Bevölkerungsanteil mit starkem Übergewicht (jeweils aktuellste Zahlen); Quelle: OECD Health Data 2004												
12	Durchschnitt aus zwei Indikatoren: Frauenbeschäftigungsquote 2003/2001 und Durchschnittseinkommen von Frauen im Vergleich zu Männern (%); Quellen: OECD und Human Development												

kombiniert ist mit relativ geringen Staatsquoten und in der Konsequenz auch geringen Abgabenquoten.

Die Frage eines Trade-Offs zwischen Armut und Arbeitslosigkeit zu bejahen, ist in Deutschland bis in Kreise der linken SPD hinein (Müller 2003) zunehmend Konsens. Für staatliches Handeln gibt es danach nur noch die Alternative: Senkung der Arbeitslosigkeit durch rigide Flexibilisierung der Arbeitsmärkte um den Preis von mehr sozialer Ungleichheit contra Erhalt eines hohen Sozialstaatsniveaus um den Preis weiterhin hoher Arbeitslosigkeit. Dies führt nicht nur zur Empfehlung, Wirtschaftspolitik auf die Senkung der Kosten des Produktionsfaktors Arbeit auszurichten, sondern begründet auch Tendenzen, die Zunahme des Gefälles zwischen Reich und Arm umzudeuten in etwas im Grunde Positives. „*Sozial ist, was Arbeit schafft*“, und da mehr Armut als Preis für mehr Beschäftigung gedeutet wird, kann eine darauf hinauslaufende Entwicklung mit dem Stempel „Sozial gerecht“ versehen werden. Vor diesem Hintergrund ist es interessant, dass der skandinavische Entwicklungspfad weiterhin durch sehr geringe Armutsquoten geprägt ist. Auch in Zeiten der Globalisierung wird Armut durch eine aktive Umverteilungspolitik (OECD 2002, 33; UNICEF 2005) auf niedrigem Niveau gehalten. Das angelsächsische Entwicklungsmodell impliziert dagegen ein hohes Niveau ungleicher Einkommens- und Vermögensverteilung. Spitzenwerte negativer Art erreichen die USA. Die dort dramatische Armutsentwicklung weiter Bevölkerungsteile wirft die Frage auf, welchen Preis die noch führende Weltmacht mittelfristig dafür zahlen müssen (Phillips 2002).

Werden Zielerreichungen in ganzheitlicher Betrachtung, angefangen bei der Arbeits-, Beschäftigungs- und Bildungspolitik über die Entwicklungshilfe-, Gesundheits- und Finanzpolitik bis hin zur Umweltpolitik, der Vermeidung großer sozialer Ungleichheit und der erfolgreichen Bekämpfung von Korruption beleuchtet, erweist sich das skandinavische Entwicklungsmodell als dem angelsächsischen Weg überlegen. Die skandinavischen Länder rangieren (Tabelle 1) bei allen Politikfeldern in der Spitzengruppe, zumindest jedoch im Mittelfeld. Mit deutlichem Abstand zur mittleren Ländergruppe bilden sie ein eigenes, relativ homogenes Cluster. Die angelsächsischen Länder bilden kein homogenes Cluster. Je zur Hälfte finden sie sich in der mittleren und der letztplatzierten Ländergruppe. Teilweise (Beschäftigungspolitik, Bildungspolitik, Haushaltspolitik) schneiden sie sehr gut ab, auf bestimmten Feldern (Armutsbekämpfung, Ökologie, Gesundheit, Entwicklungshilfe) dagegen nur mäßig bis schlecht. Ihr Entwicklungspfad ist unausgewogen.

## **2 It's the culture: Spezifische Kulturprägung als Basis des skandinavischen Erfolgsmodells**

Dass Alternativen zur neoliberalen Modernisierung nicht nur möglich sind, sondern erfolgreich und nachhaltig sein können, wird in der deutschen Debatte kaum gewürdigt. Für den neoliberalen Mainstream stellt der Erfolg der skandinavischen Länder eine Provokation dar, mit der umzugehen schwerfällt. Nachdem nicht mehr zu ignorieren ist, dass der nordische Weg von Bildung bis Umwelt, von Wettbewerbsfähigkeit über solide Finanzpolitik bis zu erfolgreicher Korruptionsbekämpfung zu besten Plätzen bei weltweiten Rankings führt, dominiert ein Reaktionsmuster aus Abwehr und selektiver Vereinnahmung. Es wird eingeräumt, dass die Modernisierung des Sozialstaates zwar gelungen sei, aber die damit verbundene hohe Steuerbelastung wird als nicht akzeptabel für Deutschland zurückgewiesen. Auch wird

anerkannt, dass in der Bildungspolitik (der nordischen Länder) interessante Ansätze verfolgt werden, die aber in einem großen Industrieland mit heterogener Bevölkerung wie in Deutschland als nicht umsetzbar angesehen werden. Der Verweis auf die Kleinheit der Länder und die angeblich so homogene Bevölkerung soll die Diskussion beenden; er erspart die ernsthafte Auseinandersetzung in der Sache. Sie erfolgt auch beim Reaktionsmuster der selektiven Vereinnahmung nicht. Durch Konzentration auf die Versatzstücke, auf die man sich positiv beziehen kann, ohne dass die eigene Theoriwelt tangiert wird, gelingt eine Umdeutung. Lobend erwähnt wird z.B. das weitgehende Fehlen von Kündigungsschutz in Dänemark und verschwiegen, dass im Gegenzug das Niveau sozialer Absicherung viel höher als in Deutschland ist.

Dass in einem kleineren Land tendenziell leichter und schneller umgesteuert werden kann, ist unstrittig. Insoweit hat die Größe eines Landes Einfluss. Aber ist dies der entscheidende Faktor? Der Blick auf die Weltlandkarte liefert ein buntes Bild. Länder mit weniger als 5 Mill. Einwohnern wie Liberia oder Namibia sind in Schwarzafrika nicht weniger von Bürgerkrieg und Verfall geprägt als mittelgroße Länder mit 8 bis 9 Mill. Einwohnern wie Somalia oder größere bis große Länder wie der Sudan (rd. 29 Mill. Einwohner) resp. der Kongo (rd. 50 Mio. Einwohner). Für Südamerika gilt das Gleiche wie schon der Blick auf die Elendsländer Haiti (knapp 8 Mill. Einwohner) und Nicaragua (knapp 5 Mill. Einwohner) zeigt. Oder betrachten wir Asien. Womit wollen wir den Aufstieg des chinesischen Kolosses (1,3 Mrd. Einwohner) erklären? Kleinheit und Überschaubarkeit scheiden naturgemäß aus. Wollen wir das Erklärungsmodell also umkehren und Größe zum entscheidenden Erfolgsfaktor küren? Spätestens an dieser Stelle dürfte deutlich werden: Weder Kleinheit noch Großheit sind aus sich selbst heraus ein Erfolgsfaktor. Auch die EU- und OECD-Länder müssten sich anders darstellen, wenn „Kleinheit“ und „Überschaubarkeit“ oder umgekehrt „Größe“ ein zentraler Erfolgsfaktor wären. Deutschland ist in der EU das größte Land, hinsichtlich Erfolg auf verschiedenen Politikfeldern jedoch unteres Mittelmaß. Deutlich schlechter noch ist Griechenland platziert. Mit 11 Mill. Einwohnern zählt es ebenso wie Schweden (9 Mill. Einwohner) zu den kleineren Ländern, schöpft daraus aber keinen Vorteil.

Auch andere hard facts wie die geografische Lage oder der Reichtum an Bodenschätzen tragen nur bedingt zur Erklärung bei. Gewiss profitiert Norwegen von seinem Ölreichtum. Andererseits: Reichhaltige Öl- und Gasvorkommen müssen kein Vorteil sein, wie ein Blick auf die Länder – vom Irak über Nigeria bis zum Sudan – zeigt, wo üppiges Vorkommen an fossilen Energiequellen den Kristallisationspunkt bildet für blutige Kämpfe um deren Ausbeutung und Aneignung. Der Rohstoffreichtum eines Landes kann Entwicklungsbremse oder Entwicklungsmotor sein, je nachdem, was ein Land daraus macht. Dass Norwegen von seinem Öl- und Gasreichtum profitiert, hängt nicht an den fossilen Energieschätzen per se. Entscheidend ist, dass die Erträge nutzbringend für die Entwicklung des Landes eingesetzt werden. Damit aber richtet sich die Perspektive auf die Regulationsmechanismen, die darüber entscheiden, wie ein Land mit seinen spezifischen Bedingungen umgeht. Wenn es rohstoffreich ist, kann es sich darauf ausruhen nach dem Motto: Wir sind reich und mit Geld lässt sich alles kaufen. Diese Haltung findet sich beispielsweise in einigen arabischen Öl-Emiraten mit der fatalen Konsequenz, dass importierte neueste Technik von den eigenen Technikern nicht weiterentwickelt werden kann, weil das Bildungssystem dafür nicht die Grundlage liefert. Reich an Rohstoffen zu sein, kann von einem Segen gar zu einem Fluch werden, wenn die Erträge vorrangig privat angeeignet werden. Besonders negative Beispiele dafür liefern die schwarzafrikanischen Rentenökonomien, bei denen das Volkseinkommen weitgehend aus der

rücksichtslosen Ausbeutung der Naturschätze des Landes stammt, die von rivalisierenden Claneliten angeeignet werden. Gewalt, Bürgerkrieg und Genozid sind hier die Zutaten einer makabren ökonomischen Logik; der Staat ist reine Fassade, eine im Grunde „substanzlose Hülle“ (Menzel 2001, 5).

Wenn übliche Erklärungen nicht weit tragen, es vielmehr auf die Regulationsmechanismen ankommt, geht der Blick von den hard zu den soft facts. Für die relativ zu anderen Ländern bessere Gesamtpolitikperformance der skandinavischen Länder gibt es eine spezifische kulturelle Basis. Sie vor allem begründet das „Geheimnis“ dieses Entwicklungspfads, denn die Werteorientierungen,<sup>4</sup> Wahrnehmungsraster sowie die daraus folgenden Denk- und Handlungsmuster sind deutlich von dem unterschieden, was für Deutschland und andere Länder in dem Sinne typisch ist, dass es Mehrheiten prägt. Wenn gleiche Probleme anders wahrgenommen werden, dann führt dieser andere Umgang mit Realität auch zu anderen Ergebnissen. Dass Finnland rohstoffarm und Norwegen rohstoffreich, dass Schweden eine hohe Immigrantquote und Finnland eine niedrige hat, ist dagegen sekundär.

Wie also ist der Zusammenhang zwischen der mentalen Programmierung durch Kultur (zum Kulturbegriff: Heintze 2002, 260ff.) und der Fähigkeit, die grundlegenden gesellschafts- und wirtschaftspolitischen Entscheidungen so zu treffen, dass auch unter Globalisierungsbedingungen eine wirtschaftlich leistungsfähige, sozial gerechte und ökologisch verträgliche Entwicklung möglich ist. Durch die Brille der Europäischen Wertestudien betrachtet, unterscheiden sich die nordeuropäischen Länder durch die erreichte höhere Bedeutung postmaterialistischer Werte und ein besonders ausgeprägtes Vertrauen in das eigene Land (Michalski/Tallberg 1999, 20ff.; Delhey 2004). In bewusster Abgrenzung zu Wertewandelanalysen in der Nachfolge von Inglehart (1977), bei denen Kulturen im Raster von lediglich zwei bis drei Dimensionen beschrieben werden (Klages 2001; Noelle-Neumann/Petersen 2001; van Deth 2001), greife ich in „Die Zukunfts-Blockade“ (Heintze 2002, 237ff.) auf die Forschungen von u.a. Hofstede 2001 zurück. Mit einem kulturell dekonzentrierten Ansatz kommt *Hofstede* zu dem Ergebnis, dass sich Nationalkulturen über fünf Dimensionen (Tabelle 2) unterscheiden.

**Tabelle 2: Fünf Dimensionen von Kultur (nach Hofstede)**

<b>Dimension</b>	<b>Bedeutung</b>
Grad von Machtdistanz	Umgang mit sozialer Ungleichheit einschließlich des Verhältnisses zu Autoritäten
Grad von Kollektivismus/Individualismus	Beziehung zwischen dem Individuum und der Gruppe
Grad von Maskulinität/Femininität	Orientierung auf eher maskuline oder feminine Werte
Grad der Unsicherheitsvermeidung	Umgang mit Ungewissheit in Bezug auf die Kontrolle von Aggression und das Ausdrücken von Emotionen
Grad der Langfristigkeitsorientierung resp. „konfuzianische Dynamik“	Orientierung auf eher langfristige oder kurzfristige Ziele

Quelle: (Heintze 2002, 266f.)

Die Dimensionen Machtdistanz und Unsicherheitsvermeidung sind unabhängig voneinander. Auch die Langfristigkeitsorientierung – sie ist spezifisch für die chinesische Zivilisation -

<sup>4</sup> Werteorientierungen bezeichnen die kulturspezifisch unterschiedlich ausgeprägte, dem Einzelnen meist unbewusste Neigung, bestimmte gesellschaftliche Umstände anderen vorzuziehen.



scheint zu den anderen Dimensionen nur in geringen Abhängigkeitsverhältnissen zu stehen. Ansonsten jedoch gibt es mehr oder weniger starke Abhängigkeiten. So weisen die meisten Länder, die auf dem Maskulinitätsindex hohe Werte erreichen, auch in den Dimensionen Machtdistanz und Unsicherheitsvermeidung mittlere bis hohe Werte auf. Die romanischen und fast alle südamerikanischen Länder zählen dazu, ebenso (West-)Deutschland, Japan und die USA. Der Individualismusindex wiederum ist in hohem Maße vom ökonomischen Entwicklungsstand, damit also von einer dritten Variablen, abhängig. Reiche Länder erreichen auf ihm überwiegend hohe Werte, während kollektivistische Länder eher arm sind. In extrem individualistischen Gesellschaften sind die Bindungen zwischen den Individuen locker. Jeder soll für sich und seine Familie selbst sorgen. Da Gesellschaften mit steigendem Wohlstand individualistischer werden, sind vor allem die Unterschiede zwischen gleich wohlhabenden Ländern von Interesse. Die skandinavischen Länder, Japan und die USA sind wirtschaftlich vergleichbar hoch entwickelt, unterscheiden sich aber hinsichtlich ihrer relativen Position auf dem Individualismusindex. Japan erreicht einen mittleren, die skandinavischen Länder erreichen einen mäßig hohen und die USA den weltweit höchsten Wert.

Was dieses bedeutet, erschließt sich erst bei Betrachtung der anderen Dimensionen. Wenn wir Kulturen erfassen wollen, ist es sinnvoll, sie uns wie ein Gesicht oder eine Gestalt vorzustellen. Das Gesicht respektive die Gestalt eines Menschen prägen wir uns als Ganzheit ein. Die isolierte Betrachtung von Mündern, Nasen, Augen erlaubt keine Wiedererkennung. Für das, was wir als charakteristisch wahrnehmen, ist das Zusammenspiel von wenigen Schlüsselementen entscheidend. Deshalb auch erkennen wir Menschen noch nach Jahrzehnten wieder, egal wie faltig ihr Gesicht, wie grau ihre Haare und wie füllig ihr Körper geworden ist. Eine Schlüsselstellung kommt bei der Analyse der skandinavischen Kultur der Dimension maskulin contra feminin zu. Es gibt ein Übergewicht femininer Werte, während sonst fast alle Kulturen mehr oder weniger stark durch die Dominanz maskuliner Werte geprägt sind. Mit matriarchalisch contra patriarchalisch darf dies nicht verwechselt werden. Im Matriarchat herrschen Frauen im Unterschied zur Männerherrschaft im Patriarchat. In einer femininen Kultur herrschen feminine Werte.

Die hohe Bedeutung des Wohlfahrtsstaates und seine bürgernahe Ausgestaltung hat hier und in der gering ausgeprägten Machtdistanz seinen zentralen Anker. Es resultieren spezifische Verhaltenserwartungen. Dass die Kinder des schwedischen Königspaars eine gewöhnliche Grundschule besuchten, spiegelt z. B. die Erwartung, dass sich auch die obersten Repräsentanten nicht zu sehr von der Lebenswirklichkeit der Durchschnittsbürger entfernen sollen. Und die in Kliniken gering ausgeprägte Hierarchie<sup>5</sup> ist Ausdruck geringer Machtdistanz und hoher Unsicherheitstoleranz. Für die Entwicklung einer Kultur, die Fehler nicht fürchtet, sondern aus ihnen lernt, bietet dies eine gute Grundlage.

---

5 Anette Rölff, Krankenschwester aus Berlin schreibt dazu: „Viel lieber möchte ich aber über die (...) Arbeitsverhältnisse berichten, denn da gibt es im Verhältnis zu Deutschland große Unterschiede. Das Wort Hierarchie kennt man zwar, eine Hierarchie im uns bekannten Sinne gibt es hier aber nicht. Die Achtung vor jeder Berufsgruppe ist stets präsent. Und das hat einen entscheidenden Einfluss auf das positive Arbeitsklima. Ich fühle mich auch nicht als Ausländerin. Zum einen arbeiten hier viele verschiedene Nationalitäten zusammen, und aufgrund meines Sprachkurses gab es von Anfang an keine Verständigungsprobleme. Darüber hinaus ist man sehr an einem Erfahrungsaustausch interessiert, und ich merke, dass man sowohl meine Arbeitserfahrung schätzt, als auch darauf bedacht ist, dass ich mich in Norwegen wohl fühle.“ (Rölff 2004, 74)

### 3 Im Zentrum: Wertschätzung staatlicher Tätigkeit und kollektiver Regelungssysteme

Im Auftrag des SPIEGEL wurde in der Zeit vom 31. August bis 8. September 2004 eine Umfrage zur deutsch-deutschen Befindlichkeit durchgeführt. Eine der Fragen bezog sich auf die favorisierte Staatsform, wobei folgende Alternative offeriert wurde:

1. „Ein Staat, der den Bürgern maximale Freiheiten lässt und von Ihnen Eigenverantwortung fordert,

2. Ein Staat, der sich um den Einzelnen kümmert, ihm dafür aber weniger Freiheiten gewährt.“<sup>6</sup>

Die Antwortalternative kann als typisch für die deutsche Mehrheitskultur gewertet werden. Basis ist ein Staatsverständnis, bei dem Freiheitsrechte der Bürger und ein sich kümmernder Wohlfahrtsstaat als Gegensatz begriffen werden. Eigenverantwortung der Bürger und Wohlfahrtsstaat passen nicht zusammen. Unter dem Blickwinkel der skandinavischen Mehrheitskultur macht die vermeintliche Alternative wenig Sinn. Ein Wohlfahrtsstaat, der sich kümmert, wird dort als Voraussetzung dafür betrachtet, dass Menschen unabhängig von ihrer sozialen Herkunft befähigt werden, in Gesundheit ein eigenverantwortliches Leben zu führen. Deshalb kümmert sich der Staat mit einer Vielzahl von Präventionsprogrammen um den Erhalt der Volksgesundheit. Deshalb auch wirkt das Prinzip der sozialen Inklusion wie eine Art Kompass für staatliches wie zivilgesellschaftliches Handeln. Während die Tätigkeit des Sozialstaates in Deutschland an den Grundsatz der Subsidiarität gebunden ist, dominieren in den skandinavischen Ländern soziale Bürgerrechte. Beispiel Familienpolitik: Kern sind nicht wie in Deutschland Steuererleichterungen und Transferleistungen, sondern eine breit ausgebaute öffentliche Infrastruktur aus Spielschulen/Kindergärten. Die unterschiedlichen Gegebenheiten korrespondieren mit konträren Ehe-, Familien- und Erziehungsmodellen. Dem Modell der männlichen Versorgerehe entsprechend dominiert in Westdeutschland bis heute die Überzeugung, Kleinkinder seien bei der Mutter am besten aufgehoben. Der Staat in Gestalt der Kommunen wird subsidiär tätig. Dementsprechend unzureichend ist das Angebot in den Kommunen (Gaserow 2004; Bertelsmann Stiftung 2002; Spieß u.a. 2002).

Der hohe Ausbaugrad von öffentlicher frühkindlicher Bildung und Erziehung in den nordischen Ländern beruht auf einem anderen Denken. Familien sollen so von Aufgaben entlastet werden, dass Mütter wie Väter nicht zwischen Vollerwerbstätigkeit und Kindern wählen müssen. Der vollwertige Einbezug von Frauen in das Erwerbssystem, wie er sich in den weltweit höchsten Frauenbeschäftigungsquoten dokumentiert, gilt dabei auch als eine Voraussetzung für die Abmilderung des demografischen Wandels. Zu Recht, denn im skandinavischen Durchschnitt liegt die Geburtenrate (2000-2002) bei 1,8 verglichen mit nur 1,4 in Deutschland (United Nations 2004). Die Wirkungsannahmen über das Entstehen positiver Bindungserfahrungen bei Kindern sind korrespondierend andere. Der Glaube, es sei für das Kindeswohl am besten, wenn Kinder möglichst lange allein in der Familie aufwachsen, findet wenig Fürsprecher.<sup>7</sup> Gefragt wird weniger nach den Risiken der Fremdbetreuung als nach den Risiken einer langen Bindung an nur eine Bezugsperson.<sup>8</sup>

6 Trübsal in der Zwischenwelt, in: DER SPIEGEL Nr. 39 v. 20.09.2004, 44-60, hier: 50.

7 Als typisch kann die Äußerung von Hulda Dora Styrmsdottir, Mutter von 3 Söhnen und Geschäftsführerin bei der Islandbanki, gelten: „Wir Isländerinnen sind überzeugt, dass unsere Kinder in den Spielschulen besser aufgehoben sind als allein bei den Eltern zu Hause“ (zit. nach Focus-Reportage „Die Mütter von Reykjavik“; in: Focus Nr. 49 v. 29.11.2004, 104-109)

8 Dies geht konform mit neueren wissenschaftlichen Erkenntnissen der Bindungsforschung, die zunehmend auch in Deutschland rezipiert werden (Ahnert 2004; Grossmann 2004).



Anders als deutsche Kindergärten sind die Spielschulen Teil des Bildungssystems. Und im Vergleich mit Schweden, Finnland und Island spiegeln sich hier auch in besonderer Weise die Unterschiede in der politischen Kultur (OECD 2004b): 1. Es erfolgt keine frühe Selektion. Bestimmend ist Ganztagsunterricht in Gemeinschaftsschulen. 2. Bildungsniveau und soziale Herkunft sind nur schwach voneinander abhängig. In Deutschland ist der Zusammenhang dagegen stark; Bildungsarmut und Bildungsreichtum werden sozial vererbt. 3. Die Praktizierung einer Kultur des Vertrauens steht im Vordergrund. Dazu gehört, dass Kinder lernen sollen, sich etwas zuzutrauen. Auf das individuelle Lerntempo der SchülerInnen wird deshalb Rücksicht genommen. 4. Die Lehrerausbildung (Buchberger/Buchberger 2002) ist ausgerichtet auf die Vermittlung von Kompetenzen bei ständiger Ergebnis-Evaluation und darauf aufbauenden Innovationen. Reines Fachwissen wird als nicht so wichtig erachtet.

Es gehört zu den Paradoxien des finnischen und schwedischen Systems, dass der Ansatz einer Schule für alle, wo individuell gefördert wird und Nachteile der Herkunft frühestmöglich ausgeglichen werden, gute bis sehr gute Ergebnisse gerade deshalb erzielt, weil wenig von Leistung die Rede ist und auf frühe Selektion verzichtet wird. Vermittelt wird: Lernen macht Spaß, Lernen stärkt das Selbstbewusstsein, lebenslanges Lernen ist Teil unserer Identität.

**Tab. 3: Sozialstaatsmodelle, soziales Engagement und gewerkschaftlicher Organisationsgrad in der EU (2000/2001)**

Sozialstaatsmodelle <sup>1</sup>	Ländergruppen/Länder	Vertrauen in andere Menschen (in %) <sup>2</sup>	Ehrenamtlich tätig (in %) <sup>2</sup>	Gewerkschaftlicher Organisationsgrad <sup>3</sup>
<b>Universalistisch-gleichheitsorientierter Wohlfahrtsstaat</b> mit Bindung der Ansprüche an soziale Bürgerrechte. Hohes Niveau öffentlicher Güter mit Finanzierung aus dem Staatshaushalt und Leistungserbringung über den öffentlichen Dienst; starke Bürgerorientierung und Transparenz der öffentlichen Verwaltung bei wenig Bürokratie	<b>I. Skandinavische Länder</b>			
	Dänemark	67	38	88
	Finnland	58	55	79
	Schweden	66	56	79
<b>Liberaler Sozialstaat mit starker Rolle des Marktes und bescheidener bis rudimentärer sozial- und wirtschaftspolitischer Rolle des Staates.</b> Sozialleistungen sind gering und werden erst nach individueller Bedürfnisprüfung gewährt. Hohe Bedeutung von Bildungsinvestitionen, unterschiedliche Gesundheitssysteme. Sozialstaatsfinanzierung aus Steuern; gering ausgeprägte Bürokratie.	<b>II. Angelsächsische Länder</b>			
	Großbritannien	31	44	27
	Irland	35	32	45
<b>Hoch entwickelter korporatistisch-konservativer Sozialstaat mit Anbindung sozialer Sicherung und sozialer Rechte an Erwerbsarbeit und gesellschaftlichen Status.</b> Dominanz von Äquivalenzprinzip, Beitragsfinanzierung und der Bindung staatlicher Interventionen an das Subsidiaritätsprinzip; öffentliche Leistungserbringung über unterschiedliche Träger; Vertraulichkeit statt Transparenz der öffentlichen Verwaltung	<b>II. Kontinentaleuropäische Länder</b>			
	Belgien	31	39	69
	Deutschland	35	22	27
	Frankreich	22	38	9
	Niederlande	60	50	27
<b>Hoch entwickelter korporatistisch-konservativer Sozialstaat auf katholisch-familienökonomischer Grundlage<sup>4</sup></b>	Österreich	34	31	40
	Italien	33	26	35
	Portugal	10	14	30
	Spanien	39	18	15

1 Typologie in Anlehnung an Esping-Andersen (1990)

2 Datenquelle: Eurobarometer 2001, European Social Survey 2003 (u.a.), zit. nach Stat. Bundesamt 2004, 665

3 Quelle: Institut der deutschen Wirtschaft, zit. nach Funk (2003, 20)

4 Die Typologie von Esping-Andersen subsumiert diese Länder unter das konservative Sozialstaatsmodell.

Die Ergebnisse, hohes Durchschnittsniveau bei gleichzeitig wenig Bildungsversagern und einer breiten Leistungsspitze, sind aus diesem Blickwinkel nicht überraschend. Marktliberales Denken setzt eine hohe Staatsquote gleich mit der Behinderung bürgerschaftlichen Engagements. Die Quote der ehrenamtlich engagierten Menschen müsste danach im umfassend ausgebauten skandinavischen Wohlfahrtsstaat am geringsten sein. Die Empirie von Tabelle 3 weist das Gegenteil aus. Die Gründe sind in Faktoren wie dem relativ zu anderen EU-Ländern höheren Bildungsgrad der Bevölkerung und der lutherisch geprägten religiösen Tradition zu suchen. Auch vom hoch ausgebauten Wohlfahrtsstaat gehen, da er partnerschaftlich und nicht paternalistisch agiert, mehr aktivierende als dämpfende Effekte aus.

Im Windschatten von wirtschaftlichem Strukturwandel und Globalisierung war die neoliberale Wirtschaftspolitik in den zurückliegenden Jahrzehnten in vielen westlichen Industrieländern recht erfolgreich bei der Schwächung der Gewerkschaften, zumal diese selbst es häufig versäumt haben (Funk 2003), sich rechtzeitig an die geänderten Verhältnisse in der Arbeitswelt anzupassen. Dass der gewerkschaftliche Organisationsgrad mit dem wirtschaftlichen Strukturwandel in dem Maße abnimmt, wie traditionelle Industriearbeitsplätze zugunsten von Arbeitsplätzen im Dienstleistungsbereich an Bedeutung einbüßen, ist gleichwohl kein Naturgesetz. Zwar dominieren Länder mit fallendem Organisationsgrad, aber die skandinavischen Länder halten gegen den allgemeinen Trend ein relatives Machtgleichgewicht zwischen Arbeit und Kapital mit teilweise (Dänemark, Finnland, Norwegen; Funk 2003, 18) während der neunziger Jahre sogar noch gestiegenen Organisationsgraden aufrecht. Hintergrund sind spezielle kollektivrechtliche Arrangements. In Dänemark, Schweden und Finnland wird die Arbeitslosenversicherung (so genanntes „Cent-System“; Lind 1996) von den Gewerkschaften verwaltet. Damit sind sie mit der Ausführung einer Kernaufgabe des Sozialstaates befasst und werden seitens der abhängig Beschäftigten mit dieser kollektiven Schutzfunktion identifiziert.

Hohe Werte bei den Indikatoren von Tabelle 3 stehen für eine Kultur von Vertrauen und bürgerschaftlichem Engagement. Die Arbeitsweise der öffentlichen Verwaltung ist davon nicht ausgenommen. Vor allem in Schweden wird öffentliche Verwaltung als öffentliche Veranstaltung begriffen. Selbst Vorgänge der Auftragsvergabe fallen unter das Transparenzgebot und können von jedem Bürger eingesehen werden. In Deutschland dagegen schließt sich die öffentliche Verwaltung durch das Prinzip der Vertraulichkeit nach außen ab. Zahlreiche Regeln sichern diese Nicht-Öffentlichkeit. Sie reichen vom Fehlen eines allgemeinen Akteneinsichtsrechts bis zur Amtsverschwiegenheit. Ob das im Dezember 2004 in den Bundestag eingebrachte Informationsfreiheitsgesetz eine grundlegende Veränderung einleitet, ist offen. Das für die überkommene Arbeitsweise der deutschen Verwaltung wichtige Prinzip der Vertraulichkeit steht für Misstrauen nicht nur in dem Sinne, dass die öffentliche Verwaltung den BürgerInnen misstraut. Wo die öffentliche Verwaltung unter dem Gebot der Transparenz arbeitet wie in Schweden, ist Transparenz keine Einbahnstraße, sondern PolitikerInnen wie BürgerInnen müssen sie auch gegen sich gelten lassen. Dies hat tiefgreifende praktische Folgen. So wird in Deutschland das Steuergeheimnis kompromißlos verteidigt und Politiker sind nicht verpflichtet, ihre Nebeneinkünfte zu veröffentlichen. Steuergeheimnis, Nicht-Veröffentlichung von einerseits Managergehältern und andererseits Politiker-Nebeneinkünften, Amtsverschwiegenheit und Vertraulichkeit des Verwaltungshandelns sind aufeinander bezogen. Mit umgekehrtem Vorzeichen gilt gleiches für Schweden und Finnland. In den Einstellungen vieler Deutscher gegenüber staatlichem Handeln spiegelt sich eine lange Tradition obrigkeitstaatlichen Verwaltungshandelns. Zumindest auf der kommunalen Ebene ist dieses überkommene Modell zwar immer weniger bestimmend, weil sich teilweise ein

Wandel hin zur Bürgerorientierung vollzogen hat. Der antistaatliche Reflex beruht auf alten Traditionslinien und ist mit ordnungspolitischen Prinzipien verbunden. Staat wird assoziiert mit Bürokratie, mit „faulen“ Beamten, die früh in Pension gehen und dabei übermäßig gut versorgt sind. Weniger Staat und weniger Beamte erscheinen als etwas grundsätzlich Positives. Die Frage, wo genau es weniger Staat geben soll und wo eher mehr, wird selten gestellt. Skandinavier dagegen sehen den Staat eher als Partner. Sie trauen ihm effizientes und effektives Handeln zu; Spitzenwerte bei Beschäftigung, Bildung, Innovation, Armutsbekämpfung und Lebenserwartung sehen sie als Bestätigung dieses Vertrauens. Im Gegenzug sind sie bereit, für den Erhalt ihres Wohlfahrtsstaates den Preis in Form einer Abgabenbelastung, die weit höher ist als in Deutschland, zu zahlen. Die Position der Parteien spiegelt diese Grundeinstellung. Gegenwärtig (2005) stellen konservativ-liberale Parteien in Island, Norwegen und Dänemark die Regierung. Die Erwartung, diese Regierungen würden den Wohlfahrtsstaat abbauen, geht jedoch fehl. Eine konservative Regierung, die wiedergewählt werden will, muss dem wohlfahrtsstaatlichen Denken ihre Reverenz erweisen. So spricht sich die rechtsliberale dänische Regierung zwar für Steuersenkungen aus, erklärt aber gleichzeitig, dass eine Gegenfinanzierung durch Sozialleistungskürzungen ausscheide. Soziale Gleichheit sei ein Wettbewerbsvorteil, erklärte Ministerpräsident Rasmussen im Herbst 2004. Auf die Kritik der sozialdemokratischen Opposition, wonach die rechtsliberale Regierung den öffentlichen Sektor vernachlässige, wurde mit Zeitungsanzeigen geantwortet, die darlegten, wie viele neue Jobs in staatlichen Einrichtungen geschaffen wurden (Frankfurter Rundschau 23.11.2004, 5). So führen die Unterschiede in den kulturellen Prägungen nicht nur zu unterschiedlichen Realitätsdeutungen, sondern auch zu einer politischen Praxis, bei der sich konservative Regierungen nur um den Preis politischer Delegitimierung substantielle Angriffe gegen wohlfahrtsstaatliche Regelungen erlauben können.

## **4 Gleiches ist anders: Die Logik der Komplementarität**

### **4.1 Gleiche Werte, anderer Inhalt**

Items können bei Übertragung in einen anderen Kulturraum an Sinnhaftigkeit einbüßen und gleiche Werte können kulturell unterschiedlich aufgeladen sein. In den USA wird unter Freiheit die eigene Freiheit bei Diskreditierung von Gleichheitserwartungen erwartet, in Deutschland sind Freiheit und Gleichheit ein spannungsreicher Gegensatz. Während Freiheit eindeutig positiv besetzt ist, gilt dies für Gleichheit nicht. Im neoliberalen Denken erscheint das Streben nach Gleichheit als realitätsfremder Ausdruck ökonomischen Unverständes, findet also eine negative Bewertung. In den skandinavischen Ländern dagegen fußt die Entfaltung individueller Freiheit auf einem Fundament, das aus der wechselseitigen Verschränkung von Gerechtigkeit, Gleichheit, Solidarität und Gemeinwesen gebildet wird. Freiheit und Gleichheit werden nicht als Gegensatz verstanden. Das andere Freiheitskonzept begreift Freiheit nicht als Freiheit vom Staat, sondern der Staat hat als Wohlfahrtsstaat geradezu die Aufgabe, durch die Herstellung von Gleichheit die Bedingungen für individuelle Selbstverwirklichung zu schaffen. Impliziert ist die Erwartung, dass Menschen nicht wirklich frei sind, wenn sie sich mit verschiedenen Risiken gleichzeitig konfrontiert sehen, sondern Freiheit dadurch erfahren, dass sie auf Basis bürgerschaftlicher sozialer Einbettung ihr Leben eigenverantwortlich gestalten können. Auf das Kinderbetreuungsbeispiel bezogen, bedeutet

dies: Wenn weiblicher Kinder- und Karrierewunsch gegeneinander stehen, fühlen sich die betroffenen Frauen nicht frei in ihrer Entscheidung.

Die skeptische Haltung vieler Skandinavier gegenüber der Europäischen Gemeinschaft resultiert stark aus der Bedeutung, die sie dem Erhalt des Wohlfahrtsstaates beimessen. Aus nordischer Sicht dienen die kollektiven Lösungen genau dazu, ihnen die eigenverantwortliche Beteiligung am gesellschaftlichen Leben zu ermöglichen. Sie würden nicht verstehen, wenn dies als Ausdruck einer rückwärtsgewandten Versorgungsmentalität gedeutet würde. Dagegen spricht aus ihrer Sicht schon, dass sie (Schweden und Finnland, vor allem) beim Zukunftsthema Innovationen weltweit Spitzenstellungen einnehmen. Sie sind nicht nur bei High-tech; auch bei „low and medium-low technology“, damit auf allen Technologieniveauebenen, sehr innovativ (Europäischer Innovationsanzeiger 2003).

#### 4.2 „Fordern und Fördern“ - Ein dänisch-deutscher Vergleich

Die Arbeitsmarktreformen Hartz I bis Hartz IV sind Teil der AGENDA 2010, die Reformprojekte auf verschiedenen Politikfeldern (Haushalt, Arbeitsmarkt, Gesundheit, Rente, Bildung, Forschung) umgreift. Bei der Begründung der Maßnahmen wird gerne auf Dänemark verwiesen. Dänemark hat seine Arbeitslosenquote von 9,6% (1993) auf 4,8% (Durchschnitt der Jahre 1999-2003) halbiert. Dies, so die Botschaft, sei Ergebnis der Politik des „Forderns und Förderns“ wie sie jetzt auch durch Hartz IV zur Anwendung komme. Bestenfalls liegt hier ein Missverständnis vor. Aus einem gleichlautenden Prinzip kann in der Praxis ganz Unterschiedliches werden. Folgende Unterschiede mögen dies verdeutlichen:

1. *Balance von Fordern, Fördern und hoher finanzieller Absicherung:* Wer in Dänemark arbeitslos wird, ist finanziell gut abgesichert. Das zu 80% aus Steuern finanzierte Arbeitslosengeld beträgt 90% des letzten Nettogehalts (Deutschland: 60%) mit allerdings einer Höchstgrenze, die bei ca. 1.800 Euro liegt. Längstens wird es für 4 Jahre gezahlt, wobei die Beträge, anders als die niedrigeren deutschen Sätze, zu versteuern sind. In Deutschland ist nicht nur das Arbeitslosengeld niedriger, es wird Beschäftigten, die nach dem 31.1.2006 arbeitslos werden und ihr 55. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, auch nur noch für die Dauer eines Jahres gewährt.<sup>9</sup> Da es kein Puffersystem in Form der alten Arbeitslosenhilfe mehr gibt, erfolgt zukünftig bereits nach einem Jahr der Absturz auf Sozialhilfeniveau (Arbeitslosengeld II).
2. *Anderes Timing:* Während die Arbeitsmarktreformen in Deutschland in einer stagnativen Wirtschaftsphase zur Durchführung kommen, wurden sie in Dänemark in einer Phase des Konjunkturaufschwungs im Jahr 1994 umgesetzt.
3. *Flankierung durch nachfragestimulierende Politik:* Während in Deutschland Angebots- und Nachfragepolitik als sich wechselseitig ausschließende Politikansätze betrachtet werden, wird in Dänemark beides kombiniert. Logischerweise wurde die Durchführung der auf Verbesserung der Angebotsbedingungen zielenden Arbeitsmarktreformen durch eine Nachfragestimulationspolitik flankiert.
4. *Auch der Staat schafft Arbeitsplätze:* In Deutschland liegt der Anteil der im öffentlichen Dienst Beschäftigten nur noch bei rd. 12%; in Dänemark ist er gut doppelt so hoch.
5. *Denken in Prozessen:* Die Programmstruktur von Politik ist in Dänemark prozesshaft angelegt. Man reagiert schnell und pragmatisch auf tatsächlich eingetretene Wirkungen. Beispiel: Zum Start der Arbeitsmarktreform wurden mit dem Ziel kurzfristiger Entlastung Auszeiten (z.B. Sabbatical-Jahre) gefördert. Als sich die Arbeitsmarktsituation gebessert

<sup>9</sup> Nach Beschluß der Bundesregierung soll diese Regelung für weitere drei Jahre nicht angewandt werden.

hatte, wurden diese Regelungen eingeschränkt, dann abgeschafft. Später wurden, entsprechend veränderter Arbeitsmarktsituation, Bildungsmaßnahmen gefördert und Lohnkostenzuschüsse gewährt. Es gibt mithin nicht das richtige und das falsche Instrument, sondern das, was im Moment hilfreich ist, kann schon morgen dysfunktional sein. Anders als in Deutschland wird also nicht vorrangig nach ordnungspolitischen Grundüberzeugungen, sondern pragmatisch mit Blick auf die jeweilige Problemlage und Wirksamkeit von Maßnahmen entschieden.

Durch die Schaffung von vielfältigen Komplementärbeziehungen werden bei der Umsetzung des Arbeitsmarktgrundsatzes vom „Fördern und Fordern“ andere Wirkungen ausgelöst als dort, wo die Politik einseitigen Prinzipien folgt und kaum prozessorientiert angelegt ist. In Dänemark wird großer Wert auf Balance, Timing, angemessenen Kontext und Flankierung gelegt.

Die in den skandinavischen Ländern geringe Unsicherheitsvermeidung steht als wesentlicher Impuls hinter dem pragmatischen Oszillieren zwischen je nach Situation unterschiedlichen Interventionen. Hier besteht eine Gemeinsamkeit mit den angelsächsischen Ländern. Hier wie dort können die Arbeitsagenturen vor Ort den unterschiedlichen Gegebenheiten entsprechend sehr frei agieren. In Deutschland bevorzugen Politik und Politikberatung ordnungspolitische Klarheit. Starres Regel-, Prinzipien- und Ordnungsdenken sind Mechanismen der Angstkontrolle aufgrund geringer Unsicherheitstoleranz. Das Spektrum der Möglichkeiten wird durch detaillierte Regeln und ordnungspolitische Vorgaben verengt. Zukunftsgerichtete Lernprozesse werden behindert. Denn aus Best Practices wie der dänischen Arbeitsmarktpolitik zu lernen, setzt voraus, dass nicht nur das Anschlussfähige gemäß den Regeln der eigenen Kultur übernommen wird, sondern zugleich eine Weiterentwicklung der kultureigenen Regeln angestrebt wird.

Wie sich Ostdeutschland im Vergleich von (west-)deutscher und skandinavischer Kulturprägung platzieren würde, muss offen bleiben. Wohl ist aus Umfragen und verschiedenen Untersuchungen bekannt, dass es zwischen Ost- und Westdeutschland auch kulturell eine mehr oder weniger stark ausgeprägte Spaltung gibt. Sie betrifft vor allem die Einstellung zum Sozialstaat. Während in beiden Teilen Deutschlands die Zuständigkeit des Staates für soziale Absicherung bei Krankheit, Not, Arbeitslosigkeit und im Alter von jeweils weit über 80% der Bevölkerung bejaht wird, gibt es gegenläufige Muster bei der Frage nach Ausweitung oder Kürzung von Sozialleistungen. In Ostdeutschland sprach sich im Jahr 2000 eine relative Mehrheit von 46% für die Ausweitung von Sozialleistungen aus und nur 8% für Kürzungen; in Westdeutschland tritt dagegen die relative Mehrheit für eine Kürzung von Sozialleistungen ein (Statistisches Bundesamt 2004, 654f). Als gesichert kann gelten, dass die Ostdeutschen Einkommens- und Vermögensunterschiede, die von Westdeutschen als normal hingenommen werden, als ungerecht empfinden und dem Staat die Verantwortung zuweisen, für soziale Gerechtigkeit auch durch Verfolgung einer redistributiven Gerechtigkeitspolitik zu sorgen (Roller 2002). Dies verweist auf Werteorientierungen, die in gewisser Hinsicht denen der nordischen Länder näher liegen als denen, die in Westdeutschland dominieren. Allerdings ist die „Konstruktion der Ostdeutschen“ (Ahbe 2004) voller Brüche und Spannungen.

## **5 Reifegrad von Kulturen**

Im Rückgriff auf die Entwicklungstheorie von Alfred Weber vermutet Zinn (2003, 281), dass den beiden universalistischen Prozessen von Gesellschafts- und Zivilisationsentwicklung mit

der „Kulturbewegung“ ein eigensinnig den eigenen Erbschaften verpflichteter Prozess gegenüber steht, der den anderen Prozessen innerhalb einer Gesellschaft seine je eigene Färbung verleiht. Der Zivilisationsprozess sei das Bestimmende mit quasi gesetzmäßigem Ablauf, die anderen Prozesse in ihrer Rückwirkung auf den Zivilisationsprozess dagegen eher schwach ausgeprägt.

Richtig daran scheint mir zunächst einmal die implizite Verwerfung des Konzepts von ökonomischer Basis und ideologischem (kulturellem) Überbau zu sein. Es gibt verschiedene Prozesse, weltweit-universalistische und solche, die eigensinnig in die Kultur einer Gesellschaft inkorporiert sind. Wie sich die Interaktion gestaltet, ist eine offene Frage.

Schon der Versuch, kulturelle Unterschiede in den Wahrnehmungsmustern und Denkstrukturen klar herauszuarbeiten, begegnet großen Schwierigkeiten. Dies ist nicht weiter verwunderlich, betrachten die Angehörigen eines Kulturkreises ihre Art zu denken doch zumeist als alternativlos. So wenig wie Einzelindividuen direkten Zugang zu ihrem Unbewussten haben, haben Gesellschaften direkten Zugang zu ihrem kulturellen Untergrund. Sie verstehen daher nicht wirklich, welche Impulse, verdeckte Werteorientierungen und Denkmodi hinter der Art stecken, wie sie Realität wahrnehmen, deuten und in der Folge ihr Handeln ausrichten und begründen. Solange Gesellschaften in der Lage sind, die Herausforderungen, mit denen sie konfrontiert sind, erfolgreich zu bestehen, ist dies auch nicht erforderlich. Der Prozess läuft ja gut. Wenn er jedoch nicht mehr gut läuft, was für Deutschland zweifellos zutrifft, stellt sich die Frage, ob eine Gesellschaft fähig ist an der Herausforderung zu wachsen oder der Gefahr erliegt, auf ein quasi altes Programm zurückzufallen.

Ist die skandinavische Kultur im Vergleich also nicht nur anders, sondern auch reifer als andere Kulturen? Ich tendiere zu dieser These. Bei Bildung zeigt es sich darin, dass Bildungschancen relativ unabhängig von der sozialen Herkunft bestehen, während das deutsche Bildungssystem weit stärker als im OECD-Durchschnitt (OECD 2004, 205ff.) Vererbung sozialer Ungleichheit begünstigt. Auf der Ebene der Individuen sehen wir die höhere Reifung in der stärker ausgeprägten Fähigkeit, Gegensätzliches zu integrieren. Die Auflösung von Trade-Off-Beziehungen ist nichts anderes. Wenn bei der Suche nach Problemlösungen interdisziplinär unter Einbezug verschiedener Ansätze vorgegangen wird, werden in der Tendenz tragfähigere Lösungen gefunden als dort, wo klare ordnungspolitische Modellvorstellungen einen erheblichen Widerstand gegen innovative Lösungswege entfalten. Die Fähigkeit, sich mit Ambivalenzen einzurichten, ist auffällig. Hohe Staatsquote und hohe Wettbewerbsfähigkeit, geringe Arbeitslosigkeit bei hohen Beschäftigungsquoten von Frauen wie älteren Arbeitnehmern, hohe Arbeitnehmerschutzrechte und hohe Arbeitsmarktflexibilität müssen dann kein Gegensatz mehr sein. Ob Modelle moralischer Reifung, die aus der Entwicklungspsychologie (Colby/Kohlberg 1986; Lind 2002) stammen, für international vergleichende Kulturstudien fruchtbar gemacht werden könnten, wäre eine genauere Überlegung wert.

## 6 Ausblick

Durch die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates erhielt der Kapitalismus, der selbst weder Gleichheit, noch Gerechtigkeit, noch sozialen Ausgleich herstellen kann, ein menschliches Antlitz. In der historischen Perspektive stellt dies eine große zivilisatorische Errungenschaft dar. Während die USA bei einem rudimentären Sozialstaat stehen blieben und Deutschland



seine obrigkeitsstaatliche Traditionslinie in der Ausprägung eines – im Wesentlichen – Sozialversicherungsstaates fortführte, verfügen die skandinavischen Länder über einen aktivierenden Wohlfahrtsstaat mit breit ausgestalteten sozialen Bürgerrechten. Ihre erfolgreiche Gesamtperformance hat zentral mit den Aktivitäten und der besonderen Gestalt dieses Typs von Wohlfahrtsstaat zu tun.

Kann man von den skandinavischen Ländern lernen? Ja und Nein. Ja schon deshalb, weil sie die Behauptung, soziale Marktwirtschaft sei in Zeiten der Globalisierung nationalstaatlich gar nicht mehr möglich, widerlegen. Ein Wohlfahrtsstaat, der seine Leistungen als soziale Bürgerrechte ausgestaltet hat, verfügt über eine andere Verankerung in der Gesellschaft als der konservative deutsche Sozialversicherungsstaat, der jenseits der an den Faktor Arbeit gebundenen Sozialversicherungen vielfach nur subsidiär tätig wird. Der Entwicklungsschritt hin zu sozialen Bürgerrechten wurde in Deutschland nicht vollzogen. Perspektivisch besteht damit die Gefahr der Regression zum Fürsorgestaat. Diese Entwicklung ist nicht zwingend.

Von der Frage, was wir in einem allgemeinen Sinne von den skandinavischen Ländern lernen können, ist die Frage zu trennen, ob wir die gewonnenen Einsichten für die eigene politische Praxis nutzbar machen können. Auch hier gilt: Individuelle und kollektive Subjekte sind grundsätzlich in der Lage, von anderen zu lernen. Dies erfolgt in der Auseinandersetzung mit Impulsen, die von außen kommen und der Mobilisierung eigener Potentiale und Ressourcen. Die Crux freilich ist: Lernen können wir am besten von denen, die im Wesentlichen so sind, wie wir selbst. Was aber, wenn die die gleichen Probleme haben? Die Fähigkeit, von denen zu lernen, die anders sind und aufgrund ihrer Andersheit mit neuen Herausforderungen besser umgehen können, ist naturgemäß geringer ausgeprägt. Gering entwickelte Potentiale zu aktivieren und auszubauen, fällt deshalb besonders schwer. Leichter ist die Konzentration auf bereits stark entwickelte Potentiale und deren weiterer Ausbau. Wird dadurch ein bereits vorhandenes Ungleichgewicht weiter verstärkt, kann dies dysfunktional sein.

Auch die skandinavischen Ländern sind stark in den Weltmarkt eingebunden, wo der US-dominierte Kapitalismus die Regeln setzt und transnational tätige Konzerne als wesentliche Akteure großen Einfluss auf nationale Regierungspolitik gewonnen haben. Antietatistische Forderungen haben hier jedoch weniger Aussicht auf Erfolg als andernorts. Die Vitalität des skandinavischen Wohlfahrtsstaates verweist auf eine pfadabhängige Entwicklungslogik, bei der neoliberale Ideologie nur schwer Anker findet. Die dominante Kulturprägung und die darauf bezogenen Institutionen bieten ihr nur einen schwachen Resonanzboden. Anders formuliert: Neoliberale Ideologieangebote existieren und werden auch aufgegriffen; dies jedoch durch die Brille der eigenen kulturellen Muster.

## **Literatur**

- Environmental Sustainability Index (ESI) (2002): 2002 Environmental Sustainability Index. Benchmarking National Environmental Stewardship, New Haven, Conn., <http://www.ciesin.org/indicators/ESI/-downloads.html>
- Ahbe, Thomas (2004): Die Konstruktion der Ostdeutschen. Diskursive Spannungen, Stereotype und Identitäten seit 1989; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte B 41-42/2004*, 12-22
- Ahnert, Lieselotte (Hg.) (2004): *Frühe Bindung. Entstehung und Entwicklung*. München
- Turton, Hal (2004): *Greenhouse Gas Emissions in industrialised countries*, June 2004
- Bertelsmann Stiftung (Hg.) (2002): *Vereinbarkeit von Familie und Beruf – Benchmarking Deutschland Aktuell*. Gütersloh

- Buchberger, Friedrich, Irina Buchberger (2002): Europäische Lehrerausbildung zwischen Finnland und England, <http://www.wissenschaftsforum-saar.de/wifo/dokumente/>
- Boeri, Tito (1999): Enforcement of employment security regulations, on-the-job search and unemployment duration; in: *European Economic Review*, 43 (1999), 65-89
- Colby, Ann/Kohlberg, Lawrence (1986): Das moralische Urteil: Der kognitionszentrierte entwicklungspsychologische Ansatz; in: H. Bertram (Hg.): *Gesellschaftlicher Zwang und moralische Autonomie*. Frankfurt/M., 130-162
- Delhey, Jan (2004): Transnationales Vertrauen in der erweiterten EU; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B38/2004, 6–13
- Deth, Jan W. van (2001): Wertewandel im internationalen Vergleich. Ein deutscher Sonderweg?; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B29/2001, 23–30
- Deutsche Welthungerhilfe e.V. (Hg.) (2004): *Die Wirklichkeit der Entwicklungshilfe – Zwölfter Bericht 2003/2004*. Essen (September 2004)
- Esping-Andersen, Gösta (1990): *The three worlds of welfare capitalism*. Cambridge
- Europäische Kommission und Eurostat (o. J.): *Beschreibung der sozialen Lage in Europa 2001*
- Europäische Zentralbank (2004): *Jahresbericht 2003*
- Europäischer Innovationsanzeiger (2003): Zusammenfassung unter: [http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/enterprise-europe/issue14/articles/de/enterprise07\\_de.htm](http://europa.eu.int/comm/enterprise/library/enterprise-europe/issue14/articles/de/enterprise07_de.htm)
- Michalski, Anna, Jonas Tallberg (1998): *Project on European Integration indicators*. People's Europa. Europäische Kommission, Brüssel, 20ff
- Eurostat (2004): *Statistisches Jahrbuch 2004*: [http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?\\_pageid=1334,1457135,1334\\_1457140&\\_dad=portal&\\_schema=PORTAL](http://epp.eurostat.cec.eu.int/portal/page?_pageid=1334,1457135,1334_1457140&_dad=portal&_schema=PORTAL) und [http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/display.do?screen=welcomeref&open=&product=EU\\_MAIN\\_TREE&depth=1&language=de](http://europa.eu.int/comm/eurostat/newcronos/reference/display.do?screen=welcomeref&open=&product=EU_MAIN_TREE&depth=1&language=de)
- Funk, Lothar (2003): Der neue Strukturwandel: Herausforderung und Chance für die Gewerkschaften; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B 47-48/2003, 14-22
- Gaserow, Vera (2004): OECD: Erzieherberuf finanziell aufwerten – PISA-Studie zu Kleinkinderbetreuung sieht schwere Mängel; in: *FR* v. 1. Dezember 2004, 5
- Grossmann, Karin, Klaus E. Grossmann (2004): *Bindungen – das Gefüge psychischer Sicherheiten*. Stuttgart
- Hein, Eckhard., Niechoj, T. (2004): Die „Grundzüge der Wirtschaftspolitik“ – Leitlinien für ein dauerhaftes Wachstum in der EU?; in: *WSI-Mitteilungen* 57. Jg., 8, 407–413
- Heintze, Cornelia (2002): *Die Zukunfts-Blockade. Klimawandel, BSE, Armut, Terrorismus – Warum in der Gesellschaft kollektives Vorsorgelernen misslingt*. Berlin
- Hofstede, Gerd (2001): *Cultures Consequences. Composing Values, Behaviors, Institutions and Organizations across Nations*. California
- Inglehart, Ronald (1977): *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles Among Western Publics*. Princeton
- Kaufmann, Franz-Xaver (2003): *Varianten des Wohlfahrtsstaats. Der deutsche Sozialstaat im internationalen Vergleich*. Frankfurt/Main
- Klages, Helmut (2001): Brauchen wir eine Rückkehr zu traditionellen Werten; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B29, 7–14.
- Kommission zum Abbau der Arbeitslosigkeit und zur Umstrukturierung der Bundesanstalt für Arbeit (2002): Bericht „Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt“. Berlin
- Lind, Georg (2002): *Ist Moral lehrbar? Ergebnisse der modernen moralpsychologischen Forschung*. Berlin
- Lind, Jens (1996): Trade Unions: Social Movement or Welfare Apparatus?; in: R. Leisink u.a. (Hg.): *The Challenges to Trade Unions in Europe: Innovation or Adaptation*. Cheltenham, 105-120
- Menzel, Ulrich (2001): Der Zerfall der postkolonialen Staaten, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*. B 18-19/2001, 3ff.
- Müller, Michael (2003): „Grand Hotel am Abgrund“, <http://www.mueller-mdb.de/>

- Noelle-Neumann, Elisabeth, Thomas Petersen (2001): Zeitenwende. Der Wertewandel 30 Jahre später; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* B29, 15–22
- OECD (2004a): OECD Employment Outlook, Statistical Annex, <http://www.oecd.org/dataoecd/42/55/32494755.pdf>
- OECD (2004b): Lernen für eine Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003. Paris
- OECD (2002): Distribution des Revenues et Pauvreté dans la Zone de l'OCDE: Tendances et Déterminants, *Revue économique de l'OCDE* Nr. 34, 2002/I
- Phillips, Kevin (2002): *Wealth and Democracy*. New York
- PISA (2003): Internationale Schulleistungsstudie PISA. Lernen für die Welt von morgen. Erste Ergebnisse von PISA 2003, OECD 2004 (<http://www.pisa.oecd.org/dataoecd/18/10/34022484.pdf>)
- Rolff, Anette (2004): Lust auf Neues. Per Annonce nach Norwegen, in: *Heilberufe* 7, 74
- Roller, Edeltraut (2002): Erosion des sozialstaatlichen Konsenses und die Entstehung einer neuen Konfliktlinie in Deutschland?; in: *Aus Politik und Zeitgeschichte*, B 29 – 30/2002, 13-19
- Spieß, Katharina u.a. (2002): Kinderbetreuung in West- und Ostdeutschland: Sozioökonomischer Hintergrund entscheidend; in: *DIW-Wochenbericht* 31
- Statistical Yearbook of Norway (2004): [http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/default\\_fr.asp?PLanguage=1](http://statbank.ssb.no/statistikkbanken/default_fr.asp?PLanguage=1)
- Statistics Finland (2004): [http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/taskug\\_vaesto.html](http://tilastokeskus.fi/tup/suoluk/taskug_vaesto.html)
- Statistics Sweden (2004): [http://www.scb.se/templates/AlphaIndex\\_\\_\\_2161.asp](http://www.scb.se/templates/AlphaIndex___2161.asp)
- Statistisches Bundesamt (Hg. 2004): Datenreport 2004 – Zahlen und Fakten über die Bundesrepublik Deutschland. Schriftenreihe des Bundeszentrale für politische Bildung, Bd. 440. Bonn
- Transparency International (2004): International Corruption Perception Index 2004. Berlin (<http://www.transparency.org/surveys/index.html> resp. [http://www.transparency.org/fileadmin/pdfs/PCI\\_2004\\_Vers\\_D/PCI\\_2004\\_PDF.pdf](http://www.transparency.org/fileadmin/pdfs/PCI_2004_Vers_D/PCI_2004_PDF.pdf))
- UNDP (2004): Human Development Report 2004, <http://hdr.undp.org/reports/global/2004/>
- UNICEF (2005): Child Poverty in Rich Countries 2005 (Innocenti Research Centre, Report Card No. 6): [http://www.unicef.de/fileadmin/content\\_media/presse/fotomaterial/-Kinderarmut/Report\\_Card\\_Innocenti\\_Child\\_Poverty\\_in\\_Rich\\_Nations\\_2005.pdf](http://www.unicef.de/fileadmin/content_media/presse/fotomaterial/-Kinderarmut/Report_Card_Innocenti_Child_Poverty_in_Rich_Nations_2005.pdf)
- Weltbank (2003): World Development Indicator 2003, zit. nach Social Watch Report 2003, Tab. 1
- Zinn, Karl Georg (2003): Die Zukunft eines qualitativen Keynesianismus in Europa; in: *Arbeit*, 12, 4, 277- 294

Anschrift der Verfasserin:

Dr. Cornelia Heintze  
StK a.D., Politologin und Coach  
Cöthner Str. 64  
D-04155 Leipzig  
[Dr.Cornelia.Heintze@t-online.de](mailto:Dr.Cornelia.Heintze@t-online.de)

**Schlagwörter: Beschäftigung, Makropolitik, Internationale Vergleiche, Skandinavischer Wohlfahrtsstaat, Kultur**