

Seppo Hentilä

Die Blütezeit des skandinavischen Wohlfahrtsstaats

Zur Entwicklung des Wohlfahrtsstaates in den skandinavischen Ländern und Finnland vom Zweiten Weltkrieg bis zur Mitte der siebziger Jahre

Die außerordentlich langen und starken Traditionen der freien Bauernschaft haben in den drei skandinavischen Ländern, Dänemark, Norwegen und Schweden bis zur ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts die politischen und gesellschaftlichen Institutionen geprägt. In Finnland hat diese Entwicklung noch wesentlich länger gedauert als in Skandinavien. In der agrarischen Gemeinschaft gründete sich die Fürsorge der armen, kranken und alten Menschen auf die Unterstützung der Familie, der Verwandten oder der christlichen Barmherzigkeit, aber auch die kommunalen Behörden haben relativ früh eine große Verantwortung vor allem für die Armenfürsorge getragen. In Norwegen z. B. reicht die Tradition der säkularen, nicht kirchlich-religiösen Fürsorge bis ins 12. Jahrhundert zurück, wonach die freien Bauern im Dorf turnusgemäß verpflichtet waren, sich um Arme, Kranke und Alte zu kümmern.¹ Die Entstehung der gesetzlich festgeschriebenen sozialen Sicherheit war jedoch ein Ergebnis der Industrialisierung und der Urbanisierung. Die ersten Schritte der modernen Sozialpolitik wurden in den skandinavischen Ländern und Finnland Ende des 19. Jahrhunderts unternommen, als an jedem Arbeitsplatz die Arbeitsunfallversicherung obligatorisch wurde. In der späteren Phase, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts, wurden die ersten neuen Formen der Sozialgesetzgebung geschaffen, wie etwa die obligatorische Altersrente, die allen Bürgern, unabhängig von Einkommen und Vermögen, zuteil wurde.

Bereits in den 1930er Jahren wurden Dänemark, Norwegen und Schweden als Gesellschaften betrachtet, in denen der sozialen Gleichheit ein sehr hoher politischer Stellenwert zukam. Dasselbe konnte man damals von Finnland nicht behaupten, obwohl dessen wirtschaftliche, gesellschaftliche, politische, kulturelle und kirchliche Institutionen eindeutig westlichen bzw. skandinavischen Ursprungs waren.² Diese Institutionen hatten allmählich während der fast siebenhundertjährigen schwedischen Herrschaft in Finnland (bis 1809) Fuß gefasst. Die schwedische Verfassung, die vom russischen Zarenreich als Grundlage der finnischen Autonomie (ab 1809) akzeptiert wurde, hat im 19. Jahrhundert die Voraussetzungen für Finnlands eigene staatliche Entwicklung geschaffen. Als Finnland dann im Dezember 1917 seine Selbstständigkeitserklärung bekanntgab, waren seine gesellschaftlichen und staatlichen Insti-

1 Stein Kuhnle, Norway, in: Peter Flora (Hg.), *Growth to Limits. The Western European Welfare States Since World War II*, Vol. 1, Berlin, New York 1986, S. 120.

2 Zur politischen und gesellschaftlichen Entwicklung Finnlands vgl.: Osmo Jussila u.a., *Vom Großfürstentum zur Europäischen Union. Politische Geschichte Finnlands seit 1809*, Berlin 1999.

tutionen schon weitgehend „fertig“. In ihrem Ursprung und Wesen waren sie fast hundertprozentig „westlich“ und „skandinavisch“.

Trotzdem wurde Finnland im geopolitischen Sinne in der ganzen Zwischenkriegszeit nicht zur skandinavischen Ländergruppe gezählt, und zwar aus zahlreichen politischen und wirtschaftlichen Gründen. Geographisch hatte es ja nie zu Skandinavien gehört. „Norden“, „Nordeuropa“ oder die „nordischen Länder“, zu denen die drei skandinavischen Staaten (Dänemark, Norwegen, Schweden) und Finnland, später auch Island gehören, sind als geographische und geopolitische Begriffe ziemlich jungen Datums und gehören eigentlich erst seit der Nachkriegszeit zum allgemeinen Sprachgebrauch.

Finnlands Beziehungen zu den skandinavischen Ländern, und besonders zu Schweden, wurden in den zwanziger und dreißiger Jahren durch viele politische Schwierigkeiten verschlechtert. Der Streit um den Besitz der Ålandinseln zwischen Finnland und Schweden dauerte bis zum Jahr 1921 an, bis der Völkerbund den Streit zugunsten Finnlands entschied. Besonders in den zwanziger Jahren war es fragwürdig, ob Finnland politisch überhaupt zur skandinavischen Gemeinschaft gehören wollte. Es strebte im Gegenteil nach einer außenpolitischen Zusammenarbeit mit den sog. Randstaaten, Estland, Lettland und Polen. Der Kampf der sog. Echtfinnen gegen die grundsätzlichen Rechte der schwedischsprachigen Minderheit und die hohe Unterstützung der rechtsextremistischen Bewegungen in Finnland riefen in Schweden große Besorgnis hervor.

Obwohl es spätestens bis Mitte der 1930er Jahre auch Finnland knapp gelang, seine demokratische Rechts- und Gesellschaftsordnung zu sichern, stand die Demokratie in Finnland eindeutig auf einer schwächeren Grundlage als in den skandinavischen Ländern. Die innere Teilung des Volkes in „Rote“ und „Weiße“ im blutigen Bürgerkrieg 1918 verlief in Finnland außerordentlich tief und langwierig, während die politische und gesellschaftliche Entwicklung in den skandinavischen Ländern dazu führen sollte, dass diese in den dreißiger Jahren wegen ihrer festen sozialen Solidarität und ihres breiten politischen Konsenses als skandinavische „Volksheime“ bezeichnet wurden. An der Schwelle des Zweiten Weltkrieges waren sowohl die politischen als auch die gesellschaftlichen Unterschiede zwischen Finnland und den skandinavischen Ländern geradezu gravierend.

Die Erfolgsgeschichte des 20. Jahrhunderts und der Begriff „Wohlfahrtsstaat“

Die zweieinhalb Jahrzehnte nach dem Zweiten Weltkrieg, von 1945 bis zu den siebziger Jahren, waren in Skandinavien durch eine ununterbrochene Expansion des öffentlichen Sektors gekennzeichnet. Die staatlichen Interventionen im Rahmen der Wirtschafts- und Sozialpolitik wurden immer deutlicher. Diese Entwicklung war in erster Linie weniger ein quantitativer als ein qualitativer Prozess. Die traditionellen Funktionen des Staates - Verwaltung, Landesverteidigung und Sicherung der gesetzlichen Ordnung - blieben nicht mehr seine einzigen Aufgaben: Sozialversicherungen, Pensionen, Krankenpflege sowie Arbeitsmarkt-, Bil-

dungs- und Wohnungspolitik und viele andere soziale Dienstleistungen wurden in der Tat zu selbstverständlichen Funktionen des Staates.

Der Wohlfahrtsstaat in Skandinavien erreichte so in den 1960er Jahren einen Musterstatus, den fast die ganze „Außenwelt“ für eine geradezu unerreichbare Utopie hielt. Sowohl im Selbstbewusstsein der Skandinavier wie auch in der vergleichenden Sozialforschung galt das skandinavische Modell als der am höchsten entwickelte Typus des Wohlfahrtsstaates. Unbestreitbar war die Ausweitung der Sozialpolitik in Skandinavien so umfangreich wie in keinem anderen Teil der Welt. Die gesellschaftliche Solidarität erreichte sogar den Status eines Menschenrechts. Die Bürger hatten neben der politischen Staatsbürgerschaft in einem Wohlfahrtsstaat das Recht und sogar den Anspruch auch auf eine „soziale Staatsbürgerschaft“ (social citizenship). Richard F. Tomasson hat sogar behauptet, das Skandinavische Modell als „Success Story“ des 20. Jahrhunderts werde das gesamte Jahrhundert prägen, das ansonsten nur durch zwei Weltkriege und totalitäre Diktaturen gekennzeichnet sei.³ In dieser Hinsicht ist der Wohlfahrtsstaat sogar die wichtigste Verbindung der skandinavischen Länder zur Weltgeschichte.

Der Wohlfahrtsstaat als „Vollendung der Geschichte“ spiegelt sich auch in zahllosen Buchtiteln, die die historische Entwicklung der skandinavischen Gesellschaft bzw. ihre Sozialpolitik darstellen, wie „Von der Armut zur Wohlfahrt“⁴, „Von der Knappheit zum Reichtum“⁵ oder „Von der Armenfürsorge zum institutionellen Wohlfahrtsstaat“⁶.

Welfare state – der Wohlfahrtsstaat – ist als Begriff keine skandinavische Erfindung. Der Ausdruck breitete sich im allgemeinen Sprachgebrauch während des Zweiten Weltkriegs in Großbritannien aus. Der Erzbischof von Kent, Sir William Temple, benutzte ihn, um den Kontrast zwischen dem menschlichen und humanen *welfare state* Großbritanniens und dem unmenschlichen und inhumanen *warfare state* des nationalsozialistischen Deutschland zu kennzeichnen.⁷ Im Jahre 1942 publizierte Lord Beveridge sein bahnbrechendes Wohlfahrtsprogramm, dessen Kernstück ein umfassendes Sozialversicherungssystem war. Der Beveridge Plan wurde zum größten Teil durch das Labour-Kabinett von Clement Attlee verwirklicht, nachdem das Parlament 1946 den „National Insurance Act“ bewilligt hatte.

3 Richard F. Tomasson, Sweden: Prototype of Modern Society, New York 1970.

4 Åke Elmér, Från Fattigsverige till välfärdsstaten [Vom armen Schweden zum Wohlfahrtsstaat], Lund 1963; Jouko Siipi, [Vom Lumpen-Finnland zum Wohlfahrtsstaat], Helsinki 1967.

5 Svend Aage Hansen, Ingrid Henriksen, Velfærdsstaten 1940-1978. Dansk social historie Bd. 7, Kopenhagen 1980 [Der Wohlfahrtsstaat 1940-1978. Sozialgeschichte Dänemarks Bd. 7]; Steven Koblick (Hg.), Sweden's Development from Poverty to Affluence 1950-1970, Minneapolis 1975.

6 Gösta Esping-Andersen und Walter Korpi, From Poor Relief to Institutional Welfare States, in: Robert Erikson u.a. (Hg.), The Scandinavian Model. Welfare State and Welfare Research, New York, London 1987, S. 39; s. auch Katri Hellstén, Vaivaishoidosta hyvinvointivaltion kriisiin, Helsinki 1993.

7 Peter Flora, Arnold J. Heidenheimer, The Historical Core and Changing Boundaries of the Welfare State, in: dies. (Hg.), The Development of Welfare States in Europe and America, New Brunswick 1981, S. 19.

Der Begriff Wohlfahrtsstaat, *välfärdsstat*, hat niemals eine zentrale Stellung in der politischen Kultur oder in der Kulturdebatte in Schweden eingenommen. Mehr als in der politischen Polemik über die Themen der sozialen Rechte ist er ein Begriff für Historiker und Sozialwissenschaftler gewesen. Gustav Möller, einer der führenden Köpfe des sozialpolitischen Programms der schwedischen Sozialdemokratie und Sozialminister in den Jahren 1933-47, benutzte den Begriff Wohlfahrtsstaat jedoch schon während des Wahlkampfs 1928. Er stellte seine Ansicht von einem umfangreichen System der Sozialpolitik folgendermaßen vor: „Der Staat muss nicht nur ein Nachtwächterstaat sondern auch ein Wohlfahrtsstaat sein“⁸.

In den 1930er Jahren benutzten die schwedischen Sozialdemokraten die Bezeichnung „Wohlfahrtspolitik“, *välfärdspolitik*, was einfach die Politik für das „Gemeinwohl“ meinte. Die Historiker haben rückblickend die Politik und Ideologie der schwedischen Sozialdemokratie als *folkhemspolitik*, „Volkheimspolitik“, bezeichnet. Dieser Begriff geht auf eine Parlamentsrede des sozialdemokratischen Parteiführers Per Albin Hansson aus dem Jahr 1928 zurück. „In einem guten Heim“, sagte er, „herrschen Gleichheit, Rücksichtnahme und Hilfsbereitschaft als führende Regel. Wenn das alles an das Heim der Nation oder der Staatsbürger angepasst wird, dann bedeutet es die Zerstörung aller sozialen Barrieren, vor denen unsere Bürger jetzt stehen.“⁹ In dänischer Sprache ist der Begriff *velferdsstat* relativ neu. Er wurde z. B. nicht in die neue Ausgabe des Wörterbuchs „Ordbog over det danske Sprog“ (Dictionary of the Danish Language) von 1952 aufgenommen. In den 1950er Jahren erschien der Ausdruck „Wohlfahrtsstaat“ in Doktorarbeiten der Fächer Soziologie, Nationalökonomie und Politikwissenschaft, die durch anglo-amerikanische Beispiele beeinflusst waren.¹⁰ Für das norwegische Volk wurde der Begriff *velferdsstat* zum ersten Mal im April 1945, kurz vor Ende des Zweiten Weltkriegs in einem Radiointerview des Sozialministers Paal Berg vorgestellt. Er sagte: „Wir müssen einen Wohlfahrtsstaat mit gleichen Bedingungen für alle Bürger schaffen.“¹¹

Im Finnischen verwurzelte sich der dem Wohlfahrtsstaat entsprechende Begriff, *hyvinvointivaltio*, zunächst überhaupt nicht, abgesehen vom Sprachgebrauch der Sozialwissenschaftler. Es ist wohl eine finnische Besonderheit, dass der Begriff „Wohlfahrtsstaat“ sich in der Alltagssprache erst seit Beginn der 1990er Jahre findet. Hier bezeichnet er im Allgemeinen die

8 Zitiert nach Göran Therborn, *The Working Class and the Welfare State. A Historical-Analytical Overview and a little Swedish Monograph*, in: Pauli Kettunen (Hg.), *Det ‚nordiska‘ in den nordiska arbetarrörelsen* [Das ‚Nordische‘ in der nordischen Arbeiterbewegung]. *Papers on Labour History* 1, Helsinki 1986, S. 25.

9 Seppo Hentilä, *The Origins of the Folkhem Ideology in Swedish Social Democracy*, in: *Scandinavian Journal for History* 3 (1978), S. 327-328.

10 Hennig Fønsmark, *Historien om den danske utopi. Et idépolitisk essay om danskarnas velfærdsdemokrati* [Geschichte der dänischen Utopie. Ein ideenpolitischer Essay über die Wohlfahrtsdemokratie der Dänen], Kopenhagen 1991, S. 168.

11 Anne-Hilde Nagel, *Innledning. Kommunene og velferden* [Einleitung. Gemeinde und Wohlfahrt], in: dies. (Hg.), *Velferdskommunen. Kommunens rolle i utvikling av velferdsstaten* [Wohlfahrtsgemeinde. Die Rolle der Gemeinde in der Entwicklung des Wohlfahrtsstaates], Bergen 1991, S. 12.

durch die tiefe Wirtschaftskrise bedrohten Strukturen und Errungenschaften der finnischen Sozialpolitik.¹²

Politische Unterstützung für den Wohlfahrtsstaat

Die skandinavischen Länder und Finnland hatten unterschiedliche Erfahrungen im Zweiten Weltkrieg gemacht, aber in den unmittelbaren Nachkriegsjahren war das Gefühl einer verstärkten nationalen Einheit und eines politischen Konsens allen gemeinsam. Dieses Gefühl und die Praxis der Rationierung der wichtigsten Lebensmittel, Kleidung und Brennstoffe während des Krieges haben günstige Voraussetzungen für eine aktive Intervention des Staates geschaffen. Umfassende Wohlfahrtsprogramme wurden direkt nach dem Krieg umrissen.

Obgleich es Schweden gelungen war, seine Neutralität zu bewahren, verlangsamte der Krieg die Entwicklung der Wohlfahrtspolitik auch in Schweden erheblich. Eine Parteikommission, geführt von Ernst Wigforss, dem einflussreichsten sozialdemokratischen Theoretiker und Finanzminister in den Jahren 1932-1949, entwarf 1944 für die Sozialdemokratische Arbeiterpartei Schwedens (SAP) ein Nachkriegsprogramm der „27 Punkte“. Nach diesem Programm sollte die Marktwirtschaft vom Staat durch eine zielbewusste Planung gesteuert werden. Die Erweiterung der industriellen Demokratie am Arbeitsplatz, die aktive öffentliche Arbeitsbeschaffungspolitik und die effektiven staatlichen Interventionen in das Wirtschaftsleben wurden zu Schwerpunkten sozialdemokratischer Politik erklärt.¹³

In seiner Rede im schwedischen Parlament im Sommer 1945 benutzte Gunnar Myrdal, der weltberühmte Nationalökonom und neue Handelsminister, einen Begriff, der schnell sehr populär im sozialdemokratischen Sprachgebrauch wurde. Myrdal zufolge trat die schwedische Arbeiterbewegung in eine neue „Ära der großen Ernte“ ein. Die Arbeiterklasse sollte endlich berechtigt sein, ihren Anteil an der in den 1930er Jahren von der sozialdemokratischen Regierung begonnenen Volksheimspolitik zu erhalten. Eine staatliche Kommission empfahl die Verstaatlichung einiger Schlüsselbranchen der privaten Wirtschaft. Der Hauptarchitekt der schwedischen Wohlfahrtspolitik und Sozialminister, Gustav Möller, schlug in der politisch-theoretischen Zeitschrift der SAP, *Tiden*, im Jahre 1946 eine Liste von „geplanten Sozialreformen“ vor, von denen er vier für besonders dringend hielt: die Grundpensionen (Altersrenten), die obligatorische Krankenversicherung, das Kindergeld und eine intensive staatliche Wohnungspolitik.¹⁴

12 Matti Alestalo, *Hyvinvointivaltio Suomessa* [Der Wohlfahrtsstaat in Finnland], in: *Historiallinen Aikakauskirja* 3 (1992), S. 233-234.

13 *Föreningen Socialistisk Debatt* (Hg.), *Från Palm till Palme. Den svenska socialdemokratins program 1882-1960* [Von Palm zu Palme. Die Programme der schwedischen Sozialdemokratie 1882-1960], Stockholm 1972, S. 160-168.

14 Gustav Möller, *De planerade socialreformerna* [Die geplanten Sozialreformen], in: *Tiden* 2 (1946), S. 72.

Im Wahlkampf des Jahres 1948 leiteten der Parteiführer der liberalen Volkspartei, Bertil Ohlin, und der Chefredakteur von *Dagens Nyheter*, Herbert Tingsten, gemeinsam eine Offensive gegen die Planwirtschaftspolitik und die Vertstaatlichungspläne der Regierung ein. Sie nannten sich „Opponenten der Planwirtschaft“ und behaupteten, Schweden würde unter der sozialdemokratischen Führung langsam aber sicher, „zum Sozialismus kriechen“. Das gefährlichste Warnsignal stellte für die Opposition vor allem die Steuerpolitik der Regierung dar. Es gelang der Volkspartei, bei den Wahlen 1948 ihren Stimmenanteil fast zu verdoppeln, wobei aber der Sieg allein auf Kosten der Konservativen und der Kommunisten möglich geworden war. Die SAP verlor nämlich weniger als einen Prozent von ihrer früheren Unterstützung und konnte weiter regieren.¹⁵

Schwedens Ruf als außergewöhnlich harmonische Gesellschaft, in der Kompromiss- und Konsensbereitschaft herrschten, entstand während der 23-jährigen ununterbrochenen Dienstzeit von Tage Erlander als Ministerpräsident. Während der gesamten Blütezeit des Wohlfahrtsstaates, von 1946 bis 1969, blieb er sowohl an der Spitze seiner Partei als auch an der Regierung. Im Jahre 1948 organisierte Erlander halbmonatlich Sitzungen des sog. Donnerstagsclubs, zu denen einflussreiche Vertreter der großen Interessenorganisationen des wirtschaftlichen Lebens - einschließlich des Verbandes der Landwirtschaftsproduzenten und der Gewerkschaften der Angestellten und Arbeiter – eingeladen wurden. Diese Institution starb in der Mitte der 1950er Jahre und wurde bis zum Jahre 1964 durch die sog. Harpsund-Demokratie fortgesetzt. Zu inoffiziellen Begegnungen in der Residenz des Ministerpräsidenten in Harpsund, nahe Stockholm, wurden führende Vertreter des politischen Lebens und der Interessenorganisationen eingeladen.¹⁶

In Norwegen hatten fünf Jahre Krieg und Besatzung die Entwicklung der Institutionen des Wohlfahrtsstaates fast lahmgelegt. Ein gemeinsames Programm, initiiert während des Krieges im Exil in Stockholm von den Führern der norwegischen Arbeiterpartei (DNA) und dem Zentralvorstand der Gewerkschaften (LO), wurde nach der Befreiung von allen Parteien angenommen. In einem wichtigen Bericht des Sozialministeriums von 1948, *Om folketrygde*, wurden die zentralen Punkte des Programms - Vollbeschäftigung, Wirtschaftswachstum sowie Vorschläge zur Neuverteilung des Nationaleinkommens – als wichtigste Prinzipien der norwegischen Sozialpolitik angenommen:

„Die Sozialgesetzgebung muss so entwickelt werden, dass das alte System der Armenfürsorge unnötig wird. Die Programme der sozialen Sicherheit müssen in solcher Art integriert werden, dass ein einziges umfangreiches Sicherheitssystem alle Bürger bei Krankheit, Invalidität, Arbeitslosigkeit und Alter schützt. Die mögliche Einführung des Kindergelds wird überlegt.“¹⁷

15 Norman Furniss, Timothy Tilton, *The Case for the Welfare State. From Social Security to Social Equality*, Bloomington, London 1979, S. 126-127.

16 Timothy Tilton, *The Political Theory of Swedish Social Democracy. Through Welfare State to Socialism*, New York 1990, S. 183-184.

17 Om folketrygden. Stortingsmelding nr. 58, Sosialdepartementet 1948, S. 2.

Alle norwegische Parteien einigten sich über die Notwendigkeit des aktiven interventionistischen Staates für die Wiederaufbauphase, aber seit Beginn der 1950er Jahre brach der Konsens zusammen. Die bürgerlichen Parteien plädierten stark für die schnelle Abschaffung der wirtschaftlichen Regulierung und der „Planwirtschaft“. Die Unstimmigkeit bezog sich auf das Tempo, mit dem die Regulierungspolitik abgebaut werden sollte. Als die Regierung 1952 für die Regulierung der Preise eine permanente Gesetzgebung vorschlug, löste dies einen intensiven parlamentarischen Disput zwischen der Regierung und der bürgerlicher Opposition aus.¹⁸ Im Laufe der 1950er Jahre bemühte sich die Regierung dann intensiv, die Funktionsmechanismen des freien Marktes zu verbessern, ohne diesem selbst die Regulierung des Wirtschaftslebens zu überlassen.

In Dänemark war der Grad des Konsenses zwischen den Hauptparteien in den unmittelbaren Nachkriegsjahren nicht so hoch wie in Schweden oder Norwegen. Die wirtschaftlichen Voraussetzungen für umfangreiche soziale Reformen waren sehr begrenzt. Im August 1945 publizierte die dänischen Sozialdemokratische Partei ein Zukunftsprogramm, *Fremtidens Danmark*. Dieses Programm war in einem ideologischen Tenor gehalten, wie er für die meisten europäischen sozialdemokratischen Parteien in den unmittelbaren Nachkriegsjahren typisch war: Planwirtschaft, Verstaatlichung von Schlüsselindustrien und effektive staatliche Intervention sollten die stärksten Pfeiler der zukünftigen Wirtschaftspolitik auch in Dänemark sein.¹⁹ Das Programm der dänischen Sozialdemokratie war ideologisch und politisch eindeutig radikaler und vor allem agitatorischer als das Programm der „27 Punkte“ ihrer schwedischen Bruderpartei.

Der zähe Abwehrkampf gegen den sowjetischen Angriff im Winterkrieg 1939-40 und der sog. Fortsetzungskrieg 1941-44 als Deutschlands Verbündeter hinterließen in Finnland unbestreitbar größeren Schaden, als die Folgen des Zweiten Weltkriegs in Norwegen und Dänemark gezeitigt hatten, von Schweden ganz zu schweigen. In der Wiederaufbauphase war es die vorrangigste Aufgabe der finnischen Sozialpolitik, den Kriegsinvaliden, -witwen und -waisen zu helfen. Gleichzeitig hatte der Staat auf Grund des Friedensabkommens hohe Reparationen an die Sowjetunion zu zahlen. Die Zuwanderung von 420.000 Flüchtlingen aus Karelien, die ca. 12 Prozent der gesamten Bevölkerung des Landes ausmachten, verlangte eine unglaubliche Aufopferung der Verwaltung und große Solidarität der Grundbesitzer, die einen beachtlichen Teil ihres Landes zu einem nominellen Preis abgeben mussten. Mehr als 100.000 neue landwirtschaftliche Kleinbetriebe wurden für Flüchtlinge und Kriegsveteranen errichtet. Es ist selbstverständlich, dass die finnische Sozialpolitik noch lange Zeit nach dem Krieg durch die Probleme der agrarischen Gesellschaft dominiert wurde. Der Spielraum für andere soziale Reformen in Finnland blieb deshalb in den kommenden zwei Jahrzehnten relativ klein.

Auf Grund der engen Verbindungen zwischen den Waldbesitzern und der Papierindustrie blieb der agrarische Sektor in Finnland bis in die 1960er Jahre sehr einflussreich, und die

18 Tore Grønlie, *The Years since 1945*, in: Rolf Danielsen u.a. (Hg.), *Norway: A History from the Vikings to Our Own Times*, Oslo 1995, S. 405.

19 Hansen, Henriksen, *Velfærstaten 1940-1978*, S. 54-55.

agrарischen Interessen fanden eine starke Repräsentation in der Politik. Die Stellung der Agrarpartei (ab 1965 Zentrumspar­tei) war in Finnland stärker als in jedem anderen skandinavis­chen Land. Die Sozialdemokratische Partei und die Gewerkschaften wurden zusätzlich noch seit der Mitte der 1950er bis zum Ende der 1960er Jahre durch innere Spannungen ge­schwächt. Auch der Einfluss der kommunistischen Bewegung war in Finnland sehr stark, stärker als in den anderen nordischen Ländern, so dass eine solch starke sozialdemokratische Hegemonie, wie sie vor allem in Schweden und Dänemark entwickelt worden war, innerhalb der finnische Arbeiterbewegung nicht errichtet werden konnte.

Die Verwirklichung der wichtigsten Sozialreformen

Das Fundament der sozialen Sicherung wurde in Skandinavien in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts gelegt, insbesondere in den 1930er Jahren. Während der ersten 10 bis 15 Jahre nach dem Zweiten Weltkrieg verlief die Entwicklung des Wohlfahrtsstaates dann auf Grund der günstigen wirtschaftlichen Konjunktur und des auf breiter Basis beruhenden politischen Konsenses in Skandinavien tatsächlich ohne Unterbrechung. Die Idee der sozialen Staatsbürgerschaft wurde durch die Gesetzgebung zu einem wesentlichen Grundsatz der Gesellschaft gemacht. Diese Prinzipien haben sich durch die Universalität der sozialen Sicherheit und die gleichwertige Behandlung aller Bürger verfestigt. Die skandinavischen Länder haben für die Aufrechterhaltung der Einkommen und für die Verteilungspolitik soziale Systeme aufgebaut, die von den in den anderen westlichen Ländern praktizierten Systemen eindeutig abwichen. Als die internationale Antwort auf gesellschaftliche Probleme in den Nachkriegsjahren die Erweiterung des Schutzes durch die Aufnahme von neuen Gruppen zu schon existierenden Versicherungssystemen war, haben die skandinavischen Länder völlig neue universale und einheitliche Programme aufgebaut. Der Anspruch zur Sicherung der Einkommenszuwächse war in Skandinavien von der Marktposition des einzelnen Menschen weitgehend unabhängig.²⁰

Der Aufstieg des Wohlfahrtsstaates von 1945 bis zu den 1970er Jahren kann in drei Phasen eingeteilt werden. In der ersten Phase, vom Kriegsende bis zur Mitte der 1950er Jahren, wurden die nach dem Bedarf bemessenen sozialen Absicherungen durch ein System gleichmäßiger Raten mit allgemeiner Geltung ersetzt. In der zweiten Phase, in der zweiten Hälfte der 1950er Jahre, wurde ein System von Ansprüchen, die mit dem Einkommen verbunden waren, eingeführt, z.B. neue Schemata für die Arbeitsrente und für die Krankenversicherung. Die dritte Phase, die 1960er und die frühen 1970er Jahre, war durch die Expansion öffentlicher Dienstleistungen für die Gesamtbevölkerung geprägt.²¹

20 Esping-Andersen, Korpi, *From Poor Relief*, S. 49.

21 Peter Flora, Introduction, in: Peter Flora (Hg.), *Growth to Welfare. The Western European Welfare States Since World War II*, Vol. 4., Berlin, New York 1986, S. xiv.

Die großen Sozialreformen sind ohne nennenswerte Ausnahmen zuerst in Schweden verwirklicht worden, dann in Norwegen und Dänemark, einige Jahre später in Finnland. Dies war in den meisten Fällen die Reihenfolge, wie die folgende Tabelle zeigt.

*Überblick der Sozialreformen in Skandinavien 1945-1970**

	Dänemark	Finnland	Norwegen	Schweden
Wohnungszuschüsse	1946 BZ, WGZ	1949 SK, ZZ	1946 SWB	1948 SK, ZZ
Kindergeld	1952 SE	1948 U, GB	1946 U, GB	1948 U, GB
Altersrenten	1956 U, GB	1957 U, GB	1957 U, GB	1948 U, GB
Arbeitsrenten	1964 AZP/PPS	1962 Fw, EV	1967 Fw, EV	1959 AZP, C, EV
Krankenversicherungen	1960/71 U, Fw	1964 U, Fw	1956 U, Fw	1955 U, Fw.

* BZ=Bauszuschuss, WGZ=Wohngeldzuschuss, SK=Staatliche Kredite, SWB=Staatliche Wohnungsbank, ZZ=Zinszuschuss, SE=Steuererleichterung, U=universell, GB=gleichmäßiger Beitrag, AZP=Allgemeine Zusatzpension, PPS=privates Pensionssystem, Fw=freiwillig, EV=mit dem Einkommen verbunden

Die großen Sozialreformen der 1960er Jahre haben den Anteil der Sozialausgaben am Brutto-sozialprodukt in allen skandinavischen Ländern mehr als verdoppelt.

Sozialausgaben der skandinavischen Länder (Prozentanteil vom BSP)

	Dänemark	Finnland	Norwegen	Schweden
1948	7,7	5,9	6,3	8,2
1954	8,8	8,3	7,4	8,9
1960	9,8	8,2	9,8	10,4
1966	12,3	11,7	11,8	13,6
1972	19,5	15,0	15,8	19,9

Quelle: Peter Flora, *State, Economy and Society in Western Europe 1915-1975*, Frankfurt/M. 1983, S. 456.

Die wirtschaftlichen und politischen Voraussetzungen für die Verwirklichung der Wohlfahrtsprogramme nach dem Zweiten Weltkrieg waren in Schweden besonders günstig. Auch in Norwegen war die Situation in den unmittelbaren Nachkriegsjahren auf Grund des hochentwickelten politischen Konsenses und der Unterstützung der wichtigsten Parteien für die Wohlfahrtspolitik sehr gut. Dagegen verlief das dänische Wirtschaftswachstum in den 1950er Jahren relativ langsam, und die Arbeitslosenquote lag mit 9-10 Prozent sehr hoch, während sie in den anderen skandinavischen Ländern lediglich 1-2 Prozent ausmachte. Von 1945 bis 1955 wurden in Dänemark nur einige Sozialreformen durchgeführt. Die günstige wirtschaftliche Konjunktur in den 1960er Jahren veränderte die dänische Gesellschaft sehr schnell. Dänemark hatte in den sechziger Jahren unter allen OECD-Mitgliedsländern das höchste wirtschaftliche Wachstum und die Arbeitslosenquote sank auf 1-2 Prozent.²²

22 Hansen, Henriksen, *Velfærstaten 1940-1978*, S. 232.

Komparative Sozialforschungen über die Entwicklung der Sozialgesetzgebung zeigen, dass Finnland nach dem Zweiten Weltkrieg ein Nachkömmling war. Die relative Rückständigkeit der finnischen Gesetzgebung zeigte sich in den 1960er Jahren eindeutig.

Erfassungsgrad (in Prozent aller Arbeitnehmer) der Sozialversicherungen (Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit, Arbeitsunfall) in den skandinavischen Ländern 1945-1970

	1945	1950	1955	1960	1965	1970
Schweden	74	79	82	81	83	86
Norwegen	74	80	82	86	87	86
Finnland	44	45	46	48	76	81
Dänemark	78	79	79	81	81	81

Quelle: Kosonen, Hyvinvointivaltion, S.195.

Die Modernisierung der finnischen Gesellschaft verlief, verglichen mit den meisten westeuropäischen Ländern in einem relativ späten, gleichzeitig aber äußerst schnellen Prozess. Die während des Krieges einsetzende Regulierungspolitik wurde erst 1957 beendet. Wie die Tabelle zeigt, erreichte der Erfassungsgrad der finnischen Sozialpolitik das skandinavische Niveau erst in der ersten Hälfte der 1960er Jahre. Beschleunigte Industrialisierung, veränderte politische Konstellationen und die Herausforderung der Europäischen Integration zwangen Finnland, ein System der umfassenden sozialen Sicherung zu entwickeln. Obwohl es zutrifft, dass Finnland ganze Systeme der Sozialgesetzgebung und -reformen beinahe unverändert kopiert hat, ist doch der Satz „Finnland kommt immer zwanzig Jahre nach Schweden“ einseitig und irreführend. In einigen Fällen, z.B. in der Entwicklung der Arbeitslosenunterstützung, waren die Ideen und Pläne in Finnland auf demselben Niveau wie in Schweden, aber die wirtschaftlichen Voraussetzungen, sie zu realisieren, fehlten.²³

Pekka Kuusi, einer der einflussreichsten Theoretiker der Sozialpolitik in Finnland, betonte in seinem bahnbrechenden Programm für die „Sozialpolitik der sechziger Jahre“²⁴, dass die Beschleunigung des wirtschaftlichen Wachstums eine der wichtigsten Aufgaben der Sozialpolitik sein sollte. Mit dem Hinweis auf J. M. Keynes und Gunnar Myrdal schlug Kuusi vor, dass das gesellschaftliche Einkommen eindeutig erweitert werden müsse, weil so der Grad der allgemeinen Konsumtion erhöht und bessere Voraussetzungen für das Wirtschaftswachstum geschaffen werden könnten. Unter diesem Gesichtspunkt war das Wesen der Sozialpolitik bei Kuusi keineswegs mehr ein Reich der Armenfürsorge, sondern ein zentrales Stück der modernen staatlichen Finanz- und Wirtschaftspolitik.²⁵

Die Verbesserung der Wohnungssituation war unmittelbar nach dem Krieg in allen skandinavischen Ländern eine der dringendsten gesellschaftlichen Aufgaben. Der Krieg hatte zehn-

23 Jorma Kalela, Työttömyys 1900-luvun suomalaisessa yhteiskuntapolitiikassa [Die Arbeitslosigkeit in der finnischen Sozialpolitik im 20. Jahrhundert], Helsinki 1989, S. 17.

24 Kuusi, Pekka, 60-luvun sosiaalipoliittikka [Die Sozialpolitik der sechziger Jahre], Porvoo 1968.

25 Erkki Tuomioja, Pekka Kuusi. Alkoholipoliittikko, sosiaalipoliittikko, ihmiskuntapoliittikko [Pekka Kuusi. Alkoholpolitiker, Sozialpolitiker, Menschheitspolitiker], Helsinki 1996, S. 127-171.

tausende von Häuser und Wohnungen in Finnland, aber auch in Norwegen und Dänemark zerstört. Durch die steigende Zahl an Ehen und durch die außergewöhnlich hohen Geburtenraten in den unmittelbaren Nachkriegsjahren wurde die Wohnungsnot akut. Durch schnelle Industrialisierung und Urbanisierung in den 1950er und 1960er wurde die Knappheit der Wohnungen in den größeren Städten und anderen dicht besiedelten Gebieten noch zusätzlich erhöht.

In Norwegen wurde im Jahre 1946 das Zentralamt für Wohnungspolitik im Kommunal- und Arbeitsministerium und die staatliche Wohnungsbank gegründet. Die Bank bewilligte Familien und Gemeinschaften günstige Wohnkredite. Die Zinsen waren streng kontrolliert, und Familien mit mehr als zwei Kindern unter 16 Jahren hatten das Recht auf einen beachtlichen staatlichen Wohnungszuschuss. In Dänemark garantierte das Wohnungsgesetz von 1946 Kredite mit niedrigen Zinsen für den sozialen Wohnungsbau, aber im Allgemeinen spielte die Wohnungspolitik im dänischen Wohlfahrtsstaat eine relativ geringe Rolle. In Schweden wurde mit der Gründung des Nationalen Wohnungsamtes die Wohnungspolitik im Jahre 1948 institutionalisiert. Der Bau von Wohnungen und Einfamilienhäusern wurde durch sehr günstige staatliche Kredite mit einer langen Zahlungsfrist subventioniert.

In Finnland wurde die Ansiedlung der karelischen Flüchtlinge durch eine umfangreiche Landreform gelöst. Die Gründung von Kleinbetrieben bedeutete in den meisten Fällen, dass die Flüchtlinge selbst in einem unbewohnten Hinterwald ihre Häuser bauen und ihr Land zum Acker roden mussten. Der Wohnungsbau in den dichtbesiedelten Gebieten wurde ab 1949 durch vom Einkommen abhängige staatliche Kredite subventioniert. Das Recht, die Zinsen des Wohnungskredits von den Steuern abzusetzen, war in Finnland für die Mittelklasse die effektivste wohnungspolitische Subvention.

Die Rentensysteme waren in den skandinavischen Ländern sehr lange verschieden voneinander, da sie ein Ergebnis verschiedener historischer Entwicklungen waren. In Schweden blieb die Pensionspolitik bis zum Ende der 1950er Jahre die akuteste innenpolitische Frage. Vor dem Zweiten Weltkrieg hatten nur diejenigen Arbeiter und Angestellten Anrecht auf eine Pension, deren Arbeitgeber freiwillige Beiträge in die Pensionsfonds gezahlt hatten. Die öffentliche Altersrente war damals so knapp, dass sie bei weitem keinen hinreichenden Lebensstandard sichern konnte. Im Jahre 1948 wurde in Schweden ein neues Altersrentensystem eingeführt, das allen Bürgern ab dem 67. Lebensjahr die gleiche monatliche Rente garantierte. Absicht war es dabei, zu gewährleisten, dass alte Menschen nicht mehr auf Sozialhilfe angewiesen waren.

Mehrere staatliche Kommissionen entwarfen in der ersten Hälfte der 1950er Jahre ein neues Arbeitsrentensystem. 1957 schlug der Führer der liberalen Volkspartei, Bertil Ohlin, eine beratende Volksabstimmung zur Lösung des Rentenproblems vor. Drei sog. „Linien“ wurden für die endgültige Abstimmung formuliert. Die „Linie Nr.1“ gründete sich auf die obligatorische Versicherung für alle wirtschaftlich aktiven Personen und hätte eine mit dem Einkommen verbundene Pension, die sog. „allgemeine Zusatzpension“, *allmänna tilläggspension*

(ATP), garantiert. Diese Abkürzung hat auch dem Streit um das Pensionssystem den Namen gegeben. Die Arbeitgeber sollten hauptsächlich das System finanzieren, aber seine Verwaltung wäre staatlich gewesen. Diesen Standpunkt unterstützten die Sozialdemokratische Arbeiterpartei und die Zentralorganisation der Gewerkschaften (LO). Nach der „Linie Nr. 2“, vorgeschlagen durch die Zentrumspartei, sollte der Staat eine freiwillige Versicherung als Zusatzpension für alle Arbeitnehmer garantieren. Die „Linie Nr. 3“ gründete sich auf ein freiwilliges Pensionssystem, verwaltet durch einen privaten Fonds mit einem Gremium an der Spitze, in dem sowohl Arbeitgeber als auch Arbeitnehmer repräsentiert sein sollten. Diese Linie wurde durch die beiden bürgerlichen Parteien, der konservativen *Moderata Högeren* und der liberalen Volkspartei sowie durch den Schwedischen Arbeitgeberverband, SAF, unterstützt.

Die Beteiligung an der Volksabstimmung betrug 72 Prozent, also etwas weniger als bei den allgemeinen Wahlen in Schweden. Die Linie Nr. 1 hatte die größte Unterstützung mit 46 Prozent der Stimmen, 35 Prozent der Wähler stimmten für die Linie Nr. 3 und 15 Prozent für die Linie Nr. 2. Vier Prozent der Wähler hatten sich der Stimme enthalten. Obwohl sich die Linie der Arbeiterbewegung bei der beratenden Volksabstimmung durchgesetzt hatte, konnte die sozialdemokratische Minderheitsregierung im Parlament von den anderen Fraktionen für ihre Pensionspolitik keine ausreichende Unterstützung finden. Deshalb wurde die Zweite Kammer des Parlaments aufgelöst. Bei den Neuwahlen im Juni 1958 verlor die liberale Volkspartei so beträchtlich, dass das Kräfteverhältnis in der neugewählten Zweiten Kammer mit jeweils 115 Sitzen zwischen den sozialistischen und bürgerlichen Parteien völlig ausgeglichen war. Politisch bedeutete das eine schwierige Pattsituation. Im Januar 1959, als es aussah, als könne es keinen Ausweg aus der Krise geben, verkündete ein liberaler Abgeordneter, dass er sich in der entscheidenden Abstimmung der Stimme enthalten werde. So wurde das neue Pensionsgesetz auf der Grundlage der Linie Nr. 1 in der Zweiten Kammer mit 115 gegen 114 Stimmen angenommen.²⁶

In Norwegen wurde im Jahre 1957 die allgemeine Altersrente eingeführt. Es dauerte bis 1967, dass ein mit dem schwedischen ATP-System vergleichbares Arbeitspensionssystem eingerichtet werden konnte. Die Versicherung wurde auch in Norwegen obligatorisch, und die Pensionsfonds wurden durch die Arbeitgeber finanziert.²⁷

Das neue Rentengesetz garantierte ab 1956 in Dänemark für alle Bürger ab dem 67. Lebensjahr die gleiche Mindestrente, abgesehen von denen, die schon eine private Pension oder eine Rente des öffentlichen Dienstes bezogen. Als Teil eines allgemeinen einkommenspolitischen Pakets wurde 1964 eine zusätzliche Arbeitsrente eingeführt. Die Rentenkassen wurden durch die Beiträge der Arbeitgeber (zwei Drittel) und von den Arbeitnehmern (ein Drittel) finanziert, aber verglichen mit den schwedischen und norwegischen ATP-Systemen nahm sich das dänische Rentensystem bescheiden aus.²⁸ Die Beibehaltung des Einkommens nach

26 Sven Olson, Sweden, in: Flora (Hg.), *Growth to Welfare*, S. 82-84.

27 Esping-Andersen, Korpi, *From Poor Relief*, S. 52.

28 Lars Nörby Johansen, Denmark, in: Flora (Hg.), *Growth to Welfare*, S. 310-312.

dem aktiven Arbeitsleben beruhte in Dänemark noch bis in die siebziger Jahren zum großen Teil darauf, dass der Rentner oder die Rentnerin Beiträge für eine Privatpension zahlten.

Das Gesetz zur Regelung der Altersrente von 1937 war die erste Sozialreform in Finnland, die der gesamten Bevölkerung zugute kam. Die Reform wurde durch obligatorische Einsparungen finanziert, so dass die Einzahlung jeweils einen Prozent vom Jahreseinkommen des Versicherten betrug. Während des Zweiten Weltkrieges verloren die Pensionsfonds wegen der hohen Inflation fast gänzlich an Wert. 1945 wurde ein parlamentarisches Komitee für die Sozialversicherung gegründet. Seine Aufgabe bestand darin, ein neues System für die Altersrente und für die Kranken- und Arbeitslosenversicherung zu entwerfen. Auf Grund der finanziellen Schwierigkeiten wurden die Reformen über ein Jahrzehnt verschoben. 1956 wurde die neue Volkspension eingeführt, während die Kranken- und Arbeitslosenversicherungen nochmals verschoben und erst im darauffolgenden Jahrzehnt verwirklicht wurden. Die neue Volkspension garantierte für alle Bürger ab dem 65. Lebensjahr (für alleinstehende Frauen schon ab 63) und für Arbeitsunfähige die gleiche Monatsrente.

Die Arbeiterbewegung kritisierte am Rentensystem des Jahres 1956, es bedeute eine un gerechte Einkommensübertragung von der Arbeiterklasse auf die Agrarbevölkerung. Die Einführung der Arbeitspensionen im Jahre 1961 war ein Ergebnis der zielstrebigen Politik der Gewerkschaften. Die Reform garantierte Alters- und Invaliditätsrenten für alle festangestellten Arbeitnehmer des privaten Sektors. Das System wurde schon im nächsten Jahr mit einem Pensionsgesetz für Arbeitnehmer mit befristeten oder gelegentlichen Arbeitsverhältnissen ergänzt. Die Arbeitspension war von der Dienstzeit und vom Lohn abhängig. Die höchsten Pensionen betragen 60 Prozent vom Einkommen der letzten Jahre. Die Pension der Beamten und der staatlichen Angestellten betrug nach 30 Dienstjahren 66 Prozent vom Durchschnitt des Gehalts der letzten drei Dienstjahre.

Das finnische Pensionssystem sah sehr viel anders aus als das in Schweden und Norwegen. In Finnland wurde die Arbeitsrente nicht als Zusatz zum allgemeinen Pensionssystem – zu den Altersrenten –, sondern als unabhängiges System begründet. In den anderen skandinavischen Ländern wurden die Arbeitspensionsfonds durch den Staat verwaltet, während die Pensionen in Finnland zum gewöhnlichen Geschäftsbetrieb der privaten Versicherungsgesellschaften freigegeben wurden.²⁹

Arbeitslosigkeit war während der Blütezeit des Wohlfahrtsstaates in Schweden und Norwegen fast unbekannt. Die durchschnittliche Arbeitslosenrate lag von 1955 bis 1979 am niedrigsten in Norwegen (1,4 Prozent), am zweitniedrigsten in Schweden (1,7 Prozent), und an der dritten Stelle lag Finnland (2,8 Prozent). Am höchsten war die Arbeitslosigkeit in Dänemark (3,5 Prozent). Allerdings hatte sie hier bis Mitte der 1950er Jahre mit 9 bis 10 Prozent

29 Kyösti Urponen, Hyvinvointivaltio muotoutuu [Die Herausbildung des Wohlfahrtsstaates], in: Jouko Jaakkola u.a. (Hg.), Armeliaisuus, yhteisöapu, sosiaaliturva. Suomalaisen sosiaalisen turvan historia [Barmherzigkeit, Gemeinschaftshilfe, Sozialpolitik. Die Geschichte der sozialen Sicherheit], Helsinki 1994, S. 236-237.

noch weitaus höher gelegen. In Finnland war die Arbeitslosigkeit bis Mitte der 1960er Jahre zumeist das Problem der verkümmerten Landwirtschaft. Beinahe die einzige Maßnahme gegen die Arbeitslosigkeit war damals die gelegentliche öffentlich finanzierte Arbeit, etwa beim Straßenbau, auf der sog. „Spatenlinie“.³⁰ 1954 wurden die einzelstaatlichen Arbeitsmärkte für ganz Skandinavien geöffnet, was in den 1960er Jahren die Voraussetzung für eine Massenemigration von Finnland nach Schweden bereitete: Allein zwischen 1966 und 1970 wanderten mehr als 120 000 Finnen aus den armen östlichen und nördlichen Teilen des Landes nach Schweden aus. Von 1946 bis 1980 betrug die Nettoemigration von Finnland nach Schweden ca. 240 000 Menschen. Eine halbe Million Finnen arbeiteten in diesen Jahren für längere oder kürzere Zeit in Schweden.³¹

Weil Arbeitslosigkeit in Schweden bis in die 1970er Jahre beinahe unbekannt war, waren keine größeren Maßnahmen nötig. Lokale Arbeitsämter wurden 1948 verstaatlicht, ein Reichsvorstand für den Arbeitsmarkt wurde gegründet, und 1953 wurde die Arbeitslosenunterstützung auf 50 Prozent des Nettolohns erhöht. In Norwegen erweiterte man 1949 die Arbeitslosenversicherung derart, dass nunmehr auch Landarbeiter eingeschlossen waren. 1966 wurde die Arbeitslosenversicherung mit der Krankenversicherung, dem Rentensystem und einigen anderen sozialen Leistungen zu einem umfassenden nationalen Sozialversicherungssystem verbunden. In Dänemark sicherte die Arbeitslosenversicherung nur diejenigen, die sich freiwillig versichert hatten oder einer Arbeitslosenkasse der Gewerkschaft angehörten. Seit 1967 garantierte die gesetzliche Arbeitslosenversicherung eine Unterstützung, die mit dem offiziellen Lohnindex verbunden war.

In Finnland wurden die Arbeitsämter nach Einführung des neuen Arbeitsvermittlungsgesetzes von 1959 von den kommunalen Behörden an die staatliche Verwaltung übertragen. Ab 1960 konnten die Arbeitslosenkassen der Gewerkschaften staatliche Subventionen bekommen. Diese Reform war bahnbrechend in Finnland und hatte weitgehende politische Konsequenzen. Es war den Arbeiterparteien und den Gewerkschaften zum ersten Mal gelungen, eine große Reform gegen den Willen der Regierung zu verwirklichen.

Die ersten Arbeitsunfallversicherungen wurden in Skandinavien schon am Ausgang des 19. Jahrhunderts eingeführt. Der Schutz der arbeitenden Bevölkerung bei Unfällen war im Vergleich zu den anderen Gruppen relativ umfangreich, während die Krankenversicherung im Allgemeinen noch lange auf der privaten Verantwortung basierte. Die Schlüsselreform war die obligatorische Krankenversicherung, die in Schweden schon 1946 angenommen wurde. Das neue Versicherungssystem erfasste die ganze Bevölkerung, garantierte ein Tagegeld, das mit dem Einkommen verbunden war und ersetzte einen großen Teil der Krankenkosten, Medikamente und Krankenhauspflege. 1962 wurden die Krankenversicherung, die Grundrente und die allgemeine Zusatzpension gesetzlich zu einem System der allgemeinen Sozialversicherung zusammengefasst.

30 Kalela, Työttömyys, S. 160-161.

31 Erik Allardt, Finnish Society. Relationship between geopolitical Situation and the Development of Society, Research Group for Comparative Sociology, University of Helsinki, Report 32, 1985, S. 60.

In Norwegen wurde ein Plan für das System der allgemeinen Sozialversicherung im Jahre 1948 entworfen.³² Das Prinzip der universalen Deckung wurde verkündet. Die Krankenversicherung wurde erstmals 1953 für alle Arbeitnehmer obligatorisch und zwei Jahre später auf die gesamte Bevölkerung ausgeweitet. Während der 1960er Jahre wurden mehrere Versuche unternommen, die verschiedenen Versicherungs- und Rentensysteme zu koordinieren. Das Ergebnis dieser Bemühungen war das sog. *folketrygden*, das einstimmig im Stortinget im Jahre 1966 angenommen wurde. Durch das neue System wurde eine Vielzahl von alten Gesetzen ersetzt oder erneuert.

In Dänemark erfasste das Gesetz über die allgemeine Krankenversicherung von 1960 alle versicherten Arbeitnehmer. 1971 löste ein neues Gesetz die privaten Krankenkassen auf und, die Finanzierung und Verwaltung wurde den öffentlichen Behörden übertragen.

Das Prinzip der öffentlichen Versicherung wurde in Finnland in den sechziger Jahren durchgesetzt und das System der sozialen Sicherheit auf die großen Bevölkerungsgruppen ausgeweitet. Die obligatorische Krankenversicherung wurde 1963 angenommen. Die ganze Bevölkerung wurde versichert. Das Tagegeld für Krankheits- und Mutterschaftsurlaub war mit dem Lohn verbunden. Die Krankenversicherung wurde im Jahre 1972 durch eine umfangreiche Reform der nationalen Gesundheitsgesetze weiterentwickelt, was die Einführung vorbeugender Maßnahmen der Gesundheitspflege und entsprechende öffentliche Dienstleistungen möglich machte. Nachdem die zwei Schlüsselreformen, die Krankenversicherung und das Arbeitspensionssystem, verwirklicht worden waren, hatte Finnland den Vorsprung der anderen skandinavischen Länder, den diese noch in den 1950er Jahren eindeutig gehabt hatten, zum größten Teil aufgeholt.

Die folgende Tabelle zeigt, dass die Krankenpflege und die Renten den überwiegenden Teil der Sozialausgaben in allen skandinavischen Ländern ausgemacht haben. Durch die großen Reformen auf diesen zwei Gebieten der Sozialpolitik in den 1960er Jahren stieg ihr Anteil noch weiter. Die Unterschiede zwischen den Ländern z.B. in der Gruppe „Sonstige“ im Jahre 1962 erklärt sich durch den Unterschieden der Systeme. Nachdem die großen Sozialreformen verwirklicht worden waren, sah die Aufteilung der Sozialausgaben in allen vier Ländern im Großen und Ganzen gleich aus.

32 Om folketrygden.

Gliederung der Sozialausgaben in den skandinavischen Ländern (1962 und 1975 in Prozent)

	Pensionen	Krankenpflege	Familien- politik	Arbeitslosen- unterstützung	Sonstige Unterstützung
Schweden:					
1962	37	38	19	4	2
1975	39	40	15	4	2
Norwegen:					
1962	36	33	8	3	20
1975	46	41	8	2	3
Finnland:					
1962	30	21	22	10	17
1975	45	31	11	4	9
Dänemark:					
1962	42	33	17	4	4
1975	42	32	13	10	3

Quelle: Kosonen, Hyvinvointivaltion, S. 209.

Die Sozialausgaben wurden im allgemeinen durch den Staat, die Arbeitgeber und die Arbeitnehmer finanziert. Die Unterschiede zwischen den vier Ländern waren groß, wie folgende Tabelle zeigt.

Finanzierung der Sozialausgaben (1954 und 1975 in Prozent)

	Staat		Arbeitgeber		Arbeitnehmer	
	1954	1975	1954	1975	1954	1975
Schweden	87	65	3	24	10	11
Norwegen	66	30	11	47	24	23
Finnland	61	38	33	51	6	11
Dänemark	75	88	3	10	22	2

Quelle: Pekka Kosonen, Hyvinvointivaltion, S. 202.

Die wichtigste Entwicklung zwischen den Jahren 1954 und 1975 war, wie die Tabelle oben zeigt, der Anstieg des Arbeitgeberanteils. In einem System, in dem die kostenintensivsten Reformen, die Krankenversicherung und das Arbeitsrentensystem, zum großen Teil durch die Beiträge der Arbeitgeber finanziert wurden, war diese Entwicklung zwangsläufig. Insbesondere in Finnland und in Norwegen war der Anteil der Arbeitgeber sehr hoch.

Wohlfahrtsstaat für die Frauen

Das Streben der Frauen nach Gleichberechtigung ist eines der wichtigsten Kennzeichen des skandinavischen Wohlfahrtsstaates. Im Hinblick auf die Stellung der Frau sind die skandinavischen Länder im internationalen Vergleich in fast jeder Hinsicht an der Weltspitze. Sozialhistoriker haben diese Tatsache durch die besondere Arbeitsteilung in der alten skandinavischen Agrargesellschaft erklärt. In einer typischen selbständigen Familienwirtschaft trugen Mann und Frau ihre eigenen, arbeitsteilig stark voneinander getrennten Verpflichtungen

und Verantwortungen. Auf dieser Grundlage ist eine besondere Geschlechterpartnerschaft entstanden, so dass der Paternalismus die Familie in Skandinavien nie so stark geprägt hat wie in den übrigen europäischen Ländern.³³

Frauen erlangten in den skandinavischen Ländern im frühen 20. Jahrhundert die volle politische Staatsbürgerschaft. In Finnland haben sie das Stimmrecht und die Wählbarkeit für das Parlament sogar schon im Jahre 1906 erhalten. Das Studium an der Universität wurde den Frauen um die Jahrhundertwende erlaubt. Die meisten gesetzlichen Ungleichbehandlungen wurden abgeschafft. In der Praxis konnte die formelle Gleichheit allerdings noch keine völlig gleichen Bedingungen für Frauen garantieren. So war es in Schweden nach einem Gesetz von 1938 dem Arbeitgeber nicht erlaubt, einer Frau wegen Schwangerschaft zu kündigen. Dies ist jedoch in der Praxis noch nach dem Zweiten Weltkrieg oft geschehen. Der Vater wurde als Hauptversorger der Familie betrachtet, während die Kinderpflege und der Haushalt für Verpflichtungen der Mutter gehalten wurden. Dieses traditionelle Familienmuster war das wichtigste Hindernis beim Streben gerade der verheirateten Frauen nach Gleichberechtigung. Durch die moderne Familienpolitik wurden in Schweden seit den 1930er Jahren die Voraussetzungen zur Gleichberechtigung der Frau am Arbeitsplatz und in der Gesellschaft allgemein befördert. Von den führenden sozialdemokratischen Theoretikern Alva und Gunnar Myrdal wurde das Modell der „sozialdemokratischen Hausfrau“ formuliert. In ihrem Buch „Kris i befolkningsfrågan“ (Die Krise in der Bevölkerungsfrage) aus dem Jahre 1934 haben sie eine völlig neue Familieninstitution vorgeschlagen. Jede Familie sollte 3 bis 4 Kinder aufziehen, und die Gesellschaft sollte den Familien mit Unterstützung in der Mutterschaft, Gesundheitspflege, bei Wohnung und Ausbildung helfen. Die familienpolitischen Reformen leiteten ein neues Familiensystem ein, in dem die moderne Hausfrau in einer Doppelrolle – einerseits als berufstätige Frau und andererseits als Familienmutter – mit ihrem Verdienst ihren Mann, den Hauptversorger, unterstützen sollte. Das Leben der Frau sollte als Abfolge von Wellen zwischen der Familie und dem Beruf betrachtet werden. Wenn die Familie sie brauchte, war dies ihre Berufung, wenn sie nicht mehr zu Hause gebraucht wurde, sollte sie sich einen Arbeitsplatz suchen.³⁴

Die aktive Beteiligung der Frauen am Arbeitsmarkt während des Zweiten Weltkrieges in allen kriegführenden Ländern hat die vorherrschende Meinung über Männer- bzw. Frauenarbeit stark erschüttert. In Finnland war diese Erfahrung besonders wichtig, weil gerade Frauenarbeit die außerordentlich hohe Mobilisierung der Männer zum Militär möglich machte. Frauen wurden in vielen derjenigen Arbeitsbereiche gebraucht, die traditionell von Männern besetzt waren. Nach dem Krieg haben viele finnischen Frauen sich nicht einfach anpassen und wieder zur Rolle der Hausfrau und Mutter zurückkehren wollen.³⁵

33 Liisa Rantalaiho, Sukupuolisopimus ja Suomen malli [Der Geschlechtervertrag und das finnische Modell], in: Anneli Anttonen u.a. (Hg.), Naisten hyvinvointivaltio [Wohlfahrtsstaat der Frauen], Tampere 1994, S. 16-21.

34 Yvonne Hirdman, Folkhemstanken och kvinnorna - historiens andra sida [Der Volkheimsgedanke und die Frauen. Die andere Seite der Geschichte], Stockholm 1987, S. 6, 14.

35 Mirja Satka, Sota-ajan naiskansalaisen ihanteet naisjärjestöjen arjessa [Die Ideen der Frau als Bürgerin

Der Babyboom in den unmittelbaren Nachkriegsjahren hat die Bedeutung der Familienpolitik erhöht. Die Schlüsselreform war die Zahlung des Kindergeldes, das in Norwegen 1946, in Finnland und Schweden 1948 und in Dänemark 1952 eingeführt wurde. Die praktische Verwirklichung der Reform war in den verschiedenen Ländern sehr unterschiedlich. Bis zum Jahre 1969 wurde z. B. in Norwegen ein gleichmäßiger Beitrag erst ab dem zweiten Kind gezahlt, einzig alleinstehende Mütter hatten auch für ihr erstes Kind einen Anspruch auf Kindergeld. In Schweden und Finnland bestand für alle Kinder bis zum Ende des 16. Lebensjahres eine Berechtigung auf Kindergeld. Das Musterland in der Schwangerenfürsorge war Finnland, wo schon zum Ende der 1940er Jahre ein flächendeckendes Netzwerk von lokalen Mütterberatungsstellen eingerichtet wurde.

In Dänemark wurde die Kindergeldreform völlig anders verwirklicht als in den anderen skandinavischen Ländern. Das Kindergeldgesetz von 1952 garantierte für alle Kinder bis zum Ende des 16. Lebensjahres einen Beitrag, der jedoch abhängig vom Einkommen der Eltern war. Die zweite Besonderheit war die indirekte Zahlung der Beträge in Form von Steuervergünstigungen. Nur alleinstehende Mütter konnten den Beitrag als Barzahlung erhalten. Im Jahre 1967 vereinte das neue Kindergeldgesetz die verschiedenen familienpolitischen Sozialleistungen, aber bis 1975 blieb das Kindergeld in Dänemark streng vom Einkommen der Eltern abhängig.

In der skandinavischen Familienplanung nach dem Zweiten Weltkrieg wurde die „erwerbstätige Hausfrau“ als Prototyp verstanden. Im Bericht der schwedischen Arbeitsmarktkommission aus dem Jahre 1951 wurden die typische Frau und ihr normaler Tagesablauf folgendermaßen beschrieben:

„Sie ist verheiratet und hat zwei Kinder. Sie steht morgens um halb sechs auf und macht etwa eine Stunde Haushaltsarbeiten. Nach ihrem Arbeitstag pflegt sie wieder vier Stunden und 20 Minuten ihren Haushalt. Ihre Freizeit ist auf 48 Minuten begrenzt. Ihre Nachtruhe fängt kurz vor 22 Uhr an. Das bedeutet, dass sie durchschnittlich siebeneinhalb Stunden in der Nacht schläft.“³⁶

Auf Grund der schnellen Mechanisierung der Küche in den 1950er und 1960er Jahren wurde es immer leichter für Hausfrauen, erwerbstätig zu sein. Es gab gute Gründe dafür, und der Mangel an Arbeitskräften war nicht der geringste, so dass die Zweiversorgerfamilie die Regel wurde. Seitdem werden die skandinavischen Länder im internationalen Vergleich als Länder charakterisiert, in denen die Versorgerrolle des Mannes relativ schwach ist.³⁷ Schon in den 1960er Jahren waren mehr als die Hälfte der verheirateten skandinavischen Frauen in den Städten berufstätig. Weil es damals noch nicht genügend Kindergartenplätze gab, wurden Vorstadtkinder oft als Schlüsselkinder bezeichnet. So lange ihre Mütter arbeiteten, mussten sie allein oder zusammen mit den anderen Kindern bleiben.³⁸ Es ist deshalb kein Wunder,

im Alltag der Frauenorganisationen während des Zweiten Weltkrieges], in: Anttonen u.a. (Hg.), Naisten, S. 76-80.

36 Zitiert nach Hirdman, Folkhemstanken, S. 38.

37 Raija Julkunen, Suomalainen sukupuolimalli - 1960-luku käännökohtana [Das finnische Geschlechtsmodell – die sechziger Jahre als Wendepunkt], in: Anttonen u.a. (Hg.), Naisten, S. 179-185.

38 Mirja Satka, Hyvinvointivaltion rakentajat [Die Bauern des Wohlfahrtsstaates], in: Jouko Jaakkola u.a. (Hg.), Armeliaisuus, S. 301-302.

dass in den sechziger und siebziger Jahren, in denen die gesellschaftliche Stellung der Frau neu definiert wurde, die Beschaffung von Kindergartenplätzen auf Grund der kommunalen Reform der Kindertagesstätten überhaupt der wichtigste Wendepunkt war.³⁹

In den 1970er Jahren wurde in Schweden, Finnland und Dänemark der an das Einkommen der Mutter geknüpfte Mutterschaftsurlaub auf 12 Monate verlängert und zum Elternurlaub erweitert, so dass auch der Vater einen Teil des Urlaubs nehmen konnte. Der norwegische Staat hat dagegen nicht so aktiv wie die anderen nordeuropäischen Staaten die Berufstätigkeit der Mütter unterstützt. So war etwa der Mutterschaftsurlaub in Norwegen bis in die 1980er Jahren wesentlich kürzer als in den Nachbarländern.⁴⁰

Die Herausbildung des Wohlfahrtsstaates eröffnete neue Möglichkeiten der Frauenerwerbstätigkeit. Gewisse Berufe des öffentlichen Sektors, vor allem im Schuldienst und in der Gesundheits- und Kinderpflege, wie Lehrerin, Krankenschwester und Kindergärtnerin, haben sich fast ausnahmslos zu Frauenberufen entwickelt. Auch auf dem privaten Sektor wurde Frauenarbeit sehr früh von der Männerarbeit getrennt, so dass z. B. Friseurin, Kellnerin, Verkäuferin und Putzfrau schon zu Beginn des 20. Jahrhunderts Berufe waren, in denen in Skandinavien – anders als in den Ländern des europäischen Kontinents – kaum noch Männer gearbeitet haben. In Nordeuropa haben sich diese typischen Frauenberufe denn auch bald zu Niedriglohnberufen entwickelt.

Haben die skandinavischen Frauen ihren Traum von der Gleichheit zwischen den Geschlechtern verwirklichen können? Ist es ihnen auch in der Praxis gelungen, Mutterschaft und Beruf zu kombinieren, ohne in wirtschaftlicher, sozialer oder beruflicher Hinsicht in eine schwächere Stellung als die Männer zu geraten? Die Gleichheit zwischen den Geschlechtern ist noch zu Beginn des dritten Millenniums auch in Skandinavien Mythos und Wirklichkeit zugleich. Obwohl die Stellung der skandinavischen Frau im internationalen Vergleich, was die Gleichberechtigung angeht, die beste in der Welt ist, verhindert das lautlose System der traditionellen Geschlechterrollen es dennoch, die vollständige Gleichstellung zu erreichen.⁴¹ Die Frauen haben in den meisten Berufen das Recht auf gleichen Lohn für gleiche Arbeit, aber trotzdem sind ihre Voraussetzungen in leitende Funktionen zu gelangen, noch überall begrenzt. Frauen sind fast in allen Bereichen der Gesellschaft, sei es im Geschäftsleben, in der Politik, Kultur oder Wissenschaft, als Direktoren unterrepräsentiert.

39 Anneli Anttonen, *Hyvinvointivaltion ystävälliset äidinkasvot* [Das freundliche Mutterangesicht des Wohlfahrtsstaates], in: Anttonen u.a. (Hg.), Naisten, S. 221.

40 Helga Maria Hernes, *The Welfare State Citizenship of Scandinavian Women*, in: dies. (Hg.), *Welfare State and Women Power. Essays in State Feminism*, Oslo 1987, S. 62.

41 Elina Haavio-Mannila, Kaisa Kauppinen, *Women and the Welfare State in the Nordic Countries*, in: Hilda Kahne, Janet Giele (Hg.), *Women's Work and Women's Lives. The Continuing Struggle Worldwide*, San Francisco, Oxford 1992, S. 243.

Das skandinavische Modell und seine Kritiker

Ist es überhaupt berechtigt, vom *skandinavische Modell* zu sprechen? In seiner komparativen Untersuchung ist der finnische Soziologe Pekka Kosonen (1987) zu dem Ergebnis gekommen, dass das „nordische Modell“ als eine Zusammenfassung der gemeinsamen Kennzeichen der verschiedenen nationalen Modelle definiert werden kann.⁴² Der dänische Soziologe Gösta Esping-Andersen (1990) hat drei verschiedene Typen von Wohlfahrtsstaaten unterschieden.⁴³ Der erste Typ, den er das liberale Modell nennt, beruht auf dem Grundsatz, dass die zwei wichtigsten und natürlichsten Ressourcen der sozialen Sicherheit der freie Markt und die Familie sind. Nur wenn diese primären Quellen der Wohlfahrt fehlen, hat der Staat das Recht einzugreifen, aber die Intervention soll nur zeitweilig stattfinden und auf das absolute Minimum begrenzt werden. Das liberale Modell ist nach Esping-Andersen vorherrschend in der angloamerikanischen Welt.

Das zweite Modell ist der korporatistische Wohlfahrtsstaat, der sehr eng mit dem Wirtschaftsleben verbunden ist. In diesem Modell werden die sozialen Leistungen aufgrund der Arbeitsleistung verteilt. Vorherrschend ist die Tendenz zur Erhaltung der Statusdifferenzen. Der Einfluss des Staates auf die Neuverteilung ist ziemlich begrenzt. Esping-Andersen zufolge sind die Züge dieses Modells am ehesten in den west- und mitteleuropäischen Ländern (z. B. in Deutschland, Frankreich, Italien und Österreich) zu erkennen.

Das dritte Modell in Esping-Andersens Einstufung ist der skandinavische Wohlfahrtsstaat, in dem die Vergünstigungen und Dienstleistungen allen Bürgern zuteil werden, so dass das universelle Prinzip der sozialen Staatsbürgerschaft eine neue Mittelklassen-Gesellschaft geschaffen hat. In dem universellen Wohlfahrtssystem der skandinavischen Länder sind alle Bürger durch die sozialen Dienstleistungen und Einkommensübertragungen erfasst, während in den meisten europäischen Ländern die Begünstigungen mit dem Status des Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt verbunden sind.

Das schwedische Wohlfahrtssystem ist aufgrund einer breiten öffentlichen Beteiligung entstanden. Es beruht auf einem umfassenden Konsens zwischen Kapital, Arbeit und Staat, worin man eine effektive Konstellation zur Regulierung der politischen und wirtschaftlichen Konflikte erblicken kann. Die Entwicklung der korporativen Verhandlungsmechanismen und des kollektiven Geschäftsabschlusses zeigt, wie weit die kapitalistische Marktwirtschaft durch alle Klassen in Schweden akzeptiert worden ist. Die politische Beschlussfassung wurde entweder als kollektiver Geschäftsabschluss akzeptiert, oder die Interessenorganisationen versuchten, direkten Einfluss auf die Regierung auszuüben. Deswegen bildete die Sozialpolitik oft den Kern der Verhandlungen zwischen den korporativen Einrichtungen. Die wichtigsten Elemente der „Schwedischen Utopie“ waren nach dem Rehn-Meidner Modell aus dem Jahre 1951 die Vollbeschäftigung, die Einebnung der Einkommensdifferenzen (solida-

42 Pekka Kosonen, *Hyvinvointivaltion haaste ja pohjoismaiset mallit* [Die Herausforderung des Wohlfahrtsstaates und die nordischen Modelle], Tampere 1987, S. 30.

43 Gösta Esping-Andersen, *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Oxford 1990, S. 26-29.

rische Lohnpolitik), die selektive Intervention in den Arbeitsmarkt und, zu allererst, die öffentliche Verantwortung für die Wohlfahrt eines jeden Bürgers.⁴⁴

Die Entstehung des Wohlfahrtsstaates in Norwegen verlief im Großen und Ganzen ähnlich wie die entsprechende Entwicklung in Schweden. Der größte Unterschied bestand wohl darin, dass exakte theoretische und umfassende politische Programme in Norwegen nie sehr wichtig waren. Die Politik der norwegischen Regierungen erscheint pragmatischer als in Schweden. Umfassende öffentliche Investitionen waren das effektivste Mittel der staatlichen Intervention. Auf Grund der ungewöhnlichen geographischen Form und Lage des Landes an der Küste des Atlantischen Ozeans waren regionale Unterschiede in Norwegen geradezu gravierend. So ist es auch selbstverständlich, dass die Regionalpolitik stets einen großen Teil der Einkommensübertragungen ausmachte. Das erste große Programm war der Nord-Norwegen-Plan aus dem Jahre 1952, dessen Ziel es war, gleiche Voraussetzungen für die allgemeine Wohlfahrt, auch in den abgelegenen Gebieten, zu schaffen.⁴⁵ Die Rolle der lokalen Behörden bzw. der Gemeinden als Träger der sozialen Dienstleistungen war in Norwegen außergewöhnlich groß.⁴⁶

Die dänische Gesellschaft wird oft als „Cocktail“ des Liberalismus und des effektiven Wohlfahrtsstaates charakterisiert.⁴⁷ Das bedeutet gemeinhin, dass der staatliche Interventionismus, der Korporatismus, der kollektive Geschäftsabschluss und andere Merkmale des zentralisierten und korporativistischen politischen Systems in Dänemark nicht so dominierend gewesen sind wie in Schweden und Norwegen. Einige Züge der dänischen Gesellschaft kann man mit dem Ausdruck „mitteleuropäisch“ bezeichnen, etwa die Existenz einer relativ großen städtischen Mittelklasse oder privater Familienunternehmen vor allem auf dem Dienstleistungssektor.

Finnland eignete sich in seiner Sozialpolitik die wichtigsten Züge des skandinavischen Modells an, die Verwirklichung der Sozialreformen aber war mehr und länger als in den anderen nordischen Ländern wirtschaftlichen Maßgaben untergeordnet. Öffentliche Ausgaben wurden nur im Rahmen des Wirtschaftswachstums erhöht. Das war der wichtigste Grundsatz der finnischen Sozialpolitik in den 1950er Jahren, als in vielen anderen westeuropäischen Ländern umfangreiche Sozialreformen durchgeführt wurden. Die Arbeitsunfallversicherung war damals die einzige moderne sozialpolitische Reform in Finnland. Ein zweites finnisches Merkmal bis in die 1960er Jahre war die Dominanz der Landwirtschaftspolitik über die allgemeinen sozialpolitischen Zielsetzungen. Die Subventionierung der Landwirtschaft machte zusammen mit der umfangreichen Regionalpolitik einen Großteil der öffentlichen Einkom-

44 Tilton, *The Political Theory*, S. 193-209. – Der Name „Rehn-Meidner Modell“ geht auf Gösta Rehn und Rudolf Meidner zurück, beide Wirtschaftsexperten der schwedischen Zentralorganisation der Gewerkschaften, LO.

45 Grønlie, *The Years*, S. 395-403.

46 Siehe besonders Anne-Lise Seip, *Velferdskommunen og velferdstrekkanten – et tilbakeblikk*, [Die Wohlfahrts-gemeinde und das Wohlfahrtsdreieck – ein Rückblick] S. 24-42; Tore Grønlie, *Velferdskommunen*, S. 43-52, beide in: Anne-Hilde Nagel (Hg.), *Velferdskommunen. Kommunens rolle i utvikling av velferdsstaten*, Bergen 1991.

47 Kosonen, *Hyvinvointivaltion*, S. 226.

mensübertragungen aus. Wie wir schon gesehen haben, hat die Dominanz der Landwirtschafts- und Regionalpolitik die Verwirklichung anderer sozialpolitischen Reformen in Finnland erheblich verzögert.⁴⁸

Neben der Existenz des besonderen skandinavischen Modells stellt die Frage der sozialdemokratischen Dominanz in den skandinavischen Wohlfahrtsgesellschaften ein weiteres Problem dar, über das Historiker und Sozialwissenschaftler eifrig diskutiert haben. Insbesondere in der korporativen Interpretation wird der Wohlfahrtsstaat als der Sieg der Arbeiterklasse, der Sozialdemokratie und der Gewerkschaften interpretiert.⁴⁹ Ist der Wohlfahrtsstaat, historisch betrachtet, eine sozialdemokratische Errungenschaft oder nicht? Francis G. Castles z. B. hat 1978 in einer komparativen Studie über 18 Länder festgestellt, dass Schweden, Norwegen und Dänemark vom besonderen „sozialdemokratischen gesellschaftlichen Image“ gekennzeichnet sind. Castles behauptet, die Wohlfahrtspolitik sei in solchen Ländern am effektivsten gewesen, in denen die sozialdemokratischen Parteien am längsten an der Macht gewesen sind.⁵⁰

Aber wären die hochentwickelten Wohlfahrtsstaaten ohne die starken sozialdemokratischen Parteien überhaupt entstanden? Die Antwort ist eindeutig ja. Die lange sozialdemokratische Regierungsperiode seit den 1930er Jahren in Skandinavien hat, laut Peter Baldwin, die Tendenz ermutigt, auch frühere Sozialreformen als Errungenschaften der Arbeiterbewegung zu sehen. Baldwin betont, dass die Behauptung, der Wohlfahrtsstaat sei die Leistung der untersten Klassen, völlig unbegründet sei.⁵¹ Das Beispiel Finnlands bis 1966 bietet immerhin einen Teilbeweis hierfür, ganz zu schweigen von Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland oder Frankreich, wo der Wohlfahrtsstaat verwirklicht worden ist, obwohl die Sozialdemokratische bzw. Sozialistische Partei in den 1950er und 1960er Jahren hauptsächlich in der Opposition war. Daraus kann man aus gutem Grund schließen, dass der Wohlfahrtsstaat nicht allein eine rein sozialdemokratische Errungenschaft ist.

Das Wachstum der Wohlfahrtsgesellschaft war seit 1945 in Skandinavien mehr als anderswo an die spezifischen Prämissen der wirtschaftlichen Leistungskraft und an die Entwicklung des Arbeitsmarktes gebunden. Die erste Prämisse war das Wirtschaftswachstum mit der schnellen Erweiterung des privaten und öffentlichen Konsums. Die zweite Prämisse ist in der Vollbeschäftigung zu sehen und in der Tatsache, dass der Staat nur für eine kleine Minderheit soziale Sicherungen bereitzustellen hatte. Aus diesem Grund konnte der Wohlfahrtsstaat weitgehend durch das Steueraufkommen finanziert werden. Diese Voraussetzungen wurden in der Blütezeit, von der Mitte der 1950er bis zur Mitte der 1970er Jahre, niemals in Frage gestellt. Aber als das verwundbare Gleichgewicht zwischen Wohlfahrtsstaat und Arbeits-

48 Hellstén, *Vaivaishoidosta*, S. 467-469.

49 S. z. B. Gösta Esping-Andersen, *The Making of a Social Democratic Welfare State*, in: Klaus Misgeld u. a. (Hg.), *Creating Social Democracy. A Century of the Social Democratic Labour Party in Sweden*, University Park, Pennsylvania 1992, S. 35-66.

50 Francis G. Castles, *The Social Democratic Image of Society. A study of Achievements and Origins of Scandinavian Social Democracy in Comparative Perspective*, London 1978, S. 67-78.

51 Peter Baldwin, *The Scandinavian Origins of the Social Interpretation of the Welfare State*, in: *Comparative Studies of Society and History* 31 (1989/1), S. 7.

markt in Dänemark zum ersten Mal ernsthaft am Ende der 1970er Jahre gefährdet wurde, und dann in den 1980er Jahren auch in den anderen Ländern, wurde die ganze Legitimierung des Wohlfahrtssystems in Frage gestellt.

Seit dem Erscheinen von Marquis Childs Buch „Sweden: The Middle Way“ (New Haven 1936) wurde die schwedische Gesellschaft als Prototyp einer funktionierenden Gesellschaft betrachtet. Sie repräsentierte den Mittelweg zwischen der unregulierten Marktwirtschaft des Kapitalismus und der Planwirtschaft des marxistischen Sozialismus.⁵² Große Kontroversen über die Auswertung des skandinavischen Modells sind seit dem Beginn der 1970er Jahre geführt worden. Eine zunehmende Zahl konservativer und neoliberaler Kritiker haben die skandinavischen Länder als Alptraum der öffentlichen Bevormundung betrachtet, der die persönliche Kreativität und den Geist des freien Unternehmertums durch staatliche Intervention erstickt habe.⁵³ Roland Huntfords Buch „The New Totalitarians“ (New York 1972) ist die berühmteste konservative Kritik am schwedischen Wohlfahrtsstaat. Huntford erklärt etwa den ununterbrochenen Erfolg der schwedischen Sozialdemokratie als Ergebnis der heimtückischen Geschicklichkeit, durch die sie in der Lage gewesen sei, die liberalen Grundrechte und demokratischen Freiheiten zu vernichten. Mit dem Hinweis auf George Orwells „1984“ hat Huntford zu zeigen versucht, dass das Gefühl der Freiheit keineswegs bedeute, dass die Menschen wirklich frei seien. Fast alle erdenklichen Alltagsprobleme, wie Alkoholismus, Drogensucht, der Missbrauch des sozialen Netzes, und sogar das Image des „freien Sex“ in Skandinavien, hat Huntford zu Krankheiten des „überreifen“ Wohlfahrtsstaates erklärt.

Schon in den 1960er Jahren war es leicht zu beweisen, dass die steuerlichen Kosten der Wohlfahrt in Skandinavien weltweit am höchsten lagen. Auf diesem Gebiet sind die skandinavischen Länder stets unbesiegt gewesen. Trotzdem war die Qualität der sozialen Dienstleistungen in Skandinavien nicht unbedingt besser als in der Bundesrepublik Deutschland, in Frankreich oder in Großbritannien. Andererseits ist es unumstritten, dass der Standard der öffentlichen Einkommensübertragungen hin zur Ausbildung, zu den Familien und Kindern samt den Subventionen des lokalen Kulturlebens, z.B. der kommunalen Bibliotheken, des Theaters und anderer kommunaler Kultureinrichtungen, in Skandinavien die Weltspitze darstellt.

Zusammenfassung

Trotz gewisser Variationen in den politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklungen zeichneten sich die vier skandinavischen Staaten spätestens seit Mitte der 1960er Jahre durch ein Wohlfahrtssystem aus, das im Großen und Ganzen in allen diesen Ländern ähnlich aussah. Darüber hinaus waren die skandinavischen Länder durch eine niedrige Arbeitslosenquote, durch eine hohe Anzahl arbeitender Frauen, durch einen großen Anteil von Arbeitnehmern im öffentlichen Sektor und durch einen hohen Organisationsgrad der Ar-

52 S. etwa W. R. Mead, Norden: Destiny and Fortune, in: Stephen R. Graubard (Hg.), Norden – The Passion for Equality, Oslo 1986, S. 16.

53 Zur frühen Kritik des skandinavischen Wohlfahrtsstaates siehe besonders Furniss, Tilton, The Case, S. 144-152.

beitnehmerschaft gekennzeichnet. Der Grad gesellschaftlicher Armut lag im Vergleich zu den meisten anderen westlichen Ländern relativ niedrig. Dafür sorgten die durch die progressive Einkommensteuer finanzierten sozialen Leistungen für jene Gruppen, die nicht aktiv am Arbeitsleben teilnahmen. Im Wohlfahrtssystem der skandinavischen Länder besaßen alle Bürger ein Anrecht auf die gleichen Grunddienstleistungen und Einkommensübertragungen, während in den anderen westeuropäischen Ländern die Anrechte meistens mit der Stellung des Einzelnen auf dem Arbeitsmarkt verbunden waren. Die skandinavischen Wohlfahrtsstaaten waren durch einen sehr hohen Anteil der öffentlichen Ausgaben am Bruttosozialprodukt gekennzeichnet. Private Krankenpflege sowie private Schulen und Hochschulen waren in Skandinavien marginal, beinahe nicht existent, während in den meisten anderen westlichen Ländern die Wohlfahrt viel eher auf Eigenverantwortung und privater Wohltätigkeit beruhte.

Die Interpretation des skandinavischen Modells stellt einen wesentlichen Teil einer weiter gefassten Betrachtung über den Verlauf der modernen europäischen Geschichte dar. Der weltbekannte norwegische Vertreter der komparativen Sozialforschung, Stein Rokkan, hat auf Grund einer umfassenden vergleichenden Untersuchung vier Phasen der Entwicklung des modernen Staates unterschieden. Die letzte der von Rokkan unterschiedenen Phasen ist der Aufstieg des modernen Wohlfahrtsstaates in West- und besonders in Nordeuropa. Wir können diese Entwicklung, um Rokkan zu folgen, als die Hauptverbindung Skandinaviens mit der Weltgeschichte des 20. Jahrhunderts zusammenfassen:

1. „State Formation“, Staatenbildung, die Entwicklung von fiskalischen und militärischen Staaten, vom 15. zum 18. Jahrhundert. Diese Phase bezeichnet die politische, wirtschaftliche und kulturelle Einheit des Staates auf dem Niveau der Eliten, die Bildung von Organisationen für die Mobilisierung der Ressourcen (Steuern), die Konsolidierung des Territoriums (Armeen) und die Sicherung der inneren Ordnung (Polizei und Armee).
2. „Nation Building“, Nationenbildung, vom 18. zum 19. Jahrhundert. Diese Phase bezieht sich auf die Bildung der unmittelbaren Beziehungen zwischen den Eliten und den breiteren Massen der peripheren Bevölkerung durch Schule, Kirche, Wehrpflicht, Massenmedien und vor allem durch die Standardisierung der Sprache.
3. „Participation“, Beteiligung, in der ersten Hälfte des 20. Jahrhunderts. Diese Phase ist durch die Entwicklung der Staatsbürgerschaft, Bewilligung der gleichen politischen Rechte für alle Bürger, gekennzeichnet. Sie hat die zunehmende Beteiligung der peripheren Bevölkerungen, die Institutionalisierung der zivilen und politischen Rechte (Wahlrecht) und die Bildung von politischen Parteien möglich gemacht.
4. „Redistribution“, Neuverteilung der gesellschaftlichen Ressourcen, in der zweiten Hälfte des 20. Jahrhunderts. In dieser Phase wurden die öffentlichen Institutionen des Wohlfahrtsstaates durch Einkommensübertragungen und andere Begünstigungen aufgebaut und die Institutionalisierung der sozialen Staatsbürgerschaft verwirklicht.⁵⁴

54 Stein Rokkan, *Dimensions of State Formation and Nation Building*, in: Charles Tilly (Hg.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton N. J. 1974, S. 562-600.