

Ein Konsens, der noch hält Soziale Investitionen haben in Skandinavien breite politische Unterstützung

Alexander Horn und Kees van Kersbergen

Summary: In Scandinavia, specific historical conditions have favored the emergence of particularly comprehensive social investment states. But what about their future - especially in terms of political support? An analysis of party manifestos since 2009 suggests the following development: Whereas the broad coalition of political parties supporting education, activation and a children and family-friendly infrastructure for the benefit of all continues to exist, there are also signs indicating (more) selective investments.

Kurz gefasst: In Skandinavien haben spezifische historische Bedingungen die Herausbildung von besonders umfassenden Sozialinvestitionsstaaten begünstigt. Aber wie ist es um deren Zukunft bestellt – vor allem in politischer Hinsicht? Eine Analyse von Parteiprogrammen seit 2009 deutet die Entwicklung an: Die breite parteipolitische Koalition für Bildung, Aktivierung und eine kinder- und familienfreundliche Infrastruktur zum Nutzen aller besteht zwar fort, es gibt aber auch Anzeichen für selektive(re) Investitionen.

Welche Rolle spielt der Sozialstaat, wenn es um die Verbesserung der gesellschaftlichen Lage und der Lebensperspektiven von Menschen geht? Ist die Sozialpolitik ein Reparaturbetrieb, der dem Einzelnen, den Familien oder ganzen Gruppen in Notlagen unter die Arme greift? Dies wäre die Spielart des „versorgenden Sozialstaats“, der eher an Kompensation und Transferleistungen orientiert ist. Oder ist es die primäre Aufgabe eines „vorsorgenden Sozialstaats“ Menschen zu befähigen, ihr Leben selbst in die Hand zu nehmen? Etwa durch die Stärkung der Möglichkeiten, sich zu bilden und lebenslang weiterzuentwickeln, oder durch die politische Förderung der Vereinbarkeit von Familie und Beruf, die es möglichst vielen erlaubt, am Erwerbsleben teilzunehmen?

Zugespitzt könnte man formulieren, dass es bei dem einen Modell ums Reparieren, beim anderen ums Präparieren geht. Für die „präparierende“ Variante, die unter dem Stichwort „Sozialinvestitionsstaat“ diskutiert wird, stehen seit Langem die skandinavischen Länder, obwohl der Begriff selbst dort bis vor kurzem kaum eine Rolle gespielt hat. Die Idee von sozialen Investitionen ist, dass sich die Konzentration auf gute Bildung, Qualifikation und die Vereinbarkeit von Familie und Beruf positiv auf (früh)kindliche Entwicklung, Innovation, Geschlechtergerechtigkeit und eine möglichst hohe Arbeitsmarktteilnahme auswirkt. Darin besteht die langfristige sozioökonomische Rendite für umfassende soziale Investitionen, die allerdings kurzfristig Staatshaushalte stark belasten.

Wie ist es nun zu dieser speziell nordeuropäischen Sichtweise auf die Rolle des Staats gekommen? Ursächlich war weniger die Weitsicht der politischen Eliten oder ein großer Plan als vielmehr eine spezifische historische Konstellation. In den 1960er Jahren führte ein sehr ausgeprägter Mangel an Arbeitskräften (der nicht durch Zuwanderung gedeckt wurde) in Verbindung mit der auch andernorts so wirkmächtigen kulturellen Revolution und der Emanzipationsbewegung zu einer deutlich erhöhten Arbeitsmarktteilnahme von Frauen. Dadurch stieg der Bedarf an Kinderbetreuung, Pflege und Bildung. Das waren Bereiche, in denen Frauen schon damals überrepräsentiert waren. Dies führte wiederum zu einer Steigerung des Bedarfs an sozialen Investitionen, da Frauen entsprechend weniger Zeit für private beziehungsweise familiäre Betreuung und Pflege aufwenden konnten. Warum waren diese Dienstleistungen so umfassend und wurden allen Bürgern zur Verfügung gestellt? Die Arbeiterbewegung war zwar stark, aber eben nicht stark genug, um sich primär an Arbeiter zu richten und andere Gruppen beim Ausbau der Sozialinvestitionen auszuschließen. Hätte die Sozialdemokratie als politischer Arm der Arbeiterbewegung dauerhaft über 50 Prozent Zustimmung bei Wahlen erhalten, hätte sie weniger Anreize für eine gruppenübergreifende Sozialinvestitionspolitik gehabt. Mitte-links- und Mitte-rechts-Parteien waren also gleichermaßen bemüht, die sehr breite Mittelklasse anzusprechen – und das ging nur, wenn die Leistungen so gut waren, dass private Investitionen (etwa in Kinderbetreuung oder Bildung) sich im Vergleich dazu nicht mehr lohnten. Es entstanden also soziale Angebote für viele gesellschaftliche Gruppen, die sich zum universalistischen Sozialinvestitionsstaat zusammenfügten – auf der Grundlage eines breiten gesellschaftlichen Konsenses.

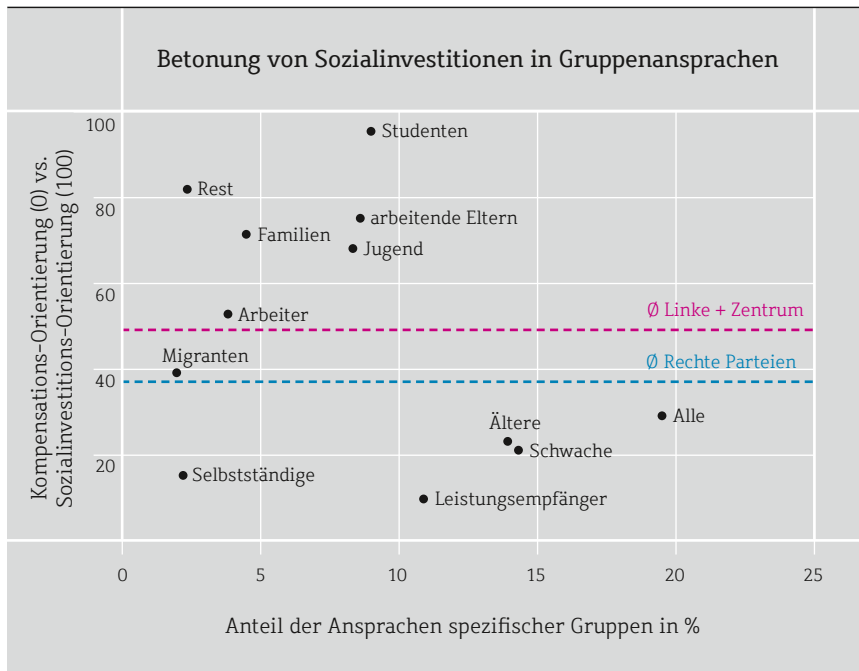
Kann dieser klassenübergreifende politische Konsens zugunsten von gruppenübergreifenden sozialen Investitionen aufrechterhalten werden? Oder sind bereits erste Risse im Fundament des universalistischen Sozialinvestitionsstaats

sichtbar? Um die Frage zu beantworten, haben wir uns Wahlprogramme und Grundsatzprogramme von Parteien in Schweden, Norwegen und Dänemark zwischen 2009 und 2015 angeschaut. Zum einen waren wir daran interessiert, in welchem Verhältnis Sozialinvestitionen und alte transferorientierte Sozialpolitik stehen und wie dieses Verhältnis über politische Lager hinweg variiert. Außerdem haben wir untersucht, auf welche Gruppen sich die Vorschläge beziehen. Wir fanden 468 an zwölf Gruppen gerichtete politische Vorschläge beziehungsweise Versprechen. Politikwissenschaftlich spricht man von „appeals“, zu übersetzen etwa als „Ansprachen“. Meist besteht eine solche Ansprache aus der Nennung einer Gruppe, einem politischen Ziel und einem Instrument oder Mittel zur Erreichung dieses Ziels.



Alexander Horn wurde 2017 mit dem WZB A.SK Fellowship ausgezeichnet. Er lehrt und forscht am Institut für Politikwissenschaft der Universität Aarhus in Dänemark als Assistenzprofessor.
[Foto: Bernhard Ludewig]

ahorn@ps.au.dk



Aus der Abbildung geht zum einen die relative Häufigkeit hervor, mit der die Gruppen Gegenstand der Ansprachen sind (auf der x-Achse). Wie stark diese Ansprachen auf Sozialinvestitionen orientiert sind, lässt sich auf der y-Achse ablesen. Die relative Häufigkeit der Gruppenansprache und der Sozialinvestitionsfokus variieren zwischen 0 und 100 Prozent. Zur Veranschaulichung erst einmal ein relativ erwartbares Ergebnis: Von den fast 10 Prozent aller Ansprachen, die sich auf Studenten beziehen, weisen nahezu 100 Prozent einen Sozialinvestitionsfokus auf, während ältere Menschen zwar häufiger angesprochen werden, es dabei aber nur in einem Drittel der Fälle um soziale Investitionen geht.

Über Parteigrenzen hinweg lassen sich drei Cluster von Gruppen ausmachen. Erstens gibt es Gruppen, die selten in Parteiprogrammen angesprochen werden, nämlich Selbstständige, Migranten, und Arbeiter. Dann gibt es Gruppen, die zwar sehr oft angesprochen werden, aber primär im Hinblick auf Transfers und Kompensation: Ältere, Schwache und Leistungsempfänger. Und schließlich Gruppen, die seltener angesprochen werden, dann aber meistens mit einer Orientierung auf Sozialinvestitionen: Studenten, berufstätige Eltern und Jugendliche. Eine Sonderrolle kommt der expliziten Einbeziehung „aller“ zu, im Sinne der auf einer breiten Inklusion basierenden Sozialstaatsidee. 20 Prozent aller Ansprachen gehören in diese Kategorie. Der Mittelwert für den Sozialinvestitionsfokus liegt bei 49 Prozent und zeigt an, dass es bei jeder zweiten der 468 Ansprachen im Hinblick auf die kommunizierten Politikinstrumente und -ziele um soziale Investitionen geht. Das spricht zunächst für die anhaltende Beliebtheit von sozialen Investitionen, zumal man auch bedenken muss, dass eine Vernachlässigung der Transferdimension Sozialinvestitionsstrategien unterminieren kann. Eine



Kees van Kersbergen ist Professor am Department of Political Science an der School of Business and Social Sciences der Universität Aarhus. Seine Arbeitsgebiete umfassen Wohlfahrtsstaaten, Ungleichheit, Demokratie und Populismus. *[Foto: privat]*

kvk@ps.au.dk

reine Investitionsorientierung ist also nicht unbedingt wünschenswert. Man denke an die soziale Mobilität von Kindern, deren Eltern stark von Sozialtransfers abhängig sind. Sind diese Transfers zu gering oder werden gekürzt, kann sich das negativ auf die Möglichkeiten der Kinder relativ zu den Kindern wohlhabenderer Eltern auswirken – und somit die Ziele sozialer Investitionen konterkarieren.

Aber welche Unterschiede gibt es zwischen den politischen Lagern? Darüber sagt der Mittelwert wenig aus. Deshalb haben wir separat Linksparteien (Sozialisten, Sozialdemokraten, Grüne/Ökoparteien), Parteien der Mitte (Liberale/Agarparteien, Christdemokraten) und Rechtsparteien (Konservative, Rechtspopulisten) betrachtet. Linke und zentristische Parteien ähneln sich stark in ihrer starken Sozialinvestitionsorientierung (rote Linie) und adressieren auch ähnlich häufig verschiedene Gruppen – was zunächst einmal eine gute Grundlage für breite Sozialinvestitions-Koalitionen ist. Einschränkend kann man anfügen, dass die Ansprache an „alle“ zwar bei Mitte- und Linksparteien ähnlich stark dominiert und jeweils über 20 Prozent der Ansprachen ausmacht, aber die Parteien der Mitte etwas schwächer auf soziale Investitionen für alle abheben als die linken Parteien (was nicht aus der Grafik ersichtlich wird).

Die eigentlichen Unterschiede bestehen aber im Hinblick auf rechte Parteien. Im Mittel weisen diese einen schwächeren Sozialinvestitionsfokus (blaue Linie) auf. Besonders frappierend ist, dass weniger als 5 Prozent der Ansprachen sich explizit an „alle“ richten und diese wenigen explizit universalistischen Ansprachen in 80 Prozent der Fälle das Reparieren und Kompensieren und nicht das Präparieren thematisieren.

Diese Diskrepanz weist auf die wohl größte politische Gefahr für den Sozialinvestitionsstaat hin – selektive Investitionen. Das ist wichtig, weil damit gerade die Gruppen ausgeschlossen werden, die am meisten auf soziale Investitionen angewiesen sind. Drei Entwicklungen aus Dänemark seien hier exemplarisch genannt, um diese Gefahr zu veranschaulichen. Erstens gibt es eine Tendenz, die Hürden für den Zugang zu Bildung zu erhöhen. Das passierte zum Beispiel kürzlich durch die Einführung von Gebühren für Sprachkurse für Migranten oder die Erwägung von Begrenzungen beim universalen Zugang zur vergleichsweise großzügigen finanziellen Unterstützung für Studenten. Zweitens haben die Sozialdemokraten zunehmend Probleme, ihre immer noch respektablen Stimmgewinne in Regierungsbeteiligungen umzumünzen, da die Koalitionspartner im linken Lager (im roten Block) schwächeln.

Mittelfristig könnte sich also eine Koalition für selektiveres soziales Investment mit den kontinuierlich starken Rechtspopulisten von der Dänischen Volkspartei ergeben, die einen weniger starken und selektiveren Fokus auf soziale Investitionen hat. Zumal sich die Sozialdemokraten in der Integrations- und Migrationspolitik auf die Dänische Volkspartei zubewegt haben, und diese sich sozialpolitisch auf die Sozialdemokraten. Drittens veranschaulicht der dänische Fall, was mittlerweile auch international immer deutlicher wird: Von Rechtspopulisten wie der Dänischen Volkspartei gehen Ansteckungseffekte auf die Mainstream-Parteien aus, die letztlich selektivere Sozialinvestitionspolitiken salonfähig machen könnten. Insgesamt zeigt unsere Analyse jedoch, dass es gegenwärtig noch einen breiten politischen Konsens zwischen den skandinavischen Parteien zugunsten des universalistischen Sozialinvestitionsstaats gibt, der die Mitte-links- und Mitte-rechts-Parteien einschließt. Es gibt aber durchaus Anzeichen für eine „Selektivierung“, die vor allem von den rechten und rechtspopulistischen Parteien forciert wird, die politisch zusehends an Einfluss gewinnen.

Literatur

Horn, Alexander/van Kersbergen, Kees: „The Politics of Social Investment in Scandinavia“. In: Julian L. Garritzmann/Silja Häusermann/Bruno Palier (Eds.): *The World Politics of Social Investment. Vol. II (in Vorbereitung)*.