

# Die nordischen Demokratien

Sven Jochem

Die nordischen Länder werden zu den funktionsfähigsten Demokratien weltweit gezählt. Allerdings unterscheiden sich die demokratischen Institutionen im europäischen Norden beträchtlich. Sven Jochem zeigt in seinem Beitrag aus einer international vergleichenden Perspektive Gemeinsamkeiten sowie Unterschiede der nordischen Demokratien auf und unterscheidet dabei zwischen formellen und informellen Institutionen der Demokratie. Sowohl bei den formellen Institutionen der Demokratie als auch bei „weichen“ Institutionen der Demokratie – hohes gesellschaftliches sowie politisches Vertrauen, ausgeprägter politischer Pragmatismus sowie effektive gesellschaftliche Konzertierung – sind in Skandinavien in den vergangenen Dekaden Veränderungen zu beobachten. Bei allen Unterschieden zwischen den einzelnen Ländern entwickeln sich die nordischen Demokratien – so Sven Jochem – tendenziell hin zu mehr Wettbewerb und weg von konsensualen Praktiken der Demokratie.

## Einleitung

Die nordischen Demokratien werden in international vergleichenden Studien nahezu ausschließlich zu den funktionsfähigsten Demokratien weltweit gezählt. Allerdings zeigen andere Studien auch, dass unser Verständnis von einem homogenen nordischen Modell der Demokratie revidiert werden sollte. Eine voreilige Subsumierung der fünf nordischen Territorialstaaten unter ein Demokratiemodell wäre zwar verlockend, gleichwohl entspräche dies kaum den empirischen Realitäten und historischen Entwicklungslagen (Arter 2006, 2008; Bengtsson et al. 2014; Bergmann/Strøm 2011; Esaiasson/Heidar 2000; Heidar 2004; Jochem 2012).

Im Folgenden werden die formellen Institutionen der nordischen Demokratien in ihrer jetzigen Ausprägung sowie in ihrer historischen Dynamik dokumentiert und analysiert. Wo immer sinnvoll, sollen sie in eine international vergleichende Perspektive eingebettet werden. Allerdings bleibt diese Analyse nicht bei einer rein formellen Betrachtungsweise demokratischer Institutionen stehen, sondern nimmt auch „weiche“ Institutionen der Demokratie ins Visier. Hier können im Norden drei nicht konstitutionell oder gesetzlich festgeschriebene aber historisch begründete Routinen des demokratischen Prozesses ausgemacht werden: gesellschaftliches und politisches Vertrauen, politischer Pragmatismus sowie Korporatismus bzw. gesellschaftliche Konzertierung. Die nordischen Demokratien werden zunächst aus einer international vergleichenden Perspektive eingeordnet und im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit evaluiert, dann werden die formellen und anschließend die informellen Institutionen nordischer Demokratien analysiert. Ein letzter Abschnitt fasst die Befunde zusammen. Es wird argumentiert, dass sowohl in formeller als auch in informeller Perspektive unterschiedliche Dynamiken in den nordischen Ländern festzu-

stellen sind. Daher lautet eine These, dass die nordischen Demokratien vielschichtiger sind als gemeinhin angenommen. Die zweite These lautet, dass die informellen und konsensualen Institutionen tendenziell (wenn auch mit unterschiedlichen Geschwindigkeiten) in allen nordischen Demokratien erodieren, also sich immer stärker Wettbewerbsmuster durchsetzen. Eine dritte These lautet daher, dass die Vorstellung von konsensualen Verhandlungsdemokratien im Norden kaum den jetzigen Stand demokratischer Verfassungen widerspiegelt – und Island diesem Phänotyp demokratischen Regierens zudem nie wirklich entsprach.

## Qualitätsmerkmale und Muster nordischer Demokratien

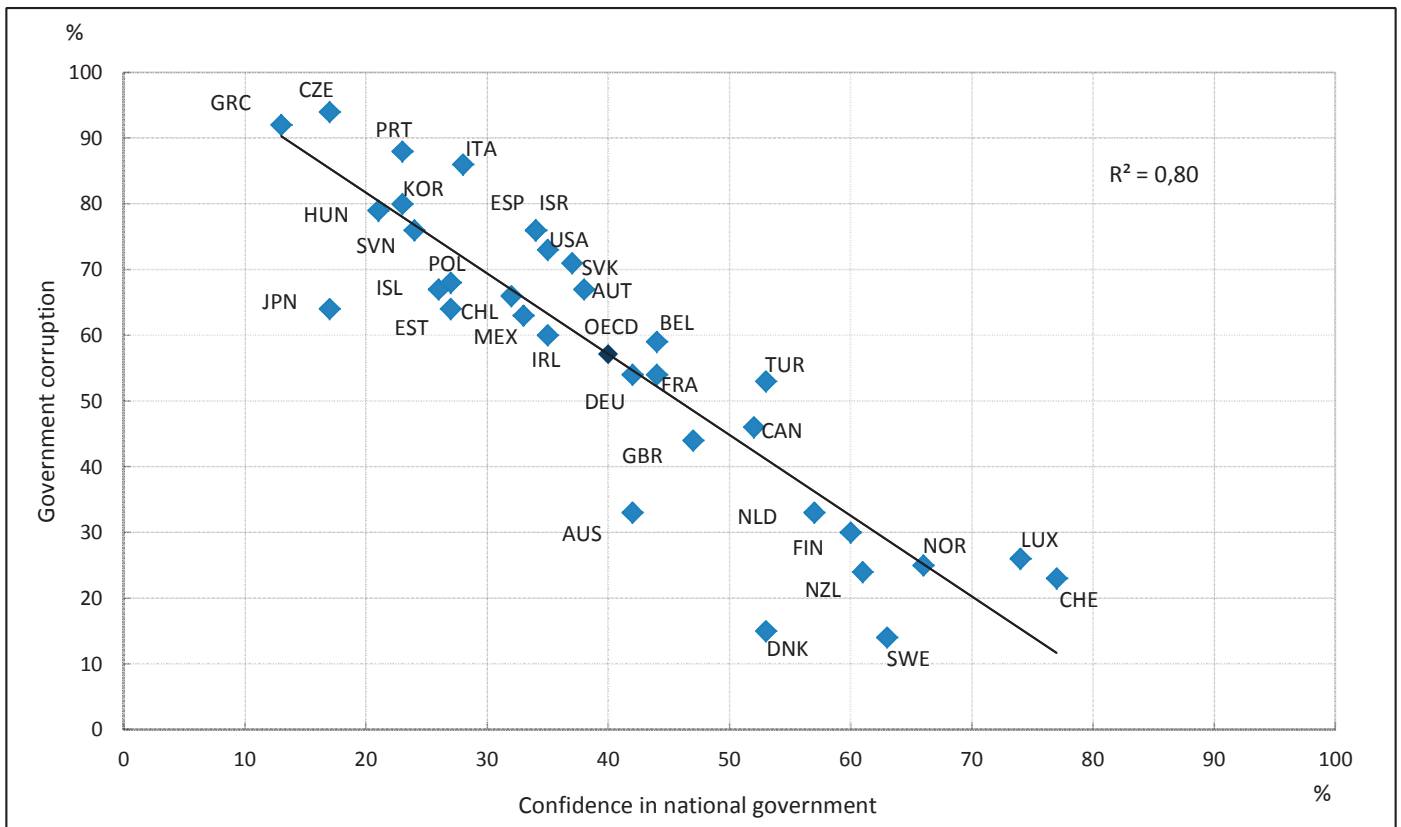
Die akkurate Messung demokratischer Qualität ist in der empirischen Demokratieforschung umstritten. Nicht nur die



Das Parlament in Helsinki. Die nordischen Länder werden zu den funktionsfähigsten Demokratien weltweit gezählt. Allerdings unterscheiden sich die demokratischen Institutionen in Skandinavien beträchtlich.

picture alliance/dpa

Abbildung 1: Korruption und Vertrauen in die Regierung (OECD 2012)



Quelle: OECD (2013: 35). Anmerkung: Diese Daten basieren auf von Gallup World Poll durchgeführten repräsentativen Umfragen in den jeweiligen Ländern, bei denen den Interviewten ihre Einschätzung der politischen Korruption bzw. deren Vertrauen in die Regierungen abgefragt wurde. Die Daten für Chile, Deutschland und Großbritannien beziehen sich auf das Jahr 2011.

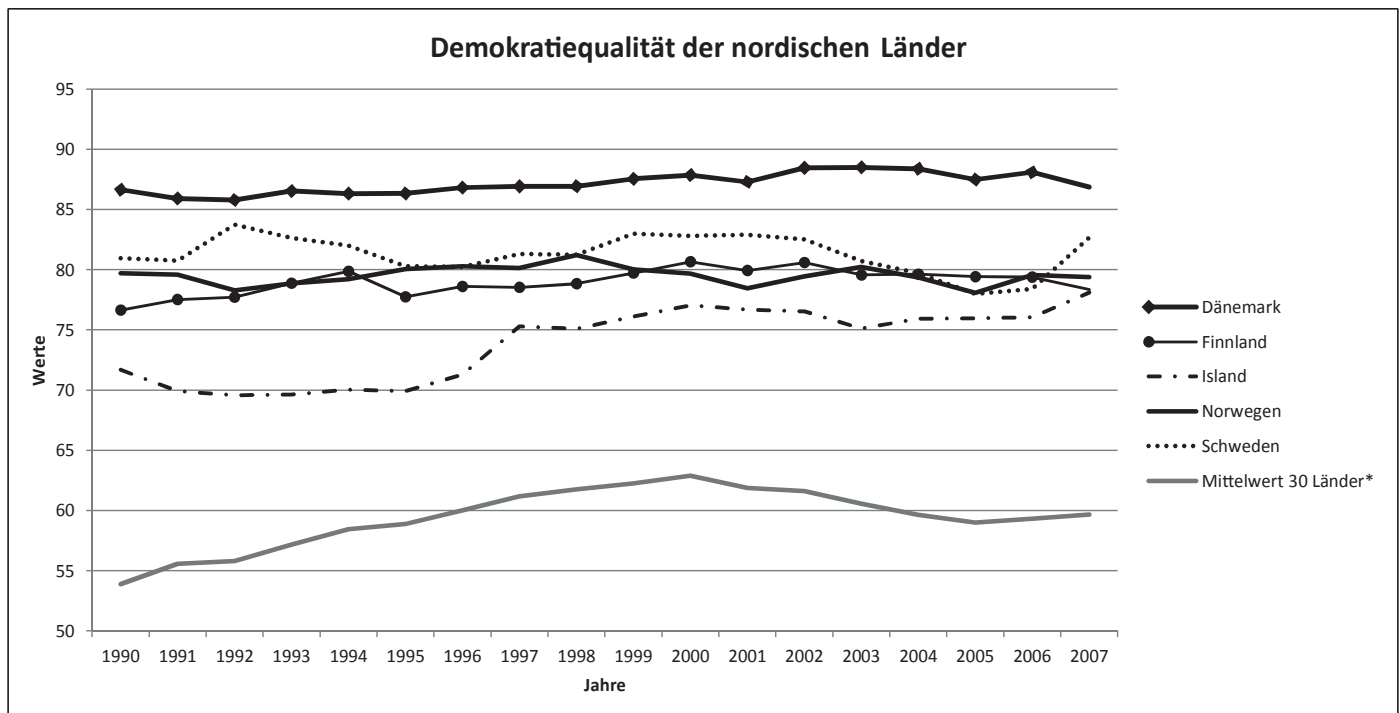
zu messenden Aspekte der Demokratie sind strittig – was gehört zum Kern der Demokratie und wie lässt sich dies valide messen? Auch die methodischen Verfahren der Indikatorbildung und -aggregation werden kontrovers disku-

tiert (vgl. Jäckle/Wagschal/Bauschke 2012 einerseits sowie Merkel/Tanneberg/Bühlmann 2013 andererseits). Trotz dieser Probleme kommen unterschiedliche Messverfahren demokratischer Qualität zum Ergebnis, dass die

Tabelle 1: Nordische Demokratiequalitäten

	Freedom House-Index	SGI Bertelsmann-Stiftung		Economist Demokratie-messung	Democracy Barometer	Korruption
		Status Index	Management Index			
	Stand 2012	Stand 2011 (Rangplätze in Klammern)		Stand 2012 (Rangplätze in Klammern)	Stand 2005 (Rangplätze)	Stand 2012 Rangplätze in Klammern)
<b>Dänemark</b>	Free	8,34 (5)	7,90 (3)	9,52 (4)	1	90 (1)
<b>Finnland</b>	Free	8,52 (3)	7,79 (4)	9,06 (9)	2	90 (1)
<b>Island</b>	Free	7,65 (10)	7,23 (8)	9,65 (3)	4	82 (11)
<b>Norwegen</b>	Free	8,64 (2)	8,20 (2)	9,93 (1)	6	85 (7)
<b>Schweden</b>	Free	8,65 (1)	8,29 (1)	9,73 (2)	5	88 (4)
<b>„N“ der Studien</b>	195 (und 14 Territorien)	31	31	167	30	174

Quellen [14.10.2013]: Sustainable Governance Indicators 2011 der Bertelsmann Stiftung: [http://www.sgi-network.org/index.php?page=download\\_2011](http://www.sgi-network.org/index.php?page=download_2011); Freedom in the World 2013: Democratic Breakthroughs in the Balance: [http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Charts%20and%20Graphs%20for%20Web\\_0.pdf](http://www.freedomhouse.org/sites/default/files/FIW%202013%20Charts%20and%20Graphs%20for%20Web_0.pdf). The Economist Intelligence Unit Limited 2013: [https://portoncv.gov.cv/dhub/porton\\_por\\_global.open\\_file?p\\_doc\\_id=1034](https://portoncv.gov.cv/dhub/porton_por_global.open_file?p_doc_id=1034). Democracy Barometer, Rangliste der Demokratiequalität: [http://www.democracybarometer.org/ranking\\_de.html](http://www.democracybarometer.org/ranking_de.html). Corruption Perception Index, Transparency International: <http://cpi.transparency.org/cpi2012/results/>.



Anmerkungen: 30 Länder: Australien, Österreich, Belgien, Kanada, Costa Rica, Zypern, Tschechische Republik, Dänemark, Finnland, Frankreich, Deutschland, Ungarn, Island, Irland, Italien, Japan, Luxemburg, Malta, Niederlande, Neuseeland, Norwegen, Polen, Portugal, Slowenien, Südafrika, Spanien, Schweden, Schweiz, Vereinigtes Königreich, Vereinigte Staaten von Amerika.  
\* 30 Länder, für 1990 fehlt der Wert für Slowenien).

Quelle: [http://www.democracybarometer.org/dataset\\_en.html](http://www.democracybarometer.org/dataset_en.html) [3. September 2013].

nordischen Länder in der weltweiten Spitzengruppe vertreten seien (vgl. Tabelle 1).

Eine eher grobe Messung demokratischer Freiheiten wird von *Freedom House* durchgeführt: Für die nordischen Länder erhält diese Perspektive kaum einen informativen Mehrwert. Differenziertere Messungen, durchgeführt vom *Economist*, der Bertelsmann Stiftung oder dem erst kürzlich etablierten *Democracy-Barometer*, bestätigen insgesamt die Spitzenposition skandinavischer Länder, ermöglichen aber auch länderspezifische Differenzierungen.

Während der *Economist* und das *Democracy-Barometer* Island in die internationale Spitzengruppe mit einrechnen, konstatieren die Messungen der Bertelsmann Stiftung eine im innernordischen Vergleich eher weniger leistungsfähige Demokratie auf der Insel im Nordatlantik. Gestützt wird diese vorsichtige Einschätzung der isländischen Demokratie zudem von Messungen der (in der Bevölkerung wahrgenommenen) Korruption. Die nordischen Länder belegen hier von insgesamt 174 analysierten Staaten die absoluten Spitzenplätze – mit partieller Ausnahme Islands.

Die Korruption (bzw. ihre subjektive Wahrnehmung in der Öffentlichkeit) ist ein zentraler Faktor, gilt es die Zufriedenheit der Bevölkerungen mit ihren Regierungssystemen zu erklären. Anhand unterschiedlicher Messverfahren kommen unterschiedliche Analysen zu dem Ergebnis, dass das Vertrauen in die sowie die Zufriedenheit mit den Regierungen im europäischen Norden stets stark ausgeprägt zu sein scheint. Wie jüngst die OECD in einer breit angelegten Studie zeigte, ist dieses Vertrauen fast vollständig von der Verbreitung bzw. von der Nichtexistenz politischer Korruption abhängig (vgl. Abbildung 1).

Wenn in der Bevölkerung der Eindruck herrscht, die Regierung vermeide Korruption, bevorzuge keine Personengruppe, behandle also alle Bürger gleich, dann resultiert dies nach diesen Daten auch in einem hohen Vertrauensvorsprung der Bevölkerung gegenüber ihren Regierungen.<sup>1</sup> Just diese Logik lässt sich in den nordischen Ländern ausmachen – mit der wichtigen Ausnahme Islands. Dort ist – als ein Effekt der schweren Finanzkrise – der Eindruck der Egalität in Politik und Wirtschaft extrem gesunken, mit dem Effekt, dass die isländische Regierung sehr wenig Vertrauen in der Bevölkerung genießt, das gesellschaftliche Vertrauen allerdings angestiegen ist (Growiec/Vilhelm-dóttir/Cairns 2012; Erlingsson/Linde/Öhrvall 2013).

Aus einer historischen Perspektive betrachtet ist die besonders stark ausgeprägte Demokratiequalität keine jüngere Errungenschaft des europäischen Nordens. Seit 1990 berichten die Werte des *Democracy-Barometers* mit leichten Fluktuationen für alle fünf nordischen Länder stabile Werte (vgl. Abbildung 2). Einzig für Island wird eine Verbesserung der demokratischen Qualität seit Mitte der 1990er Jahre berichtet. Da dies allerdings mit der Deregulierung des isländischen Finanzmarktes und den sich seither verstärkenden nepotistischen Tendenzen einhergeht, sollte dieser Befund kritisch hinterfragt werden (Jochem 2014b). Dennoch: Im internationalen Vergleich werden die nordischen Demokratien nach den gängigen Messmethoden nicht nur zu den besten gezählt, diese Spitzenposition ist zudem auch über die jüngste Vergangenheit hinweg betrachtet weitgehend stabil.

Die Qualitätsmessung der Demokratie ist eine durchaus umstrittene Forschungstradition. Andere Forschungsrich-

tungen versuchen, charakteristische Funktionsweisen realer Demokratien auf Begriffe zu bringen, ohne Qualitätsunterschiede zu implizieren. Die nordischen Demokratien werden in dieser Forschungsliteratur mit unterschiedlichsten Attributen versehen. Während in einigen Beiträgen der konsensual-egalitäre Charakter der nordischen Demokratien betont wird (Elder/Thomas/Arter 1982; Einhorn/Logue 2003; Arter 2006), prägte der schwedische Politikwissenschaftler Herbert Tingsten in den 1960er Jahren den Begriff der „glücklichen Demokratien“ des europäischen Nordens aufgrund ihrer Stabilität und Offenheit gegenüber gesellschaftlichen Interessen (Tingsten 1966). Auf der Suche nach Konkretisierungen der nordischen Demokratieformen gibt es also ein reichhaltiges Angebot.

Die institutionell-prozessualen Besonderheiten der nordischen Demokratien können auf anschauliche Weise in Anlehnung an die empirischen Studien von Arend Lijphart (1999) erfasst werden.<sup>2</sup> Lijphart zufolge sind die nordischen Demokratien besondere Formen moderner Verhandlungsdemokratien (vgl. Abbildung 3). Die Lijphartsche Typologie kombiniert institutionelle Dimensionen des Staatsaufbaus (grob gesprochen die Frage der Zentralisierung oder Dezentralisierung bzw. Föderalisierung) mit Aspekten des Wettbewerbscharakters insbesondere im Parteiensystem bzw. dem Zusammenspiel von Politik und gesellschaftlichen Interessen. Aufgrund dieser institutionellen Perspektiven lassen sich vier Felder unterscheiden, in welchen in Abbildung 3 die jeweils idealtypischen Länder aufgeführt sind.

Abbildung 3 zeigt, dass in den nordischen Demokratien im Gegensatz zur englischsprachigen Welt, aber im Einklang mit den genuinen Verhandlungsdemokratien wie Deutschland oder der Schweiz, die Verhandlungen im Parteiensystem und mit Verbänden über den Modus kooperativer Verhandlungen geführt werden. Im Gegensatz aber zu den deutschsprachigen Modellen föderaler Verhandlungsdemokratien sind die staatlichen Strukturen des Nordens weitgehend zentralisiert.

Allerdings ist dies zu spezifizieren: Die Zentralisierung des europäischen Nordens sollte nicht als zentralistisches Diktieren von Politik missverstanden werden. In allen nordi-

schen Demokratien haben lokale Gebietskörperschaften Freiräume bei der Implementation und Ausgestaltung wohlfahrtsstaatlicher Politik – und diese Freiräume sind seit den Reformen der 1990er Jahre eher größer geworden. So besteuern die nordischen Kommunen auch die Einkommen der Bürgerinnen und Bürger, was regional unterschiedliche Steuerquoten in einem Land impliziert (die Steuerlast im Norden Schwedens ist zum Beispiel höher als im Großraum Stockholm). Entsprechend ist das Angebot an sozialpolitischen Dienstleistungen regional unterschiedlich (während im schwedischen Norden, den Hochburgen der Arbeiterbewegung, die Kommunen weiterhin ein dichtes Netz öffentlicher Sozialdienstleistungen anbieten, ist Stockholm, mit der dortigen Dominanz bürgerlicher Parteien, führend in Punkto Privatisierung).

Allerdings sind die Gebietskörperschaften nicht über Institutionen der Politikverflechtung bei der zentralstaatlichen Entscheidungsfindung beteiligt. Konsequenterweise wurden die ursprünglich bikameralen Parlamente auch sukzessive im europäischen Norden in Einkammernparlamente umgewandelt – in Norwegen als Nachzügler geschah dies erst 2009.

Grundsätzlich zeichnen sich die zentralisierten Demokratien Skandinaviens durch fehlende föderale Verhandlungsnotwendigkeiten („Politikverflechtungen“) aus. Im parlamentarischen Regierungsprozess sind die politischen Akteure auf Verhandlungen und gesellschaftliche Integration ausgerichtet. Dies geschieht entweder aufgrund fehlender parlamentarischer Mehrheiten der Regierungen (vor allem in Dänemark, Norwegen und Schweden) oder aufgrund Großer Koalitionen (in Finnland). Diese formellen Anreize werden im Folgenden analysiert.

### Formelle Institutionen nordischer Demokratien

Die nordischen Länder sind repräsentative Demokratien mit Parteien als dominanten politischen Akteuren (vgl. hierzu den Beitrag von Jens Gmeiner) – wenngleich auch dort immer stärker direktdemokratische Instrumente Einzug halten.<sup>3</sup> Im Zusammenhang mit der Zentralisierung des de-

**Abbildung 3: Verhandlungs- und Mehrheitsdemokratien im Vergleich (nach Lijphart)**

		Dimension des Parteienwettbewerbes	
		Verhandlungen / Konsens	Mehrheit / Wettbewerb
Staatlicher Institutionenaufbau	Unitarisch / Einheitlich	Unitarische Demokratien mit Verhandlungsnotwendigkeiten <i>(Skandinavien)</i>	„Westminster“-Modell <i>(UK, Neuseeland)</i>
	Föderal / Fragmentiert	Klassische Konsensdemokratien <i>(Schweiz, Deutschland)</i>	Föderale Demokratien mit parteipolitischem Wettbewerb <i>(USA, Kanada, Australien)</i>

Anmerkung: In diesem Schaubild sind nur die beispielhaften Länder der Lijphartschen Demokratietypologien aufgeführt. Grenzfälle wie Japan, Frankreich oder Irland werden nicht berücksichtigt. Insofern handelt es sich bei dieser Darstellung um eine typologische Zuspitzung der empirischen Arbeiten von Arend Lijphart. Auch die skandinavische Welt kann nicht für jedes Land eindeutig dem linken oberen Quadranten zugeordnet werden (Finnland und Island sind Grenzfälle). Gleichwohl sind die prominentesten Fälle der empirischen Demokratieforschung Skandinaviens in diesem Quadranten zu lokalisieren.

Quelle: Lijphart (1999) mit eigenen Anpassungen, vgl. Jochem (2012: 52).



**Tabelle 2: Eckpfeiler nordischer Regierungssysteme (Stand März 2014)**

	Staatsoberhaupt	Parlament	Wahlrecht
<b>Dänemark</b>	Monarchie Margrethe II (seit 1972)	Folketing 179 Sitze, davon jeweils 2 Sitze für Vertreter aus Grönland sowie Färöer Inseln, Einkammernparlament seit 1953, Auflösungsrecht des Parlaments beim Ministerpräsidenten, Legislaturperiode 4 Jahre, negativer Parlamentarismus	Allgemeines Wahlrecht seit 1915, Proportionales Wahlrecht, D'Hondt- Methode, 40 Ausgleichsmandate, 10 Wahlbezirke, Sperrklausel 2 Prozent
<b>Finnland</b>	Präsident/in Sauli Niinistö (Konservative Partei, seit 2012)	Eduskunta 200 Sitze, 1 Sitz für Vertreter aus Åland, Einkammernparlament seit 1907, Legislaturperiode 4 Jahre, seit 2000 Auflösungsrecht des Parlaments beim Ministerpräsidenten	Allgemeines Wahlrecht seit 1906, Proportionales Wahlrecht, D'Hondt- Methode, keine Ausgleichsmandate, 15 Wahlbezirke, keine offizielle Sperrklausel
<b>Island</b>	Präsident/in Olafur Ragnar Grímsson (sozialistische Volksallianz/Unabhängig, seit 1996)	Althingi 63 Sitze, Einkammernparlament seit 1991, Legislaturperiode 4 Jahre, Auflösungsrecht des Parlaments durch Präsident	Allgemeines Wahlrecht seit 1915, Proportionales Wahlrecht, D'Hondt -Methode, 9 Ausgleichsmandate, Überrepräsentation ländlicher Regionen, 6 Wahlbezirke, Sperrklausel 5 Prozent
<b>Norwegen</b>	Monarchie Harald V (seit 1991)	Storting 169 Sitze, Einkammernparlament seit 2009, Legislaturperiode 4 Jahre, Auflösung des Parlaments nicht möglich, negativer Parlamentarismus	Allgemeines Wahlrecht seit 1913, Proportionales Wahlrecht, Sainte-Laguë- Methode, 16 Ausgleichsmandate, 19 Wahlbezirke, Sperrklausel 4 Prozent
<b>Schweden</b>	Monarchie Carl VI Gustaf (seit 1973)	Riksdag 349 Sitze, Einkammernparlament seit 1970, Legislaturperiode 4 Jahre, Auflösung des Parlaments durch Regierung, negativer Parlamentarismus	Allgemeines Wahlrecht seit 1921, Proportionales Wahlrecht, Sainte-Laguë- Methode, 39 Ausgleichsmandate, 29 Wahlbezirke, Sperrklausel 4 Prozent

Quelle: Bengtsson et al. (2014: 18–20), Jochem (2012, 2014a).

mokratischen Entscheidungsprozesses bewirkt die Dominanz der politischen Parteien auch die starke Stellung der nordischen Parlamente. Heute existieren im europäischen Norden ausschließlich unikamerale Arbeitsparlamente. Während Island und Finnland semi-präsidentielle Republiken sind, füllen in Dänemark, Norwegen und Schweden Königshäuser die Funktion des Staatsoberhauptes aus (vgl. Tabelle 2).

Die Legislaturperiode erstreckt sich für alle Parlamente Skandinaviens über vier Jahre. Unterschiedlich ist die Frage der Parlamentsauflösung geregelt. Während dies in Norwegen gänzlich ausgeschlossen ist, kann in Island der Präsident (auf Anregung des Regierungschefs) die Auflösung bestimmen. Mit der finnischen Verfassungsreform im Jahr 2000 wurde dieses präsidentielle Machtinstrument an den finnischen Regierungschef abgegeben. In Dänemark, Norwegen und Schweden existieren Regeln des negativen Parlamentarismus, die Minderheitsregierungen erleichtern.<sup>4</sup>

Die Wahlsysteme des Nordens beruhen grundsätzlich auf einem proportionalen Wahlrecht. Gleichwohl liegen die Differenzen in den Details. Die Auszählverfahren sind unterschiedlich. Und vor allem in Island kommt es zu starken Ungleichgewichten, da die ländlichen Regionen stark bevorzugt werden. In Skandinavien existieren unterschiedlich hohe Sperrklauseln. Während eine parlamentarische Sperrklausel in Finnland nicht existiert und diese mit zwei Prozent in Dänemark niedrig ist, erreicht sie in den übrigen Ländern in etwa das Niveau der bundesdeutschen Fünfprozenthürde.

Eine Auflistung der nordischen Regierungen in der Nachkriegszeit kann hier nicht geleistet werden (vgl. Jochem 2014a). Gleichwohl zeigt eine zusammenfassende Statistik, dass der europäische Norden – in der Literatur als Region der Minderheitsregierung bezeichnet (Jochem 2013; Strøm 1990) – höchst unterschiedliche Formen von Minderheits- aber auch Mehrheitsregierungen aufweist. In Dänemark, Norwegen und Schweden konzentriert sich das Regieren vor allem auf das Regieren ohne klare parlamenta-

**Tabelle 3: Minderheits- und Mehrheitsregierungen in Skandinavien, 1945–2012**

	Ein-Parteien-Mehrheit	Minimal Winning-Koalition	Große Koalition	Ein-Parteien-Minderheit	Minderheits-Koalition	Gesamt
Dänemark	--	4	--	14	18	36
Finnland	--	6	25	4	7	42
Island	--	23	1	3	1	27
Norwegen	6	5	--	12	6	29
Schweden	3	6	1	16	3	29
<b>Gesamt (%)</b>	9 (6)	44 (27)	27 (17)	49 (30)	35 (21)	163 (101)

Quelle: Bengtsson et al. (2014: 25). Anmerkung: *Minimal Winning*-Koalition umschreibt im Englischsprachigen eine kleinst-mögliche bzw. kleinst-notwendige Koalition. Aufgrund von Rundungungenauigkeit summiert sich die prozentuale Summe aller Regierungsformen auf 101 Prozent. Die in der Nachkriegszeit vorherrschende Regierungsweise ist fett hervorgehoben.

rische Mehrheit. In Finnland hingegen herrscht historisch betrachtet das Regieren in Großen Koalitionen vor. In Island wird vorwiegend mit kleinst-notwendiger parlamentarischer Mehrheit regiert (vgl. Tabelle 3).

Gegenwärtig regieren in Dänemark, Norwegen und Schweden die jeweiligen Regierungskoalitionen ohne parlamentarische Mehrheiten. Während diese Regierungsweise in den Zeiten einer hegemonialen Sozialdemokratie unter den institutionellen Möglichkeiten eines negativen Parlamentarismus noch angestrebt wurde, waren spätestens seit 1990 alle politischen Akteure in diesen drei Ländern darum bemüht, Minderheitsregierungen eher zu vermeiden. Allerdings konnten diese Mehrheiten oft nicht erreicht werden, da rechtspopulistische Parteien im Parlament das Zünglein an der Waage ausmachten und die Regierungskoalitionen mit diesen Parteien nicht koalieren wollten, sich daher lieber von ihnen oder anderen Parteien informell unterstützen ließen. In Finnland regiert gegenwärtig – wie gewohnt – eine Große Koalition. Es ist bezeichnend für den politischen Pragmatismus in Finnland, dass nach der Wahl von 2012 die Konservative Partei (KOK) als Wahlsiegerin die erstarkten Rechtspopulisten (Wahre Finnen) unmittelbar in die Regierungsverantwortung integrieren wollte. Allerdings kam eine solche Regierungsbeteiligung nicht zustande, da die Wahren Finnen die Krisenpakete für südeuropäische Länder rigoros ablehnten (Arter 2013; Jochem 2014a).

Die formellen Institutionen des europäischen Nordens sind unterschiedlich – gleichwohl lässt sich aus historischer Perspektive durchaus eine Stärkung des Parlamentarismus feststellen. Die Funktionen und demokratischen Partizipationsrechte der Präsidenten wurden in Finnland faktisch eingeschränkt, in Island herrscht nach der unlängst gescheiterten Verfassungsrevision eine gewisse verfassungsrechtliche Grauzone. Jenseits dieses Trends hin zu gestärkten parlamentarischen Prozessen und einer Stärkung des parteipolitischen Wettbewerbs kann die Funktionsweise nordischer Demokratien kaum zur Gänze erfasst werden; hierzu ist eine Analyse der informellen demokratischen Routinen notwendig.

### Informelle Institutionen nordischer Demokratien

Während die formellen Institutionen der nordischen Demokratien den Wettbewerbsgedanken fördern, wird unsere Vorstellung von „konsensualen“ nordischen Demokratien vor allem durch informelle Routinen beflügelt. Diese

Routinen sind keineswegs rein kultureller Natur. Sie sind eingebettet in einen Begründungszusammenhang aus kulturellen und religiösen Wertvorstellungen einerseits sowie historisch begründeten politischen Institutionen andererseits. Beide Aspekte dieser zirkulären Kausalität sind ihrerseits eingebettet in Machtverhältnisse und Werteentwicklungen (Jochem 2014a). Die drei Formen informeller demokratischer Institutionen können auf die Begriffe Vertrauen, Pragmatismus und Korporatismus gebracht werden.

Die nordischen Bevölkerungen vertrauen nicht nur außergewöhnlich stark ihren nationalen Regierungen (vgl. oben Abbildung 2), sie vertrauen auch sehr stark ihren Mitmenschen. Dieses soziale Vertrauen wird zum einen befördert vom lokalen „Organisationsfleiß“. Die nordischen Bevölkerungen sind führend bei der Mitgliedschaft in freiwilligen Organisationen, sie engagieren sich sehr stark und spenden auch überdurchschnittlich viel (vgl. Friedbeg/Kangas 2008).

Dieses sehr hohe sogenannte soziale Kapital erstaunt auf den ersten Blick. Die ausgaben- und dienstleistungsintensiven Sozialstaaten des europäischen Nordens (vgl. den Beitrag von Alestalo, Hort und Kuhnle) würden, so könnte man vermuten, freiwilliges Engagement überflüssig machen. Bo Rothstein zeigt jedoch, dass die Art und Weise, wie die nordischen Sozialstaaten organisiert sind, nicht freiwilliges Engagement überflüssig macht, sondern es im Gegenteil sogar befördert. Die institutionell verankerten Leitbilder des Universalismus, des Egalitarismus sowie die rechtsstaatliche Neutralität stärken Freiwilligkeit und gesellschaftliches Vertrauen (Rothstein 2010; Holmberg/Rothstein 2012; Uslaner/Rothstein 2012).

Als eine Konsequenz dieses umfassenden gesellschaftlichen Vertrauens wird ein demokratischer Pragmatismus ermöglicht. Seit den historischen Bündnissen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden in den 1930er Jahren pflanzt sich die Routine des politischen Pragmatismus, der pragmatischen Zusammenarbeit über ideologische Lagergrenzen fort.

Lagerübergreifende Kooperationen werden ohne Zweifel durch die parlamentarischen Spielregeln des Minderheitsparlamentarismus oder des Regierens in Großen Koalitionen befördert. Diese Spielregeln können aber nicht allein die faktische Ausgestaltung des parteipolitischen Wettbewerbs erklären. So dominiert in Schweden seit den 1990er Jahren eine ausgeprägte Lagerstrategie die parlamentarische Politik, jüngst wurde dies durch das Erstarken der Rechtspopulisten allerdings entschärft. In Dänemark oder Norwegen kam es ebenfalls zu Formen zugespitzter Block-

politik. Gleichwohl zehren diese Länder immer noch von Routinen des Pragmatismus, wie in Norwegen bis zur Wahl von 2013 oder in Dänemark nach 2011 zu beobachten ist. Der Inbegriff des politischen Pragmatismus kann in Finnland beobachtet werden. Auch nach der Verfassungsrevision von 2000 werden dort Koalitionen über alle Lagergrenzen hinweg geschmiedet, es treffen dort „strange bedfellows“ (Arter 2008b: 235) aufeinander.

Eine weitere informelle Institution mit konsensualer Wirkung kann im Korporatismus oder einer gesellschaftlichen Konzertierung gesehen werden. Der Begriff des Korporatismus bzw. der Konzertierung umschreibt eine systematische Integration von Interessenverbänden in den Prozess der Politikgestaltung und -implementation sowie eine gewisse Selbststeuerungskompetenz von Verbänden (*Private Interest Government*). Diese Aspekte der Konzertierung waren im europäischen Norden lange Zeit sehr stark ausgeprägt. Empirische Messungen hierzu sind umstritten und rar (vgl. Siaroff 1999). Allerdings zeigen Per Ola Öberg et al. (2011), wie sich zum Beispiel die mit Verbandsvertretern besetzten Regierungskommissionen zur Vorbereitung von Gesetzesinitiativen in jüngster Zeit rückläufig entwickeln. Diese Kommissionen existieren zwar weiterhin, Verbandsvertreter werden aber immer seltener integriert, „Experten“ aus dem Wissenschaftsbereich nehmen immer stärker ihre Plätze ein.

Ein weiterer Aspekt kann in der nordischen Sozialpartnerschaft gesehen werden. Allerdings kommt es auch hier seit den frühen 1990er Jahren zu Erosionstendenzen. Zum einen verzeichneten die Gewerkschaften eine organisatorische Aufsplitterung, zum anderen verloren sie insgesamt Mitglieder und Macht. Im Norden besteht weiterhin eine

sektorale Sozialpartnerschaft, allerdings nehmen auch dort die individualisierten Lohnfindungsprozesse zu, was zu einer zunehmenden Differenzierung der ehemals stark egalitären Einkommen führt (vgl. Jochem 2012).

Informelle Institutionen der Demokratie sind per definitionem schwer mess- und vergleichbar. Gleichwohl veranschaulichen die aufgeführten Beispiele, dass die ehemals auf Verhandlungen und konsensualen Ausgleich ausgerichteten weichen Institutionen Skandinaviens schwächer werden. Gewiss gibt es auch hier signifikante Unterschiede zwischen den einzelnen Ländern – während in Norwegen noch das alte nordische Modell einer konsensualen Verhandlungsdemokratie gefestigt zu sein scheint, sind in Dänemark, Finnland und Schweden die Erosionsprozesse deutlicher beobachtbar. Island hingegen kannte nie eine solche Vielzahl konsensualer weicher Institutionen, ist also eine klassische Wettbewerbsdemokratie in einer zudem zwischen städtischen und ländlichen Regionen gespaltenen Gesellschaft (Jochem 2014b).

### Fazit und Ausblick

Die nordischen Demokratien sind vielschichtiger und dynamischer als es auf den ersten Blick scheint. Sowohl die formellen als auch die informellen Institutionen verändern sich seit 1990. Ein erster Trend besteht darin, dass sich in den semi-präsidentiellen Systemen Islands und Finn-

Die nordische Sozialpartnerschaft hatte lange Zeit eine konsensuale Wirkung. Allerdings kommt es seit den 1990er Jahren zur Erosionstendenzen. Das Bild zeigt Mitglieder der schwedischen Gewerkschaftsdachverbände, die vor dem Reichstag in Stockholm für die Einhaltung von Tarifverträgen und gegen Dumpinglöhne demonstrieren.

picture alliance/dpa





lands die Machtpositionen des Präsidialamtes abgeschwächt haben. Augenscheinlich wurde dieser Trend hin zur Parlamentarisierung in der finnischen Verfassungsreform von 2000.

Ein zweiter Trend besteht in der Stärkung der nordischen Parlamente sowie der für einige Länder feststellbaren Erosion konsensualer (weicher) Institutionen. Insbesondere die Erosion der gesellschaftlichen Konzertierung kann für einige Länder attestiert werden. Tendenziell entwickeln sich die nordischen Demokratien somit stärker in Richtung zentralisierter Mehrheits- bzw. Wettbewerbsdemokratien im Lijphartschen Sinne. Gleichwohl ist die Zufriedenheit der nordischen Bürgerinnen und Bürger mit ihren Demokratien sehr hoch – mit Ausnahme Islands. Wie gezeigt werden konnte, hängt dieser Aspekt allerdings weniger mit Institutionen des demokratischen Entscheidungsprozesses per se zusammen. Vielmehr tragen eine abgesicherte Rechtsstaatlichkeit und ein immer noch kulturell verankerter Egalitarismus dazu bei, dass die Korruption im Norden so gering und das Vertrauen in Regierung und Demokratie so hoch ist.

Die nordischen Demokratien sehen sich mit ähnlichen Herausforderungen konfrontiert wie die anderen europäischen Demokratien. Eine voranschreitende Individualisierung, ein Wertewandel hin zu Konkurrenz, Wettbewerb und Optimierung, die Implikationen einer Europäisierung nationaler Demokratien sowie allgemein Herausforderungen sozialer, wirtschaftlicher und politischer Dynamiken in entgrenzten Räumen („Globalisierung“) können als Beispiele genannt werden. Während jedoch diese Herausforderungen außerhalb Skandinaviens kaum systematisch von staatlicher Seite untersucht werden, liegt hierin vielleicht eine weitere Besonderheit des europäischen Nordens: Alle nordischen Länder – mit Ausnahme Islands – evaluieren systematisch die Funktionstüchtigkeit ihrer demokratischen Institutionen und leiten hieraus Reformbedarfe ab (vgl. Götz 2013; Jungar 2013). Zum einen können somit auf einer systematischen empirischen Grundlage Aussagen zur Qualität der Demokratien gemacht

werden. Zum anderen bieten diese Untersuchungen Plattformen an, um die demokratischen Spielregeln im Konsens weiter zu entwickeln. Dies ist vielleicht die beständigste Konstante in den sich wandelnden nordischen Demokratien: die breit geteilte und kulturell eingeübte Einsicht in die Notwendigkeit einer immerwährenden und möglichst konsensualen Anpassung demokratischer Institutionen an sich wandelnde Rahmenbedingungen.

## LITERATUR

- Arter, David (2006): *Democracy in Scandinavia*. Manchester.
- Arter, David (2008a): *Scandinavian Politics*. Second Edition, Manchester.
- Arter, David (2008b): From a Contingent Party System to Party System Convergence? Mapping Party System Change in Postwar Finland. In: *Scandinavian Political Studies*, 2/2008, S. 221–239.
- Arter David (2013): The 'Hows', not the 'Whys' or the 'Wherefores': The Role of Intra-party Competition in the 2011 Breakthrough of the True Finns. In: *Scandinavian Political Studies*, 2/2013, S. 99–120.
- Bengtsson, Åsa/Hansen, Kasper M./Hardarson, Olafur P./Narud, Hanne Marthe/Oscarsson, Henrik (2013): *The Nordic Voter. Myths of Exceptionalism*. Essex.
- Bergmann, Torbjörn/Strøm, Kaare (Hrsg.) (2011): *The Madisonian Turn. Political Parties and Parliamentary Democracy in Nordic Europe*. Michigan.
- Einhorn, Eric S./Logue, John (2003): *Modern Welfare States*. Second Edition, Westport.
- Elder, Neil/Alastair, H. Thomas/Arter, David (1982): *The Consensual Democracies? The Government and Politics of the Scandinavian States*. Oxford.
- Erlingsson, Gissur Ó/Linde, Jonas/Ohrvall, Richard (2013): *Crash in Economy, Crash in Confidence. Perceptions of Corruption and Political Support in Iceland Before and After the Financial Crisis*. The Quality of Government Institute Gothenburg Working Paper 2013.
- Esaïasson, Peter/Heidar, Knut (Hrsg.) (2000): *Beyond Westminster and Congress: The Nordic Experience*. Ohio.
- Fridberg, Torben/Kangas, Olli (2008): Social Capital. In: *Ervasti, Heikki/Fridberg, Torben/Hjerm, Mikael/Ringdal, Kristen (Hrsg.) (2008): Nordic Social Attitudes in a European Perspective*. Cheltenham, S. 65–85.
- Götz, Norbert (2013): Introspective Performance: The Scandinavian Power Investigation as a Politico-Cultural Practice. In: *Journal of Contemporary European Studies*, 3/2013, S. 341–356.
- Growiec, Katarzyn/Vilhelmdóttir, Sjöfn/Cairns, David (2012): *Social Capital and the Financial Crisis: The Case of Iceland*. CIES e-Working Paper Lisboa 138/2012.
- Heidar, Knut (Hrsg.) (2004): *Nordic Politics. Comparative Perspectives*. Oslo.
- Holmberg, Sören/Rothstein, Bo (Hrsg.) (2012): *Good Government. The Relevance of Political Science*. Cheltenham.
- Jäckle, Sebastian/Wagschal, Uwe/Bauschke, Rafael (2012): Das Demokratiebarometer. „basically theory driven“? In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 6/2012, S. 99–125.
- Jochem, Sven (2012): *Die politischen Systeme Skandinaviens*. Wiesbaden.
- Jochem, Sven (2013): Abkehr vom Minderheitenparlamentarismus? Die skandinavischen Koalitionsdemokratien. In: *Decker, Frank/Jesse, Eckhard (Hrsg.): Die deutsche Koalitionsdemokratie vor der Bundestagswahl 2013*. Baden-Baden, S. 597–618.
- Jochem, Sven (2014a): Skandinavien. In: *Lauth, Hans-Joachim (Hrsg.): Vergleich politischer Systeme (Arbeitsittel)*. München (im Erscheinen).
- Jochem, Sven (2014b): *Habermas on Ice – Deliberative Verfassungsexperimente, demokratischer Nepotismus und Parteienwettbewerb in Island*. In: *Zeitschrift für Parlamentsfragen* (im Erscheinen).
- Jungar, Ann-Cathrine (2013): Three Nordic Power Investigations on the Repercussions of the European Union on Sovereignty and Democracy. In: *Journal of Contemporary European Studies*, 3/2013, S. 372–381.
- Lijphart, Arend (1999): *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven and London.
- Merkel, Wolfgang/Tanneberg, Dag/Bühlmann, Marc (2013): „Den Daumen senken“: Hochmut und Kritik. Eine Replik auf die Kritik des Demokratiebarometers von Jäckle, Wagschal und Bauschke. In: *Zeitschrift für Vergleichende Politikwissenschaft*, 7/2013, S. 75–84.
- OECD (2013): *Government at a Glance*. Paris.
- Öberg, Per Ola/Svensson, Torsten/Christiansen, Peter Munk/Nørgaard, Asbjørn Sonne/Rommetvedt Hilmar/Thesen, Gunnar (2011): *Disrupted Exchange and Declining Corporatism: Government Authority and Interest Group Capability in Scandinavia*. In: *Government and Opposition*, 3/2011, S. 365–391.
- Rothstein, Bo (2010): *Happiness and the Welfare State*. In: *Social Research*, 2/2010, S. 1–28.

## UNSER AUTOR



Fotografien:  
www.ninarath.de

*Apl. Prof. Dr. Sven Jochem studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Philosophie an den Universitäten Tübingen, Heidelberg und Stockholm. Als wissenschaftlicher Assistent arbeitete er am Zentrum für Sozialpolitik der Universität Bremen sowie an der Universität Konstanz. Er vertrat Professuren an den Universitäten in Luzern, Konstanz, Bamberg, Bremen und Freiburg im Breisgau. Seit 2011 ist er außerplanmäßiger Professor für empirische und normative Demokratietheorien an der Universität Konstanz. Seine Forschungsschwerpunkte umfassen wohlfahrtsstaatliche Politik im internationalen Vergleich, Politik und Gesellschaft in Skandinavien sowie politische Theorie und Philosophie.*



Siaroff, Alan (1999): Corporatism in 24 Industrial Democracies: Meaning and Measurement. In: European Journal of Political Research, 2/1999, S. 175–205.

Strøm, Kaare (1990): Minority Government and Majority Rule. Cambridge.

Tingsten, Herbert (1966): Från idéer till idyll: den lyckliga demokratin. Stockholm.

Uslaner, Eric M./Rothstein, Bo (2012): Mass Education, State-Building and Equality. Searching for the Roots of Corruption. The Quality of Government Institute. Working Paper Series 2012/5, Göteborg, QoG.

## ANMERKUNGEN

- 1 Eine weitergehende Erläuterung zu den Grundlagen des politischen und gesellschaftlichen Vertrauens wird im Abschnitt zu den weichen Institutionen nordischer Demokratien durchgeführt.
- 2 Für Arend Lijphart (1999) war die Frage nach der Qualität unterschiedlicher demokratischer Praxen durchaus ein Thema. Vorsichtig plädierte er für eine höhere integrative Qualität der Verhandlungsdemokratien. Gleichwohl ist für ihn diese Frage verbunden mit dem Grad gesellschaftlicher Homogenität.

Insofern bleibt die Frage nach der demokratischen Qualität bei Lijphart eher in der Schwebe.

- 3 In Skandinavien kam es vor allem im Zusammenhang mit Fragen der europäischen Integration zu direktdemokratischen Referenden. In Dänemark wurden darüber hinaus landesweit weitere Referenden zu verschiedenen Themen abgehalten (vgl. Jochem 2012: 70). Mit der Verfassungsrevision im Jahr 2010 sind Referenden in Schweden nun auf lokaler Ebene verfassungsrechtlich abgesichert.
- 4 Unter dem Begriff des negativen Parlamentarismus lassen sich parlamentarische Regeln verstehen, die nach Wahlen eine mehrheitliche Bestätigung des Regierungschefs (vergleichbar der deutschen Kanzlermehrheit) durch das Parlament nicht notwendig macht. In den drei genannten nordischen Ländern werden Stimmenthaltungen nicht als ablehnende Voten gezählt; insofern können dort Minderheitsregierungen auch mit relativer Mehrheit und einer hinreichenden Anzahl von Enthaltungen an die Macht gelangen bzw. an der Macht bleiben.

## Für alle, die mehr wissen wollen

Die Zeitschriften der Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg



- **DER BÜRGER IM STAAT**  
Zeitschrift für Multiplikatoren politischer Bildung  
Abonnement: 4 Hefte/Jahr 12.80 Euro  
[www.buergerimstaat.de](http://www.buergerimstaat.de)
- **POLITIK & UNTERRICHT**  
Zeitschrift für die Praxis der politischen Bildung  
Abonnement: 4 Hefte/Jahr 12.80 Euro  
[www.politikundunterricht.de](http://www.politikundunterricht.de)
- **DEUTSCHLAND & EUROPA**  
Zeitschrift für Gemeinschaftskunde, Geschichte, Deutsch, Geographie, Kunst und Wirtschaft  
Abonnement: 2 Hefte/Jahr 6.- Euro  
[www.deutschlandundeuropa.de](http://www.deutschlandundeuropa.de)



**Bestellung von Einzelausgaben kostenlos** (ab 500 g zzgl. Versand)

Landeszentrale für politische Bildung Baden-Württemberg, Fax 0711.164099 77  
[marketing@lpb.bwl.de](mailto:marketing@lpb.bwl.de), [www.lpb-bw.de/zeitschriften.html](http://www.lpb-bw.de/zeitschriften.html)

Die Zeitschrift „Der Bürger im Staat“ wird herausgegeben von der LANDESZENTRALE FÜR POLITISCHE BILDUNG Baden-Württemberg.

Direktor der Landeszentrale: Lothar Frick

Redaktion: Siegfried Frech, Stafflenbergstraße 38, 70184 Stuttgart, Telefax (07 11) 16 40 99-77

Herstellung: Schwabenverlag Media der Schwabenverlag AG, Senefelderstraße 12, 73760 Ostfildern (Ruit),

Telefon (07 11) 44 06-0, Telefax (07 11) 44 06-174

Vertrieb: Süddeutsche Verlagsgesellschaft Ulm, Nicolaus-Otto-Straße 14, 89079 Ulm,

Telefon (07 31) 94 57-0, Telefax (07 31) 94 57-224, E-Mail: [www.suedvg.de](http://www.suedvg.de)

Preis der Einzelnummer: EUR 3,33, Jahresabonnement EUR 12,80 Abbuchung.

Die namentlich gezeichneten Artikel stellen nicht unbedingt die Meinung der Redaktion dar. Für unaufgefordert eingesandte Manuskripte übernimmt die Redaktion keine Haftung.

Nachdruck oder Vervielfältigung auf Papier und elektronischen Datenträgern sowie Einspeisung in Datennetze nur mit Genehmigung der Redaktion.