# BÜCHER

## MODELL SCHWEDEN

Rezension von: Rudolf Meidner/Anna Hedborg, Modell Schweden. Campus-Verlag, Frankfurt–New York 1984, 238 Seiten.

Wenn der moderne Wohlfahrtsstaat einmal als die bedeutendste Erfindung des 20. Jahrhunderts bezeichnet wurde, so war – und ist – er nirgendwo so exemplarisch verkörpert wie in Schweden. Schweden ist nicht nur dasjenige Land unter den westeuropäischen Industriestaaten, welches am eindrucksvollsten demonstriert hat, daß eine marktwirtschaftlich organisierte Volkswirtschaft, deren hohe Leistungsfähigkeit durch ein im internationalen Vergleich hohes Pro-Kopf-Einkommen erwiesen ist, mit einem wirtschafts- und sozialpolitischen System kombiniert werden kann, das konsequent den Abbau der sozialen Ungleichheit verfolgt und dabei weiter gegangen ist als die wohlfahrtsstaatlichen Systeme anderer Länder. Schweden unterscheidet sich von anderen Ländern auch durch einen hohen Grad der Rationalität der Politik: Vergleichsweise klar und offen werden in Schweden Ziele spezifiziert, alternative Möglichkeiten zur Erreichung dieser Ziele diskutiert und schließlich Entscheidungen unter transparenten Prämissen getroffen, sowie im vorhinein Erfolgsmaßstäbe festgelegt. Darin äußert sich ein Anspruch, die Gesellschaft planvoll und dabei demokratisch zu gestalten, wie er in dieser avancierten Form sonst in keinem westlichen Land vorgefunden werden kann. Politisch betrachtet ist das Modell Schwedens der lebendige Gegenbeweis gegen die These vom angeblich unentrinnbaren Weg in die Knechtschaft: auch in einer so weit vorangetriebenen Form führt der wirtschafts- und gesellschaftspolitische Interventionismus weder zur Vernichtung der Freiheit des einzelnen noch zur Zerstörung von Leistungsfähigkeit und Effizienz des Wirtschaftssystems.

Seit mehr als fünfzig Jahren wird dieses Modell praktiziert, und auch der Umstand, daß Schweden von 1976 bis 1982 eine Regierung der bürgerlichen Parteien hatte, die dem von den Sozialdemokraten in über vier Jahrzehnten aufgebauten System kritisch gegenüberstanden, hat das gesellschaftlich-politische Gepräge des Landes nicht merklich verändert. Dennoch ist das Modell seit etwa einem Jahrzehnt mit wachsenden Herausforderungen konfrontiert, die es rechtfertigen, davon zu sprechen, daß es an einem kritischen Punkt seiner Entwicklung angelangt ist: der Wachstumsknick hat die internationalen Rahmenbedingungen verschlechtert bzw. die binnenwirtschaftliche Situation gegenüber den sechziger Jahren entscheidend verändert; und der öffentliche Sektor hat in mancher Hinsicht Tendenzen hervorgebracht, die sich mit dem Anspruch nach planvoller Gestaltung von Wirtschaft und Gesellschaft nicht ohne weiteres vereinbaren lassen.

Vor diesem Hintergrund erscheint dem Buch von Rudolf Meidner und Anna Hedborg „Modell Schweden – Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft" ein großes fachliches und politisches Interesse von vornherein sicher zu sein. Zum einen, weil die Autoren als authentische Interpreten ih-

res Gegenstandes angesehen werden können. Rudolf Meidner ist als Angehöriger der Pioniergeneration einer der wichtigsten Theoretiker und auch Mitgestalter des Modells Schweden, Anna Hedborg, als Ökonomin in der LO und in der sozialdemokratischen Partei tätig, repräsentiert die Nachkriegsgeneration. Zum anderen, weil sich im letzten Jahrzehnt die Orientierungen der politischen Lager überall stark verändert haben und in der europäischen Sozialdemokratie die Suche nach einem erneuerten programmatischen Fundament überall intensiv betrieben wird.

Das Buch von Meidner/Hedborg gibt nach einem kurzen historischen Abriß eine Darstellung der wesentlichen Elemente des schwedischen Wohlfahrtsstaates: dezentrales, grundsätzlich gewinnorientiertes Produktionssystem, privatwirtschaftliche Eigentumsordnung, Autonomie der Interessenverbände, die sich prinzipiell zu einer friedlichen Konfliktaustragung bekennen und verpflichtet haben (sog. „Saltsjöbadsabkommen" aus dem Jahr 1938); hoher Stellenwert des Wachstums in der Wirtschaftspolitik, was eine relativ straffe Kontrolle der Inflation und einen raschen und permanenten Strukturwandel der Wirtschaft erfordert. Diese konventionellen Elemente werden kombiniert mit einer konsequenten Orientierung auf Vollbeschäftigung (in einem sehr dynamischen Sinn), der „solidarischen Lohnpolitik" der Gewerkschaften und einer Politik der Umverteilung des Volkseinkommens durch eine systematische Ausgestaltung des Steuer- und Transfersystems sowie der öffentlichen Dienstleistungen unter ständiger Ausweitung des Anteils des öffentlichen Sektors am Bruttosozialprodukt. Ziel ist die Verwirklichung einer „Volksheimat", der schwedischen Version einer klassenlosen Gesellschaft, die Per Albin Hanson in einer berühmten Rede vor dem schwedischen Reichstag 1928 so charakterisierte: „Im guten Heim herrscht Gleichberechtigung, Zusammenarbeit, Hilfsbereitschaft. Auf unsere ganze Gesellschaft übertragen würde das bedeuten, daß alle sozialen und wirtschaftlichen Schranken niedergerissen werden sollten, die zu einer Aufteilung unseres Volkes führen in Privilegierte und Zurückgesetzte, in Herrschende und Abhängige, in Reiche und Arme, in Plünderer und Ausgeplünderte." (zitiert auf S. 16)

Das Grundprinzip des schwedischen Wohlfahrtsstaates ist die *generelle* Wohlfahrtspolitik: „Der Gutgestellte hat die gleichen Ansprüche wie der Bedürftige" (S.173), und zwar bei Transferzahlungen ebenso wie bei den öffentlichen Dienstleistungen: „Durch einheitliche Systeme – die alle in derselben Phase mit höchster Qualität gleich behandeln, können die öffentlichen Dienstleistungen den gesellschaftlichen Schichtungen entgegenwirken." (S. 63) Einkommensabhängigkeit von wohlfahrtsstaatlichen Leistungen steht nicht nur im Widerspruch zu dieser Maxime. Meidner und Hedborg sehen in ihr auch eine Gefahr für den Wohlfahrtsstaat: „Horizontale Gerechtigkeit ist auch erforderlich, um nicht die Loyalität gegenüber dem hohen Steuerdruck zu zerstören, den die generelle Wohlfahrtspolitik erforderlich macht. Staatliche Beihilfen, die nach Einkommenshöhe differenziert sind, können kurzfristig dem Staat Geld sparen. Das Risiko ist aber, daß man damit auch die Möglichkeiten der Gesellschaft untergräbt, neue Ausgaben zu finanzieren, indem man gewissen Gruppen den Grund dafür gibt, sich ungerecht besteuert zu fühlen." (S. 63)

Der Schwerpunkt von Meidner/Hedborgs Darstellung des schwedischen Wohlfahrtsstaates liegt zu Recht bei der Arbeitsmarktpolitik, die nirgendwo eine so zentrale Rolle in der Wirtschaftspolitik spielt wie in diesem Land. Das von Gösta Rehn und Rudolf Meidner Anfang der fünfziger Jahre entwickelte Konzept der aktiven Arbeitsmarktpolitik ist das not-

wendige Korrelat der solidarischen Lohnpolitik der schwedischen Gewerkschaften. Dargestellt werden die theoretischen Grundlagen ebenso wie der institutionelle Aufbau und das Instrumentarium der Arbeitsmarktpolitik und ihre Entwicklung bis in die jüngste Zeit.

Am Beispiel der Arbeitsmarktpolitik wird auch zum ersten Mal die Frage aufgeworfen, inwieweit das Konzept von den veränderten wirtschaftlichen Strukturen und Entwicklungstendenzen betroffen ist. Die Autoren räumen ein, daß die Rigiditäten auf dem Arbeitsmarkt zugenommen haben – in diesem Zusammenhang scheinen sie der konservativen Auffassung verhältnismäßig weit entgegenzukommen, die das gestiegene Niveau der Arbeitslosigkeit aus angebotsseitigen Faktoren erklärt – höhere Ansprüche, geringere räumliche und berufliche Mobilität der Arbeitskräfte. Den Ausweg sehen Meidner und Hedborg freilich nicht in einer Lohnsenkung, sondern in einer Steigerung der Arbeitskräftenachfrage durch wirtschaftsbelebende Maßnahmen und vor allem durch eine auf die Angebotsstrukturen Rücksicht nehmende Steigerung der Nachfrage nach Arbeitskräften seitens der öffentlichen Hand – nicht als Beschäftigungstherapie, sondern zur weiteren gezielten Erhöhung der öffentlichen Leistungen, für die eine weitere Ausdehnung des Staatssektors als notwendig und wünschenswert erachtet wird.

Die Autoren wenden sich im letzten Teil des Buches (Kapitel 12 bis 14) der Frage zu, ob das schwedische Modell entlang der Entwicklungslinien der letzten fünf Jahrzehnte weiter ausgebaut werden kann und antworten darauf mit einem bemerkenswert eindeutigen, uneingeschränkten Ja.

Die Ziele des Volksheim-Modells erscheinen den Autoren unverändert aktuell. Die Vollbeschäftigung sehen sie als grundlegend auch für die verteilungs- und wohlfahrtspolitischen Zielsetzungen an, die angesichts der internationalen Wachstumsabschwächung und der absehbaren Angebotsvermehrung auf dem Arbeitsmarkt eine größere Herausforderung darstellen als je zuvor in der Nachkriegszeit. „Die Vollbeschäftigung – das Hauptziel der Arbeiterbewegung und der Kernpunkt des schwedischen Modells – ist gleichzeitig auch das wichtigste Ausgleichsinstrument. Kein Faktor führt effektiver zum Ausgleich von Einkommen und Lebensstandard als eine hohe und stabile Beschäftigung." (S. 173) In der Wohlfahrtspolitik sehen Meidner und Hedborg trotz des hohen schwedischen Standards immer noch Bereiche mit bedeutendem Nachholbedarf, so etwa die finanzielle Unterstützung der Familien mit Kindern, die Wohnungsverhältnisse, die Behindertenfürsorge. Dabei plädieren die Autoren nachdrücklich für das Festhalten an der generellen und gegen die selektive Wohlfahrtspolitik. „Kurzfristig gesehen kann es den Anschein haben, als ob man die Gutgestellten gewisser Ansprüche berauben könnte, die sie mit eigenen Mitteln befriedigen könnten, und daß man die Ersparnisse in den öffentlichen Ausgaben zugunsten von Spezialmaßnahmen für die Bedürftigen verwenden könnte. Langfristig betrachtet ist es jedoch wahrscheinlich, daß eine derartige ‚Umverteilung' Prozesse in Gang setzt, die zu größerer Steuermüdigkeit, einem Schrumpfen des öffentlichen Sektors und zu Rückschlägen in den Ausgleichsbestrebungen führen könnten." (S. 176) Auch in der Einkommensverteilung gibt es nach Ansicht der Autoren trotz gewisser Erfolge nach wie vor bedeutende Ungleichheiten, deren Abbau für die solidarische Lohnpolitik und auch in der Vermögenspolitik ein weites Feld offen läßt. In diesem Zusammenhang steht das schwedische Modell vor ungelösten Aufgaben, „allgemein akzeptierte Normen für die Lohnfindung aufzustellen, Richtschnüre, an denen sich die Lohnpolitik orientieren kann." (S. 180) Daß die Lösung dieser schwierigen

Frage vor allem von der empirischen Verteilungsforschung und von der Arbeitsbewertung (siehe auch S. 67 ff.) kommen soll, läßt das außerordentliche Vertrauen von Meidner und Hedborg in die Kraft der Vernunft deutlich werden. Hierin dürfte ein gerüttelles Maß an Enttäuschung vorprogrammiert sein – sowohl wissenschaftstheoretische Argumente als auch die Erfahrung lassen gegenüber einem solchen Vernunftsoptimismus Skepsis geboten erscheinen.

Wenn die alten Ziele prinzipiell weiter gelten, so sind doch die Methoden und Instrumente reform- und ergänzungsbedürftig. Der allgemeine Nenner dieser Reform des Instrumentariums beinhaltet ein grundsätzliches Transzendieren des bisherigen schwedischen Weges: „Wir haben die Grenzen einer Politik erreicht, die sich hauptsächlich auf die Verteilungspolitik verläßt und müssen den großen Sprung in die Produktionssphäre wagen." (S. 118) In seinen zeitlich absehbaren Konsequenzen ist dieses Überschreiten der bisherigen Grenzen jedoch nach schwedischen Maßstäben beurteilt moderat: Meidner und Hedborg plädieren für ein „Programm der kleinen Schritte". (S. 182 ff.)

In der Arbeitsmarktpolitik werden eine Intensivierung des Vermittlungswesens und marginale Lohnkostenzuschüsse vorgeschlagen. Ob es in Zukunft gelingen wird, die Beschäftigung weiterhin auszudehnen, hängt nach Meinung der Autoren vor allem von den Erfolgen der industriellen Strukturpolitik und den Möglichkeiten einer fortgesetzten Expansion des öffentlichen Sektors ab. Eine Belebung des wirtschaftlichen Wachstums ist für beides entscheidend.

In der Strukturpolitik wird einer Strategie der „nationalen Großprojekte durch staatliche Aufträge" der Vorzug gegeben. Schon in der Vergangenheit hat sich der hohe Wohlfahrts- und Zivilisationsstandard des Landes wiederholt als Vorteil für die Exportindustrie erwiesen. Durch gezielte öffentliche Auftragsvergabe können sowohl eine Verbesserung von nationalen Standards und Versorgungsniveaus als auch Impulse für neue Industrieproduktionen, die dann auch international führend wären, bewirkt werden.

Den größten Teil des angestrebten Beschäftigungszuwachses sollte der öffentliche Sektor aufnehmen, nicht als Lückenbüßer, sondern weil Meidner und Hedborg bei diesen Dienstleistungen den stärksten Nachholbedarf sehen. Die Expansion des öffentlichen Sektors wird durch ein höheres Wirtschaftswachstum wesentlich erleichtert. Aus struktur- und verteilungspolitischen Gründen argumentieren die Autoren für einen Ausbau der Arbeitnehmerfonds. In der Arbeitszeitpolitik schließlich wird die generelle Verkürzung der Wochenarbeitszeit und auch die Urlaubsverlängerung abgelehnt. Eingetreten wird für mehr „Flexibilisierung" – allerdings in einem anderen Sinn als dem landläufigen, von konservativen Vorstellungen geprägten Begriffsverständnis. Die Autoren verweisen auf G. Rehns Vorschlag[1], „jeden einzelnen eine Anzahl von ‚Ziehungsrechten' zuzuteilen, die ihm eine wahlfreie Periode (oder auch mehrere Perioden) im erwachsenen Leben mit voll bezahlter Nicht-Arbeit garantiert." (S. 215) Allerdings belastet diese Form der Arbeitszeitverkürzung den öffentlichen Sektor am stärksten.

Eine kritische Auseinandersetzung mit den Thesen des Buches würde den Rahmen einer Rezension sprengen. Auf Meidner und Hedborg trifft die Charakterisierung Erik Lundbergs für den Hauptstrom des ökonomischen Denkens der schwedischen Sozialdemokratie zu: „One finds no real long-term pessimism in this group as to the possibilities of solving employment and growth problems[2]."

Freilich muß die Frage erlaubt sein, ob der implizite Optimismus der Autoren der Realität gerecht wird. Sie unterschätzen die internationalen Restriktionen für einen autonomen Weg. Die schwedische Wirtschaftsentwick-

lung der letzten drei Jahre läßt hier größere Vorsicht geboten erscheinen. Bagatellisiert werden vor allem die Finanzierungs- und Kontrollprobleme des öffentlichen Sektors. Trotz verschiedener Maßnahmen ist das derzeitige Defizit des zentralstaatlichen Haushalts in Schweden langfristig nicht finanzierbar. Ein weiteres Problem hat sich in den letzten Jahren aufgetan: die Kontrolle der Lohnentwicklung im geschützten Sektor (vor allem im öffentlichen Dienst). Gewiß, Meidner und Hedborg beschäftigen sich in dem die Zukunftsperspektiven behandelnden Teil ihres Buches hauptsächlich mit programmatischen und konzeptuellen Fragen. Aber das Gefühl bleibt, daß sie die Gefahren unbeherrschbarer Eigendynamiken mit ihrem rationalistischen Ansatz unterschätzen.

Als authentische Gesamtdarstellung des schwedischen Modells ist das Buch von Rudolf Meidner und Anna Hedborg ein eindrucksvolles Werk: durch seine hohe fachliche Qualität, durch sein politisches Engagement und – last but not least – durch die Erfahrung, die darin eingeflossen ist. In seinem Vorwort dankt Fritz Scharpf Rudolf Meidner dafür, daß er es auf sich genommen hat, „die Summe seines eigenen Lebenswerks in deutscher Sprache einer breiteren Öffentlichkeit verfügbar zu machen."

Günther Chaloupek

**Anmerkungen**

1 G. Rehn, Towards a Society of Free Choice, Swedish Institute for Social Research, Reprint Series Nr. 35 a (1978).
2 E. Lundberg, The Rise and Fall of the Swedish Model, in: Journal of Economic Literature, Vol. XXIII (März 1985), S. 32.