



Frankfurter Institut

Stiftung Marktwirtschaft und Politik

Kleine Handbibliothek • Band 25

Der tiefgreifende Wandel der neunziger Jahre stellt alles bislang Gewohnte weltweit in Frage. Er legt zugleich die Schwächen unserer eigenen Gesellschaft und ihrer Einrichtungen bloß. In solcher Zeit ist beides geboten: kritische Rückschau und ein unverstellter, ordnender Blick nach vorn.

Die kleine Handbibliothek des Frankfurter Instituts geht dazu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Grundfragen nach. Sie sucht – wissenschaftlich fundiert und allgemein verständlich – Antwort und Orientierung zu geben, damit wir die Veränderungen steuern und gestärkt aus ihnen hervorgehen können.

Alfred Zänker

Der Sozialstaat

Verlockung und Verirrung
im Spiegel Schweden

Mit einem Vorwort
von Gert Dahlmanns

Der Autor

Dr. Alfred Zänker, liberaler Publizist von internationalem Ruf, begann 1950 als Wirtschaftskorrespondent in Stockholm und Genf. Er schrieb für die „Neue Zürcher Zeitung“ und die FAZ. Später arbeitete er jahrzehntelang als Europakorrespondent für „US News & World Report“ in Washington. Seit 1986 ist er Genfer Korrespondent der Tageszeitung DIE WELT. Zu seinen herausragenden Publikationen zählen die „Epoche der Entscheidungen“, „Der bankrotte Sozialstaat“, „Die Zukunft liegt im Osten. Zwischen Warschau und Wladiwostok – von der Krise zum großen Boom“ und „Jenseits der Jahrtausendwende“.

Gefördert durch die

informedia-Stiftung

Gemeinnützige Stiftung für Gesellschaftswissenschaften
und Publizistik, Köln

© Dezember 1998

Frankfurter Institut –
Stiftung Marktwirtschaft und Politik
Kisseleffstraße 10, 61348 Bad Homburg

Telefon (06172) 66470 – Telefax (06172) 22292
e-mail: Frankfurter.Institut@t-online.de
internet: <http://www.Frankfurter-Institut.de>

ISBN 3-89015-057-8

Inhalt

Unser Sozialstaat. Ein Blick in den Spiegel

Vorwort

Gert Dahlmanns

7

Der Sozialstaat – Verlockung und

Verirrung im Spiegel Schweden

Alfred Zänker

17

I. Vom Musterland zum Anti-Modell

17

1. Die Stunde der Wahrheit:

Sozialstaat in der Krise

17

2. Die Einsicht: Radikaler

Kurswechsel unumgänglich

22

II. Schwedens Weg in den Wohlfahrtsstaat

27

1. Der Aufbau des Volksheims

27

2. Das „Soziale“ als Bindeglied aller Parteien

29

3. Die günstige Ausgangslage nach dem Krieg

31

III. Wendepunkt des Sozialstaates

36

1. Sozialleistungen: Brüchigere Basis

36

2. Bankenkrise: Teures Lehrgeld

41

IV. Schwedens Krisenherde

46

1. Misere der Staatsfinanzen

46

2. Mächtiger Staat – geschwächte Wirtschaft

53

3. Gescheiterte Vollbeschäftigung

63

4. Der neue Anspruchsmensch

73

V. Die Sanierung des Volksheims – auf dem richtigen Weg?	80
1. Politische Reformen – Minderheitsre- gierungen	80
2. Auf halbem Wege – fehlendes Krisenbewußtsein	89
3. Konturen einer neuen Sozialpolitik	93
VI. Schweden als Lehrbeispiel?	99
Anhang: Der Sozialstaat hat seine Grenzen überschritten	109

Unser Sozialstaat. Ein Blick in den Spiegel

Gert Dahlmanns

Schon die ersten Wochen der gerade begonnenen Legislaturperiode führen uns vor Augen: die Sanierung der sozialen Sicherungssysteme zählt zu den vordringlichen Aufgaben, die wir in Deutschland heute anpacken und lösen müssen. Jahrzehntlang wurden wirkliche Reformen allseits gescheut und die Perspektiven der sozialen Sicherung damit verschlechtert.

Inzwischen machen soziale Erwägungen nicht weniger als ökonomische Gründe eine Kurskorrektur unabweisbar. Bei Fortführung der sozialstaatlichen Praxis bisherigen Stils wäre Entscheidendes gefährdet: die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit des Landes ebenso wie die auf ihr beruhende soziale Sicherheit, die Dispositionsfreiheit der heute aktiven Generation genauso wie die künftigen Handlungs- und Entscheidungsspielräume ihrer Kinder und Enkel.

Wie die notwendigen Reformen in ihren Grundzügen zu konzipieren und in den Einzelheiten ins Werk zu setzen sind, wird für die nächsten Jahre nahezu alle Teile der Gesellschaft und ihrer organisierten Interessen beschäftigen und sie immer wieder vor konkrete Entscheidungen und die dazu gehörenden Abwägungen stellen – vor allem den Gesetzgeber. Seine Aufgabe, die Sozialsysteme zeitgemäß und durchhaltbar zu gestalten, wird die ganze Legislatur durchziehen und zu einem Test für die Politik- und Zukunftsfähigkeit des Landes werden.

Die Schwierigkeiten der Reform sind mit dieser Erkenntnis allerdings noch nicht gelöst. Sie liegen auf konzeptioneller wie praktischer Ebene und lassen sich letztlich darauf zurückführen, daß dem im Verlauf eines halben Jahrhunderts erfolgten Ausbau des im Grundgesetz angelegten sozialen Rechtsstaats zum Sozialstaat keine wegleitende Konzeption zugrunde lag. Er wurde durch zahllose Auf- und Anbauten einfach ständig erweitert – ohne Rücksicht auf die Statik des ganzen Gebäudes, die Tragfähigkeit seines wirtschaftlichen Bodens und die Belastbarkeit seiner Bewohner. Eine tiefgreifende gesellschaftliche Debatte über Sinn und Ziel, Möglichkeiten und Grenzen des Sozialstaats hingegen wurde bei uns kaum geführt. Schon öffentliches Nachdenken darüber galt als unschicklich und politisch wenig opportun.

Doch jetzt können wir dem Nachdenken nicht mehr ausweichen und tun gut daran, den Diskurs über den Sozialstaat auch zu führen. Ob Politik und organisierte Interessen daraus dann die objektiv richtigen Schlüsse ziehen, ist freilich noch nicht ausgemacht; ob unsere Gesellschaft die Chance nutzen wird, wieder zu guten, durchhaltbaren sozialen Verhältnissen zu kommen, steht weiter dahin.

Denn gerade jetzt, wo die erkennbare Komplexität der Materie sich mit der verbreiteten Angst vor allem Neuen mischt und Abstriche unvermeidbar werden, ist die politische Versuchung allgegenwärtig, durch „Schärfung des sozialen Profils“ Wähler zu halten oder zurückzugewinnen und dazu auf womöglich noch größere staatliche Betreuung und Intervention zu setzen. Schon werden dahingehende Forderungen laut und Versprechen abgegeben.

Erfahrungen beim Nachbarn

In einer solchen Phase, in der die Probleme unabweisbar, die Lösungsansätze aber kontrovers sind, kann ein Blick zum Nachbarn nützlich sein, der die gleichen Probleme bereits durchgemacht, bei ihrer Lösung Erfahrungen gesammelt und unbefangener als wir über die daraus zu ziehenden Schlüsse nachgedacht hat.

Schweden ist dieser Nachbar. Die sozialstaatliche Entwicklung dieses Landes ist wie ein Spiegel, in dem wir uns selbst erkennen können. Die dort gewonnenen Einsichten sind in der gegenwärtigen Situation von besonderem Wert. Sie stammen aus einem Land, das in Politik und Gesellschaft seit einem halben Jahrhundert zutiefst sozialdemokratisch geprägt ist. Von den in Schweden gemachten Erfahrungen, von den dortigen Reformschritten und den immer wiederkehrenden sozialstaatlichen Anfechtungen können die Staaten des sich zum Ende dieses Jahrhunderts weithin sozialdemokratisch definierenden Europa lernen und so beim Umbau ihrer Systeme zum Nutzen ihrer Bürger weitere kostspielige Fehlentwicklungen vermeiden.

Ganz besonders trifft das auf Deutschland zu. Denn die sozialstaatliche Entwicklung beider Länder weist markante Parallelen und Übereinstimmungen auf. Jahrzehntlang schien die ökonomische, soziale und gesellschaftliche Situation hier wie dort erstaunlich stabil. Wirtschaftliche Stärke und eine hohe Beschäftigung durch Produktivitätsfortschritte galten als gesichert, steigende Löhne und Sozialleistungen so gut wie garantiert, alle Teile der Gesellschaft durch staatliches Aus- und Verteilen weithin zufriedengestellt.

Deutliche Übereinstimmungen gibt es auch auf der Negativseite dieser Bilanz. Es wurde von Jahr zu Jahr zusehends mehr vom Gleichen beansprucht und zu seiner Bereitstellung ein immer größerer Schuldenberg aufgetürmt. Die Anzeichen der Krise hingegen wurden übersehen oder – vom Urteil einiger klarer Köpfe abgesehen – als vorübergehende Erscheinungen abgetan. Nur wenige rechneten vor, wohin die Entwicklung führen mußte. Die Mehrheit der Politiker und der Bürger aber mochte die Selbsttäuschung, in der alle gemeinsam lebten, nicht zur Kenntnis nehmen. Sie wollte einfach nicht ent-täuscht werden.

Statt unvoreingenommen nach den Gründen der sich abzeichnenden Sozialstaatskrise zu forschen, schrieben sie diese bis in die neunziger Jahre hinein der „verantwortungslosen Konkurrenz“ aus dem Ausland zu oder führten sie auf den „gnadenlosen, die Wirtschaft lähmenden internationalen Wettbewerb“ zurück.

Diese wirklichkeitsfremde Haltung mit dem ihr eigenen Gemisch aus Selbstmitleid, Trotz und Träumerei, die in Deutschland immer noch anzutreffen ist, hat Schweden inzwischen weitgehend hinter sich gelassen. In einer das ganze Volk einbeziehenden Offensive hat das Land eine bemerkenswerte Bilanz seiner Stärken und Schwächen gezogen. Es hat sich daran gemacht, Gründen für sein Zurückfallen nachzuspüren, zu begreifen, warum die Sozialstaatsidee pervertieren mußte und auszumachen, was zur Rettung ihres Kerns in die Wege zu leiten ist. An diesen erstaunlichen Bemühungen zur Aufklärung und Erneuerung sind letztlich alle beteiligt – Regierung und Opposition, Arbeitgeber- und Arbeitnehmerseite, die Interessenvertretungen wie die Wissenschaft.

Daß sie nach reformerischen Anfangserfolgen in jüngster Zeit wieder nachgelassen haben, gehört freilich ebenso ins Bild und zeugt von den inhärenten Schwierigkeiten durchgreifender sozialstaatlicher Reformen im Wohlfahrtsstaat.

Parallelen zu uns

Wer den forschenden Blick der Schweden in ihren Sozialstaat nachvollzieht, tut damit zugleich tiefe Einblicke in unser eigenes wohlfahrtsstaatliches System, seine Entwicklung, seine Wirkungsweise und Webfehler.

Hier wie dort gab es keine klare Konzeption, die den Sinn und die Zielrichtung des Sozialstaats herausgearbeitet, seinen Rahmen abgesteckt und seine ökonomischen Grundlagen einbezogen hätte. Statt dessen begnügte man sich mit der nebulösen Vorstellung, der Staat müsse für eine immer umfangreichere und perfektere Verteilung materieller Güter sorgen, möglichst alle Lebensrisiken des einzelnen abdecken, im Namen „sozialer Gerechtigkeit“ einen weitgehenden Einkommensausgleich betreiben und alle (Wähler)gruppen gleichmäßig bedienen.

Als Konsequenz der daraus folgenden Anspruchsinflation löste sich das Soziale immer weiter von seiner wirtschaftlichen Basis ab. Alles, was sich mit dem Namen „sozial“ belegen ließ, entwickelte in Politik, Rechtsprechung und Verwaltung ein Eigenleben und wurde zunehmend ohne Rücksicht auf die reale Leistungskraft der Volkswirtschaft betrieben.

Das Ausmaß des Schadens – des materiellen wie des immateriellen –, den eine so verstandene Politik anzurichten vermag, läßt sich an Schweden geradezu exemplarisch

studieren. Die hier über Jahrzehnte betriebene Sozialpolitik zur immer komfortableren Ausstattung des *Volksheims* hat die Ausgaben der öffentlichen Hand laufend anschwellen und einen immer größeren Teil der Produktion schlucken lassen. Damit gerieten die Staatsfinanzen chronisch unter Druck, die Haushaltsdefizite wurden größer, die Staatsverschuldung wuchs. Zugleich wurden die Steuern und Abgaben weit über die für den Bürger, die Unternehmen und die Gesellschaft erträgliche Schmerzgrenze hinaus erhöht. Die Folgen davon waren wiederum Lohninflation und steigende Arbeitslosigkeit, während dem einzelnen zur eigenen Verfügung immer weniger übrig blieb.

Das alles schwächte das Land zusehends in seiner Wettbewerbsfähigkeit, führte zu allgemeinem Wohlstandsrückgang und resultierte – in völliger Verkehrung der ursprünglichen sozialstaatlichen Idee – in wachsender Armut gerade derjenigen Menschen, die sich aus eigener Kraft am wenigsten helfen können und keine starke Lobby haben. Auf der Mängelliste der so angelegten Sozialstaatspolitik standen schließlich auch Verschlechterungen auf Gebieten, auf denen das *Volksheim* sich gerade vorbildlich zeigen wollte – bei der Wohnversorgung, bei der gesundheitlichen Betreuung breiter Schichten und bei der Ausbildung junger Menschen als der wichtigsten Zukunftsinvestition des Landes.

Als langfristig noch folgenschwerer aber sind die immateriellen Auswirkungen des unbedachten Sozialstaatsausbaus einzustufen. Er legte im Arbeitsleben zunehmend die Leistungsbereitschaft lahm, ohne die kein Umverteilungssystem auf Dauer durchhalten kann. In Schweden wurde es für den einzelnen schon vor Jahrzehnten uninteressant, mehr zu leisten als der Durchschnitt, der damit in seinem Arbeitswillen ebenfalls absank. Statt dessen stellte sich die

Frage, bei welchem Stand seines Stundenkontos der einzelne – am Tag, im Monat oder pro Jahr – die formal abgerechnete Arbeit einstellen muß, um vom Staat nicht noch mehr geschöpft zu werden. Eine weitere rationale Reaktion auf das System und seine Spielregeln war das Abschieben von immer mehr Verantwortung auf das Kollektiv. Die Menschen änderten ihre Einstellung so, wie der Staat die seine geändert hatte.

Das Ergebnis: der einzelne wurde einerseits vom Staat als Zwangszahler in Beschlag genommen und war ihm insoweit ausgeliefert. Auf der anderen Seite entwickelte er sich zum rundum Anspruchsberechtigten, dem schon die Systemlogik nahelegt, soviel wie nur möglich aus dem System herauszuholen und so wenig wie irgend möglich selber zum Verteilbaren beizutragen. Insgesamt ergab das ein groteskes Bild: ein Heer von Nutznießern, Abhängigen und Zahlungsverpflichteten, und das alles zumeist in ein und derselben Person. Das Resultat war lange Zeit eine unzufriedene und verunsicherte Gesellschaft.

Wege zur Reform

Trotz aller Anzeichen für den Ernst der Lage fehlte auch in Schweden – in dem zwei Drittel des gesamten Bruttoinlandsprodukts durch die Hände des Staates gehen, der wiederum dreißig Prozent aller Wähler beschäftigt – lange Zeit ein allgemeines Krisenbewußtsein, ohne das eine Gesellschaft keine Reform der von ihr geschaffenen Einrichtungen in Angriff nehmen kann. Doch die im Urteil des Auslands lange Zeit als kaum mehr bewegungsfähig und korporatistisch versteift geltende schwedische Gesellschaft hat dieses Urteil zwischenzeitlich revidiert. Schweden hat, in den Worten der Reformer, die „Stunde der Wahrheit“

nicht einfach verstreichen lassen, hat die Lethargie und Defensivhaltung überwunden und ist in die Offensive gegangen, um der Probleme Herr zu werden.

Mit Beginn der neunziger Jahre setzte im ganzen Land eine breite Diskussion über Sinn und Zweck, über das Woher und Wohin des Sozialstaats ein – eine Auseinandersetzung, bei der nichts ausgespart oder geschönt wurde, weder die Zusammenhänge zwischen Sozialstaat und Arbeitslosigkeit noch die bedenkliche Ausdehnung der Staatstätigkeit, weder die Beschneidung der Freiheit des einzelnen noch die moralischen Probleme einer kollektivierten Gesellschaft. An dieser Diskussion und der Suche nach besseren, sozial adäquaten Lösungen haben sich alle beteiligt – die politischen und gesellschaftlichen Kräfte, Individuen und Interessenverbände, Alte, die durch Reformen ihre gewohnte Versorgung und Junge, die durch eine Fortsetzung der bisherigen Politik ihre Zukunft in Gefahr sahen. Die Auseinandersetzung wurde und wird auch heute noch weithin in sachlichem Ton und ohne große Illusionen geführt. Dahinter steht die Einsicht, daß – von einem undifferenzierten Sozialstaatsgedanken getrieben – im gesamten öffentlichen Sektor jahrzehntelang geschlundert wurde und deshalb das baufällig gewordene *Volksheim* an allen Ecken und Enden saniert werden muß, damit es den wirklich Bedürftigen wieder Schutz und Sicherheit bieten kann und niemanden überfordert. Zu den für eine solche Sozialstaatsreform notwendigen Konstruktionsmerkmalen zählen nach weitgehender Übereinstimmung die Stärkung der Wirtschaft, die Stabilisierung der Finanzen, die Steigerung der Effizienz und die auf allen Gebieten wieder ernst zu nehmende Rückkehr zur individuellen Verantwortung. Alle Reserven im Volk sollen für diesen Umbau mobilisiert werden.

Der seit der Nachkriegszeit betriebene Ausbau des schwedischen *Volksheims* – sprich Sozialstaats –, in dem immer mehr Menschen auf Kosten anderer und der Zukunft leben, ist beinahe ein Abbild der bundesrepublikanischen Entwicklung. Die Übereinstimmungen, die Zusammenhänge und Gesetzmäßigkeiten sind frappierend – von der Sozialstaatsideologie über deren Umsetzung bis hin zu den dadurch ausgelösten Folgen. Deshalb lesen sich die aus Schweden kommenden Diagnosen so, als wären sie auf die deutsche Situation von heute zugeschrieben. Damit eignet sich Nachbar Schweden ganz einzigartig als Spiegel, in dem wir uns selbst erkennen können.

Es ist allerdings Zeit, ihn auch zu nutzen. Die hier vorgelegte Studie von Alfred Zänker – dem ausgewiesenen Wirtschaftsjournalisten und Schwedenkenner – erleichtert es uns. Sie lenkt den Blick auf uns selbst, damit wir unsere Lage besser erkennen und auch im Sozialbereich wieder festen Boden unter die Füße bekommen können. Wir brauchen ihn dringend für unseren Weg durch das neue Jahrhundert.

Der Sozialstaat – Verlockung und Verirrung im Spiegel Schweden

Alfred Zänker

I. Vom Musterland zum Anti-Modell

1. Die Stunde der Wahrheit: Sozialstaat in der Krise

1. „Schweden steckt in seiner ernstesten Krise seit den dreißiger Jahren.“ Mit diesem lapidaren Satz beschreibt eine 1992 von der damaligen bürgerlichen Koalitionsregierung des Konservativen Carl Bildt eingesetzte unabhängige Expertenkommission¹ den Zustand des nordischen Landes, das jahrzehntelang als Prototyp des modernen Wohlfahrtsstaates gegolten hat. Das 1993 vorgelegte Kommissionsgutachten², das sich auf zahlreiche Einzelstudien stützt und eine große Zahl an konkreten Reformempfehlungen enthält, wurde von einer Sachverständigengruppe aus allen nordischen Ländern unter Leitung des schwedischen Ökonomen Assar Lindbeck erarbeitet. Lindbeck, der dem Auswahlkomitee des Nobelpreises für Ökonomie vorsteht und als selbständiger, vorurteilsfreier Denker auch außerhalb seines Landes hohes Ansehen genießt, hatte schon in den achtziger Jahren wiederholt auf die Fehler und Schwächen des Sozialstaats aufmerksam gemacht.

1 Ekonomikommisionen (Schwedische Expertenkommission mit Regierungsauftrag vom 10. Dezember 1992), auch als „Lindbeckkommissionen“ bekannt.

2 Nya villkor för ekonomi och politik. Betänkande av Ekonomikommisionen, Stockholm 1993.

Aufgabe der Kommission war es, den Ursachen und Hintergründen der finanziellen und wirtschaftlichen Notlage nachzugehen, in die Schweden nach langen Jahren der Vollbeschäftigung und hohen Lebensstandards geraten war. Ihre Diagnose war eindeutig: Die Schwierigkeiten der schwedischen Wirtschaft seit Beginn der neunziger Jahre – schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit, chronische Haushaltsdefizite – beruhen nicht auf ungünstigen konjunkturellen Einflüssen. Sie wurzeln vielmehr in Fehlentwicklungen im Bereich der Sozialleistungen, der Ausdehnung des öffentlichen Sektors, in den hohen Steuerlasten, den beschäftigungsfeindlichen Lohnabschlüssen, dem fehlenden Preiswettbewerb, der Vielzahl staatlicher und gewerkschaftlicher Regulierungen sowie den gravierenden Mängeln in Schule und Ausbildung. Die Beseitigung dieser Fehlentwicklungen, die man in den guten Jahren ignoriert hatte und die nun nicht von heute auf morgen überwunden werden könnten, sei kein bloßes Postulat politischer Philosophie, sondern angesichts der desolaten Haushaltslage eine schlichte Notwendigkeit.

2. Aus der Sicht Lindbecks und der Kommissionsmitglieder handelt es sich also um eine Fundamentalkrise, deren Ursachen im System des heute existierenden Sozialstaats selbst liegen. Das schwedische Modell habe nicht plötzlich versagt. Es habe „einfach nie funktioniert“, hat Lindbeck gegenüber ausländischen Ökonomen und Bewunderern des *Volksheims* immer wieder betont.³ Mit einer Reihe von Abwertungen der Schwedenkrone habe Schweden die notwendigen Anpassungen über zwei Jahrzehnte hinausge-

3 *Assar Lindbeck*, Options for economic and political reform in Sweden, in: Economic policy, Cambridge University Press, Oct. 1993.

schoben. Nun aber sei die Stunde der Wahrheit gekommen. Mit der Vorlage des Kommissionsberichts konnte die Existenzkrise des Sozialsystems nicht länger geleugnet werden.

Die Kommission ließ auch keinen Zweifel daran, daß Schwedens Probleme nicht nur wirtschaftlicher Natur seien. Das Land befinde sich auch in einer Krise seiner politischen Institutionen und Parteien, die immer mehr unter den Einfluß von Verbänden und Gruppeninteressen geraten seien. Ein Gefühl der Ohnmacht und des Mißtrauens gegenüber den Politikern breite sich aus, vor allem bei den Jüngeren. Um Regierung und Reichstag den Rücken zu stärken und die Macht der Verbände zu begrenzen, seien Verfassungsreformen unumgänglich. Deshalb brauche Schweden eine „kraftvolle Politik“, die über Parteigrenzen hinweg von einer großen Mehrheit getragen werde und die langfristige Interessen voranstelle. Die schwedische Demokratie stehe vor der größten Bewährungsprobe des Jahrhunderts. Sie müsse ihre Anpassungsfähigkeit an die Herausforderungen der modernen Gesellschaft noch beweisen.

3. Zu ähnlichen Schlußfolgerungen ist eine 1995 erschiene Gemeinschaftsarbeit namhafter Ökonomen des amerikanischen National Bureau of Economic Research (NBER) und schwedischer Wirtschaftswissenschaftler gekommen.⁴ Sie wurde im Auftrag der privaten schwedischen Forschungsgruppe SNS erstellt, um – unabhängig von parteipolitischer Doktrin und ideologischen Positionen – ein objektives Urteil zu fällen.

4 NBER: Vålfärdsstat i omvandling, *Freeman, Swedenborg und Topel (Hg)*, Stockholm 1995.

In diesem Gemeinschaftsbericht werden ebenfalls ohne Umschweife die Probleme von Schwedens Wohlfahrtsstaat angesprochen: „... eine rekordartige Arbeitslosigkeit, die andauern wird; ein gigantisches Haushaltsdefizit, das zur Kürzung der Sozialleistungen oder zu noch höheren Steuern zwingt. Längerfristig gesehen steht Schweden vor Zeiten schwachen Wachstums und stagnierenden Lebensstandards.“ Zudem kommen die Verfasser zum Schluß, daß die hohen Steuerlasten und die Vielzahl bürokratischer Reglementierungen der wirtschaftlichen Entwicklung schwer geschadet haben. So seien Wohlstandsverluste entstanden, die bis zu 40 Prozent des Sozialprodukts ausmachten. Auch die vielgepriesene aktive Arbeitsmarktpolitik Schwedens habe im Endergebnis kaum positive Spuren auf dem Arbeitsmarkt hinterlassen und sich als kostspieliger Luxus erwiesen.

4. In der NBER-Studie wird auch den Gründen für den Amoklauf der öffentlichen Ausgaben, die 1993 schon 71 Prozent des Sozialprodukts ausmachten, näher nachgegangen. Eine der Ursachen wird in der Anonymisierung der Beziehungen zwischen den Beteiligten gesehen. So würden bei der Finanzierung über Steuern dem Konsumenten die Kosten der von ihm beanspruchten öffentlichen Leistungen und Güter verschleiert. Damit komme es zwangsläufig zur Übernachfrage. Der Steuerzahler verlange ein Maximum an staatlichen Leistungen, während er seinen Arbeitseinsatz möglichst einschränke oder sich vom Staat nicht kontrollierten Aktivitäten wie Schwarzarbeit zuwende. Dabei entstünden für die Gesellschaft in ihrer Gesamtheit hohe Effizienzverluste. Insgesamt sei die ökonomische Basis für die lange Liste sozialer Wohltaten im *Volksheim* zu dünn und zerbrechlich geworden.

Man hat Schwedens *Volksheim* als eine Art Gesellschaftsvertrag beschrieben, so als handele es sich um ein stillschweigendes Abkommen unter den Bürgern. Bleibt man in diesem Bild, dann haben die Bürger des Wohlfahrtsstaats durch ihr Anspruchsverhalten gegenüber dem Staat in den letzten Jahrzehnten große Teile des Abkommens aufgekündigt. Schweden lebt schon lange in einem „vertragslosen Zustand“ – am Arbeitsmarkt, wo das alte Verhandlungssystem der moderaten Lohnfindung kaum mehr funktioniert, wie bei den Sozialleistungen, wo man sich auch nicht mehr an die Spielregeln hält, sondern jeder nur für sich selber sorgt. Die alte „Solidarität“ von Sozialhilfeempfängern und Steuerzahlern, die Schwedens Modell früher getragen hat, gibt es längst nicht mehr.

5. Neben diesen beiden Studien liegen zahlreiche weitere, überwiegend kritische Schriften von Experten, Journalisten, Vertretern aus Wirtschaft und Politik vor, die für einen anderen Sozialstaat auf festen ökonomischen Grundlagen plädieren. Umfassende wissenschaftliche Untersuchungen zur Erforschung des Sozialstaats und seiner Folgen sind von der City University in Stockholm in Auftrag gegeben worden; einige der Arbeiten dieser Forschergruppe⁵ liegen den folgenden Betrachtungen ebenfalls zugrunde.

6. Kritiker des schwedischen Wohlfahrtsstaates sind sich weitgehend einig. Sie sprechen von einem gigantischen Versagen der Politiker. Man habe den Leuten weisgemacht, daß eine exzessive Umverteilungspolitik sich mit der Marktwirtschaft dauerhaft verbinden lasse. Jetzt aber werde die Rechnung für den ausufernden Sozialstaat präsentiert. Seit

5 Socialstatsprojektet 1992:1, *Hans L. Zetterberg*, Den svenska socialstaten – ett forskningsprojekt, Stockholm 1992.

25 Jahren habe Schwedens politisches System wachstumshemmende Gesetze und Vorschriften erzeugt, meint Johan Myrman, angesehener Ökonom der Handelshochschule Stockholm. Er sieht sogar eine Reihe von eindeutigen Anzeichen dafür, daß Schweden wirtschaftlich zu einer „Nation der dritten oder vierten Klasse“ werden könnte.⁶

Assar Lindbeck hat seine Meinung zur Wirtschafts- und Sozialpolitik der Nachkriegsjahre inzwischen nochmals zusammengefaßt.⁷ Danach habe man in den achtziger Jahren noch das schwedische „Modell“ als großen Erfolg gefeiert. In diesem Jahrzehnt sei es dann aber zur offenen Krise gekommen mit hohen Haushaltsdefiziten und Massenarbeitslosigkeit. Seitdem sei man zur Umkehr und zum Abbau von Sozialleistungen gezwungen gewesen. Die Beschäftigungskrise, die Lindbeck starren Löhnen und mangelndem Anreiz bei der Stellensuche zuschreibt, bleibe ungelöst. Die Politiker sähen nur allmählich ein, welch radikaler Wandel notwendig sei. Das Schicksal des Sozialstaats bleibe deshalb in der Schwebe.

2. Die Einsicht: Radikaler Kurswechsel unumgänglich

7. Angesichts der klaren Analysen begann Mitte der neunziger Jahre in politischen Kreisen zwar zögernd, aber doch deutlich spürbar ein Umdenken, und das nicht nur bei den bürgerlichen Parteien. Auch im sozialdemokratischen Lager

6 *Johan Myrman*, Kolumne in *Svenska Dagbladet* vom 4.7.1996.

7 *Assar Lindbeck*, *Det svenska experimentet*, 1998, auch auf Englisch erschienen. Dazu ferner das geschichtliche Werk von *Lars Magnusson*: *Sveriges ekonomiska historia*, 1996.

wuchs die Einsicht, daß ein radikaler Kurswechsel und damit ein Bruch mit der Vergangenheit unvermeidlich ist. Einige der lautstärksten Kritiker, die seither nach einem anderen, finanziell soliden Sozialstaat mit mehr Markt und weniger Staat rufen, gehören sogar zu denjenigen, die früher beim Ausbau des Sozialstaates mitgeholfen haben.

So hat der frühere sozialdemokratische Finanzminister Kjell-Olof Feldt, der in den siebziger und achtziger Jahren maßgeblich am Ausbau des Sozialstaates beteiligt gewesen war, bereits 1993 ernüchert erklärt: „Nicht die verdammten Bankdirektoren haben uns in diese Krise geführt. Wir selber haben uns ein viel zu großes Wohlfahrtshaus gezimmert. Jetzt wackelt es in seinen Grundlagen. Wir können unseren Wohlfahrtsstaat nur retten, wenn wir ihn zurechtstutzen ... Den Politikern fehlt es zwar nicht an Einsicht, wohl aber an Mut zur Kurskorrektur.“ Am besten wäre es vielleicht, so Feldt weiter, wenn man einen bedeutenden Teil – mindestens zehn Prozent – der Staatsausgaben streichen würde. Man müsse damit beim Sozialhaushalt ansetzen.

Heute ist Stockholm schon ein gutes Stück auf diesem Weg. Die mittelfristigen Ziele – Rückkehr zum stabilen Geld und zum gesunden Staatshaushalt – sind fast erreicht. Bei der Lösung der langfristigen Strukturprobleme dagegen befindet man sich erst auf halbem Weg. Das gilt vor allem für die Eindämmung des noch stark überdehnten öffentlichen Sektors, für die hohe Steuerlast, für die unbeweglichen Arbeitsmärkte und für Mängel in Schule und Ausbildung.

8. Seit Herbst 1992 sind bereits mehr als ein halbes Dutzend Sanierungspläne mit zum Teil weitgehenden Abstrichen bei den Sozialleistungen, aber auch mit neuen Steuererhöhungen angekündigt worden. Der in Gang gesetzte Reformpro-

zeß hat dabei fast alle Bereiche des *Volksheims* erfaßt und rührt an die Pfeiler des alten Wohlfahrtssystems, bemerkte die OECD bereits in ihrem Schweden-Bericht vom Herbst 1995.⁸ Die bürgerliche Koalition Carl Bildts hatte damit begonnen und war bei ihren Sanierungsversuchen 1992/93 von der damaligen sozialdemokratischen Opposition im „Interesse der Nation“ zunächst unterstützt worden. Bildt wurde dann jedoch nach der Niederlage bei den Reichstagswahlen im September 1994 zum Rücktritt gezwungen.

Auch die beiden folgenden sozialdemokratischen Regierungen sahen sich gezwungen, auf Abbaukurs zu bleiben und ihn sogar zu verschärfen, um das Vertrauen der in- und ausländischen Anleger zu festigen. So folgten unter dem sozialdemokratischen Regierungschef Ingvar Carlsson und seinem energischen Finanzminister Göran Persson weit rigorosere Eingriffe als unter ihren bürgerlichen Vorgängern. Nach dem Rücktritt Carlssons im März 1996 wurde Persson als neuer „starker Mann“ der Sozialdemokratie zum Partei- und Regierungschef gewählt. Trotz Widerstandes in den Gewerkschaften und auf dem linken Flügel hat sich der Parteikongreß im Frühjahr 1996 hinter die Sanierungspolitik der Parteiführung gestellt. Nach weiteren Einsparungen und Steuererhöhungen dürften die öffentlichen Haushalte 1998 erstmals in den neunziger Jahren einen kleinen Überschuß ausweisen.

9. Erschwert wurde der Reform- und Gesundungsprozeß allerdings durch die Launen der Konjunktur. Als sich die internationale Wirtschaftslage Anfang der neunziger Jahre verschlechterte, wurde Schweden, das schon mit einer latenten Banken- und Währungskrise kämpfte, durch die

8 OECD Economic Surveys: Sweden, Paris 1995.

Rezession besonders empfindlich getroffen. Das Bruttoinlandsprodukt fiel von 1990 bis 1993 um fünf Prozent, während es im europäischen Durchschnitt in diesem Zeitraum immer noch um gute zwei Prozent stieg. Zum ersten Mal seit dem Krieg war auch in Schweden die Arbeitslosigkeit rapide angestiegen und hatte 1993 die 13-Prozent-Marke überschritten. Sie ist – wie in Deutschland – vorwiegend struktureller Natur, sinkt daher selbst bei guter Konjunktur nur mäßig und wird nach Meinung unabhängiger Ökonomen 1999 noch bei zehn Prozent verharren. Das Ausmaß der Probleme wird zudem teilweise durch eine umfangreiche Frühverrentung und statistische Umbuchungen verschleiert.

Schwedens Konjunktur hatte sich rasch erholt, nachdem die Krone 1992/93 massiv abgewertet worden war. Der Export stieg kräftig an. 1994/95 wuchs die Wirtschaft um 3,3 und 3,9 Prozent. 1996/97 hat sich der Aufschwung mit nur noch 1,3 und 1,8 Prozent wieder abgeschwächt. 1998/99 und auch im Jahr 2000 könnte das Wachstum nach amtlichen Schätzungen erneut bis zu drei Prozent im Jahr erreichen. Man setzt dabei voraus, daß die Asien-Krise keine Bremswirkungen haben und die Europa-Konjunktur günstig bleiben wird. Auf der Seite der Skeptiker findet man den Industrieverband, der für 1998 knapp 2,5 Prozent und im nächsten Jahr kaum zwei Prozent Zuwachs erwartet.

Insgesamt gesehen ist Schweden noch nicht über den Berg. Zwar sind einige Tabus bezüglich der Unantastbarkeit von sozialen Besitzständen gebrochen worden. Trotzdem ist noch mit einer kritischen Phase von fünf oder mehr Jahren zu rechnen, ehe die Strukturprobleme gelöst werden können und die Arbeitslosigkeit auf den Stand vor der Krise (1990) sinken dürfte.

10. Es ist selbst aus der zeitlich distanzierten Betrachtung immer noch erstaunlich, wie sich das Bild Schwedens im Laufe weniger Jahrzehnte gewandelt hat: vom gepriesenen Modell zum Anti-Modell und jetzt allmählich zu einer Nation, die willens ist und sich daran macht, ihre selbstverschuldeten Probleme aus eigener Kraft zu bewältigen. Dabei steht Schweden vor drei Hauptaufgaben. Es muß in den nächsten Jahren seine Erfolge auf dem Weg zur monetären und staatsfinanziellen Stabilität befestigen und Schulden abbauen. Es bedarf zudem neuer wirksamer Leistungsanreize, um die Produktivität nachhaltig zu verbessern; das kann nur durch den Umbau des egalitären Sozial- und Steuersystems geschehen. Und schließlich muß der starre Arbeitsmarkt aus seinen Fesseln befreit werden.

II. Schwedens Weg in den Wohlfahrtsstaat

1. Der Aufbau des Volksheims

11. Das Ausland betrachtete Schweden lange Zeit als das erfolgreiche Land des Mittelweges und des Klassenausgleichs. So hatte es der amerikanische Autor und anerkannte Schwedenkenner Marquis W. Childs zuerst 1936 und dann 1947 beschrieben⁹ – als ein Vorbild der friedlichen Regelung von Arbeitskonflikten, der Vollbeschäftigung und der sozialen Sicherheit. Wer in den fünfziger und sechziger Jahren nach Stockholm kam, war beeindruckt vom Massenwohlstand wie vom politischen Konsens der Parteien. Es gab keine Armut, kaum Arbeitslosigkeit, und die Einkommensunterschiede wurden immer geringer. Die Wirtschaft expandierte im gleichen Ausmaß wie in anderen führenden Industrieländern, zeitweise sogar noch rascher. In den beiden ersten Jahrzehnten nach dem Kriege schienen auch die Lohn- und Preisentwicklung noch mit einer stabilen Währung und festen Devisenkursen vereinbar zu sein. Eine disziplinierte Arbeiterbewegung schien mit dynamischen Industrieführern und Finanziers erfolgreich zusammenzuarbeiten. Man sprach vom historischen Kompromiß zwischen Arbeit und Kapital.

12. Die Vision eines Sozialstaates für das ganze Volk war schon 1928 vom legendären Per Albin Hansson, dem volkstümlichen Führer der Sozialdemokraten (SAP), entworfen worden. Seine Idee vom *Volksheim*, in dem sich alle Schweden geborgen fühlen sollten, war sofort auf allgemei-

9 Marquis W. Childs, Sweden – the middle way, 1936, 1947.

ne Zustimmung gestoßen. Der Traum vom *Volksheim* sei von Anbeginn in der schwedischen Volksseele tief verankert gewesen, schreibt Stig-Björn Ljunggren in einer Arbeit über den „Volksheim-Kapitalismus“.¹⁰

Hanssons Vorstellungen vom *Volksheim* waren von radikalen sozialistischen Konzeptionen weit entfernt. So lehnte er weitgehende staatliche Eingriffe ab und distanzierte sich damit unmißverständlich von den Ideen der extremen Linken. Das hatte Hansson 1935 in seiner Schrift „Demokrati“ bestätigt: „Gleichheit bedeutet gleichgestellt, aber nicht gleichförmig, bedeutet gleiche Rechte und Möglichkeiten ... Es geht also nicht um genau gleiche Stücke vom Kuchen für alle, sondern darum, daß es genug für jeden gibt ..., daß jeder nach seiner Eigenart wachsen kann.“¹¹ Kurz: Der von allen erstrebte soziale Fortschritt müsse mit der persönlichen Freiheit des einzelnen vereinbar sein, und der Staat dürfe diese Freiheit nicht allzu sehr einengen.

13. Erste Schritte zum Sozialstaat wurden in Schweden unter den konservativen Regierungen schon vor und bald nach dem Ersten Weltkrieg mit Arbeitsschutzgesetzen, mit einer bescheidenen allgemeinen Rentenversicherung (1913) und dem Recht auf Sozialhilfe (1918) sowie mit dem Achtstunden-Arbeitstag (1919) eingeleitet. Mit dem Machtwechsel von 1932 zu den Sozialdemokraten wurde der Ausbau des *Volksheims* dann stärker in Angriff genommen. Man verbesserte die allgemeine Altersrente, führte die sogenannte „Volkspension“ mit gleicher Grundrente für alle sowie den gesetzlichen Urlaubsanspruch und die Mutter-

10 Stig-Björn Ljunggren, *Folkhemskapitalism*, Stockholm, 1992.

11 Per Albin Hansson, *Demokrati*, Stockholm 1935.

schaftshilfe ein; dazu kam später ein allgemeines Kindergeld (1948). Eine staatliche Krankenversicherung, die wegen der angespannten Lage der Staatsfinanzen lange aufgeschoben worden war, trat 1955 in Kraft.

14. Ab 1960 beschleunigte sich die Entwicklung. Schweden schlug immer stärker den Weg zu einem umfassenden Sozialsystem ein, das alle Lebensrisiken der Bürger abdecken sollte. An die Stelle des Kampfes gegen die Armut trat ein immer weiter ausgebauten Sicherheitssystem für alle mit dem Ziel eines möglichst weitgehenden Einkommensausgleichs im Namen der „Gleichheit“. Neue Sozialgesetze wurden so ausgestaltet, daß sie allen, auch den immer wichtiger werdenden Wählern der Mittelschicht, bei Krankheit, Arbeitslosigkeit und im Alter den gewohnten Lebensstandard garantierten. Soziale Dienstleistungen und Sozialhilfe waren keine gnädig gewährten Hilfen mehr; ihre Bereitstellung wurde aus dem Gedanken voll entwickelter und vollständiger Bürgerrechte für alle hergeleitet.

2. Das „Soziale“ als Bindeglied aller Parteien

15. Der Ausbau des Sozialstaates geschah mit voller Zustimmung der bürgerlichen Parteien und zumeist mit deren aktiver Unterstützung. Man könne daher mit Fug und Recht sagen, daß in diesem Jahrhundert alle Parteien Sozialdemokraten oder, wenn man so wolle, Sozialliberale waren, meint Emil Uddhammar in einer Untersuchung über die Rolle der Parteien beim Aufbau des Wohlfahrtsstaates.¹² Selbst die Konservativen hatten in ihrem Parteiprogramm von 1946 keinen Zweifel an ihrer Zustimmung zur Idee des

12 *Emil Uddhammar, Partierna och den stora staten, City University Press, 1992.*

Volksheims gelassen. Daran sollte sich auch später zunächst nichts ändern. Solange Schwedens Sozialstaat als ein gelungenes Projekt dastand und zudem außerhalb des Landes viel Beifall fand, wollte niemand im bürgerlichen Lager dagegen Front machen.

Erst in den späten fünfziger Jahren, als der Trend zum Umverteilungsstaat deutlich hervortrat, versuchten bürgerliche Politiker, Widerstand gegen den „schleichenden Sozialismus“ zu mobilisieren. So 1957 bei einer Kontroverse über das Kindergeld, bei dem die Konservativen den Zuschuß für das erste Kind abschaffen und statt dessen Familien mit drei und mehr Kindern stärker begünstigen wollten, dabei aber den kürzeren zogen. So 1958, als ein Streit um eine von den Sozialdemokraten vorgeschlagene, einkommensabhängige Zusatzrente zur sogenannten Volkspension entbrannte. In dieser Frage waren aber die Bürgerlichen untereinander selbst uneins. Auch bei der Einführung der Mehrwertsteuer 1960 behielten die Sozialpolitiker die Oberhand. Mit Hilfe dieser Steuer wollten sie die Finanzierung großzügiger Reformen längerfristig sicherstellen.

16. Entsprechend ließ sich der Staat sein *Volksheim* immer mehr kosten. Schwedens Staatsquote war von 36 Prozent im Jahre 1965 auf 71 Prozent im Jahre 1993 emporgeschneit. Nach mehr als einem halben Dutzend Sparplänen liegt sie nun wieder bei 60 Prozent (1998), doch immer noch über dem Durchschnitt der Industrieländer von knapp 39 Prozent und über dem deutschen und EU-Niveau von rund 47,5 Prozent. Die Kehrseite dieser staatlichen Ausgabenexplosion war, daß Schweden schon vor Ende der sechziger Jahre die höchsten Steuerlasten in der Welt aufwies. Die Folge: Steuerhinterziehung und Kapitalflucht ins Ausland nahmen trotz strenger Devisenkontrollen zu. Es

mehrten sich die Zeichen, daß der Sozialstaat seine Grenzen überschritten hatte. Eine geduldige, eher obrigkeitstgläubige Bevölkerung nahm dies jedoch noch für eine ganze Weile ohne laute Proteste hin.

Die Stimmen der wenigen Skeptiker, die vor den langfristigen Folgen der erdrückenden Steuerlasten, vor mangelnden Leistungsanreizen, hoher Inflation und schwereren Zeiten in einem kühleren Weltwirtschaftsklima warnten, wurden als Vorurteil derer abgetan, die den Geist und die Triebkräfte des „sozialdemokratischen Zeitalters“ noch nicht verstanden hatten. Kleinere Fehler und Schwächen mußten als „Wachstumsschmerzen“ der neuen Gesellschaft in Kauf genommen werden.¹³ Sie seien der Preis für eine dauerhaft hohe Beschäftigung und einen vorbildlichen Wohlfahrtsstaat.

3. Die günstige Ausgangslage nach dem Krieg

17. In den hundert Jahren von 1870 bis 1970 gehörte Schweden zu den besonders rasch wachsenden und reichsten Ländern der Welt. Zudem war das Land zu einem der modernsten Industriestaaten aufgestiegen. Gemessen am Pro-Kopf-Einkommen seiner Bevölkerung lag es in der Zeit nach dem Zweiten Weltkrieg auf den vordersten Rängen, hinter Amerika, aber gleichauf mit der Schweiz. Nirgendwo hatten nach dem Zweiten Weltkrieg günstigere wirtschaftliche und gesellschaftliche Voraussetzungen für eine erfolgreiche Sozialpolitik bestanden als in diesem von Feindseligkeiten, Zerstörungen, Wohnungsnot und Flüchtlingselend verschonten Land. Das neutrale, in aller Welt angesehene

13 *Gunnar Myrdal* in einem Gespräch mit dem Verfasser Anfang der siebziger Jahre.

Schweden mit seinen fortschrittlichen, dynamischen Managern, gutausgebildeten Technikern und tüchtigen Arbeitern gehörte zusammen mit der Schweiz zu den politisch und ökonomisch solidesten Nationen der Welt. Die lange Erfolgsstrecke hat aber auch deutliche Spuren in der Mentalität der Bürger des Landes hinterlassen, betont Bo Södersten, Professor für Internationale Wirtschaft in Lund: „Wir Schweden betrachten uns schon als auserwähltes Volk. Manche wollten unser Land zum moralischen Gewissen und Vorbild der Welt, zum Wachhund gegen Imperialismus, Kapitalismus, Marktwirtschaft machen. Wie so oft kam der Hochmut vor dem Fall. Als die siebziger Jahre mit Stagflation und internationaler Flaute nahten, waren wir schlechter vorbereitet als irgendein anderes Land. Uns konnte ja kein Unheil treffen ...“¹⁴

Der hohe Lebensstandard, dessen Schweden sich erfreute, war gewiß nicht ein Verdienst des Sozialstaats. Es war eher umgekehrt die privilegierte Ausgangslage, die Schweden den Weg zum vermeintlichen sozialen Musterland erleichtert hat. An Naturschätzen wie Wasserkraft, Holz und Eisenerz sowie Realkapital mangelte es nicht. Die Nachkriegsära in Schweden begann mit einer intakten, exportorientierten Industrie, die recht gut über die Große Depression der dreißiger Jahre gekommen war und sich in einer besonders vorteilhaften Wettbewerbsposition befand. Das Land verfügte über ansehnliche Gold- und Devisenguthaben, die zum Teil aus dem Kriegshandel, etwa dem Eisenerzexport nach Deutschland, stammten. Insgesamt schien Schweden sogar besser dazustehen als die gleichfalls vom Krieg verschonte neutrale Schweiz. Kurz, Schweden verfügte über reichlich Humankapital und Ressourcen und ging mit einem

14 Svenska Dagbladet, 7.1.1997.

bedeutenden Wettbewerbsvorsprung gegenüber Deutschland und anderen Ländern Westeuropas in die Nachkriegs-ära.

18. Dennoch gab es schon bald die ersten Probleme. Mit einer Politik des billigen Geldes unter dem Einfluß keynesianischer Ideen geriet das Land in den frühen Nachkriegsjahren in eine Lohn-Preis-Spirale. Riesige Einfuhrüberschüsse waren die Folge. Bald waren die im Krieg aufgebauten Gold- und Devisenreserven aufgezehrt. Schon 1947 mußte Stockholm Devisenrestriktionen einführen, um den Kapitalexodus zu stoppen. In den Jahren darauf mußten sogar Hilfen aus dem Marshall-Plan in Anspruch genommen werden. Im Herbst 1949 wurde die Krone um 30 Prozent abgewertet, während der Schweizer Franken seinen Wert behielt. Die massive Kronenabwertung brachte neue Exportimpulse. Der weltweite Nachkriegsboom kam der intakten und lieferfähigen Wirtschaft Schwedens zugute. Die negativen Wirkungen der starken Lohn- und Preissteigerungen auf die Wettbewerbskraft wurden dadurch gemildert, daß der Inflationsdruck in jener Zeit stürmischer Expansion und hoher Beschäftigung überall zunahm.

Auch sonst lief in Schweden nicht alles nach Wunsch. Die Klagen über Mißstände im Sozialstaat nahmen zu. Krankenhäuser waren überbelegt und hatten lange Wartezeiten für große und kleine Operationen. Es gab einen übermäßigen Konsum von Medikamenten und ärztlicher Hilfe. Die Arbeitsmoral sank, die Fehlschichten stiegen an. Die Leistungen einer bewußt egalitären Schule wurden zusehends schwächer. Der Wohnungsmarkt schließlich produzierte mit seinen Mietkontrollen, Subventionen und strengen behördlichen Reglementierungen jahrelange Wartezeiten. Und das, obwohl viele qualitativ gute Wohnungen vorhanden waren

und Schweden mehr Wohnfläche pro Kopf besaß als andere Länder. Daß dennoch chronischer Wohnungsmangel entstand, lag an der nach 1945 vorangetriebenen Zwangswirtschaft, die zu einer schlechten Verteilung und Ausnutzung des vorhandenen Wohnraums führte.

19. Kein Zweifel, das Land im Norden hatte nach dem Krieg die weitaus vorteilhafteren Startbedingungen. Das hat sich unter der Last eines weit überdehnten Wohlfahrtssystems in einem bedeutend härteren weltwirtschaftlichen Umfeld geändert. Schweden verlor seine Spitzenposition, und auf der Wohlstandsskala – gemessen an der Pro-Kopf-Produktion – fiel das über seine Verhältnisse lebende *Volksheim* mit ständig steigendem Steuer- und Inflationsdruck und mit immer wiederkehrenden Währungssorgen weit hinter die Schweiz und seit 1979/80 auch hinter die Bundesrepublik zurück. Während die Bundesrepublik ihren Ruf als „Insel der Stabilität“ festigte und die D-Mark zur stärksten Währung neben dem Schweizer Franken aufstieg, wurde die Schwedenkrone auf den Finanzmärkten als abwertungsverdächtige Schwachwährung eingestuft, die ihr Kursniveau nur im Schutz der Devisen- und Kapitalmarktkontrollen halten konnte und der man deshalb, anders als der D-Mark, nicht recht traute.

Man muß den eklatanten Wertverlust der Krone – vor allem gegenüber der D-Mark und dem Schweizer Franken als den wichtigsten Hartwährungen – in langfristiger Perspektive sehen, um das ganze Ausmaß des Währungsverfalls zu erfassen. Im Geburtsjahr der D-Mark – 1948 – wurde Schwedens Krone noch höher bewertet als das neue deutsche Geld. Zahlte man damals 1,10 DM für eine Krone, sind es in der jüngeren Zeit, bei zum Teil starken Schwankungen, im Durchschnitt nur noch etwa 20 bis 23 Pfennige.

Gegenüber der D-Mark und dem noch stärkeren Schweizer Franken ist Schwedens Krone also auf ein Fünftel bis ein Sechstel ihres Nachkriegswertes gefallen. Mit ihrer bis 1991 rasch schrumpfenden Kaufkraft im Innern – in den siebziger Jahren waren die Preise in Schweden doppelt, in den achtziger Jahren dreimal so stark gestiegen wie in Deutschland – mußte auch ihr Außenwert sinken.

III. Wendepunkt des Sozialstaates

1. Sozialleistungen: Brüchigere Basis

20. Mit dem Ölpreisschock von 1973 und der folgenden schweren Rezession verschlechterten sich auch die Aussichten für Schwedens *Volksheim*. Die lange verschleppten Probleme begannen sich zu stauen. Mit schwächerem Wachstum wurde der Spielraum für Sozialleistungen enger. Der Konkurrenzdruck auf den Weltmärkten verschärfte die Situation. Strukturelle Schwächen in wichtigen Industriebranchen wie Stahl, Werften, Maschinenbau und Konsumgüter traten offen zutage. Nun bewahrheitete sich ein Wort Assar Lindbecks, wonach der Wohlfahrtsstaat nur für „schönes Wetter“ gebaut sei, heftigen Stürmen aber nicht standhalten könne.

Die Trendwende spiegelt sich deutlich in der Entwicklung der Arbeitsproduktivität wider. Sie war in der Zeit von 1950 bis 1970 jährlich um vier Prozent gestiegen, in den beiden folgenden Jahrzehnten aber nur noch um gut ein Prozent. Der schwedischen Wirtschaft mit ihren schon hohen finanziellen Bürden fiel die Anpassung an das härtere Klima der Weltmärkte noch schwerer als anderen. Es gab in den siebziger und achtziger Jahren wiederholt akute Wettbewerbsprobleme, weil Löhne und Preise weitaus stärker anstiegen als im Ausland. Die Reaktion bestand in Anpassungen über Abwertungen der Schwedenkrone. Sie fiel in den Jahren 1976/77 um fast 20 Prozent, in den Jahren 1981/82 abermals um insgesamt 26 Prozent. Aber schon 1985 hatten sich die Löhne wieder um acht bis neun Prozent im Jahr erhöht, weit mehr als im OECD-Durch-

schnitt. Die nächste Abwertung war für den kritischen Beobachter nur noch eine Frage der Zeit.

21. Trotzdem schienen die wirtschaftlichen Sorgen Schwedens damals auf den ersten Blick nicht größer zu sein als anderswo. Noch 1987 wurde das Land in einem Bericht der Brookings Institution (Washington) betont zuversichtlich beurteilt. Man war erstaunt, wie gut Schwedens Wirtschaft unter den hohen Steuerlasten zu arbeiten vermochte und beeindruckt von den Erfolgen im Kampf gegen soziale Not. Man sah durchaus die Inflationsgefahren und den Trend, mehr zu konsumieren als zu produzieren, meinte aber, Stockholm könne nach dem alten Rezept notfalls die Krone wieder abwerten.¹⁵ Und schließlich standen damals auch andere Länder vor Strukturproblemen. So war in Europa die Arbeitslosigkeit schon wesentlich gestiegen, während Schweden immer noch Vollbeschäftigung meldete.

22. Jedenfalls hielten auch die schlechter werdenden weltwirtschaftlichen Perspektiven die schwedischen Parteien nicht davon zurück, im Kampf um Neuwähler und Wechselwähler mit noch üppigeren sozialen Wohltaten aufzuwarten. Die Liste der vermeintlichen Wohltaten ist lang: Ausbau der Frührenten (1970, 1972); höheres Krankengeld von 90 Prozent des Einkommensausfalls; zahnärztliche Versicherung (1974); wiederholt verbesserte Elternversicherung (1974, 1980, 1985, 1989); verschärfter Kündigungsschutz (1974); bewegliches Rentenalter und Teilpensionen; höhere Behindertenhilfe (1976); fünfte gesetzliche Urlaubswoche (1978); Ausbau der Sozialdienste; erhöhte Leistungen für Versorger mit Kindern (1982, 1983); mehr Krankengeld für

15 *Bosworth B. u. A. Rivlin, The Swedish Economy, Brookings Institution, 1987, Cambridge, USA.*

Studierende (1986); Ausbau der Teilrenten; höhere kommunale Wohnungszuschüsse und Kindergelder (1988); Zuschüsse für ausländische Adoptivkinder (1989). Für langfristiges Denken blieb innerhalb der nur jeweils dreijährigen Legislaturperioden wenig Zeit. Ein eigentliches „Krisenbewußtsein“ wollte nicht aufkommen, weder bei den Parteien und Verbänden noch beim Durchschnittsbürger, der sich unerschütterlich auf den Staat verließ.

23. Aber auch die Steuerlasten nahmen zu. Die Reallöhne stagnierten, und die Unzufriedenheit über den Wohnungsmangel, über die langen Wartelisten im Gesundheitswesen und über andere Schattenseiten des Sozialstaats wuchs. Mitte der siebziger Jahre wurde sie so groß, daß die sozialdemokratische Regierung die Reichstagswahlen von 1976 verlor und das Staatsruder erstmals seit dem Kriege an die Mitte-Rechts-Parteien abgeben mußte. Den schwachen bürgerlichen Koalitionen der Jahre 1976 bis 1982 aber fehlte es an einer soliden Diagnose und Therapie für den kränkenden Sozialstaat. Sie zogen es vor, keine Risiken einzugehen. So blieben die Bürgerlichen auch nach den Neuwahlen 1979 an der Macht. Doch wer die große Wende in der Wirtschafts- und Sozialpolitik erhofft hatte, wurde enttäuscht. Zu einem aus freiheitlichem Geist geborenen Ausbruch aus der erstickenden Umklammerung des Wohlfahrtsstaates kam es nicht.

Im Gegenteil: Die sich einander ablösenden Mitte-Rechts-Regierungen ließen Staatsausgaben und Defizite weiter anschwellen, statt die Auswüchse des Systems zu beschneiden, Wirtschaft und Arbeitsmärkte zu liberalisieren. In den damaligen Koalitionen, in denen bäuerliches Zentrum und sozialliberale Volkspartei den Ton angaben, während die Konservativen im Hintergrund blieben, gab es keinen ech-

ten Willen zum Aufbruch. Es schien fast so, als ob die neuen Machthaber lieber alles beim alten lassen und die Sozialdemokraten mit ihrer eigenen Waffe, einer immer großzügigeren Sozialpolitik, schlagen wollten. Wer hätte damals auch gewagt, das geliebte *Volkshem* anzutasten oder gar grundsätzlich in Frage zu stellen, wenn er befürchten mußte, die Gunst breiter Wählerschichten zu verlieren?

Um keine Arbeitsplätze zu gefährden, griff man kranken Industriezweigen, wie Stahlwerken und Werften, Textilfirmen und anderen mit hohen Staatshilfen unter die Arme. Zu nennenswerten Sparmaßnahmen im Haushalt und zu wesentlichen Steuererleichterungen kam es daher nicht. Die Steuerquote stieg in den sechs Jahren bürgerlicher Regierung von 48 auf über 50 Prozent des Sozialproduktes an. Der Haushalt schrieb rote Zahlen. Auch die Inflation ließ sich nicht stoppen. Die Krone wurde in dieser Zeit gleich mehrmals abgewertet. Die Beschäftigung wurde – wie unter den Sozialdemokraten – mit Staatskrücken und mehr Arbeitsbeschaffung im öffentlichen Sektor gestützt – alles, um die gefürchtete „Reinigungskrise“ mindestens bis nach den nächsten Wahlen hinauszuschieben.

24. Das alles war kein Ruhmesblatt liberaler Wirtschaftspolitik. Kein Wunder, daß verwirrte und enttäuschte Wähler abtrünnig wurden und die Bürgerlichen bei den Reichstagswahlen 1982 abwählten. Die Sozialdemokraten übernahmen unter Regierungschef Olof Palme wieder das Kommando. Die soziale Anspruchsspirale drehte sich weiter und eher noch schneller. Weitsichtige Ökonomen – auch innerhalb der schwedischen Arbeiterpartei –, die für eine restriktivere Sozial- und Finanzpolitik eintraten, konnten sich nicht durchsetzen. Man sah nicht, oder wollte nicht sehen, daß der Sozialstaat die Grenzen des wirtschaftlich Möglichen

längst überschritten hatte. Und wieder versuchte man, sich diesen Tatsachen durch eine Politik des billigen Geldes und eine Senkung des Wechselkurses zu entziehen. Im Jahr 1982 wurde die Krone nochmals massiv abgewertet, um die Wirtschaft nach vermeintlich erprobtem Schema vom Export her in Gang zu bringen.

Der Zeitpunkt dafür schien damals auch günstig. In den Jahren 1983/84 begann ein längerer Aufschwung der Weltwirtschaft, und die Ausfuhren und Investitionen zogen an, die inländische Konjunktur belebte sich und die Vollbeschäftigung konnte noch einmal gerettet werden. Die offene Arbeitslosigkeit – ohne Einrechnung staatlicher Maßnahmen – lag in den späten achtziger Jahren sogar bei nur 1,5 bis zwei Prozent und damit niedriger als in anderen Industrieländern mit Ausnahme der Schweiz und erst recht weit unter der deutschen Rate von damals schon rund sieben Prozent. Der Beschäftigungsanstieg war allerdings hauptsächlich dadurch zustande gekommen, daß die meisten neuen Arbeitskräfte, vor allem Frauen, im wenig produktiven öffentlichen Sektor und hier besonders in sozialen Aufgabenbereichen untergebracht wurden.

Allerdings verteuerte der gesunkene Kronenkurs auch wieder die Einfuhr und trieb damit Preise und Löhne gewaltig in die Höhe. Schwedens Löhne stiegen in den achtziger Jahren jährlich um gut zehn Prozent – und das bei nur noch mäßigen Produktivitätsgewinnen. Die Inflation blieb doppelt so hoch wie in Deutschland und den meisten anderen Ländern. Mit der Droge Abwertung waren doch nur kurzlebige Impulse erzeugt worden. Ihre Wirkungen auf Export und Konjunktur verpufften in wenigen Jahren, weil die Kostenlawine im Innern des Landes nicht aufzuhalten war. Um 1990 erschien Schwedens Wettbewerbsposition aber-

mals gefährdet und damit erstmals auch die Vollbeschäftigung.

2. Bankenkrise: Teures Lehrgeld

25. Mitte der achtziger Jahre hatte man eine folgenschwere Entscheidung getroffen, deren Tragweite sich die Politiker wohl kaum bewußt waren. Sie hatten, dem internationalen Trend folgend, die bis dahin in Schweden noch streng kontrollierten Geld- und Kapitalmärkte „dereguliert“, um den Banken und ihren Kunden im Kreditgeschäft endlich freiere Hand zu geben. Dazu gab es auch noch großzügige Steuerabzüge für Kreditzinsen. Weder Banken noch Kunden waren aber auf die neue Freiheit und die damit verbundenen Risiken vorbereitet. Eine regelrechte Flucht in die Verschuldung setzte ein. Anleger und Spekulanten sahen ihre Chance, bei negativen Realzinsen nach Steuern die Inflation zu schlagen. Man verschuldete sich bis „über beide Ohren“, verzehrte Ersparnisse und gab sich einer Konsumorgie hin. In den Jahren 1988/89 meldete Schweden sogar eine „negative“ Sparquote von vier bis fünf Prozent der Einkommen privater Haushalte.

26. Bald war ein ungehemmter Konkurrenzkampf der Geldinstitute um die neue kredithungrige Kundschaft entbrannt. Ihre Kreditgewährungen stiegen um bis zu 30 Prozent im Jahr. Bei kleineren Krediten wurden zum Teil überhaupt keine Sicherheiten mehr verlangt und bei größeren die Schuldner selten überprüft. Viele Kreditnehmer hofften, durch Gewinne an der Börse oder auf den Immobilienmärkten rasch und mühelos zu Geld zu kommen. Inflationserwartungen von zehn und mehr Prozent im Jahr verleiteten zur Annahme, die fortschreitende Geldentwertung werde Schulden und Zinsen in wenigen Jahren schon tilgen. Er-

folgreiche Spekulanten, die praktisch mit nichts angefangen hatten und mitten im Sozialstaat in kurzer Zeit zu Multimillionären und Milliardären geworden waren, hatten es ja allen vorgemacht.

27. Auch die Mentalität des Landes hatte sich geändert. Zeichen der Demoralisierung weiter Kreise häuften sich. Wer konnte in einem *Volksheim*, das Verschwendung und Mißbrauch duldete, in dem Börsen- und Immobilienspekulanten zu raschem Reichtum fanden und sich dann oft auch dem Steuerzugriff durch Absetzen ins Ausland entziehen konnten, noch an „soziale Gerechtigkeit“ glauben? Schon in den siebziger Jahren hatte selbst Gunnar Myrdal, einer der geistigen Väter des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates, darüber geklagt, daß die einst so ehrlichen, arbeitsamen Schweden dabei seien, zu einem Volk von „Pfuschern und Steuerhinterziehern“ zu werden.¹⁶ Immer mehr Schweden sahen in möglichst hohen persönlichen Schulden den besten Weg, um ihre Einkommen aufzubessern und in dieser „Kasinowirtschaft“ mindestens so gut wie andere über die Runden zu kommen.

28. „Die größten Dummheiten macht man, wenn das Geld reichlich ist. Jeder will borgen, weil alles im Wert steigt. Das erstaunliche ist, daß hinter den Roulettespielern die ganze Zeit Leute stehen, die ihnen immer wieder neues Geld leihen“, hatte Erik Dahmén, Nestor der schwedischen Wirtschaftswissenschaft, früh gewarnt.¹⁷ Das „Roulette“ der

16 Gunnar Myrdal im Gespräch mit dem Verfasser Anfang der siebziger Jahre.

17 Erik Dahmén im Gespräch mit dem Verfasser, dazu auch: Dahmén, Man kunde ha lärt av historien, Svensk tidskrift, Nr. 2, 1991.

achtziger Jahre verglich er mit jenem der zwanziger. Nach den langen guten Jahren hatte sich in Finanzkreisen unter den Jüngeren nach dem Motto: „Anything goes!“ eine Yuppie-Mentalität ausgebreitet. Den Anforderungen der modernen Kreditwirtschaft waren die jungen Banker nicht gewachsen. Auch glaubten viele, der Sozialstaat könne es sich gar nicht leisten, die Banken fallen zu lassen und eine Finanzkrise mit Kettenreaktionen und ernststen Folgen für die Beschäftigung hinzunehmen. Die Kreditaufblähung nahm ihren Lauf.

Um der galoppierenden Inflation Einhalt zu gebieten, mußten die Realzinsen schließlich doch stark angehoben und Steuervorteile für Schuldner eingeschränkt werden. Der Traum vom leichten Geld und schnellen Gewinn war ausgeträumt. Die Inflation fiel in knapp zwei Jahren von zehn auf zwei Prozent. Die Börsenkurse, die sich in den achtziger Jahren verzehnfacht hatten, purzelten. Die Häuserpreise sanken um 30 bis 50 Prozent. Die Kreditblase platzte. Die faulen Kredite türmten sich ab 1990 bei den Finanzhäusern, Sparkassen und Banken auf. Sie alle schienen plötzlich in einer fatalen Finanzklemme zu stecken – hart am Rande des Bankrotts. Um das Bankensystem zu retten, mußte die Regierung des jungen Konservativen Carl Bildt, die 1991 mit der Absicht angetreten war, die Staatsausgaben und das Sozialbudget einzudämmen, eingreifen. Gefährdeten Banken wurde mit beträchtlichen Staatszuschüssen oder Garantien unter die Arme gegriffen, zwei der bedeutendsten Institute sogar vorübergehend vom Staat ganz übernommen.

29. 1995 hatte Schweden die schwerste Bankenkrise in seiner Geschichte überwunden. Sie ist die Steuerzahler, die Aktionäre und die Bankkunden teuer zu stehen gekommen.

Alle bedeutenden Kreditinstitute sind seit 1995 wieder aus den roten Zahlen. Nach rigoroser Strukturrationalisierung stehen Schwedens Banken heute auf relativ fester Basis. Unter den Zwängen schärferer internationaler Konkurrenz haben sie ihre Stellung auch durch Fusionen und engere Zusammenarbeit im Norden zunehmend verbessert. Zudem herrscht wieder eine hoffnungsvollere Stimmung bei den Devisenhändlern. Nach einer erneuten Schwächephase im Frühjahr 1995, als man für eine D-Mark bis zu 5,45 Kronen (DM-Höchststand) zahlen mußte, hat die schwedische Währung kräftig zugelegt. Der Umtauschkurs zur D-Mark war im Oktober 1996 wieder bis auf 4,30 gesunken. Mitte November 1998 lag er bei 4,80 Kronen. Finanzkreise rechnen bei fortgesetzter straffer Geldpolitik – und derzeit weniger Inflation in Deutschland – für die beiden nächsten Jahre eher mit einer härteren Krone auch gegenüber dem Euro. Das Preisniveau ist in den letzten zwölf Monaten sogar leicht gesunken (Oktober 1998). Auch anhaltende Überschüsse der Leistungsbilanz zeugen vom wiedergewonnenen ökonomischen Gleichgewicht.

Schweden bleibt einstweilen außerhalb der Europäischen Wirtschafts- und Währungsunion. Die Maastrichter Kriterien hat es schneller als erwartet erfüllt. Stockholm sieht sich aber aus politischen Gründen veranlaßt, den Beitritt aufzuschieben. In weiten Kreisen, vor allem im Lager der Linken, Grünen und Gewerkschaften ist die Meinung verbreitet, daß das Land beim EU-Beitritt 1995 schlecht gefahren sei. Kritiker machen die Europäische Union für die scharfen Einschnitte im sozialen Netz verantwortlich, zu denen die Regierung gezwungen war, auch für die hohe Arbeitslosigkeit. Allein die Brüsseler Politik mit den strengen Maastrichter Kriterien habe Schweden in die Krise getrieben.

In der Euro-Frage bleibt das Land daher gespalten. Die Meinungen gehen hier quer durch die Parteien. Währungsexperten und Industrievertreter weisen auf die engen Bande zur Europäischen Union hin, auf die über 60 Prozent des Außenhandels entfallen. Nach Umfragen im Herbst 1998 überwiegen immer noch Euro-Skepsis und Abneigung. Feste Beschlüsse will die Regierung erst nach einem neuen Volksentscheid treffen. Sie hofft, daß die Stimmung nach ersten Erfolgen des Euro umschlagen könnte. Bis 2002 wird Schweden jedenfalls seine Krone behalten.

30. Schon der kurze Rückblick auf den Werdegang Schwedens nach dem Zweiten Weltkrieg läßt erkennen, daß es keine Konzeption gab, die den Rahmen des Sozialstaates abgesteckt und seine ökonomischen Grundlagen sorgfältig analysiert hätte. Statt dessen wurde, meist unter dem Einfluß tages- und wahlpolitischer Einflüsse, immer aufs neue improvisiert. Darin liegt wohl der tiefere Grund des heutigen Debakels. Statt die Sozialpolitik an den wirtschaftlichen Realitäten zu orientieren, ging man mit größter Selbstverständlichkeit davon aus, die Wirtschaft könne mit den ständig steigenden sozialen Ansprüchen leben. So hinterläßt Schwedens *Volksheim* den Verantwortlichen von heute und morgen eine Reihe von Krisenherden, die im folgenden näher dargestellt werden: eine Misere der Staatsfinanzen, einen geschwächten Wirtschaftsstandort, ein schweres Arbeitslosenproblem mit einer „neuen Armut“ und eine Gesellschaft, die ihren Gemeinsinn verloren zu haben scheint.

IV. Schwedens Krisenherde

1. Misere der Staatsfinanzen

31. Zu den schlimmsten Hinterlassenschaften des Sozialstaats gehört die Krise der Staatsfinanzen. Sie hat zu Defiziten in einer Größenordnung geführt, als hätte Schweden einen Krieg verloren. Mitte 1993 hatte die Staatsschuld die psychologisch wichtige 1.000-Milliarden-Schwelle überschritten. Auf dem Höhepunkt der Krise erreichte das Staatsdefizit über zwölf Prozent des Sozialprodukts. Das war mehr als dreimal so viel wie im Durchschnitt der Industrieländer und fast viermal so viel wie in Deutschland. Heute erreichen die Schulden rund 1.400 Milliarden Kronen (netto). Das sind zum derzeitigen Kurs etwa 300 Milliarden DM oder rund 33.500 DM pro Einwohner, weit mehr als in Deutschland. Alarmierend war vor allem das rasante Tempo der Verschuldung in den frühen neunziger Jahren gewesen. In nur vier Jahren hatten sich die öffentlichen Schulden von 44 (1990) auf 81 Prozent (1994) des Sozialprodukts erhöht. Nach Jahren zielbewußter Sanierung dürfte die Schuldenquote 1998 aber wieder auf 73,5 Prozent und nach den Plänen der Regierung bis 2002 unter das Maastrichter Kriterium von 60 Prozent sinken. Der politische Wille dazu ist heute vorhanden.

In Bankkreisen werden die Chancen, diese Ziele zu erreichen, relativ zuversichtlich beurteilt. Auch ein Linksruck bei den Neuwahlen im September 1998 habe daran zunächst nichts geändert. Die Regierung stütze sich derzeit im Reichstag zwar auf Linkssozialisten und Umweltpartei, habe in der Finanzpolitik aber keinerlei Konzessionen gemacht, heißt es bei Handelsbanken in Stockholm, einem der führenden Kreditinstitute. Der schwedische Haushalt stehe im Zeichen

strenger Ausgabenkontrollen mit dem Ziel, jährliche Überschüsse von bis zu zwei Prozent zu erzielen und weiterer Schuldentilgung.¹⁸

32. Seit den siebziger Jahren sind die Staatsausgaben den Politikern in Stockholm davongelaufen. Hatte der Staatssektor 1950 kaum mehr als ein Viertel des schwedischen Bruttoinlandsprodukts beansprucht, waren es Ende der siebziger Jahre schon 60 Prozent. Bis 1993 war die Staatsquote auf 71 Prozent geklettert. Seitdem schrumpft die Staatsquote und dürfte 1998 unter 60 Prozent fallen. Ausuferndes Anspruchsverhalten, Verschwendung und Ineffizienz haben die Ausgaben hochgetrieben. So im Gesundheitswesen, wo manche Privatkliniken mit nur 60 Prozent der Kosten staatlicher Krankenhäuser arbeiten. So in der Arbeitsmarktpolitik, in der fünf bis sechs Prozent des Sozialprodukts ohne großen Erfolg für Umschulung und Arbeitsbeschaffung eingesetzt wurden – zehnmal so viel wie in den Vereinigten Staaten, wo Millionen Jobs in Privatfirmen entstehen und die Arbeitslosenrate nicht einmal halb so hoch ist wie in Schweden. In der Praxis kostet jeder vom schwedischen Staat finanzierte Arbeitsplatz ebensoviel wie ein volles Studienjahr an der Harvard University. Enorm ist auch der Aufwand in der Familienpolitik für Kinderbetreuung mit nicht weniger als 3,5 Prozent vom Sozialprodukt. Allein in diesem Sektor sind 16 Prozent der öffentlichen Bediensteten tätig.

33. Aufgrund dieser Entwicklung haben die schwedischen Steuerzahler schon seit den sechziger Jahren weltweit die höchsten Lasten getragen. In Extremfällen wie dem der gutverdienenden Kinderbuchautorin Astrid Lindgren und

18 Handelsbanken, Aktuel Ekonomi, 19.10.1998.

anderen Spitzenverdienern konnte die Steuerquote in einem Jahr sogar 100 Prozent übersteigen.¹⁹ Die größten Auswüchse einer stark progressiven Einkommensbesteuerung hat man seit 1991 zwar beseitigt. Dennoch werden bei einer Durchschnittsfamilie mit mittlerem Einkommen 60 und mehr Prozent vom Verdienst abgeschöpft, alle Steuern und Abgaben einbegriffen. Im Zuge der Haushaltssanierung der letzten Jahre hat der Steuerdruck noch zugenommen. Nur so konnten die Defizite rasch beseitigt werden. Das Sozialprodukt ist in den Jahren 1994 bis 1997 um rund 208 Mrd. Kronen gestiegen. Davon wanderten allein 179 Mrd. oder 86 Prozent in die Staatskasse. Kein Wunder, daß die Steuerflucht grassiert. Nach amtlichen Schätzungen sind 650.000 bis 800.000 Personen (11 bis 14 Prozent der Erwerbsbevölkerung in der Schattenwirtschaft aktiv, um dem Fiskus zu entgehen oder um ihren Verdienst aufzubessern. Nach Angaben der OECD²⁰ lag Schwedens gesamte Steuerlast 1997 um 40 Prozent über der deutschen und gut 85 Prozent höher als in den Vereinigten Staaten.

Bei solchen Belastungen überrascht es nicht, daß ein immer größerer Teil der Steuerzahler den Weg in die Schattenwirtschaft oder ins Ausland sucht, um auf diese Weise Verdienste und Ersparnisse legal oder illegal vor dem Fiskus zu schützen. Massive Steuerhinterziehung und Kapitalflucht haben dem Staat bedeutende Steuermittel entzogen und den Staatshaushalt in den frühen neunziger Jahren immer tiefer in die roten Zahlen getrieben.

19 *Astrid Lindgren* wandte sich in einem offenen Brief im Abendblatt „Expressen“ gegen die Regierung, weil ihr Einkommen von zwei Millionen Kronen mit 2,2 Millionen Kronen besteuert worden war.

20 OECD, Revenue Statistics, 1965/97.

34. Deutlich wurde das ganze Ausmaß der staatlichen Finanzmisere mit der Rezession der Jahre 1991/93, als sich das Budget durch die anschwellenden Kosten der hohen Arbeitslosigkeit und durch konjunkturbedingte Einnahmefälle noch weiter verschlechterte. Im Herbst 1992 mußte die Regierung des Konservativen Bildt daher kurzfristig mehrere Notstandspakete zur Entlastung der Staatskasse verabschieden. Die Staatskasse sollte dadurch um etwa 80 Milliarden Kronen (nach damaligem Kurs etwa 17,5 Mrd. DM) entlastet werden. Die Einschnitte in das soziale Netz waren für deutsche Verhältnisse zum Teil schon drastisch: Streichung von zwei der bisher 27 bezahlten Urlaubstage; kein Krankengeld am ersten, nur 75 Prozent am zweiten und dritten Tag, danach 90 Prozent für zwei Wochen, dann 80 für ein Jahr (früher 90 Prozent ohne Einschränkung); fünf Karenztage für Arbeitslose; Senkung des Arbeitslosengeldes von 90 auf 80 Prozent; Wegfall des Teuerungsausgleichs für Rentner; Aufschub weiterer Verbesserungen für Kinder- und Mutterschaftsgeld sowie Abbau von Zuschüssen für Wohnkosten und Stipendien.

Diese Eingriffe mitten in der Rezession zwangen die hochverschuldeten Schweden, den Gürtel enger zu schnallen. Autoverkäufe und Wohnungsbau sanken 1993 auf den tiefsten Stand seit den frühen Nachkriegsjahren. Nach der Verschuldungsorgie der achtziger Jahre begann nun eine Art Angstsparen für schlechte Zeiten. In zwei Jahren fiel der gesamte private Verbrauch um fünf Prozent. Daß die Kürzungen bei den Sozialansprüchen ihre Wirkung nicht verfehlten, zeigte ein markanter Rückgang der Krankmeldungen, wo Schweden früher alle Rekorde gebrochen hatte. Insgesamt hat die Bevölkerung den ersten Schock zähneknirschend, aber ohne heftige Proteste hingenommen. Auch

die Gewerkschaften hielten sich 1993/94 bei ansteigender Arbeitslosigkeit mit ihren Forderungen zurück.

35. Die unpopulären Streichprogramme trugen bei den Neuwahlen im September 1994 wesentlich zur Niederlage der Regierung Bildt bei. Nach einem klaren Wahlsieg waren Ingvar Carlsson und seine sozialdemokratische Partei wieder im Sattel, auch wenn sie die absolute Mehrheit verfehlt hatten, sich im Reichstag durchlavieren mußten und dabei auf die Unterstützung der bäuerlichen Zentrumspartei angewiesen waren. Dennoch war eigentlich von vornherein klar, daß weitere Schritte zur Sanierung des Sozialstaats nicht länger aufgeschoben werden konnten. In internationalen Kreisen begegnete man der neuen Regierung mit Skepsis und hegte Zweifel an ihrer Entschlossenheit, die notwendige Roßkur bei den Staatsfinanzen fortzuführen. Der Krone drohten neue Attacken auf den Devisenmärkten.

36. Carlsson und sein Sanierer, der damalige Finanzminister Persson, beschlossen drei weitere Spar- und Steuerpakete, die im November 1994 sowie im Januar und April 1995 im Parlament verabschiedet wurden. Das Arbeitslosen-, Kranken- und Mutterschaftsgeld wurde 1996 von 80 auf 75 Prozent der Verdienste gesenkt, mußte nach heftigem Protest der Gewerkschaften im folgenden Jahr erneut auf 80 Prozent angehoben werden. Kinderzuschüsse und Zahlungen beim Elternurlaub wurden gekürzt. Es gab Abstriche bei Wohnzulagen für Frührentner, kein Wohnungsgeld mehr für Kinderlose, kein Arbeitslosengeld mehr für Jugendliche unter 20 Jahren, weniger Umzugshilfen und Zuschüsse für Pendler. Gespart wurde bei der Erstattung für Arzneien und durch höhere Selbstkosten für zahnärztliche Behandlung. Im Schulbereich kürzte man das Studentengeld. Dazu ka-

men höhere Steuern im Energiebereich und für Kraftfahrzeuge.

Unter gewerkschaftlichem Druck mußte Persson sein Programm zwar leicht revidieren, um seine Wahl zum Nachfolger Carlssons auf dem Parteikongreß im März 1996 sicherzustellen. Er versprach seinen – über den „Sozialabbau“ entrüsteten – Kritikern, das Kranken- und Arbeitslosengeld ab 1998 wieder auf 80 Prozent anzuheben, um doch grundsätzlich an seiner Sanierungspolitik festzuhalten. „Wer sich verschuldet, wird unfrei“, hämmerte Persson dem Parteikongreß ein und erklärte, daß er „keinen Daumenbreit“ von seinen finanzpolitischen Zielen abweichen werde. Er wolle nicht wieder erleben, daß ein schwedischer Finanzminister in New York und London erneut Geld pumpen und sich vor feixenden 25jährigen Börsenmaklern rechtfertigen müsse.

37. In der damals neu ins Amt gekommenen Regierung Persson hatte Erik Aasbrink das Finanzministerium übernommen. Auch er galt, wie Persson, als Verfechter strenger Haushaltsdisziplin. Im Frühjahr 1996 hatte er bereits ein neues Sanierungspaket mit weiteren Abstrichen im Sozialbudget verabschiedet und dazu erklärt, daß Schweden nur dann eine Chance gegen die Arbeitslosigkeit habe, wenn es seine Staatsfinanzen in Ordnung bringe und die Inflation niedrig halte. Damit wurde auch der früher recht lasche parlamentarische Haushaltsprozeß strengen Regeln unterworfen. Für den Gesamthaushalt wie für 27 einzelne Ausgabenbereiche hat der Reichstag ein „Ausgabendach“ für drei Jahre festgelegt, das grundsätzlich nicht überschritten werden darf. So sollen die Ausgaben beim Zentralstaat 1999 und 2000 nicht mehr als 2,1 bzw. 1,2 Prozent steigen.

38. Insgesamt belaufen sich Schwedens Sanierungspakete seit 1993 auf zwölf Prozent des Sozialprodukts. Um diesen Satz hat sich der öffentliche Haushalt in nur fünf Jahren verbessert. Kein anderes Land hat die Gesundung seiner Staatsfinanzen so rasch bewältigt, wenn auch – im Falle Schwedens – von einem sehr hohen Ausgaben- und Steuerlastniveau aus. So konnte Stockholm sein Defizit noch vor Deutschland unter die Maastrichter Drei-Prozent-Grenze drücken.

1998 wird im öffentlichen Haushalt sogar ein kleines Plus erwartet, so daß der Schuldenabbau beginnen kann. In den nächsten Jahren plant die Regierung, laufend Überschüsse zu erzielen. Sie sollen von Jahr zu Jahr mit der Konjunktur schwanken können, über einen ganzen Konjunkturzyklus hinweg aber bei zwei Prozent im Jahr liegen. Finanzminister Erik Aasbrink erklärt vorbehaltlos: „Die Zeiten, in denen Schweden auf geliehenes Geld baute, sind endgültig vorbei.“²¹

39. Vorsichtig abwartend urteilen die internationalen Gremien. So die OECD²²: „Die ökonomische Lage hat sich rasch verbessert, eine aus internationaler Sicht bemerkenswerte Entwicklung. Es gibt auch Fortschritte bei den Strukturreformen, aber hier kommt man nur langsam und teilweise voran. Offen ist, ob dies schon genügt, um die Leistungskraft der Wirtschaft längerfristig wesentlich zu stärken, nachdem Schweden jahrzehntelang unter dem OECD-Durchschnitt gelegen hatte.“ Der Internationale Währungsfonds (IWF) in Washington äußert sich insgesamt anerkennend, aber besorgt darüber, daß Schweden „kaum bedeu-

21 Im Gespräch mit der WELT, 20.8.1998.

22 OECD Länderbericht 1998, Paris.

tende Fortschritte im strukturellen Bereich, besonders am Arbeitsmarkt“ zu verzeichnen habe.²³

Der Wirtschaftshistoriker Nathan Rosenberg von der Stanford University (Kalifornien), der das Studienforum SNS in Stockholm berät, meint, Schwedens Debatte sei „ideologisch eingefroren“. Noch drehe sich fast alles um Gleichheit und gerechte Verteilung, und immer noch solle der Staat für neue Jobs sorgen. „Man mag mit dieser Ethik sympathisieren, darf aber nicht die Augen davor verschließen, daß rascheres Wachstum und höhere Beschäftigung im Privatsektor auch stärkere ökonomische Anreize voraussetzen.“ Stockholm müsse viele behördliche Kontrollen abschaffen, die Steuern senken und größere Einkommensunterschiede zulassen. Das sei nun einmal der Preis für eine dynamische Wirtschaft und Vollbeschäftigung.²⁴

2. Mächtiger Staat – geschwächte Wirtschaft

40. Vor über hundert Jahren hatte der einflußreiche Nationalökonom und konservative Politiker Adolph Wagner, einer der sogenannten „Kathedersozialisten“, die These aufgestellt, die im Aufbruch befindliche moderne Industriegesellschaft werde mit einer gewissen Notwendigkeit zum „Cultur- und Wohlfahrtsstaat“ führen. Wagners „Gesetz der wachsenden Ausdehnung der Staatsthätigkeiten“²⁵ sah eine ständige Zunahme der Staatsausgaben und der Staatseingriffe in die Wirtschaft voraus. Tatsächlich ist der Anteil der öffentlich bereitgestellten Güter – Verkehr, Transport, Kultur und Soziales – an der Gesamtproduktion in fast

23 Bericht des IWF-Direktoriums vom 25.9.1998.

24 Im Gespräch mit Svenska Dagbladet vom 11.9.1998.

25 *Adolph Wagner*, Volkswirtschaftslehre, 1876 u. 1879.

allen Industriestaaten ständig gestiegen. Nirgendwo jedoch hat sich der bürokratische Versorgungsstaat nach dem Zweiten Weltkrieg so rasch und ungehemmt ausgebreitet wie im schwedischen *Volkshem*. Vielleicht liegt die Erklärung für dieses Phänomen auch darin, daß das obrigkeitliche Denken hier eine lange Tradition hat und im Land tiefverwurzelt ist, wie die Politologin Elisabeth Langby meint.²⁶ So ist aus einem anfänglich eher bescheidenen Sozialstaat im Verlauf eines halben Jahrhunderts ein Versorgungsstaat geworden, der alle Lebensbereiche durchdrungen hat.

41. Weit über die Hälfte aller Schweden im erwerbsfähigen Alter sind heute für ihren Lebensunterhalt ganz oder zum großen Teil vom Staat abhängig. Die Zahl der Angestellten des öffentlichen Dienstes hat sich seit 1970 um die Hälfte auf fast 1,2 Millionen erhöht, jene der Normal- und Frührentner mit rund zwei Millionen verdoppelt. Hinzu kommen heute noch eine Million Arbeitslose, Kranke und Behinderte, Erziehungsurlauber und Asylsuchende. 1970 wurden insgesamt 2,3 Millionen Personen aus öffentlichen Geldern versorgt, bei damals rund 2,8 Millionen Beschäftigten in der Privatwirtschaft. Im Jahr 1994 versorgte der Staat bereits über 4,1 Millionen Schweden. Die Zahl der im Privatsektor tätigen Personen war dagegen unter 2,3 Millionen gesunken. Seitdem hat sich das Bild kaum verändert.

Die Gewichte von Staat und Privatwirtschaft haben sich also im Laufe der Zeit umgekehrt. Arbeitete 1950 jeder dritte Erwerbstätige in der Industrie und nur jeder zehnte als Staatsdiener, so ist in den letzten Jahren mehr als ein Drittel aller Beschäftigten im öffentlichen Sektor und nur gut ein

²⁶ *Elisabeth Langby*, *Vinter i värlfärdslandet*, Stockholm 1984 und 1993.

Fünftel in der Industrie tätig. In der „Reinigungskrise“ der Jahre 1990/95 war jeder fünfte industrielle Arbeitsplatz verlorengegangen. Insgesamt zählte man im Mai 1998 nur noch gut 3,9 Millionen Beschäftigte, gegenüber knapp 4,5 Millionen vor sieben Jahren.

42. In seiner Schrift „Der Weg zur Knechtschaft“ hatte Friedrich von Hayek schon 1944 davor gewarnt, daß immer umfassendere Eingriffe im Wirtschafts- und Gesellschaftsleben schließlich zum Obrigkeitsstaat und zur Entmündigung der Bürger führen müßten.²⁷ Er meinte damit nicht zuletzt den neuen Wohlfahrtsstaat, für den damals eifrig im Namen der „sozialen Gerechtigkeit“ geworben wurde. George Orwell schrieb nach der Lektüre des Hayekschen Werkes seine Schreckens-Vision „1984“.²⁸ War Schweden mit seinem immer perfekteren System, das alle in Reih und Glied zwingen sollte, schon auf diesem Weg? Eine Zeitlang schien es so. „The new totalitarians“ nannte der Engländer Roland Huntford nach fast 20jähriger Erfahrung im Lande sein 1971 erschienenes provokatives Schweden-Buch in der Überzeugung, daß hier die „Pioniere eines neuen Totalitarismus“ am Werk seien.²⁹

Er war nicht der einzige ausländische Beobachter, dem die Übermacht von Behörden und Gewerkschaften bedenklich erschien. Schwer vereinbar mit der liberalen Demokratie des Landes, an der eigentlich kein Zweifel bestand, war zum Beispiel der inzwischen abgeschaffte Zwangsanschluß von Gewerkschaftsmitgliedern an die sozialdemokratische, oder als einzige Alternative an die „andere Arbeiterpartei“

27 Friedrich von Hayek, *Der Weg zur Knechtschaft*, 1945.

28 George Orwell, *1984*, London 1949.

29 Roland Huntford, *The new totalitarians*, London, 1971.

der Kommunisten, unabhängig von den eigenen politischen Sympathien. Und wer wollte damals darüber sprechen, daß eine 1960 in Kraft getretene große Pensionsreform im Reichstag mit hauchdünner Mehrheit angenommen wurde, nachdem ein Abgeordneter der in der Opposition stehenden sozialliberalen Volkspartei, ein Metallarbeiter, von seinen Kollegen am Arbeitsplatz schikaniert und auf diesem wenig demokratischen Weg „überzeugt“ worden war, daß er nicht gegen die große Rentenreform der Arbeiterbewegung stimmen dürfe.

Bisweilen waren Besorgnisse laut geworden, daß die Sozialdemokratie dabei sei, den Staat von innen her zu erobern. Ansätze dazu mag es, mit einer Art parteiinterner Polizei, auch gegeben haben. Davon war in der Zeit nach dem Mord an Olof Palme viel die Rede. Doch als es kritisch wurde und Politiker der Polizei größere Rechte bei der Hausdurchsuchung geben wollten, erklärte der damalige sozialdemokratische Regierungschef Ingvar Carlsson mit Nachdruck: „Wir wollen doch nicht in einem Polizeistaat leben, in dem die Rechte des einzelnen aufs Spiel gesetzt werden.“ Man sah im übrigen auch ein, daß Schweden viel zu abhängig vom Handel und von der Entwicklung in Europa war, um bei der weltweiten Liberalisierung abseits stehen oder gar einen eigenen „dritten Weg“ gehen zu können, den Olof Palme noch in den siebziger Jahren propagiert hatte.

Die politischen Freiheiten waren im Grunde nie in ernsthafter Gefahr. Zwar weitete der Staatseinfluß sich immer mehr aus, aber es wuchs auch der Widerstand in der Bevölkerung gegen Übergriffe. Man war vom *Volkshem* angetan, nicht aber unbedingt davon überzeugt, daß nur die Sozialdemokraten Schweden regieren könnten. Man fragte sich, ob die unerfreulichen Begleiterscheinungen und Folgen der Wohl-

fahrtspolitik wie behördliche Eingriffe, Wohnungsnot, gravierende Mängel im Gesundheits- und Schulwesen, Mißbräuche von Sozialgeldern, extremer Steuerdruck wirklich nötig seien und protestierte mit dem Stimmzettel. Immerhin hat die sozialdemokratische Regierung 1976 und 1991 schwere Wahlniederlagen einstecken und das Staatsruder vorübergehend an die Bürgerlichen abgeben müssen.

43. Den Weg zum Totalitarismus ist Schweden also nicht gegangen. Die eigentliche Gefahr für das Land lag auch nicht in einer Anfälligkeit dafür, sondern in der Schwächung und Zerrüttung der Wirtschaft durch einen Sozialstaat, der Unternehmertum und Leistungswillen immer mehr gehemmt und so die Produktivkräfte abgewürgt hat. Folge davon war eine Art „Entindustrialisierung“ des Landes in den letzten zwanzig Jahren.

Das Bild hat sich seither nur teilweise zugunsten Schwedens geändert:

- Schwedens Industrie hat sich vom schweren Konjunkturunbruch 1990/93 in der Zwischenzeit zwar erholt, getragen von wenigen großen Exportfirmen. Unzureichende private Investitionen und die Abwanderung von Kapazitäten ins billigere und weniger bürokratische Ausland hatten Schwedens industrielle Basis bis in die letzten Jahre geschwächt. Früher wurden fast 60 Prozent der Produktion der Großkonzerne im Heimatland gefertigt, heute sind es weniger als ein Drittel. Kleine und mittlere Unternehmen haben sich im Sozial- und Steuerstaat besonders schwer entfalten können. Der teure und stark reglementierte Standort Schweden hat mehr und mehr an Anziehungskraft verloren. Die schlechteren Rahmenbedingungen im Sozialstaat haben – zusätz-

lich zu anderen Faktoren, wie der Globalisierung der Wirtschaft – den Exodus ins Ausland beschleunigt. Und die „Auswanderer“ haben sich in ihren neuen Gastländern meist bedeutend besser geschlagen als zu Hause.

- In vielen, wenn nicht den meisten Bereichen ist die Produktivität gegenüber der Auslandskonkurrenz zurückgefallen. Die „Suedosklerose“, eine seit den siebziger Jahren diagnostizierte chronische Krankheit, sei ein besonders schwerer Fall der Eurosklerose, meinen Ingemar Stahl und Kurt Wickman in einer kritischen Studie.³⁰ Die Hauptschuld geben sie dem überdimensionierten Staatssektor, der Reglementierung von Wirtschaft und Arbeitsmarkt, den monopolartigen Strukturen, dem fehlenden Preiswettbewerb und der abnehmenden Leistungsbereitschaft. Die Zahl der geleisteten Stunden war bis vor einigen Jahren durch Krankmeldungen, Elternurlaub, Frühpension und Arbeitsschäden auf einen internationalen Tiefstand gesunken. Erst nach den seit 1992 erfolgten Einschnitten in das soziale Netz sowie der zunehmenden Unsicherheit des Arbeitsplatzes bahnt sich eine Normalisierung an. Seit die Zügel beim Krankengeld gestrafft wurden, ist der Krankenstand deutlich gesunken.

44. Lange Zeit war in Schweden die irreführende These zu hören, das Königreich sei ein kleines Land mit einer offenen Wirtschaft, das unter dem ständigen Druck der disziplinierenden Konkurrenz des Weltmarktes stehe. Die Wirklichkeit sieht anders aus. Noch zu Beginn der neunziger Jahre war nur knapp ein Fünftel der Wirtschaft, hauptsächlich die Warenproduktion, dem freien Wettbewerb voll ausgesetzt.

30 *Ingemar Stahl und Kurt Wickman, Suedosklerosis, Stockholm 1993 und Suedosklerosis II (1995).*

Andere Branchen wurden von der Weltkonkurrenz mehr oder weniger systematisch abgeschottet, zum Teil mit der fragwürdigen Begründung, gewisse Industriezweige und Unternehmen vor „illoyaler“ oder „verantwortungsloser“ Konkurrenz aus dem Ausland oder vor „Sozialdumping“ schützen zu müssen.

Nach den Angaben der Lindbeck-Kommission lagen Schwedens Preise von 1970 bis 1990 zwischen 20 und 40 Prozent über dem Durchschnitt der OECD-Länder.³¹ 1990 lag das Preisniveau fast 30 Prozent höher als in Deutschland und 60 Prozent höher als in Amerika. Das ist inzwischen durch die massive Abwertung der Krone gegenüber den EU-Ländern zum großen Teil korrigiert worden, wenngleich Schweden nach Angaben der OECD³² im Sommer 1998 noch um ein Viertel teurer war als Amerika und auch fast zehn Prozent teurer als Deutschland.

45. Eine Untersuchung vom McKinsey Global Institute³³ sieht im mangelnden Wettbewerb einen Hauptgrund für den ökonomischen Niedergang Schwedens gegenüber anderen Industrienationen während der letzten 20 Jahre. Ob Computer-Dienste oder Kleinhandel, ob Baugewerbe, Lebensmittel, Banken oder Medien: Schweden lag bei diesen Vergleichen um bis zu 40 Prozent unter der durchschnittlichen weltweiten Produktivität. Am besten schnitt das Land beim Bau von Personen- und Lastwagen sowie in der Herstellung von Software ab. Hier erreichte es internationa-

31 Nya villkor för ekonomi och politik. Betänkande av Ekonomikommisionen, Stockholm 1993 (Lindbeckkommissionen).

32 OECD, Länderbericht 1998, Paris.

33 McKinsey Global Institute, Washington DC 1995.

les Niveau oder lag sogar darüber. In anderen Bereichen war es aber weit zurückgefallen. Drei Viertel der Privatwirtschaft arbeitete bis vor einigen Jahren in mehr oder weniger geschützten Märkten, kaum berührt von fremder Konkurrenz. Hier wird schrittweise liberalisiert.

Auch die OECD macht neben den überaus hohen Staatslasten die mangelhafte Wettbewerbspolitik Schwedens für die schwache Produktivität mitverantwortlich.³⁴ Aus diesem Grund sind in den letzten Jahren schon wichtige Schritte zur Freigabe der Märkte erfolgt – im Finanzsektor, im Lebensmittelgewerbe, im Energiesektor und in der Telekommunikation. Ein neues Wettbewerbsgesetz (Juli 1993) sieht härtere Strafen für Mißbräuche vor. Die damit eingeschlagene Liberalisierung muß noch beschleunigt werden, um die Märkte den Regeln der Europäischen Union anzupassen. Die Lindbeck-Kommission empfiehlt außerdem, Wohnungs- und Bausektor zu liberalisieren und das freie Niederlassungsrecht einzuführen. Schweden brauche den „disziplinierenden Konkurrenzfaktor“. Man müsse einsehen, daß auch Konkurse zur Marktwirtschaft gehören.³⁵

46. Nach dem Kriege hatte das Land, gemessen an seiner Pro-Kopf-Produktion, hinter Amerika und zusammen mit der Schweiz ganz oben auf der Liste der reichsten Länder gestanden und noch 1970 – nun schon deutlich hinter der Schweiz – Rang drei eingenommen. Seitdem ist es auf dieser Rangliste weiter abgestiegen, vor allem in den letzten fünf bis zehn Jahren. 1997 lag Schweden mit einer Pro-

34 OECD, Länderbericht 1998, Paris.

35 Nya villkor för ekonomi och politik. Betänkande av Ekonomikommisionen, Stockholm 1993 (Lindbeckkommisionen).

Kopf-Produktion von umgerechnet 20.656 US-Dollar nicht nur weit hinter den USA (29.184 Dollar) und auch hinter Deutschland (22.164 Dollar), es war auch im OECD-Raum auf Rang 15 (weltweit 17) zurückgefallen, auf etwa gleiches Niveau wie Italien, Großbritannien und Irland und knapp vor Finnland.³⁶ Beim heutigen Entwicklungstempo kann es 1998 vom rasch wachsenden Irland und von Finnland überholt werden. Das Genfer World Economic Forum (WEF) plazierte Schweden bei der Wettbewerbskraft auf Rang 23 von 53 Industrie- und Aufsteigerländern.³⁷ Dabei hält das Land im Management eine Spitzenposition ein und liegt in punkto Technik und Infrastruktur im oberen Mittelfeld. Ausgesprochen schwache Noten erhalten die Politik, die Effizienz der Regierung und die starren Arbeitsmärkte.

Auch die Reallöhne haben sich im Trend ungünstig entwickelt. Dem Durchschnittsschweden verblieben 1996 als disponibles Pro-Kopf-Einkommen nach Steuern nur 9.955 US-Dollar, kaum halb so viel wie dem Amerikaner mit 20.231 Dollar und ein Viertel unter dem westdeutschen Niveau von 13.682 Dollar.³⁸ Nach einem Lohnvergleich der OECD, der auf dem Durchschnittslohn eines Industriearbeiters (Familie mit zwei Kindern) basiert und alle Steuern und Abgaben sowie Kinderbeihilfen berücksichtigt, behielt der deutsche Industriearbeiter 1996 kaufkraftbereinigt netto 44 Prozent mehr und ein Schweizer 70 Prozent mehr als sein schwedischer Kollege.³⁹

36 OECD, Main Economic Indicators, November 1998.

37 World Economic Forum, The global competitiveness report, Genf 1998.

38 OECD, Main Economic Indicators, November 1998.

39 The tax/benefit position of production workers, OECD 1997.

47. Nach einer Analyse des schwedischen Industrieverbandes kann Schweden dem weiteren Abstieg nur entgehen, wenn sein Wachstumspotential in den nächsten Jahren stark ausgeweitet wird. Dies wiederum setzt voraus, daß der Anteil der verarbeitenden Industrien am Sozialprodukt rasch ausgebaut wird. Er war in den letzten 30 Jahren ständig gesunken.⁴⁰ Insgesamt ist die Industrie seit der jüngsten Krise schon bedeutend produktiver und kapitalintensiver geworden. Die Arbeitsmoral hat sich spürbar verbessert. Nach Einführung strengerer Regeln beim Krankengeld (Karenztag und Einschränkung der Lohnfortzahlung) sowie wegen drohender Arbeitslosigkeit sind die früher ausufernden Fehlzeiten merkbar zurückgegangen. Auch das ist ein Grund für den beträchtlichen Anstieg der Produktivität, den Schwedens Industrie in den letzten Jahren zu verzeichnen hat. So kann die Industrie heute mit 250.000 weniger Beschäftigten das gleiche Produktionsvolumen wie 1990 erzeugen.

Neue Bewährungsproben mögen Schweden in den nächsten Jahren bevorstehen, sollte sich die Konjunktur weniger günstig als erwartet entwickeln oder Stockholm unter dem Druck von „links“ im Parlament wieder vom Tugendpfad strikter Geld- und Finanzpolitik abweichen. Es muß sich erst noch zeigen, ob nun auch hinreichende Anreize zum beschleunigten Ausbau der Industrie geschaffen werden, betonen die Experten des Industrieverbandes. Harte Besteuerung, hohe Inflation und Abwertungen haben die alten Strukturen konserviert, statt die Industrie zu erneuern. Immer nachteiliger wirken sich dabei auch Mängel im Schulwesen und in der beruflichen Ausbildung aus. Vielen

40 Federation of Swedish Industries: Regaining prosperity in Sweden, Stockholm 1996.

Industriearbeitern fehlt es an wichtigen Qualifikationen, wie genügenden Kenntnissen in der schwedischen Muttersprache, im Englischen und in der Mathematik. Die Universitäten sind allzu stark auf den Bedarf des öffentlichen Sektors zugeschnitten, wo bisher 60 Prozent der Absolventen unterkamen.

48. So erscheint Schwedens Systemkrise auch als ein Problem veralteter Industriestrukturen. Künftig müssen sich die wissensintensiven Branchen wie Elektronik und Pharmazentik viel stärker entfalten. In der Hochtechnologie hinkt Schweden hinterher. Zugleich müssen die kleinen und mittleren Firmen bessere Rahmenbedingungen erhalten. Ihre Wettbewerbs- und Ertragslage hat unter dem Joch der hohen Steuern und der Bürokratie besonders stark gelitten. Bis in die letzte Zeit hat es immer noch zu wenige Neugründungen gegeben, wie der OECD-Länderbericht 1998 unterstreicht. Insgesamt müßte das Sozialprodukt nach Berechnungen des Industrieverbandes während der nächsten zehn Jahre um etwa drei Prozent und die Industrieerzeugung um fünf bis sechs Prozent jährlich steigen, um den Industriestandort Schweden zu festigen und damit auch die Beschäftigungsaussichten entscheidend zu verbessern.

3. Gescheiterte Vollbeschäftigung

49. Zur größten Herausforderung Schwedens zählt heute die Massenarbeitslosigkeit und mit ihr eine neue Art von Armut. Am Horizont erscheint das Gespenst der Langzeitarbeitslosigkeit, das Schweden früher nie Sorgen bereitete. Die Zahl derer, die auch nach zwölf Monaten noch nicht wieder eine Stelle gefunden haben, nimmt ständig zu.

Im Oktober 1998 waren saisonbereinigt „nur“ 9,5 Prozent ohne Arbeit. Der Jahresdurchschnitt dürfte 1998 bei 10,5 Prozent liegen, davon sechs Prozent „offen“ Erwerbslose, die Arbeitslosengeld beziehen, die übrigen in Umschulungskursen und staatlichen Beschäftigungsprogrammen. Rechnet man die meist unfreiwilligen Frührentner und die Entmutigten hinzu, die sich bei den Arbeitsämtern gar nicht mehr melden, so beträgt die Gesamtquote der Unbeschäftigten, die „erweiterte Arbeitslosenrate“ in der Terminologie der OECD, eher 20 Prozent. Das Vollbeschäftigungsland von einst zählt heute zu den Industrieländern mit den größten Beschäftigungssorgen.

50. Bis Anfang der neunziger Jahre hatte man die Vollbeschäftigung zum Dogma erhoben und im Nachkriegsprogramm der Arbeiterbewegung zum Grundstein des Wohlfahrtsstaates erklärt.⁴¹ Man wollte sich nicht einmal mit der bei Beveridge und Keynes, den Lehrmeistern der Vollbeschäftigungspolitik, als unvermeidlich geltenden Arbeitslosigkeit von drei bis fünf Prozent begnügen. Unter Vollbeschäftigung verstand Schweden eine Arbeitslosenrate von höchstens ein bis zwei Prozent. Das hatte jahrelang eine überhitzte Wirtschaft mit partieller Überbeschäftigung zur Folge – mit ständigem Arbeitskräftemangel, hohen übertariflichen Lohnzahlungen und hartnäckigen Inflationserwartungen. Die Vollbeschäftigung sollte um jeden Preis durch eine expansive Finanzpolitik, durch leichtes Geld und notfalls auch durch massive Währungsabwertungen verteidigt werden. Wenn trotzdem Arbeitskräfte entlassen werden mußten, trat die sogenannte aktive Arbeitsmarktpolitik in Aktion, um freigesetzte Arbeitskräfte und solche, deren Arbeitsplatz bedroht war, bei voller Entlohnung aufzufan-

41 Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, Stockholm 1944.

gen. Dazu war ein umfassendes System von Ausbildungs- und Umschulungskursen, von sogenannten Bereitschaftsarbeiten und besonderen Projekten für Behinderte und schwer zu Beschäftigende aufgebaut worden. Mit Hilfe dieses „Ersatz-Arbeitsmarkts“, der die wahre Beschäftigungslage lange Zeit verschleierte, wurde die Arbeitslosigkeit zwischen zwei und vier Prozent gehalten, bis sie 1993/94 auf 13 Prozent kletterte.

51. Daß die meisten Umschulungen für viele doch nicht in reguläre Beschäftigungsverhältnisse mündeten, weil am Markt vorbei geschult worden war oder sich die Anforderungen geändert hatten, steht auf einem anderen Blatt. Bisweilen verdrängten die subventionierten Aktivitäten auch normale Arbeitsplätze. So konnte man die statistisch ausgewiesene offene Arbeitslosigkeit niedrig halten und die mächtigen Gewerkschaften beschwichtigen. Für viele wurden die Umschulungen auch zum Vehikel, um im Karussell der Unterstützungsansprüche zu bleiben. Denn wer sich fortbilden ließ und dann keinen passenden Arbeitsplatz fand, hatte erneut Anspruch auf Arbeitslosengeld für mindestens 300 Tage, um sich danach, wenn er immer noch keine geeignete Anstellung gefunden hatte, von neuem umschulen zu lassen.

52. „Heute gibt es zahlreiche Dreißigjährige, die noch nie einen normalen Arbeitsplatz gehabt haben, Leute, die durch das Labyrinth der Arbeitsmarktpolitik getraht sind, die an Jobsuchkursen (bis sechs Wochen) teilgenommen haben, zur Arbeitsübung geschickt wurden (vier Wochen), Einschulungsplätze ausprobierten (sechs Monate), dann wieder eine Berufsausbildung mitgemacht haben und dafür immer mit irgendwelchen Sozialgeldern bezahlt worden sind“,

schreibt Anders Isaksson.⁴² Mit dem Bild von den unglücklichen Menschen, die ihren Job verloren haben und sich nach einem neuen festen Arbeitsplatz sehnen, stimmt das in vielen Fällen nicht mehr überein. Die sogenannte aktive Arbeitsmarktpolitik, die nicht weniger als 5,5 Prozent des Sozialprodukts schlucke und doch wenig positive Auswirkungen erkennen lasse, sei ein „teurer Luxus“, heißt es in der NBER-Studie.⁴³

53. Wenn im *Volkshem* die Arbeit auszugehen scheint, ist daran auch die strikte Reglementierung und Kartellierung der Arbeitsmärkte schuld. Hier herrschen mächtige Gewerkschaften mit einem Organisationsgrad von 91 Prozent bei den Arbeitern, dem höchsten Satz in der Welt, verglichen mit 29 Prozent in Deutschland und 16 Prozent in den USA.⁴⁴ Ihre Politik läuft darauf hinaus, jede Lohnkonkurrenz durch Außenseiter zu verhindern. Das gilt zum Beispiel für das erzwungene Senioritätsprinzip „Wer zuletzt kommt, geht zuerst“ wie für das Vetorecht der Gewerkschaften bei Stellenausschreibungen. Es gilt für die mangelnde Lohndifferenzierung wie für den rigorosen Kündigungsschutz, der Entlassungen verhindert und Neueinstellungen erschwert. Diese Politik gehe hauptsächlich zu Lasten der jungen Arbeitsuchenden, denen man den Weg zum Arbeitsplatz blockiere, schreibt Sven Rydenfeldt, ein liberaler Ökonom und Warner der ersten Stunde. Am Arbeitsmarkt entstehe eine neue Klassengesellschaft.⁴⁵

42 Anders Isaksson, *När pengarna är slut* (Välfärden efter välfärdsstaten), Stockholm 1992.

43 NBER: *Välfärdsstat i omvandling*, Freeman, Swedenborg und Topel (Hg), Stockholm 1995, S. 104ff.

44 OECD, *Employment outlook*, July 1997.

45 Sven Rydenfeldt in *Svenska Dagbladet* 10.7.1996.

54. Auch hatte das früher mit 90 Prozent des Verdienstauffalls sehr reichlich bemessene Arbeitslosengeld zu Mißbräuchen geführt und bei vielen das Interesse an der Stellensuche gelähmt. Seither wurde dieser Satz auf 80 Prozent reduziert. Auch dies werde die Anreize zur Arbeitsplatzsuche nicht besonders erhöhen, meinen die amerikanischen Experten im NBER-Bericht.⁴⁶ Die hohe und für lange Zeiträume gewährte Unterstützung veranlasse allzu viele dazu, vom Staat zu leben, statt einer Arbeit nachzugehen. So beklagt die Baumeistervereinigung in Stockholm, daß jeder zweite arbeitslose Bauhandwerker nebenbei schwarz arbeite. Man wandere von einem System zum anderen, beziehe Umschulungslohn oder Arbeitslosenunterstützung, Krankengeld oder Sozialhilfe, Frühpension oder Invalidenrente, was immer sich lohne. Wer Leistungen zum normalen Tariflohn nicht erbringen könne, werde vom Staat auf Kosten der Steuerzahler versorgt.

55. Ein anderer Hemmschuh im Kampf gegen die Arbeitslosigkeit liegt im weitgehenden Ausgleich der Einkommensunterschiede. Dafür sind in erster Linie die Gewerkschaften mit ihrer sogenannten solidarischen Lohnpolitik zugunsten der Niedriglohngruppen verantwortlich. Eine bessere Anpassung der Löhne an die unterschiedliche Produktivität würde neue Arbeitsplätze entstehen lassen. Diesen von den Gewerkschaften ungerne gehörten Ratschlag hat der bekannte US-Ökonom Paul Krugman den Politikern und Verbänden auf einer Konferenz in Schweden erteilt.⁴⁷ Auch Birgitta Swedenborg vom „Denktank“ SNS plädiert für größere

46 NBER: Valfärdsstat i omvandling, *Freeman, Swedenborg und Topel* (Hg), Stockholm 1995.

47 *Paul Krugman* auf dem Sommerseminar in Visby im Juli 1995.

Lohnunterschiede. Gleichzeitig solle man das Arbeitslosengeld permanent auf 60 Prozent der Löhne senken oder nach sechs Monaten drastisch begrenzen. Man müsse sich auch fragen, ob es vernünftig sein könne, gesunde und arbeitsfähige Menschen dafür zu bezahlen, daß sie nichts tun, und gleichzeitig die Hilfen für Alte und Kranke zu beschneiden.⁴⁸

Zum gleichen Schluß kommen Berichte des Internationalen Währungsfonds (IWF), zuletzt im Herbst 1998. Schweden müsse seine Arbeitsmärkte grundlegend reformieren, um vor allem jüngeren Leuten Arbeit zu beschaffen. Auch der IWF schließt sich der Auffassung an, daß das Arbeitslosengeld weiter gesenkt, die Löhne viel stärker differenziert, der Entlassungsschutz und die starren flächendeckenden Tarifverträge gelockert werden sollten, um den Arbeitsuchenden den Zutritt zum Arbeitsmarkt zu erleichtern. Bezeichnend für die Erstarrung der Märkte sei ferner, daß selbst Schwedens hohe Arbeitslosigkeit den Lohnanstieg bisher nicht nachhaltig gedämpft habe.

56. Die Gewerkschaften wollen den Zusammenhang zwischen Lohnhöhe und Beschäftigung nicht wahrhaben und sehen in Amerika ein abschreckendes Beispiel. Dort hätte die Lohndifferenzierung zur Verarmung breiter Schichten geführt, eine Entwicklung, die man um jeden Preis vermeiden möchte. Nach ihrer Meinung liegt die Hauptursache des schwachen Wachstums und der Arbeitslosigkeit nicht im Lohnbereich, sondern bei den Kapitalkosten und den allzu hohen Realzinsen. Der Staat und nicht die Privatwirtschaft hätte in den letzten 30 Jahren 900.000 Arbeitsplätze geschaffen und die auf den Arbeitsmarkt strömenden Frauen

48 *Birgitta Swedenborg* in *Dagens Nyheter* 28.12.1995.

aufgenommen. Dabei hat der Staat allerdings, was man ignoriert, weder auf Kosten und Produktivität noch auf den internationalen Wettbewerb achten müssen.

57. Die Regierung hat im Oktober 1998 ein längerfristiges Beschäftigungsprogramm angekündigt. Bis 2001 will sie die Erwerbslosenrate von 10,5 auf 7,5 Prozent senken. Die „offene“ Arbeitslosigkeit soll bis dahin auf nur vier, der Anteil der Umschüler und anderer vom Staat Beschäftigten auf 3,5 Prozent reduziert werden. Bis 2004 will man die Vollbeschäftigung erreichen. Dabei wird die Beschäftigungsrate fortan an den Erwerbspersonen zwischen 20 bis 64 Jahren (früher 16 bis 64) gemessen. Diese Rate war in den neunziger Jahren von 81 Prozent (1991) auf nur 74 Prozent (1997) gesunken. In sechs Jahren soll sie wieder bei 81 Prozent liegen, was der früheren Vollbeschäftigung entspräche.

Um dieses Ziel zu erreichen, müssen in sechs Jahren 375.000 Stellen hinzukommen. Wie ehrgeizig dieses Ziel ist, zeigt die Tatsache, daß in den letzten vier Jahren nur 70.000 neue Stellen geschaffen wurden. Die Ökonomen von Merita-Nordbanken schätzen, daß bis 2002 kaum viel mehr als 100.000 Stellen hinzukommen können. Das Regierungsprogramm setzt einen anhaltenden „Boom“ voraus, wie ihn Schweden seit den sechziger Jahren nicht erlebt hat. Man geht von einer Zuwachsrate von bis zu 3,5 Prozent im Jahr für die nächsten sechs Jahre aus, weit mehr als nach den mittelfristigen Projektionen der OECD für Schweden zu erwarten wäre (2,5 Prozent).

Zugleich wird ein Superministerium für Wirtschaftswachstum gebildet, in dem man frühere Abteilungen für Kommunikation, Arbeitsmarkt, Wirtschafts- und Innenpolitik zu-

sammenfaßt. Die Führung hat Regierungschef Persson in die Hände von zwei Politikern gelegt, die beide zum rechten Parteiflügel zählen und für Steuersenkungen und liberale Reformen eintreten: Björn Rosengren, Ex-Chef der Angestelltengewerkschaft TCO, und Mona Sahlin, die schon einmal für den Posten des Regierungschefs vorgesehen war. Beide waren in mehr oder weniger unschuldige Skandalgeschichten verwickelt worden und mußten zeitweise aus der vordersten Reihe genommen werden. Sie sollen nun die Möglichkeit erhalten, den Kurs der Wirtschaftspolitik maßgebend zu beeinflussen, auch als eine Art Gegengewicht zu den starken linken Einflüssen im Parlament.

Die Regierung will in großem Stil auf Schule und Ausbildung setzen in der Erkenntnis, daß künftige Arbeitsplätze vom lebenslangen Lernen abhängen werden. Wie Untersuchungen zeigen, setzen schon heute neun von zehn neuen Stellen eine gewisse Ausbildung voraus. Junge Leute sollen, wenn keine geeigneten Ausbildungsplätze vorhanden sind, bis zum Alter von 20 in der Ausbildung bleiben. So kann man auch, wie Kritiker anmerken, die Jugendarbeitslosigkeit statistisch umbuchen, um sie nicht mehr in der Form der – politisch relevanten – „offenen“ Arbeitslosigkeit in Erscheinung treten zu lassen.

Es geht nun vor allem um die drohende Langzeitarbeitslosigkeit, die Gefahr, daß – bei großzügigem Arbeitslosengeld und anderen Sozialleistungen – immer mehr Menschen in der „Arbeitslosenfalle“ stecken bleiben und sich eine „Arbeitslosenkultur“ ausbreitet. Viele junge Leute betrachten die großzügigen Sozialleistungen längst als ein ganz normales Einkommen, um sich zu versorgen. Nach einer Untersuchung der Universität Linköping ist jeder zweite befragte Arbeitslose unwillig, eine Arbeit anzunehmen, wenn er nicht

– nach Steuern – bedeutend mehr als beim Arbeitslosengeld verdient, was häufig nicht der Fall ist.

58. Daß Schule und Bildung im Sozialstaat Schweden – einem Land mit einer traditionell gut ausgebildeten Bevölkerung – zu Schwachstellen geworden sind, betont die OECD in ihrem Länderbericht 1998 nachdrücklich. Der Staat gibt dafür mit 7,8 Prozent vom Sozialprodukt mehr als fast alle anderen Ländern aus, mehr auch als Deutschland mit 4,8 Prozent. Die Leistungen schwedischer Schulen sind nach internationalen Tests dennoch gesunken. Lehrbetrieb und Hausarbeit sind kürzer und weniger intensiv. Der Anteil derer, die eine Ausbildung durchlaufen, ist niedriger als anderswo, und der Übergang zum Erwerbsleben oft langwierig und mühsam. Der überdehnte Staatssektor absorbiert zu viele Akademiker, während der Wirtschaft Ingenieure und andere Fachleute fehlen. Kurz: Schwedens hohe Investitionen auf dem Gebiet des Humankapitals während der letzten dreißig Jahre haben sich schlecht ausgezahlt.

Die OECD führt diese Schwächen zum großen Teil darauf zurück, daß sich im Bildungsbereich die „egalitären Grundsätze, die auch im schwedischen Sozialsystem eingebettet sind“, nachteilig auswirken. Der weitgetriebene Einkommensausgleich, eine harte Besteuerung höherer Verdienste und allzu großzügige Sozialleistungen hemmen den Arbeits- und Leistungswillen vor allem jüngerer Leute. Studium und Weiterbildung zahlen sich meistens kaum aus. Die fehlenden Anreize erklären zum Teil auch, warum kleine Unternehmen es schwer haben, sich zu etablieren und über eine mittlere Göße hinauszuwachsen. Hinzu kommt ein akuter Mangel an Risikokapital.

59. Die Unbeweglichkeit von Löhnen und Arbeitsmärkten ist zu einem Haupthindernis auf dem Weg zur Vollbeschäftigung geworden, meinen Ökonomen des Industrieverbandes. Auch vom neuen Beschäftigungsprogramm sind kaum größere und dauernde Erfolge zu erwarten, solange die richtigen Lohnsignale fehlen. Die OECD hat Schweden eine lange Liste von Empfehlungen zur Arbeitsmarktpolitik unterbreitet, die fast alle darauf hinauslaufen, wirksamere Anreize zur Arbeitssuche und Fortbildung zu schaffen. Das aber sind Schritte, denen sich die Gewerkschaften bisher in der Regel hartnäckig widersetzt haben. Ob es der neuen Regierung gelingen wird, diese Widerstände im eigenen Lager zu überwinden, bleibt abzuwarten.

60. Mit der Massenarbeitslosigkeit ist ein zweites Problem verbunden, das Schwedens *Volksheim* früher nicht kannte: Eine „neue Armut“ beginnt um sich zu greifen. Der Sozialforscher Tapio Salonen⁴⁹ stellt fest, daß bereits in den achtziger Jahren bei hoher Beschäftigung jeder fünfte Bürger und jeder vierte Jugendliche unter 25 Jahren gelegentlich das Sozialamt beanspruchte. Inzwischen seien fünf bis sechs Prozent der Bevölkerung ständig auf Sozialhilfe angewiesen. Er erwartet, daß ihre Zahl im Laufe des Jahrzehnts auf 10 bis 15 Prozent ansteigen könne. Nach seinen Schätzungen lebten in den letzten Jahren bereits eineinhalb der 8,8 Millionen Bürger Schwedens, mithin jeder Sechste, am Rande der Armutsgrenze.

61. Es gibt freilich auch Stimmen, die vor einer Überbetonung des Armutproblems warnen und darauf hinweisen, daß die sozialen Verhältnisse in Schweden trotz lauter

49 *Tapio Salonen* nach Presseberichten.

Klagen nicht dramatisch sind. Wann echte Armut vorliegt und wann nicht, ist auch im *Volksheim* in vielen Fällen schwer zu entscheiden. Auch hier verleiten hohe Sozialleistungen manchen dazu, Armut vorzuspiegeln und vom Staat zu leben. Auch hier geht es darum, die Bedürftigen durch gezielte Maßnahmen zu erreichen. So kommt die schon erwähnte amerikanisch-schwedische Studie zu dem eher zuversichtlichen Schluß, daß Schweden seine „Sozialleistungen noch beträchtlich senken könnte, ohne viele Bettler auf der Straße zu sehen“ und ohne daß größere Gruppen in Not und Armut leben müßten.⁵⁰

4. Der neue Anspruchsmensch

62. „Mutter Sveas wohlwollendes Lächeln ist zur Grimasse geworden. Wir haben im *Volksheim* einen Kokon gesponnen, und niemand weiß, was für ein Wesen herausschlüpfen wird. Wer weiß, ob der Wohlfahrtsstaat das überleben wird,“ schreibt der schwedische Sozialkritiker Lorentz Lyttkens.⁵¹ Das Wesen, das herausschlüpft, ist der egoistische, niemals zufriedene moderne Anspruchsmensch, der den wohlmeinenden Sozialstaat zu ruinieren droht. Die Schuld am heutigen Elend gibt Lyttkens den Parteien und Interessenverbänden, die eine kurzsichtige „Sozialromantik“ gepredigt hätten. So lohne sich im *Volksheim* bald alles außer harter, ausdauernder Arbeit. Die Masse der Bürger sei von den Wohltaten des Sozialstaates immer abhängiger geworden und nutze sie nun ihrerseits rücksichtslos aus.

50 NBER: Valfärdsstat i omvandling, *Freeman, Swedenborg und Topel* (Hg), Stockholm 1995.

51 *Lorentz Lyttkens*, Uppbrottet fran lagom, Stockholm 1991.

In seinem jüngsten Buch bringt Lyttkens die moralische Strategie des Sozialstaatsmenschen auf die einfache Formel: „Meine Rechte, deine Pflichten“. In dieser Gesellschaft von Trittbrettfahrern und Aufpasser bekommen erstere immer mehr das Übergewicht und prägen die Rechtsauffassung. Sie nutzen die Vorteile des kollektiven Systems hemmungslos aus, entziehen sich den Kosten und finden eine wachsende Schar von Nachahmern. Immer stärker wird die Versuchung, selbst Trittbrettfahrer zu werden. Daran müsse jedes System, das zu stark auf den Glauben an den Altruismus baue, schließlich scheitern. Lyttkens fordert ein größeres Maß an moralischem Realismus als Gegengewicht gegen die Träume der Sozialromantiker.⁵²

Früher, in der guten alten Zeit nach dem Kriege, so Lorentz Lyttkens, sei das ganz anders gewesen. Als das *Volksheim* entstand, hätten „Pflicht, Ehrlichkeit, Strebsamkeit und Verantwortung“ noch als oberste soziale Normen gegolten. Sie seien von der Oberschicht ebenso wie von den Gewerkschaften und der Arbeiterpartei sehr ernst genommen und streng eingehalten worden – nach dem Wahlspruch „Tu deine Pflicht und verlang dein Recht“, betont Anders Isaksson, einer der scharfsinnigsten Analytiker des *Volksheims*.⁵³ Hatte doch der sozialdemokratische Regierungschef Tage Erlander seinen Parteifreunden in den sechziger Jahren noch klar und deutlich gesagt: „Der Sinn (des Sozialstaats) war doch, den Menschen zu helfen und nicht, ihnen die Verantwortung zu nehmen“.⁵⁴

52 Lorentz Lyttkens, *Fripassagerare och vakthundar*, Stockholm 1998.

53 Anders Isaksson, *När pengarna är slut (Välfärden efter välfärdsstaten)*, Stockholm 1992.

63. Die Sozialforscherin Helena Rivière von der City University – die den Satz Erlanders als Titel über ihr Buch vom moralischen Verfall des modernen Sozialstaats gesetzt hat – ist dieser Entwicklung während der letzten 10 bis 15 Jahre nachgegangen und glaubt ihr Ergebnis in einem einzigen Wort zusammenfassen zu können: „Demoralisierung“.⁵⁵ „Das Bedenkliche mit dem Sozialstaat ist, daß er die Psyche der Menschen zu verändern scheint. Der allgegenwärtige pädagogische Ehrgeiz (der Sozialplaner), das Leben jedes einzelnen zurechtzulegen, nimmt uns unbeabsichtigt unsere Würde.“ Von dieser Mentalitätsveränderung zeuge auch eine beschönigende Sprache, die man wie ein Deodorant über die etwas weniger saubere Wirklichkeit des heutigen Sozialstaates lege.

Der alte Traum von dem in Kategorien des Gemeinwohls denkenden und handelnden Bürger in einem Staat, der „soziale Gerechtigkeit für alle“ bringt, ist unerfüllt geblieben. Immer weniger blieb dem einzelnen von seinem erarbeiteten Einkommen übrig, um damit sein Leben frei und aus eigener Verantwortung gestalten zu können. Immer massiver und hemmungsloser setzte er in der Folge seine Ansprüche gegenüber der anonymen Gesellschaft durch. Im „sozialdemokratischen Menschen“ habe man nicht ein verantwortlich handelndes, für sich selbst sorgendes Subjekt, sondern ein willenloses, von Politikern gesteuertes Objekt gesehen, schreibt Svenska Dagbladet.⁵⁶ Tatsächlich lösten sich im Verlauf dieses Prozesses die alten Bindungen und

54 Zitat nach *Helena Rivière*, *Meningen var ju att hjälpa människorna, inte att ta ifran dem ansvaret*, City University Press 1993.

55 *Helena Rivière*, a.a.O.

56 Svenska Dagbladet 13.1.1995.

Verpflichtungen gegenüber den Mitmenschen allmählich auf und wurden vielfach zerstört.

64. So erklärt sich die unaufhaltsame Anspruchsspirale, die in Schweden – vielleicht noch stärker als in anderen Sozialstaaten – entstanden ist. Jahrzehntlang haben Sozialpolitiker und Medien geradezu darauf gedrängt, jeder solle seine eigenen verbrieften Ansprüche gegen den Staat voll und ganz wahrnehmen. Die Sozialämter gingen davon aus, das Einkommen der Bürger dürfte nicht „vom Markt“ abhängig gemacht werden. Immer öfter und energischer haben die Sozialämter Kritiker zurückgewiesen und Schnorrern den Rücken gedeckt, die keine Lust zur Arbeit verspüren, aber auf ihr Recht pochen, vom Staat ein Einkommen ohne Arbeit zu beziehen. Viele mußten zu dieser zeitgemäßen, angeblich fortschrittlichen Anspruchshaltung erst überredet werden. Mit List und Tücke, so beschwert sich ein verständnisloser Sozialarbeiter im entlegenen Norden Schwedens, müsse man den Menschen dort erst beibringen, was das beste für sie sei; viele Leute wünschten einfach keine Sozialhilfe, sondern möchten lieber für sich selber sorgen, statt vom Staat Geschenke anzunehmen.

Bei solch kollektiver Erziehung verwischen sich schnell die Grenzen zwischen legitimem Anspruch und grobem Mißbrauch bei Krankheit und Invalidität. Und es entsteht ein gespenstisches Szenario. Neue Ideologien gegen den „Arbeitszwang“ breiten sich aus, um die Arbeitsmüdigkeit junger und alter, zum Mißbrauch neigender Bürger zu rechtfertigen. Dementsprechend entdeckt man diffuse Krankheits-symptome wie Rücken- und Muskelschmerzen, die wieder vergehen, wenn der Betroffene nicht zu arbeiten braucht und vom Staat ausreichend bezahlt wird. Deutlich steigt und sinkt das Krankfeiern mit der Bemessung des Krankengel-

des. Ginge es nach der Statistik, wäre Schweden das gesundheitlich anfälligste Land der Welt, das Land der Rückenschmerzen und Arbeitsschäden. So war es jedenfalls bis in die jüngste Vergangenheit.

65. Je mehr der Staat bietet, desto stärker ist die Nachfrage. Man holt, was zu holen ist und paßt sich dem Angebot des Sozialsystems so rasch wie möglich an. So werden die Sozialleistungen zum festen Bestandteil des privaten Haushalts. „Unser Sozialsystem wurde seinerzeit zur Abdeckung von Bedürfnissen geschaffen und nicht zur Einräumung immer größerer Rechtsansprüche. Heute aber herrscht eine ganz andere Gesellschaftsmoral, ein anderer Geist. Das großzügige Angebot von Sozialrechten erzeugt seine eigene, ständig steigende Nachfrage: die Krankenpflege produziert Patienten, die Unfallversicherung Leute mit Arbeitsschäden, die Flüchtlingspolitik Flüchtlinge, die Frührente Frührentner.“ So der Publizist Isaksson.⁵⁷

Das Krebsübel, das dieses Sozialsystem von innen her verzehrt, sind daher nicht die vielen kleinen Betrügereien, sondern die „rationelle Anpassung der Bürger an die dargebotenen Vergünstigungen“. In der Theorie werde das *Volksheim* vom Bedarf, in der Wirklichkeit aber vom Angebot her gesteuert. Wer legal oder illegal so wenig Steuern wie möglich zahle und dann ein möglichst großes Stück vom Sozialkuchen beanspruche, um auf seine Kosten zu kommen, verhalte sich nach den Spielregeln des Wohlfahrtsstaates höchst rational. „Es kostet nichts, und der Staat, das anonyme Kollektiv, bezahlt in jedem Fall. Wer verzichten würde, hätte auch nichts davon, nicht einmal die Ehre.“ „In

57 Anders Isaksson, När pengarna är slut (Välfärden efter välfärdsstaten), Stockholm 1992.

Wirklichkeit werden unsolidarisches Verhalten und Eigeninteresse belohnt, kommt derjenige am besten weg, der Vorteile ausnutzt, für die andere bezahlen.“⁵⁸

66. Es ist also alles anders gekommen, als es sich die Vorkämpfer des Sozialstaats erträumt hatten. Die Erwartung, daß mit dem Sieg über die Armut ein neuer Menschentyp aufwachsen und eine „bessere“ Gesellschaft entstehen würde, hat sich nicht erfüllt. Als illusorisch hat sich auch die Vorstellung erwiesen, im *Volkshem* sei der Mensch für Kriminalität, Korruption, Müßiggang und Alkoholismus weniger anfällig als in der alten ungerechten Klassengesellschaft. Den raschen Anstieg der Verbrechensrate hat auch der Sozialstaat nicht aufhalten können. Betrügereien, auch mit Sozialgeldern, sind vielmehr an der Tagesordnung und der Respekt vor dem Gesetz ist zunehmend schwächer geworden in einer Gesellschaft, die häufig den Illoyalen belohnt und den Loyalen bestraft.

So hat auch in Schweden mit seinen vermeintlich vorbildlichen sozialen Institutionen die Kriminalität im Trend ständig zugenommen. Die polizeilich erfaßten Straftaten sind 1996 auf annähernd 1,2 Millionen gestiegen. Dabei werden viele Vergehen der oft überlasteten Polizei gar nicht gemeldet. Wie es um die Rechtssicherheit bestellt ist, läßt sich aus Meinungsumfragen ersehen (Sommer 1997). Danach glauben nicht weniger als 84 von 100 Befragten einer amtlichen SIFO-Untersuchung, daß Gewalt und Verbrechen weiter zunehmen werden. 69 Prozent erwarten neue Kürzungen bei den Sozialleistungen, 53 Prozent höhere Arbeitslosigkeit. Zwei von drei Schweden meinen, daß das Vertrauen in

58 *Anders Isaksson*, När pengarna är slut (Välfärden efter välfärdsstaten), Stockholm 1992.

das politische System des Landes weiter sinken werde. Eine „glücklichere Zukunft“ sehen noch ganze 11 Prozent kommen, 54 Prozent befürchten das Gegenteil. Das alles reimt sich schlecht mit dem Mythos vom Musterland im Norden.

Diese Entwicklung ist nicht die direkt zurechenbare Schuld eines allzu großzügigen Sozialstaates. Aber sie hat die Wunschvorstellung vieler Sozialkonstrukteure entlarvt, in einem perfekten Wohlfahrtsstaat, in dem niemand zu darben braucht, werde es weniger Verbrechen und Gewalttätigkeit, weniger Diebstahl und Betrug geben. Auch Schweden ist zu einer verunsicherten Gesellschaft geworden, die mit der Kriminalität bisher nicht fertig wird, ein Land, in dem viele, vor allem ältere Menschen, sich in Stockholm bei Dunkelheit auf den Straßen nicht mehr sicher fühlen. Die festgefühten Wertvorstellungen der Vergangenheit sind weitgehend verlorengegangen oder relativiert worden, ohne daß an ihre Stelle neue verbindliche Werte und Normen getreten wären. Doch ohne sie kann keine Gesellschaft und auch kein Wohlfahrtsstaat existieren.

V. Die Sanierung des Volksheims – auf dem richtigen Weg?

1. Politische Reformen – Minderheitsregierungen

67. Damit wird die Zukunft des schwedischen *Volksheims* zu einem massenpsychologischen und politischen Problem. Die Schiefelage im Sozialstaat muß auch vor diesem Hintergrund gesehen werden. In den beiden letzten Jahrzehnten haben Regierung und Reichstag die Kontrolle über das Finanz- und Wirtschaftsgeschehen fast verloren. Ob Bürgerliche, ob Sozialdemokraten, sie sind nicht imstande gewesen, die Folgen und die Tragweite der sich anbahnenden Krise zu erkennen, um zeitig genug einzugreifen und die breiten Schichten der Bevölkerung von der Notwendigkeit eines Kurswechsels zu überzeugen. Wenn heute die Beschäftigung und die Solidität der Staatsfinanzen auf dem Spiel stehen, sind dafür ganz bestimmt nicht einzelne Spitzenpolitiker oder Parteien verantwortlich zu machen. Der Hauptgrund liegt vielmehr in den Schwächen der demokratischen Institutionen und im übermäßigen Einfluß der Interessengruppen.

68. Zu diesem Schluß kommt auch die Lindbeck-Kommission, die ein besonderes Kapitel dem Thema „Demokratie und institutionelle Reform“ widmet.⁵⁹ Die Kommission hält eine Reform der politischen Institutionen für unerlässlich, um die untragbar gewordenen Kosten des Sozialstaates zu begrenzen und Staatsfinanzen und Wirtschaft auf eine halt-

59 Nya villkor för ekonomi och politik. Betänkande av Ekonomikommisionen, Stockholm 1993, (Lindbeckkommissionen).

bare und dauerhafte Grundlage zu stellen. In den ersten Jahrzehnten nach dem Krieg war es um den Sozialstaat trotz mancher Mängel im großen und ganzen noch relativ gut bestellt. Die Produktivität schritt voran und der Wohlstand stieg. Es gab in jener Zeit auch kaum schwerwiegende Kritik am politischen System. Das Vertrauen in die Volksvertreter und die Regierung war ungebrochen.

Seit Beginn der siebziger Jahre, so die Lindbeck-Kommission, geriet der demokratische Prozeß ins Stocken und die wirtschaftliche Anpassung an die neuen Entwicklungen im späten 20. Jahrhundert wurde verzögert und verpaßt. Vereinzelt wurden schon damals Befürchtungen laut, wenn Schweden zu einer „Kuhhandels-Demokratie“ entarten sollte, könne das Land unregierbar werden. Und es gelang in der Tat nicht, die Gesamtinteressen voranzustellen und bedenklichen Fehlentwicklungen wie Inflation und Haushaltsdefiziten energisch entgegenzutreten. Auch wurde die Aktionsfähigkeit des Parlaments durch eine unbedachte Verfassungsreform geschwächt. Der Übergang zum Einkammersystem erhöhte die Abgeordnetenzahl. Zugleich wurde eine nur noch dreijährige Wahlperiode eingeführt. Damit setzte sich das kurzfristig angelegte Denken noch stärker durch. Der Einfluß der Interessengruppen in den Parlamentsausschüssen nahm zu und es wurde noch schwieriger, die Politik auf die Bewältigung der langfristigen Herausforderungen auszurichten.

69. Das im Ausland weitverbreitete, fast schon idyllische Bild einer wohlfunktionierenden, von den übergeordneten Interessen der Nation geleiteten Sozial-Demokratie war zu einem Wunschbild geworden und hatte mit der Realität wenig gemein. Wohlwollende Beobachter im Ausland, die im sogenannten schwedischen Modell ihr Vorbild für die

moderne Massendemokratie gesehen hatten – meist ohne Land und Leute, Mentalität und Sprache näher zu kennen – finden es selbst heute noch schwer, sich von dieser Illusion zu trennen. Unterdes ist Schwedens *Volksheim* im ständigen Feilschen um ein möglichst großes Stück vom Sozialkuchen zu einer vermachteten Gesellschaft geworden, in der Sonderinteressen oft massiven Einfluß ausüben. Das hat im wesentlichen konservierend gewirkt und eine zukunftsorientierte Politik immer wieder aufs neue erschwert.

„Wir haben ein System für eine statische Gesellschaft gebaut, so wie sie in den sechziger Jahren ausgesehen hat; ein System, das mit den heutigen Problemen nicht mehr fertig wird“, heißt es im Bericht der Lindbeck-Kommission.⁶⁰ Dabei sei eine zur Trägheit und zum Status quo neigende Gesellschaft mit korporativistischen Tendenzen entstanden und das Denken in größeren Perspektiven und längeren Zeiträumen verkümmert. In diesem Prozeß sei es immer leichter geworden, Ausgaben zu bewilligen, immer schwerer dagegen, Leistungen zu kürzen oder Einkommensteuern zu erhöhen. Der Sozialstaat sei mit dieser Entwicklung in den letzten Jahrzehnten in eine regelrechte „Legitimationskrise“ geraten.

70. Um dem entgegenzuwirken, hat die Kommission umfassende Reformen vorgeschlagen mit einer klaren Rollenverteilung zwischen den Institutionen und einer Stärkung von Regierung, Reichstag und Reichsbank gegenüber den Interessenverbänden:

60 Nya villkor för ekonomi och politik. Betänkande av Ekonomikommisionen, Stockholm 1993, (Lindbeckkommissionen).

- Der Staat soll die Spielregeln für die Marktwirtschaft festsetzen und dafür sorgen, daß die bestehende Wirtschaftsordnung eingehalten wird. Zudem soll er sicherstellen, daß bedeutend weniger als bisher im Wirtschaftsprozess interveniert wird. Die gesamte Sozialversicherung müsse aus dem Budget ausgegliedert werden. Der Staat soll viel weniger als bisher in die Einkommensverteilung eingreifen. In manchen Punkten kommen diese Vorschläge den Ideen Ludwig Erhards, des Begründers der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland, recht nahe.

- Um die Regierungsmacht zu stärken, könne man das konstruktive Mißtrauensvotum der Bundesrepublik übernehmen, meint die Lindbeck-Kommission. Von Frankreich sei zu lernen, daß Regierungsvorschläge nicht vom Parlament aufgeschnürt und verwässert, sondern nur als Gesamtpaket bewilligt oder abgelehnt werden dürften. Im Haushaltsbereich sollte ein Gesamtrahmen der jährlichen Ausgaben festgesetzt und erst danach über einzelne Posten entschieden werden. Die Zahl der Parlamentarier könnte nach Ansicht der Kommission ohne weiteres halbiert werden. Die Parlamentarier sollten sich mehr mit übergeordneten Richtlinien als mit Einzelfragen befassen, um eine zu große, den Einfluß der Lobbys erleichternde Spezialisierung zu verhindern. Die Mandatsperiode müsse erweitert werden.

- Im Interesse der Geldwertstabilisierung müsse ferner die Reichsbank in ihrer Autonomie gestärkt und besser vor politischem Druck abgeschirmt werden. Schwedens Reichsbank war im vorigen Jahrhundert dem Reichstag unterstellt worden, um sie gegen die mißbräuchliche Ausgabe von Banknoten durch die damaligen königlichen Regierungen zu schützen. Nach dem Zweiten Weltkrieg

war die Notenbankleitung immer wieder unter parteipolitische Einflüsse geraten und fühlte sich aus politischer Rücksichtnahme lange Zeit zu einer lockeren Geldpolitik gezwungen. Sie sollte nach den Kommissionsvorschlägen unabhängig vom Staat und vom Parlament werden, um sich auf die Verteidigung des Geldwertes zu konzentrieren – mit dem ausdrücklichen Mandat, die Inflation bei höchstens zwei Prozent im Jahr zu halten. Zugleich sollte sie von der Verpflichtung entbunden werden, der Staatskasse mit Krediten über Finanzklemmen hinwegzuhelfen.

71. Die Reaktion auf diese Vorschläge ist, je nach Interessenlage, unterschiedlich ausgefallen. Aus Wirtschaft und Politik kamen meist zustimmende Kommentare. Kritik äußerten dagegen die Gewerkschaften, die um Macht und Einfluß fürchten. In der breiten Öffentlichkeit haben die Vorschläge zur Sanierung der Finanzen und zur Stärkung der Staatsgewalt gegenüber den Verbänden weithin Zustimmung gefunden. Gegen die – bereits erfolgte – Verlängerung der Mandatsperiode des Parlaments auf vier Jahre hatten die Abgeordneten nichts einzuwenden, zumal sie sich weniger häufig den Wählern stellen müssen. Mit der Halbierung der Reichstagsmandate dagegen und der Zusammenlegung von Ausschüssen waren nur wenige einverstanden, weil „viele kleine Päpste ihre Macht verlieren würden“, wie Lindbeck sarkastisch bemerkte.

Generell läßt sich feststellen, daß viele der Institutionen und Mechanismen, die vor 30 oder 40 Jahren zur allgemeinen Zufriedenheit gearbeitet hatten, inzwischen ganz oder teilweise überholt und erneuerungsbedürftig geworden sind. Nun gilt es, ein politisches Umfeld zu schaffen, in dem der beherrschende Einfluß von Gewerkschaften, Wirtschafts-

verbänden und organisierten Gruppeninteressen zurückgedrängt wird, damit der Blick der Volksvertreter sich wieder stärker auf die Gemeininteressen und die Zukunft des Landes richten kann. Einige, aber längst nicht alle dieser Vorschläge sind schon verwirklicht worden. Entscheidend ist, daß man die politischen Reformprobleme in dieser Grundsätzlichkeit öffentlich diskutiert. Daß im politischen Bereich die Weichen für eine viel breitere überparteiliche Zusammenarbeit gestellt werden müssen, darüber sind sich inzwischen viele Fachleute einig.

72. Wenn die Harvard-Politologin Elisabeth Langby, die mit ihrer originellen Schrift über den „Winter im Wohlfahrtsstaat“⁶¹ einiges Aufsehen erregt hat, recht behalten sollte, könnte es so kommen. Sie fragt, ob Schwedens Probleme nicht überhaupt nur durch eine Art „autoritäre Demokratie“ bei zeitweiser Ausschaltung des Parteienwettbewerbs im Reichstag am besten zu lösen seien. In ihrem zuerst 1984 erschienenen alarmierenden Buch hatte sie die kommende schwere Krise der Staatsfinanzen und den fast zwangsläufig folgenden Kollaps des alten Sozialstaats richtig prognostiziert. Die Regierung werde die weit überzogenen Sozialleistungen im Rahmen eines Kompromisses der wichtigsten Parteien brutal kürzen müssen, schrieb sie damals. Die von Bürgerlichen und Sozialdemokraten 1992 gemeinsam beschlossenen Notstandspakete und die Politik der neuen sozialdemokratischen Regierung sieht sie als Schritte auf diesem Wege.

Elisabeth Langby vertritt die These, der moderne Sozialstaat werde – in Schweden wie anderswo – am unbezahlbar

61 *Elisabeth Langby*, *Vinter i välfärdslandet*, Stockholm 1984 und 1993.

gewordenen Anspruchsverhalten seiner verwöhnten Bürger zugrunde gehen. Die seit den achtziger Jahren tendenziell wachsenden Defizite der Staatskasse sind nach ihrer Einschätzung ein ungefährer Maßstab dafür, in welchem Ausmaß die breiten Schichten über ihre Verhältnisse leben. Das waren nach ihrer Rechnung 1993 gut 60.000 Kronen oder etwa 13.000 DM im Jahr pro erwerbstätiger Person. Das Ende der Ausgabenexplosion aber sei noch nicht in Sicht, weil die Arbeitslosigkeit bei einer neuen Rezession auf 15 Prozent oder mehr ansteigen könne und auch die Kosten der Alterssicherung ständig zunehmen. So werde die Staatsschuld allen Sparplänen zum Trotz noch weiter ansteigen.

Tatsächlich aber, so Langby, habe die Anpassung an die neuen Realitäten mit sinkenden Realeinkommen und hoher Arbeitslosigkeit schon begonnen. Die Autorin weist auf die schon erwähnte Tatsache hin, daß das Land auf der Liste der reichsten Industrieländer in wenigen Jahren bereits auf Rang 17 zurückgefallen ist. Sie wertet es als Zeichen dafür, daß Schwedens *Volkshem* in seine Endphase eingetreten sei. Der Wohlfahrtsstaat muß nun, ob man es hören mag oder nicht, in großen Teilen wieder demontiert werden. Die Enttäuschung der Wähler nimmt zu. Politikverdrossenheit greift um sich, besonders unter den Jungen. Deshalb müßten sich jetzt Parteien und Interessenverbände zusammenschließen, um die Krise zu meistern. Die freie Demokratie müsse schließlich einem „autoritären“ oder „halbautoritären“ Parteienkartell weichen, das den Sozialstaat spätestens im frühen 21. Jahrhundert mit drakonischen Eingriffen zurechtstutzt.

73. Ausgehend von dieser Analyse lassen sich nach Elisabeth Langby drei Zukunfts-Szenarien entwerfen. Das erste: Handlungsschwache Regierungen wechseln einander ab,

ohne die Staatsfinanzen wirklich in den Griff zu bekommen. Das zweite Szenario: Es ist möglich, wenn auch unwahrscheinlich, daß einige Parteien mit der herrschenden politischen Kultur der Gefälligkeitsdemokratie brechen und die Bürger für eine freiwillige „Stahlbadpolitik“ gewinnen. Das ist noch nicht der Fall, geschieht aber schon im Ansatz. Die dritte Option: Man rauft sich unter dem Zwang der Umstände zusammen und bildet früher oder später ein „politisches Kartell“. Sozialdemokraten und Konservative, die beiden Größten, bilden verstärkt durch andere Gruppen eine breite Koalition, um so abseits von Parteienstreitigkeiten Abmachungen zur Gesundung von Wirtschaft und Finanzen zu treffen.

Eine große Koalition steht heute noch nicht zur Debatte. Politiker der „Linken“ wie der „Rechten“ und der „Mitte“ wirken uneinig und gespalten. So wird es einstweilen bei Minderheitsregierungen bleiben, die im Reichstag Verbündete brauchen, oder bei kleinen Koalitionen. Die Wahlen im September dieses Jahres haben der regierenden Sozialdemokratie mit nur noch 36,5 Prozent (1994: 45,3 Prozent) eine schwere Schlappe eingebracht. Das ist das schlechteste Ergebnis seit sieben Jahrzehnten. In Scharen sind ihre Wähler, verärgert über die Arbeitslosigkeit und die Sparpolitik bei den Sozialleistungen, zu den Linksozialisten (Ex-Kommunisten) übergelaufen, die ihren Stimmenanteil schlagartig von sechs auf zwölf Prozent steigern konnten und in den Reihen der Gewerkschaften stark an Einfluß gewonnen haben.

Als immer noch größte Partei bleiben die Sozialdemokraten dennoch an der Macht, zumal im bürgerlichen Lager klare Fronten fehlen. Ministerpräsident Persson begnügt sich mit einer „Notlösung“, einem Abkommen mit Linksozialisten

und Grünen, das ihm die Mehrheit im Reichstag sichert. So will man es in linken Kreisen der Partei und bei den Gewerkschaften. Sehr weit geht diese Kooperation doch nicht. Linke und grüne Forderungen, die der Stabilisierungspolitik zuwiderlaufen, hat Persson kategorisch abgelehnt, auch die Forderung nach einer gesetzlichen 35-Stunden-Woche. Ob er sich im Frühjahr 1999, wenn der neue Staatshaushalt fällig ist, gegenüber Aufweichungstendenzen unter dem Druck der Linksozialisten noch durchsetzen kann, ist ungewiß. Manche politischen Beobachter halten auch ein Zusammengehen mit bürgerlichen Parteien der Mitte für möglich, falls die derzeitige rot-grüne Allianz straucheln sollte.

Offen bleibt auch, an welchen Visionen und Zielvorstellungen sich Schwedens Sozialdemokraten im frühen 21. Jahrhundert orientieren sollen. In einer Zeit, in der die Partei mehr denn je zwischen linken und rechten Kräften gespalten ist und die Politikverdrossenheit zunimmt, hat jetzt (November 1998) eine Kommission mit den Vorbereitungen zur Revision eines neuen Parteiprogrammes begonnen. Sie soll bis zum Sommer 2000 einen Vorschlag ausarbeiten und ihn allen Gremien in Partei und Gewerkschaften zustellen. Entschieden werden soll darüber auf einem großen Parteikongreß im September 2001.

Inhaltlich geht es darum, inwieweit sich die Arbeiterbewegung von sozialistischen Traditionen und Glaubenssätzen des 19. und 20. Jahrhundert lösen kann, um sich einer weltoffenen und freiheitlichen Auffassung zuzuwenden. Bisher hat das – für viele immer noch tabuisierte – Gleichheitsideal jede echte Neuorientierung blockiert. Wenn in der Sozial-, Arbeitsmarkt- und Steuerpolitik tiefgreifende Neuerungen erwogen werden erschallt sofort und lautstark der

Ruf nach Gleichheit (jämlikhet), einer Gleichheit, die auf Gleichmacherei hinausläuft und echten Wettbewerb ausschließt. So wird mancher Ansatz zu liberalem Denken im Keim erstickt. Dann melden sich wieder die nicht minder zahlreichen Neuerer zu Wort. Hier könnte sich eine große Debatte bis zum Kongreß 2001 anbahnen.

2. Auf halbem Wege – fehlendes Krisenbewußtsein

74. Im Herbst 1998 zeichnen sich, wie dargelegt, schon beachtliche Teilerfolge der schwedischen Sanierungspolitik ab. Im Kampf um stabiles Geld ist Stockholm seit 1996 sogar erfolgreicher als Deutschland. Die Industrieproduktion lag Mitte 1998 um 30 Prozent über der des Krisenjahres 1994. Die Börsenkurse haben sich seitdem verdreifacht. Eine Katastrophe fürchtet zu Zeit kaum jemand mehr, aber Stockholm ist noch nicht über den Berg. Die Erfahrung lehrt, daß sich die Konjunkturen in Schweden rasch ändern können. Alle „verspüren wohl immer noch eine Art nuancierter Unruhe vor der Zukunft“, wie Assar Lindbeck es formulierte.

Wirtschaftlich hat Schweden seine erste Probe gut überstanden. Die innenpolitische Lage aber ist in den letzten drei Jahren um so labiler und unübersichtlicher geworden. Das gilt für das linke Lager, in dem die Sozialdemokratie mit den Linkssozialisten unter ihrer populistischen Führerin Gudrun Schyman einen ernstesten Konkurrenten bekommen hat. Im bürgerlichen Lager wirken die Konservativen (Moderata) und drei kleine Parteien der Mitte unentschieden und führungslos. Bisher sind sie nicht imstande, eine gemeinsame Plattform zu finden und breiten Schichten eine verlockende Zukunftsperspektive zu bieten.

75. An der Basis der sozialdemokratischen Regierungspartei gärt es. Das Vertrauen bröckelt ab. Nach dem Beitritt Schwedens zur Europäischen Union am 1.1. 1995 haben sich die Meinungsverschiedenheiten über die Europa-Politik verschärft. Dazu kommt die Enttäuschung über die harten Einschnitte im sozialen Netz, die Ingvar Carlsson nach seinem Amtsantritt vornehmen und sein Nachfolger Göran Persson fortführen mußte. Viele Wähler hatten sich wohl der Illusion hingegeben, mit dem EU-Beitritt würde Schwedens Lage fast schlagartig verbessert. Auch war man davon überzeugt, daß Sparmaßnahmen einer sozialdemokratischen Regierung die Massen weniger hart treffen würden als die einer bürgerlichen Koalition.

Carlsson, ein früherer EU-Skeptiker, hatte sich persönlich für den EU-Beitritt eingesetzt und 1991 den Aufnahmeantrag in Brüssel eingereicht. Der Beitritt war dann schon bei der Volksabstimmung im November 1994 nur mit einer dünnen Mehrheit von 52 Prozent angenommen worden – gegen beträchtlichen Widerstand nicht nur der Linkssozialisten (Ex-Kommunisten) und Grünen, sondern auch großer Wählergruppen in der Sozialdemokratie. Bei den Wahlen zum Europaparlament im September 1995 kam die Quittung für die Regierungspartei mit herben Stimmenverlusten. Hier zeichnete sich bereits eine schwere Vertrauenskrise bei den Stammwählern ab, die in großer Mehrheit die Maastrichter Verträge ablehnt.

76. Noch brisanter als die EU-Frage sind im Regierungslager die Spannungen über die Zukunft des Sozialstaates. Starke Kräfte in den Gewerkschaften und auf dem linken Parteiflügel widersetzen sich mehr oder weniger offen der Politik der Regierung Persson. Hatte die Parteiführung nicht versichert, daß das *Volksheim* und die Vollbeschäftigung

unantastbar seien? Mit ihren Sparpaketen verlasse sie den Boden des Sozialstaats und betreibe bürgerliche Politik. Zwischen Persson und der Gewerkschaftsführung drohte es darüber vor dem Parteikongreß im Frühjahr 1996 zum Hauskrach zu kommen. Persson steckte dann bei der Kürzung des Kranken- und Arbeitslosengeldes etwas zurück und setzte mehr auf Steuererhöhungen. Seine Kritiker in Partei und Gewerkschaften stimmten schließlich doch einer straffen Finanzpolitik zu. So vermied man einen für die Partei lebensgefährlichen offenen Konflikt. Man konnte die Spannungen im Zentrum der Arbeiterbewegung aber nicht mehr beseitigen und erlitt bei den Reichstagswahlen im September 1998, wie geschildert, ein wahres Debakel. Margot Wallström, frühere Ministerin und Vertraute Göran Perssons, meint in einem Interview, die Partei stünde vor einer „Überlebenskrise“. Jetzt gelte es, diese „alte“ Partei, die man nur noch „verwalte“, von Grund auf zu modernisieren und das legendäre *Volkshem* umzubauen oder vielleicht ganz aufzugeben. Die Zeit der „totalen Selbstprüfung“ sei gekommen.⁶²

Kein Zweifel: Schwedens Sozialdemokratie befindet sich in einem schwierigen Balanceakt zwischen den unpopulären Zwängen der Finanz- und Sozialpolitik auf der einen und dem zunehmenden Druck der politischen Konkurrenz von links auf der anderen Seite. Die frühere Stabilität der Parteienstruktur besteht nicht mehr. Ein bedeutender Teil der Wähler aller Parteien, vor allem bei den Jüngeren, ist wankelmütig und mobil geworden. Wer unzufrieden ist, wendet sich heute viel leichter den Protestparteien zu, als es noch in den achtziger Jahren der Fall war.

62 Im Gespräch mit Svenska Dagbladet, 7.11.1998.

77. Die labile Parteienstruktur läßt erkennen, daß sich die meisten über den Ernst der Krise noch längst nicht im klaren sind. Noch ist dem Durchschnittsbürger nicht bewußt, warum sein noch immer reiches Land sich plötzlich in solchen Schwierigkeiten befindet. Und ihm ist nicht ersichtlich, weshalb es keine Alternative zu Einschränkungen bei den Sozialleistungen geben kann. Von den Größenordnungen, um die es hier geht, machen sich einstweilen wohl nur Experten eine realistische Vorstellung. Man hat es einfach versäumt, den sogenannten kleinen Mann über die Ursachen der Krise und über die ökonomischen Zusammenhänge aufzuklären. Es gibt auch noch keine klaren Zielvorstellungen, wie ein neues *Volksheim* in Zukunft aussehen könnte. So überrascht es nicht, daß bei den Bürgern wie bei den meisten Politikern kein wirkliches Krisenbewußtsein aufkommen will, das die unvermeidliche Roßkur erleichtern würde.

78. Den Willen zur Roßkur kann man dem derzeitigen Regierungschef Göran Persson – Jahrgang 1949, Sohn eines Bauarbeiters – nicht absprechen. Er gehört einer Generation an, die in das *Volksheim* hineingeboren und ihm weniger emotional verbunden ist als frühere Politiker-Generationen. Er ist kein Visionär, gilt dafür aber als ein Mann mit Sinn für das Machbare. Mit ihm ist in der Reichskanzlei ein nüchterner, härterer Führungsstil eingezogen. Die Gewerkschaftsbosse haben sich von ihm sagen lassen müssen, daß sie auch nur eine von vielen Interessenorganisationen seien. Dem Parteikongreß hat er den „kristallklaren“ Bescheid gegeben, der Sozialstaat werde fortbestehen, aber könne nicht auf gepumptem Geld gebaut werden.

Hat Schweden in Persson den Regierungschef, der die große Wende bringen wird? Mit seinem direkten Ton,

seinem unverhüllten Machtdenken, seiner Neigung, ohne große Debatten selbst Entscheidungen zu fällen, eckt er bei dem einen und anderen Parteifreund an. Niemand aber bezweifelt seine Tatkraft, seinen Willen zum Erfolg. Bei den Industrieführern kommt der kraftvolle Politiker und „Machiavellist“ gut an. Die heutige Führung sei sich im klaren darüber, daß Regierung und Reichsbank der internationalen Entwicklung folgen müssen, schreibt Handelsbanken. Ernste Verstöße gegen eine solche Wirtschaftspolitik würde der Markt sofort sanktionieren. „Fazit: Der Spielraum für finanzpolitische Eskapaden engt sich immer mehr ein. Schweden ist ein ganz anderes Land als in den siebziger und achtziger Jahren geworden und die Rückkehr zum Lohn- und Abwertungskarussell früherer Jahrzehnte sehr unwahrscheinlich.“⁶³

3. Konturen einer neuen Sozialpolitik

79. „Ihr habt einen viel zu hohen Preis für euren Wohlfahrtsstaat bezahlt. Der hat euch zwar mancherlei Vergünstigungen gebracht. Aber ihr hättet das alles wesentlich billiger haben können“, erklärte der US-Ökonom Richard B. Freeman nach Abschluß der schon erwähnten amerikanisch-schwedischen Sozialstaats-Untersuchung.⁶⁴ Im politischen Spektrum Amerikas gehört Freeman eher zu den Sozialliberalen als zu den Konservativen. Aus seiner Sicht hat Schwedens *Volkshem* doch ein Verdienst: Es hat Armutsprobleme bis heute besser bewältigt als viele andere Länder, vor allem Amerika. Aber die Tendenz zur Gleichmacherei wurde dabei zu weit getrieben. Der Staat ist auf

63 Handelsbanken, Aktuell Ekonomi, 15.10.98.

64 Bei der Vorstellung des NBER-Berichtes im Januar 1995.

Kosten des einzelnen zu stark und die Wirtschaft viel zu schwach geworden.

Insgesamt sind die negativen Auswirkungen des schwedischen Sozialstaates, seine wahren Kosten, bisher noch weit unterschätzt worden. Schweden hat enorme Wohlstandsverluste in Kauf nehmen müssen. Die Bürger haben sich dem System durch Leistungsverzicht weitgehend angepaßt, indem sie möglichst wenig arbeiten, öfter krankfeiern, die vom Sozialstaat angebotenen Leistungen – vom Krankengeld bis zu den Wohnungszuschüssen – bis zum äußersten ausschöpfen, dem Fiskus mit List und Tücke zu entkommen suchen und früh in den Ruhestand gehen. Die Jüngeren verzichten zum Teil auf eine höhere berufliche Ausbildung, weil sie ihnen häufig kaum größere Verdienstchancen eröffnet. In diesem Sinn ist Schwedens Sozialstaat in hohem Grade wirtschaftlich kontraproduktiv geworden.

Daran hatte schon die Lindbeck-Kommission⁶⁵ keinen Zweifel gelassen. Der Staat brauche eine radikale Abmagerungskur sowie wirksame Konkurrenz bei den bürokratisierten öffentlichen Leistungen. Er müsse sich auf seine ursprünglichen Aufgaben beschränken und die steuerfinanzierten Sozialversicherungen auf ein mit Beiträgen finanziertes System umstellen. Es müsse wieder einen klaren Zusammenhang zwischen Beiträgen und Leistungen geben. Die Kommission hatte auch ein langfristiges Ziel für den Abbau der Staatstätigkeit vorgeschlagen. Der gesamte Staatssektor müsse von damals etwa 67 Prozent des Sozialprodukts schrittweise auf etwa 45 Prozent zurückgeführt werden.

65 Nya villkor för ekonomi och politik. Betänkande av Ekonomikommisionen, Stockholm 1993 (Lindbeckkommissionen).

Das Gewicht der Ausgaben und Steuerlasten würde damit wesentlich unter den europäischen Durchschnitt und auch unter das heutige deutsche Niveau von 47,4 Prozent fallen.

80. In politischen Kreisen ist die Einsicht insgesamt spürbar, daß sich die Bedingungen eines künftigen Sozialstaates durch die jüngste Krise grundlegend verändert haben. Schweden ist ärmer geworden. Es kann sich die alten sozialen Vergünstigungen nicht mehr leisten. Deshalb müssen alle ihre Erwartungen und Ansprüche herunterschrauben. Auf der positiven Seite besitzt das Land eine moderne Infrastruktur und immer noch Industrien und Unternehmen mit Spitzenleistungen. Es verfügt auch über bisher nur schlecht genutzte menschliche Ressourcen und beträchtliche Produktivitätsreserven, die sich – bei größerem Leistungsantrieb im privaten und öffentlichen Sektor, bei mehr Wettbewerb und mit einem verbesserten Schulsystem – mobilisieren lassen. So könnte sich das Land bei zielbewußter, die Bremsklötze des alten Systems aus dem Wege räumender Politik im Laufe von fünf bis zehn Jahren von seinen Rückschlägen erholen.

81. Gemeinsam ist den meisten Stimmen im politischen und intellektuellen Lager, daß sie dem einzelnen wieder eine größere Verantwortung zuweisen wollen. Man wendet sich gegen eine „generelle“ Wohlfahrtspolitik, die alle in das gleiche System zwingen und den einzelnen durch den Staat von jeder sozialen Verantwortung befreien wolle, schreibt Anders E. Borg in einer Studie der City University.⁶⁶ Eine extrem „selektive“ Politik wiederum vermöge die Armutprobleme kaum zu lösen. Ein fertiges neues Modell gebe es

⁶⁶ Anders E. Borg, *Generell välfärdspolitik – bara magiska ord?*, City University Press, Stockholm 1992.

nicht. Das Ziel sei es, die Aktivitäten des Staates einzudämmen, den Bürger unabhängiger zu machen, die Steuern zu senken und die Sozialpolitik auf ihre Hauptaufgabe zu konzentrieren – nämlich denjenigen, die ihre Stelle verlieren, den Weg zum neuen Arbeitsplatz zu ebnen und denjenigen, die sich nicht selbst versorgen können, ein auskömmliches Dasein zu sichern.

Manche Diskussionsteilnehmer plädieren dafür, einen zuverlässigen Grundschutz auf niedrigem Niveau zu schaffen und die Sozialversicherungen zu entstaatlichen, um den Staatshaushalt zu entlasten und wieder einen engen Zusammenhang von Beiträgen und Leistungen herzustellen. Der Staat soll sich auf große, nicht versicherungsfähige Risiken beschränken. Viele sehen die Schwäche des heutigen Systems vor allem darin, daß in der anonymen Gesellschaft von heute Einzelpersonen und ganze Gruppen alle möglichen Ansprüche stellen können, ohne auf Widerstand zu stoßen und ohne strikten Kontrollen unterworfen zu sein. Das sei früher anders gewesen, als die Sozialämter die Bedürftigen gekannt und Vertrauensleute der Gewerkschaften dafür gesorgt hätten, daß die Mittel ihrer eigenen Arbeitslosenkasse nicht mißbraucht werden, während man nun das Geld mit einem Formular aus scheinbar unerschöpflichen öffentlichen Kassen herausholen könne.

82. Ein Leitmotiv der Diskussion ist die Einsicht, daß Schule und höhere Ausbildung zum Schlüssel der Zukunft geworden sind. So sieht die NBER-Studie⁶⁷ eine der Hauptschwächen der schwedischen Gesellschaft in der egalitären Einkommensverteilung und damit im mangelnden Anreiz, in

67 NBER: Valfärdsstat i omvandling, *Freeman, Swedenborg und Topel* (Hg), Stockholm 1995.

Humankapital zu investieren. Zu gering seien die Vorteile des Studiums und der Berufsausbildung, zu hoch das Arbeitslosengeld, das die Arbeitnehmer von der Weiterbildung abhalte. Mit der ausgeprägten Nivellierung der Lohn- und Gehaltsunterschiede und mit den extrem hohen Steuern sei es zur stillschweigenden Einkommensübertragung von gutausgebildeten zu weniger qualifizierten Personen gekommen. Auch darin wird ein wichtiger Grund für die Effizienzverluste Schwedens in den letzten Jahrzehnten gesehen. An die Stelle des Wohlfahrtsstaates müsse deshalb ein „Ausbildungsstaat“ treten.⁶⁸

Für einen neuen Ansatz im Schul- und Ausbildungssektor plädiert auch Percy Barnevik, der Verwalter des Industrie-Imperiums der Familie Wallenberg und frühere Chef des Elektrokonzerns ABB. Seiner Ansicht nach hat der Lehrerberuf in Schweden in den Jahren der Wohlstandspolitik deutlich an Ansehen verloren. Um diesen Beruf für tüchtige und motivierte Menschen attraktiv zu machen, müsse er künftig besser bezahlt werden. „Ein Land, das sich in der Wohlstandskonkurrenz der Zukunft behaupten will, braucht heutzutage in erster Linie eine gut ausgebildete Bevölkerung und an zweiter Stelle genügend Bewegungsfreiheit für Menschen und Kapital“, erklärt Barnevik in einem Interview.⁶⁹

83. Bis in die siebziger Jahre schien niemand Schwedens Sozialstaat ernsthaft in Frage zu stellen. In den achtziger Jahren braute sich das Unheil zusammen. In den Neunzigern kam das böse Erwachen mit der großen Krise. Heute

68 Dazu auch *Lorentz Lyttkens*, *Alltmera huvud och allt mindre händer*, Akademeja., Stockholm 1996.

69 *Percy Barnevik* im Gespräch mit *Svenska Dagbladet* am 24.4.1994 und am 16.10.1995.

heißt die Alternative: Zusammenbruch des Systems – oder „rationaler Rückzug“ (Lorentz Lyttkens) aus dem alten Sozialstaat. Ein Schweizer Beobachter beschreibt die neue Situation treffend: „Das Modell Schweden – nicht mehr Schwedens Modell“.⁷⁰ Das frühe 21. Jahrhundert könnte eine ökonomische Renaissance bringen. Bisher sind nur die ersten Schritte auf diesem Weg getan. Aber die Richtung stimmt, und die finanziellen wie wirtschaftlichen Probleme können bewältigt werden. Es gilt nun vor allem durch einen Konsens der Parteien die politischen Voraussetzungen dafür zu schaffen und der Mehrheit der Bevölkerung die Risiken und Chancen beim Abbau und Umbau des alten Sozialstaats erkennbar zu machen.

⁷⁰ *Hannes Gamillscheg*, Basler Zeitung 19.3.96.

VI. Schweden als Lehrbeispiel?

84. Schwedens *Volksheim* ist zum Prototyp des progressiven Wohlfahrtsstaats geworden und anderen Ländern als „Modell“ vorangegangen. Hier hatte sich die Politik der sozialen Sicherheit unter günstigsten Voraussetzungen vollziehen können. Hier erfolgt nun seit bald sechs Jahren unter den Zwängen einer akuten Krise eine radikale Korrektur und Umkehr in der Sozial- und Finanzpolitik, um Wirtschaft und Beschäftigung wieder auf eine gesunde Basis zu stellen. In dieser Zeit des Umbruchs bietet die schwedische Entwicklung der letzten fünfzig Jahre sich für Deutschland geradezu als Lehrbeispiel an. Denn in beiden Ländern sind seit langem ähnliche Kräfte mit vergleichbaren Tendenzen und Resultaten am Werk. Und auch die steinigten Wege, die in eine erfolgversprechende Zukunft führen können, sind von der gleichen Art.

85. Natürlich gibt es Unterschiede. Deutschland mit einer neunmal größeren Bevölkerung ist eine wirtschaftliche Großmacht, Schweden dagegen eher ein großflächiger Kleinstaat. Auch der historische, kulturelle und politische Hintergrund beider Länder unterscheidet sich, bedingt schon durch die periphere Lage Schwedens mit seiner heute noch spürbaren Distanz zum Kontinent und zur Europäischen Union – im Gegensatz zur Mittellage der Bundesrepublik, die das Land eng in die Geschehnisse Europas, West wie Ost, einbindet.

Sehr verschieden war auch die wirtschaftliche und politische Ausgangslage nach dem Zweiten Weltkrieg. Während das neutrale, in aller Welt hochangesehene, sozial intakte Schweden den Krieg unversehrt überstanden hatte und über

eine wettbewerbsfähige Industrie, über bedeutende Naturressourcen und ansehnliche Gold- und Devisenreserven verfügte, lag das besiegte Deutschland zerstört danieder. Ein großer Teil seiner Industriekapazitäten war zerbombt und demontiert worden oder in den sowjetisch-besetzten Ostgebieten verloren gegangen. Dazu mußte die Bundesrepublik viele Millionen Vertriebene und Flüchtlinge aufnehmen und, anders als das reiche Schweden, fast ganz von vorn anfangen. Die Startbedingungen, auch in der Sozialpolitik, konnten kaum gegensätzlicher sein.

Unterschiedlich waren auch die wirtschaftspolitischen Wege. Hier die Soziale Marktwirtschaft Ludwиг Erhards mit dem Schwergewicht auf dem Markt als Regulator und Triebkraft, dort ein von keynesianischen und planwirtschaftlichen Ideen beeinflußtes sozialdemokratisches Regime, das an die staatliche Lenkung glaubte und sich dem „sozialistischen“ Ziel einer Umverteilung der Einkommen und Gleichstellung aller Bürger verschrieben hatte. Während die Deutschen die Stabilität ihrer D-Mark voranstellten, meinte man in Schweden, mit etwas Inflation besser leben zu können. Notfalls könne auch die Währung abgewertet werden, um das Inflationsgefälle gegenüber der Auslandskonkurrenz auszugleichen und so den Export wieder flott zu machen. Insbesondere beim Geldwert und seiner Bedeutung für eine florierende Wirtschaft gingen die Meinungen auseinander. Im Laufe der neunziger Jahre hat Schweden seine Haltung in Fragen der Währungspolitik revidiert und setzt heute, nach deutschen Vorbild, auf eine harte Schwedenkrone.

Doch aufs Ganze gesehen überwiegen die Gemeinsamkeiten zwischen beiden Ländern. Beide sind im vergangenen Jahrhundert mit ähnlichen Strukturen spät aber erfolgreich in das Industriezeitalter eingetreten. Auch ähneln sie sich in

ihren soliden Handwerkstraditionen, ihren gutgeschulten Facharbeitern, ihren dynamischen Unternehmern und ihrer hochentwickelten Forschung und Technik. Dazu kommt in beiden Ländern eine starke Exportorientierung der Industrie und Abhängigkeit vom Weltmarkt. Gemeinsam sind beiden ein ausgeprägtes soziales Sicherheitsbedürfnis der breiten Schichten und eine noch weitgehend staatsgläubige Haltung bei der Regelung sozialer Probleme. Ähnlichkeiten bestehen auch in der historisch gewachsenen, relativ starken Gewerkschaftsbewegung.

86. Die Parallelen gelten auch im Negativen. Beide Sozialstaaten haben inzwischen viel von ihrer alten Vitalität eingebüßt. In beiden hat sich eine egozentrische Anspruchsmentalität entwickelt, die Gemeinsinn und wirkliche Solidarität gefährdet. In beiden fehlt es weithin noch an der Einsicht in die großen Gefahren der herkömmlichen Sozialpolitik für die Wohlstandsentwicklung; es fehlt ein wirkliches Krisenbewußtsein. Gering entwickelt ist die Bereitschaft der Mittelklasse, auf Vorteile zu verzichten, die für sie nicht von existentieller Bedeutung sind und die eigentlich einer kleinen Schicht von Bedürftigen vorbehalten sein sollten. Auch in der Innenpolitik gibt es Parallelen, wenngleich in Stockholm Sozialdemokraten und in Bonn bis vor kurzem Christdemokraten und Liberale regierten. Beide Regierungen müssen mit hartnäckigem Widerstand der Linken, der Grünen und der Gewerkschaften rechnen, die sich den als „Sozialabbau“ verpönten Maßnahmen zur Zukunftssicherung des Standorts entgegenstellen.

87. Was also von Schweden lernen? Der moderne Sozialstaat, seine Grenzen und Möglichkeiten, müssen vorurteilslos überdacht und Reformen angepackt werden. Das führt uns das schwedische Beispiel zwingend vor Augen. Fassen

wir die wichtigsten Ergebnisse des nordischen Sozialstaats-Experiments in einigen Kernaussagen zusammen:

- *Erstes Ergebnis:* Schwedens Sozialstaat hat mit der Zeit seinen Charakter verändert. Aus dem sozialen Musterland von einst ist ein überdehnter, krisenanfälliger Versorgungsstaat geworden.

Das alte System war unter den Nachwehen der Großen Depression der dreißiger Jahre und der sozialen Ungerechtigkeiten und Mißstände jener Zeit entstanden. Es hatte immer wieder Improvisationen gegeben, ohne eine wohlgedachte, geschlossene sozial-ökonomische Gesamtkonzeption. Seit den siebziger Jahren ist dieser Sozialstaat – unter dem Druck der Interessengruppen – nur zu oft nach politischer Opportunität und im Rhythmus der Wahlzyklen ausgeweitet worden, ohne daß man Rücksicht auf die Folgen für Staatsfinanzen, Wirtschaft und Beschäftigung genommen hatte. So ist Schwedens Sozialleistungsquote, der Anteil der Sozialausgaben am Sozialprodukt, von bescheidenen zehn Prozent zu Beginn der fünfziger Jahre auf rund 36 Prozent gestiegen. Insgesamt laufen auch nach den Ausgabenkürzungen der letzten Jahre heute noch rund 60 Prozent des schwedischen Sozialprodukts über den Staat.

- *Zweites Ergebnis:* Der Sozialstaat ist gescheitert, weil er nicht mehr zu bezahlen ist und weil er die Staatsfinanzen ruiniert.

Trotz ständig wachsender Steuerlasten ist der öffentliche Sektor tief ins Defizit geraten mit der Folge steigender Zweifel an der Kreditwürdigkeit des Landes. Leere Staatskassen und das Gespenst des Staatsbankrotts am

Horizont haben Schweden zur Umkehr gezwungen. Das einst nur gering verschuldete Land mußte zeitweise eine Staatsschuld von fast 85 Prozent des Sozialproduktes in Kauf nehmen. Nun werden die Schulden wieder abgebaut.

- *Drittes Ergebnis:* Mit der Bürde eines extremen Sozialstaats war die Krone zu einer anfälligen Schwachwährung geworden.

Auch das Schicksal der Schwedenkrone, die den Krieg als heile, starke Währung überlebt hatte, macht sichtbar, wohin die Politik einer inflatorischen Finanzierung des Sozialstaates führt. Die Krone sollte bald nach dem Krieg ein frühes Opfer dieser Politik werden. Während die Bundesrepublik den entscheidenden Vorteil einer über jeden Zweifel erhabenen Hartwährung besaß, verlor Schweden durch seine Schwachwährung auch wirtschaftlich an Boden. Die Inflation hat langfristig sehr viel höher gelegen als in Deutschland. Die Krone ist gegenüber der D-Mark auf ein Fünftel ihres Nachkriegswerts geschrumpft. Erst nach der Finanz- und Devisenkrise der neunziger Jahre hat sich die Auffassung durchgesetzt, daß die Währung nicht dem Sozialstaat geopfert werden darf und daß Schweden eine harte Währung braucht. Mit einer Revision des Zentralbankgesetzes im November 1998 ist die Notenbank zur strikten Preisstabilität verpflichtet und ihre politische Unabhängigkeit garantiert worden.

- *Viertes Ergebnis:* Schwedens Sozialstaat ist kontraproduktiv geworden. Er hat dem Land hohe Wohlstandsverluste eingebracht.

Deutlich wird in Schweden sichtbar, in welchem Ausmaß ein entfesselter Sozialstaat mit seinen riesigen Steuerlasten und fehlenden Leistungsanreizen sich nachteilig auf Produktion und Lebensstandard auswirkt. Kein Zweifel besteht, daß der aus dem Ruder gelaufene Sozialstaat das Land und seine Menschen ärmer gemacht hat. Früher hatte Schweden zu den Spitzennationen gezählt. In den neunziger Jahren ist das Land, gemessen an der Pro-Kopf-Produktion, auf Rang 15 in der OECD (17 weltweit) abgestiegen.

- *Fünftes Ergebnis:* Schwedens teurer Sozialstaat mit seinen erstarrten Arbeitsmärkten hat zu Massenarbeitslosigkeit geführt.

Am schwedischen Beispiel hat sich seit dem Beginn der neunziger Jahre auch gezeigt, daß eine anhaltend hohe Beschäftigung, auf die man in Stockholm früher so stolz war, nicht durchgehalten werden kann, wenn die Kosten des Sozial- und Steuerstaats unablässig in die Höhe getrieben werden. Von ein bis zwei Prozent bis in die siebziger Jahre war die Arbeitslosenrate um die Mitte dieses Jahrzehnts auf 13-14 Prozent angeschwollen und liegt 1998 noch über zehn Prozent. Es hat sich gezeigt, daß noch so anspruchsvolle Umschulungskurse und andere Arbeitsbeschaffungsprojekte des Staates die Vollbeschäftigung nicht retten können, wenn die Dynamik in der privaten Wirtschaft fehlt und wenn extreme Schutzrechte und gewerkschaftliche Eingriffe den freien Zugang zu den Arbeitsmärkten blockieren.

- *Sechstes Ergebnis:* Mit steigender Arbeitslosigkeit breitet sich auch in Schweden eine „neue Armut“ aus.

Trotz großzügiger Sozialleistungen erhalten schwache und bedürftige Randgruppen heute oft nicht die erforderliche materielle Hilfe und menschliche Fürsorge. Der Sozialstaat wird „unsozial“. Seitdem die Arbeitslosigkeit massiv zugenommen hat, werden Klagen über eine rasch zunehmende „neue Armut“ laut. Der Sozialstaat kann seinen ureigensten Aufgaben nicht mehr gerecht werden. Es gehört zu den Ungereimtheiten der heutigen Situation, daß Randgruppen von den jüngsten Sparmaßnahmen härter getroffen werden als die Wähler einer gutverdienenden Mittelschicht, die man eher schonend behandelt. Das Heer der Sozialhilfeempfänger ist in wenigen Jahren von fünf auf über zehn Prozent der Bevölkerung angeschwollen.

- *Siebtes Ergebnis:* Mit seinem humanitären Sozialstaat droht Schweden in eine tiefe moralische Krise zu geraten.

Die sozialen und menschlichen Beziehungen haben sich weniger harmonisch entwickelt, als man gehofft hatte. Ein System, das leicht mißbraucht wird, das oft den Illoyalen belohnt und den Loyalen und Verantwortungsbewußten bestraft, beginnt die Gesellschaftsmoral zu zersetzen. Statt den Menschen „besser“ zu machen, wie es die Väter des Sozialstaats wollten, herrscht eine egozentrische Anspruchsmentalität. Die hohen Fiskallasten haben eine einst mustergültige Steuerehrlichkeit zunichte gemacht. Auch im „menschenfreundlichen“ *Volkshem* hat sich die Verbrechensrate in vier Jahrzehnten mehr als verfünffacht.

- *Achtes Ergebnis:* Der Weg zum schlankeren, gesünderen Sozialstaat führt über Eigenverantwortung und Marktwirtschaft.

Schwedens *Volkshem* ist an seiner Unmäßigkeit gescheitert. Was nun? Eine Idee, der man oft begegnet, läuft auf den Wechsel von der alten „generellen“ Wohlfahrtspolitik für alle zur „selektiven“ Politik für begrenzte Zielgruppen von Bedürftigen hinaus. Im Gespräch ist ein staatlich garantierter Grundschatz bei größerer Selbstverantwortung, mit privatisierten Sozialversicherungen. Aber auch die Widerstände gegen grundlegende Reformen sind noch immer massiv. Schweden braucht vor allem mehr Markt. Ein Land, in dem 60 Prozent aller Ausgaben über den Staat laufen und nur ein Viertel der Wirtschaft dem freien Wettbewerb ausgesetzt ist, kann sich kaum noch als marktwirtschaftlich bezeichnen.

- *Neuntes Ergebnis:* In der Krise des Sozialstaats spiegelt sich eine Führungskrise der parlamentarischen Demokratie wider.

In Schweden wird auch der enge Zusammenhang zwischen Sozialstaat und Demokratie deutlich – eine Demokratie, in der Regierung und Parlament immer stärker unter den Druck der Interessengruppen geraten und kurzfristige und sektorale Interessen überwiegen. Der neue Sozialstaat, darüber sind sich die meisten einig, muß im Zusammenwirken aller wichtigen Parteien gebaut werden. Hier liegt die Schwäche der sozialdemokratischen Minderheitsregierung, die auf einen parlamentarischen Kuhhandel mit den Linksozialisten und der Umweltpartei oder mit der bürgerlichen Mitte und den Konservativen angewiesen ist. Regierungschef Persson hat

sich mit seinem oft als autoritär empfundenen Führungsstil bisher behauptet. Seine Stellung in Partei und Reichstag aber wird durch die Wahlniederlage geschwächt. Was im Frühjahr 1999 geschieht, wenn die radikale Linkspartei zur Offensive schreiten und eine expansivere Finanzpolitik, notfalls mit neuen Defiziten, verlangen dürfte, ist offen. Es könnte dann zum Bruch des Linksbündnisses kommen, wie bürgerliche Kreise hoffen, oder Perssons Führung in der eigenen Partei unhaltbar werden.

- *Zehntes Ergebnis:* Langfristig geht es um die Anpassung des Sozialstaats an die globale Herausforderung.

Schließlich hängt auch die Zukunft der Sozialpolitik davon ab, wie rasch und erfolgreich die Wirtschaft mit den globalen Herausforderungen von heute und morgen fertig wird, um im „darwinistischen Wettbewerb“ (Business Week) des frühen 21. Jahrhunderts mit vielen schlagkräftigen Aufsteigern zu bestehen. Die große Wende, die in der Sozialpolitik bevorzustehen scheint, läßt sich kaum in einigen wenigen Jahren bewältigen – nicht ohne eine Schocktherapie, auf die weder Schweden noch Deutschland vorbereitet wären. Teilweise Abstriche am sozialen Netz werden nicht genügen, um die volle Wettbewerbskraft wiederherzustellen. Es geht in Schweden um eine Reform an Haupt und Gliedern.

88. Für die Zukunft stellen sich drei entscheidende Fragen, die eng miteinander verknüpft sind. Wie kann der Einfluß des übermächtigen Staates rasch und stark genug eingedämmt werden, um das Land aus seiner relativen Stagnation zu lösen und genügend Spielraum für private Initiative zu schaffen? Wie kann der Wirtschaftsstandort Schweden so gestärkt werden, daß er im globalen Wettbewerb der Zu-

kunft mithalten kann? Wie läßt sich die durchdringende Anspruchsmentalität wieder eindämmen und der Wille zur Leistung und zur Selbstverantwortung wieder wecken?

Von der richtigen Beantwortung dieser Fragen und der Durchsetzung der daraus abzuleitenden Maßnahmen hängt in vieler Hinsicht das künftige Schicksal des Landes und seiner Menschen ab. Auch wenn sich nicht alles von heute auf morgen ändern läßt und jahrzehntelange Fehlentwicklungen ohne extreme Schocks nicht von einer Legislaturperiode zur anderen geheilt werden können: Schweden hat sich an den notwendigen Abbau seines durch seine Auswüchse unsozial und altersschwach gewordenen Wohlfahrtsstaats gemacht, um eine zukunftsfähige Gesellschaft aufzubauen. Von den dahinterstehenden bösen Erfahrungen und von der Entschlossenheit, sie zu überwinden, können andere Länder lernen – Deutschland vielleicht an erster Stelle.

Anhang: Der Sozialstaat hat seine Grenzen überschritten

1. Nicht nur in Schweden, dem Paradebeispiel des Wohlfahrtsstaats, auch in Deutschland und den meisten anderen Ländern Europas hat der Staat seine Grenzen seit langem gesprengt. Er ist unbezahlbar und ineffizient geworden. Nach einer Studie des Internationalen Währungsfonds (IWF)* in Washington scheint diese Entwicklung allerdings Mitte der neunziger Jahre ihren Höhepunkt erreicht und überschritten zu haben.

2. Dieser Studie zufolge, die hier durch die jüngsten Statistiken und Schätzungen der OECD bis 2000 ergänzt wird, hatten die fortgeschrittenen Industrieländer ihre Sozialsysteme Anfang der sechziger Jahre weitgehend ausgebaut und alle wichtigen Grundbedürfnisse abgesichert. Seitdem sind kaum wesentliche Verbesserungen hinzugekommen, wohl aber gravierende ökonomische Probleme. Realistisch gesehen, braucht der Staatssektor nicht größer zu sein als vor gut drei Jahrzehnten, um seine sozialen Aufgaben zu erfüllen. Es bedarf dazu radikaler Reformen, verbesserter Effizienz des Staatsapparates und wirksamer demokratischer Kontrollen.

3. Seit 1870, dem Beginn der modernen Sozialpolitik, hat sich die Auffassung vom Staat und seinen Aufgaben tiefgreifend gewandelt, wie die IWF-Studie feststellt. Die klas-

* *Vita Tanzi and Ludger Schuknecht, The Growth of Government and the Reform of the State in Industrial Countries, IMF working paper, December 1995.*

Der Anstieg der öffentlichen Ausgaben seit 1870

(In Prozent des Bruttoinlandsprodukts)

	1870	1913	1920	1937	1960	1980	1990	1993	2000
USA	3,9	1,8	7,0	8,6	27,0	31,8	33,3	33,8	31,1
Japan	8,8	8,3	14,8	25,4	17,5	32,0	31,7	33,7	39,1
Schweiz	----	2,7	4,6	6,1	17,2	32,8	33,5	39,4	37,5
Spanien	---	8,3	9,3	18,4	18,8	32,2	42,0	47,6	40,3
Großbritannien	9,4	12,7	26,2	30,0	2,2	43,0	39,9	43,6	40,6
Kanada	---	---	13,3	18,6	28,6	38,8	46,0	49,7	41,2
Deutschland	10,0	14,8	25,0	42,4	32,4	47,9	45,1	49,5	46,3
Niederlande	9,1	9,0	13,5	19,0	33,7	55,2	54,0	55,1	47,3
Italien	11,9	11,1	22,5	24,5	30,1	41,9	53,2	57,4	48,8
Österreich	---	---	14,7	15,2	35,7	48,1	48,6	53,2	49,2
Frankreich	12,6	17,0	27,6	29,0	34,6	46,1	49,8	55,0	53,5
Schweden	5,7	6,3	8,1	10,4	31,0	60,1	59,1	71,0	58,1
Weltweit	8,3	9,1	15,4	18,3	28,5	43,1	46,1	49,1	44,4

Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF), Washington. Der weltweite Durchschnitt für 1937 ohne Deutschland, Japan und Spanien, um die Wirkungen der damaligen Aufrüstung auszuschalten. Zahlen für das Jahr 2000 sind Schätzungen der OECD (Economic Outlook, December 1998). Angaben für die Schweiz: UBS, Zürich. Die weltweiten Zahlen für 1993 und 2000 sind die Durchschnitte der aufgeführten Länder.

sischen Ökonomen und Philosophen des 19. Jahrhunderts hatten – als Reaktion auf den Absolutismus – für einen Minimalstaat plädiert, der sich auf Verteidigung, Polizei und Verwaltung beschränken sollte. Um 1870 lag die Staatsquote im Durchschnitt der Länder, für die Zahlen verfügbar sind, bei acht Prozent des Sozialprodukts (BIP), in Amerika bei vier, Deutschland zehn und in Frankreich, dem damals größten Staat, zwölf Prozent.

4. Unter dem Einfluß von Karl Marx und deutschen Sozialpolitikern wurde die Minimalstaatsthese bald angefochten. Der Staat sollte fortan soziale Funktionen übernehmen und den Wohlstand zugunsten der Ärmern umverteilen, wie es mit Bismarcks Sozialreformen dann auch geschah. Um 1913 lag die weltweite Staatsquote bei neun Prozent. In Frankreich, Deutschland und Großbritannien lag die jeweilige Quote wegen der Aufrüstung und dem Ausbau der Infrastruktur allerdings höher. Mit dem Krieg stieg die weltweite Staatsquote rapide und blieb auf höherem Niveau von durchschnittlich 15 Prozent (1920). In Deutschland und anderen europäischen Ländern hatten die öffentlichen Ausgaben schon einen Anteil von einem Viertel am Sozialprodukt erreicht, während es in den USA erst sieben Prozent waren.

5. Ende der zwanziger Jahre änderte sich der politische Wind, wie es der Titel einer Schrift von John Maynard Keynes verkündet: „The End of Laissez-Faire“ (1926). In vielen Ländern bestanden schon rudimentäre Sozialsysteme. Mit der Weltwirtschaftskrise schwoll der Anteil der Staatsausgaben an, mit dem „New Deal“ nun auch in Amerika. 1937 erreichte die Staatsquote weltweit knapp 19 Prozent. In Deutschland waren es wegen der Rüstungsausgaben über 40, in Amerika noch weniger als neun und auch

in Schweden knapp zehn Prozent. Nach 1945 setzten sich Umverteilung und progressive Besteuerung auf breiter Front durch. Bis 1960 stieg die weltweite Staatsquote auf über 28 Prozent an.

6. Immer breitere Schichten verlangten immer höhere Sozialleistungen, die nun auch zunehmend durch Verschuldung finanziert wurden. Ein wachsender Teil der Produktion wurde in den öffentlichen Sektor gelenkt, ohne viel Rücksicht auf nachteilige ökonomische Folgen. 1980 lag die Staatsquote der Industrieländer bei 43 Prozent. In 20 Jahren hatte sie sich – bei nie zuvor gekanntem Wohlstand – erneut um die Hälfte erhöht. In Schweden erreicht sie schon 60 Prozent.

7. Inzwischen begannen die Nachteile des staatlichen Wildwuchses, die enormen Steuerlasten, die Flucht in die Schattenwirtschaft, die stockende Dynamik immer deutlicher hervorzutreten. Die britische Premierministerin Thatcher und der amerikanische Präsident Reagan gingen als erste zu Gegenattacken gegen den Superstaat über. Andere kamen allerdings über rhetorische Reaktionen kaum hinaus. Weltweit erreicht die Staatsquote 1990 rund 46 und 1993 mit etwa 49 Prozent den Höchststand. In Schweden schluckte der Sozialstaat nicht weniger als 71 Prozent des Bruttoinlandsprodukts, in Deutschland 49,5 Prozent, in Amerika jedoch „nur“ knapp 34 Prozent. Schweden, das im 19. Jahrhundert zu den Nationen mit dem geringsten Staatsanteil gezählt hatte, ist zum Land mit dem größten Staatssektor geworden.

8. Hat nun die „große Wende“ begonnen? In den letzten fünf Jahren ist der Staat nur noch in Japan gewachsen, anderswo aber wieder markant gesunken. So in Holland,

Skandinavien, Irland, Neuseeland, auch Italien. 2000 wird die Staatsquote in der Regel wieder unter 50 und auch in Schweden leicht unter 60 Prozent liegen. Mehrere Faktoren zwingen die Regierungen zum Rückzug: der wachsende Steuerschwund, die Abwanderung in die Schattenwirtschaft, die steigende Zinslast bei hoher Verschuldung und die Kriterien von Maastricht, die zur Ausgabenkürzung zwingen.

9. Im Rückblick war der – zunehmend umverteilungsbedingte – Staatsanteil von 1870 bis 1993 im Weltmaßstab um das Sechsfache, in Deutschland um das Fünffache gestiegen. Der eigentliche Staatsverbrauch (Einkommen, Versorgungsgüter) hatte um 1870 unter fünf und noch 1937 unter zehn Prozent des Bruttoinlandsprodukts gelegen. Heute sind es 18 Prozent. Hauptgrund der staatlichen Hypertrophie aber sind die hohen Transferzahlungen und die ausufernden Subventionen. Um 1900 hatte dieser Posten knapp ein Prozent, 1937 weniger als vier Prozent beansprucht. Für die frühen neunziger Jahre ergaben sich 23, in Schweden über 34 Prozent (Deutschland 19). Hinzu kamen die Zinsen für die Staatsschuld mit im Durchschnitt vier Prozent, in Italien jedoch zehn Prozent des Inlandsprodukts.

10. Nach Auffassung der Autoren der IWF-Studie sind die sozialen Netze in universale Sozialansprüche verwandelt worden. Eine Trittbrettfahrer-Mentalität habe sich ausgebreitet. Sozialversicherungen sind in Systeme zur Einkommensstützung umgewandelt worden. Es geht weniger um die Bedürfnisse der Schwachen am Rande der Gesellschaft als um die Umverteilung zugunsten einflußreicher Gruppen, zu der auch die Mittelschicht gehört. Die Sozialpolitik sei „ineffizient und ineffektiv bei der Erreichung ihrer Ziele“ geworden. Sie untergrabe die Eigenverantwortung. Recht-

fertigen die erreichten Verbesserungen heute noch die gewaltige Umverteilung?

11. Die IWF-Ökonomen versuchen, diese Frage anhand konkreter sozio-ökonomischer Kriterien zu beleuchten und vergleichen dabei drei Ländertypen: solche mit großem, mittlerem und kleinem Staat, mit Deutschland im Mittelfeld. Ende des 19. Jahrhunderts lag die Arbeitslosigkeit meist unter fünf Prozent. Das Schulsystem der Industrieländer war erst teilweise ausgebaut. Das Gesundheitswesen (medizinische Technik und Hilfe) zog nach, allerdings bei noch relativ hohen Sterberaten und hoher Kindersterblichkeit. Vor dem Zweiten Weltkrieg (1937) gab es aber schon bedeutende Fortschritte im Sozial- und Schulwesen. Der dunkle Punkt war damals die Massenarbeitslosigkeit als Folge der „Großen Depression“.

12. Um 1960 hatten die Industrieländer ihre sozialen Probleme im Griff. Die Arbeitslosigkeit war fast verschwunden, der Leistungswille solide. Höhere Staatsausgaben hatten bis dahin meßbare soziale Verbesserungen gebracht. Dann änderte sich das Bild. Schwaches Wachstum, hohe Arbeitslosigkeit und Steuerflucht waren keine seltenen Erscheinungen. Heute stehen Länder mit schlankem Staat ökonomisch besser und sozial kaum schlechter da als jene mit großem Staat. Neue Industrieländer mit niedriger Staatsquote (20 Prozent) wie Chile, Hongkong, Singapur oder Korea schneiden relativ gut ab. „Wir folgern daraus, daß sich die sozialen Bedingungen vor allem von 1870 bis 1960 verbessert haben, als der Sozialstaat im Frühstadium steckte. Sein weiterer Ausbau hat nur begrenzte soziale Fortschritte gebracht und dabei die wirtschaftliche Leistung beeinträchtigt“.

13. Man könne davon ausgehen, daß ein „erheblicher Spielraum“ für staatliche Ausgabenkürzungen besteht. Zum Vergleich für Sparmöglichkeiten, die heute in den Sozialstaaten bestehen, zieht die Studie auch die Lage der Schweiz und Japans um 1960 heran. Dort wurde damals mit einer Staatsquote von unter 20 Prozent ein hohes Sozialniveau erreicht, in anderen Ländern mit weniger als 30 Prozent. Auf längere Sicht könnten die Staatsausgaben vielleicht auch anderswo unter 30 Prozent gesenkt werden, ohne daß der soziale Standard der tatsächlich Bedürftigen leiden müßten.

14. Viel Spielraum für Einsparungen besteht bei Sozialtransfers und Subventionen. Die meisten Leistungen (Krankheitsausgaben, Renten) könnten im Privatsektor oder durch ein staatliches Grundgeld (basic allowance) für Bedürftige und Arbeitslose gedeckt werden. Die Hochschulen wären ganz oder teilweise zu entstaatlichen. Das private Engagement könnte bei vielen Infrastrukturprojekten (Straßenbau, Flugplätze, Eisenbahn, Gefängnisse, Gemeindedienste) ausgebaut, der Staat entlastet werden.

15. Gewiß, bei solch radikalen Reformen wäre mit massivem Widerstand bisher privilegierter Gruppen zu rechnen. Der Reformprozeß könnte daher eher Jahrzehnte als einige Jahre brauchen. Entscheidend ist, daß ein Kurswechsel das Wirtschaftsklima verändern, die private Initiative anregen und größere Dynamik bringen würde. Neue Ideen brauchen meistens Zeit. Die Lehren von Keynes in den dreißiger Jahren haben ihre volle Blüte erst 30 Jahre später erreicht. So dürfte sich auch das neue Denken über den Sozialstaat nur allmählich durchsetzen. Mit zunehmender internationaler Mobilität und Konkurrenz von Kapital und Arbeit werden Länder mit übergroßen Staatsanteil zurückfallen. Das

könnte mit der Zeit auch Wähler und Politiker zur Einsicht bringen.

16. Fazit: Alle wichtigen sozialen Belange sind auch bei „drastisch reduzierten öffentlichen Ausgaben“ zu bewältigen. Dafür braucht ein effizienter und gut kontrollierter Staat kaum mehr als 30 Prozent der Produktion, vielleicht weniger – ein weiter Weg für Schweden, wo die Staatsquote heute doppelt so hoch ist, wie für Deutschland, wo sie um die Hälfte über diesem Fernziel liegt. Die Verfasser der IWF-Studie sind überzeugt, daß der Staatsanteil in den Industrieländern während der nächsten Jahrzehnte ständig fallen wird. Statt selbst Güter und Dienstleistungen zu liefern, werde der Staat die Aufgabe eines Hüters und Regulators übernehmen, der die „Spielregeln“ in Wirtschaft und Gesellschaft setzt und überwacht.