

WOHLFAHRTSSTAATLICHE REFORMPOLITIK IM INTERESSE DER ARBEITNEHMERINNEN NACH DEM „GOLDENEN ZEITALTER“ DES WOHLFAHRTSSTAATES? DIE BEISPIELE DÄNEMARK UND SCHWEDEN

1. Wohlfahrtsstaatliche Politik nach dem „goldenen Zeitalter“	158
2. Wohlfahrtsstaatliche Politik und ArbeitnehmerInneninteressen	161
3. Schweden und Dänemark: Noch immer „Erfolgsmodelle“ breit ausgebauter Wohlfahrtsstaaten?	163
4. Fazit	181

Auszug aus WISO 3/2004

isw

Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften

Weingartshofstraße 10

A-4020 Linz, Austria

Tel.: +43(0)732 66 92 73, Fax: +43 (0)732 66 92 73 - 2889

E-Mail: wiso@ak-ooe.at

Internet: www.isw-linz.at

Marcel Fink

Universitätsassistent
am Institut für Staats-
wissenschaft und
vergleichende
Gesellschafts-
wissenschaft der
Universität Wien

1. Wohlfahrtsstaatliche Politik nach dem „goldenen Zeitalter“

Der Ausbau wohlfahrtsstaatlicher Systeme hoch entwickelter westlicher Länder geht im Wesentlichen auf die Nachkriegsjahrzehnte des 20. Jahrhunderts zurück. Die entscheidende Phase für die Expansion wohlfahrtsstaatlicher Politik wurde als „goldenes Zeitalter des Wohlfahrtsstaates“ (Flora 1986: XXII) bezeichnet und lag zwischen dem Beginn der 1950er und dem Ende der 1970er Jahre.

*Wohlfahrts-
staaten unter
Druck*

Aus einer international vergleichenden Perspektive kam das wohlfahrtsstaatliche Entwicklungsmodell spätestens Ende der 1970er/Anfang der 1980er Jahre unter zunehmenden Druck. Häufig genannte Faktoren sind in diesem Zusammenhang

- ein generell verlangsamtes Wirtschaftswachstum,
- der Bedeutungsgewinn des Dienstleistungssektors und damit einhergehend sinkende Produktivitätswachstumsraten,
- vergleichsweise hohe Arbeitslosigkeit – häufig auch über den Konjunkturzyklus hinweg,
- eine der Tendenz nach zunehmende Bindung öffentlicher Mittel durch die wachsende öffentliche Verschuldung und damit einhergehende Zinszahlungen,
- eine zu erwartende zukünftige Entwicklung in Richtung einer zunehmenden Alterung der Bevölkerung
- sowie veränderte Haushaltsstrukturen, wodurch traditionelle Formen materieller Sicherung im Familienverband zunehmend an Bedeutung verlieren (vgl. zusammenfassend z. B. Pierson 2001).

*Internatio-
nalisierung und
„Globalisierung“:
unterschiedliche
Befunde*

Darüber hinaus führe nach einschlägigen Befunden eine konstatierte anwachsende Internationalisierung der Güter und Finanzmärkte dazu, dass die Handlungsfähigkeit nationaler Regierungen zunehmend eingeschränkt werde. Die sogenannte „Effizienzthese“ geht davon aus, dass Direktinvestitionen im Zuge von Standortentscheidungen vermehrt grenzüberschreitend dorthin fließen, wo die Lohn- und Lohnnebenkosten sowie steuerlichen Belastungen etc. am geringsten sind (vgl. z. B. Sinn 1995; zusammenfassend Genschel 2003: 17ff). Es

käme so zu einem „*race to the bottom*“ (Scharpf 1987: 531), insbesondere hinsichtlich der Besteuerung mobiler Faktoren: Wohlfahrtsstaaten seien gezwungen, Kapital und Unternehmen immer niedriger steuerlich zu belasten, um eine Abwanderung zu verhindern; sozialpolitische Handlungsfähigkeit werde dadurch untergraben. Wird dem Diktat der internationalen Märkte nicht entsprochen, so sind nach dieser Deutung wirtschaftliche Probleme vorprogrammiert.

Diese Thesen sind freilich nicht unwidersprochen. Empirisch sind es aus einem historischen Blickwinkel gerade kleine offene Volkswirtschaften, die über breit ausgebaute Wohlfahrtsstaaten verfügen. Die klassische These hierzu lautet, dass der Wohlfahrtsstaat hier quasi die mit der stärkeren Einbindung in internationale Gütermärkte einhergehenden Unsicherheiten und daraus folgende zunehmende soziale Ungleichheiten kompensiert (so genannte „Kompensationsthese“) (Cameron 1978). Hinsichtlich der Besteuerung von Kapital wird argumentiert, dass es gerade Länder mit einer hohen Integration in den Weltmarkt sind, die eine vergleichsweise hohe Kapitalbesteuerung aufweisen (vgl. dazu z. B. Garrett 1998; Swank 1998). Darüber hinaus kamen differenzierte Analysen zu dem Schluss, dass ausländische Direktinvestitionen, welche ein wichtiger Indikator für internationale unternehmerische Standortentscheidungen sind, gerade in jenen Ländern besonders hoch sind, in welchen auch Kapital im internationalen Vergleich hoch besteuert wird (Garrett & Mitchell 2001). Das Ergebnis ist demnach also gerade umgekehrt als von der Effizienzthese behauptet. Ein Befund in diesem Zusammenhang lautet, dass der Wohlfahrtsstaat auch für Unternehmen „keine reine Last“ sei (vgl. zusammenfassend Genschel 2003: 22f). Je nach Branche gehe es multinationalen Unternehmen nicht um reine Kostenminimierung im Sinne von Steuerbelastung und Lohn(neben)kosten. Andere relevante Standortfaktoren, die klassischerweise insbesondere in gut ausgebauten Wohlfahrtsstaaten verwirklicht sind, sind sozialer Friede, gut ausgebildete ArbeitnehmerInnen, höhere Qualitätsstandards und langfristig mögliche Planungshorizonte.

Aus einer breiteren Perspektive kommt Mosley (2003) auf Basis einer umfassenden Analyse zu dem Schluss, dass nationale Regierungen auch vor dem Hintergrund zunehmend internationalisierter Kapitalmärkte nach wie vor ein beträchtliches Ausmaß an Steuerungsautonomie besitzen – dies selbst vor dem Hintergrund von Euro und Maastricht-Kriterien. Hinsichtlich des Vertrauens der Akteure auf internationalen Finanzmärkten in eine Volkswirtschaft sei in erster Linie zentral, dass einige wenige Indikatoren „stimmen“, insbesondere, dass die Inflation niedrig und öffentliche Budgetdefizite gering sind. Mit welchen Mitteln diese Ziele erreicht werden (z. B. durch ausgaben- oder einnahmenseitige Maßnahmen), sei von weit geringerer Bedeutung. Betrachtlicher Handlungsspielraum bestehe für nationale Regierungen in hoch entwickelten westlichen Ländern nach wie vor z. B. bei der Frage, wie groß die Staatsquote insgesamt ausfällt, welche umverteilenden Maßnahmen durch sozialstaatliche Programme getätigt werden, wie die Struktur des Steuersystems aussieht oder wie die Arbeitsmärkte organisiert werden (vgl. Mosley 2003: 304ff).

Der vorliegende Beitrag beschreibt und analysiert die Entwicklung des dänischen und des schwedischen Wohlfahrtsstaates vor dem Hintergrund der Frage, ob und inwiefern wohlfahrtsstaatliche Politik im Sinne eines „arbeitnehmerInnenfreundlicheren Kapitalismus“ vor dem Hintergrund veränderter Rahmenbedingungen heute noch ein erfolgversprechendes Konzept darstellt. Ein folgender Abschnitt präsentiert einige kurze Überlegungen zum Zusammenhang von ArbeitnehmerInneninteressen und wohlfahrtsstaatlicher Politik. Im Anschluss wird der Frage nachgegangen, inwiefern sowohl die ökonomische Krise sowie auch die darauf folgende Erholung der schwedischen und dänischen Wirtschaft bzw. der zugehörigen Arbeitsmärkte als Effekt wohlfahrtsstaatlicher Politik gedeutet werden können. In anderen Worten: Es soll an diesen beiden Beispielen beleuchtet werden, ob und inwiefern wohlfahrtsstaatliche Politik als Verursacherin ökonomischer Probleme bzw. als Hemmschuh zur Lösung derselben gedeutet werden kann oder ob nicht auch in breit ausgebauten

Wohlfahrtsstaaten – bei Optimierung anderer Rahmenbedingungen – nach wie vor wirtschaftlicher Erfolg möglich ist.

2. Wohlfahrtsstaatliche Politik und ArbeitnehmerInneninteressen

Der Begriff wohlfahrtsstaatlicher Politik kann unterschiedlich breit angelegt werden. In einer engeren Definition zählen dazu primär die Planung, Finanzierung und Umsetzung sozialstaatlicher Leistungen etwa im Fall der Krankheit, der Arbeitslosigkeit oder des Alters. Ein solches Begriffsbild zielt also primär auf Leistungen der unterschiedlichen Zweige der Sozialversicherung und in einer minimalistischen Sichtweise geht es dabei primär darum, materielle Not zu verhindern. Dies allerdings, anders als im Rahmen der früheren Armenfürsorge, auf obligatorischer Basis und ausgestattet mit einem Rechtsanspruch (vgl. z. B. Esping-Andersen 1990, 21f; Alber 1982, 24ff). Wird eine breitere Definition als Ausgangspunkt gewählt, so werden neben dem institutionellen Kern des Wohlfahrtsstaates, der Sozialversicherung also, eine ganze Reihe anderer Tätigkeitsfelder zum Komplex wohlfahrtsstaatlicher Politik gezählt. Zudem wird häufig die inhaltliche Zieldefinition breiter angelegt. Aus einem solchen Blickwinkel verfolgt wohlfahrtsstaatliche Politik ganz allgemein Ziele wie soziale Gerechtigkeit, die Verminderung von Armut und Ungleichheit, die Vermehrung des gesellschaftlichen Wohlstandes und Vollbeschäftigung. Instrumente der Steuerung sind dann nicht nur Leistungen der Sozialversicherung, sondern auch eine auf diese Ziele gerichtete Lohnpolitik und das Arbeitsrecht, Steuerpolitik, Bildungspolitik, Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik sowie eine Akkordierung dieser Politikfelder mit genereller makroökonomischer Steuerung und Strukturpolitik (wie z. B. Forschungspolitik). Dabei ist evident, dass Länder mit einem breit ausgebauten sozialversicherungsrechtlichen System und hohem Leistungsniveau der unterschiedlichen Zweige der Sozialversicherungen traditionell in der Regel auch in den anderen genannten Feldern einen relativ umfassenden

*Definitionen
wohlfahrts-
staatlicher
Politik*

Steuerungsradius und eine relativ hohe Eingriffstiefe staatlicher Politik aufweisen (vgl. z. B. Huber/Stephens 2001; 2001a: 85ff; Hall/Soskice 2001: 50ff).

*Wohlfahrtsstaat
und Arbeit-
nehmerInnen-
interessen*

Inwiefern liegt nun wohlfahrtsstaatliche Politik generell explizit im Interesse der ArbeitnehmerInnen? Auf den ersten Blick scheint evident, dass wohlfahrtsstaatliche Politik den Interessen der ArbeitnehmerInnen in dem Sinn entspricht, dass sie das strukturelle Machtungleichgewicht zwischen Kapital und Arbeit (vgl. Offe/Hinrichs 1984) zu einem gewissen Grad einebnet. Zugleich etabliert sie ein Sicherungsnetz zur Abdämpfung von mit dem modernen Kapitalismus einhergehender materieller und sozialer Ungleichheit. Auf der anderen Seite war wohlfahrtsstaatliche Politik aus der Perspektive von ArbeitnehmerInneninteressen nicht immer unkontroversiell. Historisch war die Etablierung verpflichtender Sozialversicherungen in den Worten von Alber „nicht nur eine Solidarveranstaltung zugunsten der sozial Schwachen (...)“, „sondern auch ein Herrschaftsinstrument, das in manchen Zügen noch die repressiven Kontrollen der traditionellen Armenpflege widerspiegelte und daneben neuartige bürokratische Reglementierungen mit sich brachte“ (Alber 1982: 42). Zweitens wurde wiederholt darauf hingewiesen, dass sozialstaatliche Politik zwar auf der einen Seite dazu in der Lage ist, das kapitalistische Wirtschaftssystem zu modifizieren. Die andere Seite der Medaille ist jedoch, dass sie „durch die Milderung des sozialen Elends und die Verstetigung der Massenkaukraft bei gleichzeitigem Verzicht auf tief greifende Eingriffe in das Herrschaftsverhältnis von Kapital und Arbeit im Betrieb zur Stabilisierung des Kapitalismus“ (Alber 1982: 42) beitrug. Ich werde diesen relativ abstrakten Argumentationsstrang im vorliegenden Beitrag nicht mehr weiter verfolgen.

Faktisch wurde der zunehmende Ausbau sozialstaatlicher Politik in den westlichen Ländern aus historischer Perspektive gerade von Interessenorganisationen und Parteien forciert, die sich die Vertretung von ArbeitnehmerInneninteressen auf ihre Fahnen geheftet hatten. Eines unter mehreren Erklärungs-

modellen zur Etablierung von Wohlfahrtsstaaten – die so genannte Klassenmobilisierungsthese – geht davon aus, dass sozialstaatliche Politik dort besonders breit ausgebaut wurde, wo es der Arbeiterschaft gelang, ihre Klassenmacht über Wählerstimmen, übergreifende gewerkschaftliche Organisation und Regierungsteilnahme dauerhaft zu mobilisieren bzw. sich im Rahmen sozialer und politischer Koalitionen (z. B. mit dem Bauernstand) längerfristigen Einfluss auf die Regierungsgeschäfte zu sichern (vgl. z. B. Esping-Andersen 1990). Der Ausbau der Systeme der Sozialversicherungen, die Etablierung arbeitsrechtlicher Regelungen oder auch progressive Besteuerungssysteme gingen demnach häufig explizit auf Forderungen von Gewerkschaften bzw. von so genannten Linksparteien zurück.

Auf diese Art und Weise wurden Umverteilungsmechanismen institutionalisiert, welche die gesellschaftliche Struktur der hoch entwickelten westlichen Länder nachhaltig prägten. Dies zeigt bereits ein kurzer Blick auf einschlägige quantitative Indikatoren. So hätte die Armutsgefährdungsquote nach der OECD-Definition¹ in Österreich ohne sozialstaatliche Transfers im Jahr 2000 bei 40 % gelegen. Bezieht man die Alterspensionen in die Analyse mit ein, so sinkt die Armutsgefährdungsquote auf 24 % und unter Berücksichtigung aller weiteren sozialstaatlichen monetären Transfers weiter auf 12 %.

3. Schweden und Dänemark: Noch immer „Erfolgsmodelle“ breit ausgebauter Wohlfahrtsstaaten?

Schweden und auch Dänemark galten lange als Paradebeispiele des so genannten sozialdemokratischen Typus des Wohlfahrtsstaates (vgl. Esping-Andersen 1990). Staatliche Sozial- und Wirtschaftspolitik zeigte hier traditionell einen hohen Aktionsradius und eine beträchtliche Eingriffstiefe (vgl. z. B. Kautto et al. 2001). Zentrale Merkmale des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaatstypus sind:

Schweden und Dänemark als Paradebeispiel sozialstaatlicher Politik

- die Sozialleistungsquoten sind gemessen am BIP relativ hoch,
- der Zugang zu materiellen Leistungen folgt häufig universellen Prinzipien – d. h., er beruht auf dem WohnbürgerInnenstatus und ist nicht an vorherige Erwerbstätigkeit gebunden,
- materielle Sozialleistungen erreichen ein vergleichsweise hohes Niveau, das Sozialleistungssystem hat eine hohe Umverteilungskapazität,
- Sozialleistungen werden zu einem relativ großen Anteil über Steuern und nicht über Sozialversicherungsbeiträge finanziert, das Abgabenniveau ist im internationalen Vergleich relativ hoch,
- Vollbeschäftigung (beider Geschlechter!) ist erklärtes Ziel staatlicher Politik, dessen Erreichung auch über aktive staatliche geld- und fiskalpolitische Eingriffe, umfassende öffentliche Strukturpolitik sowie eine traditionell zentralisiert verhandelte und akkordierte (und zugleich solidarische) Lohnpolitik sichergestellt werden soll.

Mit diesen Maßnahmen standen kollektive ArbeitnehmerInneninteressen neben gesamtwirtschaftlichen Interessen traditionell im Zentrum der so verfolgten politischen Strategien. Die materielle Ungleichheit im Sinn von Einkommensdifferenzierung ist sowohl im Geschlechtervergleich als auch innerhalb der beiden Geschlechtergruppen im internationalen Vergleich gering (vgl. z. B. Fritzell 2001). Dasselbe gilt für soziale Ausschließung im Sinn von Armut und Armutsgefährdung. Die Erwerbsquoten – und hier insbesondere auch die der Frauen – sind traditionell im internationalen Vergleich sehr hoch (vgl. z. B. Daly 2000).

3.1. Ökonomische Entwicklung: Krise und Erholung

Bis zum Ende der 1980er Jahre galt Schweden international sowohl sozial- als auch wirtschaftspolitisch als Erfolgsmodell. Während in vielen anderen Ländern während der 1980er Jahre die Arbeitslosigkeit zum Teil erheblich zunahm, fielen

die Probleme in Schweden vergleichsweise wesentlich geringer aus: Die Arbeitslosenrate lag hier während der 1980er Jahre nie über 3 % (vgl. z. B. Furaker 2002). Zu Beginn der 90er Jahre verschlechterte sich die Performance der schwedischen Wirtschaft jedoch zusehends. Zwischen 1991 und 1993 schrumpfte das BIP real und das Interesse am „Modell Schweden“ als internationales Vorbild ging – auch vor dem Hintergrund von Arbeitslosenraten von mehr als 9 % (1993–1997) und sehr hohen Defiziten in den öffentlichen Haushalten (1993: 11,6 %; 1994: 9,3 %; 1995: 7,0 %) – vorerst deutlich zurück. Ganz anders gelagert ist der Fall Dänemarks. Dänemark war während der 1980er Jahre insgesamt alles andere als ein Erfolgsbeispiel. Einerseits wiesen zwar die Sozial- und Lohnverhandlungssysteme in Dänemark während der 80er Jahre viele Parallelen mit jenen in Schweden auf, andererseits hatte die dänische Wirtschaft jedoch während der 80er Jahre mit erheblichen Problemen zu kämpfen und die Arbeitslosigkeit war wesentlich höher als beim skandinavischen Nachbarn: Zwischen 1983 und 1985 lag die Arbeitslosenquote in Dänemark über 10 % und nach einer Erholung im zweiten Drittel der 1980er Jahre stieg sie zwischen 1989 und 1993 wieder auf knapp 10 % an (vgl. zur Entwicklung in beiden Ländern umfassend Benner/Vad 2000; Jochem 1998: 80ff). Auch das Wirtschaftswachstum war zu Ende der 1980er/zu Anfang der 1990er Jahre alles andere als berauschend: Es lag im Schnitt der Jahre 1987–1993 bei gerade einmal knapp über 0,6 % am BIP.

Inzwischen hat sich die Situation dahingehend verkehrt, dass Dänemark für die 1990er Jahre als internationales „Erfolgsmodell“ gehandelt wird. Während die wirtschaftlichen und Arbeitsmarktprobleme in Schweden von längerer Dauer waren (die Arbeitslosenquoten blieben bis 1997 über der 9-%-Marke), konnte in Dänemark die Arbeitslosigkeit relativ rasch und nachhaltig (von knapp 10 % im Jahr 1993 auf 5 % im Jahr 1997) gesenkt werden und das Wirtschaftswachstum war im Schnitt der 1990er Jahre mit 2,2 % wesentlich höher als während der 1980er Jahre (1,7 %). Aber auch die schwedische Wirtschaft erholte sich zusehends und zu Ende der

*Sozialstaat in
der Krise?
Ökonomische
Probleme Ende
der 1980er/
Anfang der
1990er Jahre*

*wirtschaftliche
Erholung*

1990er Jahre wurden hier sogar wesentlich höhere Wachstumsraten erreicht als in Dänemark. Einen Überblick über einschlägige Indikatoren in der jüngeren Vergangenheit bietet die folgende Tabelle (Tabelle 1). Neben jenen von Dänemark und Schweden beinhaltet die Aufstellung auch die einschlägigen Kennwerte für Österreich und den jeweiligen Durchschnitt der EU-15-Länder.

*aktuell bessere
Werte als der
EU-15-Schnitt*

Beim Wirtschaftswachstum zeigt sich ein uneinheitliches Bild – Dänemark und Schweden weisen nach 1997 abwechselnd Wachstumsraten unter- bzw. oberhalb des EU-15-Durchschnittes auf. Jedenfalls ist evident, dass sich beide Volkswirtschaften bis zum Ende der 1990er Jahre von den – insbesondere in Schweden beträchtlichen – strukturellen Problemen zu Anfang der Dekade erholt hatten. In beiden Ländern sind die öffentlichen Haushalte durchgängig seit 1997/1998 ausgeglichen oder weisen zum Teil erhebliche Einnahmenüberschüsse auf. Nachdem am Höhepunkt der wirtschaftlichen Probleme zu Beginn der 1990er Jahre zum Teil erhebliche Defizite geschrieben worden waren (in Dänemark z. B. mit 2,9 % des BIP 1993; in Schweden mit 11,6 % des BIP im selben Jahr), wurde der Gesamtschuldenstand nun wieder sukzessive reduziert. Schweden und Dänemark weisen diesbezüglich eine wesentlich bessere Performance auf als Österreich und die meisten anderen Länder der EU-15. Zugleich sind die Beschäftigungsquoten in Dänemark und Schweden (inzwischen zusammen mit jenen der Niederlande und Großbritanniens) mit Abstand die höchsten in der EU und bei den Beschäftigungsquoten der Frauen sind Dänemark und Schweden nach wie vor mit großem Abstand Spitzenreiter. In beiden Ländern gelang während der zweiten Hälfte der 1990er Jahre des Weiteren eine beträchtliche Reduktion der Arbeitslosigkeit. Dabei ist dieser Rückgang der Arbeitslosenraten aus mittelfristiger Perspektive nicht auf eine Reduktion der Erwerbstätigkeit zurückzuführen, sondern auf eine echte Erholung des Arbeitsmarktes: Die Gesamtbeschäftigungsquote lag in Schweden 2003 nur knapp unter dem Niveau von zu Beginn der 1990er Jahre, in Dänemark sogar klar darüber.

Tabelle 1: Indikatoren der ökonomischen Entwicklung

	Österreich	Dänemark	Schweden	EU-15
Reales Wirtschaftswachstum in %				
1998	3,9	2,5	3,6	2,9
1999	2,7	2,6	4,6	2,9
2000	3,7	2,8	4,3	3,6
2001	0,8	1,6	0,9	1,7
2002	1,4	1,0	2,1	1,0
2003	0,7	0,5	2,6	0,8
1/2003 bis 1/2004	0,5	1,1	2,4	1,6
Öffentliche Haushalte: Defizit (–) bzw. Überschuss (+) in % des BIP				
1999	–2,3	+3,2	+2,5	–0,7
2000	–1,5	+2,6	+5,1	+1,0
2001	+0,2	+3,1	+2,8	–1,0
2002	–0,2	+1,7	–0,0	–2,0
2003	–1,3	+1,5	+0,7	–2,6
Konsolidierte öffentliche Schulden in % des BIP				
1995	69,2	71,0	73,7	70,7
1999	67,5	55,8	62,7	67,9
2000	67,0	50,1	52,8	64,0
2001	67,1	47,8	54,4	63,2
2002	66,0	47,2	52,6	62,6
2003	65,0	45,0	51,8	64,2
Beschäftigungsquote gesamt				
2001	68,5	76,2	74,0	64,1
2002	69,2	75,9	73,6	64,3
2003	69,2	75,1	72,9	64,4
Beschäftigungsquote Frauen				
2001	60,7	72,0	72,3	55,0
2002	62,5	71,7	72,2	55,6
2003	62,8	70,5	71,5	56,0
Arbeitslosenquote				
2001	3,6	4,3	4,9	7,4
2002	4,2	4,6	4,9	7,7
2003	4,1	5,6	5,6	8,1
6/2004	4,2	5,9	6,6	8,1

Quelle: Eurostat Structural Indicators Database; Eurostat Short Term Indicators

3.2. Abweichende Erklärungen für Krise und Erholung

*Wohlfahrtsstaat
als „Problem-
verursacher“?*

Sowohl die Krise als auch die Erholung der schwedischen und dänischen Volkswirtschaften werden von unterschiedlichen Betrachtern unterschiedlich gedeutet. Für liberale und konservative Kritiker wohlfahrtsstaatlicher Politik sind ökonomische Probleme und Arbeitsmarktprobleme, wie sie Dänemark und Schweden erfahren haben, logische Folge zu umfassender und zu generöser sozialstaatlicher Leistungen, damit verbundener zu hoher Abgabenbelastungen, zu hoher Lohnabschlüsse im Rahmen kollektiver Lohnverhandlungen oder zu rigider arbeitsrechtlicher Regulierungen etc. Solche Befunde sind alles andere als neu. Bereits in den 70er Jahren wurde z. B. in Deutschland von rechten Sozialwissenschaftlern vor „Unregierbarkeit“ (Hennis 1977: 9) wegen angeblicher Anspruchsinflation auf Seiten der BürgerInnen und „Überlastung des Staates“ (Watrin 1977; vgl. für die Debatte im angelsächsischen Raum z. B. Crozier et al.: 1975) gewarnt. Es wurde so eine systemimmanente Krise des Wohlfahrtsstaates diagnostiziert: Ein immer stärkeres Anspruchsdenken auf Seiten der BürgerInnen ginge mit einer immer geringer werdenden Bereitschaft zu Eigenverantwortung und sinkender Arbeitsbereitschaft einher. Vor dem Hintergrund immer umfassenderer administrativer Vorschriften und steigender Steuerlasten sinke zugleich die Investitionsbereitschaft der Unternehmer.

Wie gerade die Beispiele Dänemark und Schweden zeigen, gibt es jedoch gute Argumente dafür, dass die einschlägigen Ursache-Wirkung-Zusammenhänge tatsächlich um einiges komplexer sind, als eine solche einfache Wohlfahrtsstaatenkritik vermuten lassen würde. Demnach sind die Gründe für die beschriebenen wirtschaftlichen Probleme in Dänemark und Schweden viel weniger in einem „zu umfassenden Wohlfahrtsstaat“ zu suchen als in Fehlentscheidungen und unglücklichem Zusammenspiel im Bereich unterschiedlicher makroökonomischer Steuerungsinstrumente (vgl. Green-Pedersen/Lindbom 2002).

Ich werde in Folge die beiden unterschiedlichen Thesen über mögliche Verursachungszusammenhänge näher analysieren.

Mislungene und gelungene ökonomische Globalsteuerung
Um die ökonomische Entwicklung in Dänemark und Schweden zu verstehen, müssen die Entwicklungen auf den Märkten für Eigentumswohnungen und Häuser mit privaten Eigentümern berücksichtigt werden (vgl. Green-Pedersen/Lindbom 2002). In beiden Ländern stellt das Eigentum die weitaus häufigste Wohnform dar. Zugleich existierten in den 80er Jahren in beiden Ländern Regelungen, die es ermöglichten, Zinszahlungen für zur Finanzierung von Häusern und Wohnungen aufgenommene Kredite auf breiter Basis von der Steuer abzusetzen. Beim gegebenen hohen Steuerniveau wurde diese Form der Reduktion der eigenen Steuerschuld während der 90er Jahre immer beliebter.

Mitte der 80er Jahre waren die Kreditvolumen in Dänemark vor diesem Hintergrund massiv angestiegen – zusätzlich befördert durch die von der damaligen bürgerlichen Regierung vorangetriebene Deregulierung des Bankensektors (vgl. Jochem 1998: 87). Zugleich stieg der Konsum der privaten Haushalte, was allerdings mit einer verschlechterten Handelsbilanz einherging, weil sich ein großer Teil der gestiegenen Nachfrage auf Importgüter konzentrierte. Es wurde befürchtet, dass sich die dänische Wirtschaft überhitzen könnte und ab 1985 setzte die Regierung Schritte, um die private Kaufkraft einzudämmen. In einem ersten Schritt wurde eine individuelle Energiesteuer eingeführt, in einem zweiten die Möglichkeiten der Geschäftsbanken zur unkontrollierten Kreditvergabe eingeschränkt. Mit der Steuerreform vom Januar 1987 wurden (schließlich mit Zustimmung der Sozialdemokraten) die Höchststeuersätze gesenkt und die Besteuerungsbasis erweitert. Des Weiteren wurde die steuerliche Absetzbarkeit von Schuldzinsen erheblich eingeschränkt. Zinskosten konnten also nicht mehr im bis dahin üblichen Ausmaß auf den Fiskus abgewälzt werden. Die Folge war, dass viele Hauseigentümer ihre Kredite nicht mehr begleichen konnten und zum

*Dänemark:
Mislungene
makro-
ökonomische
Globalsteuerung*

Verkauf gezwungen waren. Zugleich setzte durch ein Überangebot auf dem Markt ein massiver Verfall der Immobilienpreise ein. Auch jene verschuldeten Hauseigentümer, die sich die Rückzahlungsraten noch leisten konnten, wurden durch diese Entwicklung zumindest in einen „rechnerischen“ Bankrott getrieben: Der Marktwert ihrer Immobilie war nunmehr wesentlich geringer als der zugehörige Schuldenstand bei den Banken. Zudem kamen die Gewerkschaften mit der Regierung im Jahr 1987 überein, fortan eine zurückhaltende Lohnpolitik zu betreiben (im Gegenzug für eine Verkürzung der Arbeitszeit und nach massiven Lohnsteigerungen 1985 und 1986). Unter diesen Rahmenbedingungen ging der private Konsum massiv zurück, der ökonomische Aufschwung war zu Ende und es sollte über 5 Jahre dauern, bis sich die dänische Ökonomie erholte (vgl. Green-Pedersen/Lindbom 2002: 19).

*Schweden:
Prozyklische
Wirtschafts-
politik*

Die Entwicklung in Schweden weist viele Parallelen mit jener in Dänemark auf, allerdings um mehrere Jahre nach hinten verschoben. Zu Mitte der 1980er Jahre wurde, ähnlich wie in Dänemark, die schwedische Kreditwirtschaft dereguliert. Auch in Schweden bestanden zu diesem Zeitpunkt Regelungen, welche es ermöglichten, Zinsen für Kredite steuerlich abzuschreiben. Zusammen mit der Deregulierung der Kreditmärkte führte dies zu einem extremen Anstieg der Kreditaufnahmen bei Privaten wie auch bei Unternehmen (vgl. Benner/Vad 2000: 424). Zugleich stiegen die Löhne vor dem Hintergrund von Arbeitskräftemangel und insgesamt starkem Wirtschaftswachstum insbesondere in den Jahren 1988 und 1989 extrem stark an – in einem Ausmaß, welches deutlich über der Entwicklung der Produktivität lag und auch vor dem Hintergrund der Entwicklung der Lohnstückkosten in Konkurrenzländern nicht gerechtfertigt erschien. Die ArbeitgeberInnen gaben die erhöhten Löhne in Form höherer Preise an die KonsumentInnen weiter und die Lohn-Preis-Spirale drehte sich immer schneller. Als Folge wurde Schweden auf Exportmärkten immer weniger konkurrenzfähig (vgl. Jochem 1998: 120). Die Gewerkschaften forderten vor diesem Hintergrund eine Abwertung der Krone, was von der Regierung jedoch abgelehnt wurde. 1990 verpflicht-

tete die Regierung die Tarifparteien auf einen Lohn-Preis-Stopp (der aber nur bedingt eingehalten wurde). Eine der letzten Maßnahmen der sozialdemokratischen Regierung war im Jahr 1990 eine – mit Unterstützung der Liberalen Volkspartei und der Zentrumsparlei verabschiedete – umfassende Steuerreform (vgl. a.a.O.: 121). Ähnlich wie zuvor in Dänemark wurden dabei die Spitzensteuersätze inkl. jener auf Kapitaleinkünfte deutlich gesenkt. Auf der anderen Seite wurde die Steuerbasis erweitert und die steuerliche Abzugsfähigkeit von Zinszahlungen reduziert (vgl. Benner/Vad 2000: 428). Die Folge war eine rapide Veränderung des Konsumverhaltens der SchwedInnen. Erstens ging die Neuaufnahme von Krediten massiv zurück und die Sparquote der privaten Haushalte erhöhte sich vor dem Hintergrund der reduzierten Steuersätze auf Kapitaleinkünfte (und des damit real höheren Zinsniveaus nach Steuern) drastisch. Zugleich sank die Nachfrage in erheblichem Ausmaß. Des Weiteren kam der Immobilienmarkt – wie zuvor in Dänemark – massiv unter Druck, weil Kredite stark vermehrt mit dem Verkauf von Wohnungseigentum getilgt wurden. Es löste sich „eine Lawine von Kreditverlusten“ (Jochem 1998: 121) und die – nunmehr bürgerliche – Regierung sprach eine unbedingte Liquiditätsgarantie für die schwedischen Banken aus. Die so im Zeitraum von 1990 bis 1993 getätigten Stützungsmaßnahmen entsprechen nicht weniger als ca. 3,5 % des BIP in diesen Jahren (vgl. a.a.O.: 121). Insgesamt wurde die angesprochene Steuerreform zu einem Zeitpunkt beschlossen, als die schwedische Wirtschaft bereits deutlich im Abschwung begriffen war. Sie hatte damit prozyklischen Charakter und war damit alles andere als gut getimt (vgl. Green-Pedersen/Lindbom 2002: 17).

Insgesamt liegt vor dem Hintergrund der beschriebenen Entwicklung die These nahe, dass ein Gutteil der ökonomischen Probleme und der damit einhergehenden Arbeitsmarktprobleme in Dänemark und Schweden primär auf eine schlechte Akkordierung makroökonomisch wirkender Maßnahmen bzw. den Einsatz solcher Maßnahmen zum falschen Zeitpunkt zurückgeht (vgl. Green-Pedersen/Nannestad 2004; Green-Pedersen/Lindbom 2002; Stephens 1996).

Ebenso wie die Befunde zur Erklärung der ökonomischen Probleme in Schweden und Dänemark zu Ende der 1980er/zu Anfang der 1990er Jahre gehen auch die Befunde zur darauf folgenden wirtschaftlichen Erholung bzw. zur Verbesserung der Situation auf den Arbeitsmärkten auseinander (vgl. z. B. Benner/Vad 2000; Furaker 2002; Andersen 2002; Green-Pedersen/Nannestad 2004; Green-Pedersen/Lindbom 2002). Eine Erklärungsvariante fokussiert dabei auf Reformen in den sozialen Sicherungssystemen und die aktive Arbeitsmarktpolitik, eine andere auf makroökonomische Steuerung und Lohnpolitik.

*Dänemark:
Rasche
wirtschaftliche
Erholung durch
nachfrage-
orientierte
Wirtschafts-
politik*

Viele Anzeichen sprechen dafür, dass die positive Entwicklung in Dänemark jedenfalls auch auf eine inhaltlich kluge und gut akkordierte makroökonomische Steuerungspolitik zurückgeht. Dabei wurde von der sozialdemokratisch dominierten Regierung ab 1993 – anders als unter der bürgerlichen Regierung davor – eindeutig antizyklisch vorgegangen (vgl. Volz 2004). Die sozialdemokratische Regierung startete 1993/1994 bei weitgehender währungspolitischer Bindung an den EU-Raum mit einem nachfrageorientierten Kick-off-Programm und ließ bewusst ein höheres Budgetdefizit zu, als es in den Jahren zuvor der Fall war. Die Steuerreform von 1993 verringerte die Steuern auf Einkommen und führte zugleich diverse neue Energiesteuern ein. Sie trat grundsätzlich 1994 in Kraft – die vollständige Implementierung erfolgte jedoch schrittweise bis 1998. Dabei wurde bewusst in Kauf genommen, dass die Ausfälle bei den Einkommenssteuern insbesondere in der ersten Phase der Implementierung höher waren als die zusätzlichen Einnahmen aus den Energiesteuern, wodurch die private Kaufkraft gestärkt wurde. Zur Erhöhung der verfügbaren Einkommen wurden drittens Regelungen erlassen, die es KreditnehmerInnen erlaubten, ihre aus den 1980er Jahren stammenden Kredite mit hohen Zinsen in neue mit niedrigeren Zinsen umzuwandeln. Zugleich wurde die maximale Rückzahlungszeit von 20 auf 30 Jahre erweitert (vgl. Green-Pedersen/Nannestad 2004: 17). Auch diese Maßnahme erhöhte die verfügbaren Einkommen. Die Lohnpolitik fiel einerseits zurückhaltender aus als im zweiten Drittel der 1980er Jahre –

andererseits jedoch nicht so zurückhaltend wie in vielen anderen westeuropäischen Ländern während dieser Zeit. Der Anstieg der Arbeitnehmerentgelte entsprach seit 1995 weitgehend dem Verteilungsspielraum, also der tolerierten Inflationsrate zuzüglich des mittelfristigen Durchschnitts des Arbeitsproduktivitätsfortschritts. Infolge nicht zu zurückhaltenden Lohnpolitik ist die Lohnquote leicht gestiegen, die Binnennachfrage wurde gestärkt (vgl. Volz 2004). Diese makroökonomisch wirkenden Maßnahmen kamen kombiniert mit unterschiedlichen Reformen, insbesondere in der passiven und aktiven Arbeitsmarktpolitik (vgl. unten), zur Anwendung. Dabei scheint jedoch – insbesondere aus einer internationalen vergleichenden Perspektive – evident zu sein, dass die Initialzündung für die günstige Entwicklung in Dänemark eher den genannten makroökonomischen Maßnahmen zuzuschreiben ist als Veränderungen im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik oder den Sozialversicherungssystemen (vgl. Volz 2004; Green-Pedersen/Nannestad 2004).

Etwas anders gestaltete sich die Entwicklung in Schweden. Dort wurden von der konservativen Regierung (1991–1993) in einem ersten Schritt sowohl die Mehrwertsteuer auch die Kapitalertrags- und Unternehmenssteuern deutlich gesenkt. Die schwedische Krone kam international wiederholt unter Druck und im Zuge der Währungskrise 1992 wurden zwischen der bürgerlichen Regierung und den oppositionellen Sozialdemokraten wiederholt so genannte Krisenpakete ausgehandelt: „In diesen Verhandlungen gab die sozialdemokratische Partei ihren Widerstand gegen umfangreiche sozialpolitische Reformen auf und konnte im Gegenzug eine teilweise Rücknahme der Steuersenkungen erreichen“ (Jochem 1998: 122). Allerdings wurden ein Jahr später erneut die Kapitalertragssteuern deutlich gesenkt. Das von der bürgerlichen Regierung kontinuierlich verfolgte Ziel der Entlastung der Arbeitgeber trug wesentlich dazu bei, „dass bei steigenden Ausgaben und sinkenden Einnahmen – wie in der bürgerlichen Regierungsphase 1976 bis 1982 – die Staatsschulden sprunghaft anstiegen“ (Jochem a.a.O.). Die Regierung hatte damit gerechnet, dass die so

*Schweden:
Stabilitäts-
orientiertes
Programm und
langsame
wirtschaftliche
Entwicklung*

zusätzlich in den Kassen der ArbeitgeberInnen verbleibenden Gelder re-investiert und die Wirtschaft ankurbeln würden. Dies geschah jedoch nur in sehr begrenztem Ausmaß, weil schlichtweg die private Konsumnachfrage nach den entsprechenden Gütern nicht mehr gegeben war (vgl. oben). Anders als in Dänemark verfolgte nach dem Regierungswechsel von 1994 die nunmehr sozialdemokratisch dominierte Regierung keinen explizit antizyklischen Kurs. Zentrale Ziele waren die Reduzierung des Budgetdefizits, eine niedrige Inflation und die Stabilisierung der Währung. Im Zuge von erhöhten Steuern (1994) und Kürzungen bei den Sozialausgaben wurden keine nachfragewirksamen Impulse gesetzt. Entsprechend länger als in Dänemark ließ auch der ökonomische Aufschwung auf sich warten. Allerdings gelang es relativ rasch das Budgetdefizit zu senken und die Zinsen auf ein aus beschäftigungspolitischem Blickwinkel akzeptables Niveau zu bringen (vgl. Benner/Vad 2000: 428). Wesentlich zur längerfristig dann doch erreichten wirtschaftlichen Erholung dürfte auch das Faktum beigetragen haben, dass es im Rahmen der Währungskrise 1992 trotz des verfolgten Hartwährungskurses vorerst nicht gelang, die schwedische Krone zu stabilisieren: Sie verlor damals fast 20 % an Wert, was jedoch eine wesentliche Verbesserung der Konkurrenzfähigkeit die schwedischen Industrie auf internationalen Exportmärkten mit sich brachte (vgl. Green-Pedersen/Lindbom 2002: 17).

Sozialpolitische Maßnahmen und Reformen der Arbeitsmarktpolitik

Auch wenn die oben beschriebenen Verursachungszusammenhänge die wirtschaftlichen Probleme in Dänemark und Schweden und auch die darauf folgende ökonomische Erholung relativ gut erklären können, stellt sich die Frage, welche Zusammenhänge diesbezüglich mit der Entwicklung wohlfahrtsstaatlicher Politik bestehen. Insbesondere: Fußte der wirtschaftliche Aufschwung auf einem expliziten und breiten Rückbau des Wohlfahrtsstaates oder war derselbe entgegen der Thesen den Wohlfahrtsstaatskritiker auch ohne einen solchen möglich?

Vorweg: Wohlfahrtsstaatliche Rückbaumaßnahmen fielen in Dänemark wesentlich geringer aus als in Schweden (vgl. unten). Dies unter anderem vor dem Hintergrund, dass der budgetäre Druck im Sinne von Defiziten der öffentlichen Haushalte nie ein vergleichbares Ausmaß erreichte. Ganz im Gegenteil, insgesamt zeigen die dänischen sozialstaatlichen Programme während der letzten 20 Jahre stärkere Tendenzen in Richtung Ausbau denn in Richtung Rückbau. Dies, obwohl die ab 1983 regierende konservative Regierung mit dem Ansinnen angetreten war, den Marktkräften verstärkt zum Durchbruch zu verhelfen. Allerdings war auch diese Regierung, wie historisch die meisten dänischen Regierungen, nicht mit einer Mehrheit im Parlament ausgestattet. Die ursprünglichen Pläne einer „bürgerlichen Revolution“ (Andersen 2000: 72) mit dem Inhalt den öffentlichen Sektor zu reformieren, die Steuern zu senken und Sozialleistungen selektiv zurückzuschrauben wurden vor diesem Hintergrund nur sehr bedingt umgesetzt. Zwar waren diverse Leistungen (insb. das Arbeitslosengeld) zwischen 1982 und 1984 real gekürzt worden. Diese Leistungsminderungen wurden jedoch durch darauf folgende Erhöhungen (1986/87) mehr als nur wettgemacht. Darüber hinaus wurden noch in den 1980er Jahren neue Leistungen eingeführt, wie ein universelles Kinderbetreuungsgeld (1986) und ein universelles Stipendium für StudentInnen (ebenfalls 1986) (Andersen 2000; Green-Pedersen 2001), wobei die bürgerliche Minderheitsregierung sich mit diesen Maßnahmen die sozialdemokratische Zustimmung zum Budget „erkauft“ hatte. Der Mutterschaftsurlaub wurde im Verlauf der 80er und 90er Jahre mehrmals ausgedehnt, 1993 wurde ein bezahltes Elternkarenzmodell eingeführt (neben anderen Formen der Karenzierung), Kinderbeihilfen wurden nach 1987 wiederholt aufgestockt, dasselbe gilt für andere materielle Leistungen an Familien (vgl. Benner/Vad 2000: 449). Auch die universelle (wohnzeitabhängige) und auf im internationalen Vergleich sehr hohem Niveau angesiedelte staatliche Grundpension hat dem Druck zum Sozialabbau standgehalten: Das Niveau wurde nicht gesenkt, allerdings wurde der bedarfsgeprüfte Anteil der Grundpension sukzessive ausgebaut. Ebenfalls nicht gekürzt wurden die im internationalen

Dänemark: Kein umfassender Rückbau sozialstaatlicher Politik

Vergleich wiederum auf sehr hohem Niveau angesiedelten Sozialhilfeleistungen, ebenso wenig die Höhe des Arbeitslosengeldes. Gemessen am BIP ist das Niveau der Sozialausgaben zwischen 1994 und 2001 von 32,8 % auf 29,5 % gefallen. Zieht man jedoch den im gleichen Zeitraum vollzogenen Rückgang der Arbeitslosigkeit in Betracht, so zeigt sich, dass die Sozialausgaben relativ zu den sozialpolitischen Belastungsfaktoren gestiegen und nicht gefallen sind (vgl. Fink/Tálos 2003).

*dänische
Arbeitsmarkt-
politik:
„Aktivierung“*

Das hohe Niveau des Arbeitslosengeldes und insbesondere der Sozialhilfeleistungen brachte in Dänemark traditionell das Problem mit sich, dass Marktlöhne häufig nur sehr knapp über dem Niveau der Sozialleistungen lagen und Arbeitsanreize demgemäß relativ gering waren (Benner/Vad 2000: 450). Des Weiteren führte das so genannte „Job Offer Scheme“, das bis 1994 in Kraft war, dazu, dass Arbeitslose in Ausbildungsmaßnahmen oder subventionierter Beschäftigung neue Ansprüche auf Arbeitslosenversicherungsleistungen aufbauen konnten. Tatsächlich existierte Ende der 80er Jahre eine sehr große Gruppe an (insbesondere jüngeren) Personen, die laufend zwischen solchen Programmen und dem Arbeitslosengeldbezug hin und her wechselten. Manche Beobachter sprachen hier sogar von einer „lost generation“ (Larsen 2001; weiters Rosdahl/Weise 2000; Moller et al. 2000; Larsen 1998).

Die von der sozialdemokratischen Regierung ab 1994 aus dieser Situation gezogene Schlussfolgerung war jedoch nicht jene, die passiven Leistungen generell zu kürzen. Vielmehr wurden Sozialtransfers bei Arbeitslosigkeit an weitere Voraussetzungen – insbesondere die verpflichtende Teilnahme an umfassenden Ausbildungs- und gemeinnützigen Arbeitsprogrammen (die so genannten „Aktivierung“) – gekoppelt. In diesem Zusammenhang wurden die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik beträchtlich erhöht und die Zielgruppe einschlägiger Programme sukzessive erweitert (Rosdahl/Weise 2000: 170–171). Heute werden im Prinzip alle Arbeitslosen nach spätestens einem Jahr Arbeitslosengeldbezug verpflich-

tend (bei Androhung des Entfalls der Bezüge) in ein entsprechendes längerfristiges Programm integriert. Neue Ansprüche auf Arbeitslosengeld entstehen dabei nicht. Bei BezieherInnen von Sozialhilfe beträgt der maximale Bezugszeitraum vor einer so genannten „Aktivierung“ in einem entsprechenden Programm ebenfalls maximal ein Jahr, im Alter unter 30 jedoch maximal 13 Wochen. Das dänische „Aktivierungsmodell“ gilt international bei vielen Beobachtern als Erfolgsmodell. Dennoch ist es nicht unumstritten. Auf der einen Seite wird betont, dass die einschlägigen Programme von wesentlich höherer Qualität sind und wesentlich mehr Wahlmöglichkeiten aufweisen als z. B. einschlägige Maßnahmen des „New Deal“ eines Tony Blair im Vereinigten Königreich. In dieser Interpretation liegt der Schwerpunkt der aktiven Arbeitsmarktpolitik in Dänemark auf einem „helping the social clients out of the system“ (Anm.: der passiven „Alimentierung“, M. F.) (Rosdahl/Weise 2000: 178). In einer anderen Interpretation hat der dänische Wohlfahrtsstaat jedoch mit der Koppelung von materiellen Leistungen an Ausbildungs- und gemeinnützige Beschäftigungsprogramme den traditionellen Weg der Dekommodifizierung (Esping-Andersen 1990), d. h. der Reduktion der Ausgesetztheit gegenüber den Marktkräften, ein gutes Stück weit verlassen: *„Social Democratic Party today interprets rights and obligations within a narrow logic of market and insurance, it not only breaks with the original ideological foundation, but also with the core meaning of welfare state after the Second World War“* (Christensen 2001: 14).

In Schweden wurde die weit überwiegende Mehrzahl der schwedischen sozialstaatlichen Systeme in den 90er Jahren nur graduell, nicht jedoch umfassend strukturell umgebaut. Dies ungeachtet der Position mancher Kritiker, dass der breit ausgebaute Wohlfahrtsstaat an der ökonomischen Krise zu Beginn der 1990er Jahre mit Schuld trug. In anderen Worten: Der schwedische Wohlfahrtsstaat wurde nicht „abmontiert“ – er zählt im internationalen Vergleich nach wie vor zu den am breitesten ausgebauten überhaupt. Zugleich baute der schwedische Wohlfahrtsstaat jedoch traditionell auf der Prämisse der

*Schweden:
Sozialstaatlicher
Umbau ohne
„Demontage“
des Wohlfahrts-
staates*

(jedenfalls annähernden) Vollbeschäftigung auf: Sie galt immer als eine grundlegende Voraussetzung für die Finanzierbarkeit der Sozialsysteme (vgl. z. B. Esping-Andersen 1990; Ginsburg/Rosenthal 2002). Im Zuge der oben beschriebenen wirtschaftlichen Krise war diese Voraussetzung jedoch nicht mehr gegeben, das öffentliche Haushaltsdefizit explodierte – unter anderem auch vor dem Hintergrund der beschriebenen Steuersenkungen auf Kapital- und Unternehmenseinkünfte. Im Zuge der Sanierung der öffentlichen Haushalte wurden vor diesem Hintergrund diverse sozialstaatliche Leistungen zum Teil erheblich gekürzt. Noch unter der bürgerlichen Regierung kam es zu einer Reduktion der Lohnersatzrate in der Versicherung für Berufskrankheiten von 100 auf 80 Prozent sowie in der Elternversicherung und der Arbeitslosenversicherung von 90 auf 80 Prozent. Unter der darauf folgenden sozialdemokratischen Regierung wurden – vor dem Hintergrund eines Budgetdefizits von wie erwähnt über 10 % – vorerst weitere Einschnitte implementiert. Mit dem Budget von 1995 wurden die Lohnersatzleistungen in den drei genannten Versicherungen weiter auf 75 % gesenkt. Weitere Maßnahmen waren verschärfte Zugangsregelungen zu Leistungen der Versicherung für Berufskrankheiten und Arbeitsunfälle sowie ein erschwerter Zugang zu Wohnkostenunterstützungen. Insgesamt wurde die schwedische Sozialleistungsquote von über 37 % des BIP im Jahr 1992 auf 32,2 % im Jahr 1998 und dann bis 2001 weiter auf 31,1 % gesenkt. Während die Reduktion zwischen 1992 und 1998 zum größten Teil auf tatsächliche Leistungsreduktionen zurückgeht, spielt danach insbesondere der Rückgang der Arbeitslosigkeit eine zentrale Rolle (vgl. Fink/Tálos 2003). Die explizite Kürzungspolitik bei Sozialleistungen kam nämlich nach 1995 in der vorher praktizierten Form zu einem Ende und im Jahr 1998, als die öffentlichen Budgets wieder Überschüsse schrieben, wurden die Lohnersatzleistungen in den oben genannten Versicherungszweigen wieder auf 80 % des vorherigen Einkommens erhöht (vgl. dazu insgesamt Ginsburg/Rosenthal 2002).

Die ab dem Beginn der 90er Jahre auf sehr breiter Basis verhandelte und 1998 in Kraft getretene umfassende Reform

der Pensionsversicherung fokussiert nicht auf kurzfristige finanzielle Überlegungen, sondern auf die langfristige Finanzierbarkeit des Systems. Das neue System fand schließlich eine sehr breite parlamentarische Basis, auch wenn der innerparteiliche Widerstand in der sozialdemokratischen Partei relativ groß war. Letzterer fußte insbesondere darauf, das die intra- und intergenerationale Verteilungswirkung des neuen Systems wesentlich geringer ist als jene des früheren (vgl. dazu insgesamt Scherman 1999; Ginsburg/Rosenthal 2002; Stahlberg 1997; Sundén 2000). Anders als in Dänemark wurde in Schweden insgesamt schließlich für ein System optiert, das wesentliche Charakterzüge des ehemals stark universellen Alterssicherungssystems nicht mehr aufweist (bzw. nur mehr auf bedarfsgeprüfter Basis).

In arbeitsrechtlicher Hinsicht kam es in Schweden in den 1990er Jahren zu keinen einschneidenden Neuerungen. Einige wenige Reformen der bürgerlichen Regierung (1991–1993) wurden danach von den Sozialdemokraten wieder rückgängig gemacht. Insbesondere kam es nicht zu einer umfassenden Liberalisierung des Arbeitsmarktes, obwohl dies von den ArbeitgeberInnenorganisationen kontinuierlich gefordert wurde. Die sozialdemokratische Regierung überantwortete dieses strittige Thema rasch nach der Amtsübernahme im Jahr 1994 den Arbeitgeber- und ArbeitnehmerInnenorganisationen zu Verhandlungen. Deren Vorstellungen lagen jedoch um 180 Grad auseinander, sodass es hier nicht zu Reformmaßnahmen kam (vgl. Benner/Vad 2000: 431). So ist das Regulierungsniveau des schwedischen Arbeitsrechtes heute nach wie vor wesentlich höher als jenes im diesbezüglich traditionell liberalen Dänemark.

Änderungen gab es jedoch im Bereich aktiver Arbeitsmarktpolitik. Im Prinzip wurde das System hier in vielen Bereichen nach dänischem Vorbild adaptiert. Nachdem die bürgerliche Regierung diesbezüglich (1991–1993) trotz des immensen Anstieges der Arbeitslosigkeit weitgehend untätig blieb bzw. erst relativ spät reagierte (vgl. Ginsburg/Rosenthal 2002: 117),

*Schweden:
Keine
umfassende
Liberalisierung
des Arbeits-
rechtes*

*die
schwedische
„active line“*

wurde unter der folgenden sozialdemokratischen Regierung eine breit ausgebaute „active line“ implementiert. Diese wird, wie in Dänemark, zu einem guten Teil dezentral durch die Kommunen verwaltet und umgesetzt. Es handelt sich dabei um umfassende Aus- und Fortbildungsprogramme, die zuerst verpflichtend für alle Arbeitslosen im Alter zwischen 20 und 25 Jahren mit einer Arbeitslosigkeitsdauer von mehr als drei Monaten eingeführt wurden. Später (im Jahr 2000) wurde das Programm auf alle Langzeitarbeitslosen, unabhängig vom Alter, ausgedehnt (vgl. dazu insgesamt Kildal 2001; Johansson 2001; Timonen 2001). Viele Beobachter stimmen überein, dass solche Programme zwar nicht direkt die Arbeitslosigkeit senken können. Sie können jedoch dazu beitragen, dass sich die Arbeitslosigkeit nicht auf individueller Ebene verstetigt – unter anderem auch indem die Rotation auf dem Arbeitsmarkt erhöht wird. Zugleich stellen sie eine Ex-ante-Maßnahme zur Verhinderung von Engpässen auf dem Arbeitsmarkt dar, was jedoch nur in Zeiten der Arbeitskräfteknappeheit wirklich volkswirtschaftliche Bedeutung erlangt. In Schweden lagen die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik im Jahr 1998 bei beträchtlichen 1,96 % des BIP, während sich die Ausgaben für passive Leistungen auf 1,93 % beliefen. Vor dem Hintergrund der verbesserten Arbeitsmarktsituation gingen die einschlägigen Ausgaben dann zu Beginn des neuen Jahrtausends deutlich zurück. Die Werte für 2001 sind 1,09 % für aktive Maßnahmen und 1,19 % für passive (OECD Employment Outlook 2002 – Statistical Annex).

Die Entwicklung der schwedischen Sozialpolitik erweckt in der hier dargestellten gerafften Form den Eindruck eines umfassenden und generellen Rückbaus. In diesem Zusammenhang muss jedoch betont werden, dass Schweden – dicht gefolgt von Dänemark – im EU-Vergleich nach wie vor die höchsten Sozialleistungsquoten überhaupt aufweist. Es existiert hier nach wie vor ein sehr hohes Niveau an sozialstaatlicher Sicherung, das nach den Thesen der liberalen und konservativen Kritiker am Wohlfahrtsstaat eigentlich nicht mit einer günstigen wirtschaftlichen Entwicklung kompatibel sein dürfte.

4. Fazit

Insgesamt deuten viele Indikatoren in die Richtung, dass a) die wirtschaftlichen Probleme, welche sich in Dänemark und Schweden zu Ende der 1980er/zu Anfang der 1990er Jahre zeigten, mit anderen und breiter liegenden Ursachen in Zusammenhang standen als generell mit einem „zu stark ausgebauten“ Wohlfahrtsstaat. Zweitens macht b) die nachfolgende Entwicklung deutlich, dass wirtschaftliche Prosperität und günstige Entwicklung auf den Arbeitsmärkten nach wie vor auch unter Bedingungen hoher sozialstaatlicher Leistungsstandards, geringer Einkommensdifferenzierung und generell relativ geringer sozialer Ungleichheit möglich sind. Zwar kam es in beiden Ländern zu zum Teil weitreichenden inhaltlichen Veränderungen in der Sozial- und Arbeitsmarktpolitik. Von einem sozialstaatlichen Kahlschlag, der um der wirtschaftlichen und Arbeitsmarktprosperität willen in Kauf genommen werden musste, kann dennoch keine Rede sein. Gerade das Beispiel Dänemark zeigt, welche Bedeutung auch unter den international veränderten Rahmenbedingungen der zielgerichteten inhaltlichen Akkordierung unterschiedlicher Steuerungsinstrumente zukommt.

*Wohlfahrts-
staat und
wirtschaftliche
Prosperität kein
Widerspruch*

Insgesamt gibt es gute Gründe für die These, dass es noch andere zukunftsweisende Entwicklungsmodelle gibt als jene komplett liberalisierter Märkte und minimierter Staatstätigkeit. In diesem Zusammenhang hat sich in den letzten Jahren ein relativ breiter Forschungsstrang um die Analyse und Beurteilung zweier idealtypisch unterschiedlicher Modelle marktwirtschaftlicher Entwicklung etabliert (vgl. insb. die Beiträge in Hall/Soskice 2001a sowie Huber/Stephens 2001). Das Ergebnis einschlägiger Analysen ist, dass sich keine starken Argumente dafür finden lassen, warum die „liberalen Marktökonomien“ à la USA und Großbritannien mit ihren nur gering ausgebauten Wohlfahrtsstaaten den so genannten „koordinierten Marktökonomien“ à la Dänemark und Schweden mit ihrer umfassenden Wohlfahrtsstaatstätigkeit langfristig strukturell überlegen sein sollten.

Anmerkung:

- 1 Armutgefährdung liegt nach dieser Definition bei einem auf Haushaltsebene gewichteten Pro-Kopf-Einkommen von weniger als 60 % des Medians des nationalen auf Haushaltsebene gewichteten Pro-Kopf-Einkommens vor. Datenquelle: ECHP.

Literatur:

- Alber, Jens (1982). Vom Armenhaus zum Wohlfahrtsstaat: Analysen zur Entwicklung der Sozialversicherung in Europa, Frankfurt/Main.
- Andersen, Jørgen G. (2000). Welfare Crisis and Beyond: Danish Welfare policies in the 1980s and 1990s, in: Stein Kuhnle (ed.): Survival of the European Welfare State, London, 69–87.
- Andersen, Jørgen G. (2002). Denmark: from the edge of the abyss to a sustainable welfare state, in: Jorgen Goul Andersen et al. (Hg.): Europe's New State of Welfare, Bristol, 143–162.
- Benner, Mats/Torben B. Vad (2000). Sweden and Denmark: Defending the Welfare State, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.): Welfare and Work in the Open Economy, Vol. II, Oxford, 399–466.
- Cameron, David (1978): The Expansion of the Public Economy, in: American political Science Review, 72, 1243–1261.
- Christensen, Erik (2001). The Rhetoric of „Rights and Obligations“ in „Workfare“ and „Citizens' Income“, Paradigms/Discourses in Denmark in a Labour History perspective, Working Paper, Aalborg University, Aalborg.
- Crozier, Michel/Samuel P. Huntington/Jiji Watanuki (1975). The Crisis of Democracy, New York: New York University Press.
- Daly, Mary (2000). A Fine Balance: Women's Labour Market participation in International Comparison, in: Fritz W. Scharpf/Vivien A. Schmidt (Hg.): Welfare and Work in the Open Economy, Vol. II, Oxford, 467–510.
- Esping-Andersen, Gøsta (1990). The Three Worlds of Welfare Capitalism, Cambridge.
- Fink, Marcel/Emmerich Tálos (2003). Dismantling the Welfare State? Austria, Denmark, Germany, Sweden and the United Kingdom Compared; 10/2003, online unter: <http://www.univie.ac.at/staatswissenschaft/staatswissenschaft/Forschungsprojekte%20ET/WorkingPaperLast201003.pdf>
- Flora, Peter (1986). Introduction, in: Peter Flora (Hg.): Growth to Limits, Vol. 1, Berlin/ New York, XI–XXXVI.
- Fritzell, Johan (2001). Still different? Income distribution in the Nordic countries in a European comparison, in: Mokko Kautto et al. (Hg.): Nordic Welfare States in European Context, London et al., 18–41.
- Furaker, Bengt (2002). Is high unemployment due to welfare state protection? Lessons from the Swedish experience, in: Jorgen Goul Andersen et al. (Hg.): Europe's New State of Welfare, Bristol, 123–142.
- Garrett, Geoffrey (1998). Partisan Politics in the Global Economy, Cambridge: Cambridge.
- Garrett, Geoffrey/Deborah Mitchell (2001). Globalization, Government Spending and Taxation in the OECD, in: European Journal of Political Research 39: 2, 145–177.

- Genschel, Philipp (2003). Die Globalisierung und der Wohlfahrtsstaat. Ein Literaturreückblick, MPIfG Working Paper 03/5, Mai 2003, Köln.
- Ginsburg, Helen Lachs/Marguerite G. Rosenthal (2002). Sweden: Temporary Detour or New Directions? in: Gertrude Schaffner-Goldberg/Marguerite G. Rosenthal (eds.): *Diminishing Welfare, A Cross-National Study of Social Provising*, Westport, London, 103–148.
- Green-Pedersen, Christoffer (2001). Welfare-State Retrenchment in Denmark and the Netherlands, 1982–1998: The Role of Party Competition and Party Consensus, in: *Comparative Political Studies*, Vol. 34 (9), 963–985.
- Green-Pedersen, Christoffer (2004). Globalization and the Welfare State: What to make of the Dutch and Danish „miracles“, forthcoming in Bo Södersten (Hg.): *Globalization and the Welfare State*, London, online unter: <http://www.ps.au.dk/greenp/Download/Globalization%20and%20the%20Welfare%20State.pdf>
- Green-Pedersen, Christoffer/Anders Lindbom (2002). Success or failure for the universal welfare model?, MS., online unter: http://www.ps.au.dk/greenp/Download/Dk_Swedenfinal.pdf
- Green-Pedersen, Christopher/Peter Nannestad (2004). Keep the Bumblebee Flying: Economic Policy in the Welfare State of Denmark, 1973-1999, forthcoming in: Erik Albæk et al. (Hg.): *Managing the Danish Welfare State under Pressure: Towards a Theory of the Dilemmas of the Welfare State*, Aarhus; online unter: <http://www.ps.au.dk/greenp/Download/ELSECGP2.rev.pdf>
- Hall, Peter A./David Soskice (2001). *An Introduction to Varieties of Capitalism*, in: dies. (Hg.): *Varieties in Capitalism*, Oxford, 1–70.
- Hall, Peter A./David Soskice (2001a) (Hg.). *Varieties in Capitalism*, Oxford.
- Hennis, Wilhelm (1977). Zur Begründung der Fragestellung, in: Hennis Wilhelm/Kielmannsegg Peter Graf/Matz Ulrich (Hg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung*, Band 1, Stuttgart, 9–21.
- Huber, Evelyne/John D. Stephens (2001). Welfare States and Production Regimes in the Era of Retrenchment, in: Paul Pierson (Hg.): *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, New York, 107–145.
- Huber, Evelyne/John D. Stephens (2001a). *Development and Crisis of the Welfare State*, Chicago, London.
- Jochem, Sven (1998). Die skandinavischen Wege in die Arbeitslosigkeit. Kontinuität und Wandel der nordischen Beschäftigungspolitik im internationalen Vergleich, Opladen.
- Johansson, Hakan (2001). Activation policies in the Nordic Countries: Social Democratic Universalism under Pressure, in: *Journal of European Area Studies*, Vol. 9 (1), 63–77.
- Kautto, Mikko et al. (2001). Introduction: How distinct are the Nordic welfare states?, in: Mikko Kautto et al. (Hg.): *Nordic Welfare States in European Context*, London et al., 1–17.
- Kildal, Nanna (2001). *Workfare Tendencies in Scandinavian Welfare Policies*, International Labour Office, Discussion Paper, Geneva.
- Larsen, Flemming (1998). The implementation of active labour market policy in Denmark, Aalborg University, Working paper, Aalborg.
- Larsen, Jørgen Elm (2001). The Active Society and Activation Policy, Paper presented at the Cost A13 Conference: Social Policy, Marginalisation and Citizenship, 2–4 November 2001, Aalborg University, Aalborg.
- Moller, Kim et al. (2000). *Integrated approaches to active welfare and employment policies*, Denmark. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin.

- Mosley, Layna (2003). *Global Capital and National Governments*, Cambridge.
- Offe, Claus/Karl Hinrichs (1984). Sozialökonomie des Arbeitsmarktes, primäres und sekundäres Machtgefälle, in: Claus Offe (Hg.): "Arbeitsgesellschaft", Strukturprobleme und Zukunftsperspektiven, Frankfurt/M., New York, 44–86.
- Pierson, Paul (2001). Post-industrial Pressures on the Mature Welfare-State, in: Paul Pierson (Hg.), *The New Politics of the Welfare State*, Oxford, New York, 80–106.
- Rosdahl, Anders/Hanne Weise (2000). When all must be active – workfare in Denmark, in: Ivar Lodemel/Heather Trickey (eds.), *An Offer you Can't Refuse. Workfare in International Perspective*, Bristol, 159–180.
- Scharpf, Fritz W. (1987). *Sozialdemokratische Krisenpolitik in Europa*, Frankfurt a. M.
- Scherman, Karl Gustav (1999). The Swedish pension reform. *Issues in Social Protection Discussion Paper 7*, ILO, Geneva.
- Sinn, Hans-Werner (1995). Implikationen der vier Grundfreiheiten für eine nationale Fiskalpolitik, in: *Wirtschaftsdienst* 75: 5, 240–249.
- Stahlberg, Ann-Charlotte (1997). Sweden: on the way from standard to basic security, in: Jochen Clasen (ed.), *Social Insurance in Europe*, Bristol, 40–59.
- Stephens, John D. (1996). The Scandinavian Welfare States. Achievements, Crisis and Prospects, in: Gosta Esping-Andersen (Hg.): *Welfare States in Transition*, London, 32–65.
- Sundén, Annika (2002). *How Will Sweden's New Pension System Work?*, Center for Retirement Research at Boston College Working Paper, Boston.
- Swank, Duane (1998). Funding the Welfare State: Globalization and the Taxation of Business in Advanced Market Economies, in: *Political Studies*, 46, 4, 671–692.
- Timonen, Virpi (2001). Earning Welfare Citizenship: Welfare State Reform in Finland and Sweden, in: Peter Taylor-Gooby (ed.): *Welfare States under Pressure*, London et al., 29–51.
- Volz, Joachim (2004). Vorbild Dänemark? Eine Analyse der dänischen Wirtschaftspolitik, *DIW Wochenbericht* 4, online unter: <http://www.diw.de/deutsch/produkte/publikationen/wochenberichte/docs/04-03-1.html>
- Watrin, Christian (1977). Zur Überlastung des Staates mit wirtschaftspolitischen Aufgaben, in: Wilhelm Hennis/Peter Graf Kielmannsegg/Ulrich Matz (Hg.): *Regierbarkeit. Studien zu ihrer Problematisierung. Band II*, Stuttgart, 233–253.

INSTITUT FÜR SOZIAL- UND WIRTSCHAFTSWISSENSCHAFTEN

WISO

WIRTSCHAFTS-UND SOZIALPOLITISCHE ZEITSCHRIFT

Die Zeitschrift WISO wird vom Institut für Sozial- und Wirtschaftswissenschaften (ISW) herausgegeben. Sie dient der Veröffentlichung neuer sozial- und wirtschaftswissenschaftlicher Erkenntnisse sowie der Behandlung wichtiger gesellschaftspolitischer Fragen aus Arbeitnehmersicht.

Lohnpolitik, soziale Sicherheit, Arbeitsmarkt und Arbeitslosigkeit, Arbeit und Bildung, Frauenpolitik, Mitbestimmung, EU-Integration - das sind einige der Themen, mit denen sich WISO bereits intensiv auseinander gesetzt hat.

WISO richtet sich an BetriebsrätInnen, GewerkschafterInnen, WissenschaftlerInnen, StudentInnen, Aktive in Verbänden, Kammern, Parteien und Institutionen sowie an alle, die Interesse an Arbeitnehmerfragen haben.

Erscheinungsweise: vierteljährlich

Preise:* Jahresabonnement EUR 22,00 (Ausland EUR 28,00)
Studenten mit Inskriptionsnachweis EUR 13,00
Einzelausgabe EUR 7,00 (Ausland EUR 12,00)

(* Stand 2005 - Die aktuellen Preise finden Sie auf unserer Homepage unter www.isw-linz.at)

Wir laden Sie ein, kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen ein WISO-Probeexemplar zu bestellen. Natürlich können Sie auch gerne das WISO-Jahresabonnement anfordern.

Informationen zum ISW und zu unseren Publikationen - inklusive Bestellmöglichkeit - finden Sie unter www.isw-linz.at.



BESTELLSCHEIN*

Bitte senden Sie mir kostenlos und ohne weitere Verpflichtungen

- 1 Probeexemplar der Zeitschrift WISO
- 1 ISW Publikationsverzeichnis

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements (Normalpreis)

Ich bestelle _____ Exemplare des WISO-Jahresabonnements für StudentInnen mit Inskriptionsnachweis

* Schneller und einfacher bestellen Sie über das Internet: www.isw-linz.at

Name _____

Institution/Firma _____

Straße _____

Plz/Ort _____

E-Mail _____

BESTELLADRESSE:

ISW
Weingartshofstr. 10, A-4020 Linz
Tel. ++43/732/66 92 73-33 21
Fax ++43/732/66 92 73-28 89
E-Mail: wiso@ak-ooe.at
Internet: www.isw-linz.at