

Weinert, Günter

Article — Digitized Version

Vor einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates?

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Weinert, Günter (1991) : Vor einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates?,
Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 71, Iss. 11, pp. 582-585

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/136821>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Günter Weinert

Vor einem Rückbau des Wohlfahrtsstaates?

Die herbe Niederlage der mit nur kurzer Unterbrechung fast sechzig Jahre lang regierenden Sozialdemokraten bei den Parlamentswahlen in Schweden Mitte September wurde in den Medien überwiegend als eine Absage an das „schwedische Modell“ – und nicht etwa als „Quittung“ für die Rezession, in der sich das Land seit dem Sommer 1990 befindet – interpretiert. Ist das „schwedische Modell“ gescheitert?

Im schwedischen Wirtschaftssystem wurde lange Zeit die Kombination von hohem Lebensstandard mit einer relativ weitgehenden Realisierung egalitärer Ziele verwirklicht. Kennzeichnend war dabei der im Vergleich zu den anderen westlichen Industrieländern weitgehende Eingriff des Staates in den Wirtschaftsablauf, insbesondere eine weit überdurchschnittliche Korrektur der vom Markt hervorgebrachten Ergebnisse, nicht zuletzt zugunsten des Sozialbereichs.

Die häufige Bezeichnung dieser Kombination von Wohlstand und relativer Gleichheit als „schwedisches Modell“ enthält Elemente sowohl eines Gesellschaftsideals als auch der tatsächlichen wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung in Schweden. Der Begriff ist aber auch deshalb vieldeutig, weil sich seit den dreißiger Jahren, als dieser schwedische Weg „kreiert“ wurde, erhebliche Veränderungen ideologischer und politischer Positionen ergeben haben, die sich auch in Änderungen des politischen und institutionellen Rahmens niederschlugen. Immerhin werden heute noch drei Säulen als konstitutiv angesehen: erstens ein relativ stark ausgebauter Wohlfahrtsstaat, zweitens zentralisierte Lohnverhandlungen und drittens eine aktive Arbeitsmarktpolitik. Auf der Produktionsseite hingegen bestimmen und entscheiden die Unternehmen nach marktwirtschaftlichen Kriterien, nicht etwa Bürokraten.

Der hohe Wohlstand in Schweden zeigt sich in einem Bruttosozialprodukt pro Kopf, das im Jahre 1990, gemes-

sen auf der Basis von Kaufkraftparitäten, genauso hoch war wie in der alten Bundesrepublik Deutschland und etwas höher als in den meisten anderen westeuropäischen Ländern. Bei einem lange Zeit ähnlichen Wachstumstempo wie in anderen Industrieländern blieb die Arbeitslosigkeit stets niedrig. Auch in der jüngsten Rezession war sie mit zuletzt rund 3% weitaus geringer als im übrigen Westeuropa.

Überdurchschnittliche Staatsquote

In viel höherem Maße als in den anderen westlichen Ländern greift der Staat indes in Schweden in die Verteilung der Einkommen und in ihre Verwendung ein. Entsprach die Summe der Staatsausgaben in Relation zum Sozialprodukt Anfang der sechziger Jahre mit reichlich 30% noch etwa der Quote im übrigen Westeuropa insgesamt, so expandierte sie in der Folge stark überdurchschnittlich. In den Jahren 1982 und 1983 war die Staatsquote in Schweden mit 66% reichlich doppelt so hoch wie zwei Jahrzehnte zuvor – ein in den westlichen Industrieländern beispiellos großer Anteil des Staates. In der EG betrug die Quote zugleich rund 49% und in den OECD-Ländern insgesamt 41½%. Schon diese Quoten wurden in den meisten Ländern als wachstumshemmend angesehen, und ihre Verminderung war im vergangenen Jahrzehnt ein wichtiges Ziel der Wirtschaftspolitik.

Weitaus am stärksten stiegen in Schweden bis in die achtziger Jahre hinein die Einkommensübertragungen, doch auch der öffentliche Verbrauch erhöhte sich deutlich rascher als das Sozialprodukt. Dagegen nahmen die öffentlichen Investitionen im Verhältnis zum Sozialprodukt seit Beginn der siebziger Jahre merklich ab. Insgesamt entfielen im Jahre 1988, als sich die Staatsquote im Zuge der wirtschaftlichen Belebung auf rund 60% zurückgebil-

Dr. Günter Weinert, 50, ist Forschungsgruppenleiter der Abteilung Weltkonjunktur des HWWA-Institut für Wirtschaftsforschung-Hamburg.

det hatte, auf den öffentlichen Verbrauch – ebenfalls im Verhältnis zum Sozialprodukt – 26% und auf Transfers annähernd 32%, darunter 16,4% Sozialversicherungsleistungen und 5,7% öffentliche Zinszahlungen. Die – produktivitäts- und wachstumssteigernd wirkenden – öffentlichen Investitionen waren dagegen mit nur knapp 2 1/2% sogar etwas niedriger als in anderen westlichen Industrieländern.

Hohe Steuerlast

Die Staatsquote wurde zwar in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre auch in Schweden verringert, aber sie unterschritt die 60-Prozent-Marke nur vorübergehend. Entsprechend ist auch die Abgabenquote in Schweden besonders groß. Mit reichlich 64% des Sozialprodukts war sie 1989 weit höher als in Westeuropa (etwa 44%) und in den OECD-Ländern insgesamt (38%). Die Abgaben, einschließlich Sozialabgaben, wurden zu reichlich zwei Drittel vom Einkommen erhoben. Beispielloos für westliche Länder war die schon bei relativ niedrigem Einkommen beginnende steile Progression der Einkommensteuer. Zu der proportionalen Einkommensteuer zugunsten der Kommunen von durchschnittlich etwa 30% – der Satz wird von den einzelnen Kommunen bestimmt und variierte z.B. im Jahre 1985 zwischen 25% und 34% – kommt die progressiv gestaltete Einkommensteuer für den Zentralstaat hinzu. Mit einem Höchstsatz von 50% ergab sich bis vor wenigen Jahren also eine Steuerbelastung für zusätzliches Einkommen von bis zu 85%. Mitte der achtziger Jahre erfolgte eine Entschärfung des Tarifs, und Anfang 1991 wurde eine weitere Senkung vorgenommen. Gleichwohl blieb die Belastung noch erheblich größer als in den meisten anderen westlichen Industrieländern.

Auch wenn die effektive Steuerlast infolge zahlreicher Möglichkeiten zur Verringerung der Steuerschuld – insbesondere durch die Absetzung von Zinsen für Kredite, die dann in steuerfreien Finanztiteln oder in Wohnungen „angelegt“ wurden – erheblich vermindert werden konnte, blieb sie dennoch im internationalen Vergleich groß. Die Einkommensteuerreform Mitte der achtziger Jahre hat allerdings die Progression merklich entschärft. Unterlag im Jahre 1982 etwa die Hälfte der Steuerzahler einem Grenzsteuersatz von 80%, so waren es nach der Reform noch etwa 10%. Die Sozialversicherungsbeiträge – im Jahre 1986 fast 37% des Lohnes – werden in vollem Umfang von den Arbeitgebern bezahlt.

Durch die starke Progression und die Transfers wurde zwar die Ungleichheit der personellen Einkommensverteilung erheblich verringert. Andererseits aber ergaben sich hieraus deutliche leistungshemmende Wirkungen, was sich nicht zuletzt in einer relativ niedrigen Arbeitszeit zeigt.

Für Unternehmer gilt eine spezielle Besteuerung. Nachdem die bis Mitte der achtziger Jahre erhobene Körperschaftsteuer an die Kommunen abgeschafft worden ist, beträgt hier der nationale Steuersatz 52%, einschließlich der Abgaben für die Arbeitnehmerfonds ergeben sich 57%. Auch hier bestehen weitreichende Absetzungsmöglichkeiten. Allerdings ist die Allokation des Kapitals suboptimal, weil insbesondere kleine Unternehmen die Investitionsfreibeträge und die steuerlichen Spielräume für die Absetzung von Zinsaufwendungen nicht voll ausschöpfen.

Zunehmend verletzte Erfolgsbedingungen

Die insgesamt hohe Wirtschaftsleistung Schwedens bei ungewöhnlich großem Staatssektor setzt einen sehr weitgehenden gesellschaftlichen Konsens voraus. Eine wichtige Grundlage hierfür wird in der Organisation gesellschaftlich und ökonomisch wichtiger Gruppen gesehen¹. Vor allem sind die Arbeitnehmer und Arbeitgeber in relativ umfassenden Verbänden organisiert. Dadurch ergibt sich eine weitgehende Internalisierung von Konflikten und Interessengegensätzen, die im Falle stärker spezialisierter Organisationen zwischen diesen ausgeglichen werden und auch zu Konkurrenz untereinander führen. Mit der Größe der Organisation wächst daher tendenziell die Berücksichtigung der sozialen Kosten ihres eigenen Verhaltens. So trat der schwedische Gewerkschaftsverband nicht zuletzt aus wachstumspolitischen Gründen viel früher als in anderen Ländern für eine staatliche Förderung der Arbeitsmobilität und Umschulung bzw. für allgemeine Qualifizierungsmaßnahmen anstelle strukturkonservierender Subventionen zum Erhalt bestehender Arbeitsplätze ein. Von besonderer Bedeutung war, daß die wachstumspolitischen Prioritäten mit einer prinzipiellen Akzeptanz der sich ständig verändernden Anforderungen des Marktes einherging, das Wirken des Marktmechanismus gerade im privaten Produktionssektor von dieser Seite her also relativ wenig beeinträchtigt wurde.

Nachdem Mitte der sechziger Jahre hohes Wachstum und Quasi-Vollbeschäftigung noch bei geringem Preisanstieg und außenwirtschaftlichem Gleichgewicht erreicht worden war – viele sehen in dieser Zeit das „schwedische Modell“ auf dem Zenit –, wurden die Voraussetzungen für eine Vermeidung von Zielkonflikten in den folgenden Jahrzehnten allerdings immer weniger erfüllt. So wurden bei den zentralen Tarifverhandlungen gesamtwirtschaftliche Erfordernisse vernachlässigt. Weit über den Produktivitätsfortschritt hinausgehende Lohnanhebungen führten zu kräftigen Kostensteigerungen. Nur mit Hilfe einer

¹ Mancur Olson: The Rise and Decline of Nations, New Haven 1982, S. 90 ff.

starken Abwertung konnte 1982 die internationale Wettbewerbsfähigkeit schwedischer Anbieter wieder durchgreifend verbessert und ein exportinduzierter Konjunkturaufschwung eingeleitet werden. Diese „beggar-my-neighbour“-Politik erwies sich indes nicht als dauerhafte Lösung, wohl auch weil die Tarifparteien darauf setzten, daß die außenwirtschaftlichen Nachteile überzogener Lohnerhöhungen künftig ebenfalls durch Abwertung neutralisiert würden.

Bei alledem gelang es weiterhin, die Arbeitslosigkeit eng zu begrenzen. So waren im Durchschnitt der achtziger Jahre in Schweden lediglich 2 1/2% der Erwerbspersonen ohne Arbeitsplatz, in der EG hingegen fast 10%. In dem niedrigen Niveau schlug sich zuletzt die aktive Arbeitsmarktpolitik nieder. Sie war stärker als in vielen anderen Ländern mit erheblichem Druck zur Teilnahme an Umschulungen verbunden; bei Nicht-Teilnahme an Qualifizierungsmaßnahmen droht der Entzug des Arbeitslosengeldes. Nur 10% der Arbeitslosen waren länger als zwölf Monate ohne Arbeit, in der EG hingegen mehr als 50%. Die Qualifizierungsmaßnahmen trugen wohl auch dazu bei, daß die Löhne lange Zeit trotz der niedrigen Arbeitslosigkeit zumindest nicht stärker stiegen als im übrigen Westeuropa. Erst zum Ende der acht-

ziger Jahre hin, als die Arbeitslosenquote deutlich unter 2% sank, kam es in Schweden zu einem weit überdurchschnittlichen Lohn- und Preisanstieg.

Generelle Wachstumsschwäche

Verstärkt haben sich seit einiger Zeit die Anzeichen für eine grundlegende Abflachung des Wachstums. Während es längerfristig dem Wachstum in den anderen westeuropäischen Ländern in etwa gleich war – das reale Bruttosozialprodukt nahm im vergangenen Jahrzehnt um reichlich 2% per annum zu –, gilt dies nicht mehr für die letzten Jahre. Der Anstieg der gesamtwirtschaftlichen Produktion bleibt vielmehr seit 1988 deutlich hinter dem in Westeuropa zurück, und langfristigen Prognosen zufolge ist für Schweden auch im weiteren Verlauf der neunziger Jahre mit einer deutlich langsameren Ausweitung des Sozialprodukts zu rechnen als für Westeuropa insgesamt.

Die nur schwache Zunahme der Produktion in Schweden in den letzten Jahren läßt sich teilweise konjunkturell erklären. So geriet Schweden im Zuge der Inflationsbekämpfung bereits im vergangenen Jahr in eine Rezession, die sich bis in dieses Jahr hinein erstreckte. Der relativ lange Abschwung und die geringen Aussichten auf

VERÖFFENTLICHUNGEN DES HWWA-INSTITUT FÜR WIRTSCHAFTSFORSCHUNG-HAMBURG

Helmut Grosskreutz
Karsten Roger (Hrsg.)

TECHNISCHE ZUSAMMENARBEIT ZUR UNTERSTÜTZUNG VON STRUKTURANPASSUNG IN ENTWICKLUNGSLÄNDERN

Großoktav,
263 Seiten, 1991,
brosch. DM 61,-
ISBN 3-87895-415-8

Im April 1990 fand in Romrod die 7. Tagung der im Auftrag der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) entsandten volkswirtschaftlichen Regierungsberater statt. Im Mittelpunkt der Tagung stand das Thema Strukturanpassung in Entwicklungsländern. Der vorliegende Band enthält die auf der Tagung gehaltenen, vielfältigen Referate zu diesem wichtigen Thema und gibt die Diskussionsergebnisse wieder. Dabei kommen nicht nur die „vor Ort“ tätigen Regierungsberater, sondern auch Vertreter der Weltbank und der EG zu Wort.

VERLAG WELTARCHIV GMBH – HAMBURG

eine zügige konjunkturelle Erholung sind aber zugleich ein Indiz für einen nur noch sehr flachen Wachstumspfad.

Offensichtlich haben sich die fundamentalen Wachstumsbedingungen nachhaltig verschlechtert. Die Gründe hierfür liegen sicherlich nicht zuletzt in dem starken Ausbau des Wohlfahrtsstaates. Offenbar hat die Umverteilung ein spürbar leistungshemmendes Ausmaß erreicht. Ein Indiz für die leistungshemmende Wirkung spezifischer sozialer Schutzbestimmungen ist z.B. die niedrige Arbeitszeit. Obwohl sie – bei der mit über 80% höchsten Erwerbsquote in Westeuropa – formal mit 1 800 Stunden je Arbeitnehmer im Jahr zu den längsten in Westeuropa gehört, betrug sie in der Verarbeitenden Industrie effektiv weniger als 1 500 Stunden. Die Vermutung eines erheblichen Mißbrauchs der – unbefristeten – Lohnfortzahlung im Krankheitsfall führte dann auch kürzlich zur Reduzierung der Krankengeldzahlung von bis dahin 100% auf 75% für die ersten Tage.

Zunehmende Standortnachteile

Die Erosion der „Erfolgsbedingungen“ des schwedischen Modells vollzog sich schleichend, da die Wirkungen sozialer Veränderungen auf das Wachstum erfahrungsgemäß erst mit erheblicher Verzögerung sichtbar werden. Allerdings spielten auch andere Faktoren eine Rolle. So verschlechterten sich wohl auch die Standortbedingungen. Über die hohen Löhne und Steuerbelastungen in Schweden hinaus dürften sich die Integrationsfortschritte in den Mitgliedsländern der EG auswirken. Während hier die geplante Schaffung eines Binnenmarktes bis zum Jahre 1993 erhebliche Impulse für Investitionen und Wachstum auslösten, fehlten in den EFTA-Ländern derartige Anstöße. Weder die Aussichten für einen – im Oktober gerade beschlossenen – Europäischen Wirtschaftsraum noch die erst im vergangenen Jahr bekundete Absicht eines EG-Beitritts konnten diesen „Schaden“ heilen. Einmal sind diese Ansätze noch relativ jung, und der Ausgang der entsprechenden Verhandlungen bzw. die endgültige Beitrittsentscheidung sind noch mit erheblichen Fragezeichen versehen. Zum anderen würde ein EG-Beitritt mit Sicherheit erst relativ spät – kaum vor Mitte der neunziger Jahre – realisiert werden.

Diese Aussichten trugen ebenso wie die ungünstigen heimischen Angebotsbedingungen dazu bei, daß sich schwedische Unternehmen verstärkt im europäischen Ausland engagierten. Machten die Direktinvestitionen der schwedischen Unternehmen im Ausland Mitte der achtziger Jahre etwa 10% der Gesamtinvestitionen aus, so stieg dieser Anteil bis zum Jahre 1989 auf 28%, und er hat offenbar seither weiter zugenommen. Daß die Investitionen in Ländern außerhalb der EG ebenfalls deutlich ausgeweitet wurden, ist ein Indiz dafür, daß auch andere

als integrationspolitische Gründe eine erhebliche Rolle spielten. Neben den im Ausland besseren Standortbedingungen zählt dazu die Lockerung der Vorschriften über Anlagen im Ausland.

Die wirtschaftspolitischen Reaktionen schon der sozialdemokratischen Regierung in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre zeugen von einer Ursachenanalyse, die die verbreitete Kritik an den leistungs- und wachstumshemmenden Wirkungen des schwedischen Wohlfahrtsstaates letztlich anerkennt. Die Maßnahmen und die weiteren Vorschläge zur Verringerung der Einkommensteuerbelastung sowie erste Einschnitte in das „soziale Netz“ sind Beleg für die Ansicht, daß zuvor dem sozialen und dem Gleichheitsziel eine zu hohe Priorität eingeräumt worden war.

Fazit

Die Erfolgsvoraussetzungen des „schwedischen Modells“ sind bereits seit den siebziger Jahren nicht mehr hinreichend erfüllt, weil die Ausweitung des Staatssektors und die damit verbundene Umverteilung ein leistungs- und wachstumsverträgliches Maß deutlich überschritt. Die Rückführung der Staatsquote im Laufe des vergangenen Jahrzehnts war – zumal bei der stärker angebotsorientierten Wirtschaftspolitik in den meisten Industrieländern – zu gering, um die Wettbewerbsnachteile in einem sich integrierenden Westeuropa, die in erheblichem Maße auch ein Ergebnis des „schwedischen Modells“ sind, zu verringern. Gerade der Abbau außenwirtschaftlicher Regulierungen ließ sie um so stärker hervortreten.

In dem sich verschärfenden Wettbewerb der Wirtschaftssysteme auch unter den westlichen Industrieländern wird Schweden die Rahmenbedingungen, wie jetzt von der neuen Regierung vorgesehen, erheblich leistungs- und wachstumsfreundlicher gestalten müssen, wenn es nicht weiter zurückfallen will. Sich in dieser Situation an den gegenwärtigen oder gar an den zu Beginn des vergangenen Jahrzehnts bestehenden wirtschaftlichen Rahmenbedingungen in Schweden auszurichten, wie es einige Reformländer Osteuropas offenbar möchten, die bei der Neugestaltung ihres Wirtschaftssystems häufig mit dem „schwedischen Modell“ als einer Marktwirtschaft mit wichtigen Elementen des viel diskutierten Dritten Weges liebäugeln, käme mithin der Orientierung an einem Mythos gleich. Modellcharakter könnten in diesem Fall eher die von der neuen schwedischen Regierung zu erwartenden Maßnahmen zur Zurückdrängung des Staatseinflusses auf die Wirtschaft haben. Doch auch für westeuropäische Länder sind die schwedischen Erfahrungen erneut eine Mahnung, beim Ausbau des Sozialstaates nicht seine ökonomische Basis zu gefährden.