

Markus Marterbauer

# Der schwedische Wohlfahrtsstaat in der Wirtschaftskrise

„Schwedisches  
Modell“  
im Wandel

Die Entwicklung des schwedischen Wohlfahrtsstaates bildet seit dem Zweiten Weltkrieg eine wichtige Referenz für die Sozialstaatsdiskussion in Westeuropa. Bis in die siebziger Jahre galt das umfassende Wohlfahrtsmodell Schwedens mit seinen hohen sozialen und wirtschaftlichen Standards, der Vollbeschäftigung und egalitären Einkommensverteilung als Vorbild für viele Länder. In den neunziger Jahren hat sich die Rezeption merklich gewandelt. Immer öfter wird das schwedische Beispiel als Beleg dafür verwendet, dass eine „Übersozialisierung“ in einer „globalisierten Ökonomie“ nicht mehr zu finanzieren sei und ungünstige Anreizstrukturen für eine erfolgreiche wirtschaftliche Entwicklung mit sich bringe. Dieser drastische Wandel in der Sichtweise des „schwedischen Modells“ spiegelt zunächst ohne Zweifel die Veränderungen in den politischen und wirtschaftlichen Werturteilen wider, die seit Ende der siebziger Jahre Preisstabilität und Finanzkapitalerträge gegenüber Vollbeschäftigung und sozialer Stabilität priorisieren. Das soziale Sicherungssystem in Schweden ist aber andererseits tatsächlich zu Beginn der neunziger Jahre in eine schwere Krise geraten, merkliche Leistungskürzungen und verschiedene Reformmaßnahmen waren die Folge. Der vorliegende Beitrag versucht, einen Überblick über den schwedischen Wohlfahrtsstaat, die Ursachen für die Finanzierungskrise, die Reformen der neunziger Jahre und die Perspektiven für die weitere Entwicklung zu geben.

## Der schwedische Wohlfahrtsstaat

Der traditionelle schwedische Wohlfahrtsstaat, der in der Nachkriegszeit aufgebaut wurde, unterscheidet sich in einigen wesentlichen Merkmalen von anderen Sozialstaats-Modellen.<sup>1)</sup> Der Sozialstaat in den USA zum Beispiel konzentriert sich ausschließlich auf die Verhinderung von Armut; die Sozialleistungen sind einkommens- und vermögensabhän-

gig („means-tested“) und erfassen nur einen kleinen Teil der Bevölkerung. Im sozialpartnerschaftlichen Wohlfahrtsstaat (z.B. Deutschland, Österreich) ist die soziale Absicherung an die Erwerbstätigkeit gebunden und damit nicht notwendigerweise umfassend; die Lebensstandardsicherung bei Alter, Krankheit, Arbeitslosigkeit steht im Mittelpunkt, soziale Randgruppen werden nur eingeschränkt erfasst. Der skandinavische Wohlfahrtsstaat hingegen ist universalistisch in dem Sinn, als einerseits eine hohe Erwerbsquote das zentrale Ziel der Wirtschafts- und Sozialpolitik darstellt, andererseits alle Bürger des Landes in die soziale Sicherung einbezogen werden. Er verfügt über eine stark einkommensabhängige Komponente der Lebensstandardsicherung, bietet aber durch die starke Orientierung an hoher Erwerbstätigkeit und durch verschiedene einkommensunabhängige Elemente auch eine Grundversorgung (allerdings kein erwerbsunabhängiges Basis-einkommen).

Die Kombination von lebensstandardsichernden Elementen mit jenen der Grundsicherung spiegelt sich in den einzelnen Versicherungsbereichen in unterschiedlichem Ausmaß wider:<sup>2)</sup> Das Pensionssystem umfasst einerseits eine Grundsicherung in Form einer Volkspension (AFP) für die gesamte Wohnbevölkerung, andererseits eine erwerbs- und einkommensabhängige Zusatzpension (ATP); die Krankenversicherung ist ausschließlich lebensstandardsichernd (vor den Reformen der neunziger Jahre 100% des Letztbezuges als Krankengeld); die Arbeitslosenversicherung ist eine freiwillige Versicherung, die über die Gewerkschaftsmitgliedschaft organisiert wird und öffentliche Subventionen erhält, das Arbeitslosengeld orientiert sich am Letztbezug (ursprünglich 90% Ersatzrate), für jene, die keinem Arbeitslosenfonds angehören, gibt es eine Grundsicherung. Die Elternversicherung garantierte bis Anfang der neunziger Jahre eine Ersatzrate von 90% des Einkommens während einer Karenz von zwölf Monaten; die Familienförderung erfolgt in Form von festen Kinderbeihilfen; Wohnungsbeihilfen werden nur an Pensionisten und Familien gewährt, das Sozialhilfesystem stellt einheitliche Unterstützungen zur Verfügung, die means-tested, das heißt abhängig von den Einkommens- und Vermögensverhältnissen sind. Die Finanzierung des schwedischen Sozialversicherungssystems beruhte bis Ende der achtziger Jahre ausschließlich auf Arbeitgeberbeiträgen, die an der Lohnsumme bemessen wurden, und Leistungen aus dem allgemeinen Steueraufkommen.

Von besonderer Bedeutung ist aber die Verbindung zur allgemeinen Wirtschafts- und Arbeitsmarktpolitik. Die schwedische Sozialpolitik ist primär auf die Sicherung hoher Erwerbsquoten orientiert. Das traditionelle schwedische Modell<sup>3)</sup> beruht auf mehreren Pfeilern:

- einer allgemeinen Wirtschaftspolitik, die auf Stabilisierung der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung (Wachstums-, Preis- und Beschäftigungsentwicklung) ausgerichtet ist;
- einer solidarischen Lohnpolitik, die durch eine konsequente Politik unter dem Motto „gleicher Lohn für gleiche Arbeit“ die Lohnunterschiede deutlich verringert hat und gleichzeitig ökonomischen Druck auf den Strukturwandel auslöste;
- einer aktiven Arbeitsmarktpolitik, die versucht, die Arbeitslosen über ein gut ausgebautes Vermittlungs- und Bildungssystem möglichst rasch wieder in den Erwerbsprozess zu integrieren, und die so eine hohe Anpassungsfähigkeit des Arbeitsmarktes an die wirtschaftlichen Erfordernisse ermöglicht;
- ein gut ausgebautes System von öffentlichen Kinderbetreuungs- und Pflegeeinrichtungen sowie geschützten Werkstätten für Behinderte, das direkt und indirekt eine hohe Erwerbsbeteiligung fördert.

Diese Rahmenbedingungen führten dazu, dass die Sozialpolitik bis Anfang der neunziger Jahre als Ausgangssituation Vollbeschäftigung und egalitäre Einkommensverteilung vorfand. Die Notwendigkeit, über sozialpolitische Maßnahmen im engeren Sinn Beschäftigung zu schaffen bzw. zwischen den Einkommengruppen umzuverteilen, war demnach deutlich geringer als etwa in Österreich (mit seiner ungleichen Primäreinkommensverteilung) oder Deutschland mit seiner relativ hohen Arbeitslosigkeit.

**Grundsicherung  
plus Zusatz-  
pension**

**Auf hohe  
Erwerbsquoten  
orientiert**

## Die Krise des Wohlfahrtsstaates

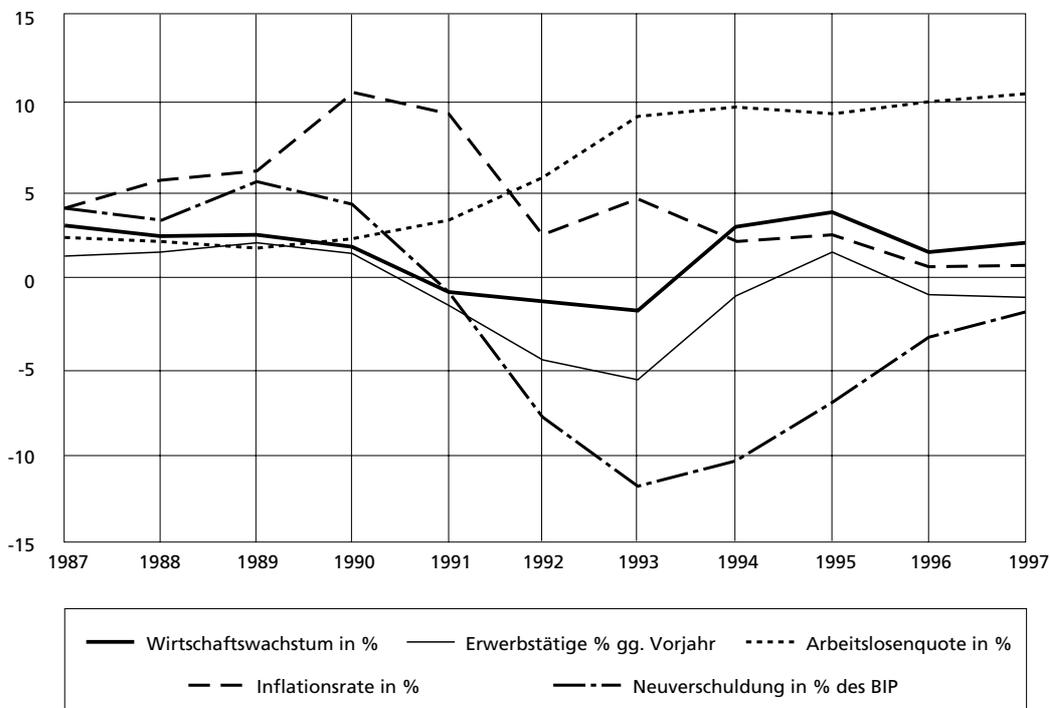
Die hohe Qualität der sozialen Sicherheit in Schweden beruht auf drei Säulen. Einmal auf der Vollbeschäftigungspolitik, die bis Anfang der neunziger Jahre erfolgreich war, zum zweiten auf der Lohnpolitik, die die Einkommensdifferenziale zwischen Branchen, Regionen und Geschlechtern verringerte, und zum dritten auf dem ausgebauten Wohlfahrtsstaat. Die hohen Staatsausgaben für Bildung und öffentliche Sozialdienstleistungen erforderten ein hohes Steuerniveau. Hohe Sozialausgaben führten aber nicht zu hohen öffentlichen Defiziten und zur „Unfinanzierbarkeit“ des Sozialstaates. Im Gegenteil, der öffentliche Sektor wies in Zeiten guter Wirtschaftsentwicklung bis zu Beginn der siebziger Jahre und in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre umfangreiche Überschüsse von mehr als 5% des Bruttoinlandsprodukts auf.

**Rückgang des Bruttoinlandsprodukts**

Hingegen fiel die schwedische Wirtschaft in der ersten Hälfte der neunziger Jahre in eine tiefe Krise. Das reale Bruttoinlandsprodukt ging zwischen 1991 und 1993 um 5% zurück, als Folge davon sank die Zahl der Beschäftigten um 8%, die offene Arbeitslosigkeit stieg auf fast 10% (weitere 5% des Arbeitskräfteangebots befanden sich in Maßnahmen der aktiven Arbeitsmarktpolitik). Das schwedische System der sozialen Sicherung war allerdings für eine Situation der Vollbeschäftigung konzipiert. Deshalb stieg die Neuverschuldung der öffentlichen Haushalte bei rückläufiger Produktion und Einkommen aufgrund sinkender Steuereinnahmen und hoher arbeitslosigkeitsbedingter Sozialausgaben rasch bis auf 13% des BIP (1993). Das bildete den Auslöser für eine intensive Diskussion um Reform und Redimensionierung des Wohlfahrtsstaates.

Was waren die Ursachen für diese tiefe Krise? Die Basis bildeten falsche wirtschaftspolitische Regulierungen in den achtziger Jahren, als eine bemerkenswerte Überhitzung der

**Graphik 4: Entwicklung wichtiger Wirtschaftsindikatoren Schwedens 1987-1997**



Quelle: WIFO-Datenbank.

Wirtschaft entstand.<sup>4)</sup> Zwei Faktoren bewirkten diese Überhitzung: die Dezentralisierung der Lohnverhandlungen und die Deregulierung der Kreditmärkte. 1984 ist das System der zentralisierten Lohnverhandlungen auseinandergebrochen und auf die betriebliche Ebene verlagert worden. Damit hat die schwedische Wirtschaftspolitik ein wichtiges Instrument zur Stabilisierung der Wirtschaftsentwicklung verloren. In der Boomperiode der zweiten Hälfte der achtziger Jahre traten bei Vollbeschäftigung zu hohe Lohnforderungen auf, stark steigende Inflationsraten waren die Folge, die schwedische Wirtschaft verlor an Konkurrenzfähigkeit. Der Abbau zahlreicher Regelungen auf den Finanzmärkten (Deregulierung) ab 1985 und umfangreiche Möglichkeiten, Zinszahlungen privater Haushalte von der Einkommensteuer abzuschreiben, führten zu einer massiven Zunahme der privaten Verschuldung und einem Boom auf den Immobilien- und Aktienmärkten, begleitet von steigender Inflation. Das Platzen dieser „spekulativen Blasen“ auf den Vermögenmärkten und die fehlende Wettbewerbsfähigkeit führten zu einer tiefen Wirtschaftskrise.

**Massive  
Zunahme der  
privaten  
Verschuldung**

## Leistungskürzungen und Reform des Wohlfahrtsstaates

In dieser schwierigen makroökonomischen Situation wurden tiefe Einschnitte im Wohlfahrtsstaat notwendig, um die öffentlichen Haushalte und die gesamtwirtschaftliche Situation zu stabilisieren. Das Wohlfahrtsystem bezahlte damit die Kosten schwerwiegender Fehler der Wirtschaftspolitik. Die Maßnahmen wurden von einer bürgerlichen Vier-Parteien-Koalition, die zwischen 1991 und 1994 regierte, begonnen und von der sozialdemokratischen Minderheitsregierung, die die Reichstagswahlen 1994 gewann, fortgesetzt.

Die konservative Regierung kämpfte mit einer tiefen Rezession und rasch steigender Staatsverschuldung. Sie versuchte, über partielle Steuersenkungen die Wirtschaft anzukurbeln und über Sozialausgabenkürzungen das Budgetdefizit in den Griff zu bekommen.<sup>5)</sup> Die Ersatzraten in der Kranken-, Unfall-, Eltern- und Arbeitslosenversicherung wurden generell von 90% des Letztbezugs auf 80% gekürzt. In der Krankenversicherung wurde eine „Warteperiode“ ohne Leistungen (d. h. ein unbezahlter Krankenstand) von einem Tag, in der Arbeitslosenversicherung eine solche von fünf Tagen eingeführt. Gleichzeitig wurden Arbeitnehmerbeiträge zur Finanzierung des Sozialversicherungssystems eingeführt. Der Zugang zum Bezug von Unfallgeld wurde restriktiver gehandhabt. Eine Kinderbetreuungsbeihilfe wurde eingeführt, die die Frauen zur Erziehung der Kinder zu Hause – und nicht in den öffentlichen Kindergärten – ermuntern sollte. Die automatischen Pensionserhöhungen (Indexierung) wurden verringert, das heißt die Pensionszahlungen sanken in realer Rechnung, Leitlinien für eine Reform der Pensionsversicherung wurden beschlossen.

**Leistungs-  
kürzungen und  
unbezahlter  
Krankenstand**

Trotz erheblicher Leistungskürzungen wurde in der Zeit der konservativen Regierung an den Grundprinzipien des Wohlfahrtsstaates nicht gerüttelt (mit Ausnahme des Kinderbetreuungsgeldes und der Arbeitnehmerbeiträge). Die Regierung war weder in ihrem Bemühen, die Wirtschaft zu beleben, noch im Versuch, die Staatsfinanzen zu sanieren, erfolgreich.

Die Sozialdemokratische Partei erzielte 1994 einen großen Wahlerfolg. Der raschen Sanierung der Staatsfinanzen wurde schon im Wahlprogramm und auch in der Regierungspolitik Vorrang verliehen. Drei Grundprinzipien sollten diesem Vorhaben vorangestellt werden:

1. Umfangreiche Steuererhöhungen sollten auch die Mittel- und Oberschicht belasten – de facto kam mehr als die Hälfte des Sanierungsbeitrages aus Steuer- und Abgabenerhöhungen.
2. Im Sozialbereich sollten eher die Transfers als das öffentliche Angebot an Sozialdienstleistungen gekürzt werden – damit sollten die Effekte der Kürzungen auf die Be-

schäftigung und den Lebensstandard jener, die das öffentliche System besonders dringend benötigen (v.a. berufstätige Frauen), möglichst gering gehalten werden.

3. Die Grundprinzipien des Wohlfahrtsstaates sollten unangetastet bleiben. Die Sozialkürzungen sollten von temporärer Natur sein und wieder aufgehoben werden, sobald die wirtschaftliche und budgetäre Lage dies zuließe.

Folgende konkrete Sozialausgabenkürzungen wurden vorgenommen:

- Als unmittelbare, aber temporär geltende Sparmaßnahme wurden die Ersatzraten in der Kranken-, Eltern- und Arbeitslosenversicherung von 1.1.1996 bis 1.1.1997 auf 75% des Letztbezuges gekürzt.
- Die Kinderbeihilfe wurde temporär für das Jahr 1996 von 750 Skr auf 640 Skr pro Monat und Kind gekürzt, die höheren Beihilfen für Mehrkindfamilien wurden gänzlich abgeschafft. Die Kinderbetreuungsbeihilfe wurde wieder eingestellt.
- Die Einkommensgrenzen für den Bezug der Wohnbeihilfe wurden enger gezogen.
- In der Arbeitslosenversicherung wurde die Verbindung zwischen Arbeitslosengeld und aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen enger gestaltet (strengere Verpflichtung, an aktiven arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen teilzunehmen).
- In der Pensionsversicherung wurde die nicht vollständige Anpassung der Pensionsleistungen an die Preisentwicklung beibehalten. Die Zugangsbedingungen zu krankheitsbedingten Frühpensionen wurden verschärft. Für Frühpensionisten wurde die Volkspension um 6% gekürzt, allerdings nicht für jene Frühpensionisten, die nur die Volkspension oder nur sehr niedrige Zusatzpensionen beziehen.

## Das Projekt der „großen“ Pensionsreform

Die Pläne für eine große Pensionsreform fußen auf einem gemeinsamen Beschluss der vier bürgerlichen Koalitionsparteien und der sozialdemokratischen Opposition im Jahr 1994. Trotz Regierungswechsel und teils heftiger innerparteilicher Kontroversen in der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei blieben die Reformpläne in den Grundzügen aufrecht.<sup>6)</sup> Das künftige Pensionssystem wird weiterhin ein umfassendes, öffentlich administriertes System nach dem Umlageverfahren sein.

**Systemwechsel:  
Die „Zweite  
Säule“ wird  
zur ersten**

Ein Systemwechsel ergibt sich in der „Hierarchie“ der zwei Säulen des Pensionssystems: Bisher war die Volkspension, die an alle Bewohner über 65 Jahre unabhängig von einer Erwerbstätigkeit ausgezahlt wurde, die Basis, auf der das einkommensabhängige Zusatzpensionssystem aufbaute. In Zukunft wird die Zusatzpension die erste Säule des Systems bilden, die Volkspension wird nur mehr an jene Personen über 65 Jahren ausgezahlt, die keine oder eine nur sehr geringe Zusatzpension haben (Pensionsansprüche aus privaten oder betrieblichen Pensionssystemen werden nicht berücksichtigt).

Das System der Frühpensionen, die in Schweden nur krankheitsbedingt angetreten werden können, wird in die Krankenversicherung übertragen. Die strengen Zutrittsbedingungen werden aufrechterhalten. Neu wird ein verpflichtendes, individuelles und dem Kapitaldeckungsverfahren entsprechendes Element das Pensionssystem ergänzen: Alle Beschäftigten müssen 2% ihrer Bruttolöhne auf ein Pensionskonto einzahlen, das sie im Rahmen des öffentlichen Pensionssystems oder bei privaten Anbietern eröffnen können. Die Pensionserhöhungen werden in Hinkunft an die Entwicklung der Netto-Reallohne gebunden. Damit wird das Pensionsniveau von der wirtschaftlichen Entwicklung abhängig gemacht.

## Beurteilung

Den Ausgangspunkt für die Finanzkrise des schwedischen Wohlfahrtsstaates bildeten schwerwiegende Fehler der Wirtschaftspolitik, die zu einer tiefen Wirtschaftskrise zu Be-

ginn der neunziger Jahre führten. Hohe Arbeitslosigkeit und rückläufige Beschäftigung bewirkten einnahmen- und ausgabenseitig eine starke Verschlechterung der Situation der öffentlichen Haushalte. Trotz einiger Ausnahmen (hohe Zahl von Krankenstandstagen in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre bei Vollbeschäftigung, hohen Ersatzraten und geringen Kontrollen) scheint klar, dass insgesamt der umfassende schwedische Sozialstaat nicht der Auslöser der Wirtschaftskrise war. Im Gegenteil, die koordinierte Arbeitsmarkt- und Sozialpolitik im schwedischen Modell hat über lange Zeit eine im internationalen Vergleich sehr günstige Wirtschafts- und Wohlfahrtsentwicklung ermöglicht.

Dennoch haben Sozialausgabenkürzungen eine wesentliche Rolle in der notwendigen Konsolidierung der öffentlichen Haushalte übernehmen müssen. Diese bezogen sich primär auf temporäre Transferkürzungen. An den Grundprinzipien des umfassenden Wohlfahrtsstaates wurde jedoch kaum gerüttelt. Die negativen Verteilungseffekte der Wirtschafts- und Sozialstaatskrise konnten relativ gering gehalten werden. Die – im internationalen Vergleich immer noch gute – Absicherung der Arbeitslosen hat den Lebensstandard der Betroffenen nicht katastrophal verringert. Neueintretende am Arbeitsmarkt ohne Ansprüche in der Arbeitslosenversicherung waren besonders benachteiligt, die Zahl der Sozialhilfebezieher stieg merklich an. Empfindliche Kürzungen mussten auch die (Mehrkind-)Familien hinnehmen. Die schwedische Budgetsituation ist heute stabilisiert. Dennoch bleibt die hohe Arbeitslosigkeit die wesentlichste Gefahr für den Wohlfahrtsstaat.

**Sozialstaat war  
nicht Auslöser  
der Wirtschaftskrise**

### Markus Marterbauer

geb. 1965 in Uppsala/Schweden, Studium der Volkswirtschaftslehre an der WU Wien, anschließend Universitätsassistent am Institut für Volkswirtschaftstheorie und -politik der WU Wien, seit 1994 Referent für Konjunktur und Makroökonomie am Österreichischen Institut für Wirtschaftsforschung (WIFO), Arbeitsschwerpunkte: Konjunkturanalyse und -prognose, Wirtschaftspolitik.

- 1) Esping-Andersen, G.: The Three Worlds of Welfare Capitalism, Polity Press, Cambridge 1990. Guger, A.: Perspektiven der österreichischen Altersversorgung im internationalen Vergleich, in: Monatsberichte des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung, Heft 9/1997.
- 2) Palme, J./Wennemo, I.: Swedish Social Security in the 1990s: Reform and Retrenchment, Ministry of Health and Social Affairs, Stockholm 1998.
- 3) Vgl. Meidner, R./Hedborg, A.: Modell Schweden. Erfahrungen einer Wohlfahrtsgesellschaft, Campus-Verlag, Frankfurt 1984.
- 4) Vgl. Marterbauer, M./Schweighofer, J./Walterskirchen, E.: Von der Deregulierung zur Banken- und Wirtschaftskrise in Schweden, in: Wirtschaft und Gesellschaft, 18. Jahrgang, Heft 4/1992.
- 5) Vgl. Palme/Wennemo 1998.
- 6) Vgl. Palme/Wennemo 1998, S. 20ff.