

## Die Problematik der Lohnpolitik in Schweden

### Überlegungen zur solidarischen Lohnpolitik\*

---

*Dr. Rudolf Meidner, geboren 1914 in Breslau, lebt seit 1933 in Schweden. Er studierte Nationalökonomie an der Universität Stockholm. Von 1945 bis 1966 war er Leiter der volkswirtschaftlichen Abteilung des schwedischen Gewerkschaftsbundes LO; von 1966 bis 1971 leitete er das staatliche Institut für Arbeitsmarktforschung an der Stockholmer Universität. Seit 1971 war er beim schwedischen Gewerkschaftsbund LO mit speziellen Forschungsaufträgen betraut. Seit 1980 ist er am schwedischen Zentrum zur Erforschung der Situation des arbeitenden Menschen und zeitweise am Internationalen Institut für Management und Verwaltung des Wissenschaftszentrums Berlin tätig.*

*„Rationale Lohnstruktur“?*

Das Charakteristische für die „solidarische Lohnpolitik“ - der Begriff stammt laut einem deutschen Autor aus Schweden<sup>1</sup> - ist die Orientierung der Lohnbildung

---

\* Dieser Aufsatz ist eine stark verkürzte Fassung eines discussion paper's des gleichen Verfassers: Zur Problematik einer nationalen Lohnpolitik. Internationales Institut für Management und Verwaltung, Wissenschaftszentrum Berlin, IIM/dp80-14. 1 Hans-Adam Pfromm, Solidarische Lohnpolitik, Köln 1978.

nach der Art der Arbeit, nicht nach der Ertragslage der Unternehmen. In Ermangelung eines allumfassenden Systems für Arbeitsbewertung, das die Kriterien für eine „rationale Lohnstruktur“ liefern könnte, erscheint in der Praxis der schwedischen Lohnpolitik die Nivellierung der gesamten Lohnstruktur als stellvertretendes Ziel. In jahrzehntelanger, mühsamer Arbeit wurden durch Koordinierung der Lohnpolitik autonomer Verbände hierfür die formellen Voraussetzungen geschaffen<sup>2</sup>. Die Ergebnisse sind in einer ständigen Verringerung der Lohnunterschiede, nicht nur zwischen den verschiedenen Branchen, sondern auch innerhalb jeder Branche durch immer geringere Streuung der Individuallöhne um den Mittelwert, abzulesen<sup>3</sup>.

Innergewerkschaftlich ist also der Erfolg nicht ausgeblieben. Auch weiterhin wird die solidarische Lohnpolitik Grundlage der schwedischen Lohnpolitik sein, wenn auch die schwächere Wachstumsrate eine starke Belastungsprobe für die Gruppensolidarität bedeuten dürfte. Die folgenden Überlegungen gelten jedoch den makroökonomischen Konsequenzen einer erfolgreichen Lohnpolitik, in erster Linie den Fragen, wie sich eine solche Lohnpolitik auf das Preissystem und die Beschäftigungslage auswirkt. Da hierfür die besonderen Verhältnisse wirtschaftlicher und institutioneller Art von wesentlicher Bedeutung sind, wird hier vom schwedischen Beispiel ausgegangen.

#### *Institutionalisierter Lohnbildungsprozeß und Inflation*

Die solidarische Lohnpolitik enthält zugegebenermaßen ein inflationistisches Element. Im Prinzip besagt die solidarische Lohnpolitik nichts über die Höhe der Lohnsteigerungen, sie ist nur relevant für die Lohnstruktur und ihre Veränderungen, gleichgültig, auf welcher Ebene sich diese bewegen mögen. In der Praxis sind die Gewerkschaften in Wirtschaftszweigen mit hoher Produktivitätssteigerung in den Tarifverhandlungen traditionell führend - etwa 40% der eigentlichen Industrie produzieren für den Export und stehen unter dem Druck, mit der Produktivitätsentwicklung in den konkurrierenden Ländern Schritt zu halten. Unter ähnlichen Verhältnissen arbeitet derjenige Sektor der Industrie, der für den Binnenmarkt produziert, aber internationalem Wettbewerb ausgesetzt ist. Sobald sich die Konturen der Lohnforderungen dieser Gruppen abzeichnen, ziehen die übrigen Gruppen, die in den vor ausländischer Konkurrenz geschützten Sektoren beschäftigt sind, nach. Dies sind vor allem private und öffentliche Dienstleistungszweige, aber auch die Einkommen der selbständigen Landwirte sind durch ein staatlich sanktioniertes Abkommen mit der Lohnentwicklung der Industriearbeiter verflochten. Da es sich bei Dienstleistungen um arbeitsintensive Sparten handelt, lassen sich die Lohnkostenerhöhungen in der Regel nicht in vollem Ausmaße durch Rationalisierungsge-

---

2 R. Meidner, *Co-ordination and Solidarity. An approach to wages policy*, Stockholm 1974.

3 Ingvar Olsson, *Den solidariska lönepolitikens resultat*, in: *Lönepolitik och sohdaritet*, Beiträge zu einem LO-Seminar, Stockholm 1980.

Verdienststeigerungen (in %) für Industriearbeiter in Schweden, mit Aufteilung auf Tarifierhöhungen und Lohn drift sowie Produktivitätssteigerung 1951-1979

Jahr	MÄNNER			FRAUEN			SÄMTLICHE			Produktivitätssteigerung der Industrie
	Tarif-erhöhung	Lohn-drift	Ins-gesamt	Tarif-erhöhung	Lohn-drift	Ins-gesamt	Tarif-erhöhung	Lohn-drift	Ins-gesamt	
1951	14,1	8,2	23,4	17,0	4,6	22,4	16,0	6,3	23,3	4,7
1952	9,5	4,7	14,6	12,1	3,3	15,8	10,6	3,7	14,8	0,5
1953	0,3	2,5	2,8	0,5	2,3	2,8	0,5	2,4	2,8	3,3
1954	1,4	3,5	4,9	2,9	1,4	4,3	1,3	3,4	4,8	2,7
1955	4,8	3,7	8,7	6,3	2,4	8,9	5,1	3,4	8,7	2,5
1956	4,1	3,9	8,2	5,4	2,3	7,8	4,3	3,6	8,1	5,8
1957	2,4	2,9	5,4	3,3	2,5	5,9	2,6	2,8	5,5	4,9
1958	2,6	2,1	4,8	2,6	1,5	4,1	2,6	2,0	4,7	3,5
1959	1,9	2,6	4,6	2,3	2,5	4,9	2,0	2,5	4,6	4,9
1960	3,8	4,4	8,4	4,9	3,2	8,3	3,9	4,3	8,4	4,9
1961	3,4	4,3	7,8	4,6	3,3	8,1	3,6	4,1	7,8	4,8
1962	4,2	3,6	7,9	7,2	3,3	10,7	4,6	3,5	8,3	7,1
1963	2,6	4,1	6,8	4,7	3,9	8,8	2,9	4,1	7,1	5,9
1964	1,8	4,8	6,7	3,8	5,3	9,3	2,1	4,9	7,1	12,8
1965	3,8	5,5	9,5	6,0	5,8	12,1	4,1	5,6	9,9	8,5
1966	4,0	4,2	8,4	6,5	3,7	10,4	4,3	4,2	8,7	5,0
1967	3,4	3,0	6,5	4,0	4,0	8,2	3,5	3,1	6,7	8,5
1968	2,7	3,7	6,5	4,0	2,6	6,7	2,9	3,5	6,5	12,0
1969	.	.	11,1	.	.	12,5	5,8	5,2	11,3	6,8
1970	.	.	10,5	.	.	11,7	3,4	7,0	10,6	5,3
1971	.	.	10,0	.	.	12,4	6,5	3,9	10,7	2,9
1972	.	.	10,2	.	.	12,1	7,4	3,1	10,7	7,4
1973	.	.	.	.	.	.	4,3	4,0	8,5	7,5
1974	.	.	.	.	.	.	5,1	7,7	13,2	3,5
1975	.	.	.	.	.	.	11,0	7,7	19,6	-1,9
1976	.	.	.	.	.	.	7,8	3,3	11,4	0,5
1977	.	.	.	.	.	.	5,4	3,1	8,7	-2,4
1978	.	.	.	.	.	.	2,7	2,9	5,7	5,9
1979	.	.	.	.	.	.	3,8	3,5	7,4	7,0

Quelle: 1951-54 Hansen-Rehn, On wage drift, 1957, 1955-79, Wirtschaftswissenschaftliche Abteilung der Gewerkschaften, LO.

winne neutralisieren. Das Ergebnis ist eine Tendenz zur Preissteigerung, die sich dann ihrerseits wieder über das gesamte Preissystem verbreitet.

Dieser Mechanismus ist eingehend in einer Studie von Edgren, Faxen und Odhner, dem sogenannten EFO-Bericht, analysiert worden, wobei man nach dem Vorbild des Norwegers Aukrust von einem Zwei-Sektoren-Modell der schwedischen Volkswirtschaft ausgegangen ist<sup>4</sup>. Der dem internationalen Wettbewerb ausgesetzte Teil der schwedischen Volkswirtschaft ist mit seinem weniger als 30% betragenden Anteil an der Gesamtbeschäftigung seit Jahrzehnten normierend auch für die Lohnbildung in dem doppelt so großen „geschützten“ Sektor. Für die Periode, die zum Zeitpunkt der Veröffentlichung des Berichts überschaubar war, konnte eine gute Übereinstimmung zwischen Lohnsteigerung und Gewinnerhöhung einerseits und, andererseits, zwischen Produktivitätssteigerung und internationaler Preissteigerung in dem der ausländischen Konkurrenz ausgesetzten Sektor festgestellt werden. Via Kompensationsforderungen hat sich dieser „Hauptkurs“ auch in dem geschützten Sektor durchgesetzt, der nicht von entsprechenden Produktivitätsverbesserungen aufgefangen werden konnte<sup>5</sup>. Die Autoren des Berichts - leitende Wirtschaftsfachleute der Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände - gingen davon aus, daß die institutionellen Mechanismen auch in der Zukunft so stark sein würden, daß der „Hauptkurs“ der Lohn- und Preisentwicklung in Schweden von der internationalen Preisentwicklung und der Produktivitätsentwicklung im Wettbewerbssektor bestimmt sein würde. Implizit liegt in dieser Prognose auch die resignierte Annahme der stetigen Geldentwertung, es sei denn, man begegnete ihr mit wiederholten Veränderungen des Wechselkurses.

Die Entwicklung der 70er Jahre hat den Thesen des EFO-Berichts insoweit Recht gegeben, als die Abweichungen vom Hauptkurs in den Jahren 1975/76 mit ihren vergleichsweise großen Lohnsteigerungen sich durch den Verlust von Marktquoten für die schwedische Exportindustrie rächten. Das EFO-Modell, das nicht als strategisches Modell für die Lohnpolitik, sondern als analytisches Modell zur Erklärung von Zusammenhängen zwischen Produktivität, internationalen Preisbewegungen und institutionellen Elementen des Lohnbildungsprozesses zu verstehen ist, hat somit nichts von seinem Erklärungswert eingebüßt. Dabei darf nicht übersehen werden, daß das Modell auf die Problematik der funktionalen Einkommensverteilung eingegrenzt ist und nichts zur Analyse der Umverteilungswirkungen einer Inflation beiträgt, die - mit der Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Industrie als einziger Restriktion - sich aus dem Zusammenspiel der im Modell erfaßten Faktoren ergibt.

---

4 Edgren-Faxen-Odhner, Wage formation and the economy, London 1973.

5 Die Institutionalisierung des Kompensationsverfahrens betrifft auch die Lohndrift, die ursprünglich in der Hauptsache auf diejenigen Industriezweige begrenzt war, in denen Akkordlöhne die dominierende Lohnform ausmachten. Durch eine für den gesamten Arbeitsmarkt geltende „Verdienstentwicklungsgarantie“ wird diese wesentlich produktivitätsmäßig bedingte Lohndrift an alle Arbeiter, Angestellten und Beamten weitergegeben.

Eine gewisse „Inflationsbereitschaft“ ist im Modell unverkennbar. Die Frage, ob die von Egalisierungsvorstellungen bestimmten Formen der schwedischen Lohnbildung notwendigerweise inflationsbedingte Umverteilungen zwischen Schuldnern und Gläubigern sowie zwischen Eigentümern von Geld- und Sachvermögen bewirken, wird nicht aufgeworfen, geschweige denn durchdiskutiert. Der Verdacht liegt nahe, daß eine egalisierende Einkommenspolitik mit einer in entgegengesetzter Richtung verlaufenden Entwicklung der Vermögensstruktur erkaufte wird. Der Umstand, daß dieser Vermögenszuwachs in großem Umfang den Eigentümern kleiner Immobilien zufällt, und daß Inflationsverluste oft bei großen Geldvermögen anfallen, macht es erklärlich, daß eine Tendenz zur Nivellierung der schwedischen Vermögensstruktur über die letzten 50 Jahre zu beobachten ist<sup>6</sup>. Doch ist diese Nivellierung nicht Ergebnis einer von moralischen Prinzipien getragenen Politik, sondern eher eines politischen Versagens.

Mit dem hier Gesagten soll nicht behauptet werden, daß der stark institutionalisierte Lohnbildungsprozeß mit seinem - nur teilweise im Solidaritätsprinzip begründeten - Nachziehen von Gruppen in Branchen mit schwächerer Produktivitätsentwicklung die Haupterklärung für die Geldentwertung in Schweden darbietet. Schon ein Blick auf die Inflation in Ländern ohne solidarische Lohnpolitik mahnt zur Vorsicht. Allenfalls kann gesagt werden, daß der gemäß dem EFO-Modell verlaufende Lohnbildungsprozeß zur Verschärfung einer inflationären Entwicklung beiträgt, die aus anderen Gründen im Gang ist. Die Deutung der Zusammenhänge ist überdies durch die Tatsache erschwert, daß die solidarische Lohnpolitik, die nur in koordinierten Formen durchführbar ist, auch anti-inflationäre Elemente enthält. Der Wettlauf von Einzelverbänden im traditionellen Lohnkampf neigt dazu, die Lohnforderungen über die Produktivitätssteigerungen hinauszutreiben. Die Lohn-Lohn-Spirale entwickelt sich zu einer Lohn-Preis-Spirale. Koordination von Lohnbewegungen bedeutet, auch wenn sie nicht Bestandteil einer formalisierten Einkommenspolitik ist (was in Schweden nur in Ausnahmen der Fall war), einen stabilisierenden Faktor im Kosten- und Preissystem. Koordinierte Tarifverhandlungen werden naturgemäß mit stärkerer Rücksichtnahme auf die gesamtwirtschaftliche Produktivitätsentwicklung geführt als Verhandlungen auf Verbandsebene oder auf lokaler Ebene. Aus der Tabelle wird auch deutlich, daß die zentral ausgehandelten Tarifierhöhungen der Nachkriegsjahre für schwedische Industriearbeiter nur in wenigen Ausnahmefällen (Korea-Krise und 70er Jahre) die Produktivitätsverbesserungen überschritten haben. So gesehen stellt die Lohndrift das inflationäre Element in der Lohnbildung dar.

Das Saldo der gegenläufigen Wirkungen der solidarischen Lohnpolitik auf das Preissystem, wobei die institutionalisierten Kompensationsbestrebungen zwar infla-

---

<sup>6</sup> Vgl. hierzu Roland Spant, *Wealth distribution and its development in Sweden - with an international comparison*, Stockholm 1980.

tionär, die Koordination der Tarifverhandlungen aber stabilisierend wirken, ist nicht abzuschätzen.

*Zweifel an der solidarischen Lohnpolitik" und ihren Auswirkungen*

Einige schwedische Nationalökonominnen, unter ihnen Bent Hansen, Assar Lindbeck, Bertil Ohlin und Anders Östlind, haben lange die solidarische Lohnpolitik deshalb kritisiert, weil sie schuldig (oder zumindest mitschuldig) sei an Stillelegungen von Betrieben, Schrumpfen ganzer Branchen, Entindustrialisierung von bereits wirtschaftsschwachen Regionen, Arbeitslosigkeit, sozialen Tragödien und Wohlfahrtsverlusten vielfacher Art. In stark zugespitzter Form charakterisiert z. B. Östlind in einem Bericht über Arbeitsmarktpolitik und Lohnnivellierung, der im Auftrag der Revisoren des schwedischen Parlaments durchgeführt wurde, die solidarische Lohnpolitik als „Schocktherapie für eine Amelioration des Arbeitsmarkts“, wobei bewußt Ungleichgewichte zwischen Teilarbeitsmärkten und Abstoßmechanismen für Arbeitskraft in Firmen, die auf Grund hoher Arbeitskosten nicht mehr wettbewerbsfähig sind, geschaffen wurden<sup>7</sup>. Diese Mechanismen treffen aber, so meint Östlind, mit voller Kraft schwache Gruppen (Ältere und Menschen mit Behinderungen, Jugendliche mit unzureichender Ausbildung u. ä.). Diese Gruppen riskieren Arbeitslosigkeit, vorzeitige Pensionierung oder Abdrängung vom Arbeitsmarkt in anderen Formen. Die solidarische Lohnpolitik würde demnach nicht die strukturverbessernde Rolle spielen, die ihr im Rehn'schen Modell zugeteilt ist<sup>8</sup>. Statt einer Einschleusung der abgestoßenen Gruppen in expansive Betriebe via Umschulung und Arbeitsmarktausbildung sei eine Reservearmee von nicht voll Wettbewerbsfähigen entstanden, die nur in staatlich subventionierten Firmen Beschäftigung finden könnten. Hier ist nicht der Platz, dieser Kritik ausführlich zu begegnen. Es sei nur daran erinnert, daß die strukturpolitischen Ziele bei der Entwicklung der solidarischen Lohnpolitik keine entscheidende Rolle spielten.

Die solidarische Lohnpolitik war niemals als „arbeitsmarktpolitische Schocktherapie“ konzipiert, sondern schlicht als eine lohnpolitische Ideologie, die als Grundlage gewerkschaftlicher Bestrebungen für eine „gerechte“ Lohnstruktur dienen konnte. Von den Initiatoren der solidarischen Lohnpolitik wurde aber rechtzeitig erkannt, daß sie mit den Bestrebungen *vereinbar* war, die Struktur der schwedischen Wirtschaft zu verstärken, um eine sichere Grundlage für Beschäftigungsexpansion und Standardverbesserungen zu schaffen. Voraussetzung einer derartigen Lohnpolitik war, die Expansionskräfte zu stärken und so neue Arbeitsplätze zu schaffen, um den Verlust in schwachen Branchen wettzumachen. Außerdem sollten mit gezielten und großzügigen arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen die Umsetzung von Arbeitskräften in die expansiven Wirtschaftsbereiche erleichtert und dabei soziale Härten

---

7 A. Östlind, *Arbetsmarknadspolitik och löneutjämning åren 1964-1974* (Arbeitsmarktpolitik und Lohnnivellierung in den Jahren 1964-1974), Stockholm 1975.

8 Vgl. hierzu *Trade unions and full employment*, Stockholm 1953.

für die Betroffenen vermieden werden. Wenn diese Voraussetzungen erfüllt sind - was von entscheidender Bedeutung für die zukünftige Lohnpolitik wäre -, bliebe die Frage, ob sie auch weiterhin erfüllt werden können.

In den ersten Nachkriegsjahren herrschte in Schweden ein Nachfrageüberhang sowohl von der Kaufkraft wie von der Investitionsbereitschaft der Wirtschaft her. Es gab ein Ungleichgewicht in der Gesamtwirtschaft, das in Mangel- und Desorganisationserscheinungen auf dem Arbeitsmarkt zum Ausdruck kam. In den 60er Jahren bahnte sich eine Stabilisierung an: in dieses Jahrzehnt fallen die ersten deutlichen Erfolge der solidarischen Lohnpolitik und gleichzeitig die Anfänge einer Steuerpolitik, die eine Expansion der erfolgreichen Betriebe (vor allem durch das System der Investitionsfonds) stark begünstigte. In dieser Periode ist auch eine Schrumpfung konkurrenzschwacher Industriezweige (Textil, Bekleidung, Schuhe) und eine lebhaftere Fusionstätigkeit im expansiven Industriesektor zu beobachten. Die Bedeutung der solidarischen Lohnpolitik für diese Strukturverschiebungen ist nicht zu ermes- sen, da wenig Forschungsergebnisse über Ablauf und Motive bei Stilllegungen vorlie- gen. Gründliche Untersuchungen der Strukturprobleme in der schwedischen Textil- und Bekleidungsindustrie des ersten Nachkriegsjahrzehnts - in einer Periode also, in der die solidarische Lohnpolitik noch in ihrer Anfangsphase steckte - legen nahe, daß andere Faktoren für die krisenhafte Schrumpfung von weit größerer Bedeutung waren als die solidarische Lohnpolitik<sup>9</sup>.

Es ist eine allgemein zu beobachtende Erscheinung, daß arbeitsintensive Indu- strien in hochindustrialisierten Staaten mit international vergleichbar hohen Löhnen von Konkurrenten in Ländern mit niedrigerem Lohnniveau abgedrängt werden. Schweden ist hierbei keine Ausnahme. Nicht die solidarische Lohnpolitik, sondern die Arbeitsintensität im Verein mit hohen Lohnkosten und dem Fehlen komparati- ver Vorteile sind als Hauptursachen der Strukturkrisen für eine Reihe von westeuro- päischen Konsumwarenindustrien anzusehen. Die schwache Beweiskraft der These, die solidarische Lohnpolitik trage die Hauptschuld für diese Entwicklung, kann damit illustriert werden, daß es heute Lohnsenkungen von 75% für einige schwedi- sche Betriebe bedürfte, um ihre internationale Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten.

Die Kritiker der solidarischen Lohnpolitik sind also schon für die Zeit bis Mitte der 70er Jahre den Beweis für ihre These, diese Lohnpolitik habe die Strukturpro- bleme der schwedischen Wirtschaft verursacht, schuldig geblieben. Für das Ver- ständnis der jüngsten Strukturkrise scheint ihre Kritik völlig gegenstandslos. Diese Krise hat nämlich mit voller Wucht gerade Industriezweige getroffen, deren Löhne über dem Industriedurchschnitt liegen und eher einem solidarischen Druck zur Zurückhaltung ausgesetzt als lohnpolitisch begünstigt waren: Schiffsbau, Stahlindu- strie, Erzbergbau. Allenfalls konnte geltend gemacht werden, daß es sich hier um

---

<sup>9</sup> Quelle: Gemeinsame Strukturuntersuchung der Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände über die Strukturkrise in der schwedischen Textil- und Bekleidungsindustrie (Pårtutredningen för textilindustrien, Stockholm 1957-58).

Industrien handle, deren Lohnkosten generell zu hoch seien. Es verbleibt dann zu erklären, warum diese Krise internationalen Umfang hat und auch Länder schwer trifft, deren Lohnkosten weit unter den schwedischen liegen.

Auch wenn die seit Jahrzehnten von Fachwissenschaftlern behaupteten nachteiligen Folgen der solidarischen Lohnpolitik für die Struktur und die Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Wirtschaft nicht erwiesen sind - bemerkenswerterweise ist auch nie ein seriöser Versuch hierzu gemacht worden -, verbleibt die Tatsache, daß die von Strukturkrisen erschütterte schwedische Wirtschaft seit Mitte der 70er Jahre nicht mehr die nötige Expansionskraft aufbringt, um bei Stilllegungen freigesetzte Arbeitskräfte zu absorbieren. Diese Tatsache hat Villy Bergström in einer Analyse der schwedischen Entwicklung dahingehend formuliert, daß nur eine Hälfte der von den Gewerkschaften und der Regierung vertretenen Wirtschaftsphilosophie erfolgreich gewesen sei. Zwar habe es als Folge von Stilllegungen und Produktionsumstellungen einen Produktivitätszuwachs gegeben, aber keine Errichtung und Ausweitung neuer Kapazitäten<sup>10</sup>. Die expansionsfördernden Wirkungen der Steuer- und Lohnpolitik reichen nicht aus, um die Abschwächung des privatwirtschaftlichen Expansionswillens aufzuhalten.

Damit ist eine der oben angegebenen Voraussetzungen für die Durchsetzung der solidarischen Lohnpolitik in Frage gestellt. Denn wenn auch diese nicht wesentlich zur Entstehung der Strukturkrisen in Schweden beigetragen hat, so hat sie die Tendenz zum „exit“ schwedischer Unternehmen und damit die Abstoßung („push effect“) von Arbeitskräften begünstigt. Ein Aufgeben der solidarischen Lohnpolitik dürfte, abgesehen von den nachteiligen Wirkungen für die gewerkschaftliche Arbeit, kein geeignetes Mittel sein, die Strukturumwandlungen zu verhindern, allenfalls zu verzögern - was wiederum nicht eindeutig als wünschenswert anzusehen ist. Da auch die Mittel der Steuererleichterungen als Expansionsanreiz nahezu ausgeschöpft sind - erfolgreiche und expansive Betriebe zahlen tatsächlich kaum noch Steuern<sup>11</sup> -, ist es eine vordringliche Aufgabe der Wirtschaftspolitik, neues Kapital zu erschließen und zu investieren. Diese Aufgabe stellt sich gesamtwirtschaftlich und muß gelöst werden, wenn die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft und die Grundlagen des schwedischen Wohlfahrtsstaates erhalten bleiben sollen.

#### *Die beschäftigungspolitischen Wirkungen*

Der zweite Teil der Kritik, daß nämlich eine Umverteilung der Arbeitskräfte von schrumpfenden in expansive Betriebe und Branchen nicht ohne soziale Härten für die Betroffenen vor sich gehen kann, trifft die solidarische Lohnpolitik an einem viel empfindlicheren Punkt. Beim Stand unseres heutigen Wissens über die Funktionsweise des Arbeitsmarkts kann man die Frage aufwerfen, ob die aus gewerkschaftli-

---

<sup>10</sup> Villy Bergström, The political economy of Swedish capital formation. Paper für die Konferenz „The Comparative Politics of Capital Formation“, Harvard University, 1978.

<sup>11</sup> Villy Bergström, op.cit.



cher Sicht unabdingbare Voraussetzung der solidarischen Lohnpolitik, nämlich eine großzügige Arbeitsmarktpolitik, je hinreichend erfüllt war. Anfang der 60er Jahre wurden die Ergebnisse erster Untersuchungen über die sozialen Folgen von Stilllegungen veröffentlicht, die einen überraschend hohen Anteil - 15 bis 20% - von Personen zeigten, die vom Arbeitsmarkt abgedrängt werden<sup>12</sup>. Spätere und gründlichere Untersuchungen haben bestätigt, daß die Belegschaftsstruktur stillgelegter Betriebe für die Wiederbeschäftigung der Betroffenen oft ungünstig ist. Das im theoretischen Modell enthaltene Muster vom Aufstieg in höher bezahlte Arbeitsplätze ist eher Sonderfall als Regel. Untersuchungen über den „Abstoßungsmechanismus“ und die Entstehung zweigeteilter Arbeitsmärkte zeigten ein weit ungünstigeres Bild von der Flexibilität des Arbeitsmarktes, als es den Vorstellungen von den beschäftigungspolitischen Wirkungen der solidarischen Lohnpolitik zugrunde lag<sup>13</sup>. Die seit 1961 verfügbare Arbeitskraftstatistik nach amerikanischem Muster ermöglicht Analysen, die deutlich die langfristig fallende Erwerbsquote älterer, vor allem männlicher Arbeitnehmer zeigt und lassen diese bei Betriebseinschränkungen als eine Risikogruppe erscheinen. Politiker und Forscher haben den regionalen Wirkungen der Strukturveränderungen steigende Aufmerksamkeit gewidmet. Der Fortschritt durch „exit“ schwacher Produktionseinheiten geht, wenn der Staat nicht korrigierend eingreift, regelmäßig auf Kosten der schwächsten Regionen, d. h. verschärft regionale Ungleichgewichte.

Es kann aber nicht angehen, der solidarischen Lohnpolitik die Verantwortung für einen Prozeß zuzuschieben, der mehr oder weniger charakteristisch ist für die Entwicklung in kleinen hochindustrialisierten Ländern, die in kapitalistischen Produktionsformen und unter Weltmarktkonkurrenz arbeiten. Andererseits: Die solidarische Lohnpolitik verstärkt diese Tendenz und ist darüber hinaus als moralisches Prinzip nur vertretbar, wenn Wohlfahrtsverluste beim Übergang von schrumpfenden in expandierende Zweige vermieden werden können. Der Ausweg aus diesem Dilemma ist auch hier wieder nicht Aufgabe der solidarischen Lohnpolitik, weil dies auf Sicht nicht Vermeidung von Wohlfahrtsverlusten garantieren würde. Die Lösung kann, soweit neue Arbeitsplätze nicht zur Verfügung stehen, nur in höheren Anforderungen an die Arbeitsmarktpolitik gesucht werden. Der „harte Kern der nur schwer neu zu Beschäftigenden“, der bei jeder Stilllegung übrig bleibt, fordert großzügige, gezielte Maßnahmen von weit größerem Ausmaß als bisher. Hier muß individuelle Betreuung einsetzen, ein intensives Suchen nach Auswegen für den einzelnen. Das gleiche gilt für Betriebseinschränkungen, die erfahrungsgemäß die schwächsten Kategorien besonders hart treffen. Keine Umschulungsmaßnahme, Einschulungsprämie, Umzugshilfe kann zu teuer sein, um demjenigen einen neuen

---

12 R. Meidner, The employment of individuals and groups, in: A survey of the International Conference on Automation, Full Employment and a Balanced Economy, Rom 1967.

13 H. Berglind, Unemployment and redundancy on a „post-industrial“ labour market, Current Sociology, 1976. Für einen internationalen Vergleich segmentierter Arbeitsmärkte siehe Cross-Country Comparisons of Labour Market Segmentation, International Working Party on Labour Market Segmentation, Freie Universität Berlin, Juli 1979.

Arbeitsplatz zu sichern, der den bisherigen verloren hat. Die solidarische Lohnpolitik würde ihren Sinn und ihr moralisches Fundament verlieren, wenn sie nicht durch eine solidarische Beschäftigungspolitik ergänzt würde.

*„Solidarische Lohnpolitik“ und Verteilungspolitik*

Den beschäftigungspolitischen Problemen, die durch eine lohnpolitische Begünstigung der Niedriglohngruppen entstehen, entsprechen verteilungspolitische Probleme, die durch eine Benachteiligung der Hochlohngruppen verursacht werden. Lohnpolitische Zurückhaltung in Betrieben mit überdurchschnittlichen Löhnen bedeutet Verluste von Lohnanteilen, die bei einer traditionellen, d. h. nicht-solidarischen Lohnpolitik den Arbeitnehmern zugefallen wären. Es gilt also, Wege zu finden, um die als Folge der solidarischen Lohnpolitik anfallenden Gewinne dem Kollektiv der Arbeitnehmer zuzuführen.

Diese Frage ist so alt wie die solidarische Lohnpolitik selbst, und schon vor nahezu zwanzig Jahren wurde der Gedanke aufgeworfen, auf dem Verhandlungswege lohnpolitisch unausgeschöpfte Gewinnanteile in Branchenfonds zu sammeln, deren Mittel allen Arbeitnehmern der Branche zugute kommen sollten<sup>14</sup>. Aber erst im Zusammenhang mit gewerkschaftlichen Forderungen nach betrieblicher Mitbestimmung auf dem Wege über Eigentum am Betriebskapital sowie mit Forderungen nach einer Begrenzung der Eigentumskonzentration in privater Hand wurde eine Lösung aktualisiert, die gleichzeitig auch als ein Komplement zur solidarischen Lohnpolitik dienen konnte: die Bildung von Arbeitnehmerfonds aus Betriebsgewinnen<sup>15</sup>.

Die vielschichtige Problematik der solidarischen Lohnpolitik läßt sich schematisch so angeben, daß sie Strukturentwicklungen wenn nicht schafft, so doch begünstigt, die nur mit Einsatz selektiver, arbeitschaffender Maßnahmen bewältigt werden können, andererseits aber auch, daß sie durch „unausgeschöpfte Gewinne“ Umverteilungswirkungen hat, die durch vermögenspolitische Maßnahmen, etwa in der Form von kollektiven Arbeitnehmerfonds, korrigiert werden müssen. Die solidarische Lohnpolitik, ursprünglich ein Instrument der Einkommensverteilung innerhalb des Arbeitnehmerkollektivs, führt somit zu Konsequenzen, die weit über die gewerkschaftlichen Ziele hinausweisen und gesellschaftspolitische Bedeutung erhalten. Aus dem Umstand, daß hier gewerkschaftliche Ziele mit breiten Strömungen zur Sicherung der Vollbeschäftigung und zur Demokratisierung des Wirtschaftslebens zusammenfallen, erklärt sich die Brisanz der solidarischen Lohnpolitik als des ideologischen Kerns der schwedischen Gewerkschaftsbewegung<sup>16</sup>.

14 Economic expansion and structural change (Ed. T. L. Johnston), London 1962.

15 R. Meidner, Vermögenspolitik in Schweden, Köln 1978.

16 Vgl. hierzu R. Meidner, Unsere Vorstellung vom Dritten Weg, in: U. Gärtner-J. Kosta, Wirtschaft und Gesellschaft. Festschrift für Ota Sik, Berlin 1979.