
Wirtschafts- und Lohnpolitik in Schweden 1982–1991

Michael Mesch

1. Einleitung

Lohnpolitische Fragen standen in den achtziger Jahren aus zwei Gründen im Mittelpunkt der makroökonomischen Debatten Schwedens. Erstens stiegen die Arbeitskosten in der schwedischen Industrie im Zeitraum 1982 bis 1990 durchwegs schneller als im Durchschnitt der wichtigsten Handelspartnerländer (insgesamt um rund 29 Prozent). Gleichzeitig blieb der Zuwachs der Arbeitsproduktivität um insgesamt 9 Prozent hinter jenem der 14 Hauptkonkurrenten zurück.

Zweitens gehört das zentralisierte Lohnverhandlungssystem Schwedens, in dem die beiden Dachverbände LO und SAF die dominanten Rollen spielten, längst der Vergangenheit an. Die Desintegration dieses Systems, welche Ende der sechziger Jahre begonnen hatte, setzte sich in den achtziger Jahren fort.

Die Ursachen und Auswirkungen dieses anhaltenden Zerfalls sind auch für die österreichischen Tarifpartner von Interesse.

In den Abschnitten 2 bis 4 wird kurz der wirtschaftliche Hintergrund beschrieben und analysiert, vor dem die lohnpolitischen Entscheidungen fielen. Abschnitt 2 umreißt die Wirtschaftsentwicklung in den siebziger Jahren. Das Scheitern der nach dem ersten Ölschock eingeleiteten „Überbrückungsstrategie“ veranlaßte die Sozialdemokraten zum Entwurf eines exportorientierten wirtschaftspolitischen Konzepts (Abschnitt 3). Im Abschnitt 4 wird die Umsetzung dieses Konzepts in den Jahren 1982 bis 1991 verfolgt. Mit den Auswirkungen auf die Lohnentwicklung befaßt sich Abschnitt 5.

Das schwedische Lohnverhandlungssystem änderte sich schon in den siebziger Jahren wesentlich (Abschnitt 6.1). Anfang der achtziger Jahre bestand das System aus fünf großen und einigen kleinen Verhandlungsssegmenten (6.2). Im Arbeitersegment des privaten Sektors drängten die

Arbeitgeber zur Dezentralisierung der Verhandlungen (6.3), zentrale Rahmenabkommen kamen dort meist nur noch durch Einflußnahme der Regierung (6.5) zustande. Nahezu die Hälfte des Lohnzuwachses im privaten Sektor entfiel auf die Lohndrift (6.4). Im Abschnitt 7 werden die Ursachen und Konsequenzen der Desintegration des Lohnverhandlungssystems zusammengefaßt.

2. Schwedens Wirtschaft in den siebziger und frühen achtziger Jahren

In den „goldenen“ fünfziger und sechziger Jahren (1) zählte Schweden zu den Industrieländern mit hohem Produktivitäts- und Wirtschaftswachstum, sehr geringer Arbeitslosigkeit, stark steigender Erwerbsquote, außenwirtschaftlichem Gleichgewicht und mäßigem Preisauftrieb. In diesem Zeitraum orientierte sich die schwedische Wirtschaftspolitik im wesentlichen an den Grundzügen des normativen Rehn-Meidner-Modells (1951). Dessen Verfasser strebten eine Lösung des stabilitätspolitischen Problems an, Vollbeschäftigung bei niedriger Inflation zu erzielen, wobei sie freilich implizit von nachhaltigem Wachstum ausgingen. Das Modell beinhaltet vier Hauptpunkte: restriktive globale Fiskalpolitik, solidarische Lohnpolitik, aktive Arbeitsmarktpolitik und selektive Wachstumsförderung. Restriktive Fiskalpolitik verhindert die Überauslastung der Produktionskapazitäten, um inflationäre Engpässe zu vermeiden. Überschüsse im Budget des öffentlichen Sektors machen die relativ niedrigen privaten Ersparnisse wett und ermöglichen die Finanzierung einer hohen Investitionsquote ohne Rückgriff auf ausländische Ersparnisse. Die solidarische Lohnpolitik verfolgt das Ziel, in allen Wirtschaftsbereichen gleichen Lohn für gleichartige Arbeit unabhängig von der Ertragslage der Betriebe zu gewährleisten. Voraussetzung für die Realisierung dieser Lohnpolitik bildeten die Lohnverhandlungen auf zentraler Ebene, welche LO und SAF ab 1955 führten. Die Kombination der beiden Instrumente ist zudem mit einer strukturpolitischen Zielsetzung verbunden: Restriktive Nachfragesteuerung und solidarische Lohnpolitik üben hohen Anpassungsdruck auf marginale Betriebe aus und erhöhen auf diese Weise die gesamtwirtschaftliche Effizienz der Faktorallokation. Die Förderung der beruflichen und regionalen Mobilität der durch den beschleunigten Strukturwandel freigesetzten Arbeitskräfte vermeidet die Entstehung struktureller Arbeitslosigkeit und ermöglicht die rasche Deckung des Bedarfs der produktiveren Betriebe an qualifiziertem Personal. In Regionen, die durch den Strukturwandel benachteiligt sind, werden zukunftssträchtige Betriebe selektiv gefördert.

Nachdem die Leistungsbilanz Ende der sechziger Jahre ein Defizit aufwies und die Inflationsrate im Jahre 1970 auf 7 Prozent stieg, ergänzte der von Ökonomen aus den drei Verbänden LO, TCO und SAF gemeinsam verfaßte EFO-Report (1973) (2) das Modell von Rehn und Meidner durch das sog. „Skandinavische Inflationsmodell“. Dieses ist ein

normatives Strukturmodell der Lohnbildung in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft:

Ausgehend von den in den sechziger Jahren beobachteten Bedingungen werden hohe, exogen bestimmte Produktivitätszuwächse in der Sachgüterproduktion, fixe Wechselkurse und relativ stabile Terms of Trade angenommen. Die Betriebe im exponierten, d. h. dem internationalen Wettbewerb ausgesetzten Sektor Schwedens sind Preisnehmer. Daraus ergibt sich in diesem Sektor ein Spielraum für verteilungsneutrale Lohnerhöhungen im Ausmaß der Preissteigerungsrate auf den Weltmärkten und des Produktivitätszuwachses, dessen Einhaltung *cet. par.* die Bewahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet. Dem exponierten Sektor kommt die Rolle des Lohnführers zu; zentrale Lohnverhandlungen und Marktmechanismen sorgen für eine annähernd parallele Lohnentwicklung im exponierten und im geschützten Wirtschaftssektor. Die (geringe) Produktivitätszunahme im geschützten Sektor ist somit ohne Bedeutung für die dortige Lohnentwicklung. Die Teuerungsrate in diesem Sektor ist bestimmt durch die Differenz zwischen Lohnanstieg und Produktivitätszuwachs. Der Lohnanstieg (= Kostenanstieg, da die Produktivität stagniert) im öffentlichen Sektor muß durch erhöhte Steuereinnahmen gedeckt werden.

Das EFO-Modell fand konkreten Niederschlag in den Lohnverhandlungen während der ersten Hälfte der siebziger Jahre. Mit dem Zusammenbruch des Bretton-Woods-Systems und dem ersten Ölchock waren jedoch wesentliche Voraussetzungen des Modells (fixe Wechselkurse, stabile Terms of Trade, rascher Produktivitätsfortschritt) nicht mehr gegeben. Auch die Lohnführerschaft des LO-SAF-Verhandlungssegments bestand nicht mehr. Die staatliche Wirtschaftspolitik schließlich wich im Gefolge des ersten Ölchocks erheblich von den im Rehn-Meidner-Modell enthaltenen Grundzügen ab.

Im Vertrauen auf die Kurzfristigkeit der internationalen Rezession setzten die wirtschaftlichen Entscheidungsträger ab 1974 auf eine Überbrückungsstrategie: Massive Subventionen für Arbeitsplätze und den Lageraufbau in Krisenbranchen, öffentliche Investitionen, die Ausweitung der Arbeitsmarktprogramme und der Beschäftigung im öffentlichen Sektor sollten den Einbruch der Exportnachfrage wettmachen und die Aufrechterhaltung der Vollbeschäftigung sichern. Hinzu kam, daß die Löhne 1975 und 1976 in Reaktion auf die Rekordgewinne der vorangegangenen Hochkonjunktur, die Teuerung und die Arbeitsmarktanspannung wesentlich stärker stiegen, als das durch die Produktivitätsentwicklung und die Verschlechterung der Terms of Trade gerechtfertigt gewesen wäre. Unter Berücksichtigung von Lohndrift und Lohnnebenkosten nahmen die Arbeitskosten 1975 und 1976 um insgesamt mehr als 40 Prozent zu. Die expansive Überbrückungsstrategie stieß infolgedessen sehr rasch an außenwirtschaftliche Grenzen.

Die Stabilisierungspolitik ab 1977 versuchte die internationale Wettbewerbsfähigkeit der Industrie durch mehrmalige Abwertung der Krone (zweimal 1977, insgesamt 17 Prozent; 1981 10 Prozent) wiederherzustellen.

len. Gleichzeitig wurde die expansive Fiskalpolitik zur Erhaltung der Vollbeschäftigung fortgesetzt. 1978 wies der öffentliche Sektor erstmals einen Budgetabgang aus, und in den folgenden Jahren stieg das Netto-defizit rasch an. Die Gewerkschaften anerkannten die Notwendigkeit einer Korrektur der Reallohnposition und schlossen restriktive Tarifverträge ab: Die realen Effektivverdienste in der verarbeitenden Industrie lagen 1982 um 10,9 Prozent unter dem Niveau von 1976 (3).

Die Fortschritte im Hinblick auf die Ertragslage des exponierten Sektors und die Leistungsbilanz wurden jedoch durch den zweiten Ölschock zunichte gemacht.

Eine Bilanz der Wirtschaftspolitik der von 1976 bis 1982 regierenden Mitte-Rechts-Koalition aus Konservativen, Liberalen und Zentrums-partei fiel sowohl im Vergleich mit den vorhergehenden drei Jahrzehnten als auch mit den westeuropäischen Konkurrenten enttäuschend aus. Die wirtschaftliche Entwicklung in diesem Zeitraum war von geringem realem Wachstum, hoher Inflation, zunehmendem Budgetdefizit bei stark steigender Steuer- und Ausgabenquote, internationalen Marktanteils-verlusten und wiederholten Leistungsbilanzkrisen gekennzeichnet (siehe Tabelle 1).

Die Ergebnisse der Überbrückungsstrategie werden durch folgende Daten verdeutlicht: Die Staatsausgabenquote stieg von 48,1 Prozent des BIP im Jahre 1974 auf 64,2 Prozent im Jahre 1982, den bei weitem höchsten Wert im OECD-Raum. Das Budget des gesamten öffentlichen Sektors wies 1976 einen Überschuß im Ausmaß von 4,5 Prozent des BIP aus, sechs Jahre später aber ein Nettodefizit von 7,0 Prozent. Gleichzeitig wurde Schweden von einem Gläubiger- zu einem Schuldnerland: Der Stand der Auslandsschulden im Jahre 1982 entsprach bereits 21,7 Prozent des BIP. Die umfangreichen staatlichen Subventionen an die Industrie (im Fiskaljahr 1981/1982 in der Höhe von 1,9 Prozent des BIP), insbesondere an Krisenbranchen, behinderten die infolge der Terms of Trade-Änderungen und der Konkurrenz aus den Schwellenländern erforderliche strukturelle Anpassung dieses Sektors. Die reale Wertschöpfung der Industrie lag 1982 um 0,9 Prozent unter dem Niveau des Jahres 1975.

3. Abwertung und restriktive Fiskalpolitik: Der „dritte“ Weg (1982)

Die neue, sozialdemokratische Regierung Palme lehnte sowohl einen weiteren Versuch mit einer Überbrückungsstrategie als auch eine monetaristisch inspirierte Deflationspolitik ab. Der ab Oktober 1982 eingeschlagene „dritte Weg“ kombinierte eine starke Abwertung mit restriktiver Fiskalpolitik und einkommenspolitischen Maßnahmen. Die Abwertung sollte einen von Exporten und Investitionen getragenen Aufschwung einleiten. Um einen Ressourcentransfer vom geschützten in den exponierten Sektor zu ermöglichen und inflationäre Effekte hintanzuhalten, welche die Vorteile der Wechselkurskorrektur wieder aufheben

Tabelle 1

Wirtschaftsindikatoren Schweden

	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Wachstum des BIP (real) %	1,7	0,0	1,1	1,8	4,0	2,2	2,2	2,9	2,3	2,4	0,5	-1,2
Wachstum des privaten Konsums (real) %	-0,8	-0,5	0,7	-2,2	1,7	2,8	5,2	4,6	2,5	1,4	-0,2	1,2
Wachstum der Bruttoinvestitionen (real) %	3,5	-5,8	-0,3	1,9	6,0	7,3	0,7	7,6	5,8	11,8	-1,7	-7,3
Wachstum der Exporte (real) %	-0,6	2,0	5,7	9,9	6,9	1,4	3,2	3,9	3,0	3,0	1,5	-2,7
Wachstum der Importe (real) %	0,4	-5,8	3,4	0,8	5,4	7,8	4,7	7,2	4,7	7,1	1,5	-6,9
Leistungsbilanzsaldo (% des BIP)	-3,6	-2,7	-3,6	-1,1	0,2	-1,7	0,0	-0,7	-1,1	-1,7	-2,9	-0,9
Zunahme der Industrieproduktion (real) %	0,1	-3,1	-2,5	4,0	7,2	3,0	0,5	2,5	1,3	3,7	-2,8	-7,5
Arbeitslosenrate (% der Erwerbstätigen)	2,0	2,1	2,6	2,9	2,6	2,4	2,2	1,9	1,6	1,4	1,5	2,7
Veränderung der Beschäftigung %	1,2	-0,2	-0,1	0,1	0,7	1,0	-0,7	1,6	1,4	1,5	0,9	-1,7
Steigerung der Verbraucherpreise %	13,7	12,1	8,6	8,9	8,0	7,4	4,3	4,2	5,8	6,4	10,5	9,3
Zunahme der nominellen Stundenverdienste in der verarbeitenden Industrie und im Bergbau %	8,8	10,6	8,7	7,1	9,5	7,5	7,4	6,5	8,0	9,9	9,4	4,6

Quelle: OECD

würden, mußte der inländische Verbrauch gedämpft werden. Das Ziel dieser Kombination der Instrumente war es letztlich, durch hohe Wachstumsraten im exponierten Sektor erstens die Vollbeschäftigung zu sichern und zweitens die Defizite in der Leistungsbilanz und im Staatsbudget zu beseitigen.

Für eine wesentliche Abwertung sprachen die Erfahrungen mit den Abwertungen der Jahre 1977 und 1981. Diese rein defensiven Wechselkurskorrekturen hatten nicht den erwünschten Ressourcentransfer in den exponierten Sektor bewirkt. Mit der Abwertung um 16 Prozent im Oktober 1982 wurde erstens über eine Änderung der relativen Preise eine schlagartige Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der schwedischen Produkte auf den in- und ausländischen Märkten, zweitens eine deutliche Verbesserung der Ertragslage der Betriebe im exponierten Sektor und drittens ein Wachstumsschub in diesem Sektor angestrebt. Höhere Gewinne und die Erwartung steigender Nachfrage sollten die Voraussetzungen für massive Investitionen in der Exportindustrie bilden. Die den Strukturwandel behindernden Industriesubventionen waren schrittweise zu kürzen und letztlich abzuschaffen. Auf diese Weise würde die Deindustrialisierung der vorangegangenen Jahre zu einem Ende kommen, der notwendige Strukturwandel beschleunigt und die Rückgewinnung von Marktanteilen ermöglicht werden.

Die beabsichtigte Verschiebung von Ressourcen aus dem geschützten in den exponierten Sektor setzte allerdings die Dämpfung der inländischen Verbrauchsnachfrage voraus. Diesem Zweck dienten sowohl die restriktiv gestaltete Fiskalpolitik als auch die einkommenspolitischen Absprachen zwischen Regierung und Gewerkschaften sowie flankierende Maßnahmen.

Die Fiskalpolitik strebte eine stete Senkung des Budgetdefizits an, wobei dies in erster Linie mittels Beschränkung der öffentlichen Ausgaben (u. a. drastische Kürzung der Industriesubventionen) und in zweiter Linie durch erhöhte indirekte Steuern umzusetzen wäre. Mit Fortdauer des erhofften wirtschaftlichen Aufschwungs sollte die Fiskalpolitik stärker restriktiv gestaltet werden, um inflationäre Tendenzen zu verhindern und die Wiederherstellung des außenwirtschaftlichen Gleichgewichts zu erleichtern.

Die Regierung suchte auf informellem Weg eine einkommenspolitische Absicherung der Abwertung. Die noch vor der Wechselkurskorrektur von den Gewerkschaftsdachverbänden erlangte Zusage, für die aus den steigenden Importpreisen resultierende, zusätzliche Teuerung keine Kompensation zu fordern, stellte einen sehr wichtigen einkommenspolitischen Erfolg dar (4). Angesichts der Krise des industriellen Sektors, des außerwirtschaftlichen Ungleichgewichts, der hohen Auslandsschulden und der Finanzierungsprobleme des Staatshaushalts akzeptierten die Gewerkschaften die mit der Abwertung einhergehenden Realeinkommensverluste.

Verschiedene Teile des Stabilisierungsprogramms, welches die Regierung im Gefolge der Abwertung bekanntgab, sind als flankierende Maß-

nahmen der einkommenspolitischen Absprache zu interpretieren: Für den Zeitraum bis Ende Februar 1983 wurde ein Preisstopp verhängt, von dem lediglich Importwaren ausgenommen blieben. Die zwangsweise Bildung von unverzinsten Depots im Ausmaß von 20 Prozent der Unternehmensgewinne des Jahres 1983 bei der Reichsbank sollte verhindern, daß die steigenden Gewinne zu überhöhter Lohndrift führten. Diese Summe konnten Unternehmungen allerdings von der Steuer absetzen, falls sie einen entsprechenden Betrag in einen Investitionsreservefonds einzahlten. Auf diese Weise sollte sichergestellt werden, daß die zusätzlichen Gewinne zu vermehrten Realkapitalinvestitionen verwendet würden. Weitere Maßnahmen (temporäre Zusatzsteuer auf Dividenden, Erhöhung der Vermögensteuer, Anpassung des Einkommensteuertarifs zugunsten der Bezieher niedriger Einkommen, erhöhte Sozialtransfers) beeinflussten nicht nur die Verteilung der Kosten der Stabilisierungspolitik, sondern besaßen auch – oder in erster Linie – Symbolcharakter.

Die Krone wurde an einen Korb der Währungen der fünfzehn wichtigsten Handelspartner Schwedens gebunden, wobei der Anteil des US-Dollars allerdings das Doppelte seiner Handelsquote betrug. Um Verschiebungen in den Handelsströmen zu berücksichtigen, erfolgte jährlich eine Anpassung der Gewichte. Der Geldpolitik wurde das primäre Ziel gesteckt, den Wechselkurs innerhalb eines engen Bandes ($\pm 1,5$ Prozent) gegenüber dem Währungskorb zu halten.

4. Die wirtschaftliche Entwicklung 1983–1991

Die Entwicklung der schwedischen Wirtschaft seit der Abwertung der Krone im Herbst 1982 läßt sich in drei Abschnitte gliedern. In der ersten Phase (1983–1986) gelang eine erfolgreiche Umsetzung der wirtschaftspolitischen Strategie. Die starke Abwertung ermöglichte einen von den Exporten getragenen Aufschwung. Die Ungleichgewichte in der Leistungsbilanz und im Staatshaushalt konnten ohne negative Auswirkungen auf die Arbeitsmarktsituation beseitigt werden. Von 1987 bis 1989 folgte jedoch eine Phase der Überhitzung mit ausgeprägtem Arbeitskräftemangel und steigender Inflation. Hohe Lohnzuwächse machten die durch die Abwertung gewonnenen Wettbewerbsvorteile weitgehend zunichte, erneut trat ein außenwirtschaftliches Ungleichgewicht zutage. Ab 1990 befindet sich die Wirtschaft in der schwersten Rezession seit den dreißiger Jahren. Die Arbeitslosigkeit steigt stark an, der öffentliche Sektor kämpft wiederum mit Finanzierungsproblemen.

4.1 Aufschwung und gleichgewichtiges Wachstum 1983–1986

Das Wirtschaftswachstum wurde im zeitlichen Ablauf zunächst vom positiven Außenbeitrag (besonders 1983), dann von den Investitionen und dem Lageraufbau (1984/1985) und schließlich vom privaten Konsum (1985 und besonders 1986) getragen (5).

Aufgrund der Abwertungen nahm die Wettbewerbsfähigkeit der verarbeitenden Industrie, gemessen an den relativen Arbeitsstückkosten in gemeinsamer Währung, von 1981 bis 1983 um rund 25 Prozent zu (6). Infolgedessen verzeichneten die Exporte 1982 bis 1984 hohe Zuwachsraten (Tabelle 1). Es konnten nicht nur frühere Marktanteilsverluste wettgemacht, sondern zusätzliche Anteile gewonnen werden. Da die relativen Exportpreise nur um etwa 10 Prozent zurückgingen, verbesserte sich die Ertragslage der Exportindustrie deutlich. Die erwünschte Verschiebung von Ressourcen in den exponierten Sektor trat ein; die Industrieproduktion erhöhte sich 1983/1984 stark.

Von 1984 bis 1987 erfolgte infolge des großen Gewichts des Dollars im Währungskorb und des starken Dollarkursverfalls eine geringfügige nominelle Abwertung der Krone. Da die Lohnstückkosten während dieses Zeitraumes aber in Schweden rascher stiegen als in den Konkurrenzländern, stieg der reale, effektive Wechselkurs leicht. Ab 1984 ging daher ein Teil der zusätzlichen Marktanteile wieder verloren.

Eines der Hauptziele der Abwertung, die Beseitigung des außenwirtschaftlichen Ungleichgewichts, wurde erreicht, und dies trotz der stark erhöhten Kosten der Zinszahlungen für die Auslandsschulden (Netto-Zinszahlungen in der Leistungsbilanz 1984 2,7 Prozent des BIP). Im Jahre 1986, als sich die Wirtschaft der Vollausslastung näherte, die Arbeitslosenquote 2,2 Prozent betrug und die Inflation dem europäischen Durchschnitt entsprach, wies die Leistungsbilanz ein ausgeglichenes Ergebnis aus. Dies zeigt, daß der exponierte Sektor eine ausreichende Größe erreicht hatte.

Exportenerfolge, höhere Gewinne und steigende Kapazitätsauslastung lösten 1983 bis 1985 eine Investitionswelle aus. Aufgrund der angespannten Arbeitsmarktsituation standen dabei in der Industrie Rationalisierungsinvestitionen im Vordergrund. Die Arbeitsproduktivität nahm in der verarbeitenden Industrie 1983 und 1984 jeweils um mehr als 6 Prozent zu.

Von weitreichender Bedeutung für die Fortführung des wirtschaftspolitischen Kurses war die 1985 und 1986 verwirklichte Liberalisierung der Geld- und Kreditmärkte. Vor allem wurden die quantitativen Kreditbeschränkungen aufgehoben. Dies führte zu einem kreditfinanzierten Konsumboom: Die privaten Haushalte entsparten zum Ankauf von langlebigen Verbrauchsgütern. Bis 1988 sank die private Sparquote auf -5 Prozent des verfügbaren Einkommens. Dabei kam den Konsumenten entgegen, daß die Beibehaltung der steuerlichen Absetzbarkeit (bis zu 50 Prozent) der Zinszahlungen bei hohen Grenzsteuersätzen für sehr niedrige, teilweise sogar negative reale Netto-Zinssätze sorgte. Auch der rasche Preisanstieg der beehnbaren Vermögenswerte begünstigte die Kreditausweitung. Eine simultane Durchführung der Kreditliberalisierung und der Reform der Steuerabsetzbeträge, welche den wirtschaftspolitischen Absichten, nämlich der Dämpfung des inländischen Verbrauchs, entsprochen hätte, scheiterte vor den Wahlen im Herbst 1985 am Widerstand der Eigenheimbesitzer-Lobby (7).

Bereits 1985 mußten die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger zur Kenntnis nehmen, daß sich in einer kleinen, offenen Volkswirtschaft mit der Bindung des Wechselkurses der geldpolitische Handlungsspielraum stark verringert. Die Reichsbank hob die Zinssätze an, um die Nachfrage nach Krediten und den Zuwachs des Inlandskonsums zu dämpfen. Dies löste jedoch den Einstrom von ausländischem Kapital aus, was die Geldmenge erneut ausweitete und den Wechselkurs an den oberen Rand des Bandes drängte.

Die Aufgabe der Dämpfung der inländischen Nachfrage fiel daher in erster Linie der Fiskalpolitik zu. Die im wirtschaftspolitischen Konzept vorgesehene, stetige Senkung des Budgetdefizits, um die gesamtwirtschaftliche Sparquote zu erhöhen, die Leistungsbilanz trotz des stärkeren Wirtschaftswachstums wieder auszugleichen und die weitere Aufnahme von Auslandsschulden zu verhindern, konnte verwirklicht werden. Das Nettodefizit aller öffentlichen Haushalte sank von 7,0 Prozent des BIP (1982) auf 1,3 Prozent (1986). Nach offiziellen Schätzungen ging von der restriktiven Fiskalpolitik in den Jahren 1983 bis 1986 ein Nachfrageentzug im Ausmaß von 3,7 Prozent des BIP aus. Die Reduktion des Budgets erfolgte vor allem mittels der Beschränkung des Ausgabenwachstums. Die Industriesubventionen wurden drastisch gekürzt, auch die Ausgaben für aktive Arbeitsmarktpolitik konnten im Zuge des Aufschwungs vermindert werden. Die Staatsausgabenquote fiel von 66,3 Prozent des BIP (1982) auf 59,2 (1987). Auf der Einnahmenseite wurden die indirekten Steuern etwas angehoben, nämlich von 14,1 Prozent des BIP (1982) auf 16,8 Prozent (1986), während die Quote der direkten Steuern keine Änderung erfuhr.

Die Kombination aus Abwertung, restriktiver Fiskalpolitik und einkommenspolitischer Absicherung zeigte somit zunächst günstige Ergebnisse: Der durch die Abwertung eingeleitete Wirtschaftsaufschwung ermöglichte einen raschen Abbau des Budgetdefizits ohne negative Folgen auf dem Arbeitsmarkt. Die Arbeitslosenrate sank von 2,9 Prozent (1983) auf 2,2 Prozent (1986). Die von der Fiskalpolitik und der von den Gewerkschaften akzeptierten Korrektur der Reallohnposition ausgehende Dämpfung der inländischen Nachfrage wiederum gewährleistete, daß simultan auch das außenwirtschaftliche Gleichgewicht wiederhergestellt werden konnte.

4.2 Überhitzung 1987–1989

In dieser Phase nahm die effektive Nachfrage stärker zu als die Produktion. Daraus resultierten Überhitzungserscheinungen und starke Kostenerrhöhungen. Die Kapazitätsauslastung stieg auf 90 Prozent im Jahre 1989. Der Arbeitsmarkt war praktisch ausgeräumt; die Arbeitslosigkeitsrate fiel auf 1,4 Prozent (1989). Die Knappheit an Arbeitskräften fand Niederschlag in steigenden Lohnzuwachsrate. In der Folge beschleunigte sich die Teuerung auf einen zweistelligen Wert (10,5 Prozent 1990).

Die Produktion blieb hinter der Nachfrage zurück, obwohl der Kapitalstock stark erhöht wurde und auch die Beschäftigung von 1987 bis 1989 jeweils um rund 1,5 Prozent p. a. zunahm. Ausschlaggebend für das relativ geringe Wachstum der Gesamtwirtschaft war vielmehr die unzureichende Steigerung der Faktorproduktivität. Während die Arbeitsproduktivität in der Industrie 1987 und 1988 noch deutlich wuchs und erst 1989 aufgrund der Kapazitätsengpässe stagnierte, wies die Arbeitsproduktivität im geschützten Sektor, wo rund 80 Prozent der Beschäftigten tätig sind, nur sehr geringe Zuwachsraten auf, in Teilen des öffentlichen Sektors ging sie sogar zurück. Infolge des so gut wie leergefegten Arbeitsmarktes lag die Produktivität der zusätzlich eingestellten Arbeitskräfte vermutlich erheblich unter dem Durchschnitt.

Von 1985 bis 1988 bildete die Ausweitung des privaten Konsums die bei weitem wichtigste Wachstumskomponente. Von 1987 bis 1989 stiegen auch die Investitionen stark. Der Außenbeitrag fiel weiterhin deutlich negativ aus.

Der durch die Kreditliberalisierung ausgelöste Konsumboom hielt bis 1988 an und leistete einen wesentlichen Beitrag zur Überhitzung der Wirtschaft und zur Passivierung der Leistungsbilanz. Das Wachstum des Verbrauchs der privaten Haushalte resultierte aus der Zunahme der real verfügbaren Einkommen zwischen 1986 und 1989 und dem Beschäftigungsanstieg. Die steuerliche Begünstigung der Kreditaufnahme veranlaßte die Haushalte – wie oben bereits erwähnt – zum Entsparen.

Die anhaltende Zunahme der Exporte, günstige Absatzaussichten, hohe Erträge und zunehmende Kapazitätsengpässe motivierten die Unternehmungen zu einer kräftigen Ausweitung der Anlageinvestitionen. Rationalisierung und Ersatzbeschaffung blieben zwar im Vordergrund, doch auch in die Erweiterung der Anlagen und Ausrüstungen wurde investiert. Festzuhalten ist hier allerdings, daß die schwedischen Exporte und Investitionen einen hohen Importgehalt aufwiesen.

Während die Produktivität auch in der verarbeitenden Industrie nicht in dem Ausmaß stieg, wie es aufgrund der hohen Anlageinvestitionen und Forschungsausgaben eigentlich zu erwarten gewesen wäre, beschleunigte sich die Lohnentwicklung mit zunehmender Arbeitsmarkspannung. Bereits ab 1985 erhöhten sich daher die Lohnstückkosten der Industrie stark. Besonders 1988 und 1989 lag dieser Anstieg wesentlich über jenem in den wichtigsten Konkurrenzländern. Da gleichzeitig der nominale Wechselkurs der Krone konstant blieb, verschlechterte sich die kostenmäßige Wettbewerbsfähigkeit fortwährend. 1989 lagen die in gemeinsamer Währung ausgedrückten Lohnstückkosten der verarbeitenden Industrie nur noch etwa 5 Prozent unter dem Niveau von 1980 (8). Die Vorteile der offensiven Abwertung erwiesen sich somit als langfristig unhaltbar!

Die internationale Konkurrenzfähigkeit ist freilich nicht allein von den relativen Kosten abhängig. Auch die Innovationsfähigkeit, die Produktqualität, die rasche Anpassung an Nachfrageänderungen usw. sind in diesem Zusammenhang von Bedeutung. Mit Einschränkungen kann

daher die Profitabilität der Unternehmungen als Indikator der Wettbewerbsfähigkeit angesehen werden. Ende der achtziger Jahre sank die Ertragsrate in der Industrie, blieb allerdings weiter über dem Niveau vom Beginn des Jahrzehnts.

Die Verschlechterung der kostenmäßigen Wettbewerbsfähigkeit schlug sich jedenfalls in anhaltenden realen Anteilsverlusten der Industrie auf den internationalen Märkten nieder. Die Struktur der schwedischen Industrie und die Kapazitätsengpässe trugen ebenfalls zu dieser ungünstigen Entwicklung bei. Da die schwedischen Produzenten auch auf dem Inlandsmarkt Terrain einbüßten und Investitionen sowie Exporte einen hohen Importgehalt aufwiesen, beschleunigte sich die Importpenetration Schwedens. Diese Tendenzen fanden in der Passivierung der Leistungsbilanz ihren Ausdruck. Mit anderen Worten: der Verlust an kostenmäßiger Wettbewerbsfähigkeit trug wesentlich dazu bei, daß die wirtschaftspolitische Strategie, über export- und investitionsgeleitetes Wachstum das außenwirtschaftliche Gleichgewicht zu gewinnen und zu erhalten, scheiterte.

Zwischen 1985 und 1989 stiegen die Importe viel stärker als die Exporte. Neben den erwähnten Kostennachteilen und Kapazitätsengpässen im exponierten Sektor war dies auf den starken Sog der Binnennachfrage zurückzuführen. Das Leistungsbilanzdefizit erhöhte sich bis 1990 auf 2,9 Prozent des BIP. Auch die hohen schwedischen Auslandsinvestitionen in dieser Phase verstärkten das außenwirtschaftliche Ungleichgewicht.

Die Arbeitslosigkeit sank bereits 1987 unter jene Rate, welche mit unveränderter Inflation zu vereinbaren ist (NAIRU). Die ausgeprägten Engpässe auf dem Arbeitsmarkt, besonders bei qualifizierten Angestellten und Facharbeitern, führten zu einer Beschleunigung der Lohnzuwächse, behinderten die Ausweitung der Produktion im exponierten Sektor und förderten die Neigung der schwedischen transnationalen Konzerne zu Auslandsinvestitionen. Die Inflationsrate stieg von 4,2 Prozent (1987) auf 10,5 Prozent (1990). Für diese sprunghafte Zunahme der Teuerung war in erster Linie die Kostenentwicklung im geschützten Sektor ausschlaggebend.

Wie bereits erwähnt, erwies sich die Geldpolitik aufgrund der Instrumentierung für die Wechselkursstabilisierung und der steuerlichen Absetzbarkeit von Kreditzinsen als nur beschränkt einsatzfähig für inlandsbezogene wirtschaftspolitische Ziele. Der Brutto-Zinssatz wurde weitgehend durch die internationalen Zinsbewegungen bestimmt. Der Realzins nach Steuern war für eine Dämpfung der inländischen Konsumnachfrage zu niedrig.

In Übereinstimmung mit der bis dahin verfolgten Linie suchte die Regierung mittels der Fiskalpolitik die Binnennachfrage zu dämpfen und dem geringen Wachstum des Produktionspotentials anzupassen. Tatsächlich war die Fiskalpolitik 1987 stark restriktiv angelegt; der von ihr ausgehende Nachfrageentzug betrug 2,7 Prozent des BIP (9). In diesem Jahr wies der gesamte öffentliche Haushalt erstmals wieder einen positiven Finanzierungssaldo aus.

In der Folge verhinderten die internationale Börsenkrise (Ende 1987), die dadurch ausgelöst, eher pessimistischen Konjunkturprognosen und die Reichtagswahl im September 1988 jene Maßnahmen, die der Überhitzung der Wirtschaft entgegengewirkt hätten. 1988 und 1989 trug die Budgetpolitik im Gegenteil selbst zur Überhitzung bei, da von ihr jeweils ein leicht positiver Nachfrageeffekt ausging! Der Budgetüberschuß erhöhte sich zwar auf 5,4 Prozent des BIP (1989), aber dies war lediglich ein Ergebnis des *fiscal drag*.

Erst im Juni 1989 verabschiedete der Reichstag ein von der Regierung vorgelegtes Stabilisierungspaket. Dieses beinhaltete Zwangssparen von juristischen und natürlichen Personen (im Ausmaß von 3 Prozent des jeweiligen Steuerbetrages im Zeitraum September 1989 bis Ende 1990), eine „Arbeitsplatzabgabe“ in Höhe von 1,5 Prozent der Lohnsumme der Unternehmungen sowie die Erhöhung verschiedener indirekter Steuern.

Somit ist die unzureichend restriktive Fiskalpolitik auch zu jenen Faktoren zu zählen, welche die schwedische Wirtschaft in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre erneut aus dem Gleichgewicht brachten.

4.3 Stagflation 1990/1991

Die wirtschaftliche Situation Schwedens zu Beginn der neunziger Jahre war von Stagflationerscheinungen geprägt. 1991 ging die gesamtwirtschaftliche Produktion um 1,2 Prozent zurück. Auch im laufenden Jahr hält die schwere Rezession an.

Bedingt durch sinkende Kapazitätsauslastung, die Abschwächung der Nachfrage im In- und Ausland sowie das hohe Zinsniveau entwickelten sich die Investitionen ab 1990 rückläufig. Hierbei ist zu berücksichtigen, daß die schwedischen transnationalen Konzerne einen erheblichen Teil ihrer Investitionen ins Ausland verlegten. 1991 war der drastische Lagerabbau für den Rückgang des BIP ausschlaggebend.

Infolge der nochmaligen Verschlechterung der Konkurrenzfähigkeit durch hohe Lohnzuwächse bei stagnierender Produktivität im Jahr 1990 und des konjunkturellen Abschwungs auf wichtigen Auslandsmärkten schwächte sich auch die Exportnachfrage ab. Da die Importe jedoch noch stärker auf die rezessiven Tendenzen reagierten, ging vom Außenbeitrag in beiden Jahren ein leicht positiver Effekt aus. Die Leistungsbilanz blieb weiterhin passiv.

Während die Arbeitsmarktsituation 1990 noch von Arbeitskräftemangel, vielen Überstunden und einer sehr niedrigen Arbeitslosenquote gekennzeichnet war, schlug sich die Rezession im folgenden Jahr bereits deutlich nieder. Der Beschäftigungsrückgang hält auch 1992 an, die Arbeitslosigkeit stieg bis zum Sommer auf die für schwedische Verhältnisse unerhörte Marke von 6 Prozent.

1991 trat eine starke Verlangsamung des Lohnzuwachses ein. Die

Reallöhne sanken erheblich, der Anstieg der industriellen Lohnstückkosten fiel unter den europäischen Durchschnittswert. In der Folge fand die Teuerungswelle ein abruptes Ende: Betrug die Inflationsrate 1991 noch 9,3 Prozent, so lag sie im Sommer 1992 unter 3 Prozent.

Für die Wirtschaftspolitik stand zunächst weiterhin die Dämpfung der inländischen Übernachfrage sowie des Preis- und Lohnauftriebs im Vordergrund. Im Februar 1990 verweigerte der Reichstag einem von der sozialdemokratischen Minderheitsregierung vorgelegten Austeritätsprogramm die Zustimmung, worauf die Regierung zurücktrat. Erst das neue Kabinett des Premierministers Carlsson erlangte im April eine Mehrheit für ein modifiziertes Maßnahmenprogramm, welches vor allem eine temporäre Anhebung der Mehrwertsteuer um einen Prozentpunkt und die Erhöhung einiger anderer indirekten Steuern beinhaltete. Im Oktober dieses Jahres wurden ausgabenseitige Kürzungen im Staatshaushalt beschlossen, u. a. durch Abstriche beim Krankengeld und einen Stellenabbau in der staatlichen Verwaltung um 10 Prozent über drei Jahre.

Die Maßnahmenpakete der Jahre 1989 und 1990 kamen zu spät und wirkten zu schwach, um die Überhitzung der Wirtschaft zu bremsen. Insgesamt wirkte die Fiskalpolitik 1990 und 1991 expansiv. Die starke Verschlechterung der budgetären Situation im Jahr 1991 war auf zyklische Faktoren und die große Steuerreform zurückzuführen.

Ergänzt wurde die Fiskalpolitik durch langfristig wirkende angebotsorientierte Maßnahmen zur Behebung struktureller Schwächen und zur Förderung des Produktivitätswachstums. Den wichtigsten Aspekt der Angebotspolitik bildete die große Steuerreform, die in zwei Stufen Anfang 1990 und Anfang 1991 in Kraft trat:

Die Steuerreform bezweckte eine Vereinfachung des Steuersystems und eine Verschiebung des Aufkommens zu den indirekten Steuern, wobei die Steuerlastquote annähernd unverändert bleiben sollte. Der neue Einkommensteuertarif weist nur noch zwei Grenzsteuersätze auf, nämlich 30 Prozent (betrifft rund 80 Prozent der Einkommensteuerpflichtigen) und 50 Prozent (früherer Höchstsatz: 72 Prozent). Um kalte Progression zu vermeiden, werden die Einkommensgrenzen des Tarifs jährlich mit einem Faktor, der um 2 Prozentpunkte über dem Anstieg der Verbraucherpreise liegt, angepaßt. Gleichzeitig wurde die Steuerbemessungsgrundlage durch die Streichung zahlreicher Ausnahmeregelungen erweitert. Kapitalerträge unterliegen seit der Reform überwiegend einem Steuersatz von 30 Prozent, wobei die Absetzbarkeit von Kapitalverlusten und Zinszahlungen allerdings stark eingeschränkt ist. Ebenso hoch ist der neue Satz der Körperschaftssteuer. Auch in diesem Fall wurden Absetzmöglichkeiten beseitigt.

Die Steuerbasis der Mehrwertsteuer wurde durch die Einbeziehung bisher nicht steuerpflichtiger Umsätze mit bestimmten Dienstleistungen (Wasserversorgung, Kanalisation, Müllabfuhr) ausgeweitet, zudem erfolgte die Anhebung des Steuersatzes für Hotel- und Restaurantumsätze sowie Bauleistungen auf den Normalsatz. Die Besteuerung von Energie wurde unter ökologischen Gesichtspunkten reformiert.

Die Regierung erwartete von der Senkung der Grenzsteuersätze positive Auswirkungen auf den Lohnbildungsprozeß. Modellrechnungen stellten ferner eine Zunahme des Arbeitsangebots in Aussicht. Insbesondere die Einschränkung der steuerlichen Absetzbarkeit der Zinszahlungen sollte die Aufgaben der Stabilisierungspolitik erleichtern. Von der Aufhebung der steuerlichen Begünstigung der einbehaltenen gegenüber den ausgeschütteten Gewinnen sollte ein positiver Effekt auf die industrielle Umstrukturierung ausgehen.

Weitere angebotsorientierte Maßnahmen zielten auf verstärkten Wettbewerb durch Deregulierung (Telekommunikation, Post, Eisenbahn, Landwirtschaft) und den Abbau von Importbeschränkungen (Baumaterialien, Textilien und Bekleidung) sowie auf die Senkung von Subventionen (Wohnbau, Landwirtschaft, Industrie). In der öffentlichen Verwaltung wurden Schritte in Richtung auf erhöhte Effizienz gesetzt (Schaffung interner Märkte).

Primäres Ziel der Geldpolitik blieb die Stabilisierung des Wechselkurses. Die durch die politischen Turbulenzen und den Anstieg des Leistungsbilanzdefizits ausgelösten Spekulationswellen gegen die Krone im Jahr 1990 veranlaßten die Reichsbank zu massiven Zinserhöhungen. Um die inflationären Erwartungen im Inland zu brechen und den Willen zur Wechselkursstabilität nachdrücklich zu demonstrieren, wurde die Krone im Mai 1991 an den ECU gebunden. Dieser Schritt entzog den Wechselkurspekulationen zunächst den Boden und erlaubte nach Maßgabe der internationalen Zinsentwicklung sukzessive Zinssenkungen.

5. Ökonomische Bestimmungsfaktoren der Lohnentwicklung

Die OECD schätzte Lohn- und Preisgleichungen auf der Basis eines modifizierten „Skandinavischen Inflationsmodells“ für die Periode 1965–1986 (10). Die Erweiterungen bestanden dabei in der Aufnahme von Nachfragevariablen und in der Berücksichtigung der internationalen und intersektoralen Terms of Trade-Effekte:

● Die Preise im exponierten Sektor folgten in Übereinstimmung mit dem EFO-Modell (siehe oben Abschnitt 2) in hohem Maße den Weltmarktpreisen. Die Nachfragebedingungen auf den internationalen Märkten erlaubten den Exportpreisen gewisse Abweichungen von den Weltmarktpreisen.

● Die Lohnentwicklung im exponierten Sektor wurde durch den dortigen Preistrend und den Produktivitätszuwachs, aber auch durch die Arbeitsmarktanspannung bestimmt. Bei einer Zerlegung der Preisvariable tritt ein signifikanter Terms of Trade-Effekt zutage. Aber die Elastizität in bezug auf die externen Terms of Trade, welche eine der Determinanten jenes Spielraums für Lohnerhöhungen sind, dessen Einhaltung die Bewahrung der Wettbewerbsfähigkeit gewährleistet, weist einen eher niedrigen Wert auf. Die Löhne paßten sich also nur in geringem Ausmaß an die starken Schwankungen der Terms of Trade an. Auch hinsichtlich der

Produktivitätsänderungen erfolgte keine vollständige Anpassung. Völlig im Widerspruch zum EFO-Modell steht die starke Reagibilität der Löhne gegenüber der Arbeitsmarktsituation (ein Anstieg der Arbeitslosenrate um 1 Prozentpunkt führte zu einem Rückgang der Lohnsteigerungsrate um 2 Prozentpunkte).

● Die Löhne im geschützten Sektor folgten nur teilweise der Lohnentwicklung im exponierten Sektor. Außerdem waren die gesamtwirtschaftlichen Nachfragebedingungen ein signifikanter Bestimmungsfaktor der Lohnzuwächse. Beide Ergebnisse entsprechen nicht dem „Skandinavischen Inflationsmodell“.

● Der Anstieg der Lohnstückkosten im geschützten Sektor wurde weitgehend auf die Preise überwältzt, aber auch die Nachfragebedingungen hatten einen starken Einfluß auf die Preissetzung.

Aus diesen Ergebnissen geht hervor, daß die Löhne im exponierten Sektor auf die sinkenden internationalen Inflationsraten im Zeitraum 1981–1986 reagierten. Die Löhne im geschützten Sektor paßten sich aber nicht im selben Ausmaß an. Dies trug wesentlich zur im Vergleich zum OECD-Durchschnitt höheren Inflationsrate Schwedens bei.

Aufgrund dieser Lohnungleichungen läßt sich auch die Beschleunigung des Lohnzuwachses in der Überhitzungsphase Ende der achtziger Jahre erklären: Die Löhne im exponierten Sektor reagierten auf die starke Arbeitsmarktanspannung, die Löhne im geschützten Sektor auf den erheblichen gesamtwirtschaftlichen Nachfrageüberhang. Die Lohnsteigerungsrate lag daher in Schweden um zwei bis drei Prozentpunkte höher als in den westeuropäischen Konkurrenzländern.

Verschiedene Modelle der Lohnverhandlungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern stellen einen Zusammenhang zwischen Arbeitslosigkeit und Reallohniveau her (11). Bestandteile der gewerkschaftlichen Zielfunktion sind sowohl die Reallöhne als auch die Beschäftigung der Gewerkschaftsmitglieder. Der erwartete Wohlfahrtsverlust eines Arbeitnehmers, der seine Stelle verliert, ist umso größer, je höher die Arbeitslosenrate, weil davon die Chancen abhängen, einen anderen Arbeitsplatz zu finden. Die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate beeinflußt mithin das Verhalten der Gewerkschaften: Hohe Arbeitslosigkeit übt einen dämpfenden Einfluß auf das Reallohniveau aus.

● Die von Calmfors und Forslund (12) durchgeführten Schätzungen von (Produkt-)Reallohnungleichungen bestätigen, daß die Reallöhne in Schweden besonders reagibel gegenüber Veränderungen der offenen Arbeitslosigkeit waren. Dieses für die Schätzperiode 1960–1986 ermittelte Resultat erwies in der Überhitzungsphase 1987–1989 seine Gültigkeit: Die gesamtwirtschaftlichen (Grenz-)Kosten des Absinkens der Arbeitslosenrate unter 2 Prozent waren außerordentlich hoch. Auf den Wiederanstieg der offenen Arbeitslosigkeit im Jahre 1991 reagierten die Reallöhne ebenfalls überaus stark.

Einige der arbeitsmarktpolitischen Maßnahmen (in Schweden: Umschulung, Arbeitsbeschaffung, Jugendbeschäftigungsprogramme, subventio-

nierte betriebliche Schulungskurse, Beschäftigungssubventionen) können als nahe Substitute für reguläre Arbeitsplätze angesehen werden. Im Rahmen der oben erwähnten Lohnverhandlungsmodelle reduzieren jene Arbeitsmarktprogramme, die einen hohen Substitutionsgrad aufweisen, den erwarteten Wohlfahrtsverlust eines Arbeitnehmers, der seine Stelle verliert. Für die Gewerkschaften sinkt demzufolge der Anreiz, Lohnmäßigung zu üben. Arbeitsmarktpolitik bildet daher ein wirtschaftspolitisches Instrument, welches hohe Reallöhne glattstellt. Der Akkommodationsgrad der Arbeitsmarktpolitik wird am Verhältnis zwischen der Zahl der von den Programmen erfaßten Personen und der Zahl der unselbständig Erwerbstätigen ohne reguläre Beschäftigung gemessen.

● Die von Calmfors und Forslund geschätzten Lohnungleichungen erhärten diese Interpretation arbeitsmarktpolitischer Maßnahmen: Stark akkommodierende Arbeitsmarktpolitik, d. h. jene, die den Anstieg der offenen Arbeitslosigkeit zu einem erheblichen Teil absorbiert, führte zu einem deutlichen Reallohnanstieg. Der Akkommodationsgrad der Arbeitsmarktpolitik war von 1975 bis 1980, während der Phase der „Überbrückungsstrategie“, wesentlich höher als nach 1981. Die Autoren jener Studie warnten daher vor den gesamtwirtschaftlichen Kosten einer überambitiösen Arbeitsmarktpolitik, welche sich vornehmlich auf Programme stützt, welche nahe Substitute zu regulärer Beschäftigung darstellen.

Eine entsprechende Argumentation läßt sich in bezug auf fiskalpolitische Maßnahmen führen. Expansive Fiskalpolitik (wie im Rahmen der „Überbrückungsstrategie“ praktiziert: Subventionen für Lageraufbau, Zuschüsse an Krisenbranchen, Ausweitung der Beschäftigung im öffentlichen Sektor etc.), die einen Beschäftigungszuwachs bewirkt, vermindert den Anreiz für die Gewerkschaften zu moderaten Lohnforderungen.

● Calmfors und Forslund stellten aufgrund ihrer Schätzungen einen strukturellen Bruch in der Lohnbildung zu Beginn der achtziger Jahre im Gefolge der Abwertungen 1981/1982 fest. Die Strategie der Regierung, die Abwertung durch eine nichtakkommodierende Wirtschaftspolitik (restriktive Fiskalpolitik, weniger umfangreiche Arbeitsmarktpolitik) abzusichern, legte den Gewerkschaften nahe, im Interesse ihrer Mitglieder die Korrektur der Reallohnposition zu akzeptieren.

6. Lohnpolitik 1982–1992

6.1 Veränderungen im Lohnverhandlungssystem bis Anfang der achtziger Jahre

Im „Goldenen Zeitalter“ von 1955 bis 1965 bestimmten die auf zentraler Ebene geführten Verhandlungen zwischen den Dachverbänden LO und SAF weitgehend die Lohnentwicklung. Die Tarifabkommen in den übrigen Wirtschaftsbereichen orientierten sich an den Ergebnissen des

LO-SAF-Segments. Die Lohnzuwachsrate im exponierten Sektor blieb innerhalb jenes Spielraums, welcher die Erhaltung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit gewährleistete (siehe oben „EFO-Modell“ im Abschnitt 2).

1966 erhielten die Bediensteten des öffentlichen Sektors das Streikrecht. Die Gewerkschaften dieser Arbeitnehmer betraten die Bühne der Lohnverhandlungen als gleichberechtigte Akteure. Sie suchten zugunsten ihrer Mitglieder Kompensation für die Lohndrift, welche den Arbeitern im privaten Sektor zugute kam. 1969 kooperierten erstmals wichtige Angestelltengewerkschaften im privaten Sektor und schlossen gemeinsam ein Fünfjahresabkommen mit der SAF. Diese Vereinbarung kündigte das Auftreten eines weiteren machtvollen Verhandlungsteilnehmers an. In den Jahren 1966 bis 1973 verlor somit das LO-SAF-Segment, wo weiterhin auf zentraler Ebene Manteltarifverträge ausgehandelt wurden, seine bisherige Hegemonie. Die gemeinsame Formulierung des EFO-Reports brachte zum Ausdruck, daß zwischen SAF, LO und TCO weiterhin Konsens über die gesamtwirtschaftliche Funktion der Lohnbildung bestand. Die Zunahme der industriellen Lohnstückkosten lag in Schweden während dieses Zeitraumes deutlich unter dem westeuropäischen Durchschnittswert.

1973 gründeten TCO und SACO das gemeinsame Verhandlungskartell PTK. Ab 1974 führten PTK und SAF auf zentraler Ebene Verhandlungen über die Gehaltsentwicklung im privaten Sektor. Somit bestand das schwedische Lohnverhandlungssystem in dieser Phase (1974 bis 1982) aus fünf Hauptsegmenten, wobei in jedem dieser Segmente Verhandlungen auf zentraler Ebene stattfanden: im Arbeitersegment des privaten Sektors zwischen LO und SAF, im entsprechenden Angestelltensegment zwischen PTK und SAF; im staatlichen, im Länder- und im Gemeindefaktor kooperierten zwei Arbeiter- und zwei Angestelltengewerkschaften („Viererbände“).

Die Lohnführerschaft von LO und SAF wurde von den übrigen Akteuren nicht mehr akzeptiert. Auseinandersetzungen über relative Löhne traten immer mehr in den Vordergrund, sowohl zwischen Arbeitnehmern im privaten und im öffentlichen Sektor (über die Koppelung der Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor an jene im privaten Sektor) als auch zwischen Arbeitern und Angestellten im privaten Sektor (über die Kompensation für Lohndrift und über die Einkommensunterschiede zwischen Angestellten und Arbeitern).

Jeder der gewerkschaftlichen Akteure mußte erkennen, daß die Netto-reallöhne der eigenen Mitglieder nicht nur von den selbst geführten Verhandlungen, sondern auch von den Abkommen in den anderen Segmenten und von der Steuerpolitik der Regierung abhingen. Die Existenz mehrerer unkoordinierter Verhandlungssegmente begünstigte Versuche, durch Abwarten und höhere Abschlüsse bzw. durch Kompensationsforderungen eine relative Besserstellung zu erreichen (*leap-frogging*). Die Aufnahme von Indexklauseln und „Verdienstentwicklungsgarantien“, welche die Einkommensentwicklungen in den einzelnen Segmenten mit-

einander verknüpften, in die Kollektivverträge verschärften die Tendenz zu Lohn-Lohn- und Lohn-Preis-Lohn-Spiralen.

Versuche, diese Effekte durch Koordination zu internalisieren, waren nur temporär erfolgreich: Von 1977 bis 1980 koordinierten PTK und LO ihre Lohnverhandlungen auf zentraler Ebene.

Die Auseinandersetzungen unter den Arbeitnehmerorganisationen über die relativen Löhne erhöhten die Instabilität des Systems und verursachten sogar offene Arbeitskonflikte. Sowohl für die Unternehmer als auch für die wirtschaftspolitischen Entscheidungsträger bedeutete dies einen zusätzlichen Unsicherheitsfaktor. Der große Streik im Frühjahr 1980 schließlich führte auf der Arbeitgeberseite einen Meinungsumschwung herbei, was ab 1983 eine wesentliche Änderung im Lohnverhandlungssystem zur Folge hatte.

Aus den genannten Gründen verloren die Akteure die Kontrolle über die Lohnentwicklung. Mitte der siebziger Jahre trat eine beträchtliche negative reale Arbeitskostenposition zutage: Die realen Arbeitskosten stiegen wesentlich stärker, als durch Produktivitätsfortschritt und Terms of Trade-Verluste gerechtfertigt gewesen wäre. Durch die folgenden Versuche der Korrektur dieser Arbeitskostenposition wurden die Konflikte um die relativen Löhne erheblich verschärft.

Die Lohnverhandlungen in den beiden Segmenten des privaten Sektors fanden jeweils in zeitlicher Abfolge auf drei Ebenen statt: Das von den Dachverbänden zentral ausgehandelte Rahmenabkommen setzte die Maßstäbe für Branchenvereinbarungen, an die sich Unterredungen auf Betriebsebene anschlossen.

Im Arbeitersegment des privaten Sektor schlossen die Dachorganisationen LO und SAF meist jährlich einen Manteltarifvertrag ab. Dieser enthielt in der Regel folgende Elemente:

- 1) eine generelle Lohnerhöhung;
- 2) zusätzliche Anhebungen für „Niedriglohngruppen“;
- 3) eine „Verdienstentwicklungsgarantie“, welche jene Arbeiter, die auf Betriebsebene keine übertariflichen Lohnzuschläge oder andere Lohndriftelemente erhalten hatten, entschädigte (13).

Die Bestimmungen des Rahmenabkommens hatten zwar formal nur den Stellenwert einer Empfehlung gegenüber den Branchenorganisationen, aber de facto waren sie aufgrund der Sanktionsmöglichkeiten der Dachverbände gegenüber ihren Mitgliedsorganisationen bindend.

Dem Abschluß auf zentraler Ebene folgten Verhandlungen auf Branchenebene zwischen den Einzelgewerkschaften und den Arbeitgeberverbänden, wobei die konkrete Umsetzung der im Rahmenabkommen enthaltenen Bestimmungen den Verhandlungsgegenstand bildete. Gemäß dem Gesetz über die Mitbestimmung am Arbeitsplatz aus dem Jahr 1976 sind die Regelungen eines Kollektivvertrags für die Vertragspartner rechtlich bindend. Mit der Unterzeichnung einer Vereinbarung trat die Friedenspflicht in Kraft, d. h. Streiks bzw. Aussperrungen aufgrund unterschiedlicher Vertragsinterpretation waren untersagt.

Die letzte Phase des Ablaufs bildeten jeweils Verhandlungen auf Unternehmens- bzw. Betriebsebene zwischen Vertrauensleuten der Gewerkschaften und den Arbeitgebern über Lohnzuschläge an einzelne Beschäftigte und/oder Gruppen von Beschäftigten, Einzelheiten des Stücklohnsystems usw.

6.2 Lohnpolitische Akteure und Verhandlungssegmente

Die bei weitem größte unter den drei Gewerkschaftsdachverbänden ist die sozialdemokratisch orientierte LO, die Dachorganisation von 23 Arbeitergewerkschaften. Die LO hatte 1989 2,26 Millionen Mitglieder. Die bedeutendsten Branchengewerkschaften sind der Kommunalarbeiterverband SKAF, der Metallarbeiterverband „Metall“ und die Gewerkschaft der Staatsbediensteten SF. Der Organisationsgrad unter den Arbeitern liegt bei rund 90 Prozent.

Die wichtigere der beiden Angestelltendachverbände ist die Zentralorganisation der Angestellten und Beamten TCO mit 1,14 Millionen Mitgliedern (1989). Die mitgliedsstärksten Einzelgewerkschaften sind die Gewerkschaft der Industrieangestellten SIF und die Gewerkschaft der kommunalen Angestellten und Beamten SKTF. Die Dachorganisation TCO führt keine Gehaltsverhandlungen. Im privaten Sektor treten die dortigen Mitgliedsverbände gemeinsam mit den entsprechenden SACO/SR-Organisationen im Rahmen des Verhandlungskartells PTK auf. Für die Gehaltsverhandlungen im öffentlichen Sektor richtete die TCO zwei eigene Verhandlungsorgane ein: TCO-S für den staatlichen Sektor und KTK für den Länder- und den Gemeindesektor.

Die dritte Dachorganisation, die Zentralorganisation der Akademiker SACO/SR vertritt die Interessen von 320.000 Ärzten, Juristen, Diplomingenieuren usw. Entsprechend TCO besitzt auch SACO/SR zwei Verhandlungsorgane für die jeweiligen Mitgliedsverbände im öffentlichen Sektor: SACO/SR-S für den staatlichen Sektor und SACO/SR-K für den Länder- und den Gemeindesektor.

Die OECD schätzte den gesamtwirtschaftlichen (Netto-)Organisationsgrad (ohne Pensionisten) der Gewerkschaften auf 85 Prozent im Jahre 1988. Im Angestelltenbereich erfassen die Arbeitnehmerverbände rund 75 Prozent der Beschäftigten.

Der Arbeitgeberdachorganisation SAF gehörten Ende der achtziger Jahre 42.000 Unternehmungen mit mehr als 1,2 Millionen Beschäftigten (35 Prozent der Gesamtbeschäftigung) an. Die größte und einflußreichste unter den 35 Mitgliedsorganisationen ist der Verband der Metallindustriellen VF.

Im öffentlichen Sektor wird die Arbeitgeberseite vom Zentralamt für Arbeitgeberfragen im staatlichen Bereich SAV, vom Gemeindeverband KF und vom Landtagsverband LF vertreten.

Übersicht 1:**Wichtige Verhandlungssegmente (1987)**

Segment	Arbeitgeber- organisation	Arbeitnehmer- organisation	Beschäftigten- anteil in %
Priv. Sektor, Arbeiter	SAF	LO	16,1
Priv. Sektor, Angestellte	SAF	PTK	12,0
Staatlicher Sektor	SAV	SF	2,4
		TCO-S	5,9
		SACO/SR-S	2,5
Länder- sektor	LF	SKAF	4,8
		KTK	2,8
		SACO/SR-K	0,9
Kommunaler Sektor	KF	SKAF	6,6
		KTK	3,4
		SACO/SR-K	0,6

Quelle: Calmfors, Forslund (1990) 81.

Übersicht 1 zeigt, daß das Arbeitersegment im privaten Sektor in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre noch das größte Verhandlungssegment bildete, gefolgt vom Angestelltensegment im privaten Sektor und vom staatlichen Sektor. Außer den fünf angeführten existierten noch einige kleinere Verhandlungssegmente (Unternehmungen im öffentlichen Eigentum; Genossenschaften; Pressewesen; Bankwesen).

Faßt man allerdings den staatlichen, den Länder- und den Gemeindesektor zusammen, so besaß der öffentliche Sektor 1987 mit 32 Prozent der Beschäftigten bereits das Übergewicht gegenüber der Summe der beiden privaten Segmente (28,1 Prozent)! 1980 hatte diese Relation noch 28,5 : 30,4 betragen.

6.3 Die Lohnrunden 1983 bis 1991

Die Lohnverhandlungen für das Jahr 1983 waren in zweierlei Hinsicht von großer Bedeutung. Erstens folgten sie unmittelbar auf die im Okto-

ber 1982 durchgeführte Abwertung. Auf die Maßnahmen, welche die Regierung setzte, um den Gewerkschaften die Akzeptanz der mit der Wechselkursänderung angestrebten Korrektur der Reallohnposition zu erleichtern, wurde bereits im Abschnitt 3 verwiesen.

Zweitens fand innerhalb der Arbeitgeberdachorganisation SAF ein Haltungsschwenk gegenüber dem bisherigen Verhandlungsmodus statt. Im Juni 1982 setzte der Metallindustriellenverband VF eine Statutenänderung durch, welche es den Mitgliedsverbänden der SAF ermöglichte, innerhalb der von der Dachorganisation abgesteckten Richtlinien eigenständig Branchenverhandlungen zu führen. Die Mehrheit der Arbeitgeberverbände lehnte eine Fortsetzung der Verhandlungen auf zentraler Ebene aus mehreren Gründen ab: die Zentralisierung hatte nicht mehr die Erhaltung des Arbeitsfriedens gewährleistet (Streiks 1980 und 1981!); die detaillierten Bestimmungen der Rahmenabkommen ließen den Branchenverhandlungen wenig Spielraum; die Majorität befürwortete eine Entkoppelung der Lohnentwicklungen in den einzelnen Branchen, besonderes Interesse daran hatten aus naheliegenden Gründen die Krisenbranchen. Lediglich einige der kleineren Verbände traten für zentrale Verhandlungen ein, um deren Schutzfunktion zu erhalten.

Die treibende Kraft hinter dem Streben nach Dezentralisierung der Lohnverhandlungen war die VF. Die dort tonangebenden Großkonzerne (Volvo, Electrolux, Eriksson, ASEA, Saab usw.) sahen in einem Übergang zu Branchenverhandlungen einen ersten Schritt zu den letztlich bevorzugten Verhandlungen auf Unternehmensebene. Die dynamischen, ertragsstarken Unternehmungen im Fahrzeugbau, in der Elektroindustrie, im Maschinenbau usw. profitieren zwar von dem lohnpolitischen Leitprinzip der LO: „Gleicher Lohn für gleichartige Arbeit“. Die in den Rahmenabkommen regelmäßig enthaltenen nivellierenden Komponenten bildeten aber den Hauptgrund für den Widerstand der VF gegen fortgesetzte Zentralisierung. Die Großunternehmungen argumentierten, daß die nivellierende Lohnpolitik den technischen Fortschritt, die Anpassung der Produktpalette und die Produktivitätsentwicklung in den Betrieben behindere: Aufgrund der verringerten Lohnunterschiede zwischen Fach- und Hilfsarbeitern bestehe auf den internen Arbeitsmärkten der Großunternehmungen wenig Anreiz für den Erwerb höherer Qualifikationen (14).

Im Jänner 1983 bekundete die SAF ihre Ablehnung von zentralisierten Lohnverhandlungen. Die VF ergriff sofort die Initiative und leitete in der Metallindustrie Verhandlungen ein. Bereits Anfang März einigten sich VF und Metall auf einen Kollektivvertrag für 1983, der eine angesichts der raschen Teuerung sehr gemäßigte, lineare (!) Lohnerhöhung von 2,2 Prozent (der – durch das letzte Rahmenabkommen determinierte – „Überhang“ von 1982 betrug ebenfalls rund 2,2 Prozent), die Einrichtung einer zusätzlichen Lohngruppe für Facharbeiter und weitgehende Zugeständnisse der Arbeitgeber in Urlaubs- und Arbeitszeitfragen beinhaltete.

Dieses Abkommen stellte eine wesentliche Änderung im schwedischen

Lohnverhandlungssystem dar. Erstmals seit 1955 kam im Arbeitersegment des privaten Sektors ein Separatabkommen zustande!

Welche Gründe veranlaßten den Metallarbeiterverband dazu, den Vorstoß der VF zu akzeptieren? Beide Tarifpartner stimmten darin überein, daß die Metallindustrie, der Kern des exponierten Sektors, die Lohnführerschaft für die gesamte Wirtschaft innehaben sollte. Metall sah mittelfristig einen Vorteil darin, unabhängig von den krisengeschüttelten, subventionierten Branchen zu verhandeln, erwartete, in den nur die eigene, dynamische Industrie betreffenden Verhandlungen letztlich besser abzuschneiden als unter dem zentralisierten Regime. Vor allem aber war Metall besorgt über die stark verringerten vertikalen Lohnunterschiede innerhalb des gesamten LO-SAF-Segments, war dies doch gleichbedeutend mit einem zunehmenden Zurückbleiben der Facharbeiter gegenüber jenen Industrieangestellten, die ähnliche Tätigkeiten ausführten. Metall verlor aus diesem Grund im Bereich der Facharbeiter Mitglieder an die Industrieangestelltengewerkschaft SIF. Der Inhalt des Abkommens mit der VF entsprach dem Bestreben von Metall zu differenzierten Lohnerhöhungen.

In den übrigen Branchen des LO-SAF-Segments brachen die Verhandlungen zusammen. Erst nach dem Abschluß in der Metallindustrie akzeptierten LO und SAF den Vorschlag der Schlichtungskommission für ein Rahmenabkommen. Dieses enthielt eine durchschnittliche Lohnerhöhung von 1,9 Prozent (Überhang von 1982: 2,2 Prozent) und setzte die Nivellierung fort (15).

Um die Gehaltsentwicklung von der Lohnentwicklung im privaten Sektor abzukoppeln, schloß PTK mit SAF einen Kollektivvertrag für 2½ Jahre. Wie im Arbeitersegment verließ die VF auch im Angestelltenbereich das gemeinsame Verhandlungsorgan und vereinbarte mit der SIF ein Separatabkommen für die Metallindustrie.

Im öffentlichen Sektor löste sich 1983 die „Viererbande“ auf. SF und SKAF unterstützten in Übereinstimmung mit der LO-Führung die Stabilisierungspolitik der Regierung und gaben sich mit einer nur teilweisen Kompensation für die Lohndrift im privaten Sektor zufrieden, während KTK und TCO-S auf einer vollständigen „Verdienstentwicklungsgarantie“ beharrten.

Die Regierung Palme strebte für 1984 eine Senkung der Inflationsrate auf 4 Prozent an, was Lohnerhöhungen von höchstens 6 Prozent implizierte. Noch vor Beginn der Lohnrunde kam die Regierung durch steuerliche Maßnahmen den verteilungspolitischen Vorstellungen der LO entgegen und hoffte, auf diese Weise die Tariflohnentwicklung zu dämpfen: Anfang des Jahres trat eine Reihe von Steuererhöhungen (Beschränkung der Indexierung des Einkommensteuertarifs auf 4,1 Prozent; Anhebung der Vermögen-, Grund- und Kapitalertragssteuer) in Kraft, welche vor allem Bezieher höherer Einkommen belasteten. Der Depotzwang für 20 Prozent der Unternehmensgewinne wurde auch 1984 aufrechterhalten, um die Lohndrift zu bremsen.

Außerdem unternahm die Regierung den Versuch, die Lohnrunde mittels ihrer Rolle als öffentlicher Arbeitgeber direkt zu beeinflussen. Moderate Zweijahresverträge im öffentlichen Sektor sollten den unkoordinierten Verhandlungen in den übrigen Bereichen als Vorbild dienen und das Erreichen des hochgesteckten Inflationsziels gewährleisten. Dieses Vorhaben scheiterte jedoch. Das im März im Arbeitersegment des kommunalen Sektors abgeschlossene Abkommen für zwei Jahre beinhaltete eine Lohnerhöhung von 7,3 Prozent (inkl. Überhang von 1983) im Jahre 1984, welche somit über dem proklamierten Richtwert lag. Außerdem setzte die SKAF die Aufnahme einer „Verdienstentwicklungsgarantie“, die Wiedereröffnung der Verhandlungen im Falle höherer Abschlüsse im privaten Sektor und eine Indexklausel durch!

Wenige Tage danach einigten sich in der Metallbranche VF und Metall auf einen Kollektivvertrag für das Jahr 1984, der eine durchschnittliche Lohnerhöhung von 6,7 Prozent enthielt (ohne Drift!). Die folgenden Vereinbarungen in den anderen Bereichen des LO-SAF-Segments orientierten sich am Ergebnis in der Metallbranche, wobei die Verträge allerdings sehr unterschiedliche Laufzeiten (9 bis 27 Monate) aufwiesen. Dies stellte einen Versuch der Arbeitgeberverbände dar, die Branchenverhandlungen voneinander zu entkoppeln und die Rückkehr zu zentralisierten Verhandlungen zu erschweren.

In dieser Lohnrunde wurden die Nachteile einer Lohnführerschaft des öffentlichen Sektors evident. Die öffentlichen Arbeitgeber setzten den Lohnforderungen infolge der hohen politischen Kosten eines Arbeitskonflikts in den öffentlichen Diensten und wegen des hohen Anteils der öffentlich Bediensteten an der Wählerschaft weniger Widerstand entgegen, als die privaten Arbeitgeber geleistet hätten.

Die Lohnrunde 1984 bietet darüber hinaus ein Musterbeispiel für *leap-frogging* und die Ingangsetzung einer Lohn-Preis-Lohn-Spirale (Indexklauseln!). Die Gewerkschaften im öffentlichen Sektor antizipierten mit ihren hohen Lohnforderungen bereits die Lohnentwicklung im privaten Sektor und sicherten sich auch für den Fall einer Unterschätzung ab. Die Gewerkschaften im privaten Sektor interpretierten die von der Regierung verkündete Obergrenze von 6 Prozent als Minimalergebnis, welches ihre Mitglieder bei Einrechnung der zu erwartenden Lohn-drift (rund 3 Prozent) bereits besser als die öffentlich Bediensteten stellen würde.

Das einkommenspolitische Scheitern veranlaßte die Regierung dazu, im April 1984 ein Anti-Inflationsprogramm einzuleiten: Bis Juli galt ein Preisstopp. Zwangssparen der öffentlichen und privaten Arbeitgeber sollte die Lohndrift hintanhaltend. Ferner wurden Dividendenerhöhungen untersagt.

Die Regierung, deren Inflationsziel für 1985 3 Prozent lautete, unternahm bereits ab Juni 1984 einen weiteren Versuch der informellen Politikabstimmung, diesmal mit allen Arbeitsmarktverbänden. Im Laufe der „Rosenbad-Verhandlungen“ akzeptierten LO und PTK die Begrenzung

der Lohnerhöhungen (inkl. der Verhandlungen auf Betriebsebene) mit 5 Prozent, die SAF stimmte zu, dieses Limit in einem Rahmenabkommen festzuschreiben. Der Finanzminister sagte einen einmaligen Steuernachlaß von 600 skr pro Arbeitnehmer zu, falls der Lohnanstieg tatsächlich unter 5 Prozent bleiben würde. Außerdem erfolgte im Dezember der Beschluß über die Einrichtung der sog. „Erneuerungsfonds“: 10 Prozent der Unternehmensgewinne über 0,5 Millionen skr von 1985 waren zinsen-, aber auch steuerfrei bei der Reichsbank zu deponieren. Um eine Freigabe dieser Beträge zu erreichen, mußten sich Management und Gewerkschaften über die Verwendung für Ausbildungsprogramme, Forschung und Entwicklung usw. einigen. Somit handelte es sich um eine investive Form der Gewinnbeteiligung, welche zugleich die Mitbestimmung der Arbeitnehmer verstärkte (16).

Anfang Februar 1985 unterzeichneten LO und SAF einen Manteltarifvertrag für 1985, worin sie den Einzelverbänden empfahlen, die Lohnerhöhungen (incl. Überhänge und Verdienstentwicklungsgarantien auf Betriebsebene) unter der 5-Prozent-Marke zu halten. Im Unterschied zu früheren Rahmenabkommen enthielt dieses keine detaillierten Regelungen über die Verteilung der Lohnzuwächse. Nicht zuletzt, um die Aufnahme einer Indexklausel in die Branchenabkommen zu verhindern, verhängte die Regierung Anfang März einen Preisstopp, der bis Oktober in Kraft blieb.

Mitte März einigten sich Metall und VF auf einen Kollektivvertrag für die Metallindustrie. Die darin vorgesehenen Lohnerhöhungen lagen unter der 5-Prozent-Richtlinie. Die Verteilung der Lohnanhebungen blieb völlig den Betriebsvereinbarungen überlassen, womit ein weiterer Dezentralisierungsschritt erfolgte. Auch die übrigen Branchenverträge im LO-SAF-Segment hielten sich an das Rahmenabkommen. In den folgenden Verhandlungen auf Betriebsebene bildete die Obergrenze jedoch den Ausgangspunkt: Die Stundenlöhne in der Industrie stiegen 1985 insgesamt um 7,5 Prozent. Dies bedeutete zwar eine Dämpfung des Nominallohnwachstums gegenüber der völlig dezentralisierten Lohnrunde des Vorjahres, das angestrebte Ziel wurde aber weit verfehlt. Festzuhalten ist an dieser Stelle, daß die schleichende Abwertung der Krone den Druck auf die Tarifpartner, den Lohnanstieg zu dämpfen, verringerte.

Aus politischen Gründen (Reichstagswahl 1985!) gewährte die Regierung dennoch den Steuernachlaß. Das einmalige Experiment mit TIP (*tax-based incomes policy*) aber war gescheitert.

Das Zweijahresabkommen im Angestelltensegment des staatlichen Sektors sah eine neuerliche Aufnahme von Verhandlungen für den Fall vor, daß im privaten Sektor 1984 höhere Lohnzuwächse erzielt würden. Im Mai 1985 berief sich TCO-S auf diesen Passus und forderte die Wiedereröffnung. Die folgenden Streiks und Aussperrungen im staatlichen Sektor erstreckten sich über drei Wochen. Ende Mai akzeptierte TCO-S einen Schlichtungsvorschlag, welcher eine zusätzliche Gehaltserhöhung um 2 Prozent per Dezember beinhaltete. Die anderen Verhandlungssegmente des öffentlichen Sektors orientierten sich an diesem Ergebnis. So-

mit überschritt auch die Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor bei weitem die 5-Prozent-Marke, und die öffentlich Bediensteten schnitten in diesem Jahr besser ab als die Beschäftigten des privaten Sektors. Die Lohn-Lohn-Spirale verlängerte sich um einige Windungen.

Die Passivierung der Leistungsbilanz und der ungünstige Verlauf der Lohnrunde veranlaßten die Regierung dazu, noch während des Streiks ein Maßnahmenpaket zur Dämpfung des privaten Verbrauchs zu verabschieden. Diese Maßnahmen reichten von der Abschöpfung von Unternehmensliquidität (10 Prozent der Lohnsumme über 20 Millionen skr 1985) über Beschränkungen für Konsumentenkredite bis zu restriktiv wirkenden finanzpolitischen Schritten. Das Paket erwies sich freilich als unzureichend, um den Konsumboom im Gefolge der Liberalisierung der Geld- und Kreditmärkte zu bremsen.

In der Lohnrunde 1986 erklärte sich die SAF nach dem politischen Schock, den die Ermordung des Ministerpräsidenten Palme am 28. Februar ausgelöst hatte, zu Verhandlungen über einen Manteltarifvertrag bereit. Erstmals seit Ende der siebziger Jahre koordinierten LO und PTK ihre Strategien gegenüber der SAF. Das erste Rahmenabkommen wurde Anfang April im Angestelltensegment unterzeichnet, nachdem die Schlichtungskommission im letzten Moment einen Arbeitskonflikt verhindert hatte. Dieser Zweijahresvertrag zwischen PTK und SAF enthielt Gehaltserhöhungen von insgesamt 9 Prozent und billigte der Arbeitnehmerseite 1987 die Wiederaufnahme von Verhandlungen bei „hoher“ Inflation sowie bei Lohndrift über 1,5 Prozent im ersten Geltungsjahr zu (17).

Das einen Tag später abgeschlossene Rahmenabkommen zwischen LO und SAF empfahl den Mitgliedsverbänden, die Lohnerhöhungen (inkl. Drift) 1986 unter 5 Prozent und 1987 unter 4 Prozent zu halten. Die in den beiden Segmenten des privaten Sektors auf zentraler Ebene vereinbarten Zuwachsraten stimmten somit weitgehend überein. Die LO erhielt das Recht, neue Verhandlungen zu eröffnen, falls die Teuerung 1986 über 3,2 Prozent betragen würde. Die Verteilung der durchschnittlichen prozentuellen Lohnerhöhungen erfolgte in den Branchenverhandlungen. Der wichtigste dieser Kollektivverträge, jener zwischen Metall und VF, wiederum überließ einen Teil davon den Verhandlungen auf Betriebs-ebene. Aufgrund der generellen Arbeitsmarktsanspannung sowie den ausgeprägten Engpässen in einzelnen Regionen und Industrien, insbesondere im Facharbeiterbereich, erwies es sich als unmöglich, die Lohnzuwachsrate insgesamt unter 5 Prozent zu halten. Die Lohndrift allein belief sich 1986 im Bereich der Industriearbeiter auf 3,5 Prozent, der Anstieg der effektiven Stundenlöhne auf 7,4 Prozent.

Der Streik von TCO-S im Mai 1985 veranlaßte die Regierung zu einer Änderung ihrer Strategie in den Verhandlungen im öffentlichen Sektor. Erstens verstärkten die drei Arbeitgeberorganisationen des öffentlichen Sektors die Koordination ihrer Verhandlungen. Zweitens lehnten sie es in der Lohnrunde 1986 von vornherein ab, die traditionelle Koppelung

der Lohnentwicklung im öffentlichen Sektor an jene im privaten Sektor via Verdienstentwicklungsgarantie aufrechtzuerhalten. Nach ersten Streiks und Aussperrungen im Mai wurden die Verhandlungen in den Herbst verschoben. Die Aufgabe der Schlichter war überaus schwierig, galt es doch zunächst, die unterschiedlichen Vorstellungen der sechs Arbeitnehmerorganisationen auf einen Nenner zu bringen: die Arbeiter strebten nivellierende Lohnpolitik an, die Angestellten forderten Kompensation für die Lohndrift im privaten Sektor, die Akademiker strebten höhere vertikale Lohnunterschiede an. Die der Ablehnung des Schlichtungsvorschlags durch die Arbeitgeberseite folgenden punktuellen Streiks von Mitgliedern der „Viererbande“ währten den gesamten Oktober. Die letztlich erzielten Einigungen stellten einen Erfolg für die härtere Verhandlungslinie der öffentlichen Arbeitgeber dar: Die Abkommen enthielten weder eine Verdienstentwicklungsgarantie noch eine Indexklausel. Die für den staatlichen Sektor vereinbarte Lohnerhöhung für 1986 und 1987 betrug insgesamt 8,8 Prozent, wobei deren Verteilung teilweise den Verhandlungen auf lokaler Ebene überlassen wurde.

1986 belief sich die Inflationsrate auf 4,3 Prozent. Ende Jänner 1987 erließ die Regierung erneut einen Preisstopp, worauf LO und PTK auf ihre Option zur Wiedereröffnung von Lohnverhandlungen verzichteten. Der Preisstopp wurde ab März sukzessive gelockert und Ende Dezember ganz aufgehoben.

Vor Beginn der Lohnrunde 1988 setzte die Regierung ein Limit von 4 Prozent für den Anstieg der Lohnsumme im staatlichen Sektor fest. Überschreitungen desselben hätten Kürzungen des Personalstandes zur Folge. Die Festlegung der 4-Prozent-Grenze bildete zudem eine Empfehlung an die sowohl im Arbeiter- als auch im Angestelltensegment (PTK führte in diesem Jahr keine Verhandlungen) des privaten Sektors dezentral geführten Verhandlungen.

Die Lohnrunde begann Mitte Jänner mit dem bis dato größten Arbeitskonflikt im Angestelltenbereich der Metallbranche. Die Ursache der Streiks und Aussperrungen war die Frage der gewerkschaftlichen Einflußnahme auf die betriebliche Lohnbildung. Da die Drift auch bei den Privatangestellten gegenüber den auf Branchenebene ausgehandelten tariflichen Gehaltserhöhungen stark an Bedeutung gewonnen hatte, suchte die Gewerkschaft der Industrieangestellten SIF stärkeren Einfluß auf die Gehaltsgestaltung in den Betrieben. Erst Anfang Februar einigten sich VF und SIF auf einen Kollektivvertrag für 1988 mit einer Gehaltserhöhung von 4,7 Prozent (inkl. Drift). In bezug auf die Verteilung der Gehaltsdrift gab es einen Kompromiß, nämlich die Einsetzung paritätischer Kommissionen. Wenige Tage später folgte der Abschluß zwischen VF und Metall, der eine Lohnerhöhung von 4,4 Prozent (ohne Drift) enthielt.

In den anderen Branchen wurden diese wichtigsten Vereinbarungen in der Metallindustrie abgewartet. LO koordinierte die Branchenverhandlungen im Arbeitersegment. Auch die Abkommen der SAF mit den drei

Angestelltengewerkschaften für den privaten Sektor außerhalb der Metallbranche orientierten sich stark an dem Kollektivvertrag von VF und SIF in der Metallindustrie. In den meisten Verträgen stieg jener Anteil der Lohn- bzw. Gehaltserhöhung, dessen Verteilung den betrieblichen Verhandlungen überlassen wurde.

Die 4-Prozent-Marke wurde somit bereits von den auf Branchenebene ausgehandelten Tariflohnerhöhungen überschritten. Hinzu kam in dieser Phase außerordentlicher Arbeitskräfteknappheit und hoher Erträge in der Exportindustrie eine sehr starke Lohndrift. Unter den Industriearbeitern betrug die Lohndrift 1988 5 Prozent, die effektiven Stundenlöhne stiegen 8,4 Prozent.

Da der Verlauf der Lohnrunde nicht den Empfehlungen der Regierung entsprach, reagierte diese – wie schon 1985 – mit einer Maßnahme, welche die Bereitschaft der Arbeitgeber zu übertariflichen Lohnzuschlägen verringern sollte: Unternehmungen wurde die Verpflichtung auferlegt, 15 Prozent der Erträge des Jahres 1987 oberhalb der Schwelle von 50 Millionen skr für zwei Jahre unverzinst bei der Reichsbank zu deponieren.

Der Versuch der Regierung, in einem Wahljahr gegen den erbitterten Widerstand der betroffenen Gewerkschaften die Lohnerhöhung im staatlichen Sektor mit 4 Prozent zu limitieren, scheiterte. SAV akzeptierte eine Lohnerhöhung im Ausmaß von 6,6 Prozent, die allerdings teilweise erst 1989 wirksam wurde, und hob die Grenze für den Zuwachs der Lohnsumme auf 5,6 Prozent an. Sowohl im staatlichen als auch im kommunalen Sektor, wo Kollektivverträge für zwei Jahre zum Abschluß gelangten, schritt die Dezentralisierung der Verhandlungen, vor allem auf Betreiben der Angestellten- und Akademikerverbände, fort: Im staatlichen Sektor führte SAV erstmals separate Verhandlungen in vier Segmenten (verstaatlichte Industrie, Landesverteidigung, Beamte, Lehrer), wobei jeweils den folgenden Unterredungen auf lokaler Ebene größere Spielräume in der Verteilung der Lohnzuwächse zugestanden wurden. Die zunehmende Dezentralisierung und die unterschiedlichen Laufzeiten erschwerten die Verwendung der öffentlichen Arbeitgeberfunktion als einkommenspolitisches Instrument.

Zu Beginn der Lohnrunde 1989 akzeptierten LO und PTK den überraschenden Vorschlag der SAF, zu zentralisierten Verhandlungen zurückzukehren. Ausschlaggebend für diesen Vorstoß der SAF waren erstens die für die Unternehmungen sehr kostspieligen Resultate der dezentralisierten Lohnrunde des Vorjahres, zweitens die Präferenz der Kleinunternehmungen innerhalb des Arbeitgeberdachverbandes für die Zentralisierung und drittens die Zusage des Finanzministers, bei Verhandlungen auf zentraler Ebene und gemäßigten Tariflohnerhöhungen die Grenzsteuersätze bereits in der ersten Etappe der Einkommensteuerreform Anfang 1990 deutlich herabzusetzen (18). Ende März unterzeichneten LO und SAF ein Zweijahresabkommen für das gesamte Verhandlungssegment mit Ausnahme der Metallbranche. Dieser Rahmenvertrag sah

Lohnerhöhungen von 5,6 Prozent für 1989 und 3,3 Prozent für 1990 vor. Darüber hinaus erhielten die Arbeitnehmer eine automatische Kompensation von 80 Prozent für die Teuerung über der 6-Prozent-Marke im ersten Vertragsjahr. Für das Jahr 1990 sicherte sich die LO das Recht auf Wiederaufnahme der Verhandlungen für den Fall einer Teuerungsrate über 4 Prozent.

Der von PTK und SAF Anfang Mai abgeschlossene Manteltarifvertrag für 1989 und 1990 folgte in allen wesentlichen Punkten sehr eng dem LO-SAF-Abkommen. Auch der Kollektivvertrag in der Metallbranche zwischen VF und Metall orientierte sich weitgehend an demselben.

Die Arbeitsmarktanspannung erreichte im Jahr 1989 den Höhepunkt, die Arbeitslosenrate fiel auf 1,4 Prozent. Unter diesen Umständen überstieg die Lohndrift in einigen Branchen sogar die sehr hohen Werte des Vorjahres (Durchschnitt 5,6 Prozent). Die effektiven Stundenlöhne der Industriearbeiter nahmen durchschnittlich um 10,1 Prozent zu. Die Erwartung, mittels zentralisierter Tarifverhandlungen eine Dämpfung der Lohnentwicklung herbeizuführen, erwies sich unter den beschriebenen Arbeitsmarktbedingungen als völlig unrealistisch.

In den Verhandlungen im staatlichen Sektor suchten die Gewerkschaften nach bewährtem Muster Kompensation für die hohe Lohndrift im privaten Sektor. An der Dezentralisierung der Verhandlungen wurde festgehalten.

Im Jahr 1990 unternahm die Regierung angesichts der stagflationären Tendenzen und des zunehmenden Leistungsbilanzdefizits mehrere Versuche, die Lohn-Preis-Spirale zu verlangsamen und den Überhang der Binnennachfrage abzubauen. Die im Jänner geführten dreiseitigen „Haga-Gespräche“ brachten kein Ergebnis, da die SAF unter ihrem neuen Vorsitzenden die Rückkehr zum zentralen Verhandlungstisch strikt ablehnte. Im Februar schlug Ministerpräsident Carlsson vor, Löhne, Preise, Mieten, Dividenden und Gemeindesteuern 1991/1992 einzufrieren und in dieser Zeit Streiks zu verbieten. Der Reichstag verweigerte diesem rigorosen Programm die Zustimmung, die Regierung trat zurück. Die neue Minderheitsregierung, erneut unter der Führung der Sozialdemokraten, verhängte einen Preis- und Mietenstopp (in Kraft bis Ende März 1990) und setzte für die Lohnrunde 1991 eine Vermittlungskommission ein (19). Im April erlangte auch das modifizierte Austeritätspaket eine Mehrheit (siehe oben Abschnitt 4.3).

Da die Inflationsrate über 10 Prozent betrug, beriefen sich die Gewerkschaften im privaten Sektor auf die Wiedereröffnungsklausel in den Tarifverträgen. Die Verhandlungen über das Ausmaß der Teuerungskompensation zogen sich über den Sommer hin. PTK erreichte schließlich zusätzliche 1,3 Prozent Gehaltserhöhung, im Arbeitersegment erfolgten die Verhandlungen auf Branchenebene.

Anfang Februar 1990 traf die Arbeitgeberdachorganisation SAF eine Entscheidung von weitreichender Bedeutung für die Zukunft des schwedischen Lohnverhandlungssystems. Die SAF beschloß, selbst keine Ver-

handlungen mehr über Kollektivverträge in bezug auf Löhne, Gehälter und allgemeine Arbeitsbedingungen zu führen und diese ausschließlich den Industrieverbänden zu überlassen. Die Einzelverbände würden vor den und während der Verhandlungen mit der SAF kooperieren, der Dachverband würde weiterhin eine koordinierende Rolle behalten. In Übereinstimmung mit dieser Entscheidung wurde mittlerweile die Sammlung von Lohndaten durch den Dachverband eingestellt.

Im November 1990 legte die „Rehnberg-Kommission“ ihren Vermittlungsvorschlag für die bevorstehenden Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor vor: Empfohlen wurde der Abschluß von Zweijahresabkommen, wobei die Lohnerhöhung (inkl. Drift) 1991 und 1992 jeweils maximal 4,3 Prozent betragen sollte und keine Lohnverhandlungen auf Betriebsebene stattfinden sollten. Im Frühjahr 1992 sollten nochmals Verhandlungen geführt werden, und Überschreitungen der Höchstgrenze im ersten Jahr sollten geringere Zuwächse im zweiten Vertragsjahr zur Folge haben. Außerdem empfahl die Kommission, bei der Verteilung der Lohnzuwächse die Niedriglohngruppen zu bevorzugen. Die Arbeitgeberorganisationen und die Gewerkschaften (mit einer Ausnahme) akzeptierten diesen Vermittlungsvorschlag. Die Arbeitgeber konnten von der Umsetzung eine deutliche Dämpfung der Lohndynamik erwarten. Die Zustimmung der LO ist mit der sich wesentlich verschlechternden Wirtschaftslage und der zweiten Etappe der großen Einkommensteuerreform 1991, die eine spürbare Entlastung mit sich brachte, zu erklären.

Da erstens die Empfehlungen der Rehnberg-Kommission in den Branchenverhandlungen Berücksichtigung fanden und zweitens die Lohn-drift aufgrund der Abschwächung auf dem Arbeitsmarkt weit geringer als in den Vorjahren ausfiel, verlangsamte sich 1991 die Nominallohnentwicklung wesentlich: Die Stundenverdienste in der Industrie stiegen nur noch 4,6 Prozent (Tabelle 1).

6.4 Lohndrift

In Schweden wird Lohndrift als Differenz zwischen der effektiven Lohnentwicklung und jenen Lohnzuwächsen, die auf zentraler oder Branchenebene ausgehandelt werden, definiert.

Auf die große Bedeutung der Lohndrift für die effektive Lohnentwicklung in den achtziger Jahren wurde bereits mehrfach hingewiesen. Im Arbeitersegment der verarbeitenden Industrie betrug die Lohndrift während des Zeitraumes 1977–1988 durchschnittlich 3,5 Prozent p. a. (45 Prozent des Effektivlohnzuwachses). Gegenüber den sechziger und siebziger Jahren stieg die Drift im Angestelltensegment der verarbeitenden Industrie absolut und in Relation zur Lohndrift der Arbeiter stark an. Sie belief sich 1977–1988 auf durchschnittlich 3,2 Prozent p. a. (42 Prozent der effektiven Gehaltsentwicklung) (20). Während der Phase hoher Arbeitsmarktdruck am Ende der achtziger Jahre lag die Lohndrift im SAF-Verhandlungsbereich jeweils über 5 Prozent.

Für die Erklärung der Lohndrift sind folgende Faktoren in Betracht zu ziehen:

1. Eine strukturelle Komponente, die sich aus Änderungen in der Zusammensetzung der Beschäftigung ergibt.
2. Produktivitätssteigerungen führen zu höheren Verdiensten von Arbeitern, die nach der Stückzahl entlohnt werden (unbeabsichtigte „primäre“ Drift). Der Erwerb von zusätzlichen Qualifikationen durch die Arbeitnehmer hat Umreihungen im Lohn- und Gehaltsschema zur Folge. Lohndrift resultiert ferner aus der Anpassung von Stücklohnsystemen, die in der schwedischen Industrie weit verbreitet sind, an technische Änderungen etc.
3. Die Bedeutung von individuellen Leistungszuschlägen und von Gewinnbeteiligungen nahm in den achtziger Jahren stark zu. Die Unternehmer gewährten diese Bonuszahlungen, um erstens Leistungsanreize zu schaffen und zweitens die Arbeitseinkommen in engere Beziehung zur Ertragslage zu stellen.
4. Lohndrift wird auch als Reaktion auf die Bestrebungen der Gewerkschaften interpretiert, die nivellierende Lohnpolitik mittels der Branchentarifverträge fortzusetzen. Die Arbeitgeber suchten aus Effizienzgründen eine weitere Verringerung der betriebsinternen Lohndifferenziale zu verhindern. Daher standen sie den Facharbeitern und qualifizierten Angestellten in den Verhandlungen auf Betriebsebene höhere Lohn- bzw. Gehaltszuwächse zu. Darüber hinaus boten sich Änderungen der ArbeitsplatzEinstufung, Umreihungen, individuelle Bonuszahlungen u. a. als Möglichkeiten an, die Einkommensunterschiede zwischen qualifizierten und unqualifizierten Arbeitskräften wieder zu vergrößern.
5. Die hohe Arbeitsmarktanpassung veranlaßte die Unternehmer dazu, im Rahmen der Verhandlungen auf Betriebsebene zusätzlichen Lohn- und Gehaltserhöhungen zuzustimmen. Die Arbeitgeber strebten die Behauptung der relativen Position des Unternehmens bzw. Betriebs in der regionalen Lohnhierarchie an, um erstens die Rekrutierung junger Arbeitskräfte von zufriedenstellender Qualität sicherzustellen, zweitens Produktivitätseinbußen durch Demotivierung des Personals zu vermeiden und drittens die Abwanderung von qualifizierten Arbeitskräften zu verhindern. Auch die Gewerkschaften waren an einer effektiven Lohnentwicklung gemäß den entsprechenden Veränderungen innerhalb derselben Region und derselben Branche interessiert.
6. Olsson (21) stellt einen anderen Zusammenhang zwischen Konjunkturlage und Lohndrift her. In seinem Modell besteht eine kausale Relation zwischen der Konjunktur auf den Produktmärkten und der Lohndrift, welche nicht oder nur teilweise über Arbeitsmarktvariablen vermittelt wird. Die Unternehmer sind während der Hochkonjunktur aufgrund des hohen Auftragsbestandes und geringer Lagervorräte besonders verwundbar. Zudem bedarf die Steigerung der Kapazitätsauslastung der Kooperation der Arbeitnehmer. Außerdem tragen niedrige Arbeitslosigkeit und hohe Arbeitskräftenachfrage zur relativen Stärkung der Verhandlungsposition der Arbeitnehmer bei. Die Lohnverhandlungen

gen werden ferner durch das normative Klima beeinflußt, wobei jeweils die Gewinne der vorangegangenen Periode den bestimmenden Faktor bilden. Hohe Gewinne veranlassen die Arbeitnehmer zur Forderung nach Kompensation. Infolge dieser Konstellation sind die Unternehmer in der Hochkonjunktur eher zu Zugeständnissen in den Lohnverhandlungen auf Betriebsebene bereit. Lohndrift geht in der Regel von ertragsstarken Unternehmungen im exponierten Sektor aus und findet in der Folge aus den oben genannten Gründen (Rekrutierung, Motivation) rasche Verbreitung über den gesamten privaten Sektor.

Empirische Studien über die Ursachen der Lohndrift in Schweden, welche allerdings die achtziger Jahre nur teilweise erfaßten, ermittelten durchwegs einen engen kausalen Zusammenhang zwischen der Arbeitsmarktsituation, charakterisiert durch die offenen Stellen oder die Arbeitslosigkeit, und der Lohndrift (22). In einigen Untersuchungen schienen auch der Anstieg der Produzentenpreise und die Gewinne als zusätzliche signifikante Erklärungsvariablen auf. Im Rahmen des von Holmlund und Skedinger (23) verwendeten Verhandlungsmodells hängt die Lohndrift eines einzelnen Wirtschaftszweigs von den Reallöhnen der Vorperiode, der Tariflohnerhöhung, der Arbeitslosigkeit und den Realloöhnen in anderen Branchen ab.

Ein für die Beurteilung des Lohnverhandlungssystems wesentlicher Punkt ist das Verhältnis von Tariflohnerhöhung (auf zentraler und Branchenebene) und Lohndrift. Stehen diese beiden Komponenten der effektiven Lohndynamik in kausaler Beziehung zueinander oder sind sie das Ergebnis voneinander unabhängiger Prozesse? Die Ergebnisse der empirischen Studien sind widersprüchlich. Während Flanagan (24) keinerlei Zusammenhang feststellte, ermittelten Holmlund und Skedinger einen stark signifikanten, deutlich negativen (d. h. senkenden) Einfluß der Tariflohnerhöhungen auf die Lohndrift.

Die Hypothese, wonach die Verringerung der vertikalen Lohndifferenziale durch die Abkommen auf zentraler oder Branchenebene Lohndrift auslöste, fand in den empirischen Untersuchungen keine Bestätigung.

6.5 Staatliche Einflußnahme auf die Lohnverhandlungen

In Schweden lehnen sowohl die Tarifpartner als auch die Regierung eine Einkommenspolitik im Sinne von imperativen staatlichen Eingriffen in die Lohnbildung oder von formalen „Sozialkontrakten“ zwischen Regierung und Tarifparteien über Sozial-, Steuer- und Lohnpolitik ab. In dieser Hinsicht unterscheidet sich Schweden deutlich von seinen skandinavischen Nachbarländern. Die Erklärung hierfür ist wohl in erster Linie in der Existenz von mehreren Arbeitnehmerdachverbänden mit stark unterschiedlichen steuer- und budgetpolitischen Zielen zu suchen. Das Risiko von Trittbrettfahrerverhalten gegenüber einem „Sozialkontrakt“ ist in einer derartigen Konstellation sehr groß. Auch die zu-

nehmende Dezentralisierung der Verhandlungen im LO-SAF-Segment hätte formelle multilaterale Abkommen erschwert.

Die Ablehnung von Einkommenspolitik der genannten Arten bedeutete allerdings nicht, daß die Regierung auf die Beeinflussung der Lohnverhandlungen gänzlich verzichtete. Mehrere Instrumente kamen in diesem Zusammenhang zur Anwendung.

1. Steuerpolitik: 1983 (Einkommensteuersenkung zugunsten der Niedriglohngruppen) und 1984 (gegen die höheren Angestellten gerichtete, unvollständige Indexierung des Einkommensteuertarifs) kam die Regierung jeweils vor der Lohnrunde den steuerpolitischen Präferenzen der LO entgegen. Dies blieb jedoch ohne Wirkung auf die dezentral geführten Verhandlungen im Arbeitersegment des privaten Sektors. Um die Akzeptanz ihrer 5-Prozent-Richtlinie für Lohnerhöhungen zu sichern, sagte die Regierung vor der Lohnrunde 1985 in den informellen Verhandlungen mit der LO einen einmaligen Steuernachlaß für alle Arbeitnehmer zu. Dabei handelte es sich somit um einen Versuch, einen informellen Abtausch von Lohnmäßigung gegen einen generellen Steuernachlaß in die Wege zu leiten. Dieser Versuch war insofern erfolgreich, als dadurch ein Rahmenabkommen zwischen LO und SAF zustande kam. In den folgenden Verhandlungen auf Betriebsebene wurde die 5-Prozent-Marke allerdings überschritten.

Nach diesen Mißerfolgen setzte die Regierung die Beeinflussung der Tarifverhandlungen mittels steuerpolitischer Maßnahmen nicht fort. Steuerliche Zugeständnisse standen im Widerspruch zur mittelfristigen, restriktiv angelegten Fiskalpolitik. Derartige Ad-hoc-Schritte gefährdeten die Glaubwürdigkeit der wirtschaftspolitischen Strategie der Regierung: Feste politische Richtlinien erwiesen sich auf einmal als elastisch. Zudem steht ein Junktim zwischen Steuer- und Lohnpolitik vor einem unlösbaren Dilemma. Falls Steuernachlässe genereller Art sind, d. h. allen Lohnempfängern zugute kommen, stellen sie öffentliche Güter dar. Für die Gewerkschaften besteht daher kein Anreiz, in den Lohnverhandlungen Mäßigung zu zeigen. Außerdem werden Steuersenkungen von der öffentlichen Meinung der Regierung angerechnet, nicht aber den Gewerkschaften.

Sind Steuernachlässe aber selektiv, bevorzugen sie also bestimmte Gruppen von Arbeitnehmern, so entsteht das Risiko, daß die benachteiligten Gruppen in den Lohnverhandlungen Kompensation suchen.

Erst im Zusammenhang mit der Lohnrunde 1989 spielte die Steuerpolitik wieder eine gewisse Rolle. Der Finanzminister versprach, bei maßvollen Lohnerhöhungen die Grenzsteuersätze bereits 1990 fühlbar zu senken. Mit der Durchführung der großen Einkommensteuerreform 1990/1 fielen die Beweggründe für einen Abtausch zwischen Steuersenkung und gemäßigten Lohnerhöhungen weg. Seitdem bestand – wie bereits vor 1973 – kein Konnex zwischen Steuerpolitik und Lohnverhandlungen.

2. Preispolitik: Die Regierung verhängte mehrmals Preisstopps (1982/1983, 1984, 1985, 1987, zuletzt 1990), immer in Verbindung mit

laufenden Lohnverhandlungen, aber ohne evidente Wirkung auf dieselben und die Inflationsrate. Dieses Ergebnis ist nicht überraschend. Sowohl theoretische Überlegungen als auch empirische Studien gelangen zu dem Resultat, daß temporäre Preisstopps zwar kurzfristig positive Effekte haben können, indem sie inflationäre Erwartungen brechen, aber keine anhaltende Senkung der Teuerungsrate herbeizuführen. Über längere Zeit aufrechterhaltene Preisstopps verschlimmern im Gegenteil die Teuerung, da sie die Inflation „aufstauen“ und nach ihrer Aufhebung ein noch stärkerer Preis- und Lohnschub erfolgt.

Die schwedische Regierung berücksichtigte diese Erfahrungen und verhängte jeweils kurzfristige Preisstopps (ausgenommen Importwaren, antragspflichtige Sonderregelungen), die nach und nach gelockert wurden. Zwischenzeitlich blieben Preiskontrollen (Höchstpreisverordnungen; Absprache mit dem Preis- und Kartellamt vor Preiserhöhungen) und die Preisüberwachung (Meldepflicht von Preisanhebungen, Qualitätsänderungen etc.) in Kraft (25). Im Jahre 1988 wurde die Preisüberwachung stark reduziert, ab Juli dieses Jahres blieben lediglich Preiserhöhungen bei Baumaterialien meldepflichtig.

Angesichts der erwiesenen Unwirksamkeit sind die Preisstopps als symbolische Interventionen zu bewerten. Gemeinsam mit den Maßnahmen, welche die Unternehmensgewinne betrafen, dienten sie dazu, den Eindruck einer ausgewogenen Politik gegenüber den verschiedenen Einkommenskategorien zu vermitteln.

3. Maßnahmen in bezug auf Unternehmensgewinne und Dividenden: In Verbindung mit den Lohnrunden 1983 bis 1985 setzte die Regierung eine Reihe von Maßnahmen, welche Gewinne und Liquidität der Unternehmungen sowie die Dividenden betrafen (Depotzwang für Gewinnanteile 1983 und 1984, Zwangssparen der Unternehmungen 1984 und 1985, Einrichtung der Erneuerungsfonds aus Unternehmensgewinnen 1985, Zusatzsteuer auf Dividenden 1983, Erhöhung der Kapitalertragssteuer 1984, Einfrieren der Dividenden 1984, Erhöhung der Vermögensteuer 1983 und 1984).

Damit sollte erstens verhindert werden, daß der Gewinnanstieg im Gefolge der Abwertung vom Herbst 1982 zu überhöhter Lohn drift führen und auf diese Weise die restriktive Lohnpolitik gefährden würde. Zweitens diene die Anhebung der Steuersätze auf Kapitalerträge und Vermögen einer gleichmäßigeren Verteilung der Opfer. Nicht nur die Arbeitnehmer, auch die Aktienbesitzer sollten einen Teil der Anpassungskosten tragen. Drittens verfolgten die steuerliche Absetzbarkeit der deponierten Gewinnsumme (unter der Voraussetzung der entsprechenden Einzahlung in die Investitionsreserve) und die Einrichtung der Erneuerungsfonds den Zweck, die Unternehmen zu Realkapitalinvestitionen zu veranlassen. Viertens stand noch stärker als im Falle der Preispolitik das symbolische Element im Vordergrund. Es galt zu verhindern, daß die – von der Wirtschaftspolitik beabsichtigten – Gewinnzuwächse auf Ablehnung stoßen, als Provokation gewertet und exzessive Lohnforderungen auslösen würden. Auch die Verabschiedung des Gesetzes über die um-

strittenen Arbeitnehmerfonds ist in diesem Zusammenhang zu sehen. Evidenten Einfluß auf die Lohnbildung hatte diese Maßnahme nicht. Ab 1986 unterließ die Regierung weitere Interventionen bezüglich der Verwendung der Unternehmensgewinne. Da die Gewerkschaften die langfristige Bedeutung ausreichender Gewinne für Investitionen, Beschäftigung, Wirtschaftswachstum und Reallohnzuwächse anerkannten, bestand für symbolische Gesten kein Grund mehr (26).

4. Arbeitgeberfunktion: Der Versuch der Regierung, die Lohnrunde 1984 über ihre Funktion als öffentlicher Arbeitgeber zu steuern, schlug fehl. Für 1988 fixierte die Regierung erstmals ein Limit für den Anstieg der Lohnsumme im öffentlichen Sektor und setzte zugleich auf die Vorbildwirkung dieser Maßnahme für den privaten Sektor. In einem Wahljahr war jedoch auch diese Strategie zum Scheitern verurteilt.

5. Informationelle Beeinflussung der Lohnverhandlungen durch informelle Gespräche mit den Tarifparteien, Veröffentlichung von Obergrenzen für die Inflationsrate und von Empfehlungen bezüglich der Lohnzuwächse: Die sozialdemokratische Regierung pflegte regelmäßigen Kontakt mit der LO. Vor dem Beginn einiger Lohnrunden lud der Ministerpräsident die Arbeitnehmer- und Arbeitgeberdachorganisationen zu informellen Diskussionen ein. Im Zuge dieser Gespräche legte die Regierung ihre wirtschaftspolitischen Ziele dar und suchte die Tarifparteien zu einer Lohnpolitik in Übereinstimmung mit diesen Zielen zu bewegen. Meistens wurden diese Treffen begleitet durch die Bekanntgabe eines konkreten Inflationsziels und durch Aufrufe bzw. Empfehlungen des Finanzministers zu maßvollen Lohnabschlüssen in Übereinstimmung mit der angestrebten Obergrenze für die Teuerungsrate.

Zu den Erfolgen dieser informellen Kontakte zählte vor allem die vor der Abwertung im Herbst 1982 abgegebene Zusage der Gewerkschaften, für die resultierende, zusätzliche Teuerung keine Kompensation zu suchen. Die „Rosenbad-Gespräche“ im Sommer 1984 ebneten den Rückweg zu Verhandlungen auf zentraler Ebene in den Jahren 1985 und 1986. Die Einsetzung der „Rehnberg-Kommission“ zur Ausarbeitung eines Vermittlungsvorschlags für die Lohnrunde 1991 ist als eine durch die schwierige Wirtschaftslage bedingte, außergewöhnliche Maßnahme zu werten.

Angesichts des Scheiterns aller anderen Maßnahmen bildete die informationelle Beeinflussung der Lohnverhandlungen das wichtigste einkommenspolitische Instrument der Regierung. Die Einflußnahme mittels informeller Gespräche kann auch im Falle dezentraler Verhandlungen von Nutzen sein.

7. Resümee: Die Desintegration des Lohnverhandlungssystems

● Die Kollektivvertragsverhandlungen im privaten Sektor waren durch die unterschiedlichen Standpunkte bezüglich der Verhandlungsebenen

und der Einkommensdifferentiale innerhalb der Segmente belastet. Im Arbeitersegment kamen die meisten der auf zentraler Ebene abgeschlossenen Manteltarifverträge nur unter Mitwirkung der Regierung (informelle Politikabstimmung, Einsetzung einer Schlichtungskommission) zustande.

Sowohl LO als auch TCO setzten in den Tarifverträgen überproportionale Erhöhungen für die unteren Lohn- bzw. Gehaltsgruppen durch. Dieser nivellierenden Lohnpolitik wirkten jedoch individuelle Leistungszuschläge, Gewinnbeteiligungen und andere Driftelemente entgegen. Ende der achtziger Jahre kamen bereits mehr als zwei Drittel der Arbeitnehmer in den SAF-Verhandlungsbereichen in den Genuß derartiger Bonuszahlungen. Mit zunehmender Arbeitsmarktdruck stieg jener Anteil an den Lohn- und Gehaltserhöhungen, welcher aus Lohn- bzw. Gehaltsdrift resultierte, stark an. Diese Tendenzen schlugen sich in der Einkommensstreuung deutlich nieder: Während sich die Lohnstreuung im LO-SAF-Segment von 1972 bis 1982 um 31 Prozent verringert hatte, nahm sie von 1982 bis 1990 wieder zu, nämlich um rund 20 Prozent (27). Auch im Angestelltensegment, wo die Gehaltsunterschiede in den siebziger Jahren vergleichsweise weniger abgenommen hatten, trat diese Trendumkehr ein. In beiden Bereichen behielt die entnivellierende Drift die Oberhand gegenüber der nivellierenden Gewerkschaftspolitik.

● Die Auseinandersetzungen zwischen Gewerkschaften und Arbeitgebern über die Verteilung des Produktivitätszuwachses traten in den Hintergrund gegenüber den Konflikten zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen über die relativen Löhne. Die Aufnahme von Verdienstentwicklungsgarantien und Wiedereröffnungsklauseln, die im Falle höherer Einkommenszuwächse anderer Gruppen aktiviert werden konnten, in zahlreiche Tarifverträge widerspiegelten dies. Außerdem kam darin die mangelnde Kontrolle der Gewerkschaften über die tatsächliche Einkommensentwicklung zum Ausdruck.

Verdienstentwicklungsgarantien wurden zunächst von der LO durchgesetzt, um jene Arbeiter, denen Lohndrift nicht zugute kam, zu entschädigen. Sie dienten somit innerhalb des Arbeitersegments zur Unterstützung der nivellierenden Lohnpolitik. In den siebziger Jahren war die Drift im Arbeitersegment wesentlich höher als im Angestelltensegment. Die Angestelltengewerkschaften suchten eine auf diese Weise herbeigeführte Verringerung des Einkommensgefälles zwischen Angestellten und Arbeitern über die zentralen Verhandlungen zwischen PTK und SAF zu verhindern: Die in diesen Rahmenabkommen enthaltenen Verdienstentwicklungsgarantien kompensierten die Angestellten erstens für die Lohndrift im Arbeitersegment, zweitens für die dortigen Lohnentwicklungsgarantien und drittens für die Drift im Angestelltensegment (28). Die Garantien wurden selbst zu Auslösern von Lohndrift. Ein Unternehmen, das nur geringe übertarifliche Lohnzuschläge etc. auszahlte, mußte später aufgrund der Garantien die Löhne erhöhen. Unter diesen Bedingungen bildete die Antizipation der Lohndrift ein rationales Verhaltensmuster.

● Auch die Gewerkschaften der öffentlich Bediensteten setzten die Aufnahme von Verdienstenwicklungsgarantien oder Wiedereröffnungsklauseln in ihre Tarifverträge durch, um die Einkommensentwicklung im öffentlichen Sektor, wo keine Lohndrift existierte, an jene im privaten anzukoppeln. Dies löste Konflikte innerhalb der Gewerkschaftsdachverbände aus: Die Arbeiter und Angestellten im privaten Sektor konnten an der Parallelität der Einkommensentwicklungen in den beiden Sektoren kein Interesse haben, sind doch Lohnerhöhungen im öffentlichen Sektor, welche durch Steuer- und Abgabenerhöhungen finanziert werden, gleichbedeutend mit geringeren Nettoeinkommen im privaten Sektor.

● Faßt man die drei Segmente des öffentlichen Sektors, wo die Lohnverhandlungen regelmäßig aufeinander abgestimmt waren, zusammen, so bestand das schwedische Lohnverhandlungssystem im wesentlichen aus drei großen, unkoordinierten Verhandlungsbereichen. (Im privaten Sektor bildete die Koordination zwischen LO und PTK die Ausnahme.) Die Konflikte zwischen den Arbeitnehmergruppen über die relativen Löhne stellten durch die Einführung von Verdienstenwicklungsgarantien usw. sowie über die Bestrebungen, die Züge der anderen Akteure zu antizipieren, indirekte Verbindungen zwischen den Tarifverhandlungen in diesen drei Bereichen her. Eine Lohn-Lohn- und (infolge der Index- und Wiedereröffnungsklauseln) Lohn-Preis-Lohn-Spirale wurde in Gang gesetzt. Der exponierte Sektor verlor dabei zeitweilig die Lohnführerschaft.

● Innerhalb des Arbeitersegments des privaten Sektors bestand eine deutliche Tendenz zur Dezentralisierung der Verhandlungen. Zentrale Rahmenabkommen kamen nicht mehr für alle Jahre des Beobachtungszeitraums zustande. Zudem erhöhte sich in den Lohnrunden mit einem Rahmenabkommen die relative Bedeutung der Branchen- und Betriebsverhandlungen: Der Anteil des Tariflohnzuwachses, dessen Verteilung den Verhandlungen auf Branchen- und Betriebsebene überlassen wurde, nahm zu.

Die Branchen- und Betriebsverhandlungen dienten aber nicht nur der Verteilung der zentral vereinbarten Lohnerhöhungen. Unter den Bedingungen der in den achtziger Jahren zumeist hohen Arbeitsmarktspannung wirkte die Existenz von drei Verhandlungsebenen kumulativ. Die Gewerkschaftsverbände standen unter hohem Erwartungsdruck; starke Lohndrift bei moderaten Lohnabschlüssen auf zentraler Ebene erzeugte Legitimationszwang. Die Tarifverhandlungen auf den zwei unteren Ebenen mußten unter diesen Umständen zusätzliche Anhebungen erbringen, um den Erwartungen der Gewerkschaftsmitglieder zu entsprechen. Die günstige Ertragslage in vielen Branchen kam den Gewerkschaften hier entgegen.

Hinzu kamen die anderen Bestandteile der in der Phase ausgeprägter Arbeitskräfteknappheit insgesamt sehr hohen Lohndrift. Die Existenz von Lohndrift wiederum löste Bestrebungen nach Kompensation im selben Segment und in allen anderen Segmenten aus.

● Insgesamt erwies sich das Lohnverhandlungssystem unter den gegebenen Arbeitsmarktbedingungen als unvereinbar mit der Aufrechterhaltung der Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors. Aus der Existenz von drei Verhandlungsebenen, von Lohndrift und Driftkompensation ergab sich im Industriebereich in der zweiten Hälfte der achtziger Jahre eine untere Schwelle für Lohnerhöhungen von 6 bis 7 Prozent (29). Schon dieses Minimalergebnis ging über den verfügbaren Spielraum hinaus. Zwei Drittel der Beschäftigten aber waren im Dienstleistungssektor tätig, wo die Produktivität kaum zunahm, stagnierte oder sogar sank! Die Übertragung des Mindestresultats aus der Industrie auf diesen Sektor hatte unvermeidlich eine hohe Inflation zur Folge.

● Aus den obigen Darlegungen über die Entwicklung des schwedischen Lohnverhandlungssystems geht hervor, daß zwar das System der sechziger Jahre als hochzentralisiert einzustufen ist, aber jenes der achtziger Jahre nur noch einen mittleren Zentralisierungsgrad aufwies.

Internationale Vergleichsstudien kamen zu dem Ergebnis, daß zentralisierte Lohnverhandlungssysteme (Verhandlungen auf zentraler Ebene oder koordinierte Branchenverhandlungen) und stark dezentralisierte Systeme (nur Verhandlungen auf Betriebs- und/oder Unternehmensebene) in bezug auf Arbeitsmarkt- und andere makroökonomische Indikatoren besser abschneiden als Systeme mit mittlerem Zentralisierungsgrad (unkoordinierte Branchenverhandlungen etc.) (30). Umfassende Gewerkschaften sind dazu veranlaßt, die gesamtwirtschaftlichen Implikationen ihrer Politik zu berücksichtigen. Reine Betriebsgewerkschaften wiederum haben nur sehr begrenzte Marktmacht. In den Fällen mittleren Zentralisierungsgrades üben die Gewerkschaften Marktmacht aus, haben aber keinen Anreiz, den makroökonomischen Auswirkungen ihres Handelns Rechnung zu tragen. Der Zusammenhang zwischen dem Zentralisierungsgrad des Lohnverhandlungssystems und den Arbeitsmarkt- sowie den Makroindikatoren ist somit nicht linear, sondern U-förmig.

Im einzelnen läßt sich der Vorteil zentralisierter Lohnverhandlungssysteme gegenüber jenen mittleren Zentralisierungsgrades folgendermaßen begründen:

1. Die Auswirkungen von zunehmender Zentralisierung auf die Politik von Gewerkschafts- und Arbeitgeberverbänden – und somit auf die Verhandlungsergebnisse – hängen jeweils von zwei entgegengesetzten Tendenzen ab.

Einerseits nimmt mit der Größe einer Gewerkschaft deren Marktmacht zu. Umfassendere Gewerkschaftsverbände ziehen zunehmend Nutzen aus einer niedrigen Nominallohnelasticität der Nachfrage der Arbeit, da ein bestimmter Nominallohnanstieg einen umso höheren Anstieg der Produktpreise nach sich zieht, je mehr Branchen die Gewerkschaft erfaßt. Andererseits aber steigen mit zunehmendem Erfassungsgrad eines Gewerkschaftsverbandes die Auswirkungen von deren Nominallohnabschlüssen auf die gesamtwirtschaftliche Verbraucherpreisentwicklung, d. h. die Kaufkraftgewinne einer bestimmten Nominalloohnerhöhung schwinden mit zunehmender Größe der Gewerkschaft. Der letztgenann-

te Einflußfaktor überwiegt, wenn zwei große Branchengewerkschaften Kooperation beschließen: Der Zuwachs an Marktmacht ist gering (da die Substitutionselastizität zwischen Gütern auf höherer Aggregationsebene niedriger ist), während der Effekt auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau und damit die Kaufkraft der Mitglieder bedeutend ist.

Auf die Unternehmer wirken folgende, in ihren Auswirkungen entgegengerichtete Anreize: Mit zunehmender Zentralisierung der Lohnverhandlungen steigt das Potential für Preisanhebungen bei einem bestimmten Nominallohnanstieg, und damit auch die realisierbare nominelle Quasirente. Andererseits haben Preiserhöhungen in größeren Wirtschaftsbereichen stärkere Auswirkungen auf das gesamtwirtschaftliche Preisniveau, wodurch die realen Profite geringer ausfallen. Umfassende Unternehmerverbände haben letztlich einen stärkeren Anreiz, Widerstand gegen überzogene Nominallohnforderungen zu leisten als Branchenorganisationen.

Somit ist auf Gewerkschafts- und Arbeitgeberseite das Ergebnis der genannten Tendenzen dasselbe: Mit zunehmendem Zusammenschluß großer Verbände verstärken sich die Anreize zu einem moderaten Verhandlungsergebnis. Mit anderen Worten, umfassende Verbände haben allen Grund dazu, die gesamtwirtschaftlichen Folgen der Verbandspolitik zu berücksichtigen. Weder die einzelne Gewerkschaft noch der einzelne Branchenverband der Unternehmer unterliegt derartigen Anreizen.

Der U-förmige Zusammenhang besteht auch in offenen Wirtschaften, da selbst in diesen ein großer Teil von Produktion und Konsum im geschützten (*non-tradeables*) Sektor erfolgt und im Inland erzeugte handelbare Waren nicht perfekte Substitute für ausländische Waren sind (31).

Die Ergebnisse finden auch im öffentlichen Sektor Anwendung, insofern als das Angebot an öffentlichen Dienstleistungen in negativer Relation zu den Kosten ihrer Erstellung steht.

Das schwedische System zeichnet sich ferner durch die enge Kooperation zwischen den Arbeitergewerkschaften des privaten Sektors sowie zwischen den Angestelltengewerkschaften dieses Sektors aus. Auch in dieser Konstellation gilt der U-förmige Zusammenhang: Zunächst kooperieren Beschäftigtengruppen, die nahe Substitute bilden, woraus ein hoher Machtzuwachs resultiert. Der gesamtwirtschaftliche Nutzen einer Koordination der Verhandlungen von Arbeiter- und Angestelltengewerkschaften wäre somit groß.

2. Gewerkschaften berücksichtigen bei ihren Entscheidungen nicht nur Reallöhne und Beschäftigung ihrer Mitglieder, sondern auch die relativen Löhne derselben, die Position in der branchenmäßigen Lohnhierarchie. In Systemen mittleren Zentralisierungsgrades besteht eine Gefangenendilemma-Situation: Alle Einzelgewerkschaften würden aus einer generell moderaten (d. h. die gesamtwirtschaftlichen Bedingungen berücksichtigenden) Lohnentwicklung Nutzen ziehen. Gleichzeitig müßte jede einzelne Gewerkschaft, welche Lohnzurückhaltung übte,

während die übrigen weitgehende Lohnforderungen stellten und durchsetzten, in zweifacher Weise eine Schlechterstellung ihrer Mitglieder in Kauf nehmen: erstens hinsichtlich der Reallöhne, zweitens bezüglich der relativen Löhne, also der Stellung innerhalb der Lohnhierarchie. Die Lösung des Gefangenendilemmas ergibt sich aus der Kooperation der Einzelgewerkschaften. Außenseiterverhalten und resultierende Lohn-Lohn-Spiralen werden solcherart unterbunden.

Eine moderate Lohnpolitik im obigen Sinne stellt ein öffentliches Gut dar. Umfassendere Gewerkschaften können in stärkerem Maße den Nutzen moderater Lohnabschlüsse internalisieren.

3. In einem zentralisierten System können ferner Arbeitsmarktexternalitäten internalisiert werden. Zusätzliche Stellensuchende verschlechtern die Chancen bereits Arbeitsloser auf einen Arbeitsplatz. Erhöht sich durch die Lohnpolitik einer Branchengewerkschaft die Arbeitslosigkeit unter den Nicht-Gewerkschaftsmitgliedern dieser Branche, so senkt dies auch die Beschäftigungschancen von Arbeitslosen in anderen Branchen. In einem Verhandlungssystem mittleren Zentralisierungsgrades sehen mithin Branchengewerkschaften die Wahrscheinlichkeit, daß ihre arbeitslosen Mitglieder wieder eine Stelle finden, als exogen an. Hingegen werden diese negativen externen Effekte in einem zentralisierten System vermieden. Umfassendere Gewerkschaften erkennen, daß die eigenen Entscheidungen Auswirkungen auf die gesamtwirtschaftliche Arbeitslosenrate haben und daher die Beschäftigungschancen der arbeitslosen Mitglieder von diesen Entscheidungen (mit)abhängen (32).

4. Ist eine Situation wie die schwedische durch eine erhebliche Teuerungsrate gekennzeichnet, und ist zudem der marginale Steuersatz aufgrund von kalter Progression und diskretionären Anhebungen hoch, müssen umfassende Verbände fiskalische Externalitäten zur Kenntnis nehmen. Der Versuch, die Nettoreallöhne mittels höherer Nominallohnforderungen zu steigern, ist hier zum Scheitern verurteilt, da der Großteil von Steuern und Inflation absorbiert wird, und beschleunigt die Inflation weiter (*tax-push inflation*). Ferner führt die Tatsache, daß verschiedene Arbeitnehmergruppen unterschiedlich von der Besteuerung betroffen sind, bei unkoordinierten Verhandlungen zu inflationärem *leap-frogging*. Auch die realen Nettounternehmensgewinne schwinden infolge dieser Zusammenhänge.

Mithin bestehen für die umfassenden Verbände starke Anreize, durch moderate Abschlüsse diese fiskalischen Externalitäten zu internalisieren. Bei dezentralen Verhandlungen existieren aufgrund des Gefangenendilemmas und der Problematik des öffentlichen Gutes keinerlei derartige Anreize.

● Da das existierende Lohnverhandlungssystem weder die Einhaltung des zur Verfügung stehenden Spielraums für Lohnerhöhungen, welcher die internationale Wettbewerbsfähigkeit erhält, noch die Lösung der Verteilungskonflikte zwischen den Arbeitnehmergruppen gewährleistete, unternahmen Ökonomen der drei Verbände SAF, LO und TCO einen gemeinsamen Versuch, ein neues Modell für die Lohnbildung zu formu-

lieren (33). Das sog. FOS-Modell, welches 1987 veröffentlicht wurde, enthält folgende wichtige Punkte bzw. Abweichungen vom EFO-Modell:

1. Der massive Strukturwandel in der schwedischen Wirtschaft veranlaßte zur Formulierung eines Dreisektorenmodells. Der exponierte Sektor umfaßte Mitte der achtziger Jahre nur noch 20 Prozent der Beschäftigten, der private geschützte Sektor 50 Prozent und der öffentliche Sektor bereits 30 Prozent.

2. Bei der Ermittlung jenes Spielraumes für Lohnerhöhungen, dessen Einhaltung die Bewahrung der preislichen Wettbewerbsfähigkeit des exponierten Sektors gewährleistet, sind neben der Preissteigerungsrate auf den Weltmärkten und dem Produktivitätszuwachs auch Wechselkursänderungen und die Schwankungen der Terms of Trade zu berücksichtigen. Weltmarktinduzierte Terms-of-Trade-Verluste, d. h. Importpreiserhöhungen, dürfen demgemäß nicht zu zusätzlichen Lohnerhöhungen führen.

3. Der Produktivitätsfortschritt muß als endogener Faktor behandelt werden. Die Autoren stellten einen engen Zusammenhang zwischen Nachfrage-, Produktions- und Produktivitätsentwicklung fest. Eine signifikant höhere Investitionsquote wird als notwendige Voraussetzung für einen raschen Produktivitätsfortschritt betont.

4. Das Auftreten zusätzlicher Akteure, die starke Lohndrift und die folgenden Kompensationsbestrebungen ließen die Lohnbildung zu einem überaus komplexen und komplizierten Prozeß werden. Das grundlegende Problem ist nicht die Ermittlung des verfügbaren Spielraums für Lohnerhöhungen, sondern von Methoden, welche auch bei starkem Nachfragesog die Einhaltung desselben ermöglichen. Die Autoren schlugen in diesem Zusammenhang vor, daß Änderungen der relativen Löhne zwischen den betroffenen Gruppen ausgehandelt werden sollten und die Durchführung über eine längere Frist in kleinen Schritten erfolgen sollte. Das wichtigste Kriterium müßte dabei das langfristige Gleichgewicht zwischen den offenen Stellen und den Stellensuchenden in den betreffenden Beschäftigungsbereichen sein.

Auch der LO-Kongreß im Jahre 1991 forderte, die außertariflichen Lohnerhöhungen und die Kompensationsbestrebungen durch Verhandlungen zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern sowie zwischen verschiedenen Arbeitnehmergruppen über „angemessene“ und „gerechte“ Lohnunterschiede zu ersetzen. Der Weg dorthin wurde freilich als „lang und beschwerlich“ eingeschätzt (34).

Der FOS-Report hielt ausdrücklich fest, daß das Gesamtausmaß der Lohnerhöhungen auf zentraler Ebene bestimmt werden müßte. Eine systematische und zukunftsorientierte Lohnpolitik auf Betriebsebene, welche die jeweiligen besonderen Gegebenheiten berücksichtigte und aus Verhandlungen zwischen dem Arbeitgeber und Arbeitnehmervertretern hervorginge, würde die Aufgabe der zentralen Verhandler wesentlich erleichtern.

Dieser Bericht steht mittlerweile allerdings im Widerspruch zu der SAF-Erklärung von 1990, keine Verhandlungen auf zentraler Ebene mehr zu

führen. Ob enge Koordination der Verhandlungssegmente und der jeweiligen Branchenverhandlungen zu verwirklichen sein wird, bleibt abzuwarten. Für den Fall, daß sich dies als undurchführbar erweist, empfehlen Calmfors und Driffill die völlige Dezentralisierung der Verhandlungen, d. h. den Übergang ausschließlich zu Betriebsverhandlungen (35). Wie oben dargelegt, wären unkoordinierte Branchenverhandlungen das ungeeignetste Verhandlungssystem.

Anmerkungen

- (1) Lundberg, Erik, The Rise and Fall of the Swedish Model, in: *Journal of Economic Literature* 23 (1985) 20.
- (2) Edgren, Faxén, Odhner (1973).
- (3) Zu den Lohnverhandlungen im Zeitraum 1974–82 siehe im einzelnen: Flanagan, Soskice, Ulman (1983) und Mesch (1987).
- (4) Elvander (1990) 16.
- (5) OECD ES (1991) 13.
- (6) OECD ES (1987) 33.
- (7) Diese Meinung äußerte Klas Eklund, ehemals schwedisches Finanzministerium, während des Schweden-Workshops von AK und WIFO am 26. April 1990 in Wien.
- (8) OECD ES (1991) 19.
- (9) Ministry of Finance (1990) 40.
- (10) OECD ES (1989) 93 ff.
- (11) Siehe u. a.: Oswald, A. J., The Economic Theory of Trade Unions: An Introductory Survey, in: Calmfors, Lars; Horn, Henrik (Hrsg.), *Trade Unions, Wage Formation und Macroeconomic Stability* (London 1986); ferner: Bean, C.; Layard, R.; Nickell, S., The Rise in Unemployment: A Multi-Country Study, in: *Economica* 53 (1986); Jackman, Richard, Wage Formation in the Nordic Countries from an International Perspective, in: Calmfors (Hrsg.) (1990) 289–322.
- (12) Calmfors, Forslund (1990).
- (13) Zur Illustration mögen einige Bestimmungen aus dem LO-SAF-Manteltarifvertrag für 1983 dienen. Ad 1) Allgemeine Lohnerhöhung: in allen Branchen 2,8 Prozent der Differenz zwischen 55 skr und dem jeweiligen durchschnittlichen Stundenlohn. Ad 2) „Niedriglohngruppen“: alle Arbeiter, deren Stundenlohn unter 45 skr lag, erhielten eine zusätzliche Erhöhung um 30 Öre. Je nach Branche waren davon 41 bis 98 Prozent der Arbeiter betroffen. Ad 3) „Verdienstentwicklungsgarantie“: alle Arbeiter, denen 1982 Lohndrift gar nicht oder nur in geringem Maß zugute gekommen war, erhielten dafür per 1. Jänner 1984 eine Entschädigung im Ausmaß von höchstens 60 Öre pro Stunde. Alle drei genannten Bestimmungen hatten nivellierende Effekte. Ferner setzte das Rahmenabkommen einen Höchstbetrag von 40 Öre pro Stunde für bestimmte individuelle Zuschläge (sog. „INL“-Zahlungen) fest. Außerdem war ein „Überhang“ vom letzten Zweijahresvertrag (für die Jahre 1981 und 1982) zu berücksichtigen, der am 1. Jänner 1983 fällig wurde: „Verdienstentwicklungsgarantie“ und Kompensation für die Teuerung im Jahre 1982 gemäß Indexklausel. Siehe EIRR 112 (1983).
- (14) Lash, Urry (1987) 242ff; Peterson (1987) 38.
- (15) Siehe im einzelnen Anmerkung (13).
- (16) Ahlén (1989) 340; Rehn, Viklund (1990) 303, 309.
- (17) EIRR 149 (1986) 11f.
- (18) EIRR 183 (1989) 8.
- (19) Fulcher (1991) 299.
- (20) Calmfors, Forslund (1990) 92.
- (21) Olsson (1990) 76–107.
- (22) Calmfors, Forslund (1990) 91–94.
- (23) Holmlund, Bertil; Skedinger, Per, Wage Bargaining and Wage Drift: Evidence from the Swedish Wood Industry, in: Calmfors (Hrsg.) (1990) 363–388.

- (24) Flanagan, Robert J., Centralized and Decentralized Pay Determination in Nordic Countries, in: Calmfors (Hrsg.) (1990) 395–412.
- (25) Zur Preispolitik siehe: ifo-Schnelldienst 10–11 (1985) 30ff.
- (26) Elvander (1990) 19f.
- (27) SAF (Hrsg.), Facts about the Swedish Economy 1992 (Lund 1992) 20.
- (28) Assar Lindbeck erläuterte: „Die Lohnempfängergruppe A wird für Lohnerhöhungen in der Lohnempfängergruppe B kompensiert, während die Lohnempfängergruppe B Kompensation für Lohnerhöhungen in der Lohnempfängergruppe A erhält. Auf diese Weise haben wir in Schweden eine Lohnspirale entwickelt, die so perfekt ist, wie sie in einer unvollkommenen Welt nur sein kann.“ Zitiert aus FAZ 11. März 1983. Noch griffiger formulierte ein Unternehmer: „I can't raise the wages of my best workers without some bishop being compensated for this six months later.“ Zitiert aus EIRR 125 (1984).
- (29) Faxén, Odhner, Spånt (1987) 16.
- (30) Calmfors, Driffill (1988).
- (31) Vgl. auch Calmfors, Lars, Comment, in: Calmfors (Hrsg.) (1990) 327f.
- (32) Jackman (1990) 301f.
- (33) Faxén, Odhner, Spånt (1987).
- (34) LO, Lohnpolitik der Zukunft. Zusammenfassung eines Berichtes anlässlich des LO-Kongresses 1991 (Stockholm 1991).
- (35) Calmfors, Driffill (1988) 47.

Literatur

- Ahlén, Kristina, Swedish Collective Bargaining Under Pressure: Inter-Union Rivalry and Incomes Policies, in: British Journal of Industrial Relations 27/3 (1989) 330–346.
- Bosworth, Barry P.; Rivlin, Alice (Hrsg.), The Swedish Economy (Brookings Institution: Washington D. C. 1987).
- Calmfors, Lars, The Roles of Stabilization Policy and Wage Setting for Macroeconomic Stability – The Experiences of Economies with Centralized Bargaining, in: Kyklos 38/3 (1985) 329–347.
- Calmfors, Lars (Hrsg.), Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries (Stockholm, Oxford 1990).
- Calmfors, Lars; Driffill, John, Bargaining Structure, Corporatism and Macroeconomic Performance, in: Economic Policy 6 (1988) 13–61.
- Calmfors, Lars; Forslund, Anders, Wage Formation in Sweden, in: Calmfors, Lars (Hrsg.), Wage Formation and Macroeconomic Policy in the Nordic Countries (Stockholm, Oxford 1990) 63–130.
- Calmfors, Lars; Forslund, Anders, Real-Wage Determination and Labour Market Policies: The Swedish Experience, in: Economic Journal 101 (1991) 1130–1148.
- Calmfors, Lars; Nymoen, Ragnar, Real-Wage Adjustment and Employment Policies in the Nordic Countries, in: Economic Policy 8 (1990) 397–448.
- Elvander, Nils, Incomes Policies in the Nordic Countries, in: International Labour Review 129/1 (1990) 1–21.
- Europäisches Gewerkschaftsinstitut, Tarifverhandlungen in Westeuropa, Jahrgänge 1983–1992 (Brüssel 1984–1992).
- European Industrial Relations Review (EIRR), Jahrgänge 1981–1992.
- Faxén, Karl-Olof; Odhner, Clas-Erik; Spånt, Roland, Wage Formation and the Economy in the Nineties (= unveröff. Manuskript, Stockholm 1987).
- Flanagan, Robert J.; Soskice, David W.; Ulman, Lloyd, Unionism, Economic Stabilization and Incomes Policies: European Experience (Washington D. C. 1983).
- Fulcher, James, Labour Movements, Employers, and the State. Conflict and Cooperation in Britain and Sweden (Oxford u. a. 1991).
- Guger, Alois, Industrielle Beziehungen und Einkommenspolitik in Schweden, in: WALTERSKIRCHEN, Ewald; u. a., Arbeitsmarktpolitik in Schweden (Wien 1992) 91–115.
- Lash, Scott; Urry, John, The End of Organized Capitalism (Oxford 1987).
- Mesch, Michael, Einkommenspolitik in Westeuropa 1945–1980, in: Wirtschaft und Gesellschaft 10/2 (1984) 237–269.

- Mesch, Michael, Einkommenspolitik in Schweden, in: Chaloupek, Günther; Teufelsbauer, Werner, Gesamtwirtschaftliche Planung in Westeuropa (Frankfurt/Main 1987) 270–279.
- Ministry of Finance, The 1990 Medium Term Survey of the Swedish Economy (Stockholm 1990).
- OECD Economic Surveys (ES), Sweden, versch. Jahrgänge (Paris).
- OECD, Structural Adjustment and Economic Performance (Paris 1987).
- Olsson, Anders S., The Swedish Wage Negotiation System (Aldershot/Brookfield, Vt 1991).
- Peterson, Richard B., Swedish Collective Bargaining – A Changing Scene, in: British Journal of Industrial Relations 25/1 (1987) 31–48.
- Rehn, Gösta; Viklund, Birger, Changes in the Swedish Model, in: Baglioni, Guido; Crouch, Colin (Hrsg.), European Industrial Relations (London 1990) 300–325.
- Schmid, Günther, Modell Schweden ein Vorbild? Licht- und Schattenseiten der schwedischen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik, in: Mitt AB 22/1 (1989) 75–84.
- Walterskirchen, Ewald, Wirtschaftspolitische Erfahrungen Schwedens – Ein Vergleich mit Österreich, in: WIFO-Monatsberichte 58/2 (1985) 83–93.
- Walterskirchen, Ewald; Guger, Alois; Knöbl, Adalbert, Arbeitsmarktpolitik in Schweden (= Studie des Österreichischen Instituts für Wirtschaftsforschung im Auftrag des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales, Wien 1991).