
PRINZIPIENTREUER PRAGMATISMUS IN SCHWEDEN

Rezension von: Heclo H./Madsen H.,
Policy and Politics in Sweden,
Principled Pragmatism, Temple
University Press, Philadelphia 1987,
348 Seiten.

Das Ergebnis der schwedischen Reichstagswahlen vom 18. September 1988 hat alle politischen Beobachter überrascht und sämtlichen Meinungsumfragen widersprochen. Trotz eines – wenn auch im Ausmaß unter den Erwartungen gebliebenen – Einzugs der „Umwelpartei Die Grünen“ in den Reichstag gelang es der Sozialdemokratischen Arbeiterpartei (SAP), ihre Vormachtstellung zu behaupten, ja diese sogar auszubauen. Die bürgerlichen Parteien (Konservative, Liberale und Zentrum), die mit einer Ablösung der sozialdemokratischen Regierung spekuliert hatten, mußten ihre schwerste Wahniederlage seit vier Jahrzehnten hinnehmen; die kleine „Linkspartei Kommunisten“ wehrte sich erfolgreich gegen das ihr vorausgesagte Ausscheiden aus dem Reichstag, gewann sogar einige Stimmen dazu und kann so weiterhin die sozialistische Minderheitsregierung Ingvar Carlssons stützen.

Kein Zweifel, daß dieses überraschende Wahlergebnis, das wohl nur als Ausdruck des Wunsches der Schweden nach Absicherung ihres Wohlfahrtsstaates mit Beimengung von einem „Schuß grün“ interpretiert werden kann, nur vor dem Hintergrund der wirtschafts- und gesellschaftspolitischen Entwicklung im „Modell Schweden“ zu verstehen ist.

Einen recht gut gelungenen Einblick in den schwedischen Weg gibt das Buch „Policy and Politics in Sweden, Principled Pragmatism“ von

Hugh Heclo und Henrik Madsen, das im Rahmen der Reihe „Policy and Politics in Industrial States“ 1987 erschienen ist.

Der Amerikaner Heclo und der Däne Madsen versuchen das (gesellschafts-) politische Umfeld für soziale und wirtschaftliche Veränderungen in Schweden anhand von fünf ihnen besonders signifikant erscheinenden Fallstudien auszuloten. Diese betreffen die wirtschaftliche Entwicklung im allgemeinen, die Form der Arbeitsbeziehungen, die Sozialpolitik, die Wohnungspolitik und die Auseinandersetzung um die Arbeitnehmerfonds.

Vorher versuchen die beiden, ein generelles Verständnis für Grundprinzipien und Qualität schwedischer Politik aufzubauen, dies ist durchaus launig und interessant zu lesen. Speziell für die amerikanischen, immer mehr aber auch für die europäischen Leser/innen muß das Grundverständnis reformerischer Politik, die immer wieder neue Reformfordernisse schafft und als deren Höhepunkt das „Modell Schweden“ gilt, dargestellt werden – „In Stockholm the reforming spirit never sleeps.“ Dies gelingt recht treffend z. B. anhand der Darstellung der Verwaltungsorganisation: Den relativ kleinen und daher stark politik- und reformorientierten Ministerien (meist nicht mehr als 100 Beamte) stehen zentrale Verwaltungsbehörden („ambetsverk“) für die Durchführung der Beschlüsse gegenüber. Daneben existiert die dritte Ebene der „Enquete-Kommisionen“ („utredning“), die für alle wesentlichen Fragen eingesetzt werden und mit Hilfe von Experten, Abgeordneten, Interessenvertretern umfangreiche Stellungnahmen und Politikvorschläge veröffentlichen.

Der wesentlichste Teil des ersten Kapitels („The Swedish Way“) ist allerdings der breiten Darstellung der Hegemonie der schwedischen Arbeiterbewegung gewidmet: Diese findet ihren unmittelbaren Ausdruck in den Ergebnissen der Reichstagswahlen,

die der SAP seit 1932 mit Ausnahme der Periode von 1976–1982 Regierungsverantwortung einbrachten. Die Entwicklung des sozialdemokratischen Projekts des Wohlfahrtsstaates zum nationalen schwedischen Projekt und auch die dabei entstehenden neuen Anforderungen und Instabilitäten der 70er und 80er Jahre werden anhand wichtiger Details und Hintergründe dargestellt.

Die fünf Fallstudien folgen dann einem einheitlichen Aufbau: Zunächst wird der Kontext eines Problems, z. B. die historischen Zusammenhänge, unterschiedliche Lösungsansätze der verschiedenen sozialen und politischen Gruppen und Zusammenhänge mit anderen Problemen oder Fakten dargestellt; in einem zweiten Schritt werden Motive und Ziele unterschiedlicher politischer Akteure beleuchtet; ein dritter Abschnitt untersucht jeweils den unmittelbaren Prozeß der Lösungsfindung und die Instrumente, die bei der anschließenden Politikumsetzung Anwendung finden; schließlich werden die Konsequenzen der jeweiligen Entscheidung prägnant und doch umfassend dargestellt; als Abrundung erfolgt abschließend die Wiedergabe wichtiger Stellungnahmen und Dokumente.

Insgesamt eine Vorgangsweise, die dem Modell Schweden mit seiner Vielfältigkeit und doch Grundsatztreue sehr entgegenkommt, und der es somit in der erforderlichen Kürze gelingt, eine umfassende Darstellung zu geben.

Im Abschnitt „Economic Policy in Hard Times“ konzentriert sich die Darstellung, nach einer etwas kurzen und oberflächlichen Behandlung der wesentlichen Hintergründe, wie z. B. der erfolgreichen sozialdemokratisch-keynesianischen Politik der 30er Jahre oder des Rehn-Meidner-Modells, auf die Krise des schwedischen Modells, die ihren Ausdruck vor allem im politischen und wirtschaftlichen Scheitern der bürgerlichen Regierung

zwischen 1976 und 1982 findet. Sehr prägnant wird der wirtschaftspolitische Wandel nach dem Wahlsieg der Sozialisten 1982 auch in seiner Dimension der Neuorientierung innerhalb der SAP („from propublic-sector orientation to market orientation“) abgehandelt. Diese Sicht der Neuorientierung könnte auch das erstaunliche Faktum der positiven Reaktionen der Wirtschaft auf den sozialdemokratischen Wahlerfolg 1988 erklären, dennoch machen sich Heclo und Madsen hier die Sache etwas zu einfach: Die neue offensive Strategie in der Wirtschaftspolitik (offensive Abwertung, Budgetkonsolidierung, Absicherung des Sozialsystems) ist zwar für viele Kernbereiche der Arbeiterbewegung – etwa in Form der neuen Industriepolitik und deren Auswirkungen auf die mit Strukturproblemen kämpfenden Werften – schmerzlich gewesen, kann aber keinesfalls, wie Heclo und Madsen dies anzudeuten versuchen, als Abgehen von den traditionellen Vorstellungen des sozialdemokratischen Wohlfahrtsstaates angesehen werden, sondern ganz im Gegenteil als neuere Entwicklung in diesem. Erfolgreiche Modelle zeichnen sich bekanntermaßen durch ihre dynamische und auf festen Grundvorstellungen (Vollbeschäftigung, gerechte Einkommensverteilung) aufbauenden Wandlungsfähigkeit aus.

Im Abschnitt „Industrial Relations“ erfolgt, ausgehend von der solidarischen Lohnpolitik und deren Folgen, eine Darstellung der stärkeren Polarisierungen am Arbeitsmarkt ab 1969/70 und der Lösungsansätze in Form der Mitbestimmungsgesetze der 70er Jahre. Der Rückgang des Einflusses der Arbeitergewerkschaft LO, neben soziologischen Einflüssen vor allem begründet in der bürgerlichen Regierungspolitik, und die Radikalisierung der Arbeitgeberverbände (vor allem in der Arbeitnehmerfondsdebatte) werden ebenso dargestellt wie die Einbindung der Gewerkschaften in die Krisenbewältigungsstrategie ab 1982.

Das vielfältige und naturgemäß in alle Lebensbereiche einwirkende Sozialsystem Schwedens gelingt es – verständlicherweise – Heclo und Madsen nur sehr ausschnitthaft darzustellen. Immer wieder werden aber, das macht auch das Kapitel „Social Welfare“ so wertvoll, die politischen Hintergründe vieler Auseinandersetzungen im Sozialbereich (Einführung des Zusatzpensionssystems ATP in den 50er Jahren, Ausbau des öffentlichen Sektors, Versuch der Sozialausgabenkürzungen durch die bürgerliche Regierung usw.) beleuchtet.

Mit der Betrachtung der Wohnungspolitik und der großen Arbeitnehmerfondsdebatte der 70er und beginnenden 80er Jahre wollen Heclo und Madsen Brüche in der schwedischen Politik aufspüren. Die Wohnungsfrage, die für die Arbeiterbewegung vor allem seit den 30er Jahren hohe ideologische Bedeutung hat, ist in den späten 60er Jahren, wie in anderen Ländern auch, in eine „Sinnkrise“ geraten. Dennoch scheinen mir auch in diesem Bereich die Schweden bei der Beachtung qualitativer Aspekte des Wohnens in ihrer Entwicklung weiter zu sein als andere europäische Staaten.

Im Rahmen der Arbeitnehmerfondsdebatte, die seit Beginn der 70er Jahre die schwedische Innenpolitik wesentlich mitprägt und die schwedische Gesellschaft polarisiert hat, wie wohl selten ein Thema zuvor, gelingt es den beiden Autoren, interessante Hintergründe der Entwicklung aufzuzeigen, wenn auch die Anstoßpunkte und Notwendigkeiten der Debatte, die sich aus den Problemen der solidarischen Lohnpolitik ergaben, etwas zu kurz kommen. Die schlußendliche Form der Einführung der kollektiven Kapitalbeteiligung in Arbeitnehmerhand zum 1. Jänner 1984 wird von Heclo und Madsen vor allem als Niederlage der Gewerkschaft gegenüber der SAP-Spitze dargestellt. Diese Sichtweise hat einiges für sich, wenn auch gleichzeitig die politische Funktion der Arbeitnehmerfonds für das Gelingen der – insgesamt auch von

der Gewerkschaft unterstützten und nicht zuletzt deshalb so erfolgreichen – Wirtschaftsstrategie der Sozialdemokraten ab 1982 etwas unter den Tisch fällt. Zudem gilt es, die Arbeitnehmerfonds auch in ihrer stark beschnittenen Form der schließlichen Verwirklichung als Erfolg der Gewerkschaft gegenüber den bürgerlichen Parteien und Unternehmerverbänden zu sehen, die diese Idee bitterlich und mit viel finanziellem Aufwand opponiert hatten.

Im Schlußabschnitt kommen Heclo und Madsen aufgrund der Analyse der fünf Teilbereiche des Modells Schweden wieder zum Ausgangspunkt zurück: Die Vormachtstellung der Arbeiterbewegung mit ihrem ökonomischen Arm, der LO, und ihrem politischen Arm, der SAP, ist der entscheidende Faktor in der schwedischen Entwicklung und der Anfangs- und nicht Endpunkt jedes Erklärungsansatzes. Diese Hegemonie fußt auf einem prinzipientreuen Pragmatismus, der es selbst der kleinen offenen Volkswirtschaft Schwedens ermöglicht, immer wieder eigenständige Wege in Wirtschafts- und Sozialpolitik zu gehen und das Bemühen um eine gerechte und solidarische Gesellschaft zu verwirklichen – ein Aspekt, der gerade in der laufenden Europadebatte Beachtung verdient!

Das gesamte Modell Schweden, dessen Hintergründe und aktuelle Entwicklungen darzustellen, ist in einer Arbeit, die lesbaren Umfang haben will, unmöglich. Hugh Heclo und Henrik Madsen gelingt es dennoch, eine umfassende Darstellung zu liefern und – was besticht – eine gelungene Verbindung von soziologischen, politischen und ökonomischen Erklärungsansätzen zustande zu bringen. Das Buch stellt damit, auch in Zusammenhang mit aktuellen politischen Entwicklungen in Schweden und in anderen europäischen Ländern, eine Lektüre dar, die unbedingt zu empfehlen und aufgrund ihres launigen und kurzweiligen Charakters auch sehr angenehm zu lesen ist.

Markus Marterbauer