

Entwicklungstendenzen bei den Gewerkschaften in Schweden

Dr. Gasten von Otter, Jahrgang 1941, studierte Soziologie an der Universität Uppsala. Von 1969 bis 1973 war er am Institut für Sozialforschung in Stockholm tätig. Er ist gegenwärtig Hochschuldozent in Stockholm und arbeitet an einem Projekt zur Verwaltungsdemokratie.

Angesichts der Stabilität, um nicht zu sagen Stagnation, die für den Bereich der Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften in Schweden seit dem Abkommen von *Saltsjöbaden* im Jahre 1938 charakterisiert gewesen ist, erleben wir gegenwärtig eine bemerkenswert dynamische Phase. Ob durch diese Dynamik auch eine grundlegende demokratische Reform herbeigeführt wird, ist jedoch offen.

Man muß, als Hintergrund dieser Entwicklung, zunächst bestimmte Veränderungen der Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften, die sich im letzten Jahrzehnt ergeben haben, im Auge behalten. Für die 70er Jahre wurde eine ernsthafte Verknappung von Arbeitskräften, besonders in den exportintensiven Industriezweigen, als Haupthindernis für das wirtschaftliche Wachstum vorausgesehen. Die geringe Bereitwilligkeit der Jugend, in die entsprechenden

Berufe zu gehen, wurde weitgehend auf überholte Strukturen in den sozialen Beziehungen und auf die ungesunde Arbeitsumwelt zurückgeführt. Ganz unerwartet schlug diese Arbeitskräfteknappheit etwa um die Wende des Jahrzehnts in ihr Gegenteil um, und seither ist die strukturelle Arbeitslosigkeit das Hauptproblem der Innenpolitik.

Im Jahre 1969 brach eine Reihe von „wilden“ Arbeitskonflikten aus, beginnend im Hafen von Göteborg und in den staatlichen LKAB-Minen am Polarkreis. Diese Konflikte griffen nicht nur weiter um sich als die meisten früheren Konflikte, sondern sie waren auch besser organisiert und stellten zudem die Gewerkschaften und ihren Dachverband LO vor erhebliche politische Probleme. Für den Apparat der Arbeiterbewegung besonders bedenklich war die Tatsache, daß der bedeutendste Konflikt in einem verstaatlichten Unternehmen ausgetragen werden mußte. Im folgenden Jahr stieg dann die Zahl der spontanen Streiks auf mehr als das Fünffache an. Im Jahre 1968, dem ersten Jahr, in dem wilde Streiks stattfanden, betrug deren Zahl sieben, 1969 waren es bereits 41, und 1970 wurde mit 219 derartigen Streiks ein Höhepunkt erreicht.

Auf eine zunehmende Unzufriedenheit mit den Arbeitsbedingungen weisen auch andere Anzeichen hin. So hat z. B. das Fernbleiben vom Arbeitsplatz in zehn Jahren um etwa 20 Prozent zugenommen. Das alles zusammengenommen und die Erfahrungen mit der sich ausbreitenden Unruhe in der Industrie in westlichen Ländern stellten ein Großteil des traditionellen schwedischen Modells zur Lösung von Konflikten in der kapitalistischen Wirtschaft in Frage.

Institutionalisierte Klasseninteressen

Die Arbeitnehmer-Arbeitgeberbeziehungen sind in Schweden als Teil einer *reformistischen Strategie* der Arbeiterbewegung zur Veränderung der Gesellschaft und zur Erreichung ihrer Ziele von mehr wirtschaftlichem Wohlstand und mehr sozialer Gerechtigkeit entwickelt worden.

Die grundlegende Tatsache, vor der man die Politik der schwedischen Gewerkschaften zu betrachten hat, ist die, daß Schweden im wesentlichen eine kapitalistische Marktwirtschaft hat, und daß seit inzwischen mehr als 40 Jahren die Regierung von Sozialdemokraten gebildet wird. Ebenso lange zumindest ist die LO — die sozialdemokratische Gewerkschaftsorganisation — bei weitem der größte und mächtigste Gewerkschaftsbund im Lande.

Das besondere Merkmal des schwedischen Systems der Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften ist es, daß größere Konflikte in eine formale Struktur kanalisiert werden, in der sie zentral zusammengefaßt und irgendwie gelöst oder beigelegt werden. Dieses System hat zur Voraussetzung, daß eine homogene sozioökonomische Struktur vorhanden ist — sonst würde eine zentrale Zusammenfassung in dieser Form nichts erbringen. Weiterhin setzt dieses System eine festgelegte — und legitimierte — Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den Arbeitsmarktparteien einerseits und dem politischen und ökonomi-

schen System andererseits voraus. Schließlich ist noch Voraussetzung, daß es eine eindeutig geordnete Hierarchie von Zielen gibt, die ernsthafte Zielkonflikte ausschließt. Während der ersten beiden Jahrzehnte der Nachkriegszeit waren diese Bedingungen alle erfüllt, inzwischen stören jedoch *strukturelle Veränderungen* zunehmend das Gleichgewicht dieses Systems.

Neuere Untersuchungen sozialer Indikatoren zeigen Klassendifferenzen in nahezu allen Lebensbereichen auf. Um nur einige Beispiele zu erwähnen: 18 Prozent der zur Arbeiterklasse Zählenden haben unzureichende Wohnungen gegenüber 7 Prozent der zu den Mittelklassen und 2 Prozent der zu den Oberklassen Zählenden. 23 Prozent der Angehörigen der Arbeiterklasse, 19 Prozent der Angehörigen der Mittelklasse, 15 Prozent der Angehörigen der Oberklassen haben „psychische“ Probleme; 30 Prozent der zur Arbeiterklasse Gehörenden, aber nur 20 Prozent der zu den Mittelklassen und 13 Prozent der zu den Oberklassen Gehörenden leiden unter körperlichen Gebrechen. Ein ähnlich ungünstiges Bild zeigt sich bei der Teilnahme am politischen Leben, nur 11 Prozent der zur Arbeiterklasse Zählenden, aber 22 Prozent der Angehörigen der Mittelklassen und 37 Prozent der Angehörigen der Oberklassen haben schon einmal formell gegen die Entscheidung einer Behörde Einspruch erhoben.

In der 1898 gegründeten LO sind etwa 70 Prozent der *Arbeiter* organisiert. Geringer ist der Organisationsgrad vor allem bei den Frauen und den Teilzeitbeschäftigten sowie im öffentlichen Dienst und in anderen nichtindustriellen Wirtschaftszweigen. Die LO ist mit 1,8 Millionen Mitgliedern die Zentralorganisation von 25 Arbeitergewerkschaften, die — mit ganz wenigen Ausnahmen — nach dem Industrieprinzip organisiert sind. Die Zahl ihrer Mitglieder hat ständig zugenommen, während die Zahl der Einzelgewerkschaften und der lokalen Gewerkschaftsorganisationen abgenommen hat.

Die 1944 gegründete TCO — die Schwedische Zentralorganisation der *Angestellten* — ist die größte Organisation der Angestellten mit etwa 800 000 Mitgliedern. Der Organisationsgrad der Angestellten ist etwa ebenso hoch wie der der Arbeiter. Dies ist wahrscheinlich einerseits auf die politische Situation, d. h. die Schwäche der politischen Opposition, die die Nicht-Arbeiter im Parlament vertritt, zurückzuführen, andererseits aber auch auf die im Bereich der Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften geltenden Regeln, die in diesem Bereich einen wirksameren Widerstand gegen die sozialdemokratische Politik möglich gemacht haben.

Diese Gewerkschaften der Angestellten profitieren zudem von den strukturellen Veränderungen in der schwedischen Wirtschaft, die zu einer Zunahme der Beschäftigung in Angestelltenberufen bei gleichzeitig zunehmender „Proletarisierung“ der unteren Ränge der Angestellten geführt haben.

Die 1947 gegründete SACO ist mit 120 000 Mitgliedern die kleinste, aber zugleich auch die militanteste der größeren zentralen Gewerkschaftsorganisationen. Sie organisiert vornehmlich Angestellte in *Erziehungsberufen*, wobei 95 Prozent

der Organisierten im öffentlichen Dienst beschäftigt sind. Im Prinzip nimmt sie nur Beschäftigte mit Hochschulabschluß auf.

Bei den *Unternehmern* gibt es heute viel mehr partikulare Interessengruppen als noch zwei oder drei Jahrzehnte zuvor. (In dieser Hinsicht hat übrigens auf Gewerkschaftsseite eine ähnliche Entwicklung stattgefunden: die erste Hälfte dieses Jahrhunderts hindurch war LO die einzige wirklich bedeutende zentrale Gewerkschaftsorganisation.) Die privaten Unternehmer jedoch sind in ideologisch einheitlichen Gruppen gut organisiert. Die schwedischen Großunternehmen sind im 1902 gegründeten Unternehmerverband SAF (Schwedischer Arbeitgeberverband) zusammengeschlossen. Die Mitglieder dieses Verbandes beschäftigen etwa 800 000 Arbeiter und 400 000 Angestellte. SAF hat sich in langen Jahren den Ruf der Härte und Durchsetzungsfähigkeit erworben.

In der Nachkriegszeit sind die Formen der Kollektivverhandlungen, wie sie sich auf dem privaten Arbeitsmarkt herausgebildet hatten, vom *öffentlichen Sektor* für die Gemeinde-, Kreis- und Regierungsangestellten jedoch mit auch heute noch wirksamen Schwierigkeiten übernommen worden. Die 1965 gegründete SAV für die Regierungsangestellten sowie zwei andere Gewerkschaften für die Kreis- und Gemeindeangestellten verhandeln mit etwa denselben Rechten und Verpflichtungen mit der Gegenseite. Noch einige andere Arbeitgebervereinigungen nehmen an diesen Kollektivverhandlungen im öffentlichen Sektor teil, so z. B. SFO, die nach dem Streik bei LKAB als schwedische Arbeitgebervereinigung für verstaatlichte Gesellschaften, von denen bis dahin einige der SAF als Mitglieder angeschlossen waren, neu gebildet wurde.

Die meisten Erfahrungen lassen darauf schließen, daß die Zusammenfassung von Interessen auf der Seite der Unternehmer auf der Ebene der Zentralorganisationen recht erfolgreich gewesen ist. Im Abkommen von Saltsjöbaden ist im Grunde nur die Basis für die Verhandlungsregeln im Rahmen zweiseitiger Beziehungen gelegt worden, womit tatsächlich die zu jener Zeit wichtigsten Gruppen erfaßt wurden. Seit damals hat sich jedoch die bilaterale in eine multilaterale Struktur verwandelt, und auf beiden Seiten sind dadurch ernste Probleme der weiteren Koordination aufgetaucht, wie aus den Streiks der SACO ersichtlich ist. In den 60er Jahren stießen zudem die öffentlichen Arbeitgeber auf neue Probleme, da sie nunmehr ihre Interessen als Großarbeitgeber zu artikulieren begannen. Für sie wird es zunehmend schwieriger, den Bürger gleichzeitig als Beschäftigten und als Verbraucher zu vertreten. Jedes Programm, z. B. der Hilfe für untere Einkommensgruppen, kommt den öffentlichen Sektor ausnehmend teuer zu stehen.

Formale Struktur und Gesetzgebung

War die Gründung zweier starker Arbeitsmarktorganisationen der erste Stein im Gebäude des modernen Systems der Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften in Schweden, so war der zweite die *Arbeitsgesetzgebung* von

1928. In der damaligen Zeit war der Widerstand der Arbeiterbewegung gegen diese Gesetzgebung groß, aber sie wurde dann, als das nächste sozialdemokratische Kabinett an die Regierung kam, de facto akzeptiert. Nach diesem Gesetz erhielten Kollektivvereinbarungen gesetzliche Unterstützung und Rechtskraft. Ein Arbeitsgerichtshof wurde ermächtigt, Auseinandersetzungen über die Auslegung von Vereinbarungen in den Kollektivverträgen beizulegen. Für die Laufzeit der Kollektivverträge wurde die Friedenspflicht eingeführt.

Diese Gesetzgebung setzte die Organisationen der Arbeiter und des Kapitals in die Lage, in hohem Maße unabhängig vom Staat zu handeln. Ein Jahrzehnt später unterzeichneten dann LO und SAF in Saltsjöbaden ein grundlegendes Abkommen, welches das Verfahren für die Behandlung von Beschwerden festlegt und zugleich die Behandlung von Auseinandersetzungen regelt, die wichtige öffentliche Interessen gefährden. Dieses Abkommen ist, wie vorgesehen, von den meisten der in der LO zusammengeschlossenen Gewerkschaften angenommen worden, doch gibt es einige wichtige Ausnahmen. Weiterhin sind ähnliche Vereinbarungen für die verschiedenen Parteien im öffentlichen Sektor getroffen worden. Die Zusammenarbeit wurde mit Vereinbarungen über örtliche Arbeitssicherheitsdienste sowie mit dem ersten Abkommen über die Einrichtung von Betriebsräten im Jahre 1946 und einem weiteren Abkommen über Rationalisierungsschutz im Jahre 1948 weiter ausgedehnt.

Das Bedeutsame an ihnen ist, daß sie auf einen positiven *Geist der Zusammenarbeit* gegründet sind. Damals und in den 25 Jahren darauf wurden auf diese Zusammenarbeit große Hoffnungen, auch hinsichtlich ihrer Rolle bei der Ausbreitung der Partizipation an der Leitung der Unternehmen, gesetzt. Die völlige Nichtbeachtung von Interessenkonflikten zwischen Arbeit und Kapital in diesem Abkommen haben sie jedoch insgesamt zu einem Fehlschlag werden lassen. Tatsächlich hat nämlich eine lokale Gewerkschaftsorganisation, wenn sie auf den Widerstand der Unternehmer trifft, keinen anderen legalen Weg ihre Interessen durchzusetzen, als über die Tagesordnung der Verhandlungen zwischen den Zentralorganisationen, was angesichts des lokalen Charakters vieler Streitfragen oft nicht möglich ist.

Das *Vorrecht des Unternehmers*, sein Unternehmen ohne Mitwirkung der Arbeiter zu führen, ist unangetastet und auch vom Arbeitsgerichtshof als ein Grundrecht anerkannt worden. Dies ist auch nach vierzig Jahren Herrschaft einer sozialdemokratischen Regierung unverändert so.

Der Wille zu grundlegenden Veränderungen hat sich bei den Gewerkschaften jedoch erst in den letzten vier oder fünf Jahren stark bemerkbar gemacht. Die Parteien haben auf dem schwedischen Arbeitsmarkt tatsächlich eine große Unabhängigkeit gegenüber dem Staat und sind selbst für die „Einkommenspolitik“ verantwortlich. Arbeitsbedingungen und Sozialleistungen, wie z. B. Arbeitszeit, Urlaub, Altersversorgung usw., werden jedoch im wesentlichen durch Gesetz geregelt. Dabei war es zumindest am Anfang der hohe Grad an Homogenität auf

beiden Seiten und der entsprechend hohe Organisationsgrad, die hauptsächlich die Voraussetzungen für diese Form der institutionellen Lösung von Klassenkonflikten bildeten. Vermutlich erhält dieses System zumindest dadurch teilweise sich selbst, daß die beiden Hauptorganisationen aufeinander angewiesen sind und sich unterstützen. Aber zugleich untergräbt es auch sich selbst dadurch, daß die Zentralisierung interne Spannungen der verschiedensten Art erzeugt.

LO und Arbeiterbewegung: Die Politik des Wachstums und der Umverteilung

Die Zentralisation, die Struktur der Kollektivverhandlungen, die Bedingungen für wirtschaftliche Stabilität und die grundlegenden politischen Werte der Politik des gesellschaftlichen Wohlstandes und der sozialen und wirtschaftlichen Gleichheit stehen in einem systematischen Zusammenhang, der die Politik der LO prägt. Die *solidarische Lohnpolitik* verdeutlicht die Verbindung dieser verschiedenen Elemente. Diese Lohnpolitik zielt zunächst auf eine Nivellierung der Einkommen innerhalb der LO-Gemeinschaft, ist weiterhin die Grundlage der „Einkommenspolitik“ schwedischen Stils und fördert schließlich die Tendenzen des Strukturwandels in der Industrie, womit sie das wirtschaftliche Wachstum vorantreibt.

Heute stellen die Sprecher der LO mehr das ursprüngliche Ziel einer gerechteren Einkommensstruktur in den Vordergrund, und das bedeutet: eine Einkommensstruktur, in der die Einkommensunterschiede kontrolliert werden und mit den Anforderungen der Tätigkeit positiv korrelieren. Gegenwärtig wird dazu ein System der Arbeitsklassifizierung, das für den gesamten Arbeitsmarkt gelten soll, entwickelt. Es soll durch ein einheitliches System der Arbeitsbewertung ergänzt werden.

Einkommensdifferenzen, die durch Unterschiede in der Produktivität zwischen den Branchen, Regionen oder Unternehmen hervorgerufen sind, werden von der LO abgelehnt. Dieses Ziel bedingt eine Zentralisation der Kollektivverhandlungen, da sonst die Arbeiter in verschiedenen Branchen usw. unterschiedliche Lohnerhöhungen verlangen und bekommen würden. Das bedeutet aber auch, daß einige Unternehmen Extragewinne machen, während andere schließen müssen, so daß Arbeitskräfte aus weniger produktiven in produktive Sektoren der Wirtschaft abwandern. Die individuellen Kosten dieser Abwanderung sollen durch eine aktive Arbeitskräftepolitik, die eine notwendige Ergänzung der Lohnpolitik ist und als solche auch entwickelt wurde, kompensiert werden. Übermäßige Gewinne sollen — entsprechend dieser Doktrin — der Besteuerung unterworfen werden und in branchenspezifische Fonds eingebracht werden, wobei diese Fonds von den Beschäftigten kontrolliert werden sollen.

In den Jahren 1952 und 1956 begann LO auf freiwilliger Basis mit einer *Koordination der Lohnverhandlungen* für alle Gewerkschaften, die SAF als Kontrahenten hatten. Im Hintergrund standen in einem gewissen Ausmaß sowohl die Erfahrungen mit der heftigen Inflation der Nachkriegszeit als auch die

Fortsetzung der Entwicklung, die bereits vor dem Krieg mit dem Abkommen von Saltsjöbaden begonnen worden war. LO und SAF handeln jetzt einen Rahmen aus, der dann branchenweise weitere Verhandlungen nach sich zieht und schließlich in lokalen Verhandlungen konkretisiert wird. Besondere Vereinbarungen für die Bezieher niedriger Einkommen beschränkten sich in den ersten Jahren auf stärkere Erhöhungen für Saisonarbeiter und regelmäßig auch auf Ausnahmen für Gebiete mit äußerst niedrigem Einkommensniveau. 1960 wurde ein „Frauen-Abkommen“ mit dem Ziel geschlossen, in einem Zeitraum von fünf Jahren die besonderen Lohnsätze für Frauen abzuschaffen. In den folgenden Verhandlungen hat dann das Problem der *Niedriglöhne* mehr im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gestanden. Die Streitfrage zwischen LO und SAF war dabei, ob die besonderen Zuschläge für Niedriglohnbezieher auf der Grundlage der individuellen Niedriglöhne oder auf der Grundlage des Branchendurchschnitts oder des Firmendurchschnitts berechnet werden sollten. Bisher haben sich die Unternehmer erfolgreich geweigert, irgendeine automatische Verbindung zwischen Niedriglohnzuschlag und der individuellen Lohnhöhe zuzulassen.

Insgesamt scheint die LO bei der Durchsetzung ihrer Ziele in diesen zwanzig Jahren der zentralisierten Verhandlungen recht erfolgreich gewesen zu sein. Der Anteil der Arbeitseinkommen am Volkseinkommen scheint die Erwartungen der LO-Führer befriedigt zu haben, obwohl auch die Empörung über die Höhe der Gewinne in einigen Unternehmen, auf die die Arbeiter zugunsten der Kapitaleigner verzichteten, deutlich spürbar ist. LO arbeitet gegenwärtig an einem Plan für „Branchen-Fonds“, die den Anteil der Lohnbezieher an der Vermögensbildung erhöhen sollen.

Eine weitere Frage ist, inwieweit diese Lohnpolitik zur Aufrechterhaltung der wirtschaftlichen Stabilität beigetragen hat. Das Problem der *Lohndrift* hat zwei Jahrzehnte lang aus mehreren Gründen im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gestanden. Innerhalb der letzten 25 Jahre hat in dreizehn Jahren die Lohndrift die ausgehandelten Erhöhungen überstiegen. Während die Verhandlungen selten mehr ergeben haben als vom Standpunkt der wirtschaftlichen Stabilität annehmbar ist, hat sich die Summe der ausgehandelten Erhöhungen und Lohndrift besonders in den wirtschaftlichen Hochkonjunkturzeiten schneller erhöht als die Produktivität. Die Verärgerung unter der Führung der LO ist deshalb groß, weil die Lohndrift oft den Absichten der solidarischen Lohnpolitik entgegenwirkt und den Unternehmern offensichtlich eine Möglichkeit gibt, die Politik der Gewerkschaften zu umgehen. 1966 setzte die LO im Gegenzug in den Vereinbarungen eine — volkstümlich so genannte — „Lohndrift-Garantie“ durch, die den Regionen, denen eine gewisse Driftrate fehlt, in bestimmtem Maße einen Ausgleich verschafft.

Ein glänzendes Beispiel dafür, wie die Politik der LO und der Regierung verknüpft sind, ist die Beziehung zwischen der solidarischen Lohnpolitik und der *aktiven Arbeitsmarktpolitik*. Die Grundlagen für beide wurden hauptsächlich

innerhalb der LO entwickelt. Die Erweiterung der Arbeitsmarktpolitik war geradezu dramatisch. Über zwei Jahrzehnte verfolgt, hat sie Ausgaben in Höhe von 1,0 Prozent (1950), 3,7 Prozent (1960) und 5,6 Prozent (1970) des jeweiligen Staatshaushalts verursacht. Ihr Ziel ist viel ehrgeiziger, als einfach Ersatzarbeitsplätze und ähnliches zur Verfügung zu stellen, und sie ist vielleicht in der wirtschaftlichen Hochkonjunktur ebenso wichtig wie in der Rezession. Der Grundgedanke ist dabei, daß die globale Fiskal- und Geldpolitik durch selektive Maßnahmen ergänzt werden sollte, die die erheblichen Schwankungen der Erträge zwischen Branchen, Regionen usw. berücksichtigen.

Anstelle globaler Restriktionsmaßnahmen, die die Nachfrage ohne Unterschied schrumpfen lassen, kann die Arbeitsmarktpolitik eingesetzt werden, um gezielt „die Spitzen wegzuschneiden“. Unter entgegengesetzten Bedingungen sollte die globale Politik der Ankurbelung durch eine selektive Politik der Belebung sowie regionalpolitische und echte Beschäftigung schaffende Maßnahmen, Anreize für Ausbildungsprogramme usw. ersetzt werden. In beiden Fällen ist die Erhöhung der Mobilität der Arbeit ausschlaggebend. Aber das ist zugleich auch der schwächste Punkt in dieser Politik. Die sozialen Kosten der Mobilität der Arbeit werden nämlich kaum berücksichtigt und haben dadurch einen weitverbreiteten Mangel an Vertrauen in die aktive Arbeitsmarktpolitik hervorgerufen. Als Folge wird nun etwas mehr Gewicht auf regionalpolitische Maßnahmen und die „Mobilität der Industrie“, d. h. die Verlagerung von Arbeitsplätzen dorthin, wo die Arbeiter sind, gelegt als früher.

Der *Streik* spielt zur Durchsetzung der gewerkschaftlichen Forderungen bislang keine entscheidende Rolle. Nach dem früheren LO-Präsidenten *Gejer* ist ein Streik „nicht ein Beweis für eine kämpferische Gewerkschaft, sondern eher für erfolglose Verhandlungen“. Militanz auf seiten der Gewerkschaft würde am meisten der arbeitenden Bevölkerung und innerhalb dieser den stärksten Gruppen nützen. Die Wirtschaft würde erschüttert und die Kosten sind oft gerade für die Streikenden hoch. Wenn dieselben Ergebnisse, wie man glaubt, durch eine Kombination von parlamentarischer Politik und freien Verhandlungen erreicht werden können, so ist das vorzuziehen. In der selbstkritischen Diskussion, die innerhalb der LO in den letzten Jahren stattgefunden hat, ist jedoch darauf hingewiesen worden, daß kleinere Streiks öfter eingesetzt werden könnten.

Jede direkte Politik der Einkommensverteilung müßte an die Wurzeln des Wirtschaftssystems rühren. Unter führenden Sozialdemokraten scheint aber der feste Glaube zu bestehen, daß das gegenwärtige „gemischte“ kapitalistische Wirtschaftssystem vom Standpunkt des wirtschaftlichen Wachstums gesehen das beste System ist. Viele von ihnen würden wahrscheinlich hinzufügen: auch von einem Standpunkt der Freiheit gesehen. Unter diesen Bedingungen ist die Entwicklung eines fortschrittlichen Steuersystems und umfassender sozialpolitischer Programme als Mittel zur Umverteilung der strukturellen Veränderung des Wirtschaftssystems vorzuziehen. Heute belaufen sich die Ausgaben der Sozialbudgets

auf etwa 20 Prozent des BSP. Im Gegensatz zu dem, was eine militantere Lohnpolitik in diesem System erreichen könnte, kommen die Vorteile dieser Politik auch der nichtarbeitenden Bevölkerung zugute, was wiederum auch mehr Unterstützung für die Regierung bringt.

Die *instrumenteile Auffassung* der Arbeit als Produktionsfaktor zeigt sich in einer ernsthaften Mißachtung der meisten sozialen und nicht-materiellen Werte, die aus der Arbeit abgeleitet werden. Die LO hat zwar — bis etwa 1966 — die die Mobilität der Arbeit fördernde Arbeitsmarktpolitik stark unterstützt. Diese Politik hat aber nicht dazu geführt, daß den Arbeitern Macht bei der Entscheidung über Angelegenheiten der Arbeitssicherheit und der Arbeitsumgebung, um nicht von den Interessenkonflikten zu sprechen, die mit der Teilhabe an der Unternehmungsführung verbunden werden, eingeräumt wurde.

Die Streiks von 1966 und 1971 durch SACO warfen folgende Fragen auf: Die ihr angeschlossenen Gruppen hatten in der Nachkriegszeit relative Einkommensverluste hinnehmen müssen. Das ist im großen und ganzen den Entscheidungen im Parlament zuzuschreiben. Mit den Streiks kämpfte SACO also gegen politische Entscheidungen. Welchen Sinn hat eine staatliche Einkommenspolitik, wenn irgendeine kleine Gruppe, die nur stark genug ist, bei den Unternehmern unmittelbar einen Ausgleich durchsetzen kann? Aber andererseits, welchen Zweck haben die Verhandlungen von SACO, wenn eine Mehrheit im Parlament die Einkommensverbesserungen durch Veränderungen des Steuertarifs „konfiszieren“ kann?

Angestelltengewerkschaften — die Politik der Anpassung und des Widerstandes

Es ist offensichtlich, daß TCO und SACO nicht in der Lage waren, die staatliche Politik in irgendeiner Weise, die der LO vergleichbar wäre, zu beeinflussen. Ebensovienig sind sie daher ermutigt worden, Programme derselben Reichweite zu entwickeln.

SACO ist jedoch in ihrer Einkommenspolitik stark von dem abgegangen, was von den anderen angenommen worden ist. Sie haben ein „Lebenseinkommens-Modell“ entwickelt und haben ihre Forderungen meist auf der Basis von Nettoeinkommen (nach Abzug der Steuern) gestellt. Daneben haben sie vor allem Ausbildungsfragen in den Vordergrund gestellt.

TCO bietet ein ideologisch weniger geschlossenes Bild als die anderen Gewerkschaften. Da sie nach der Herkunft der Mitglieder weniger homogen und zudem weniger zentralisiert ist, ist das nicht verwunderlich.

Im privatwirtschaftlichen Sektor betont die stärkste Gewerkschaft, die SIF, die Bedeutung der individuellen Gehaltsverhandlungen. Ihre Vereinbarungen überlassen normalerweise die Hälfte der Summe der Erhöhungen der lokalen Verteilung, gemäß den jeweiligen Arbeitsgrundsätzen und der Leistungsbewertung. SIF ist ausdrücklich gegen einen drastischen Abbau der Einkommensunterschiede und liegt in dieser Hinsicht recht gut auf einer Linie mit SACO.

Dadurch kann auf lange Sicht die solidarische Lohnpolitik in Frage gestellt werden. Mit SACO-Gewerkschaften in der Organisation ist es nicht unmöglich, daß im Falle eines ideologischen Rucks nach links, gesehen vom Rest der TCO aus, sich einige Gruppen zur SACO abspalten. Es ist jedoch noch eine offene Frage, wohin die Gruppen aus den unteren Mittelklassen gehen, ob sie die Waage zur engeren Zusammenarbeit mit den Arbeitern in der LO oder mit ihren privilegierteren Kollegen in der PTK und der SACO neigen lassen. Im öffentlichen Sektor dagegen hat häufig eine Zusammenarbeit zwischen der LO und TCO-Gewerkschaften stattgefunden.

Entwicklungen und Probleme

Die 50er und die erste Hälfte der 60er Jahre waren durch ein rasches und mehr oder weniger kontinuierliches *Wachstum* gekennzeichnet. Es war eine Phase der Ausdehnung, und die Entwicklung in diesen Jahren war vergleichsweise, gemessen sowohl an wirtschaftlichen als auch an Beschäftigungszielen, ausgeglichen. Die Rezessionen im Jahre 1967 und in den folgenden Jahren sind durch ein viel geringeres Wachstum gekennzeichnet. Vielleicht noch ernster war, daß die Arbeitslosigkeit ständig zunahm, und die Anzeichen deuten darauf hin, daß jede Rezession eine beträchtliche Zahl neuer strukturell Arbeitsloser hinterlassen hat.

Regionale Unausgeglichenheit und die Schaffung von *Mobilität* wurden zu bestimmenden politischen Problemen während der zweiten Hälfte der 60er Jahre. Die Zusammenschlüsse in der Industrie nahmen plötzlich stark zu — nahezu die Hälfte aller Zusammenschlüsse, die in den letzten 25 Jahren von der Statistik verzeichnet wurden, fanden von 1965 bis 1969 statt. Auch innerhalb der Firmen stieg die Zahl der Freisetzungen. Das Problem der Arbeitsplatzsicherheit wurde plötzlich in einem weit höheren Ausmaß aktuell. Der Mangel an Einflußmöglichkeiten seitens der Gewerkschaften auf die Probleme, die Tag für Tag immer stärker die Arbeiter beunruhigten, rief einen beträchtlichen Vertrauensschwund selbst in bezug auf die Gutwilligkeit der Gewerkschaften hervor. Die Unterlassung, für die Arbeiter Partizipationsrechte in der Unternehmensführung durchgesetzt zu haben, wurde für viele eine Existenzfrage.

Die *Arbeitsumgebung* macht in dieser Zeit ebenfalls ungewöhnlich rasche Veränderungen durch. Nicht nur hatten die modernen Technologien, bei deren Anwendung Schweden im Positiven wie im Negativen stets eine führende Rolle gehabt hatte, neue, bis dahin nicht gekannte Erschwernisse geschaffen, sondern gleichzeitig hatten sich auch die bis dahin überwiegenden Erweiterungsinvestitionen stärker in Richtung auf Ersatz- und Rationalisierungsinvestitionen, in Verbindung mit arbeitssparenden Verfahren, verschoben. Die traditionell positive Einstellung der LO zur Modernisierung, zum Einsatz von Arbeits- und Zeitstudienverfahren und zum Akkordsystem wurde von den Arbeitern nunmehr angegriffen.

Ein abschließender Punkt bezieht sich auf die progressive *Besteuerung* und das System der *Sozialleistungen*. Die neuen Lebensgewohnheiten, die sich als Folge der Verstädterung und anderer sozialer Veränderungen herausgebildet hatten, insbesondere der plötzliche Anstieg der Frauenarbeit (von 50 auf 60 Prozent in 12 Jahren), vertrugen sich schlecht mit dem althergebrachten System der Besteuerung und der Sozialabgaben. In den Vorstädten von Stockholm müssen heute bis zu einem Viertel der Haushalte auf soziale Unterstützungszahlungen zurückgreifen, trotz der Tatsache, daß in vielen weder kranke noch arbeitslose Erwerbspersonen leben. (So waren in einem Bezirk 60 Prozent der Eltern vierjähriger Kinder auf Sozialunterstützung angewiesen.)

Unter diesen Umständen gibt es eine ziemlich deutliche Abneigung dagegen, die berichtigten schwedischen Steuern zu zahlen. Die Mittel für den privaten Verbrauch betragen 1960 87 Prozent und 1972 77 Prozent, und die Nettoeinkommen, die für den privaten Konsum verfügbar waren, wuchsen mit einer sehr geringen Rate: 2 Prozent im Jahre 1970, —1 Prozent im Jahre 1971 und 2,3 Prozent im Jahre 1972. Durch eine Steuerreform im Jahre 1973 — nach Vorschlägen der LO — wurde dieser Trend in gewissem Maße berichtigt.

Vor einer neuen Ära?

Im Licht der Ereignisse in den ausgehenden 60er Jahren sollten die „wilden Streiks“ nicht überraschend kommen. Es wurde deutlich, daß der Rahmen für die Beziehungen zwischen Unternehmern und Gewerkschaften, der 1928 und 1938 geschaffen worden war, ohne formelle Veränderungen nicht wesentlich erweitert werden konnte. Konsequenterweise setzte sich in der Arbeiterbewegung die Ansicht durch, daß diese Veränderungen leichter durch politische Reformen als durch fortgesetzte Verhandlungen mit der SAF zu bekommen wären.

„Die große demokratische Reform“, die der Premierminister in dieser Richtung angekündigt hatte, wurde mit dem traditionellen sozialdemokratischen „schrittweisen“ Vorgehen in Angriff genommen.

Der Katalog der *Reformen* enthält fünf größere Teile:

Ein provisorisches Gesetz bringt zwei Vertreter der Beschäftigten in den *Aufsichtsrat* aller größeren Gesellschaften (alle Gesellschaften mit mindestens 100 Beschäftigten, deren Belegschaft zugleich mehrheitlich gewerkschaftlich organisiert ist). Die Vollmacht dieser Vertreter erstreckt sich auf alle Gebiete mit Ausnahme von Auseinandersetzungen zwischen den Tarifparteien. Mit diesem Gesetz ist weiterhin beabsichtigt, die Berücksichtigung *öffentlicher Interessen* in der Industrie zu sichern. Es sieht einen Austausch von Informationen „im gegenseitigen Interesse“ mit der Regionalregierung vor, die sich auf Investitionen, Gewinne, Personalplanung und Langfristplanung im öffentlichen Sektor beziehen.

Es ist von den zentralen Gewerkschaftsorganisationen mehrfach betont worden, daß sie sich von einer Minderheitenvertretung in den Aufsichtsräten ziemlich wenig versprechen. Sowohl TCO als auch LO haben Programme zur Parti-

zipation an den Leitungsfunktionen, wobei Reformen auf der Werkstattebene, die Einrichtung von Gruppen mit Selbststeuerung usw. im Vordergrund stehen.

Ein neues *Gesetz zur Arbeitssicherheit* legt die Regeln neu fest, die die Arbeit des Sicherheitsbeauftragten betreffen. Er erhält nun Zugang zu allen Informationen über neue Investitionen, die Planung der Arbeitsplätze usw., und er hat das Recht, die Produktion anhalten zu lassen, um eine Inspektion durch den offiziellen Sicherheitsinspektor abzuwarten, wenn Gefahrenquellen für Leben und Gesundheit entstanden sind. — Die zentrale Struktur auf diesem Gebiet wird ebenfalls verbessert, und durch eine besondere Steuer werden den Behörden die Mittel für Forschung, Ausbildung usw. zur Verfügung gestellt.

Veränderungen im ersten Teil des § 32 *des SAF-Statuts* — bezüglich des Rechts der Unternehmer, die Arbeit zu steuern usw. — und das vorrangige Recht zur Interpretation von Vereinbarungen werden gegenwärtig von einer Regierungskommission überprüft; ein neues Gesetz dazu soll in drei bis vier Jahren dem Parlament vorgelegt werden.

Der andere Teil des Paragraphen 32, der sich auf das *Recht zu Einstellungen und Entlassungen* bezieht, ist bereits gesetzlich neu geregelt worden. Eine dem Prinzip „Wer zuletzt kommt, muß zuerst gehen“ ähnliche Regelung ist für die Fälle von Massenentlassungen festgelegt worden. Zum ersten Male ist die Regelung eingefügt worden, daß unberechtigte Entlassungen auch ungesetzlich sind und daß gegen Entlassungen gerichtlich vorgegangen werden kann. Weiterhin muß bei Arbeitern eine mit dem Alter zunehmende längere Kündigungsfrist eingehalten werden. Die längste dieser Fristen — sechs Monate — wird bei Arbeitern über 45 Jahren angewandt. Gegen zeitlich beschränkte Entlassungen wird ebenfalls wirksamer vorgegangen, und ein entlassener Beschäftigter hat ein Vorzugsrecht auf Wiedereinstellung, sobald seine alte Position wieder besetzt werden soll. Das Gesetz sieht auch Regelungen für leistungsgeminderte Arbeiter vor. Die Arbeitsmarktbehörde hat nunmehr das Recht, mit Unternehmern über die Beschäftigung von älteren und von leistungsgeminderten Arbeitern zu verhandeln, und als letztes Hilfsmittel kann diese Behörde Unternehmen verpflichten, nur Arbeiter, die durch die Arbeitsvermittlung vermittelt worden sind, einzustellen.

Eine *Reform des Steuersystems* ist ebenso von wesentlicher Bedeutung für das weitere Funktionieren der Kollektivverhandlungen. Das Dilemma, in dem die Sozialdemokraten gefangen zu sein scheinen, ist, daß sie, um einerseits die Beschäftigung zu sichern — schließlich ist der öffentliche Sektor der einzige gewesen, der in den letzten Jahren gewachsen ist —, andererseits aber auch, um ihre „organisierte Politik des Klassenkonflikts“ fortzusetzen, höhere Staatseinnahmen benötigen. Wenn sie jedoch versuchen, die direkten Steuern zu erhöhen, sehen sie sich einem wachsenden Widerstand gegenüber. So sind etwa die Lohnsummensteuer u. a. erhöht und die direkten persönlichen Steuern gesenkt worden. Eine Frage, die dadurch aufgeworfen worden ist, ist die, ob die Regie-

rung in die Verhandlungen der Arbeitsmarktkontrahenten eingreifen soll, um ein bestimmtes Nettoeinkommen zu sichern.

Aber nicht nur die Regierung ist nicht untätig gewesen. Anscheinend breiten sich auch die verschiedenen *Formen der Zusammenarbeit zwischen den Gewerkschaften* aus. Noch anlässlich des LO-Kongresses war der Vorsitzende der TCO optimistisch, daß es gelingen würde, die Tarifpolitik der LO und der TCO, insbesondere soweit die Niedrigeinkommen betroffen sind, zu koppeln. Er glaubt an eine mögliche Zusammenarbeit mit der LO im Bereich der Partizipation der Arbeiter an wirtschaftlichen Entscheidungen, in der Arbeitsmarktpolitik, in der Sozialpolitik usw.

Die SACO, deren Ansehen und deren Finanzrücklagen beim letzten Streik stark in Mitleidenschaft gezogen worden waren, hat in gewissem Maße ihre Politik umorientiert. Die Frontstellung zu den anderen Gewerkschaften ist nun weniger ausgeprägt, und offensichtlich würde SACO engere Kontakte zur TCO und zur LO durchaus begrüßen. Mit zunehmender Arbeitslosigkeit in den Reihen ihrer Mitglieder ist die Position dieser Gewerkschaften in einer offenen Auseinandersetzung weniger gefestigt als je zuvor.

Die beiden größten zentralen Gewerkschaftsorganisationen zeigen auch eine gewisse Bereitschaft, den Bann gegenüber Streiks auf der lokalen Ebene aufzuheben. Doch wird das sicherlich nur für Auseinandersetzungen gelten, die sich nicht auf Lohnfragen beziehen. Insgesamt gibt es jedoch keine Anzeichen dafür, daß die Gewerkschaften und Arbeitgeber willens sind, die Politik der Zusammenarbeit zugunsten einer Politik der Konfrontation aufzugeben. Da auch der Eingriff der Regierung in den Streik von 1971 ihr keine größeren Nachteile brachte, wird sie durchaus bereit sein, das gleiche wieder zu tun, wenn sich die Gelegenheit bietet.

Die LO hat weiterhin ihr starkes Interesse daran bekundet, für die Arbeiter einen größeren Teil an der *Gesamtvermögensbildung* zu erreichen. Auf ihren Vorschlag wurde ein Gesetz verabschiedet, das die Anlage von Geldern aus einem der Altersversorgungs-Fonds in Aktien möglich macht. "Weitere Überlegungen innerhalb der LO gehen in die Richtung der Schaffung von Branchenfonds, die von den Beschäftigten kontrolliert werden. Hiermit scheinen sich Anfänge eines sich mehr und mehr entwickelnden kollektiven Eigentums an Produktivvermögen zu zeigen.

Schlußfolgerungen

Die bei weitem schwierigste Aufgabe für die Regierung und die LO ist die Erreichung eines höheren Beschäftigungsgrades. Die Ankurbelung der Wirtschaft läßt sich jedoch oft nur schwer vereinbaren mit der Durchsetzung größerer institutioneller Veränderungen, zumindest wenn diese Veränderungen den Unternehmensleitungen und der Kapitaleseite Nachteile bringen werden. Genau das aber

ist notwendig, wenn für die Beschäftigten bessere *Partizipationsmöglichkeiten* in bezug auf wirtschaftliche Entscheidungen gesichert werden sollen.

Ein anderes Problem, das hier bisher nicht erwähnt worden ist, bezieht sich auf die *innergewerkschaftliche Demokratie*. Die Loyalität der Mitglieder ist in allen Gewerkschaften durch die Zentralisierung der Kollektivverhandlungen belastet worden. Innergewerkschaftliche Abstimmungen werden bei der LO selten durchgeführt, und die Haltung der LO-Sprecher in bezug auf diese Abstimmungen ist negativ. Die Verhandlungen mit der SAF finden unter erheblicher Geheimhaltung statt. In den Verhandlungen von 1974 z. B. waren die Forderungen der LO in wichtigen Einzelheiten in der Öffentlichkeit nicht bekannt.

Als Ersatz für die formalen Kanäle der Partizipation, die äußerst schwierig durchzusetzen sind, sind *neue Formen halb-politischer Konsultation* geschaffen worden. Das Gesetz über die Arbeitssicherheit zirkulierte zunächst in den lokalen Gewerkschaftsorganisationen, und etwa 4 000 einzelne Gruppen gaben ihre Meinung dazu ab. In ähnlicher Weise sind andere Reformen vorbereitet worden. Aber es bleibt zweifelhaft, ob dies wirklich offene demokratische Organisationsformen ersetzen kann.

Ganz offensichtlich setzt das gesamte schwedische System der Beziehungen zwischen Gewerkschaften und Unternehmern und die institutionalisierte Lösung von Klassenkonflikten ein rasches wirtschaftliches Wachstum voraus. Das System wird durch die Jahr für Jahr zunehmende Akkumulation von Mitteln „geschmeidiger“ gemacht. Man kann sich jedoch nur schwer vorstellen, daß dieses System in einem zukünftigen neuen Wirtschaftssystem oder in einer Phase mit langfristig wesentlich geringerem wirtschaftlichem Wachstum weiterbesteht. Es ist sogar sehr wahrscheinlich, daß die Art der kalkulierten Unterwerfung, die dieses System fördert, dem grundlegenden strukturellen Wandel der Gesellschaft entgegenwirkt und zugleich die Situation verschärft, sollte einmal eine richtige Krise entstehen. Das schwedische System ist ein System des Wachstums, weniger eines der Veränderung.*)

*) Der Aufsatz wurde aus dem Englischen übersetzt von Ulrich Briefs.