

Philip Mehrrens

Staatsschulden und Staatstätigkeit

Zur Transformation
der politischen Ökonomie
Schwedens

Schriften aus dem Max-Planck-Institut
für Gesellschaftsforschung

campus

Staatsschulden und Staatstätigkeit

MAX-PLANCK-INSTITUT FÜR GESELLSCHAFTSFORSCHUNG
MAX PLANCK INSTITUTE FOR THE STUDY OF SOCIETIES



Philip Mehrrens, Dr. rer. pol., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln.

Philip Mehrrens

Staatsschulden und Staatstätigkeit

Zur Transformation der politischen Ökonomie
Schwedens

Campus Verlag
Frankfurt/New York

Schriften aus dem Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Köln, Band 80

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie.

Detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

ISBN 978-3-593-50200-7

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Copyright © 2014 Campus Verlag GmbH, Frankfurt am Main

Umschlagmotiv: Gebäude des Max-Planck-Instituts für Gesellschaftsforschung, Köln

Satz: Thomas Pott, Köln

Druck und Bindung: CPI buchbücher.de, Birkach

Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier.

Printed in Germany

Dieses Buch ist auch als E-Book erschienen.

www.campus.de

Inhalt

Dank	11
Kapitel 1	
Einleitung	13
1.1 Problemaufriss, Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit	13
1.2 Theoretische Einbettung: Finanzsoziologie und die Finanzkrise des Staates	19
1.2.1 Klassiker der Finanzsoziologie	19
1.2.2 Die Finanzkrise des Staates	21
1.2.3 Der öffentliche Haushalt und die liberale kapitalistische Gesellschaft	24
1.2.4 Adaption und Aktualisierung der finanzsoziologischen Theorie von der Finanzkrise des Staates	26
Kapitel 2	
Forschungspraktische Grundlagen: Methodologie und Untersuchungsdesign	31
2.1 Der historische Institutionalismus, kritische Wendepunkte und gradueller institutioneller Wandel	31
2.2 Forschungsdesign und Fallauswahl	40
2.3 Daten und Erhebungsmethode	47

Kapitel 3

Die politische Ökonomie Schwedens im goldenen Zeitalter:

Krisen- und defizitfreier demokratischer Korporatismus 49

3.1 Das schwedische Modell: Mittelweg zwischen Kapitalismus und Sozialismus 49

3.2 Die Entstehungsgeschichte und Formierung des schwedischen Modells 53

3.2.1 Der Stadt-Land-Konflikt und der universelle Wohlfahrtsstaat 53

3.2.2 Der Kapital-Arbeit-Konflikt und die korporatistische Sozialpartnerschaft 55

3.3 Das Grundkonzept und der ideologische Kern des schwedischen Modells 58

3.3.1 Die Ausgangslage zu Beginn der 1950er-Jahre 58

3.3.2 Die zentralen Charakteristika des Rehn-Meidner-Modells 60

3.3.3 Die öffentlichen Finanzen und die Rolle des Staates im Rehn-Meidner-Modell 66

3.4 Die politische und sozioökonomische Einbettung des schwedischen Modells 71

3.4.1 Das politische System und die politische Kultur Schwedens 71

3.4.2 Die schwedische Gesellschaft 80

3.4.3 Die Struktur des schwedischen Wirtschaftssystems 81

Kapitel 4

Die erste Verschuldungskrise: Bürgerliche Krisenmaßnahmen

und die sozialdemokratische Politik des dritten Weges 85

4.1 Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen von 1976 bis 1990 86

4.2 Erste Krisensymptome in der schwedischen politischen Ökonomie und der langsame Aufbau der ersten Verschuldungskrise 90

4.2.1 Entwicklungen und Strukturprobleme in der schwedischen Wirtschaft 90

4.2.2 Die Erosion der korporatistischen Sozialpartnerschaft und der solidarischen Lohnpolitik 92

4.3	Die Krisenpolitik der bürgerlichen Regierungen 1976 bis 1982	97
4.3.1	Die Krisenpolitik 1976 bis 1980: Hohe Ausgaben- steigerungen und hohe Defizite	98
4.3.2	Die Krisenpolitik 1980 bis 1982: Steigende Defizite trotz Ausgabenkürzungen	103
4.4	Die Politik des dritten Weges: Sozialdemokratische Regierungen 1982 bis 1990	106
4.4.1	Die unmittelbare Krisen- und Abwertungspolitik 1982 bis 1985	107
4.4.2	Die Kontroverse um die Arbeitnehmerfonds 1984 bis 1992 ...	116
4.4.3	Die Deregulierung der Finanzmärkte und die »Novemberrevolution« 1985	121
4.4.4	Die große Steuerreform 1990/91	125
4.5	Zwischenbilanz nach der ersten Verschuldungskrise: Führt der dritte Weg in eine Sackgasse?	131

Kapitel 5

Die zweite Verschuldungskrise: Die monetaristische Wende und tief greifende institutionelle Reformen

5.1	Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen von 1990 bis 2005	140
5.2	Die wirtschaftliche und politische Ausgangslage zu Beginn der 1990er-Jahre: Zuspitzung der Krise und sozialdemokratische Gegenmaßnahmen	142
5.3	Krisenpolitik im Konsens und strukturelle Reformen 1991 bis 1994	149
5.3.1	Ein neuer Start für Schweden: Die bürgerliche Regierung bildet	149
5.3.2	Die Währungs- und Zinsschock 1992 und der 500-Prozent-Zinsschock	151
5.3.3	Die Staatsschulden- und Bankenkrise 1992 und die gemeinsamen Krisenpakete von Regierung und Opposition ...	155
5.3.4	Politisch-ökonomische Reformen als Reaktion auf die Krise	162
5.3.5	Die große Rentenreform 1994/98	165

5.4	Sozialdemokratische Krisenpolitik, institutionelle Reformen und die Rekalibrierung des universellen Wohlfahrtsstaates	
	1994 bis 2006	169
5.4.1	Sozialdemokratische Krisenpolitik	169
5.4.2	Die Reform der Haushaltsgesetzgebung	175
5.4.3	Die Rekalibrierung des Wohlfahrtsstaates	179
5.5	Zwischenbilanz nach der zweiten Verschuldungskrise: Solide Staatsfinanzen, monetaristische Wende und großer Wohlfahrtsstaat	182
Kapitel 6		
	Sparpolitik in guten Zeiten: Ein Paradox?	189
6.1	Politik im Überschuss: Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen und die Finanz- und Wirtschaftspolitik der bürgerlichen Allianz	190
6.2	Die schwedischen Verhältnisse und ihre Folgen für eine erfolgreiche Reformpolitik	201
6.3	Gradueller Wandel durch Überlagerung im schwedischen Wohlfahrtsstaat	210
6.3.1	Der Pflegesektor	211
6.3.2	Der Bildungssektor	217
6.3.3	Die Kinderbetreuung	226
6.3.4	Das Gesundheitssystem	229
6.3.5	Die Arbeitsmarktpolitik	234
6.3.6	Die Rentenpolitik	238
6.4	Zwischenbilanz nach der Sparpolitik in guten Zeiten: Keine Revolution, aber eine Evolution der Wahlfreiheit	241

Kapitel 7

Abschließende Diskussion: Staatsschulden und Staatstätigkeit in der politischen Ökonomie Schwedens	251
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse und theoretische Reflexion: Institutioneller Wandel in der politischen Ökonomie Schwedens 1970 bis 2012	251
7.2 Schweden am Scheideweg: Haushaltsüberschüsse, aber zu welchem Preis?	261
Abbildungen	273
Interviews	275
Literatur	277

Dank

Das vorliegende Buch ist die überarbeitete Fassung meiner Dissertation, die an der International Max Planck Research School on the Social and Political Constitution of the Economy (IMPRS-SPCE) am Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung in Köln (MPIfG) zwischen Oktober 2009 und April 2013 entstanden ist. Es ist das Ergebnis eines mehrjährigen Forschungsprozesses, den viele Personen begleitet und unterstützt haben. Ihnen allen gebührt mein aufrichtiger Dank.

Allen voran möchte ich Wolfgang Streeck für seine kompetente Betreuung danken. Durch seine fortwährenden Denkanstöße, seine konstruktive Kritik und das richtige Maß an vorgegebenen Rahmenbedingungen und individueller Gestaltungsfreiheit hat er ganz wesentlich zum Erfolg meines Promotionsprojekts beigetragen. Ebenso danke ich meinem Zweitgutachter Martin Höpner für seine sachlich fundierten und besonders detaillierten Impulse sowie seine engagierte und kollegiale Begleitung meiner Forschung.

Mein besonderer Dank gilt außerdem Sverker Gustavsson und Torsten Svensson, die mir während meines Forschungsaufenthalts in Schweden an der Universität Uppsala die nationalen Besonderheiten Schwedens näherbrachten und mir den Kontakt zu den Interviewpartnern vermittelten. Den befragten Politikern und Experten, die mir einzigartige Einblicke in die schwedische Politik gewährten und ausgiebig mit mir diskutierten, bin ich für ihre Gesprächsbereitschaft und Offenheit sehr dankbar.

Bedanken möchte ich mich auch bei Paul Pierson und Jonah Levy, die während meines Forschungsaufenthalts am Institut für Politikwissenschaft der Universität von Kalifornien in Berkeley durch unseren akademischen Austausch meine Forschungsperspektive erweitert, meinen analytischen Blick geschärft und die theoretischen Grundlagen meiner Arbeit mitgeprägt haben.

Für kritische Hinweise und Fachdiskussionen auf nationalen und internationalen Konferenzen sowie in Seminaren und Arbeitstreffen am MPIfG bin ich allen Beteiligten zu Dank verpflichtet, insbesondere meinem Kollegen Lukas Haffert, der wichtige Verbesserungsvorschläge zum Manuskript gemacht hat und mir mit hilfreichen Anregungen zur Seite stand.

Für die exzellenten Forschungsbedingungen am Max-Planck-Institut gilt mein Dank den beiden Direktoren Wolfgang Streeck und Jens Beckert sowie allen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern. Für die professionelle redaktionelle Bearbeitung und Verbesserung des Manuskripts danke ich vor allem Thomas Pott.

Schließlich gilt meiner Familie und meiner Lebenspartnerin Carolina für ihre Unterstützung besonderer Dank.

Köln, im Juli 2014

Philip Mehrrens

Kapitel 1

Einleitung

Der wechselseitige Funktionalzusammenhang zwischen Staatsfinanzen und gesellschaftlicher Entwicklung ist es aber, aus dessen genauester Analyse heraus allein die Eigenart des Charakters des Staates in jeder historischen Phase erkannt zu werden vermag.

Rudolf Goldscheid ([1917]1976b: 49)

1.1 Problemaufriss, Forschungsfrage und Aufbau der Arbeit

Die Staatsverschuldung der entwickelten kapitalistischen Demokratien hat im Jahr 2012 einen neuen Rekordstand erreicht. Im Durchschnitt aller OECD-Länder lag die Bruttoschuldenquote der öffentlichen Haushalte bei 108,7 Prozent des Bruttoinlandsprodukts (BIP). Der Schuldenstand der Staaten übertrifft damit die gesamte Wirtschaftsleistung, die die Volkswirtschaften zusammen innerhalb eines ganzen Jahres erbringen. Dieser Entwicklungstrend ist kein neues Phänomen, sondern besteht bereits die letzten vier Dekaden. Seit 1970 gibt es einen klaren und kontinuierlichen Anstieg der Staatsschulden, die sich im Durchschnitt von circa 40 Prozent des BIP auf über 80 Prozent des BIP im Jahr 2008 verdoppelt haben. Aufgrund der aktuellen Finanzkrise und ihrer Folgen ist die öffentliche Neuverschuldung in den letzten Jahren geradezu explodiert: 2009 wurde eine durchschnittliche Schuldenquote von 90 Prozent des BIP überschritten, 2011 lag die Staatsverschuldung bereits erstmals über 100 Prozent des BIP und Prognosen sagen ein weiteres, wenn auch abgeschwächtes Wachstum der Staatsschulden voraus (OECD 2013a).

Während es im »goldenen Zeitalter« nach dem Zweiten Weltkrieg bis zu Beginn der 1970er-Jahre einen umfangreichen Abbau der Staatsverschuldung gab, hat sich dieser Trend seitdem in sein Gegenteil verkehrt und die durchschnittlichen Schulden der Länder sind rapide und in einem in Friedenszeiten bisher einzigartigen Ausmaß angestiegen. In der Geschichte hat es des Öfteren Verschuldungskrisen von Staaten gegeben (Reinhart/Rogoff 2009), allerdings waren sie fast immer mit militärischen Konflikten verknüpft und der hohe Schuldenstand wurde nach Kriegsende schnell wieder auf sein niedriges Ursprungsniveau

zurückgeführt (Lambertini 2000: 3). Heute dagegen befinden sich viele entwickelte Demokratien unter dem Damoklesschwert einer permanenten Finanzierungslücke im Staatshaushalt und nehmen seit Jahrzehnten weniger ein, als sie ausgeben. Die Verschuldungskrise des Staates verschärft sich zunehmend und wird zu der bestimmenden Hintergrundgröße der Politik.

Angesichts des Ausmaßes und der Dauer dieses Entwicklungstrends stellt sich die Frage nach den politischen und institutionellen Folgen der staatlichen Fiskalkrise. Die meisten Industriestaaten scheinen in einer Verschuldungsspirale gefangen zu sein, die sich mit jedem neuen Rekorddefizit schneller dreht. Droht als Folge der rasant wachsenden Staatsverschuldung ein Macht- und Souveränitätsverlust des Nationalstaates gegenüber anonymen Finanzmärkten und eine Aushöhlung der Demokratie, die zu einem »postdemokratischen« Schauspiel verkommt (Crouch 2008)? Hat das »Endspiel« für den demokratischen Interventionsstaat begonnen, der durch immer weiter wachsende Schuldenberge gelähmt wird (Streeck 2007)?

Aktuelle Untersuchungen kommen zu dem Ergebnis, dass der Handlungsspielraum der Politik durch die ansteigende Staatsverschuldung abnimmt und aufgrund der finanzpolitischen Zwänge immer weniger Staatseinnahmen für gestaltende Politik zur Verfügung stehen. Die Lücke zwischen den verfolgten Zielen und verfügbaren Mitteln des modernen Interventionsstaates vergrößert sich stetig und chronisch gewordene Defizite werden zu einer beherrschenden Rahmenbedingung der Politik (Streeck/Mertens 2010: 4). Finanzstatistische Maßzahlen wie die Zins-Ausgaben-Quote, die Zins-Steuer-Quote oder die Kreditfinanzierungsquote weisen ebenfalls in die Richtung, »dass die Staatsverschuldung den Handlungsspielraum von Regierungen massiv einengt« (Wagschal/Wenzelburger 2008a: 11).

In einer umstrittenen, aber in Wissenschaft und Politik stark rezipierten Studie wird darüber hinaus behauptet, dass eine Staatsverschuldung von über 90 Prozent des BIP das Wirtschaftswachstum verlangsamt und damit eine Trendumkehr zusätzlich erschwert (Reinhart/Rogoff 2010).¹ Unabhängig von einem bestimmten Schwellenwert können ein hoher Schuldenstand und große Haushaltsdefizite für ein Gemeinwesen besonders dramatisch werden, wenn internationale Geldgeber das Vertrauen in die Finanzierbarkeit der Schulden verlieren und erhebliche Zinsaufschläge verlangen oder überhaupt keine Kredite

1 Grundsätzlich kann die Sinnhaftigkeit der Angabe eines exakten Schwellenwertes in Zweifel gezogen werden und die Richtung der Kausalität verläuft nicht zwangsläufig wie von Reinhart und Rogoff postuliert. Es könnte durchaus sein, dass niedriges Wirtschaftswachstum zu hohen Schulden führt und nicht umgekehrt (Bivens/Irons 2010). Abgesehen von diesen inhaltlichen Aspekten wurden bei einer Replizierung der Studie methodische Fehler bei Berechnung, Kodierung und Fallauswahl nachgewiesen (Herndon et al. 2013).

mehr vergeben. Analysen haben ergeben, dass Länder ab einem jährlichen Defizit von circa 10 Prozent des BIP deutlich höhere Zinsen zahlen müssen und es zum verstärkten Abfluss von Kapital kommt (Swank 2002).

Politik findet so schnell in einem Kontext dauerhafter Austerität statt (Pier-son 2001a). Sie wandelt sich unter diesen Rahmenbedingungen von der proaktiven Gestaltung der Gesellschaft durch staatliche Ausgaben zum Durchsetzen von Sparmaßnahmen – mit gravierenden Folgen für die Staatstätigkeit. Insbesondere die Sozialpolitik wird allein aufgrund ihrer Größe und der Tatsache, dass alle anderen Haushaltsposten bereits beschnitten wurden, voraussichtlich nicht mehr von Kürzungen verschont bleiben (Obinger 2012). Darüber hinaus zeichnet sich kein einfacher Ausweg aus der gegenwärtigen Verschuldungspraxis ab, weil die sozioökonomische Ausgangslage zur Steigerung des finanzpolitischen Handlungsspielraums für die entwickelten Staaten in jeder Hinsicht schlechter zu werden scheint. Die zunehmende Alterung der Bevölkerung, geringere Wachstumsaussichten der Wirtschaft, automatische Mehrkosten durch Politikererbe und Programmreifungen sowie verminderte Möglichkeiten der Besteuerbarkeit und staatlicher Kreditaufnahme erschweren den Schuldenabbau (Schick 2009: 3).

Allerdings kann nicht in allen Ländern der gleiche Entwicklungsverlauf beobachtet werden. Obwohl es durchschnittlich einen starken Schuldenanstieg gibt, geht dieser nicht mit einer Konvergenz der Länder einher. Vielmehr nehmen die Unterschiede zwischen den Ländern zu. Es kommt mit der Zeit zu einer zunehmenden Spreizung zwischen hoch und niedrig verschuldeten Staaten. Die Spannweite zwischen dem geringsten und dem höchsten Schuldenstand hat sich während des Untersuchungszeitraums fast verdreifacht: von etwas weniger als 60 Prozentpunkten im Jahr 1970 auf fast 175 Prozentpunkte im Jahr 2012, und auch die Streuung um den Mittelwert nimmt zu: Die Standardabweichung verdoppelt sich während des Analysezeitraums (OECD 2013a).

Einerseits wächst die Staatsverschuldung in der Mehrheit der entwickelten Länder kontinuierlich, von denen viele, auch Deutschland, in den letzten Jahrzehnten fast nie Budgetüberschüsse erzielt haben (Konrad/Zschäpitz 2010; Streeck 2010). Andererseits gibt es Länder wie Neuseeland, Dänemark oder Schweden, die erhebliche Konsolidierungserfolge erreichen konnten, regelmäßig Überschüsse erzielten und die Staatsverschuldung über etliche Jahre nachhaltig gesenkt haben (Wagschal/Wenzelburger 2008a; Wenzelburger 2010).

Ein Land, an dem alle Facetten der Verschuldungskrise des Staates, ihre Folgen und mögliche Auswege besonders gut erforscht werden können, ist Schweden. Die Entwicklung der schwedischen Staatsfinanzen zeigt in den letzten Dekaden ein ständiges Auf und Ab, bei dem sich verheerende Fiskalkrisen und umfangreiche Konsolidierungsphasen mit regelmäßigen Haushaltsüberschüssen

abwecheln. Der schwedische Schuldenverlauf hebt sich damit deutlich vom allgemeinen Trend kontinuierlich steigender Schulden ab und kann im internationalen Vergleich insbesondere während des letzten Jahrzehnts als exzeptionell gelten.

Zu Beginn der 1980er- und 1990er-Jahre wurde das politisch-ökonomische System Schwedens von zwei massiven Verschuldungskrisen erschüttert und nachhaltig verändert. Die beiden Krisen sind inzwischen überwunden und im schwedischen Staatshaushalt fallen in den letzten fünfzehn Jahren regelmäßig Überschüsse an. Doch trotz – oder gerade wegen – der guten Haushaltslage setzt sich der Transformationsprozess der schwedischen politischen Ökonomie fort. Die hohe Krisenanfälligkeit, kombiniert mit häufigen Überschüssen, macht die Analyse des schwedischen Sonderfalls besonders vielversprechend und ermöglicht differenzierte Einblicke und neue Forschungsergebnisse zum besseren Verständnis der Verschuldungskrise des Staates sowie ihrer Gründe und Auswirkungen.

Die hier als Problemaufriss kurz dargestellten Entwicklungen bei der Staatsverschuldung sind von aktueller Brisanz und haben weitreichende Folgen für die Funktionsweise und Zukunftsfähigkeit der politisch-ökonomischen Systeme in den entwickelten kapitalistischen Demokratien. Sie deuten bereits auf das Thema und das Forschungsinteresse dieser Arbeit hin: Anhand des Verschuldungsverlaufs und der mit ihm zusammenhängenden Transformationsprozesse der schwedischen politischen Ökonomie sollen die Wechselwirkungen von Staatsschulden und Staatstätigkeit detailliert untersucht werden.

Thematisch und erkenntnistheoretisch ist die Arbeit an der Schnittstelle von klassischer Finanzsoziologie und politischer Ökonomie angesiedelt. Aus finanzsoziologischer Perspektive wird auf Themenkomplexe und Fragestellungen der politischen Ökonomie geblickt. Die Entwicklung der Staatsfinanzen wird als »Fieberkurve« des politisch-ökonomischen Systems verstanden, die Anpassungsreaktionen und institutionelle Reformen erzwingt, den Akteuren Gestaltungsspielräume eröffnen oder nehmen kann sowie den Zustand eines Landes widerspiegelt und damit Einblicke in die Funktionsweise des Staates erlaubt.

Die Staatsfinanzen fungieren in dem hier angewendeten Forschungsansatz als hermeneutischer Wegweiser und haben einen Doppelcharakter. Einerseits sind sie eine erklärungsbedürftige Größe und in Krisenzeiten das Hauptziel der politischen Reformbemühungen. Andererseits sind sie gleichzeitig aber auch ein bedeutender Einflussfaktor, der strukturellen Problemdruck erzeugt, auf andere Politikfelder abstrahlt und den institutionellen Wandel des politisch-ökonomischen Systems prägt. Die Wandlungsprozesse der schwedischen Spielart des Kapitalismus sollen anhand der staatlichen Haushaltspolitik nachverfolgt und analysiert werden.